

STRATEGIA LIZBOŃSKA

DROGA DO SUKCESU ZJEDNOCZONEJ EUROPY

Opracowanie zostało przygotowane przez zespół w składzie:

Agata Budzyńska

Maciej Duszczyk

Marcin Gancarz

Edyta Gieroczyńska

Marcin Jatczak

Karolina Wójcik

Spis treści

| | |
|--|-----------|
| SPIS TREŚCI | 3 |
| WSTĘP | 4 |
| ROZDZIAŁ I REFORMA EUROPEJSKIEGO RYNKU PRACY. | 6 |
| ROZDZIAŁ II REFORMA EUROPEJSKICH RYNKÓW PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH | 21 |
| ROZDZIAŁ III LIBERALIZACJA TELEKOMUNIKACJI | 29 |
| ROZDZIAŁ IV POLITYKA TRANSPORTOWA W KONTEKŚCIE STRATEGII LIZBOŃSKIEJ. | 46 |
| Transport kolejowy | 46 |
| Transport lotniczy | 54 |
| ROZDZIAŁ V MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA W STRATEGII LIZBOŃSKIEJ | 71 |
| ROZDZIAŁ VI LIBERALIZACJA RYNKÓW ENERGII ELEKTRYCZNEJ I GAZU W ŚWIETLE PROCESU LIZBOŃSKIEGO | 92 |

Wstęp

Powołanie do życia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej miało na celu stworzenie obszaru gospodarczego, który mógłby konkurować z najbardziej dynamicznie rozwijającymi się gospodarkami świata. Dla państw członkowskich integracja europejska okazała się źródłem dobrobytu i sukcesu gospodarczego. Obecnie jednak istnieje konieczność ponownego przemyślenia podstaw, na których opiera się gospodarka Unii Europejskiej. Nowe wyzwania związane z globalizacją i rosnącą konkurencyjnością innych gospodarek światowych, pojawienie się w krajach Unii barier strukturalnych dla wzrostu gospodarczego, spowolnienie jego tempa oraz wysoki poziom bezrobocia doprowadziły do szerokiej dyskusji nad koniecznością określenia nowego programu reform gospodarczych UE. Jej efektem jest, przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie strategia, która stała się najważniejszym programem gospodarczo-społecznym Unii Europejskiej. Jeżeli rozszerzenie zakończy się sukcesem, to począwszy od roku 2004 w jego realizacji będzie również uczestniczyć Polska i inne kraje kandydujące do członkostwa w Unii. Dlatego ważne jest, by już teraz w naszym kraju rozpoczęła się na ten temat ogólna debata, która powinna pozwolić Polsce na określenia swojego miejsca i roli w strategii lizbońskiej.

Głównym celem strategii lizbońskiej jest stworzenie na terytorium Europy, do roku 2010, najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. Sama strategia skupia się na czterech kwestiach: innowacyjności (gospodarka oparta o wiedzę), liberalizacji (rynków telekomunikacji, energii, transportu oraz rynków finansowych), przedsiębiorczości (ułatwienia w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej) oraz spójności społecznej (kształtowanie nowego aktywnego państwa socjalnego). Zdecydowana większość działań podejmowanych w zakresie strategii lizbońskiej związana jest z modernizacją polityki zatrudnienia oraz kreowaniem pozytywnych zmian na rynku pracy. Podstawowym przesłaniem jest ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, a więc tam, gdzie tworzonych jest najwięcej miejsc pracy. Zgodnie z wytycznymi strategii lizbońskiej, w celu zaspokojenia potrzeb nowoczesnych gospodarek państw

członkowskich konieczne jest również przemodelowanie systemu kształcenia w taki sposób, aby możliwe było stworzenie modelu gospodarczego opartego o wiedzę.

Hiszpania, przewodnicząca obecnie pracom Unii Europejskiej, przywiązuje bardzo dużą wagę do przyspieszenia tempa realizacji strategii lizbońskiej. Na kolejnym posiedzeniu Rady Europejskiej, w Barcelonie, przedmiotem prac będzie raport poświęcony analizie dotychczasowych działań podjętych na rzecz wzrostu stopy zatrudnienia w Unii Europejskiej. Zaproponowane zostaną również rekomendacje do dalszych działań.

Opracowanie jest próbą przedstawienia strategii lizbońskiej w jej głównych aspektach. Ograniczono się do najważniejszych, mających zasadnicze znaczenie reform gospodarczych UE. Przygotowane opracowanie ma jeszcze jeden cel – pokazać w którym kierunku zmierza UE oraz państwa członkowskie. Mamy nadzieje, że nasza publikacja będzie przydatna nie tylko poszczególnym resortom i ministerstwom kreującym polską politykę gospodarczą, ale również i partnerom społecznym, a szczególnie związkom zawodowym oraz organizacjom pracodawców.

Autorzy

Rozdział I Reforma europejskiego rynku pracy.

Posiedzenie Rady Europejskiej w Lizbonie i zapoczątkowana w jej wyniku realizacja strategii lizbońskiej jest kontynuacją działań państw członkowskich UE oraz instytucji wspólnotowych w zakresie pogłębiania wspólnotowej koordynacji narodowych polityk zatrudnienia, czyli tzw. „procesu luksemburskiego”, którego efektem stało się wypracowanie europejskiej strategii zatrudnienia.

Wzrost liczby bezrobotnych i uznanie tego problemu jako najważniejszej kwestii społecznej końca XX i początku XXI wieku skłoniły rządy państw członkowskich UE do ponownego przemyślenia miejsca europejskiej polityki zatrudnienia we wspólnotowych działaniach gospodarczych. Punktem wyjścia dla reform był **Tytuł VII – „Zatrudnienie” Traktatu Amsterdamskiego** z 2 października 1997 roku, powołujący do życia europejską politykę zatrudnienia. Na tej podstawie państwa członkowskie oraz Unia Europejska zobowiązały się do podjęcia działań na rzecz opracowywania skoordynowanej polityki zatrudnienia oraz wspierania „wykwalifikowanej, wykszcolonej i zdolnej do adaptacji siły roboczej”, a także na rzecz tworzenia rynków pracy zdolnych do reagowania na zmiany ekonomiczne. Traktat zalecił państwom członkowskim, aby poprzez swoje polityki zatrudnienia i przy uwzględnieniu praktyk krajowych związanych z obowiązkami pracodawców i pracowników dążyły do skoordynowania działań na rzecz wspólnego celu, jakim jest wspieranie zatrudnienia, a co za tym idzie zmniejszanie poziomu bezrobocia.

Pierwszą decyzję dotyczącą koordynacji działań podejmowanych w poszczególnych krajach członkowskich na rzecz zmniejszenia bezrobocia podjęto w listopadzie 1997 roku w Luksemburgu, podczas **specjalnego szczytu Rady Europejskiej poświęconego poprawie sytuacji zatrudnieniowej**. Jako główne cele określono w nim walkę z bezrobociem długookresowym oraz bezrobociem wśród młodzieży. Za zasadniczą kwestię uznano kontynuowanie polityki wzrostu ukierunkowanej na stabilizację, uzdrawianie finansów publicznych, umiarkowany wzrost wynagrodzeń oraz reformy strukturalne. Stwierdzono ponadto, że w celu trwałego ograniczania bezrobocia należy opracować nową strategię opierającą się na „wytycznych w sferze zatrudnienia”, których elementem powinna być wspólna analiza sytuacji i wyznaczenie podstawowych kierunków polityki zatrudnieniowej. Zakres

wykorzystania wytycznych zależeń miał od ich adresatów, charakteru i potencjalnych skutków dla państw członkowskich. Wytyczne powinny być także zgodne z zasadą pomocniczości w odniesieniu do kompetencji państw członkowskich w sprawach zatrudnienia, w tym również kompetencji ich jednostek regionalnych.

Bezpośrednim wynikiem procesu luksemburskiego było większe zaangażowanie instytucji wspólnotowych w politykę rynku pracy i zwalczania bezrobocia. Częstokwem tego efektem był wzrost liczby osób aktywnych zawodowo oraz obniżenie liczby bezrobotnych w krajach, które podjęły wysiłki na rzecz uelastycznienia rynku pracy oraz dostosowania otoczenia administracyjno-prawnego do potrzeb gospodarczych (ułatwienia dla prowadzenia działalności gospodarczej). Dobrym przykładem jest tu Hiszpania, w której w latach 1996-2001 stopa bezrobocia zmniejszyła się o prawie 10% (z 23 do 13%). Jednocześnie europejska polityka zatrudnienia nie odniosła spodziewanych efektów w Niemczech, w których opór związków zawodowych wobec prób uelastyczniania prawa pracy nie pozwolił na osiągnięcie spodziewanych wyników w ograniczaniu liczby bezrobotnych.

Trudna sytuacja na rynku pracy oraz pozytywne efekty procesu luksemburskiego skłoniły państwa członkowskie do podniesienia rangi polityki rynku pracy i uznania jej za jedną z podstawowych polityk makroekonomicznych. Efektem tych działań było przyjęcie Agendy Lizbońskiej na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie 23-24 marca 2000. Wyznaczyła ona Unii Europejskiej nowy, strategiczny cel na najbliższe dziesięciolecie - stworzenie opartej na wiedzy, a zarazem najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, zdolnej do systematycznego wzrostu gospodarczego, zapewniającej większą liczbę lepszych miejsc pracy w warunkach większej spójności społecznej. Kompendium działań służących realizacji tego celu nazwano strategią lizbońską.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Lizbonie przyjęcie strategii powinno m.in. przywrócić warunki potrzebne do osiągnięcia pełnego zatrudnienia. Z tego względu koncentruje się ona na dwóch zasadniczych problemach:

- reformie instrumentów kreujących podaż na rynku pracy - poprawieniu konkurencyjności europejskiej siły roboczej (w kontekście rozwoju technologii informatycznych), oraz modernizacji systemu zabezpieczeń społecznych;

- reformie instrumentów kreujących popyt na rynku pracy - likwidacji barier administracyjnych, ułatwianiu tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw, stworzeniu środowiska administracyjnego i prawnego sprzyjającego tworzeniu przedsiębiorstw i prowadzeniu działalności gospodarczej.

W ramach tak sformułowanych celów można wyróżnić następujące priorytety:

- tworzenie sprzyjających warunków dla powstawania i rozwoju firm innowacyjnych, szczególnie w grupie MSP oraz stymulowanie przedsiębiorczości;
- rozwój aktywnej polityki zatrudnienia;
- poprawa jakości pracy;
- mobilność pracowników – otwarcie europejskich rynków pracy;
- inwestowanie w zasoby ludzkie;
- zabezpieczenia społeczne i promowanie integracji społecznej.

Tworzenie sprzyjających warunków powstawania i rozwoju firm innowacyjnych, szczególnie w grupie MSP oraz stymulowanie przedsiębiorczości.

W tej dziedzinie podkreślono konieczność podjęcia dalszych wysiłków w celu obniżenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej i wyeliminowania zbędnej biurokracji. Rada Europejska zaapelowała o przyjęcie przez Radę UE oraz Komisję Europejską, w oparciu o metodę otwartej koordynacji, uporządkowanych reguł dokonywania ocen w takich kwestiach jak:

- ilość czasu oraz koszty związane z utworzeniem firmy, wartość zainwestowanego kapitału ryzyka,
- podjęcia działań na rzecz przedsiębiorczej, innowacyjnej i otwartej Europy wraz z wieloletnim programem na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, na lata 2001-2005;
- opracowanie Karty Małych i Średnich Przedsiębiorstw, której postanowienia zobowiązywałyby państwa członkowskie do ukierunkowania instrumentów na małe przedsiębiorstwa oraz do odpowiedniego reagowania na ich potrzeby;
- przegląd instrumentów finansowych stosowanych przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny mających na celu wsparcie tworzenia małych przedsiębiorstw, przedsiębiorstw działających w sferze

zaawansowanej technologii oraz mikroprzedsiębiorstw, jak również innych inicjatyw kapitału ryzyka;

- konsultowanie proponowanych regulacji prawnych, ocena ich konsekwencji oraz wprowadzenie schematów kodyfikowania i przyswajania ustawodawstwa wspólnotowego, a także wprowadzenie systemu powtórnych analiz ustawodawstwa z uwagi na konieczność zapewnienia przedsiębiorstwom funkcjonowania w środowisku jasnych, prostych i skutecznych regulacji prawnych,
- poprawienie poziomu, większą terminowość oraz pełniejszą dostępność informacji statystycznych potrzebnych do dostosowywania w dziedzinach, które mają fundamentalne znaczenie dla polityki przedsiębiorstw.

Rozwój aktywnej polityki zatrudnienia

Rada Europejska przedstawiła cel realizacji aktywnej polityki zatrudnienia: doprowadzenie do wzrostu poziomu zatrudnienia w krajach członkowskich do wysokości 70% w roku 2010, a także wzrostu udziału kobiet na rynku pracy do 60% w 2010 r. Podkreślono przy tym konieczność zróżnicowania celów i działań w zależności od indywidualnej sytuacji każdego z państw członkowskich.

Podczas posiedzenia sztokholmskiego Rada Europejska ustanowiła przejściowe cele dotyczące stopy zatrudnienia w UE. Zgodnie z ustaleniami, w styczniu 2005 r. przeciętny poziom zatrudnienia powinien wynosić 67%, zaś w przypadku kobiet 57%. Rada Europejska wezwała państwa członkowskie, aby w narodowych planach działań na rzecz zatrudnienia przyjęły stosowne cele pośrednie dotyczące stopy zatrudnienia, przy uwzględnieniu sytuacji w kraju i regionach. Ponadto, Rada postanowiła, iż docelowy poziom zatrudnienia w odniesieniu do osób z grupy wiekowej 55-64 lata powinien wynieść 50% w 2010 r.

Rada oceniła pozytywnie dotychczasowe działania prowadzone w ramach procesu luksemburskiego. Wskazano jednak na konieczność podjęcia dalszych intensywnych działań w czterech dziedzinach:

- poprawa zdolności do zatrudnienia;
- położenie większego nacisku na szkolenia ustawiczne;
- wzrost zatrudnienia w sektorze usług;

- wspieranie realizacji polityki równouprawnienia m.in. poprzez tworzenie korzystnych warunków do łączenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym.

Rada UE i Komisja Europejska mają też przedstawić przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Barcelonie raport prezentujący:

- skuteczne instrumenty zwiększania zatrudnienia z uwzględnieniem zagadnień reformy systemu podatkowego, zabezpieczenia społecznego i walki z szarą strefą w zatrudnieniu;
- wskaźniki umożliwiające porównywanie dostępności systemów opieki nad dziećmi w poszczególnych krajach członkowskich.

Inwestowanie w zasoby ludzkie

Europejskie systemy edukacji i kształcenia muszą zostać dostosowane do potrzeb społeczeństwa opartego na wiedzy, jak również zapewnić poprawę poziomu i standardów zatrudnienia. Podczas szczytu lizbońskiego Rada Europejska wskazała, iż w tej dziedzinie do priorytetów należy rozwijanie systemów edukacyjno-szkoleniowych, które byłyby ściśle dopasowane do potrzeb poszczególnych grup społecznych i zawodowych. Ponadto, w dokumencie wezwano państwa członkowskie, aby we współpracy z Komisją i Radą UE podjęły działania na rzecz:

- zwiększenia nakładów w dziedzinie inwestycji w zasoby ludzkie (liczba młodych ludzi w wieku 18-24 lata z jedynie średnim wykształceniem powinna zmniejszyć się do roku 2010 o połowę);
- przekształcania szkół i ośrodków szkoleniowych w nowoczesne, ogólnodostępne centra edukacyjne o wielofunkcyjnym charakterze;
- wprowadzenia europejskiego certyfikatu potwierdzającego posiadanie podstawowych umiejętności informatycznych;
- zdefiniowania środków na rzecz zwiększenia mobilności studentów oraz kadry nauczycielskiej i instruktorskiej m.in. poprzez znoszenie istniejących barier w uznawaniu kwalifikacji i okresów odbytej nauki.

W uzupełnieniu instrumentów przedstawionych w Lizbonie, podczas posiedzenia sztokholmskiego do priorytetów w tej dziedzinie zaliczono także rozwój kształcenia

ustawicznego i pokonywanie deficytów kadrowych wśród pracowników nauki i techniki.

Zabezpieczenie społeczne i promowanie integracji społecznej

Strategia lizbońska koncentruje się wokół następujących problemów:

- zapewnienie równowagi i trwałości systemów zabezpieczeń społecznych;
- walkę z postępującą marginalizacją społeczną;
- zwiększenie roli partnerów społecznych.

Podczas szczytu w Lizbonie stwierdzono, że do najważniejszych zadań europejskiej polityki społecznej należą działania na rzecz zapewnienia równowagi i trwałości systemów zabezpieczeń społecznych, a w szczególności:

- konieczność wzmocnienia współpracy między państwami członkowskimi na rzecz wymiany doświadczeń w dziedzinie reformowania systemów emerytalnych (Grupa Robocza na Wysokim Szczeblu opracuje dokument na temat długoterminowego rozwoju systemów zabezpieczeń społecznych ze szczególnym uwzględnieniem analizy dotyczącej zrównoważenia systemów w latach 2010 – 2020).
- nowelizacja Rozporządzenia Rady 1408/71 w sprawie koordynacji systemów ubezpieczeń społecznych.

W uzupełnieniu tych działań Rada Europejska podczas szczytu w Sztokholmie zwróciła uwagę na konieczność utrzymania długookresowej równowagi finansów publicznych, szczególnie w świetle procesu starzenia się społeczeństwa i jego konsekwencji dla finansowania systemów ubezpieczeń społecznych. Ponadto, odwołując się do postanowień Europejskiej Agendy Społecznej przyjętej przez Radę Europejską w Nicei, wskazano na potrzebę modernizacji dotychczasowego modelu socjalnego UE.

W zakresie promowania integracji społecznej strategia lizbońska zwraca szczególną uwagę na kwestię postępującej marginalizacji społecznej. W opinii Rady społeczeństwo informacyjne stwarza ogromny potencjał, który może być pomocny w ograniczaniu marginalizacji społecznej, zarówno poprzez stworzenie warunków ekonomicznych (szybszy wzrost gospodarczy, zwiększenie zatrudnienia) jak i

poprzez tworzenie nowych możliwości uczestnictwa w rozwoju gospodarczym. Aby uniknąć stale powiększającej się przepaści między tymi, którzy mają dostęp do nowej wiedzy, i tymi, którzy są z niej wyłączeni, należy podjąć działania na rzecz promowania szerszego dostępu do wiedzy oraz na rzecz walki z bezrobociem. Zagadnieniem tym szczegółowo zajęła się Rada Europejska na szczycie w Nicei, uzgadniając konkretne cele i metody działania w tym zakresie (Europejska Agenda Społeczna) oraz podkreślając jednocześnie, że państwa członkowskie powinny tym zagadnieniom przyznać priorytet w Narodowych Strategiach Zatrudnienia.

Przemiany w zakresie polityki zatrudnienia powinny również uwzględniać udział partnerów społecznych. Do ich roli w kreowaniu zmian na rynku pracy po raz pierwszy odniosła się Rada Europejska podczas posiedzenia w Sztokholmie. W jej opinii zdecydowany i aktywny udział partnerów społecznych jest niezbędny nie tylko dla oceny dokonanego postępu, lecz także dla realizacji reform, których powodzenie wymaga zaangażowania zarówno pracowników jak i pracodawców. Wychodząc naprzeciw tej potrzebie Rada Europejska zaaprobowała powołanie w Dublinie jednostki badawczej *European Observatory for Industrial Change*. (Europejskiego Obserwatorium Przemian w Przemysle).

Poprawa jakości zatrudnienia

Kwestia ta została po raz pierwszy podjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sztokholmie. W konkluzjach stwierdza się, że dostosowanie modelu społecznego do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych wymaga przede wszystkim wzrostu poziomu zatrudnienia. Cel ten może być osiągnięty tylko przez jednoczesne zwiększanie zarówno liczby, jak i jakości miejsc pracy. Priorytetowe działania powinny w szczególności dotyczyć promowania właściwego otoczenia pracy dla wszystkich, w tym równość szans osób niepełnosprawnych oraz równość mężczyzn i kobiet, elastycznej organizacji pracy, pozwalającej łatwiej godzić życie zawodowe z osobistym, edukację i kształcenie ustawiczne, zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy.

Dążąc do realizacji tak zarysowanych działań uzgodniono, że państwa członkowskie i Rada UE:

- zdefiniują wspólne stanowiska dotyczące utrzymania i polepszania jakości miejsc pracy. Zobowiązanie to zostanie także zawarte jako ogólny cel w wytycznych polityki zatrudnienia na rok 2002.
- opracowane zostaną dokładne liczbowe i ilościowe wskaźniki służące opisowi jakości miejsca pracy oraz określające równość płac kobiet i mężczyzn.
- nastąpi nowelizacja prawodawstwa dotyczącego równych szans zatrudnienia, warunków pracy, szkolenia i awansu zawodowego.

Mobilność pracowników – otwarcie europejskich rynków pracy

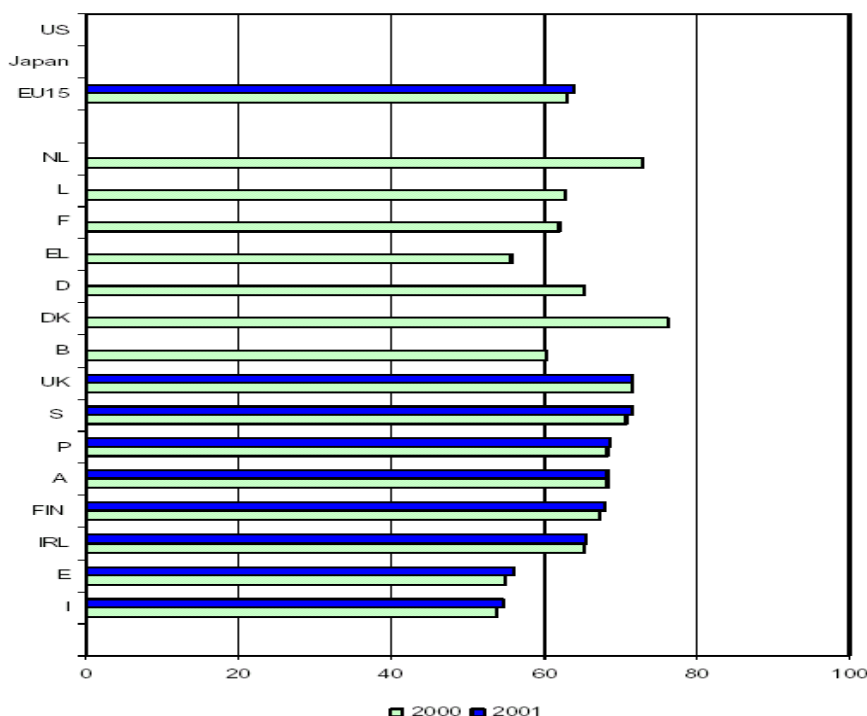
Utworzenie europejskiego rynku pracy jest nowym priorytetem w ramach strategii lizbońskiej, uzgodnionym podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sztokholmie. Uznano bowiem, że znoszenie przeszkód w mobilności zawodowej pracowników jest nieodzownym czynnikiem modernizacji i podnoszenia elastyczności rynków pracy. Mając to na uwadze postanowiono, że:

- konieczne jest przyjęcie ułatwień w sprawie mobilności studentów, osób przyuczających się, młodych wolontariuszy i nauczycieli, a państwa członkowskie zobowiązano do wdrożenia planów działania w tym zakresie.
- należy podjąć współpracę z rządami, narodowymi urzędami pracy i zainteresowanymi stronami, której celem powinno być zbadanie możliwości stworzenia centralnej europejskiej bazy danych dotyczącej mobilności zawodowej. Zawierałaby ona informacje o wolnych miejscach pracy, życiorysach pracowników oraz możliwościach kształcenia.
- zobowiązano także Komisję Europejską do powołania Grupy Zadaniowej do spraw Umiejętności i Mobilności. Jej zadaniem będzie zbadanie charakterystycznych cech europejskiego rynku pracy i zidentyfikowanie przeszkód w jego funkcjonowaniu. Na podstawie wyników prac Grupy Roboczej, podczas wiosennej sesji Rady Europejskiej w 2002 r., Komisja przedstawi Plan działania dotyczący rozwoju i otwarcia nowych europejskich rynków pracy oraz przygotuje propozycje ujednoczenia systemu uznawania kwalifikacji i okresów studiów (raport Grupy Zadaniowej przedstawiony został w grudniu 2001r.).

Dokonując wstępnej analizy polskiej polityki zatrudnienia z wytycznymi strategii lizbońskiej można stwierdzić, że jest ona zasadniczo zgodna. Działania podjęte w

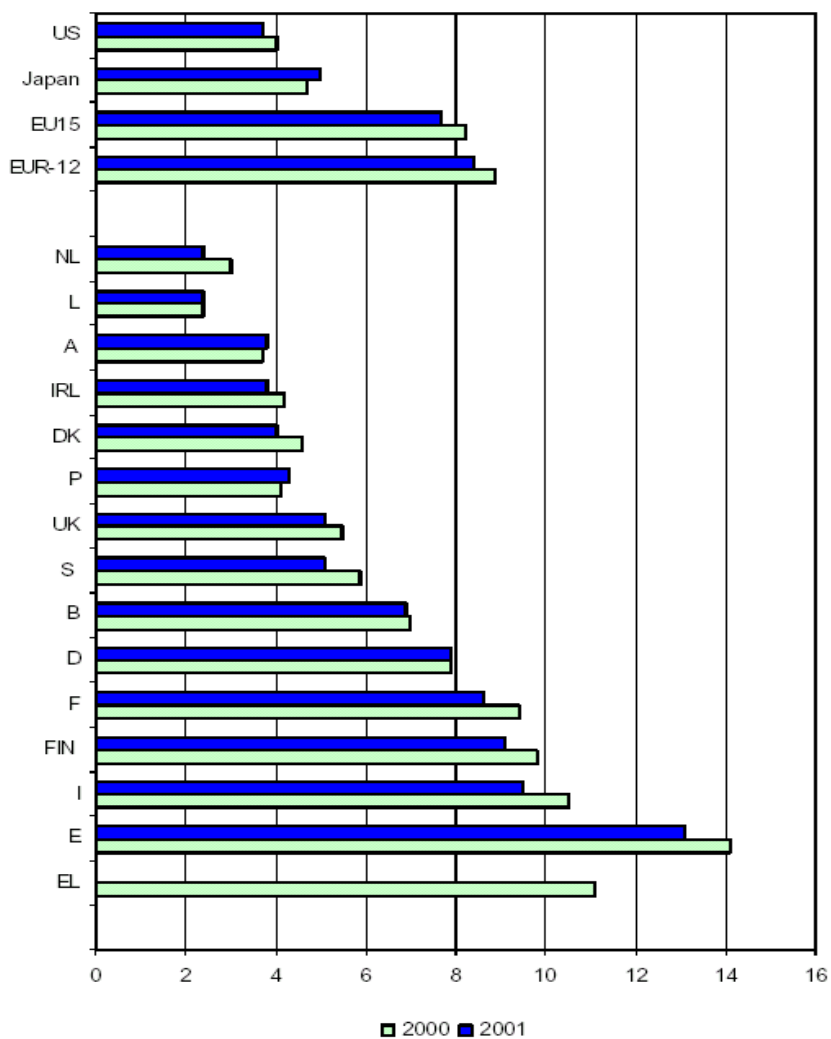
ramach takich programów jak „Przede wszystkim przedsiębiorczość” oraz „Pierwsza praca” odpowiadają na zalecenia dotyczące ułatwiania w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, a także zwiększania roli aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. W tym kontekście można wykorzystać w promowaniu tych programów również ich zgodność z wytycznymi Unii Europejskiej. Ponadto wydaje się wskazane skorzystanie z elementów strategii lizbońskiej przy programowaniu kolejnych działań, skierowanych na poprawę sytuacji na polskim rynku pracy.

Rys. 1 Stopa zatrudnienia w państwach członkowskich Unii Europejskiej - procentowy udział populacji w wieku produkcyjnym (15-64 lata).



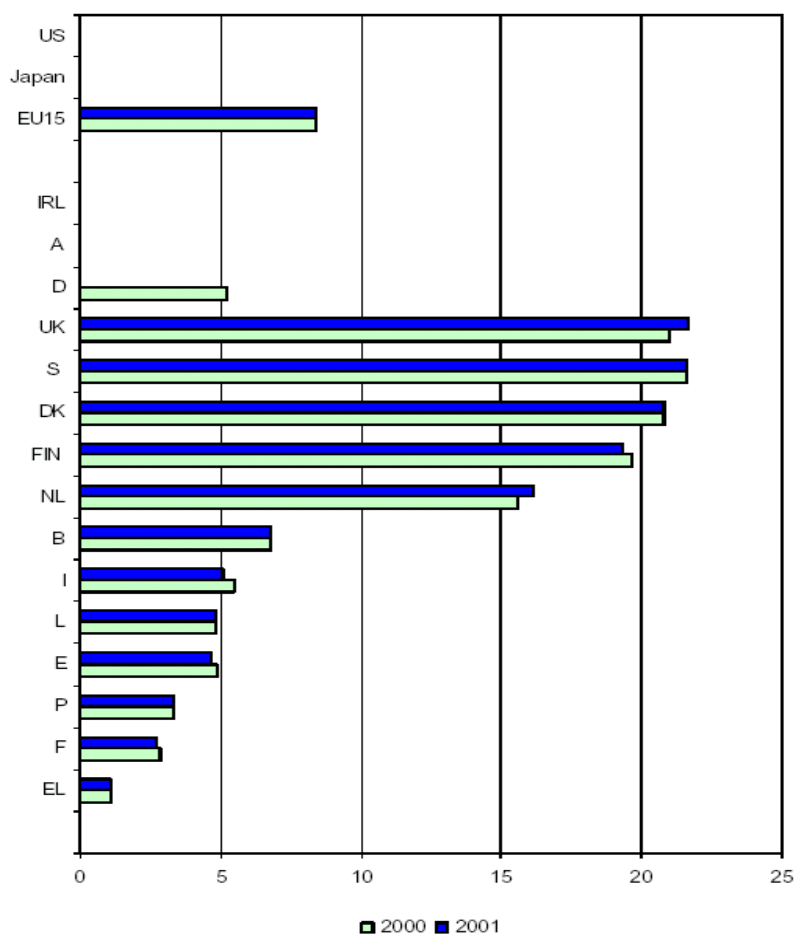
Źródło: Eurostat w: Annex 2 to the Commission Staff Working Paper (in support of the Report from the Commission to the Spring European Council in Barcelona) „The Lisbon Strategy – Making Change Happen”, SEC(2002) 29 - (dane dot. roku 2001 mają charakter prognostyczny)

Rys. 2 Stopa bezrobocia w państwach członkowskich UE – udział osób bezrobotnych w liczbie osób aktywnych zawodowo.



Źródło: Eurostat w: Annex 2 to the Commission Staff Working Paper (in support of the Report from the Commission to the Spring European Council in Barcelona) „The Lisbon Strategy – Making Change Happen”, SEC(2002) 29 - (dane dot. roku 2001 mają charakter prognostyczny)

Rys. 3 Kształcenie ustawiczne w państwach członkowskich Unii Europejskiej – procentowy udział populacji w wieku 25-64 lata w systemie kształcenia.



Źródło: Eurostat w: Annex 2 to the Commission Staff Working Paper (in support of the Report from the Commission to the Spring European Council in Barcelona) „The Lisbon Strategy – Making Change Happen”, SEC(2002) 29 - (dane dot. roku 2001 mają charakter prognostyczny)

Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie

Podczas kolejnego posiedzenia Rady Europejskiej poświęconego przeglądowni strategii lizbońskiej (Barcelona 14-15 marca br.) Rada Europejska zidentyfikowała trzy priorytetowe obszary, które wymagają specyficznych inicjatyw oraz działań:

- aktywna polityka na rzecz pełnego zatrudnienia – zwiększenie liczby oraz jakości miejsc pracy;
- wzmocnienie Europejskiej Strategii Zatrudnienia;
- promocja działań mających na celu zwiększenie mobilności oraz umiejętności (kwalifikacji) w ramach Unii Europejskiej.

Aktywna polityka na rzecz pełnego zatrudnienia

Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła wyniki specjalnego szczytu poświęconego kwestiom społecznym (Social Summit), podczas którego partnerzy społeczni uzgodnili wspólne ramy działań na rzecz długofalowego podejścia do kwestii rozwoju kompetencji oraz kwalifikacji. Jednocześnie Rada Europejska zaapelowała do partnerów społecznych, aby umiejscowili swoje strategie na wszystkich szczeblach terytorialnych (wspólnotowym, narodowym, regionalnym i lokalnym) i sektorowych. Ponadto zobligowano państwa członkowskie do corocznego opracowywania raportów informujących o podjętych działaniach, zarówno na poziomie narodowym jak i wspólnotowym, które następnie mogłyby być prezentowane podczas kolejnych szczytów poświęconych kwestiom społecznym.

Wzmocnienie Europejskiej Strategii Zatrudnienia

Rada Europejska podkreśliła, że realizacja Europejskiej Strategii Zatrudnienia zainicjowanej podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Luksemburgu (tzw. proces luksemburski) potwierdziła swoje znaczenie oraz rolę jaką odegrała w rozwiązywaniu problemu bezrobocia w Europie. Średniookresowy przegląd Strategii, który będzie miał miejsce w roku 2002, powinien być oparty na jej dotychczasowych dokonaniach oraz włączeniu celów uzgodnionych w Lizbonie. W związku z powyższym Europejska Strategia Zatrudnienia powinna:

- zostać uproszczona, w szczególności poprzez redukcję liczby wytycznych, jednocześnie nie może to osłabić jej efektywności;

- czas obowiązywania Strategii powinien zostać skorelowany z terminem ustalonym podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie (rok 2010), łącznie z średniookresową ewaluacją realizacji Strategii przewidzianą na rok 2006, mająca na celu monitoring realizacji średniookresowych celów uzgodnionych podczas posiedzenia rady Europejskiej w Sztokholmie.
- ulec wzmocnieniu rola oraz zakres odpowiedzialności partnerów społecznych w odniesieniu do implementacji oraz monitoringu realizacji wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia.

Zrewidowana Europejska Strategia Zatrudniania, w opinii Rady Europejskiej, powinna koncentrować się wokół kwestii wzrostu stopy zatrudnienia, w szczególności poprzez promocję zatrudnialności oraz usuwanie barier oraz tworzenie zachęt dla podejmowania zatrudnienia, zachowując jednocześnie dotychczasowe wysokie standardy europejskiego modelu społecznego. Konieczna jest również ścisła współpraca pomiędzy partnerami społecznymi oraz władzami narodowymi, w szczególności w zakresie kształcenia ustawicznego, jakości pracy oraz równouprawnienia kobiet i mężczyzn.

W opinii Rady Europejskiej zmodyfikowana Europejska Strategia Zatrudnienia powinna koncentrować się wokół następujących kwestii:

- w ramach działań państw członkowskich zmierzających do obniżania obciążeń podatkowych, priorytetem powinna stać się redukcja progów podatkowych dla osób o najniższych dochodach,
- system zabezpieczeń społecznych powinien zostać tak zaadoptowany, aby podejmowanie pracy oraz jej poszukiwanie stało się opłacalne,
- narodowe instytucje odpowiedzialne za politykę zatrudnienia oraz tworzenie i wspieranie układów zbiorowych (respektujący autonomię partnerów społecznych) powinny wziąć pod uwagę związek pomiędzy rozwojem wynagrodzeń oraz warunkami istniejącymi na rynku pracy, a w konsekwencji pozwolić na rozwój polityki wynagrodzeń zgodnie z rozwojem produktywności oraz zróżnicowania w zakresie kwalifikacji.
- państwa członkowskie powinny tworzyć zachęty (bodźce) dla zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy oraz dołożyć wszelkich starań, w ramach narodowych wzorców, aby do roku 2010, 90% dzieci w wieku od 3 do 7 lat miało zapewnioną opiekę w przedszkolu, a 33% dzieci poniżej 3 lat – w żłobku,

- państwa członkowskie powinny dostosować reguły zatrudniania do potrzeb osób starszych. Do roku 2010 średni wiek przechodzenia na emeryturę powinien wzrosnąć o pięć lat (z obecnych 58 do 63 lat). Postęp w tej dziedzinie będzie corocznie monitorowany, przed każdym wiosennym posiedzeniem Rady Europejskiej.

Promocja działań mających na celu zwiększenie mobilności oraz umiejętności w ramach Unii Europejskiej.

Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła Plan Działań Komisji Europejskiej na rzecz zniesienia od 2005 roku barier na europejskich rynkach pracy oraz zaapelowała do Rady UE o podjęcie niezbędnych działań, aby proponowane rozwiązania znalazły swe odzwierciedlenie w praktyce. Do priorytetowych działań w tym zakresie zaliczono:

- stworzenie otoczenia regulacyjnego pozwalającego na zwiększenie mobilności osób w zakresie edukacji, badań oraz innowacji;
- obniżenie barier prawnych i administracyjnych w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych;
- zapewnienie, aby wszyscy zostali wyposażeni w odpowiednie podstawowe kwalifikacje, w szczególności te, które odnoszą się zaawansowanych technologii,
- zwiększenie procesu transferu uprawnień związanych z ubezpieczeniem społecznym, łącznie z systemem emerytalnym w ramach Unii Europejskiej. Rada Europejska jako kwestie szczególnej wagi potraktowała nowelizację Rozporządzenia (EEC) 1408/71 dotyczącego koordynacji systemu zabezpieczeń społecznych, tak aby znowelizowane Rozporządzenie mogło wejść w życie przed końcem 2003 roku,

Ponadto, Rada Europejska zdecydowała o wprowadzeniu w państwach członkowskich UE jednolitej, elektronicznej karty ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych. Konkretnie propozycje Komisji Europejskiej w tym zakresie zostaną zaprezentowane podczas wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w roku 2003. Utworzony zostanie także, we współpracy z państwami członkowskimi, europejski serwis informacyjny poświęcony mobilności zawodowej, który powinien osiągnąć pełną operatywność najpóźniej do końca 2003 roku.

Wzmocnienie wymiaru społecznego – Agenda Społeczna

Agenda Społeczna uzgodniona podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei powinna stanowić ważny czynnik wzmocnienia europejskiego modelu społecznego. Wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej w 2003 roku, powinno stanowić okazję dla pogłębionej oceny postępu w realizacji wyznaczonych celów oraz jeśli będzie to konieczne, stać się impulsem do podjęcia dalszych działań.

Nowe podejście w zakresie europejskiego wymiaru społecznego obejmie:

- zwiększenie zaangażowania pracowników w proces zmian i przekształceń, które ich dotyczą. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła sposób, w jaki partnerzy społeczni, poprzez dialog oraz podejście prewencyjne, zaczęli rozwiązywać problem restrukturyzacji. Rada Europejska wezwała jednocześnie partnerów społecznych o aktywniejsze zaangażowanie na rzecz wymiany najlepszych praktyk związanych z problemem restrukturyzacji przemysłu;
- wzmocnienie jakościowego aspektu polityki zatrudnienia, w szczególności w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy – Rada Europejska zaapelowała do Rady UE o rozpatrzenie, jako zadanie o charakterze priorytetowym, przyszłej informacji Komisji Europejskiej poświęconej wspólnotowej strategii na rzecz zdrowia i bezpieczeństwa.

Rada Europejska podkreśliła ponadto znaczenie, jakie powinno zostać przywiązywane do kwestii walki ubóstwem oraz marginalizacją społeczną. Zaapelowała do państw członkowskich, aby w Narodowych Planach Działań do 2010 roku uwzględnione zostały działania na rzecz znaczącej redukcji liczby osób, którym zagraża ubóstwo oraz marginalizacja.

Rozdział II Reforma europejskich rynków papierów wartościowych

Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie potwierdził kluczową rolę rynków finansowych w stymulowaniu inwestycji oraz zwiększania zatrudnienia w UE. Głównym celem strategii lizbońskiej, w kontekście liberalizacji zasad rządzących rynkami finansowymi, jest przyspieszenia działań zmierzających do pełnej integracji europejskich rynków finansowych w ramach Unii Europejskiej. Jest to jeden z elementów, bez którego nie uda się zrealizować głównego celu założonego w Lizbonie, a więc stworzenia z Unii Europejskiej, do końca 2010 roku najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie.

Początek dyskusji na temat liberalizacji rynku usług finansowych miał miejsce na szczycie Rady Europejskiej w Cardiff w czerwcu 1998 roku¹. Podkreślono tam rolę rynków finansowych w stymulowaniu inwestycji oraz zwiększaniu zatrudnienia w UE, poprzez lepszą alokację kapitału i obniżenie kosztów inwestowania. Zwrócono także uwagę na konieczność zmian wynikających z przygotowywanego wprowadzenia wspólnej waluty *euro*. Znalazło to swój oddźwięk w komunikacie Komisji Europejskiej z 1998 roku², w którym określono pięć podstawowych działań, mających na celu zapewnienie sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku usług finansowych. Były to:

- Wyposażenie Unii w rozwiązania prawne odpowiadające kierunkowi zmian rynków finansowych;
- Zlikwidowanie rozdrobnienia rynków kapitałowych w celu redukcji kosztów gromadzenia kapitału;
- Ułatwienie dostawcom wolnego świadczenia usług finansowych przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu ochrony konsumenta;
- Zwiększenie koordynacji działań instytucji nadzorujących rynki finansowe;
- Stworzenie zintegrowanej na poziomie wspólnotowym infrastruktury umożliwiającej swobodne zawieranie transakcji finansowych.

Wnioski i założenia ze szczytu w Cardiff potwierdzone zostały na szczycie Rady Europejskiej w Wiedniu w grudniu 1998 roku³.

¹ Pt. 17, Presidency Conclusions from Cardiff European Council (15-16 czerwca 1998).

² COM (1998) 625. „Financial Services: building a framework for action”

³ Pt. 51, Presidency Conclusions from Vienna European Council (11-12 grudnia 1998).

Kolejnym etapem było przedstawienie przez Komisję Europejską, w maju 1999 roku, szczegółowego planu działań (*Action Plan*), mającego na celu wprowadzenie jednolitego rynku usług finansowych w UE⁴.

Plan ten zawierał cztery cele strategiczne:

Stworzenie jednolitego hurtowego rynku przepływów finansowych

Miało to ułatwić gromadzenie kapitału przez emitentów papierów wartościowych oraz stworzyć unijne ramy prawne dla zintegrowanego rynku papierów wartościowych i instrumentów pochodnych. Dodatkowo, w ramach tego celu zakładano stworzenie zunifikowanego systemu sprawozdawczości finansowej oraz bezpiecznych i przejrzystych warunków wewnątrzunijnego systemu restrukturyzacji przedsiębiorstw.

Realizacja tych zadań nastąpić m.in. poprzez:

- przyjęcie do końca 2002 roku zmian dyrektyw dotyczących prospektów emisyjnych⁵;
- wydanie komunikatu Komisji Europejskiej dotyczącego rozróżnienia zaawansowanych⁶ i drobnych inwestorów oraz poprzez przyjęcie do 2003 roku dyrektywy dotyczącej manipulacji na rynku finansowym;
- zmianę do 2001 roku 4-tej i 7-mej dyrektywy o spółkach, wdrożenie dyrektywy w sprawie ostateczności rozliczeń w systemie płatniczym i rozliczeń papierów wartościowych;
- doprowadzenie do politycznego konsensusu i przyjęcia dyrektywy dotyczącej przejęć oraz sfinalizowanie rozmów dotyczących statutu spółki europejskiej;
- stworzenie optymalnych warunków dla inwestowania poprzez opracowanie ram dla funkcjonowania funduszy emerytalnych drugiego filaru, sfinalizowanie politycznych uzgodnień i przyjęcie nowych aktów prawnych dotyczących funduszy inwestycyjnych⁷, tzw. UCITS oraz przyjęcie do 2002 roku dyrektywy o nadzorze nad funduszami emerytalnymi.

⁴ COM (199) 232. 11.05.99 „Financial Services: Implementing the framework for financial markets: Action Plan”.

⁵ dyrektywy 79/279/EWG, 80/390/EWG, 82/121/EWG, 88/627/EWG oraz 89/298/EWG.

⁶ Angielski termin „sophisticated investor”.

⁷ Dotychczas obowiązującym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie funduszy inwestycyjnych jest dyrektywa 85/611/EWG o funduszach inwestycyjnych

Uproszczenie funkcjonowania detalicznych rynków finansowych

Głównym celem uproszczeń było umożliwienie konsumentom pełnego korzystania z jednolitego rynku finansowego i stworzenie regulacji prawnych umożliwiających rozszerzenie kanałów dystrybucji usług finansowych na całą UE. Cel ten miał zostać osiągnięty m.in. poprzez sfinalizowanie uzgodnień oraz przyjęcie dyrektywy regulującej świadczenie usług finansowych na odległość oraz opracowanie zielonej księgi dotyczącej e-commerce (handlu elektronicznego) w usługach finansowych⁸.

Wprowadzenie najnowocześniejszych zasad i systemu nadzoru rynków finansowych,

Celem było umożliwienie sektorowi bankowemu, poprzez wprowadzenie odpowiednich standardów, sprostanie rosnącej presji konkurencyjnej. Zakładano także, że Unia Europejska zacznie pełnić kluczową rolę w ustanawianiu międzynarodowych standardów regulacyjnych i nadzorczych w kwestii rynków finansowych.

Główne propozycje działań dla realizacji tego celu to przyjęcie:

- dyrektywy dotyczącej pieniądza elektronicznego;
- dyrektywy o zakładaniu i likwidacji funduszy inwestycyjnych;
- dyrektywy o zakładaniu i likwidacji banków;
- dyrektywy w sprawie zwalczania prania brudnych pieniędzy;
- oraz określenie zasad dla syndykatów finansowych zgodnie z zaleceniami „Joint Forum”.

Stworzenie ogólnych warunków sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku finansowego, które miało opierać się na zmniejszeniu różnic w systemie podatkowym

Osiągnięcie tego celu miało nastąpić poprzez:

- przyjęcie dyrektywy ujednocniającej podatek od prywatnych oszczędności (lokat terminowych, obligacji),
- przyjęcie *Code of Conduct* dotyczącego podatków od przedsiębiorstw.

⁸ 30 października 2001 roku został opublikowany wspólny raport CEPS i ECRI „Regulating E-commerce in financial services”.

Całościowo *Action Plan* zakładał przyjęcie do końca 2003 roku 42 aktów prawnych i podjęcie 4 innych działań⁹.

Dodatkowym impulsem do szybkiego stworzenia jednolitego rynku usług finansowych było połączenie na początku 2000 roku, paryskiej, brukselskiej i amsterdamskiej giełdy papierów wartościowych oraz połączenie jeszcze tego samego roku giełdy londyńskiej i frankfurckiej.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie uznano, że liberalizacja usług finansowych przebiega zbyt wolno i należy podjąć działania, które przyspieszą ten proces. Podkreślono także znaczenie rynków ryzyka kapitałowego w innowacyjności i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Główną konkluzją szczytu lizbońskiego było wyznaczenie na koniec 2005 roku daty realizacji *Action Plan* w odniesieniu do rynków finansowych.

Za priorytetowe działania uznano:

- zunifikowanie w ramach UE dostępu do kapitału inwestycyjnego, w szczególności dla MSP poprzez stworzenie tzw. „*single passport*” dla emitentów papierów wartościowych;
- likwidację barier w inwestowaniu w fundusze emerytalne;
- integrację i usprawnienie funkcjonowania rynków rządowych papierów dłużnych;
- unifikację sprawozdawczości finansowej przedsiębiorstw.

W strategii lizbońskiej zapowiedziano także pełne wprowadzenie *Action Plan* w odniesieniu do kapitału ryzyka do końca 2003 roku oraz przyspieszenie wdrażania nowych regulacji dotyczących warunków przejęć przedsiębiorstw oraz zakładania instytucji kredytowych i ubezpieczeniowych. Ostatnim elementem miała być kontynuacja przyjmowania pakietu regulacji dotyczącego opodatkowania transakcji finansowych.

W odpowiedzi na postanowienia szczytu w Lizbonie, 17 lipca 2000 roku utworzony został zespół ekspertów, nazwany „grupą mędrców” (*Group of Wise Men*), którego zadaniem było opracowanie raportu przedstawiającego zdolność sprostania zmianom na europejskich rynkach papierów wartościowych przez obecnie funkcjonujące mechanizmy regulacyjne oraz przygotowanie propozycji ewentualnych

⁹ COM (199) 232. 11.05.99 „Financial Services: Implementing the framework for financial markets: Action Plan”.

zmian systemu. Przewodniczącym grupy został Aleksander Lamfalussy (Szef Banku Centralnego Belgii). Raport wstępny został przedstawiony 9 listopada 2000 roku. Zaproponowano w nim, aby propozycje nowego prawa dotyczącego rynków papierów wartościowych kierowane były na szybką ścieżkę legislacyjną. Zgodnie z propozycją grupy eksperckiej, powinna powstać ramowa legislacja (stworzona przez Radę UE i Parlament Europejski), natomiast legislację szczegółową powinna tworzyć specjalnie do tego celu powołana komisja (*EU securities committee*), składająca się z przedstawicieli Komisji Europejskiej i reprezentantów państw członkowskich. Nowy system powinien zostać wprowadzony do końca 2002 roku, natomiast w roku 2004 powinien zostać poddany kolejnej modyfikacji. Odrzucono natomiast wcześniejszą propozycję utworzenia stabilizatora unijnego rynku papierów wartościowych tzw. *Euro-sec*, ponieważ wymagałoby to zmian w traktatach.

Ostatecznie 6 lipca 2001 roku Komisja Europejska utworzyła dwa organy zajmujące się wprowadzaniem nowych regulacji dot. rynków finansowych – *European Securities Committee (ESC)* i *Committee of European Securities Regulators (CESR)*. Zgodnie z postanowieniami Komisji Europejskiej, zadaniem ESC jest konsultowanie nowych aktów prawnych. Po uzyskaniu odpowiednich kompetencji od Rady UE i Parlamentu Europejskiego, ESC będzie mogło też przyjmować techniczne regulacje dotyczące rynków finansowych. W jego składzie zasiadać będą przedstawiciele państw członkowskich. Inną funkcję pełni CESR - jest to niezależne ciało doradcze, którego zadaniem jest konsultowanie Komisji przy wdrażaniu regulacji technicznych. CESR, podobnie jak ESC, składa się z przedstawicieli państw członkowskich.

Ze względu na wydarzenia 11 września 2001 roku, w dniu 21 września 2001 roku odbyło się w Brukseli specjalne spotkanie Rady Europejskiej, na którym stwierdzono, że spowolnienie wzrostu gospodarek europejskich będzie większe niż wcześniej przewidywano.

Stwierdzono jednocześnie, że mimo poważnego szoku, globalne i europejskie rynki finansowe nie poniosły poważnych strat. Nastąpiło jedynie czasowe zmniejszenie płynności finansowej oraz zwiększenie wahań kursów walutowych. Większe straty poniosły natomiast rynki akcji spółek giełdowych oraz sektor ubezpieczeniowy.

Podczas spotkania Rady Europejskiej podkreślono jednocześnie konieczność podjęcia wszelkich działań w walce z terroryzmem. Wynikiem tego było

sfinalizowanie uzgodnień dotyczących dyrektywy w sprawie zapobieganiu praniu brudnych pieniędzy oraz dyrektywy w sprawie nadużyć rynkowych.

Zgodnie ze strategią lizbońską Komisja Europejska co roku, w pierwszym kwartale, przed posiedzeniem kolejnych szczytów Rady Europejskiej ma przedstawiać raporty prezentujące stan realizacji planu działań.

Dotychczas przedstawiono pięć Raportów Komisji Europejskiej dla Rady Europejskiej (w czasie posiedzeniu ministrów finansów państw członkowskich). Ostatni z nich został przekazany Radzie Europejskiej 14 grudnia 2001 roku, w związku ze zbliżającym się szczytem w Barcelonie w marcu 2002 roku.

Raport podkreśla znaczący postęp we wdrażaniu określonych regulacji, a w szczególności:

- doprowadzenie do politycznego porozumienia odnośnie dyrektywy dot. marketingu na odległość¹⁰, co umożliwi jej przyjęcie do czerwca 2002 roku;
- przyjęcie dyrektywy dotyczącej handlu elektronicznego, która weszła w życie w styczniu 2002 roku;
- przyjęcie dyrektywy o zapobieganiu praniu brudnych pieniędzy;
- przyjęcie statutu spółki europejskiej;
- końcowa faza przyjmowania dyrektyw dotyczących funduszy inwestycyjnych, tzw. UCITS.

Dokonując podsumowania (na podstawie raportu) dotychczasowego procesu liberalizacji rynku usług finansowych można stwierdzić, że na 46 działań zawartych w *Action Plan* (przyjęcie 42 aktów prawnych i podjęcie 4 innych działań) zrealizowanych w pełni zostało 26, natomiast znaczący postęp, umożliwiający szybkie sfinalizowanie działań, dokonał się w odniesieniu do 18 działań.

Nie zanotowano jednak postępu w odniesieniu do 2 działań tj. przyjęcia dyrektywy o przejęciach oraz zmianie 14 dyrektywy o spółkach¹¹. Specjalnie powołana przez Komisję Europejską grupa do prac nad regulacjami dotyczącymi spółek przekazała rekomendacje do zmian ww. regulacji. Nowe propozycje aktów prawnych zostaną przedstawione Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu do końca 2002 roku.

¹⁰ Porozumienie osiągnięto 27 września 2001 roku na posiedzeniu Rady ds. Rynku Wewnętrznego.

¹¹ Szczegółowy wykaz realizacji działań zawartych w *Action Plan* dostępny na stronie internetowej http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/index.htm.

Ostatecznie Komisja Europejska w komunikacie¹² przygotowanym na szczyt Rady Europejskiej w Barcelonie stwierdziła, że program stworzenia jednolitego rynku dla wszystkich usług finansowych do końca 2005 roku jest realizowany z opóźnieniami wynikającymi z niedostatecznych działań Parlamentu Europejskiego i Rady UE we wdrażaniu prawa.

Jednocześnie Komisja podkreśliła trzy dziedziny, na które Rada Europejska powinna zwrócić szczególną uwagę podczas szczytu w Barcelonie. Jednym z nich jest dalsza kontynuacja reform ekonomicznych, w szczególności zaś przyspieszenie prac nad pełną integracją rynków finansowych.

W perspektywie zbliżającego się rozszerzenia Unii Europejskiej Komisja Europejska przedstawiła Polsce propozycje zmian dotyczących regulacji rynku i zasad nadzoru rynku kapitałowego usług finansowych. W odniesieniu do rynku usług finansowych podkreślono konieczność stworzenia instytucji i infrastruktury nadzoru rynków finansowych. Strona polska zadeklarowała ustosunkowanie się do propozycji Komisji po przedstawieniu wyników raportu opracowanego przez ekspertów europejskich organizacji nadzoru rynków finansowych¹³. Ocenie ekspertów poddano system nadzoru w sektorze finansowym, w sektorze bankowym, oraz sektorze ubezpieczeń. Ocenie poddano także system zapobiegania praniu brudnych pieniędzy. Ostateczne wyniki oceny znane będą po przedstawieniu raportu końcowego¹⁴.

Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie.

Rada Europejska na szczycie w Barcelonie (14-15 marca 2002 roku) podkreśliła znaczenie osiągniętego porozumienia odnośnie rozwiązań zawartych w raporcie Lamfalussy'ego z perspektywy budowania jednolitego rynku finansowego w UE. Jednocześnie nalega ona na przyspieszenie działań legislacyjnych w tym zakresie. Terminowe wdrażanie planu działań w zakresie usług finansowych (*Financial Services Action Plan*) jest bowiem kluczowe z punktu widzenia reform europejskiego rynku finansowego. Osiągnięcie w pełni zintegrowanych rynków papierów

¹² COM (2002) final, „The Lisbon Strategy – making change happen”.

¹³ W dniach od 15-19 października 2001 roku przebywała w Polsce grupa siedmiu ekspertów europejskich organizacji nadzoru rynków finansowych. Celem ich wizyty była ocena postępów w procesie dostosowania polskiego systemu nadzoru i zarządzania rynkami finansowymi do warunków funkcjonowania na jednolitym rynku wspólnotowym.

wartościowych i kapitału ryzyka winno mieć miejsce do 2003 roku, a rynku usług finansowych - do roku 2005.

Rada Europejska zwróciła się także do Rady UE i Parlamentu Europejskiego o przyjęcie w najszybszym możliwym terminie propozycji dyrektyw o zabezpieczeniach (*Collateral*); o nadużyciach rynkowych (*Market Abuse*); o ubezpieczeniach pośredników (*Insurance Intermediaries*); o marketingu na odległość w zakresie usług finansowych (*Distance Marketing of Financial Services*); o konglomeratach finansowych (*Financial Conglomerates*); o prospektach i pracowniczych funduszach emerytalnych (*Prospectuses and Occupational Pension Funds*) oraz rozporządzenia o przyjęciu międzynarodowych standardów w rachunkowości (*International Accounting Standards Regulation*). Ponadto Rada Europejska podkreśliła znaczenie zintensyfikowania prac nad przyjęciem dyrektywy o przejęciach oraz o usługach inwestycyjnych.

¹⁴ „Peer review report on effective financial services supervision in Poland” – wersja robocza ww. raportu została przedstawiona 11 stycznia 2002 roku

Rozdział III Liberalizacja telekomunikacji

Jednym z zasadniczych obszarów strategii lizbońskiej jest liberalizacja telekomunikacji. Ma to przyczynić się do rozwoju tej branży, a także obniżenia kosztów i spadku cen usług, co z kolei powinno pozytywnie wpłynąć na efektywność prowadzenia działalności gospodarczej.

Regulowanie zasad funkcjonowania branży telekomunikacyjnej leżało w początkowej fazie w bezpośredniej gestii administracji państwowej, czasem miało ono miejsce za pośrednictwem jednego lub kilku przedsiębiorstw państwowych.¹⁵ W tym samym czasie jednak w Unii Europejskiej istniała grupa państw, które podjęły działania liberalizacyjne w tym obszarze. Zwłaszcza Wielka Brytania i państwa Europy północnej wcześniej otworzyły swój rynek dla działalności konkurencyjnych operatorów. W związku z pogłębiającą się dysproporcją w rozwoju tej branży, zaistniała potrzeba koordynowania polityki telekomunikacyjnej na szczeblu europejskim. Pierwsze uzgodnienia polityczne w tym zakresie zapadły w latach 80. Wtedy to bowiem zdecydowano o konieczności koordynacji i liberalizacji telekomunikacji w obrębie całej UE.

Pierwszym ważnym krokiem było orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 1985 roku w sprawie dotyczącej *British Telecom*¹⁶. Trybunał stwierdził, że usługi telekomunikacyjne stanowią działalność gospodarczą i tym samym podlegają one ogólnym postanowieniom Traktatu Rzymskiego, czyli swobodnemu przepływowi usług i zasadom konkurencji. Konsekwencją tego orzeczenia było przedstawienie przez Komisję Europejską w roku 1987 *Zielonej Księgi*, zawierającej propozycję liberalizacji sektora usług telekomunikacyjnych w UE w ciągu następnego dziesięciolecia. W tym czasie zintensyfikowały się także prace nad pierwszymi regulacjami. Już w 1988 roku przyjęto dyrektywę dotyczącą liberalizacji na rynku urządzeń końcowych, jednakże dopiero w 1990 roku pojawiły się dwa ważne akty prawne: dyrektywa liberalizacyjna¹⁷ i dyrektywa tzw. OPN (*Open Net*

¹⁵ Tak było m.in. we Francji, Niemczech i we Włoszech. We Francji ministerstwo telekomunikacji kierowało bezpośrednio całością prac związanych z usługami telekomunikacyjnymi.

¹⁶ Sprawa C-41/83 *Włochy v. Komisja Europejska*, ECR 1985 p. 0873-0892.

¹⁷ Dyrektywa liberalizacyjna (Dyrektywa Komisji Europejskiej 90/388/EWG z 28 czerwca 1990 roku, OJ L192, p.10) stawiała za swój główny cel stopniowe otwarcie rynku na działania konkurencji w tych dziedzinach, które do tej pory były w gestii organów państwowych.

Provision)¹⁸, dotycząca udostępniania otwartej sieci w oparciu o zasadę niedyskryminacji. Obie dyrektywy ramowe dały początek kolejnym dyrektywom pochodnym, regulującym kwestie techniczne m.in. w zakresie usług komunikacji satelitarnej, warunków dostarczania licencji, infrastrukturach alternatywnych, telefonii komórkowej. Jednakże proces liberalizacji zapoczątkowany u schyłku lat 80 nie przyniósł do końca oczekiwanych skutków, gdyż w dalszym stopniu istniały bariery uniemożliwiające stworzenie w pełni zintegrowanego rynku telekomunikacyjnego. Konieczne było zatem nadanie procesowi liberalizacji większej dynamiki, czemu miało służyć m.in. wypracowanie, w formie pakietu, przejrzystych reguł funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego.

Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie z 23-24 marca 2000 roku przyjął, że budowa w pełni zintegrowanego i zliberalizowanego rynku telekomunikacyjnego powinna zostać zakończona do końca 2001 roku. W związku z tym pojawił się postulat sfinalizowania przez Radę UE i Parlament Europejski najpóźniej w 2001 roku, prac nad projektami aktów prawnych, jakie Komisja Europejska przedstawiła po zamknięciu w 1999 roku przeglądu regulacji dotyczących telekomunikacji. Rada Europejska wezwała ponadto do zapewnienia jeszcze większej konkurencji w dostępie do sieci lokalnych przed końcem 2000 roku oraz otwarcia infrastruktur lokalnych w celu uzyskania istotnego spadku kosztów korzystania z Internetu. Działania zaproponowane w Lizbonie stanowiły rozwinięcie inicjatywy „Społeczeństwo Informacyjne dla wszystkich” (*eEurope - an Information Society for All*), przyjętej w grudniu 1999 roku na szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach.¹⁹ Niestety mimo wysiłków do tej pory nie udało się w pełni przyjąć zaleceń strategii lizbońskiej, dlatego też konieczne były kolejne inicjatywy polityczne i gospodarcze.

Szczyt Rady Europejskiej w Sztokholmie, odbywający się w dniach 23-24 marca 2001 roku podkreślił, że w celu efektywnego wspierania społeczeństwa opartego na wiedzy należy przyjąć, jeszcze w 2001 roku, taki środek w dziedzinie telekomunikacji, aby zapewnić temu sektorowi jednakowe reguły gry w całej Unii. Zgodnie z zaleceniami Rady Europejskiej, Komisja Europejska wspólnie z Radą UE będą ponadto dążyć do ukształtowania politycznej płaszczyzny dla telefonii

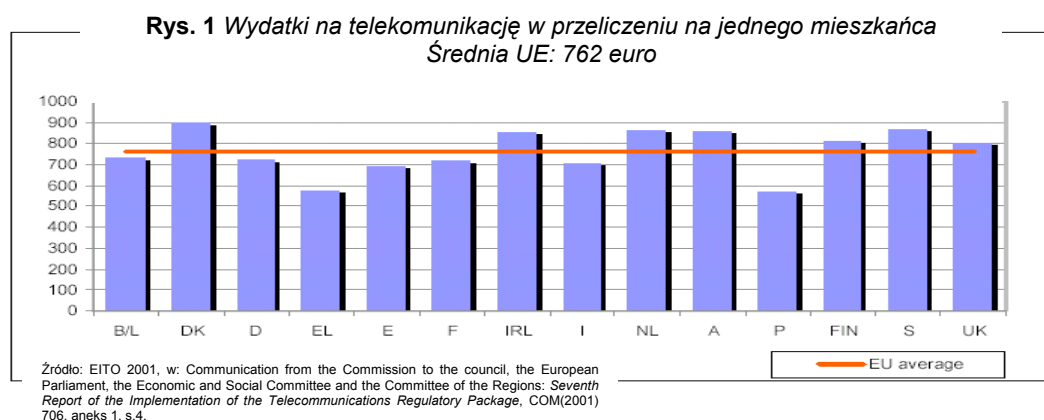
¹⁸ Celem dyrektywy ONP (Dyrektywa Rady 90/387/ewg z 28 czerwca 1990 roku, OJ L192, p.1) była natomiast harmonizacja w kwestii zbliżenia ustawodawstwa i warunków prawnych regulujących działalność operatorów telekomunikacyjnych.

¹⁹ Przyjęcie szczegółowego Planu Działań w zakresie inicjatywy eEurope miało miejsce podczas szczytu Rady Europejskiej w Feirze w dniach 19-20 czerwca 2000 roku.

komórkowej trzeciej generacji na obszarze UE, w tym porozumienia w sprawie ram normatywnych dla polityki w zakresie widma radioelektrycznego oraz sieci szerokopasmowych. Komisja Europejska została także poproszona o zbadanie wpływu systemu licencji trzeciej generacji na konkurencyjność europejską i postęp w dziedzinie informacji i komunikacji. Ponadto Komisja wspólnie z Radą UE, realizując zalecenia uczestników szczytu, powinny skoncentrować swoje działania na stworzeniu w Europie korzystnych warunków dla sieci połączeń bezprzewodowych, zapewniając równocześnie wysoki poziom badań nad technologiami bezprzewodowymi przyszłości, stopniowe wprowadzanie Internetu nowej generacji (Ipv6)²⁰ i korzystne warunki dla tworzenia europejskich sieci wielojęzycznych dla usług bezprzewodowych.

Belgia, rozpoczynając swoje przewodnictwo w UE w drugiej połowie 2001 roku, wyznaczyła pięć priorytetów w sektorze telekomunikacyjnym, z których najważniejszym punktem było przyjęcie pakietu telekomunikacyjnego i przyspieszenie prac w zakresie rozbudowy infrastruktury telefonii komórkowej trzeciej generacji.

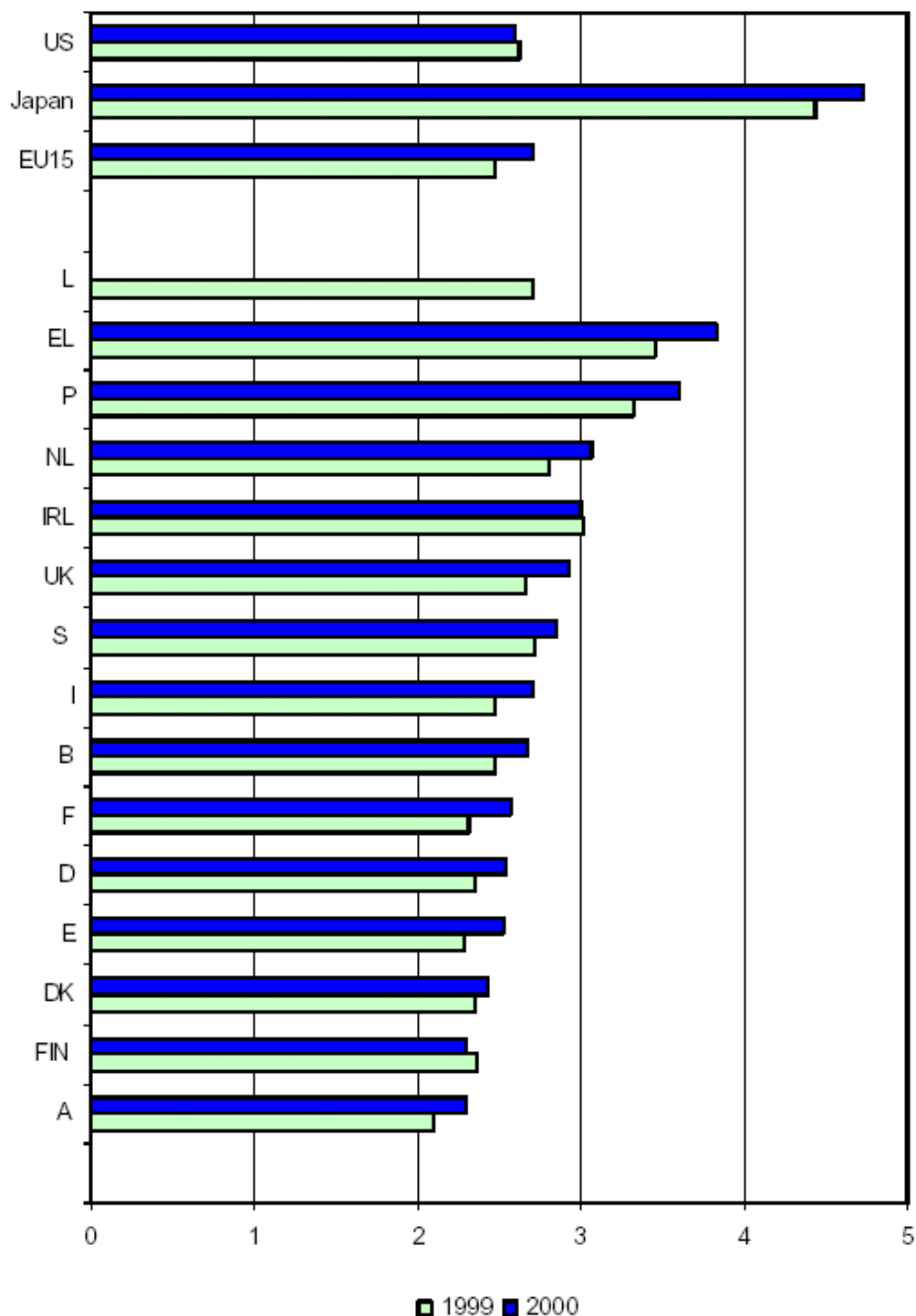
Hiszpania, obejmująca prezydencję w UE z początkiem roku 2002, w swoim dokumencie programowym „Więcej Europy” (*More Europe*) zapowiedziała przyspieszenie procesu lizbońskiego i realizację zadań postawionych przez szczyt z 2000 roku. W obszarze telekomunikacji wyznaczone zostały dwa podstawowe cele: harmonizacja i liberalizacja,²¹ stymulujące działania w kierunku osiągnięcia zbieżności technologicznej w Europie (*technological convergence*). Hiszpania planuje ponadto przedłożyć propozycję nowego Planu Działań eEurope na lata 2002-2005.



²⁰ Ipv6 (*Internet Protocol version 6*)

²¹ Liberalizacja oznacza zniesienie restrykcji, monopolu i dyskryminacji. Harmonizacja to natomiast stworzenie wspólnych uregulowań w celu ujednoczenia warunków działania operatorów telekomunikacyjnych, np. w zakresie podłączenia do sieci.

Rys. 2 Wydatki na technologie telekomunikacyjne (infrastruktura telekomunikacyjna i usługi) jako procentowy udział PKB w Unii Europejskiej, Japonii oraz USA



Źródło: OECD w oparciu o dane *World Information Technology and Services Alliance (WITSA)*, w: Annex 2 to the Commission Staff Working Paper (in support of the Report from the Commission to the Spring European Council in Barcelona) „The Lisbon strategy – Making change Happen”, SEC(2002) 29.

Realizacja postanowień lizbońskich na poziomie wspólnotowym

W odpowiedzi na decyzje przyjęte podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie oraz w oparciu o wnioski z konsultacji publicznych z 1999 roku (dotyczących przeglądu sytuacji w sektorze komunikacji elektronicznej), Komisja Europejska przedstawiła w czerwcu 2000 roku projekt pakietu zawierającego regulacje w zakresie sieci i usług komunikacji elektronicznej, tzw. pakiet telekomunikacyjny (*telecoms package*). Składał się on z propozycji pięciu dyrektyw oraz decyzji Komisji Europejskiej dotyczącej widma radioelektrycznego (*radio spectrum*). Dodatkowo Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie regulacji dotyczącej wolnego dostępu do pętli abonenckiej (*local loop unbundling*²²), która została przyjęta w grudniu 2000 roku i weszła w życie w styczniu 2001 roku²³.

Pakiet telekomunikacyjny (*telecoms package*) zawiera pięć propozycji dyrektyw upraszczających i harmonizujących unijne prawo telekomunikacyjne oraz projekt decyzji dotyczącej widma radioelektrycznego:

- *Dyrektywa ramowa o komunikacji elektronicznej (common regulatory framework for electronic communications networks and services Directive)*- zawiera ogólne przepisy i reguluje m.in. strukturę instytucjonalną; sporna kwestia dotyczyła podziału kompetencji między Komisją Europejską a narodowymi urzędami regulacyjnymi (*National Regulatory Authorities – NRAs*). W ramach kompromisu ustalono, że w pewnych kwestiach Komisja Europejska będzie miała prawo zażądania od NRAs cofnięcia swych decyzji. Ponadto operatorzy otrzymają prawo do odwołania się od decyzji NRA do organu apelacyjnego;
- *Dyrektywa o dostępie i wzajemnych powiązaniach między operatorami (access and interconnection Directive)* - definiuje m.in. prawa i obowiązki operatorów oraz ustanawia warunki dostępu do rynku; ma ona stymulować większą

²² **lokalna pętla abonencka** – [ang. local loop] – obwód pomiędzy siedzibą abonenta a lokalną centralą operatora telekomunikacyjnego lub podobnym urządzeniem w lokalnej sieci dostępowej; wolny dostęp do pętli lokalnej, czyli tzw. **unbundling**, zapewnia operatorowi telekomunikacyjnemu pełną kontrolę nad pętlą i świadczenie usług takich jak połączenia telefoniczne czy szybka transmisja danych; w innej formie natomiast umożliwia podział tych usług między dwóch operatorów, nowego i dotychczas działającego na danym terenie

²³ Komisja Europejska jest niezadowolona ze stopnia wdrażania tej regulacji w państwach członkowskich UE. Faktem jest, że w trzynastu państwach UE został otwarty dostęp do pętli abonenckiej, jednakże liczba otwartych linii jest nadal relatywnie mała (ok. 640 tys.), a liczba umów

konkurencyjność między dostępnymi na rynku sieciami i eliminować wszelkie bariery ograniczające ten rynek;

- *Dyrektywa o prawach użytkowników i o obowiązkowych usługach powszechnych*²⁴ (*user's rights and universal service Directive*) - dyrektywa ustanawia prawa użytkowników, w szczególności w zakresie dostępu do usług powszechnych oraz definiuje zasięg i możliwości finansowania tych usług; przepisy dyrektywy będą początkowo ograniczone do telefonii głosowej, natomiast po jej wejściu w życie w przeciągu dwóch lat może nastąpić przegląd regulacji w tym zakresie, w celu rozciągnięcia przepisów dyrektywy na dostęp do Internetu; korzystanie z dostępu do rozwiązań telekomunikacyjnych powinno mieć miejsce na godziwych i niedyskryminacyjnych warunkach (w szczególności dotyczy to osób niepełnosprawnych), a Komisja Europejska będzie miała za zadanie monitorowanie realizacji tych postanowień;
- *Dyrektywa o zezwoleniach (authorisation of networks and services Directive)* - harmonizuje przepisy dotyczące otrzymywania licencji na prowadzenie elektronicznych usług komunikacyjnych oraz upraszcza administracyjną kontrolę w zakresie wejścia na rynek dla nowych operatorów. NRAs będą zobligowane do wydawania ogólnych zezwoleń dla operatorów - indywidualnych koncesje będą zasadniczo odnosić się do przyznawania numeracji i częstotliwości;
- *Dyrektywa o ochronie danych (protection of personal data Directive)* - w związku z wieloma spornymi kwestiami projekt tej dyrektywy został obecnie wyłączony z pakietu, w celu uniknięcia opóźnienia w przyjęciu całości pakietu. W kilku trudnych kwestiach osiągnięto jednakże konsensus polityczny:
 - przyjęcie tzw. rozwiązań *opt-in* w niezamawianej korespondencji handlowej przesyłanej drogą elektroniczną – *e-spam* (via e-mail, faks, automatyczne usługi informacyjne). Oznacza to, że wysyłający taką korespondencję muszą uprzednio otrzymać zgodę odbierających na tego rodzaju działania;
 - przyjęcie określonych warunków wykorzystywania tzw. *cookies* i podobnych narzędzi administratorów sieci web (możliwość śledzenia przyzwyczajzeń użytkowników itp.), zobowiązując dostawcę usług do pełnego informowania

różnicuje się w zależności od kraju. Wspólny dostęp (*shared access*) do pętli abonenckiej jest możliwy jedynie w czterech państwach członkowskich i liczba takich linii jest ograniczona do kilkuset.

²⁴ **usługi powszechne** – [ang. *universal service*] – usługi telefoniczne (z wyłączeniem usług dostępu do sieci), usługi faksowe oraz usługi transmisji danych w paśmie fonicznym świadczone przez operatorów publicznych, za pomocą modemów, w stacjonarnych publicznych sieciach telefonicznych.

użytkowników o funkcjach, zaletach i celach jakie spełniają te narzędzia; zabronione jest stosowanie oprogramowania „szpiegowskiego” (*spying software*);

- zatrzymywanie ruchu informacji w sieciach może być dokonywane na okres nie dłuższy niż niezbędny do ich fakturowania. Jeśli w celach komercyjnych dostawcy usług chcą przetrzymywać je dłużej, muszą uzyskać zgodę odbiorcy. Wyjątki od tych zasad mogą mieć miejsce wyłącznie z konieczności ochrony interesów bezpieczeństwa państwa. Wstrzymanie ruchu informacji może być dokonane wyłącznie na określony czas oraz w bardzo dokładnie określonych sytuacjach.
- *Decyzja Komisji Europejskiej dotycząca widma radioelektrycznego (radio spectrum)* - ma otworzyć drogę do wprowadzenia większej harmonizacji w zakresie widma między państwami członkowskimi; włączono zasadę odpowiedzialności politycznej: Parlament Europejski będzie konsultowany w każdej kwestii technicznej.

Ustalenia dotyczące ostatecznej wersji pakietu telekomunikacyjnego były przedmiotem obrad Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Dojście do kompromisu trwało jednakże długo, gdyż Rada nie chciała przyjąć uwag zgłaszanych przez Parlament. Dopiero 12 grudnia 2001 roku Parlament Europejski przyjął w drugim czytaniu projekt pakietu. Rada UE, prawdopodobnie podczas nieformalnego spotkania ministrów odpowiedzialnych za telekomunikację i informację w dniach 21-23 lutego 2002 roku, potwierdził kompromis dotyczący pakietu, a tym samym państwom członkowskim pozostanie 15 miesięcy na jego wdrożenie. Oznacza to jednak przesunięcie, postulowanej przez szczyt w Lizbonie, daty utworzenia w pełni zintegrowanego i zliberalizowanego rynku telekomunikacji w UE.

Przyjęcie pakietu telekomunikacyjnego oznacza, iż Komisja Europejska zostanie wzmocniona poprzez przyznanie jej możliwości wpływania na działalność narodowych operatorów telefonicznych. Komisja Europejska będzie miała decydujący głos w określeniu, czy dana firma ma dominującą pozycję na rynku i czy powinny być wobec niej zastosowane przepisy antymonopolowe. Będzie ona miała ponadto prawo definiowania zasad dopuszczenia operatorów telefonicznych na rynek. Wynika z tego, że Komisja Europejska będzie mogła unieważniać decyzje

narodowych urzędów regulacyjnych (NRAs), gdyby ich decyzje uznała za szkodliwe dla rynku wewnętrznego. Nie będzie natomiast mogła zawetować sposobu, w jaki rządy narodowe przyznają koncernom telefonicznym licencje na wykorzystywanie częstotliwości radiowych, a jedynie będzie mogła konsultować takie decyzje.

Kluczowe aspekty nowego pakietu odnoszą się do:

- *nowej definicji „znaczącej pozycji rynkowej” (significant market power)*, która zawiera dodatkowe elementy pozwalające narodowym urzędом regulacyjnym na lepszą ocenę okoliczności, ważnych dla danego przypadku oraz kryteria, które są bardziej spójne z panującą obecnie sytuacją w branży. Oznacza to podniesienie progu dla regulacji *ex-ante*;
- *zasięgu regulacji*: wszystkie sieci i usługi komunikacji elektronicznej są w założeniu objęte pakietem, co gwarantuje równomierny ich rozwój w ramach różnych infrastruktur. Pakiet odnosi się zarówno do sieci satelitarnych i ziemnych (stałych lub bezprzewodowe), włączając publiczną sieć telefoniczną, czy sieci korzystające z protokołu IP, sieci telewizji kablowej i infrastrukturę sieci radiowej;
- *wejścia na rynek (licencjonowanie)*: operatorzy będą wkraczać na rynek w ramach nowego systemu ogólnych zezwoleń, połączonego ze specjalnymi prawami użytkownika (licencje indywidualne) częstotliwości i numerów;
- *przenoszenia numerów*: wprowadzenie mechanizmu przenoszenia numerów dla telefonii komórkowej, co odpowiada wcześniejszym analogicznym rozwiązaniom w ramach telefonii stacjonarnej;
- *usług powszechnych*: obecny zasięg zobowiązań dotyczących usług powszechnych będzie utrzymany, podczas gdy konieczne będzie wprowadzenie procedury przeglądu i rewizji ich zasięgu.

Przyjęcie pakietu telekomunikacyjnego przez państwa UE będzie oznaczać wprowadzenie konwergencji w sektorach telekomunikacji, mediów i technologii informatycznych²⁵. Pakiet opiera się na zasadzie tzw. neutralności technologicznej w obrębie rozwijającego się rynku, gdzie te same usługi mogą być dostarczane przez różnorodne platformy i urządzenia. Oznaczać to będzie jakościową zmianę w sektorze

²⁵ Konwergencja oznacza w tym przypadku wzajemne „przenikanie się” technik. Obecnie zastosowanie techniki cyfrowej pozwala na dostarczanie zarówno tradycyjnych, jak i nowych usług

telekomunikacji i jego reorientację z narodowych rynków w kierunku wspólnego rynku wewnętrznego. Przyjęcie nowych przepisów będzie również oznaczać:

- *liberalizację poprzez ograniczanie regulacji* w przypadku zaistnienia na określonych rynkach efektywnej konkurencji. Regulacje *ex-ante* będą ograniczone w głównej mierze do przedsiębiorstw o dominującej i znaczącej pozycji na rynku;
- *uproszczenie przepisów dotyczących wejścia na rynek i stymulowanie większej konkurencji na rynku*: obecnie wydawane indywidualne licencje, kojarzone z nadmierną biurokracją, zostaną zastąpione ogólnymi zezwoleniami na świadczenie usług. Zezwolenia indywidualne będą ograniczone do przyznawania numeracji lub częstotliwości;
- *wzmocnienie rynku wewnętrznego* dzięki silnemu mechanizmowi koordynacji na poziomie europejskim. Narodowi regulatorzy będą musieli konsultować się wzajemnie oraz Komisję Europejską o decyzjach, które mogłyby mieć wpływ na użytkowników lub operatorów w innych państwach członkowskich. Komisja Europejska będzie miała możliwość zażądania od narodowego regulatora cofnięcia decyzji, które tworzy barierę na rynku wewnętrznym i dotyczy specjalnych, w dalszym ciągu poddawanych regulacjom rynków czy przedsiębiorstw o znaczącej pozycji;
- *utrzymanie zobowiązań dotyczących pełnienia usług powszechnych*, w celu uniknięcia wykluczenia ze społeczeństwa informacyjnego i powstania „przepaści cyfrowej”; dostęp do usług powszechnych powinien mieć zatem miejsce na godziwych i niedyskryminacyjnych warunkach (w szczególności dotyczy to osób niepełnosprawnych);
- *ustanowienie zarysu działań w UE dla celów koordynacji polityki w zakresie widma radioelektrycznego* i wypracowanie ram prawnych dla zachowania jednakowych warunków dotyczących dostępu i efektywnego korzystania z widma radioelektrycznego;
- *przyznanie krajowym urządzeniom regulacyjnym odpowiednich instrumentów*, dzięki którym będą mogły dotrzymać tempa rozwojowi technologicznemu i zmianom na rynku. Zapewni to im możliwość podejmowania decyzji w kwestii dostępu i kształtowania cen (np. ceny międzynarodowego roamingu dla telefonii komórkowej, dostęp do sieci i urządzeń);

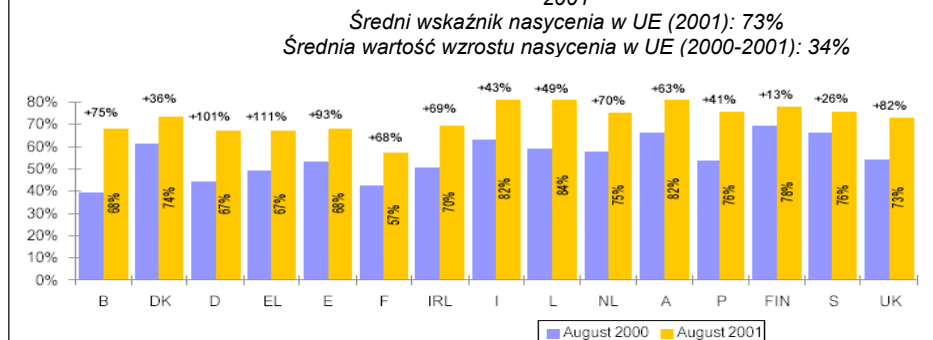
komunikacyjnych, tj. przekaz głosu, danych, dźwięku lub obrazu – za pośrednictwem wielu różnych

- *promowanie europejskich standardów dla interaktywnej telewizji cyfrowej.* Państwa członkowskie będą wspierać stosowanie norm europejskich (jak MHP²⁶ - specyfikację dla domowej platformy multimedialnej rozwiniętej przez DVB²⁷) dla ulepszonych dekodowników (*set top boxes*) czy zintegrowanych odbiorców telewizji cyfrowej, mając na uwadze zaspokajanie potrzeb konsumentów w zakresie korzystania z najnowszych usług telewizji interaktywnej;
- *zagwarantowanie wpisania do krajowych systemów prawnych procedur odwoławczych od decyzji narodowych urzędów regulacyjnych.*

Jednym z kluczowych elementów koordynacji procesu liberalizacji rynku telekomunikacyjnego są roczne raporty publikowane przez Komisję Europejską, przedstawiające sytuację branży we wszystkich państwach członkowskich UE. Komisja Europejska w dniu 28 listopada 2001 roku przyjęła siódmy raport o stanie implementacji zasad związanych z liberalizacją rynku telekomunikacyjnego w państwach członkowskich UE. Raport ten zarysowuje również główne tendencje w obrębie rynku telekomunikacyjnego w UE:

- sektor usług telekomunikacyjnych charakteryzuje się w dalszym ciągu wysokim wzrostem w gospodarce UE (9,5 % w 2001 roku w porównaniu do roku 2000, najszybciej rozwijającym się segmentem pozostają usługi związane z telefonią komórkową);
- wysoki wzrost wskaźnika nasycenia telefonii komórkowej, tzn. liczby telefonów komórkowych w stosunku do liczby mieszkańców danego kraju (średni wskaźnik wynosi 73%);

Rys. 3 Wskaźnik nasycenia i wzrost w segmencie telefonii komórkowej 2000-2001



Źródło: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Seventh Report of the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package*, COM(2001) 706, aneks 1, s.54.

sieci.

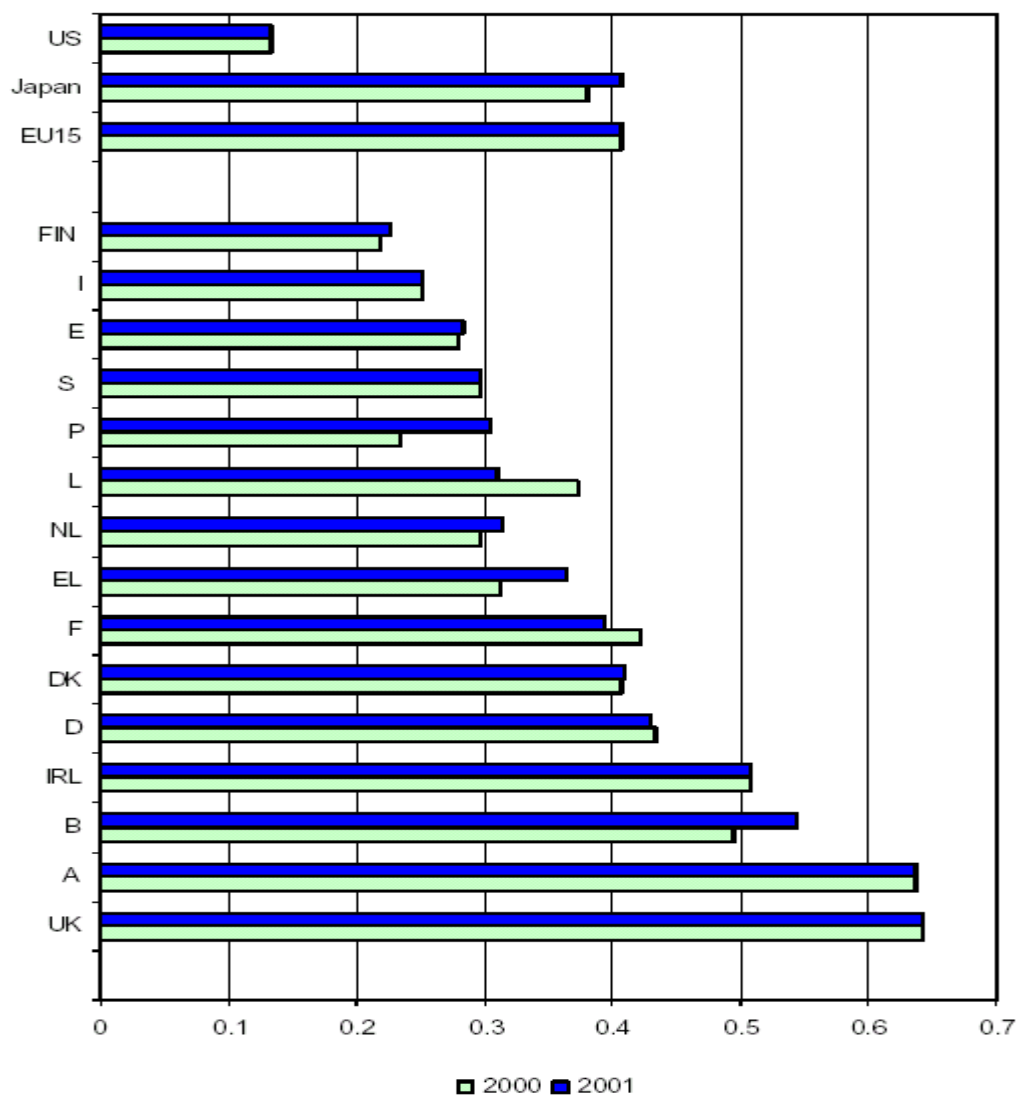
²⁶ MHP (*Multimedia Home Platform*), to oprogramowanie, które umożliwia wprowadzenie interaktywnych aplikacji, jak EPG (*Electronic Program Guide*, czyli elektroniczny przewodnik po programach), gier, e-commerce czy dostępu do Internetu.

²⁷ DVB (*Digital Video Broadcasting*) oznacza zespół norm określających europejskim nadawcom sposób nadawania i przekazu cyfrowego w MPEG-2 (*Moving Pictures Experts Group* – grupa robocza, która narzuciła normy przekazów cyfrowych).

- konkurencja na rynku przynosi wymierne korzyści dla konsumentów w postaci spadku cen; nowi usługodawcy na rynku oferują w wielu przypadkach niższe ceny niż działający już na rynku operatorzy;

Rys. 4 Kształtowanie się cen rozmów lokalnych

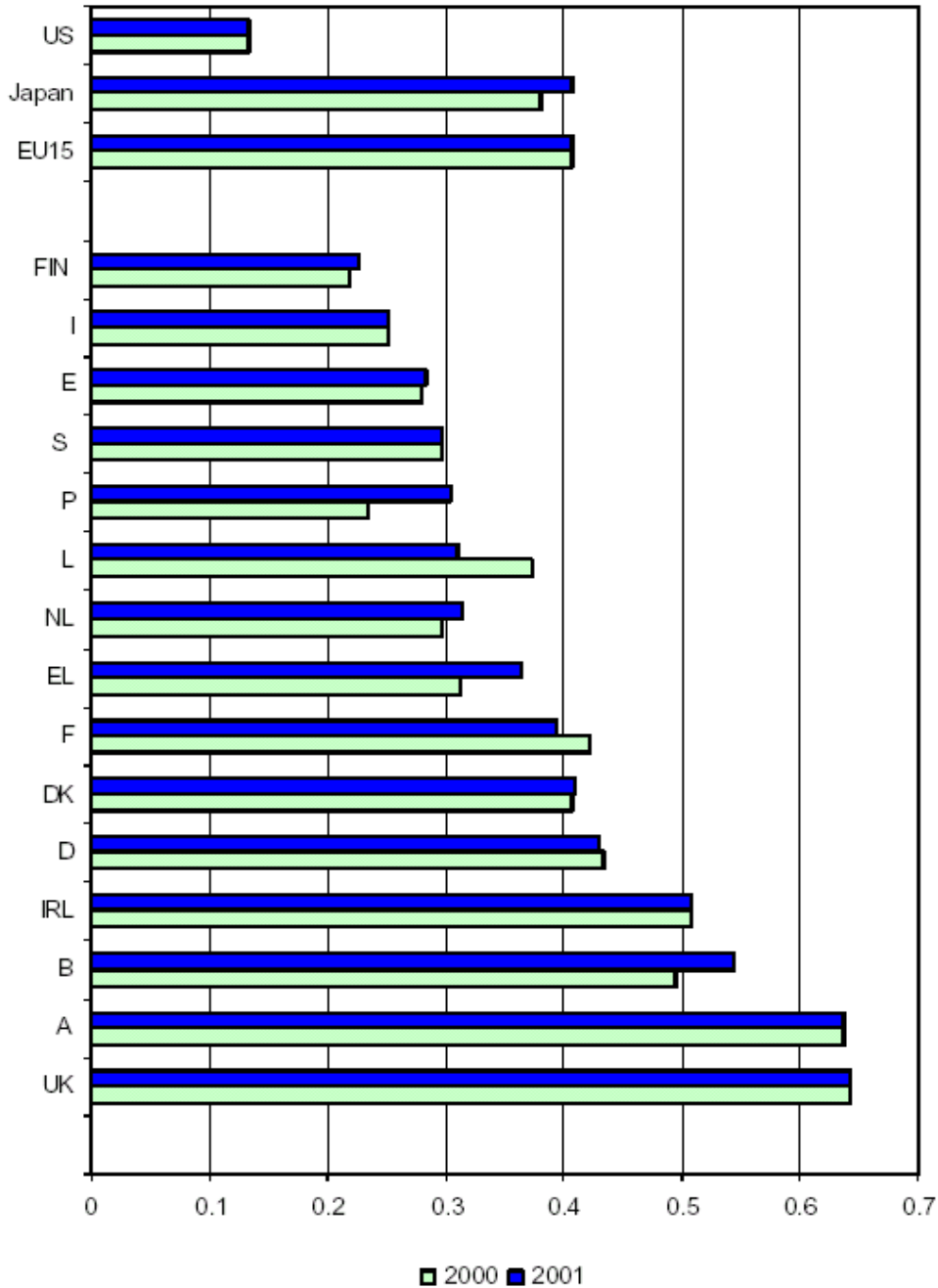
Ceny przedstawione w euro (+ VAT), obejmujące 10 minutową rozmowę lokalną (3 km) o godz. 11.00 w dni robocze



Źródło: Annex 2 to the Commission Staff Working Paper (in support of the Report from the Commission to the Spring European Council in Barcelona) „The Lisbon strategy – Making change Happen”, SEC(2002) 29.

Rys. 5 Kształtowanie się cen rozmów międzymiastowych

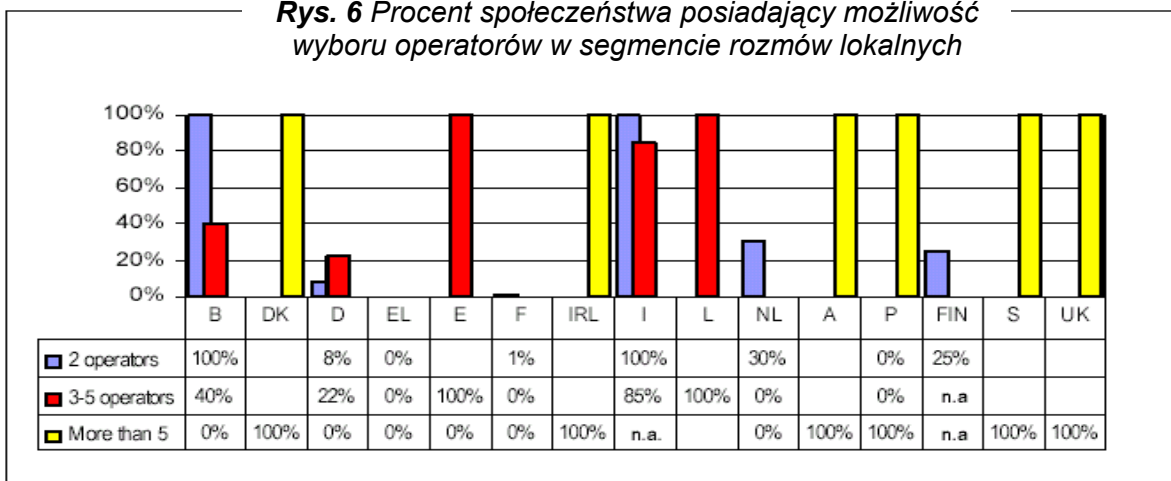
Ceny przedstawione w euro (+ VAT), obejmujące 10 minutową rozmowę międzymiastową (200 km) o godz. 11.00 w dni robocze



Źródło: Annex 2 to the Commission Staff Working Paper (in support of the Report from the Commission to the Spring European Council in Barcelona) „The Lisbon strategy – Making change Happen”, SEC(2002) 29.

- szybki wzrost liczby operatorów: mieszkańcy dwunastu państw członkowskich mogą wybrać między ofertami więcej niż pięciu operatorów w obrębie połączeń międzymiastowych i międzynarodowych. W odniesieniu do rozmów lokalnych, użytkownicy z sześciu państw członkowskich posiadają wybór między ofertami więcej niż pięciu operatorów;

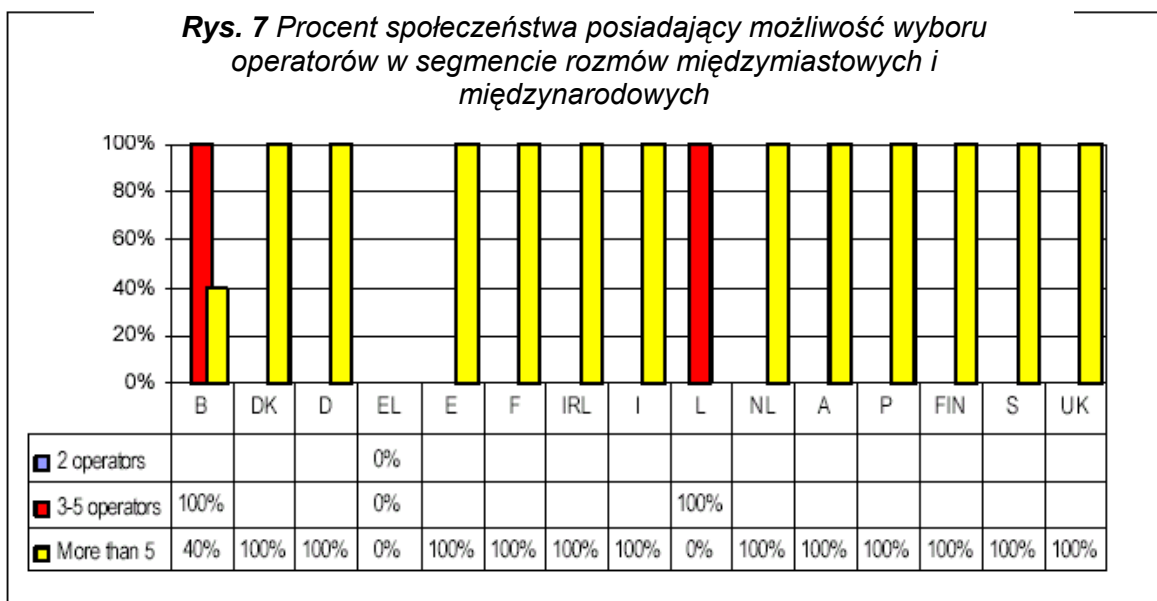
Rys. 6 Procent społeczeństwa posiadający możliwość wyboru operatorów w segmencie rozmów lokalnych



*Dane dotyczące Wielkiej Brytanii odnoszą się do całego rynku rozmów telefonicznych (lokalnych, międzymiastowych i międzynarodowych).

Źródło: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Seventh Report of the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package*, COM(2001) 706, aneks 1, s.8.

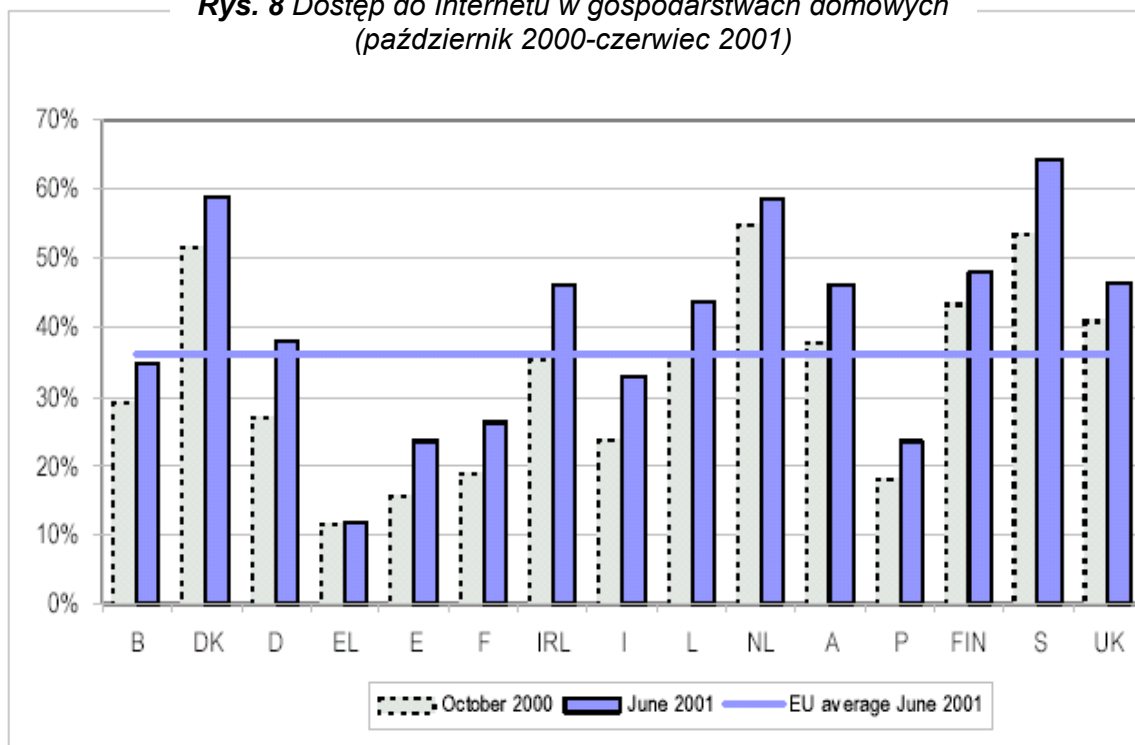
Rys. 7 Procent społeczeństwa posiadający możliwość wyboru operatorów w segmencie rozmów międzymiastowych i międzynarodowych



Źródło: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Seventh Report of the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package*, COM(2001) 706, aneks 1, s.11.

- struktura rynku telekomunikacyjnego zmienia się gwałtownie – konkurencja wymusza sytuację, że pierwotni operatorzy tracą udział w rynku o średnio 10 % w przypadku połączeń lokalnych i 30 % w zakresie połączeń międzynarodowych
- średni poziom wskaźnika nasycenia Internetu w gospodarstwach domowych wyniósł w UE 36 %, z czego osiem państw członkowskich przekroczyło 41,5% czyli nasycenie osiągnięte w Stanach Zjednoczonych w sierpniu 2000 roku. Najwyższy wskaźnik został zanotowany w Szwecji (64 %), a najniższy w Grecji (12 %).

Rys. 8 Dostęp do Internetu w gospodarstwach domowych
(październik 2000-czerwiec 2001)



Źródło: Eurobarometr, w: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Seventh Report of the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package*, COM(2001) 706. aneks 1. s.63.

Główne konkluzje raportu opierają się na zidentyfikowaniu ograniczeń na rynku telekomunikacyjnym, tzw. „wąskich gardeł” (*bottlenecks*) :

- niesatysfakcjonujący postęp dotyczący konkurencji w dostępie do lokalnej sieci szerokopasmowej, w szczególności w zakresie wdrożenia regulacji o wolnym dostępie do pętli abonenckiej (*local loop*);
- postępujący wzrost cen, długie okresy dostaw i brak zorientowania na koszty w przypadku połączeń oddanych w leasing (*leased lines*); Komisja Europejska uważa, że szerokie widełki cenowe w obrębie UE i różne okresy dostaw nie mogą być uzasadnione w przyjmowaniu różnych kosztów i warunków;
- kluczową kwestią odnoszącą się do narodowych urzędów regulacyjnych jest wypracowanie nowych skutecznych metod pracy;
- pełne funkcjonowanie polityki w zakresie numeracji: Komisja Europejska podkreśla konieczność udostępnienia użytkownikom we wszystkich państwach członkowskich numerów alternatywnych operatorów (*carrier selection and pre-selections services*);
- konieczne jest jasne określenie roli władz lokalnych w zakresie polityki telekomunikacyjnej;
- wspieranie działań w celu zintensyfikowaniem prac nad wprowadzeniem usług telefonii komórkowej trzeciej generacji;
- ochrona konsumentów: Komisja Europejska uważa za konieczne wzmocnienie monitorowania problemów konsumenckich. Konsumenty powinni odnosić korzyści z równej ochrony swych interesów w całej UE, w szczególności w kwestiach dotyczących jakości usług, przejrzystości cen, umów i prawa do odszkodowania.

Polska dopiero zaczyna liberalizować zasady dotyczące telekomunikacji. Wydaje się, że należy zwrócić większą niż obecnie uwagę na kształtowanie się rynku telekomunikacyjnego w Polsce. Konieczne są również dodatkowe wysiłki w celu upowszechnienia Internetu. Wydaje się, że pomimo podjęcia działań, są one nadal niewystarczające i w kontekście przyszłego członkostwa w UE wymagają intensyfikacji.

Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie

Szczyt Rady Europejskiej w Barcelonie (14-15 marca 2002 roku) podkreślił znaczenie przyjęcia przez państwa członkowskie UE nowego pakietu telekomunikacyjnego dla rozwoju konwergentnych technologii. Państwa członkowskie UE zostały równocześnie zobowiązane do jego wdrożenia do maja 2003 roku. Dyrektywa o ochronie danych, wyłączona z pakietu w związku z brakiem zgodności wśród państw członkowskich w tym zakresie, ma zostać przyjęta jak najszybciej, po znalezieniu kompromisu w ramach państw członkowskich.

Rada Europejska podkreśliła jednocześnie konieczność dalszego postępu w branży telekomunikacyjnej, który opierać się ma m.in. na wspieraniu maksymalnej dostępności i użytkowania sieci szerokopasmowych na obszarze UE do 2005 roku oraz rozwoju nowoczesnego protokołu komunikacyjnego *Internet Protocol version 6* (Ipv6). Komisja Europejska została poproszona o przygotowanie przed szczytem Rady Europejskiej w Sewilli obszernego planu działań dotyczącego elektronicznej Europy (*eEurope 2005 Action Plan*), który zawierałby wyżej wspomniane priorytety (sieci szerokopasmowe i Ipv6) oraz kwestie bezpieczeństwa sieci i informacji. Ponadto plan ten ma dotyczyć pewnych aspektów tworzenia tzw. elektronicznej Europy jak: elektroniczny rząd (*eGovernment*), elektroniczne nauczanie (*eLearning*), elektroniczne zdrowie (*eHealth*) i biznes elektroniczny (*eBusiness*).

Rada Europejska położyła również nacisk na kwestię dostępności Internetu w szkołach i zobligowała państwa członkowskie UE do zapewnienia odpowiednich ku temu warunków do końca 2003 roku. Docelowo z jednego komputera osobistego z dostępem do Internetu ma korzystać nie więcej niż piętnastu uczniów.

Rada Europejska podkreśliła także, że zbieżność technologiczna stwarza nową perspektywę dla rozwoju „społeczeństwa informacyjnego”. Telewizja cyfrowa i telefonia komórkowa trzeciej generacji (UMTS) odgrywa bowiem znaczącą rolę w dostępie do usług interaktywnych. W związku z tym Rada Europejska rekomendowała państwom członkowskim i Komisji Europejskiej wspieranie działań związanych z korzystaniem z otwartych platform gwarantujących swobodny wybór w zakresie dostępu do usług oraz efektywniejszego wprowadzanie w życie telefonii UMTS.

Komisja Europejska na szczycie w Sewilli ma ponadto zaprezentować analizę dotyczącą barier panujących na rynku telekomunikacyjnym, uniemożliwiających osiągnięcie szerokiego dostępu do nowych usług.

Rozdział IV Polityka transportowa w kontekście strategii lizbońskiej.

W zakresie polityki transportowej strategia lizbońska skupiła się na dwóch obszarach: transporcie kolejowym oraz transporcie lotniczym. Rada Europejska uznała je za kluczowe w prowadzeniu działalności gospodarczej i wymagające podjęcia dodatkowych działań liberalizacyjnych.

Transport kolejowy

Podczas szczytu w Lizbonie Rada Europejska wezwała do przyspieszenia liberalizacji transportu kolejowego, w celu umożliwienia dostępu dla przedsiębiorstw transportowych Wspólnoty do infrastruktury kolejowej państw członkowskich (za korzystanie z której należy uiścić odpowiednią opłatę użytkową przedsiębiorstwu utrzymującemu sieć kolejową).

Docelowo proces liberalizacji w transporcie kolejowym realizowany w ramach strategii lizbońskiej obejmie:

- rynek międzynarodowych przewozów towarowych;
- rynek krajowych przewozów towarowych;
- rynek międzynarodowych przewozów pasażerskich.

Realizacja strategii lizbońskiej w zakresie liberalizacji transportu kolejowego

Liberalizacja transportu kolejowego stanowi przedmiot dyskusji w Europie od ponad 10 lat. Pierwsze działania w tym kierunku zostały podjęte na początku lat 90. W roku 1991 została przyjęta Dyrektywa 91/440/EEC w sprawie rozwoju kolei europejskich. Cztery lata później została ona skonkretyzowana przez dwie dalsze dyrektywy: Dyrektywę 95/18/WE w sprawie udzielania licencji przedsiębiorstwom kolejowym oraz Dyrektywę 1995/19/WE w sprawie przydziału przepustowości infrastruktury oraz pobierania opłat infrastrukturalnych. Regulacje te zapoczątkowały wolny, ale sukcesywny proces przystosowania kolei do konkurencji w ramach rynku wewnętrznego. W 1998 r. Komisja Europejska przedstawiła kolejne propozycje zmian bądź zastąpienia wspomnianych dyrektyw, mające doprowadzić do większego otwarcia sektora transportu kolejowego na konkurencję.

Dla dalszej liberalizacji transportu kolejowego kluczowe znaczenie miały decyzje podjęte w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie, które zmierzają do zintensyfikowania działań na rzecz zakończenia budowy Jednolitego Rynku. W ciągu pierwszego roku od uzgodnienia strategii lizbońskiej, w ramach realizacji jej założeń, przyjęto pierwszy pakiet kolejowy zmierzający do otwarcia rynku międzynarodowych kolejowych przewozów towarowych.

Pierwszy pakiet kolejowy (the first railway package)

Podczas prezydencji francuskiej w listopadzie 2000 r. osiągnięte zostało polityczne porozumienie w kwestii propozycji przedłożonych przez Komisję w lipcu 1998 r. Przyjęty przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski, na początku 2001 r., pakiet, obejmujący trzy omówione w dalszej części rozdziału dyrektywy, zmierza do zapewnienia całkowitego otwarcia rynku międzynarodowych kolejowych przewozów towarowych do 2008 r.²⁸ Proponowane rozwiązania przewidują swobodę prowadzenia działalności przez indywidualne przedsiębiorstwa kolejowe w zakresie przewozów międzynarodowych - dostęp do infrastruktury w tym zakresie na obszarze Transeuropejskiej Sieci Kolejowej zostanie przyznany do 2003 r., natomiast do pozostałej jej części do 2008 r.

Omawiany pakiet przewiduje następujące zmiany:

- zwiększenie dostępu dla przedsiębiorstw kolejowych świadczących usługi w zakresie krajowych przewozów towarowych (kabotaż) do infrastruktury kolejowej w celu zapewnienia najlepszego jej wykorzystania;
- zapewnienie dostępu do infrastruktury kolejowej dla przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie międzynarodowych przewozów pasażerskich, pomiędzy głównymi miastami UE;
- zapewnienie stosowania wymogów dotyczących interoperatywności również poza obszarem Transeuropejskiej Sieci w celu ułatwienia dostępu do całej sieci w zakresie przewozów towarowych;

²⁸ Państwa członkowskie muszą wdrożyć postanowienia dyrektyw do krajowych porządków prawnych najpóźniej do 15 marca 2003 r.

- określenie wysokich wymogów bezpieczeństwa przez niezależne organy (regulatory rynku kolei) (*independent regulatory bodies*) w celu zapewnienia możliwości uznawania krajowych świadectw bezpieczeństwa na zasadzie wzajemności.

Pakiet obejmuje następujące dyrektywy:

Dyrektywa PE i Rady 2001/12/WE zmieniająca Dyrektywę 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty.

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy państwa członkowskie dostosują krajową legislację w celu rozszerzenia dostępu do infrastruktury dla koncesjonowanych przedsiębiorstw zajmujących się międzynarodowymi przewozami towarowymi na obszarze Transeuropejskiej Towarowej Sieci Kolejowej (TERFN) o długości ok. 50 000 km (2003 r.)²⁹. Od 15 marca 2008 r. europejski rynek przewozów towarowych zostanie otwarty na obszarze całej sieci o długości 150 000 km. Oznacza to w praktyce, że każdy koncesjonowany operator (przedsiębiorstwo kolejowe) może prowadzić działalność w zakresie usług towarowych między państwami członkowskimi w ramach całej sieci kolejowej w Unii Europejskiej.

Dyrektywa przewiduje również oddzielenie najważniejszych funkcji przedsiębiorstw kolejowych. Oznacza to np., że utrzymanie i renowacja infrastruktury (tory kolejowe, instalacje elektryczne) są traktowane jako odrębny fragment działalności lub nawet oddzielne przedsiębiorstwo niż działalność w zakresie eksploatacji kolei. Dyrektywa przewiduje ponadto oddzielenie przez przedsiębiorstwa kolejowe zestawień rachunkowych dla usług transportowych w przewozie pasażerów i w przewozie ładunków.

Dyrektywa PE i Rady 2001/13/WE zmieniająca Dyrektywę 95/18/WE w sprawie koncesjonowania przedsiębiorstw kolejowych.

W dyrektywie rozszerzono zasady koncesjonowania przedsiębiorstw kolejowych dla wszystkich firm działających w tym sektorze oraz określono zasady wzajemnego uznawania koncesji na obszarze całej Wspólnoty. Dyrektywa przewiduje wyznaczenie przez każde państwo członkowskie niezależnego i nie świadczącego kolejowych usług transportowych organu odpowiedzialnego za wydawanie koncesji.

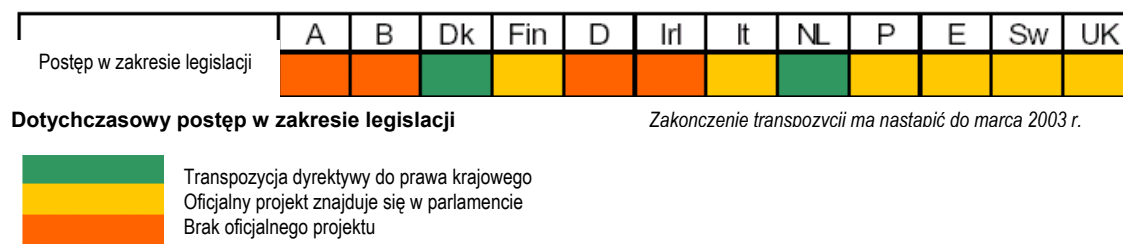
²⁹ W ramach TERFN odbywa się ok. 70-80% towarowego transportu kolejowego.

Dyrektywa PE i Rady 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz świadectw bezpieczeństwa zastępująca dyrektywę 95/19/WE.

Dyrektywa dotyczy zasad i procedur mających zastosowanie do ustalania i pobierania opłat za infrastrukturę kolejową oraz alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej. Określa ponadto pewne kwestie dotyczące zarządzania infrastrukturą, jak również system pobierania opłat. Dyrektywa stanowi, że zarządcy infrastruktury, którym z tego względu powinna być przyznana pewna elastyczność, powinni dążyć do bardziej efektywnego wykorzystywania sieci. W celu zapewnienia przejrzystości i niedyskryminacyjnego dostępu dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych sprawozdanie o stanie sieci będzie zawierało charakterystykę infrastruktury dostępnej dla przedsiębiorstw oraz informacje o warunkach dostępu. Sprawozdanie określa również strukturę taryfy i zasady pobierania opłat. Dyrektywa przewiduje ponadto przeprowadzenie analiz dotyczących przepustowości sieci w celu zidentyfikowania zatorów/wąskich gardeł, jak również opracowanie konkretnych planów poprawy ich jakości i przepustowości³⁰.

Omawiany pakiet wymaga uzupełnienia o nowe środki zwiększające dostęp do infrastruktury kolejowej, zapewniające większą interoperatywność oraz wyższe standardy bezpieczeństwa³¹.

Rys 1 Implementacja pierwszego pakietu kolejowego



Źródło: *BARCELONA MUST REVITALISE THE LISBON PROCESS*, UNICE The Voice of Business in Europe

³⁰ Pakiet został uzupełniony o Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/16/WE z dn. 19 marca 2001 r. w sprawie interoperatywności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych.

³¹ Swedish presidency, Factsheets: *New railway package*

Pierwszym spotkaniem poświęconym ocenie realizacji strategii lizbońskiej oraz określeniu dalszych działań zmierzających do osiągnięcia zawartych w niej celów było posiedzenie Rady Europejskiej w Sztokholmie (23-24 września 2001 r.)³². W przygotowanym na posiedzenie raporcie - *Informacja na temat wykorzystania potencjału UE: konsolidacja i wzbogacenie strategii przyjętej w Lizbonie*, Komisja Europejska uznała postęp osiągnięty w zakresie liberalizacji transportu za niewystarczający i podkreśliła potrzebę podjęcia dalszych działań w tym względzie. Równocześnie podkreślono, że przyspieszenie reform w sektorze transportowym wymaga wyznaczenia jednoznacznego, nieprzekraczalnego terminu. W konkluzjach z posiedzenia w Sztokholmie, Rada Europejska odnotowała zamiar Komisji Europejskiej przedstawienia najpóźniej do grudnia 2001 r.³³ kolejnych propozycji mających na celu liberalizację krajowych rynków kolejowych przewozów towarowych i pasażerskich (drugi pakiet kolejowy)³⁴.

Kontynuację rozwiązań przyjętych w ramach pierwszego pakietu kolejowego stanowi drugi pakiet kolejowy. Ma on na celu dalszą liberalizację kolejowych rynków transportowych w zakresie przewozów towarowych i zmierza do otwarcia rynku krajowych przewozów towarowych.

³² Zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej z Lizbony, od marca 2000 r. wiosenne posiedzenia Rady Europejskiej poświęcone są zagadnieniom reformowania europejskiej polityki gospodarczej, społecznej i zatrudnienia w celu podniesienia konkurencyjności unijnej gospodarki i przyspieszenia tempa jej rozwoju. Przedmiot prac omawianych posiedzeń stanowi przegląd postępów w zakresie realizacji strategii lizbońskiej w oparciu o raport Komisji oraz uzgodnienie priorytetowych działań na kolejne 12-18 miesięcy.

³³ Ostatecznie Komisja przedstawiła propozycję drugiego pakietu 23 stycznia 2002 r.

³⁴ Na konieczność przeprowadzenia dalszych reform w sektorze transportowym wskazano także w *Communication from the Commission: „Working together to maintain momentum”. 2001 Review of the Internal Market Strategy* (COM(2001) 198 final)

W sektorze kolejnictwa, równoległe do działań ukierunkowanych na skłonienie państw członkowskich do niezwłocznej realizacji niedawno uzgodnionych dyrektyw dotyczących rozbudowy infrastruktury, Komisja zobowiązała się do przedstawienia jeszcze w 2001 r. propozycji dotyczących dalszego otwarcia rynku w zakresie krajowych usług spedycyjnych (przewozów towarowych) oraz międzynarodowych przewozów pasażerskich. Ponadto w dokumencie czytamy, że Komisja przedstawi jednocześnie propozycję podjęcia działań na rzecz wzmocnienia organizacyjnych aspektów bezpieczeństwa oraz utworzenia ogónoeuropejskiej agencji zajmującej się bezpieczeństwem i organizacją przewozów.

Drugi pakiet kolejowy (the second railway package)

Potrzeba podjęcia dalszych działań na rzecz liberalizacji transportu znalazła wyraz w *Białej Księdze* z września 2001 r.³⁵ Komisja Europejska przedstawiła w niej założenia drugiego pakietu kolejowego, który miał być przedstawiony do końca 2001r. Dotyczą one następujących kwestii:

- otwarcia krajowych rynków przewozowych dla kabotażu;
- określenia wysokich standardów bezpieczeństwa sieci kolejowej w oparciu o regulacje ustanowione przez niezależny organ i wyraźne określenie zadań każdego z uczestników w celu zapewnienia sprawnie funkcjonującego rynku, w ramach którego kilku operatorów prowadzi działalność na tych samych odcinkach sieci;
- nowelizacji dyrektyw dotyczących interoperatywności w celu zharmonizowania wymogów technicznych oraz warunków korzystania ze wszystkich komponentów zarówno szybkich, jak i konwencjonalnych sieci kolejowych;
- stopniowego otwarcia rynku transportowego w zakresie międzynarodowych przewozów pasażerskich;
- promowania środków mających na celu zabezpieczenie jakości usług kolejowych i praw użytkowników. W szczególności zostanie przedstawiona propozycja dyrektywy określającej warunki odszkodowania w przypadku opóźnień bądź niewywiązania się z zobowiązań w zakresie świadczenia usług. Zostaną zaproponowane również inne środki dotyczące rozwoju wskaźników jakości usług, warunków umowy, zapewnienia przejrzystości systemu informacji dla pasażerów i mechanizmów w zakresie rozstrzygania sporów pozasądowych.

Komisja Europejska przedłożyła ostateczne propozycje drugiego pakietu kolejowego 23 stycznia 2002 r. Mają one na celu ożywienie europejskiego przemysłu kolejowego poprzez zbudowanie zintegrowanej europejskiej przestrzeni kolejowej w możliwie krótkim czasie. Najważniejsze zmiany wprowadzone w proponowanym pakiecie dotyczą:

³⁵ White Paper, European transport policy for 2010: time to decide (COM(2001) 0370 (01)), wrzesień 2001 r.

- przyspieszenia całkowitego otwarcia rynku towarowych przewozów kolejowych (do 2006 r.);
- zwiększenia standardów bezpieczeństwa;
- wprowadzenia zmian do dyrektyw dotyczących interoperatywności systemów kolejowych;
- utworzenia organu sterującego - Europejska Agencja Kolejowa;
- przystąpienia Wspólnoty do międzyrządowej organizacji ds. międzynarodowych przewozów kolejowych (*the Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail - OTIF*)³⁶.

Pakiet obejmuje następujące propozycje aktów prawnych:

Dyrektywa zmieniająca dyrektywę 91/440/EWG, dotycząca otwarcia dostępu do infrastruktury kolejowej w zakresie usług krajowych w celu całkowitego otwarcia rynku kolejowych przewozów towarowych.

Przyjęty w ubiegłym roku pierwszy pakiet kolejowy zmierza do otwarcia rynku międzynarodowych przewozów towarowych. Obecna propozycja Komisji zakłada otwarcie również krajowych rynków przewozów towarowych. Ponadto Komisja proponuje wcześniejsze, w stosunku do przewidzianego w ramach pierwszego pakietu (do 2008 r.), otwarcie całej sieci. Zmiany mają na celu wyeliminowanie w drodze powrotnej przewozów bez ładunku (*carriages serving international goods transport returning empty*), a tym samym ponoszonych z tego tytułu strat.

Dyrektywa dotycząca bezpieczeństwa transportu kolejowego

Propozycja ma na celu stopniowe zintegrowanie krajowych systemów bezpieczeństwa. Przewiduje powołanie krajowych organów odpowiedzialnych za wydawanie świadectw bezpieczeństwa i niezależnych organów nadzorujących oraz określenie jednolitych wskaźników bezpieczeństwa. Pozwoli to na wyeliminowanie dyskryminacji między operatorami i zapewni przejrzystość procedur podejmowania decyzji. „Wspólne podejście” (*common approach*) pozwoli na osiągnięcie postępu w zakresie stworzenia jednolitego systemu.

Dyrektywa zmieniająca Dyrektywę 96/48/EC i 2001/16/WE.

Propozycja dotyczy zmiany dyrektywy w sprawie interoperacyjności ogólnoeuropejskiego kolejowego systemu dużych prędkości oraz rozszerzenia zakresu zastosowania dyrektywy w sprawie interoperatywności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych na całą sieć europejską. Komisja proponuje wykorzystanie wypracowanych rozwiązań dotyczących technicznej interoperacyjności (*the technical interoperability*) oraz zmianę metod działania w celu osiągnięcia szybszych postępów dotyczących interoperacyjności w odniesieniu do sieci kolei konwencjonalnych.

Rozporządzenie dotyczące utworzenia Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Kolei i Interoperatywności

Propozycja zakłada, że Agencja będzie koordynatorem prac grup specjalistów pracujących nad wypracowaniem wspólnych standardów w zakresie interoperacyjności i bezpieczeństwa oraz zapewni odpowiednie wsparcie techniczne. Ponadto Agencja ma koordynować współpracę krajowych agencji ds. bezpieczeństwa oraz pełnić rolę organu apelacyjnego w przypadku sporów o przyznanie świadectw. Przewiduje się, że Agencja będzie funkcjonowała od 2004-2005 r.

Zalecenia w sprawie wydania decyzji upoważniającej Komisję do negocjowania warunków przystąpienia Wspólnoty do Konwencji o międzynarodowym przewozie kolejami

Proponowane rozwiązania, zmierzające do częściowego otwarcia rynków kolejowych, mają zapewnić przejrzystość procedur i neutralność podstawowych funkcji gwarantujących sprawiedliwy i niedyskryminujący dostęp do infrastruktury kolejowej. Zbudowanie wzajemnego zaufania między uczestnikami będzie wymagało czasu, jednak droga do stworzenia rzeczywistego europejskiego obszaru kolejowego jest otwarta.

³⁶ W rzeczywistości pakiet zawiera propozycje, - dotyczące standardów bezpieczeństwa i interoperatywności - których domagała się Francja, oraz propozycje dalszej liberalizacji, której strona francuska zdecydowanie się sprzeciwiała podczas rozmów w sprawie pierwszego pakietu.

Drugi pakiet kolejowy zostanie poddany pod dyskusję Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w okresie prezydencji hiszpańskiej (pierwsza połowa 2002r.)³⁷. Hiszpania zalicza się do państw popierających potrzebę dalszej liberalizacji transportu kolejowego w zakresie przewozów towarowych (m.in. opowiada się za rozszerzeniem wolnego dostępu do całej sieci). Liczy również na to, że uda jej się przyspieszyć liberalizację transportu kolejowego w zakresie przewozów pasażerskich, czemu sprzeciwia się Francja. Komisarz ds. transportu, Loyola de Palacio poinformowała o planach przedstawienia nowych propozycji dotyczących przewozów pasażerskich pod koniec br. Forma nowej propozycji będzie zależała od wyników dyskusji na forum PE i Rady UE.

Transport lotniczy

W odniesieniu do transportu lotniczego Rada Europejska podczas posiedzenia w Lizbonie zwróciła się do Komisji Europejskiej z wnioskiem o jak najszybsze przedstawienie projektu dotyczącego użytkowania i zarządzania przestrzenią powietrzną.

Strategia lizbońska w zakresie transportu lotniczego koncentruje się na dwóch zagadnieniach:

- utworzeniu Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej;
- zmianie zasad przydzielania pasm w ruchu lotniskowym.

Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna (Single European Sky).

Inicjatywa Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej zmierza do traktowania przestrzeni powietrznej poszczególnych państw europejskich jako jednej całości pod względem planowania i kontroli. Dyskusja na temat utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej jest prowadzona od ponad 10 lat. Po zliberalizowaniu rynku transportu lotniczego kwestia ta pozostaje najważniejszym elementem w kontekście zakończenia budowy Rynku Wewnętrznego w tym sektorze.

³⁷ W dokumencie „Communication from the Commission on the Spring European Council in Barcelona. The Lisbon Strategy – making change happen” z 2002 r. wskazano, że Rada i Parlament Europejski powinny osiągnąć znaczny postęp w zakresie mającego się ukazać drugiego pakietu kolejowego, zmierzającego do ożywienia europejskich kolei, mając na względzie jego przyjęcie w 2003 r.

W 1999 r. Komisja opublikowała dokument „Utworzenie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej”³⁸. W ramach kontynuacji tej inicjatywy została powołana Grupa Wysokiego Szczebla, której przewodniczyła komisarz ds. transportu Loyola de Palacio³⁹. W listopadzie 2000 r. Grupa ta przedstawiła raport, który zawiera wytyczne dotyczące całkowitej reorganizacji kontroli ruchu lotniczego w Europie i stanowi punkt wyjścia do dalszych prac dotyczących stworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej.

Rys. 2 Organizacja przestrzeni powietrznej European Civil Aviation Conference

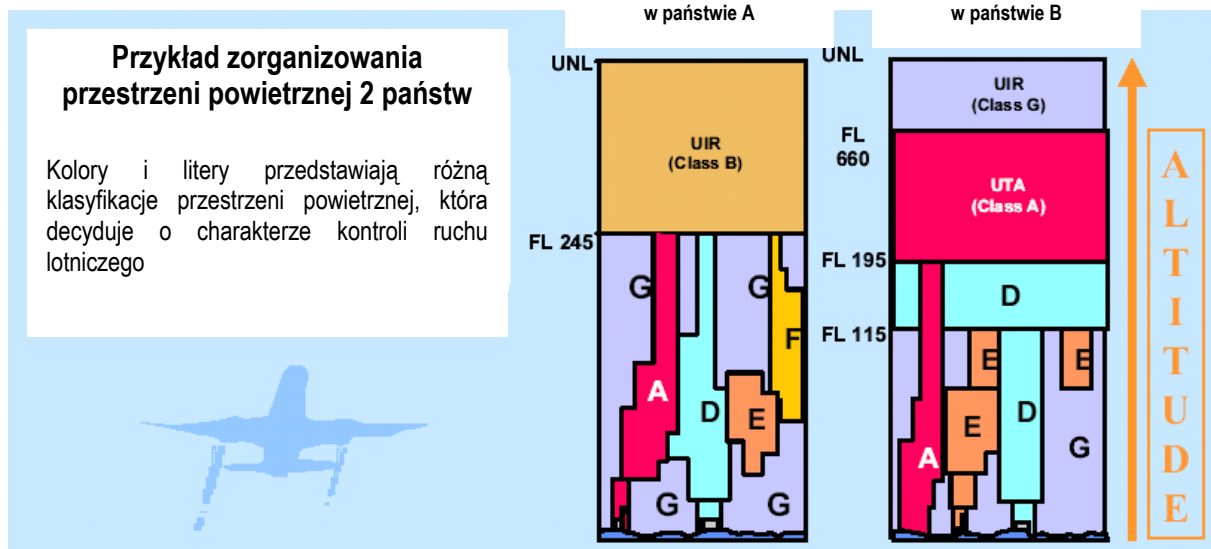


Źródło: *A Single European Sky in 2004*, Short presentation of the Commission's air traffic management package, październik 2001

³⁸ „The creation of the single European sky” (COM(1999) 614 final).

³⁹ W skład Grupy Wysokiego Szczebla wchodzi przedstawiciele sfery cywilnej i wojskowej państw członkowskich oraz przedstawiciele Szwajcarii i Norwegii - ze względu na współpracę z tymi dwoma państwami w obszarze transportu lotniczego.

Rys. 3 Obecna organizacja przestrzeni powietrznej



Źródło: *A Single European Sky in 2004*, Short presentation of the Commission's air traffic management package, październik 2001

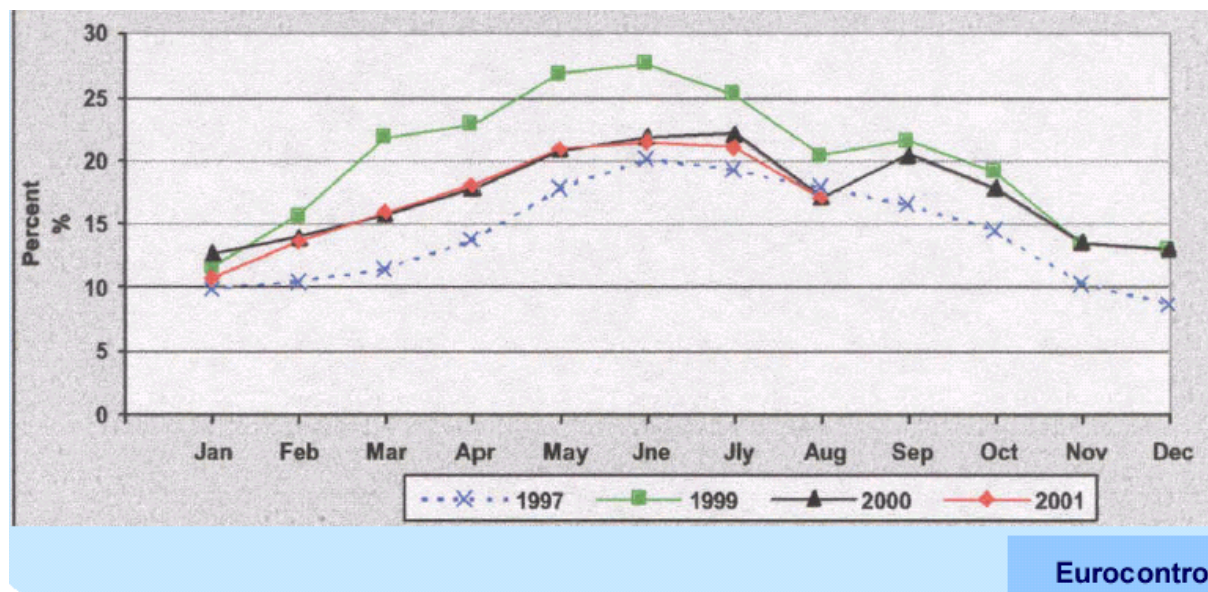
Stworzenie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej jest jednym z aktualnych priorytetów UE. Zostało to wielokrotnie podkreślone przez Radę Europejską m.in. podczas jej posiedzeń w Lizbonie, w Feira⁴⁰, a w szczególności w Sztokholmie. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sztokholmie nie została podjęta decyzja w sprawie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej z uwagi na spór brytyjsko-hispański odnośnie Gibraltaru. Równocześnie, w konkluzjach ze szczytu Rada Europejska wyraziła nadzieję, że do czasu posiedzenia w Goeteborgu w czerwcu 2001 r. w sprawie tej zostanie osiągnięty dodatkowy postęp⁴¹. Ostatecznie podczas posiedzenia RE w Goeteborgu ustalono, że inicjatywa utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej zostanie zrealizowana w 2004 r.

⁴⁰ W konkluzjach prezydencji, Rada Europejska wezwała Komisję Europejską do kontynuacji prac Grupy Wysokiego Szczebla dotyczących Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej w celu przedstawienia końcowego raportu w pierwszej połowie 2001 r. z zamiarem przedłożenia stosownych propozycji.

⁴¹ W *Informacji na temat wykorzystania potencjału UE: konsolidacja i wzbogacenie strategii przyjętej w Lizbonie (materiał na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej w Sztokholmie, marzec 2001 r.)*, Komisja podkreśliła, że przyspieszenie reform w sektorze transportowym wymaga wyznaczenia jednoznacznego, nieprzekraczalnego terminu. W opracowanym przez Komisję dokumencie wskazano, iż w związku z liberalizacją rynków lotniczego i kolejowego można się spodziewać korzyści dla konsumentów i przedsiębiorstw. Szacuje się, że obecne problemy, takie jak nieefektywność oraz opóźnienia lotów, powodują w sektorze transportu lotniczego powstawanie dodatkowych kosztów w wysokości 5 mld. euro rocznie.

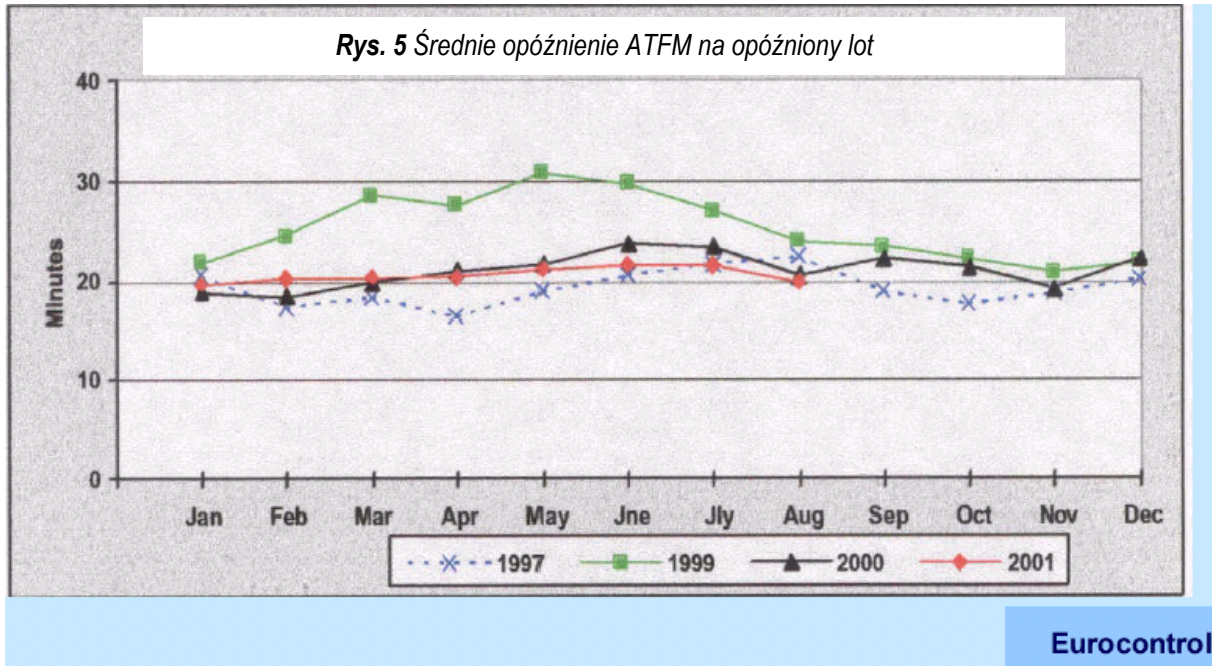
W dokumencie Komisji z 11 kwietnia 2001 r. „Współdziałanie na rzecz utrzymania siły rozpędu: przegląd strategii rynku wewnętrznego – 2001 r.” określona została data przyjęcia przez Radę UE i Parlament Europejski rozporządzenia ustanawiającego ramy prawne dla Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej w celu zreformowania zarządzania ruchem lotniczym z myślą o redukcji opóźnień i zwiększeniu bezpieczeństwa - grudzień 2001 r.⁴² Do grudnia 2002 r. powinny natomiast zostać przyjęte projekty rozwiązań dotyczących organizacji przestrzeni powietrznej w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej łącznie z przepisami regulacji usług nawigacyjnych, a także wprowadzeniem standardów systemów nawigacji powietrznej i sprzętu, zachęcających do rozwoju nowych technologii. W odniesieniu do transportu lotniczego Komisja wskazała na potrzebę podjęcia działań w celu wyeliminowania występujących problemów, zwłaszcza w zakresie opóźnień w ruchu lotniczym, kosztownych dla przedsiębiorstw i przysparzających wielu niedogodności obywatelom UE.

Rys. 4 Procent lotów opóźnionych z powodu regulacji ATFM

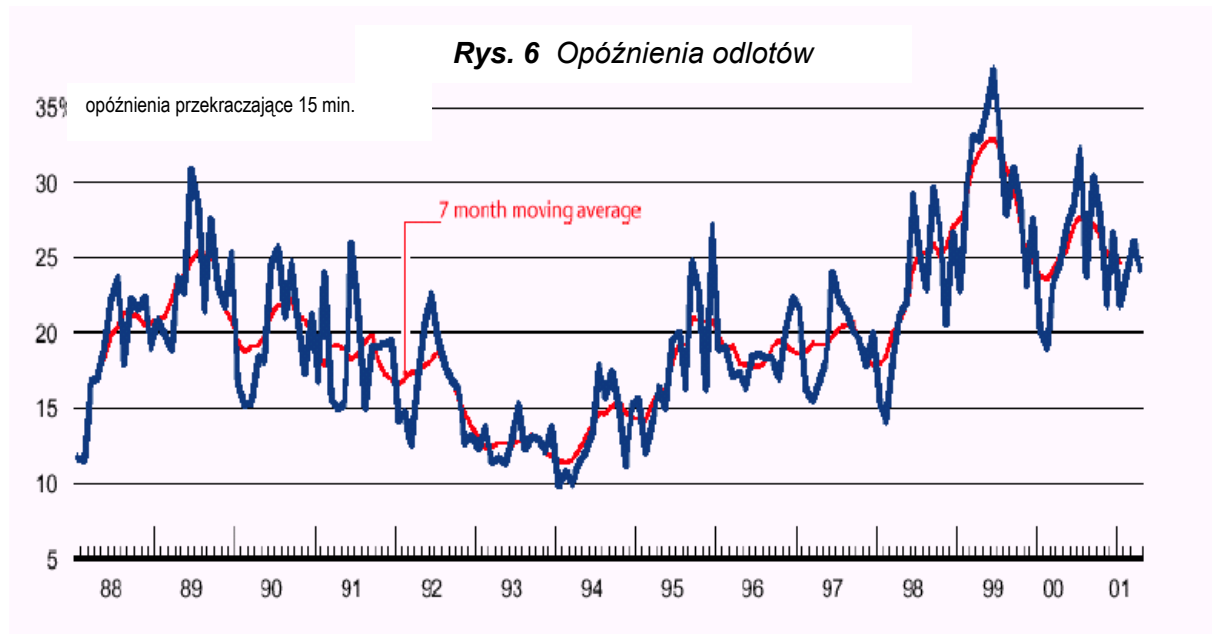


Źródło: Eurocontrol w: *A Single European Sky in 2004*, Short presentation of the Commission's air traffic management package, październik 2001

⁴² Dotychczas nie zostało to zrealizowane.



Źródło: Eurocontrol w: *A Single European Sky in 2004*, Short presentation of the Commission's air traffic management package, październik 2001



Źródło: *A Single European Sky in 2004*, Short presentation of the Commission's air traffic management package, październik 2001

Pakiet dotyczący zarządzania ruchem lotniczym (The air traffic management package)

W ramach realizacji strategii lizbońskiej oraz postanowień Rady Europejskiej z Santa Maria da Feira, Komisja Europejska przyjęła 10 października 2001 r. pakiet propozycji legislacyjnych dotyczących zarządzania ruchem lotniczym⁴³. Jest on kontynuacją prac Grupy Wysokiego Szczebla i został opracowany w oparciu o wspomniany raport na temat Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej z listopada 2000 r. Pakiet składa się z propozycji rozporządzenia ramowego mającego na celu utworzenie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej do 31 grudnia 2004 r. oraz trzech propozycji szczegółowych rozporządzeń (implementacyjnych) dotyczących świadczenia usług w lotnictwie, organizacji i korzystania z przestrzeni powietrznej oraz interoperatywności wyposażenia. Przedstawione propozycje wyznaczają cele Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej oraz zasady jej funkcjonowania w oparciu o:

- wspólne zarządzanie przestrzenią powietrzną;
- ustanowienie silnego wspólnotowego regulatora;
- stopniową integrację zarządzania w sferach cywilnej i wojskowej;
- instytucjonalne współdziałanie UE i EUROCONTROL⁴⁴;
- wprowadzenie nowoczesnej technologii;
- lepszą koordynację polityki zasobów ludzkich w sektorze kontroli ruchu lotniczego.

Pakiet dotyczy całości wykorzystywanej przestrzeni powietrznej, zarówno cywilnej jak i wojskowej. Zawarte w nim propozycje zmierzają do utworzenia ram regulacyjnych i decyzyjnych w większym stopniu odpowiadających potrzebie przeciwdziałania utrudnieniom występującym w ruchu lotniczym, tak aby umożliwić restrukturyzację przestrzeni powietrznej UE w oparciu o wielkość transportu lotniczego, a nie granice państwowe. Nowa struktura organizacyjna zaproponowana przez Komisję

⁴³ Komisja przedstawiła dwa dokumenty dotyczące Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej: COM(2001) 123 final, który zawiera program działania dotyczący utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej i propozycję rozporządzenia określającego ramy utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej;

COM(2001) 564 final składający się z trzech rozporządzeń implementacyjnych w sprawie świadczenia usług w ruchu lotniczym, organizacji przestrzeni powietrznej i technicznej interoperacyjności.

⁴⁴ The European Organisation for the Safety of Air Navigation – międzyrządowa organizacja licząca obecnie 30 członków; powstała w 1960 r.

Europejską, odnoszącą się do problemów strukturalnej kontroli ruchu powietrznego, powinna przyczynić się również do wzrostu bezpieczeństwa.

Pakiet obejmuje następujące propozycje:

Ramowe rozporządzenie dotyczące utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej

Propozycja wyznacza datę utworzenia Europejskiej Przestrzeni Powietrznej - koniec 2004 r. - rozumianej i zarządzanej jako jednolite *continuum* w celu optymalizacji bezpieczeństwa i ogólnej efektywności europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym (*European air traffic management network*). Dotyczy w szczególności:

- najważniejszych zasad, zgodnie z którymi należy postępować w trakcie tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej;
- określenia zakresu zadań Komitetu ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej (*Single Sky Committee*);
- stosunków z państwami nie będącymi członkami Wspólnoty;
- kontroli, monitoringu, przeglądu działalności oraz mechanizmów oceny wpływu;
- ramowego porozumienia pomiędzy UE a EUROCONTROL. Wspólnota zachowa rolę regulatora, jednak będzie wspierana przez EUROCONTROL w zakresie przygotowywania i implementacji legislacji. Rozważanie bardziej technicznych kwestii dotyczących lotnictwa zostanie przekazane przez Komisję do EUROCONTROL. Za stosowanie przepisów będą odpowiedzialne państwa członkowskie. W ten sposób zostanie utrzymane funkcjonalne oddzielenie krajowych regulatorów i świadczenia usług.

Rozporządzenie dotyczące świadczenia usług lotniczych

Propozycja obejmuje projekt systemu wydawania zezwoleń (*draft authorisation system*), mechanizmu oceny zgodności i umów płatniczych za świadczenie usług lotniczych w obrębie Wspólnoty. Przewiduje utworzenie w każdym państwie członkowskim krajowego organu kontroli, niezależnego od organu odpowiedzialnego za zarządzanie i świadczenie usług lotniczych. Do jego zadań będzie należało wydawanie zezwoleń dla podmiotów świadczących usługi i zapewnienie ich zgodności z warunkami zezwolenia. Proponuje się ponadto, aby wymagania dotyczące bezpieczeństwa (*Safety Regulatory Requirements*) wydawane przez

EUROCONTROL⁴⁵ obowiązywały w państwach członkowskich. Propozycja przewiduje także utworzenie sprawiedliwego systemu gwarancji płatniczych (*equitable charging regime*) za świadczenie usług lotniczych w celu osiągnięcia większej przejrzystości kosztów obciążających użytkowników przestrzeni powietrznej.

Rozporządzenie dotyczące organizacji i wykorzystania przestrzeni powietrznej

Propozycja dotyczy mechanizmu utworzenia jednolitej przestrzeni powietrznej w oparciu o wspólne procedury dotyczące określania założeń, planowania i zarządzania. Dotyczy to w szczególności stworzenia nowego jednolitego Europejskiego Obszaru Informacyjnego Wysokich Lotów (*European Upper Flight Information Region*) powyżej 28 500 stóp, a 3 lata później analogicznego w niższej strefie lotów. Obecnie istnieje ok. 50 obszarów informacyjnych w państwach członkowskich i ponad 70 na obszarze EUROCONTROL. Obszar Informacyjny Wysokich Lotów obejmowałby szereg „funkcjonalnych” bloków przestrzeni powietrznej zaplanowanych w celu osiągnięcia maksymalnej efektywności systemu, w przeciwieństwie do obecnie funkcjonujących ograniczeń w ramach granic państwowych. Projekt zawiera również propozycję zwiększenia koordynacji cywilno-wojskowej, włącznie z zastosowaniem koncepcji „elastycznego korzystania z przestrzeni powietrznej”⁴⁶ i ustalenie kryteriów korzystania z podzielonej przestrzeni powietrznej (*segregated airspace*).

Rozporządzenie dotyczące interoperatywności europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym

Propozycja zmierza do osiągnięcia interoperatywności pomiędzy wspólnotowymi podmiotami świadczącymi usługi w transporcie lotniczym, a wewnętrznym rynkiem w zakresie wyposażenia, systemów i dodatkowych usług. Dotyczy to europejskich technicznych standardów zarządzania ruchem lotniczym we współpracy z EUROCAE (*The European Organisation for Civil Aviation Equipment*) i w określonych przypadkach z EUROCONTROL. Przewiduje się, że powyższe założenia będą wprowadzane od 1 stycznia 2003 r., a docelową datą zakończenia ich wdrażania jest

⁴⁵ The EUROCONTROL Safety Regulatory Requirements

⁴⁶ Koncepcja elastycznego korzystania z przestrzeni powietrznej (*Flexible Use of Airspace - FUA*) opiera się na zasadzie, że przestrzeń powietrzna nie powinna być dłużej określana jako wyłącznie

1 stycznia 2009 r. (wtedy zostanie zapewniona całkowita zgodność w zakresie standardów interoperatywności). Komisja przeprowadzi konsultacje z ważnymi udziałowcami mając na względzie uzyskanie szerokiego poparcia dla wprowadzenia nowych koncepcji i technologii.

Zdaniem wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej, odpowiedzialnej za sprawy transportu i energii, Loyoli de Palacio, stworzenie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej jest bardzo ważnym posunięciem, które pozwoli na optymalne wykorzystanie przestrzeni powietrznej i przyniesie korzyści w postaci redukcji opóźnień i wzrostu możliwości w zakresie komunikacji lotniczej. Równocześnie dzięki zintegrowanemu systemowi zarządzania i lepszej koordynacji pomiędzy operatorami (odnosi się to również do sfery wojskowej), ułatwi ona zarządzanie w sytuacjach kryzysowych oraz przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa i ochrony lotów.

Europa posiada bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa transportu lotniczego. W ostatnich latach podejmowane były działania, które zapewniły dodatkową przepustowość, jednak wzrost ruchu lotniczego przewyższa osiągnięte w tym zakresie efekty. Europejczycy domagają się lepszej jakości usług, a w szczególności eliminacji opóźnień w ruchu lotniczym. Ponadto ataki na WTC uświadomiły potrzebę lepszego zintegrowania zarządzania ruchem lotniczym w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa.

W przedstawionym przez Komisję dokumencie „*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Action programme on the creation of the Single European Sky*”⁴⁷ zamieszczona została propozycja planu działania uwzględniająca realizację określonych zadań w ramach dwóch kolejnych etapów.

European Commission Action Plan for Single European Sky

W ramach pierwszego etapu przewiduje się:

- Utworzenie europejskiej przestrzeni „wysokich lotów” (*European upper airspace*) oraz zapewnienie wspólnych procedur w zakresie wyznaczania celów,

cywilna bądź wojskowa, ale traktowana jako jedno *continuum*, w ramach którego w miarę możliwości muszą być uwzględnione żądania wszystkich użytkowników.

⁴⁷ COM(2001) 123 final

planowania i zarządzania (służy to zapewnieniu bezpieczeństwa). Zdefiniowanie optymalnej strefy kontroli ruchu lotniczego na podstawie efektywności operacyjnej, a nie krajowych granic. Określenie zasad organizacji zarządzania ruchem i mechanizmów bardziej zdyscyplinowanego korzystania z przestrzeni powietrznej.

- Utworzenie silnego regulatora wspólnotowego;
- Zintegrowanie sfery cywilnej i wojskowej w zakresie zarządzania ruchem lotniczym;
- Zastąpienie Dyrektywy 93/65/EWG przez tekst dotyczący technicznych regulacji pozwalających na szybkie przyjęcie wspólnych standardów dotyczących komunikacji lotniczej (*air navigation*) na poziomie wspólnotowym;
- Oddzielenie, przynajmniej pod względem funkcjonalnym, funkcji kontrolnych i operacyjnych oraz stworzenie systemu wydawania pozwoleń oraz dalszy nadzór nad podmiotami świadczącymi usługi lotnicze - implementacja nastąpi na poziomie krajowym. Wprowadzenie zmian systemu opłat transportowych EUROCONTROL w zamian za podniesienie efektywności podmiotów świadczących usługi lotnicze;
- Przystąpienie Wspólnoty do EUROCONTROL;
- Zawarcie porozumienia z EUROCONTROL obejmującego elementy procedur słusznej współpracy (*equitable co-operation procedures*), w celu stworzenia jednolitej przestrzeni powietrznej i rozwoju rzeczywistego, efektywnego współdziałania z EUROCONTROL;
- Rozszerzenie mandatu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotów na uregulowania dotyczące bezpieczeństwa służb kontroli ruchu lotniczego w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej;
- Analizę możliwości alokacji niektórych *en route charges* płaconych przez linie lotnicze w celu pokrycia kosztów realizacji wspólnych projektów zmierzających do zwiększenia zdolności europejskiego systemu kontroli ruchu lotniczego pomiędzy 2002 a 2005 r.;

Wdrożenie drugiego etapu jest uzależnione od postępów osiągniętych w realizacji pierwszego etapu. Obejmuje on:

- Rozwój nowych koncepcji *free routing* i elastycznej przestrzeni powietrznej;

- Harmonizację zasad dostępu do zawodu kontrolera ruchu lotniczego;
- Inne kwestie (np. dodatkowe usługi);
- Działania zmierzające do szerszego europejskiego dostępu do nowych technik i technologii;

Przyjęcie odpowiednich środków mających na celu umożliwienie Komisji monitorowanie implementacji i przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu do połowy 2005 r. raportu dotyczącego postępów odnośnie jednolitej przestrzeni powietrznej. Kolejne raporty będą opracowywane co 5 lat⁴⁸.

Zasady przydzielania pasm w ruchu lotniskowym

Kwestia alokacji pasm w ruchu lotniskowym została uregulowana Rozporządzeniem Rady 95/93 w sprawie zasad przydzielania pasm w ruchu lotniskowym na lotniskach Wspólnoty⁴⁹. Celem tej regulacji jest zapewnienie, że dostępna przepustowość/zdolność portów lotniczych będzie efektywnie wykorzystywana i dystrybuowana w sprawiedliwy, niedyskryminacyjny oraz przejrzysty sposób. W art. 14 omawianego aktu przewidziano jednak, że Rada UE zadecyduje o dalszym obowiązywaniu bądź zmianie rozporządzenia na podstawie propozycji Komisji Europejskiej. Komisja Europejska 17 października 1995 r. opublikowała raport, który zawiera sugestie zmian do ww. rozporządzenia.

Państwa członkowskie nie były jednomyślne w kwestii potrzeby wprowadzenia zmian do obowiązujących przepisów rozporządzenia 95/93. Ostatecznie termin przedstawienia propozycji Komisji został określony na czerwiec 2001 r. Podczas szczytu w Sztokholmie (23-24 marca 2001 r.) Rada Europejska stwierdziła, że propozycja powinna zawierać określenie charakteru prawnego pasm lotniskowych, propozycje środków zapewniających przejrzyste, neutralne, niedyskryminacyjne ustalenie przepustowości portów lotniczych, a także procedury w sprawach przydzielania pasm przez koordynatorów niezależnych pod względem prawnym i faktycznym.

W dniu 20 czerwca Komisja Europejska przyjęła propozycje zmiany obecnego systemu pasm lotniskowych w celu poprawy jego efektywności⁵⁰. Poinformowała

⁴⁸ *Second Consultation on Single European Sky, Annex E: European Commission Action Plan for Single European Sky*, Department for Transport, Local Government and the Regions UK.

⁴⁹ *Council Regulation (EEC) No 95/93 on common rules on the allocation of slots at Community airports.*

⁵⁰ COM(2001)335 final

również, że w nadchodzących miesiącach dokonany zostanie przegląd systemu alokacji pasm w ruchu lotniskowym, po którym przeprowadzona zostanie szeroka konsultacja z państwami członkowskimi i przedstawicielami przemysłu lotniczego. Zdaniem komisarzy ds. transportu, Loyoli de Palacio, nowa regulacja przyczyni się do poprawy zarządzania alokacją pasm, stanowiącego część planu Komisji Europejskiej zmierzającego do zredukowania opóźnień w ruchu lotniczym na coraz bardziej zatłoczonych lotniskach europejskich.

Ogólnym celem proponowanych zmian jest zapewnienie efektywnego wykorzystania przepustowości lotnisk europejskich bez radykalnej zmiany systemu alokacji pasm. Obowiązujące w tym względzie zasady nie są wystarczająco elastyczne, aby zapewnić dostępność pasm i maksymalne wykorzystanie niewielkiej przepustowości lotnisk. Omawiane zmiany dotyczą wszystkich aspektów, które wymagają uregulowania wspólnotowego w możliwie krótkim czasie, w celu zapewnienia jasnej i niedwuznacznej informacji na temat alokacji pasm przy równoczesnym utrzymaniu właściwej równowagi pomiędzy dotychczasowymi beneficjentami (*incumbent air carriers*) i nowymi uczestnikami (*new entrants*) w świetle obowiązujących przepisów.

Zaproponowane środki zmierzają do:

- *dookreślenia charakteru prawnego pasm*. Komisja proponuje uznanie pasm za uprawnienie do korzystania z infrastruktury portów lotniczych dla celów lądowania i startowania w ściśle określonych porach dnia w ramach okresowego rozkładu lotów. Powyższe uprawnienia muszą zostać wykorzystane przez linie lotnicze zgodnie ze szczegółowymi zasadami/przepisami, w przeciwnym razie zostaną one przywrócone do puli podlegającej ponownej alokacji, zgodnie z zasadą „*use-it-or-lose-it*”.
- *zapewnienia efektywnej alokacji pasm dzięki wprowadzeniu odpowiednich przepisów i procedur*. Komisja proponuje jasne zasady dotyczące metod i procedur w celu lepszego określenia przepustowości portów lotniczych i zapewnienia przejrzystych, neutralnych procedur konsultacji i pośrednictwa z użytkownikami portów lotniczych, kontrolerami ruchu powietrznego i lotniskami.
- *zapewnienia efektywnego korzystania z pasm*. Propozycja jest zgodna z dążeniem Komisji Europejskiej do redukcji zatłoczenia w europejskich portach

lotniczych poprzez ścisły monitoring i wprowadzenie sankcji w stosunku do linii lotniczych za prowadzenie niewłaściwych praktyk. Ma to na celu zapewnienie efektywnego wykorzystania przez linie lotnicze posiadanego portfela pasm (*slot portfolios*) w związku z czym przewiduje takie możliwości, jak wymiana pasm (*slot exchanges*) oraz ponowne uzgodnienie czasowego korzystania z nich (*re-timing possibilities*). Ponadto przewiduje lepszy dostęp do tras służących jako trasy wewnątrzspółnotowe, w szczególności regionalne.

- *zwiększenia konkurencji pomiędzy dotychczasowymi beneficjentami i nowymi uczestnikami*. Jasne kryteria alokacji zapewnią równowagę pomiędzy dotychczasowymi beneficjentami i nowymi uczestnikami - niewykorzystane pasma wrócą do puli podlegającej ponownej alokacji, z której pierwszeństwo wyboru będzie przysługiwało nowym uczestnikom.
- *zapewnienia stabilnego otoczenia dla centrów transferowych (hub and spoke networks)* oraz promowanie usług na rzecz regionów i silniejsze powiązanie z transportem intermodalnym⁵¹.
- *uwzględnienia rozwoju aliansów linii lotniczych*.

Przewiduje się wprowadzenie zmian regulacji dotyczących pasm w ruchu lotniskowym w dwóch etapach. Pierwszym etapem będzie wprowadzenie zmian ograniczonych pod względem zakresu do szeregu, nie budzących kontrowersji, praktycznych kwestii w celu poprawy obecnego systemu. W przypadku drugiego etapu rozważana jest możliwość wprowadzenia bardziej radykalnych zmian systemu (dotyczy to również kwestii zakupu pasm)⁵².

Przedstawiona przez Komisję Europejską propozycja dotyczy w znacznym stopniu pierwszego etapu planowanych zmian. Dla realizacji drugiego etapu Komisja zamierza najpierw przeprowadzić analizy możliwych opcji, które umożliwią zaproponowanie dalszych środków zmierzających do wprowadzenia mechanizmu rynkowego w zakresie alokacji pasm. Pozwoli to na większą elastyczność i mobilność w ich wykorzystaniu i w jeszcze większym stopniu zwiększy możliwości wejścia na rynek (nowych) przewoźników lotniczych. Ta zasadnicza zmiana, która dotyczy

⁵¹ Transport intermodalny – transport ładunków w tej samej jednostce ładunkowej (kontenery, naczepy, *swapbodies*) lub pojeździe różnymi gałęziami transportu bez przeladunku samego ładunku.

⁵² Association of European Airlines: Comments of the Association of European Airlines on Commission proposal amending Regulation No 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community Airports.

kompleksowego dostępu do rynku, będzie musiała odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób zmodyfikować obecny system przy uwzględnieniu wszystkich aspektów konkurencji - gospodarczych, międzynarodowych i środowiskowych - które obecnie mają wpływ na alokację pasm we Wspólnocie. Po przeprowadzeniu analiz planowane są konsultacje z państwami członkowskimi i przedstawicielami przemysłu lotniczego. Pozwoli to Komisji Europejskiej ostatecznie ocenić prawdopodobny wpływ dostępu do określonego rynku na udziałowców i międzynarodowy transport lotniczy oraz przedstawić we właściwym czasie propozycje legislacyjne.

Kwestia alokacji pasm została również poruszona w *Białej Księdze* w ramach szerzej ujętego problemu przepustowości i wykorzystania portów lotniczych⁵³. Komisja Europejska zwróciła uwagę na konieczność maksymalnego wykorzystania istniejącej przepustowości lotnisk. Obecna struktura sektora skłania przewoźników do koncentracji działalności w głównych portach lotniczych, wokół których koncentruje się zatłoczenie wraz ze wszystkimi związanymi z tym problemami dotyczącymi m.in. zarządzania ruchem lotniczym.

W chwili obecnej istnieje szczegółowy plan działania w zakresie rozstrzygnięcia problemów zatłoczenia przestrzeni powietrznej, natomiast do zatłoczenia naziemnego nie przywiązuje się jeszcze wystarczającej uwagi. Należy przy tym podkreślić, że prawie połowa z 50 największych europejskich lotnisk osiągnęła, lub jest bliska osiągnięcia, punktu nasycenia pod względem przepustowości naziemnej. Problem ten wymaga podjęcia dalszych kroków w zakresie rozwoju zintegrowanych systemów zarządzania.

Bardziej efektywne korzystanie z przepustowości lotnisk wymaga stworzenia nowych ram regulacyjnych m.in. w zakresie alokacji pasm⁵⁴. Od momentu utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, zasady/przepisy alokacji pasm w portach lotniczych będą musiały zostać zmienione, zgodnie z przedstawionymi przez Komisję sugestiami. W szczególności będą musiały zostać przyjęte środki mające na celu zapewnienie odpowiedniego planowania przepustowości przestrzeni powietrznej i portów lotniczych. Pasma lotniskowe przyznające prawo lądowania lub startowania w ściśle określonym czasie na zatłoczonym lotnisku muszą być skorelowane z

⁵³ White Paper, European transport policy for 2010: time to decide (COM(2001) 0370 (01)), wrzesień 2001 r.

dostępną przepustowością przestrzeni powietrznej. Jeśli propozycja Komisji zostanie przyjęta, będzie stanowiła wkład do zarządzania pasmami pod względem czasowym (*time slot management*), w szczególności przez dopuszczenie bardziej przejrzystej wymiany pasm, natychmiastowe sankcje i kary za niewykorzystanie pasm i jasno określone priorytety w zakresie alokacji. Drugi etap obejmie regulacje zmierzające do większej elastyczności, m.in. powrót do mechanizmów rynkowych. Do chwili zakończenia tych prac, Komisja Europejska - po przeprowadzeniu kolejnych analiz i konsultacji z zainteresowanymi stronami - przedstawi (w 2003 r.) dalsze propozycje zmian systemu alokacji pasm w celu zwiększenia dostępu do rynku, biorąc równocześnie pod uwagę potrzebę zredukowania wpływu lotnisk wspólnotowych na środowisko.

W trakcie obecnej prezydencji można spodziewać się dalszych działań zmierzających do realizacji strategii lizbońskiej w zakresie transportu lotniczego. Konieczne są zmiany regulacji rządzących alokacją pasm w portach lotniczych i wprowadzenie podatków lotniskowych⁵⁵. Za szczególnie istotną kwestię obecna prezydencja uważa regulacje zmierzające do utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej⁵⁶. Była ona m.in. jednym z priorytetowych zagadnień podczas szczytu w Barcelonie. Potencjalne korzyści w postaci skrócenia czasu przelotów oraz redukcji kosztów, jak również względy ochrony środowiska, przemawiają za tym, aby inicjatywa ta została zrealizowana w planowanym terminie do końca 2004 r.

⁵⁴ White Paper, European transport policy for 2010: time to decide (COM(2001) 0370 (01)), wrzesień 2001 r.

⁵⁵ Hiszpania przewiduje dokonanie dalszych postępów dotyczących uregulowania alokacji pasm w ruchu lotniskowym oraz wprowadzenie podatku lotniskowego pierwszym półroczu 2002 r.

⁵⁶ W Raporcie z 17 października 2001 r.: *Przegląd działań Unii Europejskiej podjętych w reakcji na wydarzenia z 11 września 2001 r. oraz ocena ich prawdopodobnych skutków gospodarczych*, Komisja Europejska podkreśliła, że jeszcze przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Barcelonie powinno zostać osiągnięte porozumienie polityczne w sprawie regulacji dotyczących Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej. Zgodnie z „Communication from the Commission to the spring European Council in Barcelona. The Lisbon strategy – making change happen” Parlament Europejski i Rada powinny przyjąć do grudnia 2002 r. propozycje dotyczące utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej i propozycje dotyczące alokacji pasm w ruchu lotniskowym.

Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie

Ze względu na opór Francji podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie (15-16 marca br.) nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie pełnego otwarcia na konkurencję rynku przewozów kolejowych.

W konkluzjach posiedzenia, Rada Europejska wezwała Radę UE do kontynuacji prac nad drugim pakietem kolejowym, który obejmuje m.in. kwestie interoperatywności oraz wysokich standardów bezpieczeństwa, na podstawie raportu Komisji Europejskiej dotyczącego funkcjonowania pierwszego pakietu kolejowego.

Równocześnie Rada Europejska podkreśliła we wspomnianym dokumencie znaczenie przystąpienia Wspólnoty do EUROCONTROL oraz wezwała do aktywnej kontynuacji prac przed końcem 2002 roku w zakresie przedłożonego przez Komisję Europejską pakietu propozycji, tak aby mogły zostać podjęte decyzje w sprawie utworzenia Wspólnej Przestrzeni Powietrznej w 2004 roku. Ponadto do końca 2002 roku powinny zostać podjęte decyzje w sprawie proponowanych zasad alokacji pasm w ruchu lotniskowym (*airport slot allocation*).

Pozostałe kwestie dotyczące sektora transportu poruszone przez Radę Europejską w konkluzjach szczytu w Barcelonie dotyczą:

- Transeuropejskich Sieci Transportowych (Trans-European Transport Networks (TEN))

Rada Europejska zwróciła się do Rady oraz Parlamentu Europejskiego o przyjęcie, do grudnia 2002 r., zrewidowanej wersji wytycznych i przepisów finansowych w omawianym zakresie, włącznie ze wskazanymi przez Komisję projektami o priorytetowym znaczeniu. Ma to na celu poprawę warunków transportowych poprzez zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa na obszarze UE oraz zredukowanie „wąskich gardeł” w takich regionach jak np. Alpy, Pireneje i Morze Bałtyckie.

- Systemu nawigacji satelitarnej Galileo

Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła postęp w omawianym zakresie i wezwała Radę (ds. Transportu) aby podczas posiedzenia w marcu podjęła konieczne decyzje dotyczące finansowania i uruchomienia tego programu oraz zainicjowania Wspólnego Przedsięwzięcia we współpracy z Europejską Agencją Przestrzeni Kosmicznej (the European Space Agency).

- Usług portowych.

Rada Europejska wezwała do przyjęcia do grudnia 2002 r. propozycji dotyczących usług portowych oraz umów dotyczących świadczenia usług w tym zakresie.

Rozdział V Małe i średnie przedsiębiorstwa w strategii lizbońskiej

W zainicjowanej w Lizbonie strategii unowocześnienia oraz reform europejskiej gospodarki centralne miejsce zajęła kwestia zwiększenia dynamiki przedsiębiorczości w Europie.

Sektor małych i średnich przedsiębiorstw stanowi podporę europejskiej gospodarki i jest głównym źródłem miejsc pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa są jednocześnie szczególnie wrażliwe na zmiany otoczenia gospodarczego, regulacyjnego i administracyjnego. Inicjatywy europejskie zmierzające do stworzenia nowoczesnej, dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki odniosą zatem sukces jedynie wtedy, gdy rozwój przedsiębiorczości stanie się głównym elementem agendy przedstawionych w Lizbonie reform, a sektor małych i średnich przedsiębiorstw zacznie być postrzegany jako główny motor rozwoju innowacyjności, wzrostu zatrudnienia oraz społecznej integracji w Europie.

Działania mające na celu wypełnienie deklaracji przedstawionych w Lizbonie zakładają konieczność podjęcia dalszych wysiłków mających na celu obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej i wyeliminowanie zbędnej biurokracji, która poważnie utrudnia funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw. Promowane będą przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność gospodarczą. Ponadto, na każdym etapie nauczania wprowadzona zostanie większa liczba zajęć mających na celu zwiększenie przedsiębiorczości młodych osób, które wkrótce wkroczą na rynek pracy. Postuluje się także poprawę dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do instrumentów finansowych, w szczególności kapitału początkowego i mikropożyczek. W celu podniesienia poziomu innowacyjności środowiska gospodarczego przewiduje się ułatwienie dostępu do nowych technologii, promowanie idei innowacyjności i badań oraz reformę systemu edukacji i systemu szkoleń zawodowych dla wzrostu kwalifikacji zawodowych młodzieży. Równie silnie podkreślona została potrzeba podjęcia wielu działań stymulujących rozwój nowych elektronicznych form prowadzenia działalności gospodarczej jak np. marketing, rozwój produktu, logistyka, dystrybucja towarów.

Rada Europejska zaapelowała o przyjęcie, w oparciu o metodę otwartej koordynacji, uporządkowanych reguł w takich kwestiach jak:

- ilość czasu, koszty związane z utworzeniem firmy oraz wartość zainwestowanego kapitału ryzyka,
- przedsiębiorcza, innowacyjna i otwarta Europa wraz z wieloletnim programem na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości na lata 2001-2005,
- opracowanie Karty Małych i Średnich Przedsiębiorstw, której postanowienia zobowiązywałyby państwa członkowskie do ukierunkowania instrumentów na małe przedsiębiorstwa oraz do odpowiedniego reagowania na ich potrzeby,
- przegląd instrumentów finansowych stosowanych przez Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny mających na celu wsparcie tworzenia małych przedsiębiorstw, przedsiębiorstw działających w sferze zaawansowanej technologii oraz mikroprzedsiębiorstw, jak również innych inicjatyw kapitału ryzyka.
- konsultowanie proponowanych regulacji prawnych, ocena ich konsekwencji oraz wprowadzenie schematów kodyfikowania i przyswajania ustawodawstwa wspólnotowego, a także wprowadzenie systemu powtórnych analiz ustawodawstwa z uwagi na konieczność zapewnienia przedsiębiorstwom funkcjonowania w środowisku jasnych, prostych i skutecznych regulacji prawnych.
- poprawienie poziomu, większą terminowość oraz pełniejszą dostępność informacji statystycznych potrzebnych do dostosowywania w dziedzinach, które mają fundamentalne znaczenie dla polityki przedsiębiorstw.

Realizacja Strategii lizbońskiej w odniesieniu do sektora MSP.

1. Rola sektora małych i średnich przedsiębiorstw w UE⁵⁷.

W Unii Europejskiej działa około 19 milionów przedsiębiorstw z sektora MSP. Biorąc pod uwagę także pozostałe państwa Europy Zachodniej, nie będące członkami UE (Norwegia, Lichtenstein i Szwajcaria) liczba przedsiębiorstw z sektora MSP wzrasta do 21 milionów, dając zatrudnienie w sumie ponad 117 mln mieszkańców. Dane te obrazują jak ogromną siłę stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej.

⁵⁷ Źródło danych statystycznych: „Biuletyn Euro Info dla małych i średnich firm”, nr 9(37), październik 2001.

Zgodnie z VI Raportem Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorczości z 2000 roku, przeciętne unijne mikroprzedsiębiorstwo zatrudniało od 6 do 8 osób i wykazywało obroty w wysokości 200 tys euro rocznie, z czego zaledwie 6% pochodziło z eksportu. Mikroprzedsiębiorstwa dominują tylko w pięciu państwach UE: Francji, Hiszpanii, Włoszech, Irlandii i Grecji. O ile łatwo zrozumieć fakt najczęstszego występowania tego rodzaju przedsiębiorstw w Irlandii, która przeżywa obecnie boom gospodarczy, to jednak fakt zdominowania rynku hiszpańskiego i francuskiego każe przypuszczać, że ma to związek nie tylko z ich wielkością (są to po Niemczech najludniejsze państwa UE), ale przede wszystkim ze stosunkowo łatwymi procedurami rejestracyjnymi, przyjaznymi przedsiębiorstwom.

Statystyczne „małe przedsiębiorstwo” w UE zatrudniało w roku 2000 od 18 do 20 osób, wykazywało obroty w wysokości (średnio) 3 mln euro rocznie, a eksport stanowił dla nich przeciętnie 13% zysków. Małe przedsiębiorstwa dominują w krajach Beneluksu, krajach skandynawskich oraz Portugalii.

Typowe „średnie przedsiębiorstwo” zatrudniało w roku 2000 średnio 91 osób. Jego obroty handlowe sięgały 23 mln euro rocznie, a około 16% zysków pochodziło z eksportu.

Interesująca jest również struktura branżowa przedsiębiorstw sektora MSP. W całej UE najmniej MSP występuje w branży energetycznej (około 400 tys.) i branży związanej z wydobywaniem surowców. W pozostałych branżach sytuacja przedstawia się następująco:

- w branży produkcyjnej działa około 25% wszystkich unijnych MSP. Są tu reprezentowane zarówno tradycyjne gałęzie gospodarki, jak produkcja żywności, tytoniu, napojów i tekstyliów, jak i branże nowsze, z działalnością wydawniczą na czele. Branża chemiczna lub metalurgiczna, wymagające dużych nakładów finansowych, są domeną średnich przedsiębiorstw.
- W branży budowlanej (wliczając w to także drobne usługi budowlane i remontowe) działa około 10%, czyli 2 775 tys przedsiębiorstw. Są to zazwyczaj mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające przeciętnie 4 osoby.
- Handel i dystrybucja są domeną około 4 mln MSP w UE. W tej branży zauważa się również największą liczbę firm sieciowych, posiadających przedstawicielstwa w kilku państwach.

- W branży transportowej działa około 1 mln przedsiębiorstw, z czego połowa w dziedzinie transportu lądowego. Tylko 111 MSP działa w sektorze lotniczym i transportu powietrznego.
- Pozostałe przedsiębiorstwa działają w szeroko pojętej branży usługowej; jest ich około 4 mln i zatrudniają ponad 20 mln osób. Branża ta, zdominowana przez mikroprzedsiębiorstwa, oprócz tradycyjnych usług dla ludności, świadczy usługi związane z nowymi technologiami (informatyka, internet, marketing internetowy).

2. Działania podjęte przez Komisję Europejską oraz Radę UE w celu realizacji strategii lizbońskiej w odniesieniu do polityki wobec sektora MSP:

- Państwa członkowskie oraz Komisja Europejska podjęły szereg działań w zakresie *benchmarkingu* (ustalenia wskaźników ilościowych i jakościowych) w odniesieniu do ważniejszych czynników dotyczących warunków prowadzenia działalności gospodarczej takich, jak ilość czasu oraz koszty związane z utworzeniem przedsiębiorstwa. Ponadto, we wrześniu 2001 roku przedstawiony został *Innovation Scoreboard*⁵⁸ czyli przegląd działań mających za zadanie unowocześnienie sektora MSP.
- Opublikowany został Raport „*Best Procedure*” mający na celu identyfikację oraz wymianę najlepszych praktyk dotyczących polityki wobec sektora MSP wśród państw członkowskich UE.
- Przyjęty został „IV Wieloletni Program dla Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości, 2001-2005”⁵⁹.

Na podstawie oceny zakończonego w 2000 roku „III Wieloletniego Programu dla MSP” określono zagadnienia, które stały się podstawą do zdefiniowania założeń nowego programu na lata 2001-2005. Ma się on koncentrować na rozwoju polityki wobec przedsiębiorstw i stać głównym instrumentem na rzecz „Przedsiębiorczej Europy do 2005 roku”. Programem objęte zostaną państwa członkowskie UE, państwa należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz państwa kandydujące.

Główne cele programu przedstawiają się następująco:

⁵⁸ Commission Staff Working Paper „2001 Innovation Scoreboard”, SEC(2001) 1414, 14.09.2001r.

⁵⁹ COM(2000) 256, OJ L 333/84 z 29.12.2000 r.

- promowanie przedsiębiorczości jako wartościowej i efektywnej umiejętności życiowej zorientowanej na konsumenta i opartej o kulturę świadczenia usług;
- tworzenie otoczenia biznesu oraz ram prawnych umożliwiających trwały wzrost gospodarczy oraz rozwój badań, innowacji i przedsiębiorczości;
- poprawa dostępu do instrumentów finansowych dla MSP;
- zwiększenie konkurencyjności MSP w gospodarce opartej na wiedzy;
- zapewnienie lepszego dostępu do sieci wspierania biznesu i usług dla przedsiębiorstw.

Program na lata 2001-2005 opiera się na rocznych planach pracy przygotowywanych przez Komitet Zarządzający, złożony z przedstawicieli krajów członkowskich. Budżet Programu na lata 2001-2005 wynosi 299,75 mln euro.

Polska jako państwo kandydujące nie jest włączana automatycznie do programów wewnętrznych UE. Obecnie realizowane są niezbędne procedury, które umożliwią polskim przedsiębiorstwom korzystanie z instrumentów stworzonych w programie.

3. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej obradującej w Feira (czerwiec 2000) przyjęta została „Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw”.

Określa ona główne zasady polityki UE wobec małych przedsiębiorstw na najbliższe lata. Założeniem Karty jest poprawienie sytuacji małych przedsiębiorstw, poprzez podjęcie działań mających na celu stymulację przedsiębiorczości oraz lepsze dostosowanie istniejących instrumentów dla potrzeb sektora MSP.

Określono dziesięć głównych kierunków planowanych działań:

- rozwój edukacji i szkoleń z zakresu przedsiębiorczości;
- tańszy i szybszy proces rejestracji przedsiębiorstw;
- uproszczenie regulacji prawnych;
- rozwój kształcenia zawodowego i ustawicznego;
- poprawa dostępności usług elektronicznych;
- polepszenie warunków funkcjonowania przedsiębiorstw na Jednolitym Rynku Unii Europejskiej;
- uproszczenie systemu podatkowego i poprawa dostępu do finansowania;
- poprawa dostępu do nowych technologii;

- promocja skutecznych przykładów zastosowań e-biznesu i wysokiej jakości systemów wspierania przedsiębiorstw;
- lepsza reprezentacja interesów przedsiębiorców na szczeblu krajowym i unijnym.

Postępy w realizacji tych założeń są oceniane na podstawie rocznych raportów Komisji Europejskiej.

Pierwszy raport z implementacji „Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw”⁶⁰ oparty został na rekomendacjach dla państw członkowskich zawartych w „Raporcie na temat implementacji Planu Działań w celu promocji przedsiębiorczości i konkurencyjności” oraz „Podsumowaniu rezultatów działań z zakresu najlepszych praktyk odnoszących się do polityki wobec przedsiębiorstw”, z października 2000. Oba raporty zawierają szereg rekomendacji, w jaki sposób państwa członkowskie mogą osiągnąć cele zawarte w Karcie oraz przedstawiają 31 przykładów dobrych praktyk. Wnioski obu raportów pozwoliły ocenić Komisji Europejskiej stopień implementacji działań oraz ich zgodność z postulatami zawartymi w Karcie.

W opinii Komisji państwa członkowskie odnotowały znaczący postęp w takich dziedzinach jak uproszczenie regulacji prawnych oraz tańszy i szybszy proces rejestracji przedsiębiorstw. W zakresie dostępu do nowych technologii konieczne są dalsze działania. Także podjęte przez państwa członkowskie działania w zakresie rozwoju edukacji i szkoleń z zakresu przedsiębiorczości Komisja uznała za wystarczające. Niewielki postęp odnotowany został w stosunku do postulatu uproszczenia systemu podatkowego i poprawy dostępu do instrumentów finansowych.

Ponadto, Komisja Europejska we współpracy z państwami członkowskimi uruchomiła 11 projektów mających na celu identyfikację najlepszych praktyk, które korespondują z postulatami zawartymi w Karcie.

Z wnioskami Komisji oraz działaniami podejmowanymi przez instytucje europejskie w celu realizacji postulatów zawartych w Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw nie zgadzają się zrzeszenia przedsiębiorców europejskich. W dniu 29 stycznia 2002

⁶⁰ „Report from the Commission . European Charter for Small Enterprises – Annual Implementation Report”, COM(2001) 122, 7.3.2001

roku *European Small Business Alliance*⁶¹ (stowarzyszenie zrzeszające przedstawicieli sektora MSP ze Szwecji, Portugalii, Francji, Austrii oraz Zjednoczonego Królestwa) wystosowało apel do instytucji UE o wypełnienie deklaracji odnoszących się do poprawienia otoczenia działalności gospodarczej prowadzonej przez małe i średnie przedsiębiorstwa. W opinii ESBA nie dokonano żadnego postępu w odniesieniu do uproszczenia regulacji prawnych dotyczących małych przedsiębiorstw, a także pozostałych aspektów, które stały się przedmiotem Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw. Podobną opinię wyraziło również UNICE w otwartym liście skierowanym do premiera Hiszpanii, Jose Maria Aznara, zawierającym postulaty federacji europejskich przedsiębiorców pod adresem posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie, której zadaniem jest ocena oraz podjęcie dalszych działań zmierzających do realizacji strategii lizbońskiej.

Jednym z podstawowych elementów nowej polityki Komisji Europejskiej wobec sektora małych i średnich przedsiębiorstw jest dążenie do stworzenia nowej, bardziej elastycznej definicji MSP. Debata w państwach członkowskich, koordynowana przez Dyрекcję Generalną ds. Przedsiębiorstw, rozpoczęła się w listopadzie 2001 roku. Wypracowanie nowej definicji MSP ma stworzyć przedsiębiorstwom warunki uczestniczenia w dużych unijnych programach rozwoju technologicznego oraz w funduszach strukturalnych, a także zwiększyć ich udział w rynku kapitałowym. W wyniku przeprowadzonej dyskusji przyjęto, że poszczególne kategorie przedsiębiorstw (mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa) powinny posiadać własną, odrębną definicję, zgodną z sytuacją ekonomiczną w jakiej się znajdują. Obecna definicja obowiązuje na mocy zalecenia 96/280/EC, wydanego przez Komisję Europejską, i jakkolwiek jest dość elastyczna, nie przewiduje dwóch sytuacji:

- ekonomicznego rozwoju przedsiębiorstwa (nawet 10-osobowe przedsiębiorstwo o dużych zyskach może przestać być zaliczane do kategorii małego przedsiębiorstwa i stać się dużym przedsiębiorstwem);
- uczestniczenia przedsiębiorstw z sektora MSP w funduszach strukturalnych (obecnie przedsiębiorstwa nie mogą w nich bezpośrednio uczestniczyć,

⁶¹ „Small business and the self-made-employed in Europe call for the european leaders to comply with the promises made in the European Charter for Small Enterprises”, ESBA press releases, 29.01.2002.

wyjątkiem jest sytuacja, gdy występują one jako podwykonawcy dla niektórych kontraktów).

Drugim elementem nowej polityki Komisji Europejskiej wobec sektora MSP stało się formalne przyjęcie „Statutu Przedsiębiorstwa Europejskiego” (*European Company Statute* lub *Societas Europea*), w październiku 2000 roku. Regulacje zawarte w tym dokumencie przewidują, że za „przedsiębiorstwo europejskie” uważana będzie każde przedsiębiorstwo, które spełni następujące warunki:

- będzie holdingiem, przedstawicielstwem lub przedsiębiorstwem typu joint-venture, założonym przez przedsiębiorców z co najmniej dwóch krajów członkowskich, oraz będzie miało lokalizację przynajmniej w jednym z tych państw lub
- zostanie przekształcone, lub jego działalność zostanie rozszerzona o drugi kraj członkowski (np. poprzez założenie przedstawicielstwa), na mocy prawa obowiązującego w jednym z zainteresowanych krajów.

Szczegółowe postanowienia prawne dotyczące praktycznego funkcjonowania nowego typu przedsiębiorstwa zostaną opracowane i wejdą w życie najpóźniej 1 stycznia 2004 roku.

Na mocy obecnego prawodawstwa wspólnotowego, przedsiębiorstwo europejskie będzie zobligowane do przestrzegania zobowiązań wobec wszystkich swoich pracowników, zwłaszcza zaciągniętych przed przekształceniem przedsiębiorstwa w przedsiębiorstwo europejskie. Idea „przedsiębiorstwa europejskiego” pozwoli przedsiębiorstwom na łatwiejsze rozwijanie działalności na rynkach państw członkowskich oraz na zmniejszenie kosztów administracyjnych dzięki bardziej sprzyjającemu przedsiębiorstwom prawodawstwu.

Ocena realizacji postępów osiągniętych na drodze realizacji strategii lizbońskiej przez państwa członkowskie w odniesieniu do polityki wobec MSP⁶².

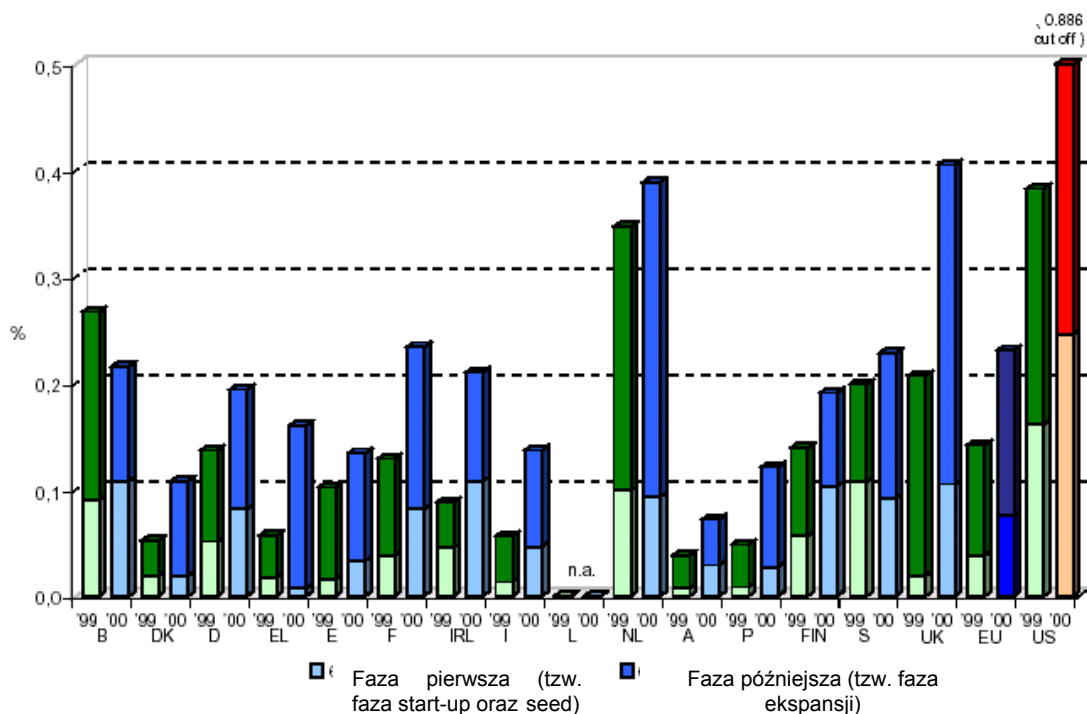
1. Wspieranie przedsiębiorczości

Zmiana ogólnego nastawienia do kwestii wspierania przedsiębiorczości zabrała wiele czasu, widoczne są jednak pewne oznaki poprawy w podejściu administracji państw członkowskich. Wszystkie państwa członkowskie podejmują działania na rzecz przedsiębiorczości, zarówno w ramach systemu edukacji (poprzez wprowadzenie zajęć uczących przedsiębiorczości), jak i wśród innych grup potencjalnych przedsiębiorców. W Holandii utworzona została specjalna Komisja konsultacyjna, w której obradach uczestniczą przedstawiciele zrzeszeń przedsiębiorców, ośrodków edukacyjnych oraz organizacji społecznych, a jej zadaniem jest powiązanie idei promocji przedsiębiorczości z istniejącymi programami i systemami edukacyjnymi. Francja oraz Zjednoczone Królestwo powołały do życia Komitet, którego zadaniem jest zainicjowanie współpracy międzyuczelnianej na rzecz promowania przedsiębiorczości. Z kolei rząd Hiszpanii opracował program przyznawania stypendiów studentom pragnącym podjąć 6-miesięczne studia poświęcone przedsiębiorczości.

Szereg państw członkowskich zwróciło również uwagę na problem ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej, w tym ryzyka ogłoszenia upadłości. Poprzez badanie możliwości zmiany regulacji prawnych dotyczących niewypłacalności przedsiębiorstw państwa starają się znaleźć możliwości udzielenia pomocy przedsiębiorstwom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, a w przypadku bankructwa, nakłonienia ich do podjęcia kolejnej próby uruchomienia działalności gospodarczej. Uznano ponadto, że przezwyciężenie tego problemu związane jest także ze stworzeniem przejrzystych ram prawnych dotyczących zabezpieczenia zobowiązań wierzycieli oraz dłużników przedsiębiorstw.

⁶² Na podstawie: „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Sustaining the commitments, increasing the pace”, COM(2001)641, 8.11.2001.

Rys. 1 Procentowy udział kapitału podwyższonego ryzyka w PKB (na wczesnym i późniejszym etapie rozwoju przedsiębiorstwa).



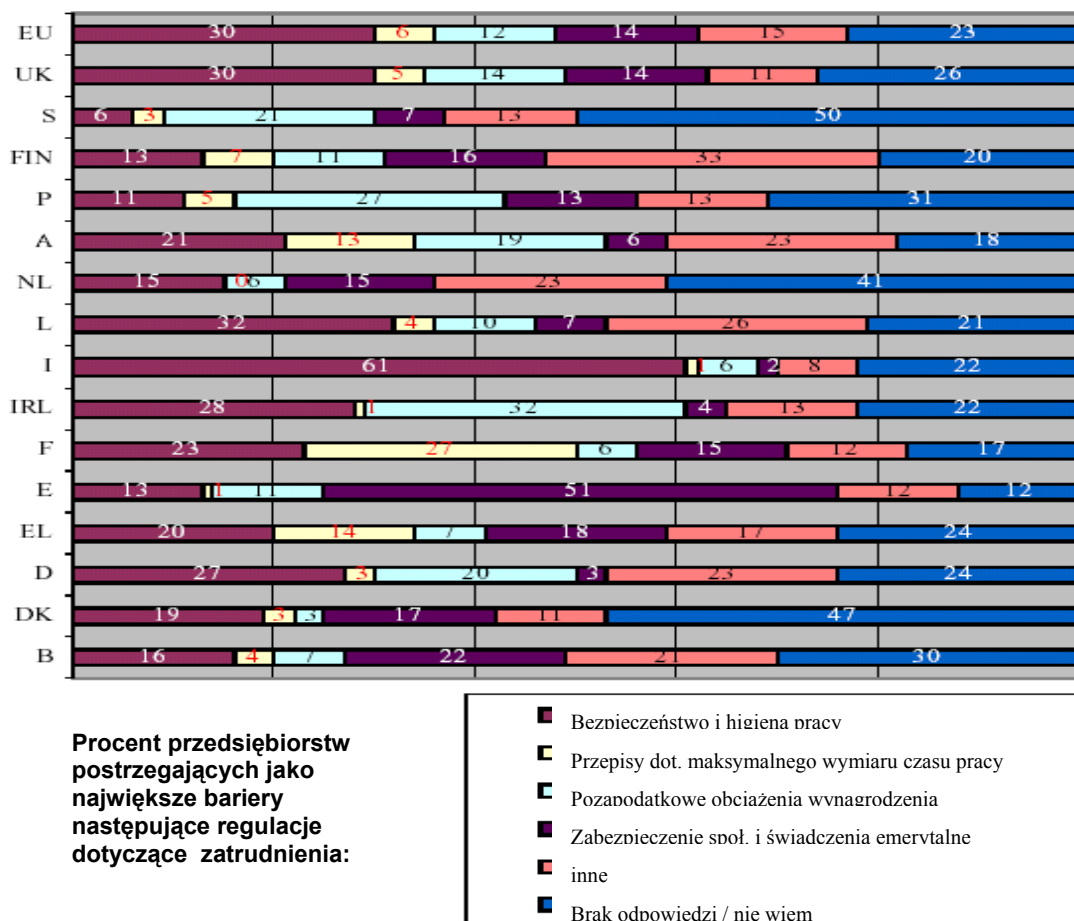
Źródło: European Venture Capital Association (EVCA), Yearbook 2001; PricewaterhouseCoopers, Moneytree w: Commission Staff Working Paper „Benchmarking Enterprise Policy: results from the 2001 Scoreboard)

Szereg działań związanych z promowaniem przedsiębiorczości wpisanych zostało w Europejską Strategię Zatrudnienia, której jednym z głównych filarów jest wspieranie przedsiębiorczości. Dzięki metodzie otwartej koordynacji możliwe stało się osiągnięcie stopniowej konwergencji polityk rynku pracy państw członkowskich. Począwszy od roku 1997 wytyczne, rekomendacje dla państw członkowskich oraz raporty z implementacji Narodowych Planów działań przyczyniły się do realizacji, na poziomie narodowym, bardziej spójnej polityki zatrudnienia oraz polityki wobec MSP. Coroczny „Raport na temat zatrudnienia” zawiera ocenę stopnia realizacji przez państwa członkowskie działań dotyczących polityki zatrudnienia oraz wspierania przedsiębiorczości. Z raportu na rok 2001⁶³ wynika, że państwa członkowskie przywiązują coraz większe znaczenie do uproszczenia regulacji prawnych oraz

⁶³ „Joint Employment Report 2001”, COM(2001)438, 12.09.2001.

otoczenia administracyjnego przedsiębiorstw. Obserwowany jest także, wprawdzie powolny, postęp w zakresie redukcji obciążeń podatkowych przedsiębiorstw.

Rys. 2 Regulacje związane z zatrudnieniem, postrzegane przez przedsiębiorstwa jako największe bariery w rozwoju działalności gospodarczej.



Źródło: ENSR Survey 2001, Observatory of European SMEs, 2001 w: Commission Staff Working Paper „Benchmarking Enterprise Policy: results from the 2001 Scoreboard, SEC(2001) 1900

2. Konkurencyjność, innowacyjność oraz rozwój badań i nowych technologii.

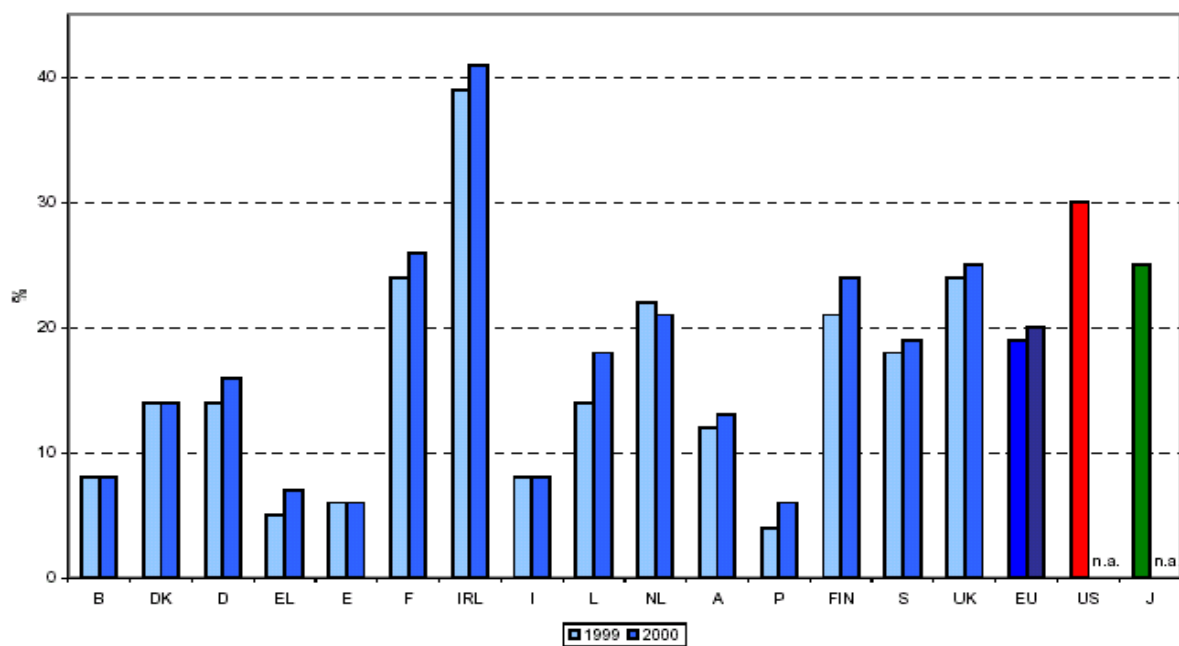
Zarówno *Innovation Scoreboard*⁶⁴, jak i działania związane z ustalaniem kryteriów ilościowych i jakościowych (*benchmarking*), odnoszących się do oceny narodowych polityk rozwoju badań i innowacyjności⁶⁵, wskazują, że począwszy od drugiej połowy

⁶⁴ Commission Staff Working Paper „2001, Innovation Scoreboard”, SEC(2001)1414, 14.09.2001.

⁶⁵ Commission Staff Working Paper „Progress Report on Benchmarking of National Research Policies”, SEC(2001)1002, 20.06.2001.

lat 90 wszystkie państwa członkowskie odnotowały znaczące osiągnięcia w tej dziedzinie. Doświadczenia poszczególnych krajów są jednak bardzo zróżnicowane. Również *Raport na temat Konkurencyjności* z 2001 roku zwraca uwagę na niezadowalające osiągnięcia państw członkowskich w zakresie rozwoju badań, innowacyjności i nowych technologii. Przedmiotem raportu jest zagadnienie wpływu oraz roli sektora ICT (*Information and Telecommunication Technology*) w zwiększaniu wydajności. Raport wskazuje m.in., że słabe wyniki dotyczące sektora ICT w UE, w szczególności na tle Stanów Zjednoczonych, mogą stać się czynnikiem hamującym gospodarczy potencjał UE. Raport podkreśla jednocześnie, że upowszechnienie innowacyjności, rozwój badań oraz nowych technologii doprowadziło do znaczących zmian w zakresie organizacji pracy i zarządzania przedsiębiorstw amerykańskich, a w konsekwencji do wzrostu ich wydajności.

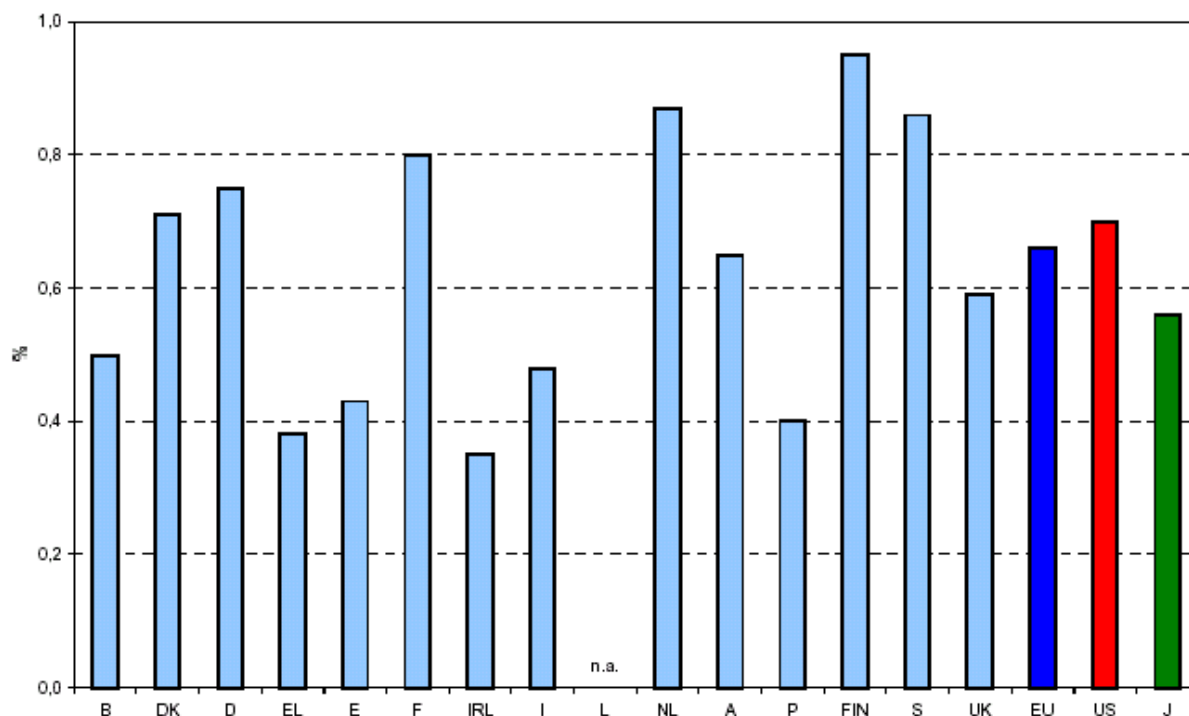
Rys. 3 Udział produktów zaawansowanych technologicznie w eksporcie państw członkowskich UE oraz USA i Japonii.



Źródło: Eurostat (2001): Eurostat Comex and UN COMTRADE database (2001) w: Commission Staff Working Paper „Benchmarking Enterprise Policy: results from the 2001 Scoreboard)

Pomimo, że wydatki przedsiębiorstw w niektórych państwach członkowskich UE na badania oraz rozwój (R&D) są wyższe niż w przypadku przedsiębiorstw japońskich czy amerykańskich, przeciętna unijna wysokość wydatków UE w tym zakresie jest niepokojąco niska. Wnioski *Innovation Scoreboard* oraz procesu *benchmarkingu* pozwalają stwierdzić, że nie tylko przedsiębiorstwa, ale także sektor publiczny powinien zwiększyć swoje wydatki na badania oraz rozwój (R&D).

Rys. 4 Procentowy udział wydatków sektora publicznego na badania i rozwój (B&R) w PKB – 1999 r.



Źródło: Innovation Scoreboards 2000 and 2001, Eurostat (2001): R&D Statistics, and OECD (2001) w: Commission Staff Working Paper „Benchmarking Enterprise Policy: results from the 2001 Scoreboard)

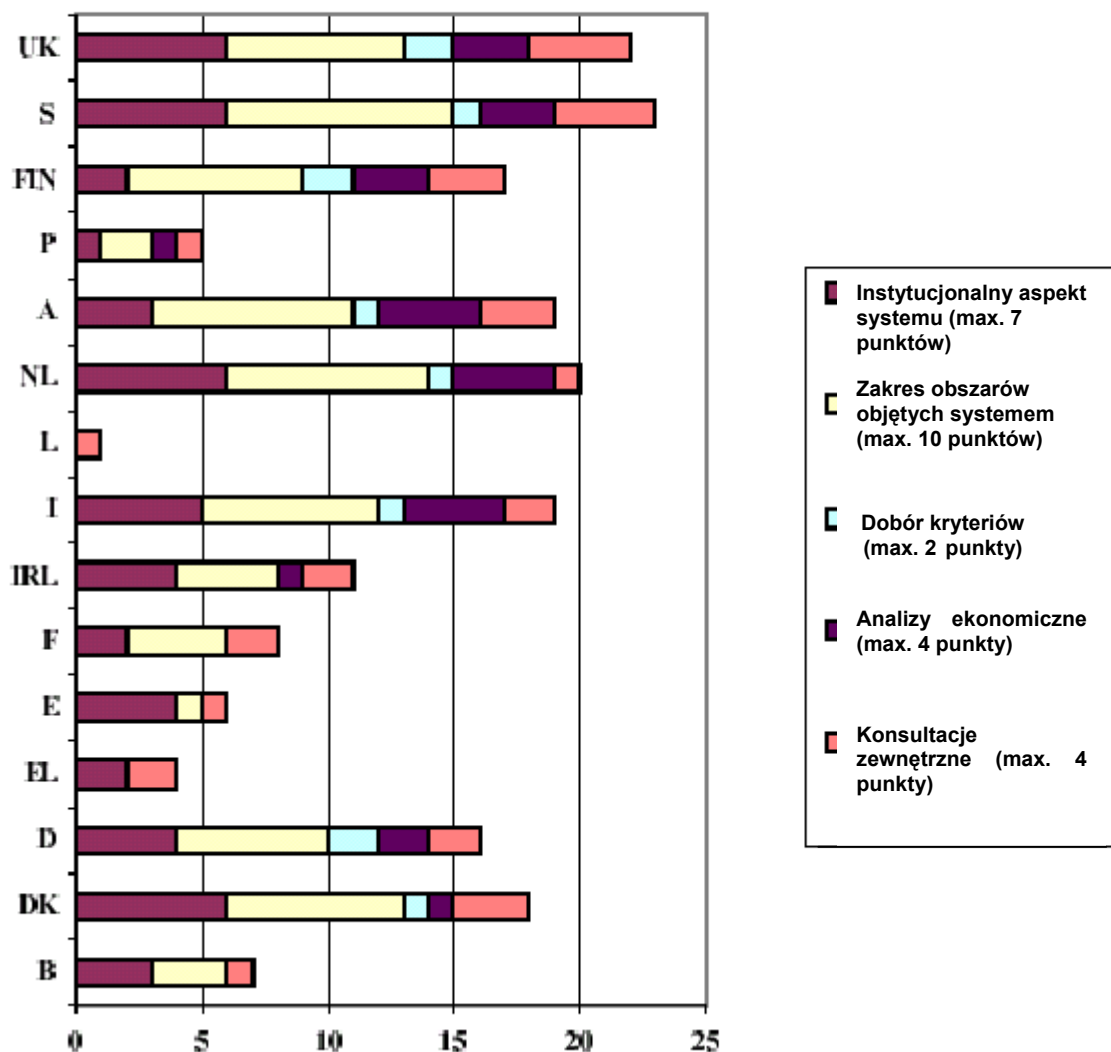
3. Regulacje prawne oraz bariery administracyjne

Otoczenie regulacyjne i administracyjne stanowi ważną przeszkodę dla prowadzonej przez przedsiębiorstwa działalności gospodarczej. Należy jednakże zauważyć, że w ciągu ostatnich kilku lat wzrosła świadomość znaczenia kwestii polepszenia otoczenia regulacyjnego w UE.

Postulat konieczności konsultowania proponowanych regulacji prawnych, oceny ich konsekwencji oraz wprowadzenia schematów kodyfikowania i przyswajania ustawodawstwa wspólnotowego, a także wprowadzenie systemu powtórnych analiz ustawodawstwa, znalazł również swoje odzwierciedlenie w Białej Księdze „*European Governance*” oraz *Raporcie Mandelkerna*. Szereg państw członkowskich podjęło działania zmierzające do realizacji działań, mających na celu zapewnienie przedsiębiorstwom funkcjonowanie w środowisku jasnych, prostych i skutecznych regulacji prawnych. Również Komisja Europejska podjęła szereg inicjatyw zmierzających do oceny wpływu nowych regulacji prawnych na działalność gospodarczą (*Business Impact Assessment*) w ważniejszych dziedzinach. Komisja rozpoczęła pilotażowy projekt *Business Impact Assessment*, oparty o szeroko zakrojone konsultacje, propozycji legislacyjnych dotyczących detergentów, kompatybilności elektromagnetycznej, urządzeń elektrycznych i elektronicznych oraz towarów konfekcjonowanych. Ostateczne rezultaty projektu przedstawione zostaną na początku 2002 roku i mają posłużyć do stworzenia trwałego systemu uruchamiania procedur *Business Impact Assessment* w odniesieniu do ważniejszych propozycji legislacyjnych, uwzględniających ich koszty ekonomiczne, społeczne oraz wpływ na ochronę środowiska.

Rys. 5 Praktyki państw członkowskich UE
w zakresie *impact assessment*.

(wykres przedstawia występowanie - w ujęciu punktowym - poszczególnych
elementów całościowego systemu *impact assessment* w państwach UE)

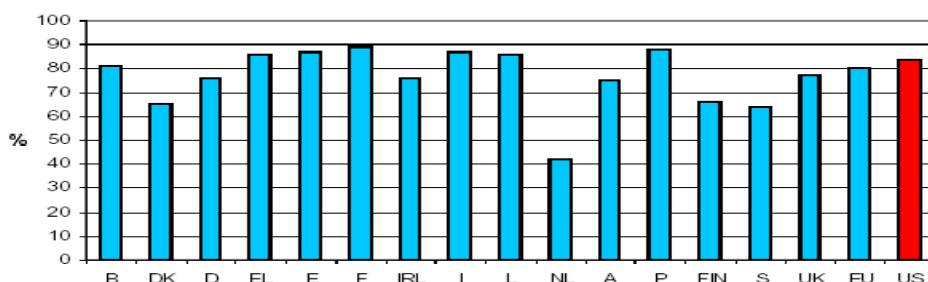


Źródło: European Commission, Enterprise DG, Impact Assessment in the EU – Outlook in June 2001; Best-impact assessment project, 2001 w: Commission Staff Working Paper „Benchmarking Enterprise Policy: results from the 2001 Scoreboard, SEC(2001) 1900

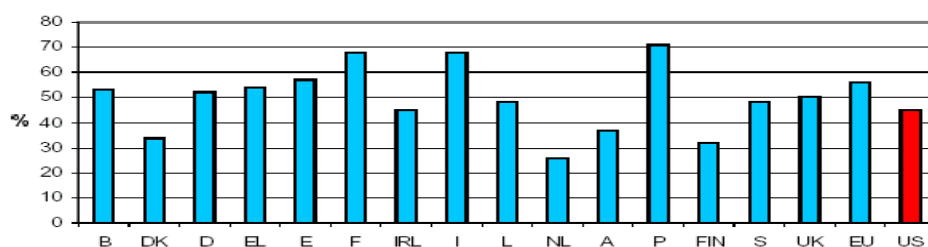
W ciągu kilku ostatnich lat państwa członkowskie podjęły również szereg działań zmierzających do usprawnienia procedur administracyjnych odnoszących się do tworzenia nowych przedsiębiorstw. Dane Raportu „*Best Procedure Project on Benchmarking the Administration of Start-Ups*” potwierdzają tendencję do skracania procedur szczególnie w tych państwach, gdzie są one najdłuższe. Jednakże rozpiętość czasu, który należy poświęcić na zarejestrowanie przedsiębiorstwa w UE jest nadal ogromna: od mniej niż jednego tygodnia aż do 4 miesięcy w zależności od państwa. Perspektywa osiągnięcia znaczącego postępu w tym zakresie, a w końcowym etapie całkowitej spójności, zależy przede wszystkim od wymiany najlepszych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi.

Rys. 6 Bariery w rozwoju przedsiębiorczości.

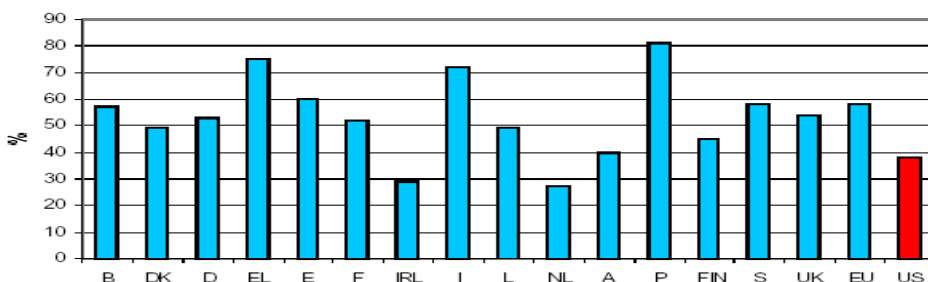
Brak dostępu do środków finansowania.



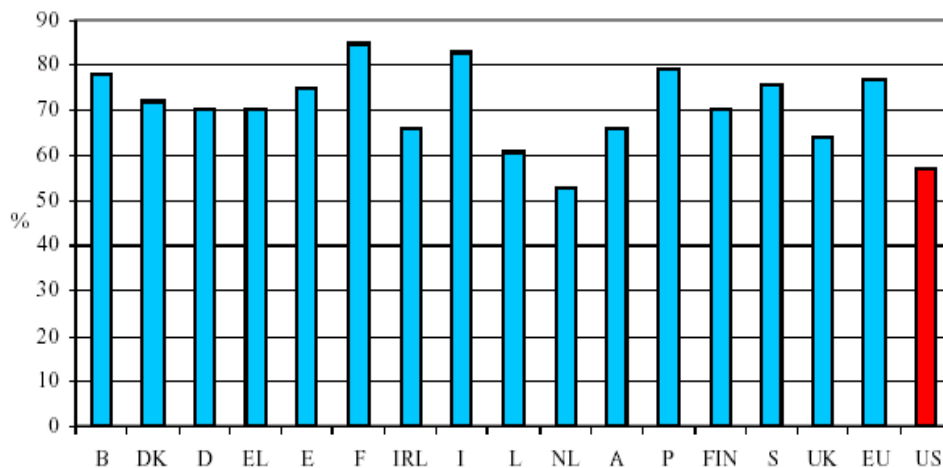
Niedostateczny dostęp do informacji



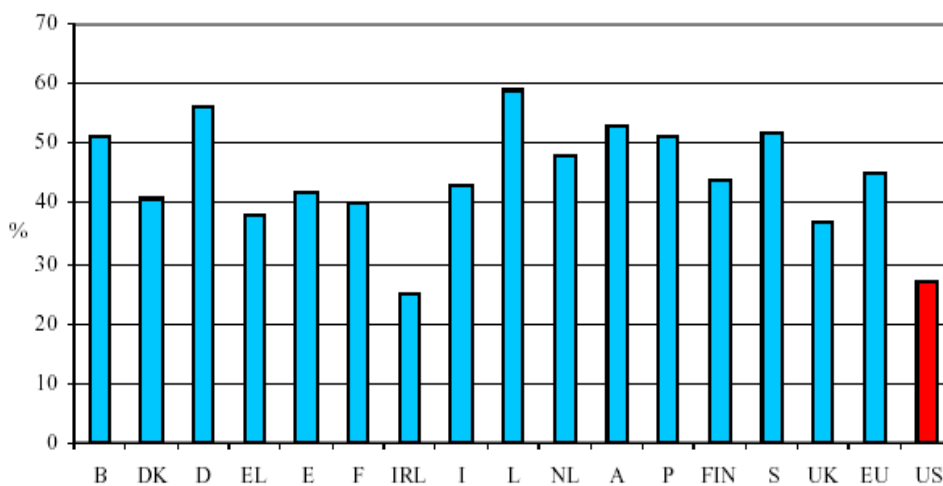
Niekorzystny klimat ekonomiczny.



Skomplikowane procedury administracyjne.



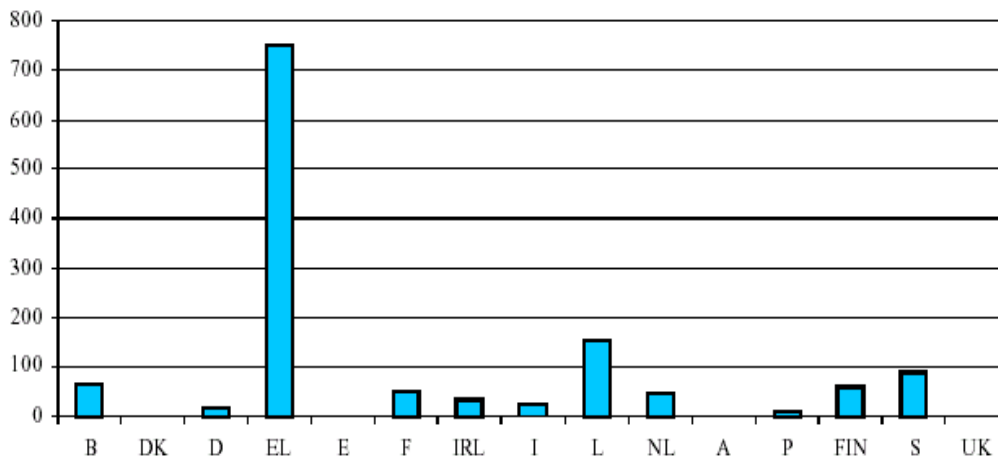
Ryzyko niepowodzenia działalności gospodarczej.



Rys. 7 Czas oraz koszty związane z rejestracją działalności gospodarczej w Unii Europejskiej (nie dotyczy spółek z o.o.)



Minimalne koszty związane z rejestracją (w euro).



Źródło: European Commission (2001): Best project: Benchmarking the Administration of Start-ups (in progress) w: Commission Staff Working Paper „Benchmarking Enterprise Policy: results from the 2001 Scoreboard)

Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie

Podczas kolejnego posiedzenia Rady Europejskiej poświęconego przeglądowni oraz ocenie realizacji strategii lizbońskiej, szefowie państw i rządów ponownie uznali rozwój przedsiębiorczości oraz sprawienie funkcjonujący Rynek Wewnętrzny jako klucz do osiągnięcia wzrostu gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy. Podkreślono, że właściwe otoczenie regulacyjne powinno doprowadzić do zwiększenia aktywności w zakresie przedsiębiorczości, oraz stworzyć jak najlepsze warunki dla zakładania przedsiębiorstw, w szczególności poprzez Internet. W tym celu Rada Europejska zaapelowała do państw członkowskich o przyspieszenie implementacji Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw oraz bardziej efektywne wykorzystywania mechanizmu najlepszych praktyk.

Rada Europejska odnotowała zamiar Komisji Europejskiej przedstawienia przed kolejnym wiosennym jej posiedzeniem w 2003 roku „Zielonej Księgi” (*Green Paper*) poświęconej problematyce przedsiębiorczości. Począwszy od tego momentu Rada UE została zobligowana do przygotowywania spotkań przed każdym wiosennym posiedzeniem Rady Europejskiej, którego głównym zadaniem będzie ocena postępów osiągniętych w tej dziedzinie.

Rada Europejska zwróciła także uwagę na fakt, aby działania podejmowane przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (Basel Committee on Banking Supervision) nie przyczyniły się do dyskryminowania sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz zwróciła się do Komisji Europejskiej o przygotowanie raportu na temat konsekwencji, rozważanych przez Komitet, działań dotyczących wszystkich sektorów gospodarki UE, a w szczególności zaś sektora MSP.

Rada Europejska uznała ponadto, że pełna implementacja regulacji odnoszących się do Rynku Wewnętrznego stanowi podstawowy warunek właściwego jego funkcjonowania. Co prawda zaobserwowano pewien postęp w tej dziedzinie, ale wewnętrzna transpozycja celu, jaki został wyznaczony podczas posiedzenia sztokholmskiego (98,5% transpozycja prawa wspólnotowego do prawa narodowego) została osiągnięta jedynie przez siedem państw członkowskich. Rada Europejska zaapelowała zatem o dalsze działania w tym zakresie, wyznaczając jednocześnie kolejny cel – osiągnięcie pełnej, 100% transpozycji prawa przed kolejnym wiosennym

posiedzeniem Rady Europejskiej w 2003 roku, w odniesieniu do dyrektyw, których wejście w życie powinno nastąpić co najmniej dwa lata temu.

Działania mające na celu uproszczenie oraz poprawienie jakości otoczenia regulacyjnego, w opinii Rady Europejskiej, powinny odbywać się na dwóch poziomach: wspólnotowym i narodowym. Konieczne jest również uwzględnianie aspektu międzyinstytucjonalnego, a szczególne znaczenie powinno zostać przywiązane do potrzeby zmniejszenia barier administracyjnych na jakie napotyka sektor MSP. Rada Europejska z zaapelowała do Komisji Europejskiej o przedstawienie przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Sewilli *Planu Działań* w tym zakresie, uwzględniającego rekomendacje *Raportu Mandelkerna*.

Podobnie jak w Unii Europejskiej, tak i w Polsce sektor małych i średnich przedsiębiorstw ogrywa zasadniczą rolę w gospodarce. Ostatnie działania, a w szczególności program „Przede wszystkim przedsiębiorczość” w swoich założeniach są zgodne z propozycjami strategii lizbońskiej. Strategia lizbońska daje Polsce możliwość skorzystania z doświadczeń państw, które ułatwiły w ostatnim czasie zakładanie oraz prowadzenie działalności gospodarczej. Może to mieć bardzo pozytywne skutki zarówno dla wzrostu gospodarczego jak również rynku pracy.

Rozdział VI Liberalizacja rynków energii elektrycznej i gazu w świetle procesu lizbońskiego

Dotychczasowy przebieg liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu w UE oraz aktualny stan prawny

Proces tworzenia otwartych i konkurencyjnych rynków energii elektrycznej i gazu, a docelowo wewnętrznego rynku energetycznego UE, został zainicjowany później niż procesy liberalizacji innych sektorów gospodarki.⁶⁶ Jakkolwiek wspólnotowe prawo energetyczne zaczęło się rozwijać już na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych⁶⁷, dopiero w drugiej połowie dekady nastąpiło normatywne ujęcie zasad reformy sektora energetycznego⁶⁸ w dwóch dyrektywach: Dyrektywie 96/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 grudnia 1996 r. dotyczącej wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku w sektorze energii elektrycznej (zwanej dalej „dyrektywą elektryczną”)⁶⁹ oraz w Dyrektywie 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 r. dotyczącej wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku gazu ziemnego (zwanej dalej „dyrektywą gazową”)⁷⁰. Dyrektywy te weszły w życie odpowiednio 19 lutego 1997 r. i 10 sierpnia 1998 r. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do implementacji ich przepisów w ciągu dwóch lat od wejścia dyrektyw w życie, a zatem odpowiednio do 19 lutego 1999 r. i 10 sierpnia 2000 r.⁷¹

⁶⁶ W przeciwieństwie do bankowości czy telekomunikacji, sektory energii elektrycznej i gazu nie zostały włączone do programu rynku wewnętrznego, sformułowanego przez Komisję Europejską w Białej Księdze z 1985 r.

⁶⁷ Najważniejsze akty prawne przyjęte w początkowej fazie tworzenia podstaw wewnętrznego rynku energetycznego to: Dyrektywa Rady nr 90/377/EWG z 29 czerwca 1990 r. dotycząca wspólnotowej procedury podwyższania przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej, pobieranych od przemysłowych odbiorców końcowych; Dyrektywa Rady nr 90/547/EWG z 29 października 1990 r. w sprawie przesyłu energii elektrycznej przez sieci wysokiego napięcia oraz Dyrektywa Rady nr 91/296/EWG z 31 maja 1991 r. w sprawie przesyłu gazu ziemnego przez sieci wysokociśnieniowe.

⁶⁸ Kierunki tych reform zostały wyznaczone przez Komisję Europejską w „Białej Księdze” z 1995 r. pt. „Polityka energetyczna Unii Europejskiej – COM(95)682, wersja ostateczna z dnia 13 grudnia 1995 r.

⁶⁹ Dz. Urz. WE 1997 L 27 z 30 stycznia 1997r.

⁷⁰ Dz. Urz. WE 1998 L 204 z 21 lipca 1998 r.

⁷¹ W przypadku dyrektywy elektrycznej, Belgia i Irlandia uzyskały dodatkowo 1 rok, zaś Grecja 2 lata na implementację jej przepisów.

Dyrektywa 96/92/WE

Dyrektywa „elektryczna” ustanawia wspólne reguły w odniesieniu do produkcji, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej. Definiuje ona zasady dotyczące organizacji i funkcjonowania sektora, dostępu do rynku, kryteriów i procedur stosowanych przy przetargach i wydawaniu zezwoleń, a także eksploatacji sieci. Ogólnie rzecz biorąc, stosowanie przepisów dyrektywy ma prowadzić do obniżenia kosztów eksploatacyjnych i zbliżenia poziomu cen, zwiększenia konkurencyjności sektora oraz racjonalizowania organizacji rynku i polepszenia jakości usług świadczonych przez podmioty sektora.

Wśród najważniejszych kwestii regulowanych przez przepisy dyrektywy elektrycznej wymienić należy:

- zasady dostępu do sektora wytwarzania energii

W zakresie budowy nowych instalacji państwa członkowskie mogą wybrać system koncesyjny lub system przetargu publicznego. Procedury te mogą być stosowane nie tylko alternatywnie, lecz również łącznie, zawsze jednak powinny podlegać obiektywnym, przejrzystym i niedyskryminacyjnym kryteriom. W przypadku stosowania procedury przetargowej, państwo członkowskie dokonuje inwentaryzacji potrzeb w zakresie tworzenia nowych mocy produkcyjnych i przesyłowych na podstawie bilansu sporządzonego przez operatora systemu przesyłowego lub inny kompetentny organ wyznaczony przez to państwo. W ramach procedury autoryzacyjnej, państwa członkowskie ustalają kryteria, od których spełnienia zależy przyznanie koncesji na budowę nowych instalacji produkcyjnych na ich terytorium.⁷² Dyrektywa wymaga, by w postępowaniu koncesyjnym przewidziany był tryb odwoławczy, a w przypadku odmowy przyznania koncesji, odmowa ta była uzasadniona i podana do wiadomości zarówno podmiotu ubiegającego się o zezwolenie, jak i Komisji Europejskiej. W odróżnieniu od procedury przetargowej, przyznanie koncesji nie jest uwarunkowane istniejącym zapotrzebowaniem na nowe moce produkcyjne.

⁷² Wśród przykładowych kryteriów w dyrektywie wymienione zostały: bezpieczeństwo i zabezpieczenie systemu elektroenergetycznego, instalacji i sprzętu; ochrona środowiska; użytkowanie gruntu i lokalizacja; wykorzystanie gruntów państwowych; efektywność energetyczna; rodzaj źródła energii; zdolności techniczne, gospodarcze i finansowe podmiotu ubiegającego się o koncesję oraz obowiązek świadczenia usług publicznych.

- zasady funkcjonowania systemu przesyłowego i dystrybucyjnego

Systemem przesyłowym w rozumieniu dyrektywy jest system służący do przesyłania energii elektrycznej przez połączone sieci wysokiego napięcia w celu dostawy do końcowych odbiorców lub dystrybutorów. Państwa członkowskie są zobowiązane do wyznaczenia na czas określony operatora systemu przesyłowego. Mogą to uczynić bezpośrednio, wydając stosowny akt prawny lub pośrednio, zobowiązując do wyboru operatora, przedsiębiorstwa posiadające sieci przesyłowe. Operator ten jest odpowiedzialny za zarządzanie siecią przesyłową, jej utrzymanie i rozwój na danym obszarze, a także zapewnienie bezpieczeństwa dostaw i rozwój połączeń z innymi systemami przesyłowymi.

Dystrybucja energii elektrycznej została zdefiniowana jako przesyłanie energii elektrycznej przez sieci rozdzielcze średniego i niskiego napięcia. Operator systemu dystrybucyjnego, ustanowiony bezpośrednio lub pośrednio, jest odpowiedzialny za zarządzanie, konserwację i rozwój sieci rozdzielczej na danym obszarze, a także jej połączenia z innymi systemami.

Zarówno operatora systemu przesyłowego jak i operatora systemu dystrybucyjnego obowiązuje zakaz dyskryminowania poszczególnych użytkowników sieci z korzyścią dla własnych filii lub akcjonariuszy, a także nakaz zachowania poufności informacji handlowych uzyskanych w trakcie prowadzenia działalności.

- Przejrzystość systemu finansowego_

W celu wykluczenia działań dyskryminujących, wzajemnego subsydiowania oraz naruszenia zasad konkurencji, zintegrowane przedsiębiorstwa energetyczne muszą prowadzić oddzielną księgowość wewnętrzną w odniesieniu do działalności produkcyjnej, przesyłowej i dystrybucyjnej. Podobnie rzecz ma się z każdym innym rodzajem działalności, prowadzonej przez te przedsiębiorstwa poza sektorem elektroenergetycznym. Ponadto, podmioty sektora są zobowiązane do przygotowywania, przedstawiania do kontroli oraz ogłaszania (lub przechowywania w swej siedzibie „do publicznej dyspozycji”) rocznych sprawozdań finansowych. Prawo dostępu do księgowości przedsiębiorstw elektroenergetycznych mają państwa członkowskie i ich właściwe organy.

- Zasady dostępu do systemu elektroenergetycznego

Państwa członkowskie mogą wybrać między dwoma modelami dostępu do sieci elektroenergetycznej. Pierwszy model to tzw. TPA, czyli procedura negocjowanego lub regulowanego dostępu strony trzeciej (*Third Party Access*) do sieci. Dostęp negocjowany polega na tym, że producenci lub importerzy energii zawierają bezpośrednio z odbiorcami umowy handlowe o dostawę energii elektrycznej, a następnie negocjują z operatorem sieci warunki przesyłania energii. Dla ułatwienia negocjacji, operator ma obowiązek corocznego ogłaszania średnich cen za korzystanie z sieci przesyłowej i rozdzielczej. W przypadku regulowanego TPA, procedura dostępu do sieci jest oparta nie na negocjowanych cenach, lecz na ogłoszonych taryfach za użytkowanie sieci przesyłowej i dystrybucyjnej.

Drugi model to tzw. procedura wyłącznego nabywcy (*Single Buyer*) polegająca na tym, że państwo wyznacza podmiot, który ma wyłączność na zakup energii u producentów lub importerów i dostarczanie jej odbiorcom albo podmiotowi, który zajmuje się dystrybucją energii na rynku lokalnym.

Podobnie jak operator w modelu TPA, wyłączny nabywca może odmówić dostępu do sieci, jeśli nie dysponuje konieczną zdolnością przesyłową i dystrybucyjną. Odmowa musi być należycie uzasadniona z ewentualnym powołaniem się na obowiązki związane z ogólnym interesem gospodarczym.

- Stopień otwarcia rynku

Dyrektywa zakłada stopniowe otwieranie rynku energii elektrycznej, wyznaczając minimalne progi na każdym z trzech etapów:

- 1) do lutego 1999 r. – otwarcie rynków narodowych dla konsumentów zużywających więcej niż 40 GWh, co stanowiło około 27% rynku;
- 2) do lutego 2000 r. – otwarcie rynków narodowych dla konsumentów zużywających więcej niż 20 GWh, co stanowiło około 30% rynku;
- 3) do lutego 2003 r. – otwarcie rynków narodowych dla konsumentów zużywających więcej niż 9 GWh, co odpowiada około 35% rynku.

W dyrektywie nie została wyznaczona data pełnego otwarcia rynków energii elektrycznej we wszystkich państwach członkowskich, stwierdza się jedynie, że kwestia dalszego otwarcia rynku zostanie rozważona po roku 2007.

- Obowiązki świadczenia usług publicznych

Państwa członkowskie mogą, kierując się ogólnym interesem gospodarczym, nałożyć na przedsiębiorstwa sektora elektroenergetycznego obowiązki w zakresie świadczenia usług publicznych odnoszące się do bezpieczeństwa dostaw, ich regularności, jakości i cen, a także względów związanych z ochroną środowiska naturalnego. Obowiązki te muszą być jasno określone, przejrzyste, mieć charakter niedyskryminacyjny oraz podlegać weryfikacji.

Dyrektywa 98/30/WE

Dyrektywa gazowa ustanawia wspólne zasady dotyczące transportu (przesyłania), dystrybucji, dostaw oraz składowania gazu ziemnego. Określa też zasady organizacji i działania sektora gazu ziemnego (włączając w to skroplony gaz ziemny), dostępu do rynku i użytkowania sieci, jak również kryteria i procedury stosowane przy wydawaniu zezwoleń na przesyłanie, dystrybucję, dostawy i składowanie gazu ziemnego.

Do najważniejszych zagadnień regulowanych przez omawianą dyrektywę należą:

- Dostęp do działalności w sektorze gazu ziemnego

W zakresie budowy lub eksploatacji instalacji gazu ziemnego stosowany jest system koncesyjny. Państwa członkowskie określają obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria, które spełnić musi przedsiębiorstwo ubiegające się o uzyskanie pozwolenia na budowę i/lub eksploatację instalacji gazu ziemnego lub ubiegające się o uzyskanie pozwolenia na dostawę gazu ziemnego. Procedury te i kryteria podawane są do publicznej wiadomości.

- Przejrzystość systemu finansowego

Państwa członkowskie mają prawo wglądu do księgowości przedsiębiorstw gazu ziemnego, mogą też wprowadzić odstępstwa od zasady poufności, jeżeli okaże się to konieczne dla umożliwienia właściwym organom wykonywania swoich zadań (w szczególności organom zajmującym się rozstrzyganiem spraw spornych). Dyrektywa nakłada na przedsiębiorstwa gazowe obowiązek przygotowywania, przedkładania do audytu oraz publikowania (ewentualnie przechowywania w swojej głównej siedzibie „do publicznej wiadomości”) rocznych sprawozdań finansowych.

Zintegrowane przedsiębiorstwa gazowe powinny prowadzić oddzielną księgowość dla przesyłu, dystrybucji i składowania gazu ziemnego oraz osobno dla działań nie związanych z rynkiem gazu. Wyjątek stanowi sytuacja, gdy pobierana jest łączna opłata odnosząca się do przesyłu i dystrybucji gazu; wówczas możliwe jest prowadzenie wspólnej księgowości dla obu tych rodzajów działalności.

- Dostęp do sieci gazowych

Organizując dostęp do sieci państwa członkowskie mogą wybrać dostęp regulowany lub negocjowany, bądź też skorzystać z obu jednocześnie. Procedury te muszą być stosowane zgodnie z obiektywnymi, przejrzystymi i niedyskryminacyjnymi kryteriami. W ramach negocjowanego dostępu do sieci, zarówno przedsiębiorstwa gazowe jak i uprawnieni odbiorcy z obszaru lub spoza obszaru objętego połączoną siecią mogą negocjować między sobą dostęp do systemu na podstawie dobrowolnych umów handlowych. Państwa członkowskie nakładają na właściwe przedsiębiorstwa gazowe obowiązek corocznego publikowania głównych warunków handlowych, które należy spełnić w celu uzyskania dostępu do sieci.

Dostęp regulowany opiera się na systemie opublikowanych taryf oraz innych warunków i obowiązków, od których spełnienia zależy możliwość korzystania z sieci. Upoważnieni odbiorcy mogą zawierać umowy dot. dostawy z konkurencyjnymi przedsiębiorstwami gazu ziemnego, innymi niż przedsiębiorstwo będące właścicielem lub operatorem systemu bądź przedsiębiorstwem powiązanim z operatorem.

Przedsiębiorstwa gazowe mogą odmówić dostępu do sieci z powodu braku zdolności produkcyjnych lub jeżeli udzielenie dostępu do sieci uniemożliwiłoby im wywiązanie się z nałożonych na nie obowiązków świadczenia usług publicznych, bądź też ze względu na poważne trudności natury gospodarczej lub finansowej związane z umowami typu „bierz lub płać” (*take-or-pay*).

Państwa członkowskie mogą podjąć środki potrzebne do zapewnienia, by przedsiębiorstwo odmawiające udostępnienia sieci ze względu na brak zdolności produkcyjnych lub brak połączenia dokonało niezbędnych udoskonaleń, o ile będzie to uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia lub jeśli potencjalny odbiorca zechce ponieść ich koszty.

- Stopień otwarcia rynku

Dyrektywa przewiduje mechanizmy zwiększające zakres otwarcia rynku gazu ziemnego w poszczególnych państwach członkowskich poprzez przekształcanie definicji uprawnionego odbiorcy⁷³ oraz stopniowe odchodzenie od wysokiego progu zużycia gazu przez odbiorców końcowych. Dyrektywa przewiduje trzy etapy stopniowego otwierania rynku:

- 1) do 10 sierpnia 2000 r. – otwarcie rynku w wymiarze 20% całkowitego zużycia gazu w wyniku objęcia nim wszystkich elektrowni napędzanych gazem oraz pozostałych odbiorców końcowych zużywających rocznie co najmniej 25 mln m³ gazu;
- 2) do 10 sierpnia 2003 r. – otwarcie rynku w wymiarze 28% całkowitego zużycia gazu w wyniku objęcia nim wszystkich elektrowni napędzanych gazem oraz pozostałych odbiorców końcowych zużywających rocznie co najmniej 15 mln m³ gazu;
- 3) do 10 sierpnia 2008 r. – otwarcie rynku w wymiarze 33% całkowitego zużycia gazu w wyniku objęcia nim wszystkich elektrowni napędzanych gazem oraz pozostałych odbiorców końcowych zużywających rocznie co najmniej 5 mln m³ gazu;

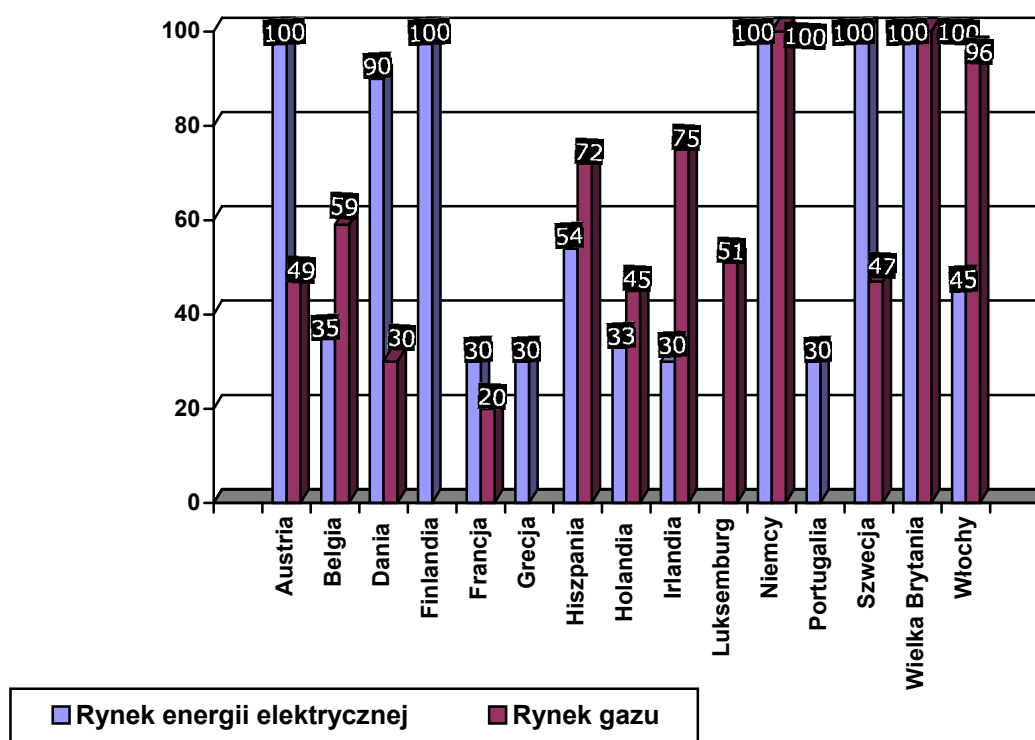
W sytuacji gdy okaże się, że podmioty zdefiniowane jako uprawnieni odbiorcy tworzą rynek otwarty w wymiarze przekraczającym 30% całkowitego, krajowego zużycia gazu w danym roku, państwo członkowskie może wprowadzić zmiany do definicji uprawnionego odbiorcy, w taki sposób, by otwarcie rynku uległo zmniejszeniu do poziomu 30%. Po upływie 5 lat od dnia wejścia w życie dyrektywy (czyli 10 sierpnia 2003 r.) wyżej wymieniony próg zostanie zwiększony do 38%, a po kolejnych 5 latach do 43%.

⁷³ Definicja odbiorców uprawnionych (czyli takich, którzy posiadają zdolność prawną do zawierania umów na dostawy lub zakup) gazu ziemnego obejmuje dwie grupy nabywców: 1) wszystkie elektrownie napędzane gazem (niezależnie od ich poziomu zużycia gazu) oraz 2) pozostali odbiorcy końcowi, charakteryzujący się konsumpcją wyższą niż 25 mln m³ gazu rocznie (w momencie wejścia dyrektywy w życie – rok 1998)

Stan liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu po wdrożeniu omawianych dyrektyw

Wiele krajów członkowskich otworzyło swoje rynki energetyczne w znacznie większym stopniu niż to przewidywały wymagania minimalne zawarte w obowiązujących wspólnotowych przepisach.⁷⁴ W konsekwencji, ceny energii elektrycznej uległy znacznemu obniżeniu, zwłaszcza w tych krajach członkowskich, które podjęły bardziej pro-konkurencyjne działania w zakresie liberalizacji omawianych sektorów energetyki. Tendencje spadkowe wystąpiły również w odniesieniu do cen gazu, choć nie były tak wyraźne jak w przypadku energii elektrycznej. Wynikało to głównie z silnego powiązania cen gazu z cenami ropy naftowej.

Rys. 1 Stopień otwarcia rynków energii elektrycznej i gazu w państwach członkowskich UE



Źródło: Raport Komisji Europejskiej „First report on the implementation of the internal electricity and gas market [SEC (2001) 1957]

Derogacje: Luksemburg - od stosowania przepisów dyrektywy „elektrycznej”; Finlandia, Grecja i Portugalia - od stosowania dyrektywy „gazowej”.

⁷⁴ Przeciętnie 66% w przypadku rynku energii elektrycznej i 78% w przypadku rynku gazu zamiast wymaganych odpowiednio 30 i 20% (wg stanu z maja 2000 r.). Niektóre kraje zaś, takie jak Wielka Brytania, Finlandia czy Szwecja otworzyły całkowicie swoje rynki energii elektrycznej jeszcze przed wejściem w życie dyrektywy elektrycznej.

Postanowienia szczytu UE w Lizbonie

Na posiedzeniu w Lizbonie Rada Europejska wezwała do szybkiego zakończenia prac nad rynkiem wewnętrznym i zwróciła się do Komisji Europejskiej, Rady UE i państw członkowskich, stosownie do ich kompetencji, o przyspieszenie liberalizacji w sektorach gazu i energii elektrycznej w celu stworzenia w pełni funkcjonalnego wewnętrznego rynku w tych sektorach. Rada Europejska zapowiedziała też, że na kolejnym spotkaniu wiosną 2001 r. oceni osiągnięty w tej dziedzinie postęp na podstawie raportu przedłożonego przez Komisję Europejską wraz z odpowiednimi propozycjami zmian legislacyjnych.

Parlament Europejski w podjętej 6 lipca 2000 r. uchwale⁷⁵ w sprawie drugiego raportu Komisji Europejskiej, dotyczącego stanu liberalizacji rynków energetycznych⁷⁶, wezwał Komisję Europejską do przyjęcia szczegółowego harmonogramu realizacji jasno określonych celów dotyczących stopniowej, lecz pełnej liberalizacji rynków energetycznych.

Propozycje Komisji Europejskiej w sprawie liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu w krajach członkowskich UE (13 marca 2001 r.)

W odpowiedzi na zalecenie Rady Europejskiej z Lizbony, Komisja Europejska opracowała dokument zatytułowany „Finalizacja wewnętrznego rynku energii”⁷⁷. Komisja stwierdza w nim, że pełna liberalizacja sektora energetycznego jest głównym czynnikiem poprawy konkurencyjności europejskiej gospodarki, a tym samym zwiększenia dobrobytu mieszkańców UE. Obniżenie cen energii w wyniku zmian warunków konkurowania na rynku jest wspólnym celem wszystkich państw członkowskich, stąd zachodzi potrzeba koordynacji tych działań na szczeblu wspólnotowym. Ponadto, stworzenie jednolitego rynku energetycznego zakończy obecny stan rzeczy polegający na współistnieniu 15 narodowych rynków, w różnym stopniu zliberalizowanych, co może powodować poważne zakłócenia konkurencji i zmniejszyć spodziewane korzyści z przeprowadzenia procesu liberalizacji.

⁷⁵ „Liberalizacja rynków energetycznych” (A5-0180/2000)

⁷⁶ COM(1999) 198

⁷⁷ COM(2001)125 final

Wraz z dokumentem na temat finalizacji wewnętrznego rynku energii Komisja przedstawiła propozycje zmian legislacyjnych:

1. Projekt dyrektywy zmieniającej dotychczasowe dyrektywy dotyczące wspólnych zasad dla (odpowiednio) wewnętrznego rynku energii elektrycznej (96/92/WE⁷⁸) oraz gazu ziemnego (98/30/WE⁷⁹),
2. Projekt rozporządzenia w sprawie warunków dostępu do sieci w ramach transgranicznej wymiany energii elektrycznej.

Proponowane zmiany w dyrektywach: elektrycznej i gazowej

Przedstawione przez Komisję Europejską propozycje zmian w dyrektywach „gazowej” i „elektrycznej” obejmują zarówno elementy ilościowe związane z pełnym otwarciem rynków energii elektrycznej i gazu dla wszystkich odbiorców do 1 stycznia 2005 r., jak i elementy jakościowe dotyczące rozdziału działalności przesyłowej i dystrybucyjnej, dostępu stron trzecich, zadań regulacyjnych, zobowiązań związanych z usługami technicznymi oraz handlowymi poza Unię Europejską

Główne kierunki proponowanych zmian to:

- 1) Przedstawienie harmonogramu przyspieszonego otwierania rynków energii elektrycznej i gazu zakładającego ich pełną liberalizację:
 - do 1 stycznia 2003 r. – otwarcie rynku energii elektrycznej dla wszystkich odbiorców poza indywidualnymi gospodarstwami domowymi, a więc przyznanie wszystkim osobom prawnym prowadzącym działalność przemysłową lub handlową prawa wyboru dostawcy energii elektrycznej;
 - do 1 stycznia 2004 r. – otwarcie rynku gazu dla wszystkich odbiorców poza indywidualnymi gospodarstwami domowymi;⁸⁰

⁷⁸ Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity – OJ L 27, 30.01.1997

⁷⁹ Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas – OJ L 204, 21.07.1998

⁸⁰ Otwieranie rynku gazu pozostaje w tyle za elektroenergetyką. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do implementacji dyrektywy gazowej 1,5 roku po dyrektywie elektroenergetycznej, a spółki gazowe miały mniej czasu na przygotowanie się do realizacji dyrektywy gazowej. Z tego powodu Komisja zaproponowała, by prawo wyboru dostawcy przyznać odbiorcom nie będącym gospodarstwami domowymi dopiero od 1 stycznia 2004 r., tj. rok później niż w elektroenergetyce.

- do 1 stycznia 2005 r. – 100-procentowe otwarcie zarówno rynku energii elektrycznej, jak i rynku gazu dla wszystkich odbiorców.

W ten sposób w 2005 roku europejscy konsumenci będą mogli wybierać dostawców gazu i energii elektrycznej na rynku, na którym wartość rocznego obrotu wynosi 250 mld euro.

2) Wprowadzenie jednolitego wymogu prawnego rozdzielania podmiotów zajmujących się przesyłaniem i dystrybucją, oraz dostarczających energię elektryczną lub gaz do więcej niż 100 000 odbiorców. Systemy dystrybucji i przesyłu energii muszą być prawnie oddzielone od produkcji i dostaw energii elektrycznej i gazu oraz funkcjonować w całkowicie niezależny sposób (wyjątek mogłyby stanowić małe firmy zajmujące się dystrybucją energii); w efekcie zostały zastrzeżone wymagania dotyczące rozdzielania działalności zawarte w obowiązujących dyrektywach,

3) Ujednolicenie wymagań w odniesieniu do dostępu trzecich stron do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych (TPA)⁸¹. Dostęp stron trzecich do sieci powinien bazować na stałych i regulowanych taryfach, ustalanych lub zatwierdzanych przez niezależne organy regulacyjne,

4) Powołanie i określenie zakresu działania niezależnych narodowych organów regulacyjnych w zakresie formułowania ogólnych warunków prowadzenia działalności przedsiębiorstw energetycznych, ustalania taryf zanim zostaną one wprowadzone w życie oraz regulacji ograniczeń sieciowych;

5) Działania w celu zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw dla wszystkich odbiorców, polegające m.in. na zobowiązaniu państw członkowskich i Komisji do:

- dokładnego monitorowania relacji między popytem i podażą w sektorze energii;
- (w razie potrzeby) organizowania publicznych przetargów na tworzenie nowych mocy produkcyjnych;
- wprowadzenie dla wszystkich przedsiębiorstw jednolitego zakresu obowiązku świadczenia usług publicznych.

W celu zaspokojenia interesów konsumentów w okresie liberalizacji rynków energetycznych, Komisja Europejska zaproponowała włączenie do istniejących

dyrektyw nowych przepisów dotyczących jakości świadczonych usług publicznych. Ma to służyć zagwarantowaniu najwyższego poziomu ochrony konsumenta we wszystkich krajach członkowskich Unii.

Państwa członkowskie zostały w ten sposób zobowiązane do:

- zagwarantowania bezpiecznych dostaw energii wszystkim konsumentom;
- podjęcia działań w celu ochrony słabszych ekonomicznie odbiorców, np. ludzi starszych, pozostających bez pracy, niepełnosprawnych;
- podjęcia działań w celu ochrony praw konsumentów energii: umowy na dostawę energii powinny podlegać ściśle określonym zasadom, przejrzyste informacje o cenach, proste, niekosztowne i przejrzyste procedury przy rozpatrywaniu skarg złożonych przez konsumentów;

Projekt rozporządzenia w sprawie warunków dostępu do sieci w ramach transgranicznej wymiany energii elektrycznej

W celu realizacji postanowień strategii przedstawiony został również projekt rozporządzenia, który w kompleksowy sposób regulowałby kwestie związane z warunkami dostępu do sieci w ramach transgranicznej wymiany energii elektrycznej. Projekt rozporządzenia zawiera przepisy dotyczące wprowadzenia rzetelnych, odzwierciedlających koszty, przejrzystych i bezpośrednio stosowanych zasad w odniesieniu do stanowienia taryf transgranicznych oraz alokacji dostępnych zdolności połączeń międzysystemowych.

Projekt ten zakłada, że w sytuacji gdy handel transgraniczny w UE stanowi zaledwie 8% całości unijnej produkcji energii, priorytetem jest wsparcie rozwoju tego handlu poprzez stworzenie niezbędnych mechanizmów, włączając w to instrumenty regulacyjne, dotyczące stanowienia taryf w handlu transgranicznym oraz zarządzania ograniczonymi zdolnościami przesyłowymi.

Szczegółowe kwestie zawarte w projekcie rozporządzenia to m.in.:

- koncepcja systemu międzyoperatorskich rozliczeń kompensacyjnych, w odniesieniu do transgranicznego handlu energią elektryczną i przepływów tranzytowych, finansowanych ze składek operatorów tych systemów

⁸¹ tylko dostęp regulowany

przesyłowych (TSOs), z których pochodzą tranzyty lub dla których są przeznaczone dostawy;

- harmonizacja opłat za dostęp do narodowych systemów przesyłowych;
- zasady dotyczące alokacji dostępnych zdolności połączeń międzysystemowych;
- wskazówki wyszczególniające dalsze odpowiednie zasady i mechanizmy w odniesieniu do taryfikacji i zarządzania fizycznymi ograniczeniami w handlu transgranicznym;
- udzielenie Komisji pewnych uprawnień regulacyjnych;

Postanowienia szczytu UE w Sztokholmie (marzec 2001 r.)

Kolejnym etapem wprowadzania życia strategii lizbońskiej było posiedzenie Rady Europejskiej w Sztokholmie, gdzie przyjęto do wiadomości propozycje Komisji Europejskiej odnoszące się do gazu i energii elektrycznej. Państwa członkowskie porozumiały się co do konieczności przyspieszenia działań na rzecz otwarcia rynków energii elektrycznej i gazu, nie udało się im jednak uzgodnić konkretnej daty pełnej liberalizacji tych sektorów we wszystkich krajach członkowskich. O ile Wielka Brytania i Hiszpania wezwały do pełnej liberalizacji rynków energii do 2003 r., o tyle Francja zdecydowanie sprzeciwiła się wyznaczaniu wiążącej daty, opowiadając się za „stopniową, kontrolowaną liberalizacją” sektora usług publicznych (równy dostęp, bezpieczeństwo dostaw, zagwarantowanie dostaw po najkorzystniejszej cenie).

W związku z brakiem porozumienia w sprawie ram czasowych procesu liberalizacji, Rada Europejska postanowiła, że zaproponowany przez Komisję Europejską terminarz otwierania rynków energii elektrycznej i gazu zostanie rozpatrzony pod kątem jak najszybszej realizacji planów liberalizacyjnych.⁸² Rada Europejska zwróciła się też do Komisji z prośbą o przygotowanie na szczyt UE w Barcelonie raportu, oceniającego sytuację w sektorach energii elektrycznej i gazu. Komisja ma też czuwać nad przestrzeganiem wszystkich postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w szczególności artykułów 85 i 86, i nad tym, by wprowadzenie w życie tych decyzji nie spowodowało zakłóceń konkurencji. Na tej podstawie, Komisja będzie również dbać o to, by przedsiębiorstwa wciąż będące monopolistami na rynku krajowym nie czerpały z tego tytułu nienależnych korzyści.

⁸² Rada Europejska uznała za priorytet przyjęcie przez Radę UE i Parlament Europejski do grudnia 2001r. propozycji aktów prawnych dotyczących otwarcia rynków energii elektrycznej i gazu.

W dokumencie pt. „Współdziałanie na rzecz utrzymania siły rozpędu: przegląd strategii rynku wewnętrznego – 2001 r.”⁸³, opublikowanym w kwietniu 2001 r., Komisja przedstawiła listę działań docelowych planowanych do grudnia 2002 r. Wśród działań o charakterze priorytetowym Komisja wymieniła m.in. uzgodnienie przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski do grudnia 2001 r. projektów rozwiązań dotyczących otwarcia rynków energii elektrycznej i gazu na szerszą konkurencję.

Posiedzenie Rady Ministrów ds. Energetyki

W dniach 14 i 15 maja 2001 roku zebrała się Rada Ministrów ds. Energetyki. Przedmiotem debaty były przedstawione przez Komisję w marcu 2001 r. propozycje zmian legislacyjnych dotyczących przyspieszenia liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu.

Przedstawione przez Komisję plany pełnego otwarcia rynków elektryczności i gazu w 2005 r; podobnie jak na szczycie w Sztokholmie, nie spotkały się z jednoznacznym przyjęciem przez wszystkie państwa członkowskie. Większość państw członkowskich popierała propozycję szybkiego otwarcia tych rynków i oczekiwała osiągnięcia postępu w tym zakresie przed szczytem w Barcelonie w marcu 2002 r. Sprzeciw wobec propozycji Komisji zgłosiły Francja i Niemcy. Francja nie zgodziła się na wyznaczenie jednoznacznego, nieprzekraczalnego terminu przeprowadzenia pełnej liberalizacji, Niemcy z kolei sprzeciwiły się propozycji Komisji dotyczącej obowiązku powołania przez każde państwo członkowskie niezależnego narodowego urzędu regulacji.

W konkluzjach z przeprowadzonej przez Radę debaty, prezydencja szwedzka odnotowała następujące kwestie:

- istnieje powszechny konsensus co do tego, że proces otwierania rynków gazu i elektryczności powinien być czynnie kontynuowany i przyspieszany;
- istnieje współzależność pomiędzy kwestiami ilościowymi (np. stopień otwarcia rynków) i jakościowymi (np. rozdzielenie poszczególnych rodzajów działalności przedsiębiorstw energetycznych, system dostępu stron trzecich do sieci);
- konieczne jest przeanalizowanie kosztów poszczególnych opcji – jak zawsze w przypadku działań podejmowanych na szczeblu wspólnotowym;

⁸³ COM(2001)198

- zasada rozdzielania działalności jest powszechnie akceptowana, jednakże konkretne rozwiązania wymagają jeszcze dodatkowej analizy;
- nie jest możliwe zapewnienie stronom trzecim wolnego od dyskryminacji dostępu do sieci bez wprowadzenia przejrzystych i publikowanych taryf przesyłowych;
- w celu zapewnienia wyższego poziomu bezpieczeństwa dostaw należy dokonać wnikliwej oceny wymagań infrastrukturalnych, zwłaszcza w kontekście zmienionego programu Europejskich Sieci Energetycznych (TENs);
- analiza porównawcza (benchmarking) oraz monitoring są użytecznymi narzędziami w dokonywaniu rzetelnej oceny osiąganego postępu i określania kolejnych etapów procesu liberalizacji, zwłaszcza w odniesieniu do zobowiązań o charakterze użyteczności publicznej, bezpieczeństwa dostaw oraz zarządzania ograniczonymi zdolnościami przesyłowymi;
- w pełni funkcjonalny i zintegrowany rynek energii elektrycznej i gazu nie powstanie bez efektywnego handlu transgranicznego; w tym celu należy dążyć do określenia prostych, wolnych od dyskryminacji, przejrzystych zasad rozliczeń odzwierciedlających koszty, emitujących prawidłowe sygnały lokalizacyjne oraz umożliwiających realizację wzajemnego obrotu energią elektryczną;
- w momencie zawierania z krajami spoza Unii umów dotyczących handlu energią, należy przykładać szczególną wagę do kwestii przestrzegania zasady wzajemności w zakresie standardów społecznych i ochrony środowiska;
- powszechnie obowiązujące regulacje prawne są niezbędne w odniesieniu do niektórych kwestii, dotyczących wprowadzania rynku wewnętrznego, niemniej tzw. proces florencki (dotyczący energii elektrycznej) i madrycki (dotyczący gazu) dowiodły swej użyteczności i oczekuje się ich kontynuacji.

Sprawozdanie prezydencji belgijskiej na temat wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu (grudzień 2001 r.)

Prezydencja belgijska w podsumowaniu półrocznego okresu przewodniczenia pracom Unii stwierdziła, że nastąpiło pewne zbliżenie stanowisk państw członkowskich w następujących sprawach:

- konieczność zagwarantowania przez państwa członkowskie realizacji w szerokim zakresie zobowiązań wynikających ze świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej;

- w odniesieniu do urzędów regulacyjnych możliwym do przyjęcia rozwiązaniem byłoby pozostawienie państwom członkowskim swobody w ustanawianiu odpowiednich ram instytucjonalnych, przy czym w przepisach dyrektywy zostałyby precyzyjnie określone zadania regulacyjne do spełnienia, w szczególności związane z monitoringiem, zatwierdzaniem metod i zasad ustalania cen za transport i dystrybucję energii oraz szybkim rozstrzygnięciem sporów;
- w odniesieniu do taryf i cen wyważone podejście łączące w sobie przejrzystość i skuteczność mogłoby polegać na ustanowieniu zasady ustalania wysokości cen i taryf *ex ante*;
- w odniesieniu do kwestii niezależności operatorów sieci elektroenergetycznych, właściwym rozwiązaniem wydaje się powiązanie wymogów prawnych, dotyczących dostępu do zasobów w celu utrzymania i rozbudowy sieci, ze standardami wspólnotowymi;
- w kontekście sektora gazowego, osiągnięto porozumienie co do tego, że formuła dotycząca dostępu stron trzecich do sieci powinna zostać w wystarczający sposób doprecyzowana, tak by mogła objąć również specyficzne sytuacje w zakresie tranzytu;
- w odniesieniu do kwestii dostępu do sieci w celu uczestniczenia w transgranicznej wymianie energii elektrycznej, użytecznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie, do momentu przyjęcia projektu rozporządzenia, tymczasowego mechanizmu w odniesieniu do cen za tranzyt. Mógłby on służyć jako mechanizm „pilotażowy”, pozwalając państwom członkowskim i Komisji na lepsze określenie stałego mechanizmu ustanowionego w rozporządzeniu;
- choć kwestia zakresu i charakteru zobowiązań o charakterze użyteczności publicznej jest otwarta, muszą one jednak uwzględniać potrzebę zagwarantowania ochrony środowiska;
- należy podejmować dalsze intensywne działania na rzecz rozbudowy połączeń pomiędzy poszczególnymi sieciami krajowymi.

Prezydencja hiszpańska (I półrocze 2002 r.) i wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej w Barcelonie

W programie prezydencji hiszpańskiej pracom nad tworzeniem jednego wspólnego rynku energetycznego nadano priorytetowe znaczenie, uznając jego istnienie za

nieodzowny warunek poprawy konkurencyjności europejskiego przemysłu i świadczenia lepszych i tańszych usług dla europejskich konsumentów. Pięć podstawowych zasad, na których powinny opierać się działania podejmowane przez Unię Europejską w tym sektorze to: otwarcie, liberalizacja, konkurencja, przejrzystość oraz wzajemne powiązanie systemów energetycznych poszczególnych państw.

Prezydencja hiszpańska zamierza doprowadzić do osiągnięcia politycznego porozumienia w sprawie pełnego otwarcia rynków energii elektrycznej i gazu. W celu stworzenia jednego wspólnego rynku energii, konieczne jest nie tylko przyjęcie jasnych i jednolitych zasad ustalania cen i zarządzanie przepływami transgranicznymi, lecz również podjęcie działań na rzecz stworzenia wzajemnie ze sobą powiązanych systemów przesyłu energii.

Mimo tego, że liberalizacja rynków energii i gazu przebiega raczej powolnie, to kraje członkowskie przywiązują dużą wagę do zwiększania konkurencyjności w tych działach gospodarki. Polska stając się członkiem Unii Europejskiej będzie musiała dostosować swoją politykę energetyczną do wymogów wzajemnej współpracy w ramach tworzenia Transeuropejskich Sieci Energetycznych. Trzeba sobie również zdawać sprawę, że w kilka lat od uzyskania przez Polskę członkostwa nastąpią zasadnicze zmiany w „europejskim” zarządzaniu energią i gazem.

Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie

Na posiedzeniu w Barcelonie, Rada Europejska wezwała Radę UE i Parlament Europejski do przyjęcia możliwie jak najszybciej w 2002 r. propozycji aktów prawnych w sprawie końcowego etapu otwierania rynków energii elektrycznej i gazu, uwzględniających następujące postanowienia:

- przyznanie konsumentom komercyjnym prawa wyboru dostawcy energii elektrycznej i gazu, co doprowadzi do liberalizacji co najmniej 60% rynku energetycznego;⁸⁴
- podjęcie przed kolejnym wiosennym szczytem UE w 2003 r. decyzji w sprawie dalszych działań w dziedzinie energetyki biorąc pod uwagę takie kwestie jak

⁸⁴ Z powodu sprzeciwu Francji, która nie zgodziła się na przyjęcie terminu liberalizacji dostaw energii dla użytkowników prywatnych (tj. indywidualnych gospodarstw domowych), ustalono, że dalsze kroki w tej sprawie zostaną podjęte w 2003 r.

- jakość usług publicznych, bezpieczeństwo dostaw i w szczególności ochrona regionów peryferyjnych oraz najsłabszych ekonomicznie grup konsumentów;
- oddzielenie działalności przesyłowej i dystrybucyjnej od wytwarzania i dostarczania energii;
 - zapewnienie konsumentom i producentom wolnego od dyskryminacji dostępu do sieci energetycznych na podstawie przejrzystych i publikowanych taryf;
 - utworzenie w każdym państwie członkowskim urzędu regulacji rynku, który ma zapewnić skuteczną kontrolę warunków ustalania taryf;

Ponadto Rada Europejska wezwała Radę UE do osiągnięcia w 2002 r., i to możliwie jak najszybciej, porozumienia w sprawie systemu stanowienia taryf w ramach transgranicznej wymiany energii elektrycznej oraz zarządzania ograniczonymi zdolnościami przesyłowymi. Powinien on się opierać na niedyskryminacyjnych, przejrzystych i prostych zasadach. Zgodnie z porozumieniem zawartym na posiedzeniu w Barcelonie, państwa członkowskie mają do 2005 r. osiągnąć poziom zdolności połączeń międzysystemowych w wysokości co najmniej 10% zainstalowanej mocy produkcyjnej. Koszty rozbudowy połączeń pomiędzy krajowymi sieciami przesyłowymi powinny być pokryte przez przedsiębiorstwa będące operatorami tych sieci.

Komisja Europejska została wezwana do przygotowywania przed każdym z kolejnym wiosennych szczytów Rady Europejskiej, raportów na temat rzeczywistego stopnia otwarcia rynków energii elektrycznej i gazu w celu dokonania oceny postępu osiąganego w procesie liberalizacji sektora energii. Ponadto Komisja Europejska i Rada UE mają też na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej w 2006 r. dokonać całościowej oceny funkcjonowania wewnętrznego rynku energii UE, uwzględniając w szczególności takie aspekty jak: stopień transpozycji przepisów wspólnotowych do prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich, ich wpływ na ochronę konsumentów, inwestycje infrastrukturalne, rzeczywistą integrację rynków i połączenia międzysystemowe, konkurencję oraz ochronę środowiska