

**Strategia lizbońska
– droga do sukcesu
zjednoczonej Europy**

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
Aleje Ujazdowskie 9, 00-918 Warszawa

Wydanie pierwsze, maj 2002
© Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Opracowanie zostało przygotowane przez zespół w składzie:

Agata Budzyńska
Maciej Duszczyk
Marcin Gancarz
Edyta Gieroczyńska
Marcin Jatczak
Karolina Wójcik

Publikacja sfinansowana ze środków budżetowych
Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej

Opracowanie graficzne i projekt okładki: Marcin Rokosz
Druk: IDEAPRESS sp. z o.o., Gdańsk
ISBN 83-87913-38-3

SPIS TREŚCI:

Wprowadzenie	5
Wstęp	7
Rozdział I	
Reforma europejskiego rynku pracy	9
Rozdział II	
Reforma europejskich rynków papierów wartościowych ..	23
Rozdział III	
Liberalizacja telekomunikacji	31
Rozdział IV	
Polityka transportowa w kontekście strategii lizbońskiej ..	47
Transport kolejowy	47
Transport lotniczy	54
Rozdział V	
Małe i średnie przedsiębiorstwa w strategii lizbońskiej ..	69
Rozdział VI	
Liberalizacja rynków energii elektrycznej i gazu w kontekście procesu lizbońskiego	85

Wprowadzenie

Szanowni Państwo,

Opracowanie, jakie mam przyjemność Państwu przedstawić, powstało w Departamencie Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, a jego celem było wszechstronne omówienie najważniejszych postanowień tzw. strategii lizbońskiej, przyjętej przez Radę Europejską w Lizbonie blisko dwa lata temu.

Strategię należy uznać za dokument wielkiej wagi, wytyczający bardzo istotne kierunki rozwoju Unii Europejskiej w dziedzinach, które na globalnym rynku dóbr i idei mają decydujące znaczenie.

Właściwe zrealizowanie bardzo jasno określonych celów strategii wymaga i wielkiej konsekwencji, i wielkiej pracy, i dużych środków finansowych. Niemniej jednak, jeśli Europa ma mieć – jak to sobie założyła – najbardziej konkurencyjną gospodarkę na świecie, to innej drogi nie ma.

Za kilka lat Polska też będzie musiała podjąć trud włączenia się do wdrażania poszczególnych zapisów strategii z Lizbony. Nie będzie to łatwe, ale i my innej drogi nie mamy...

*Prof. dr hab. Danuta Hübner
Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej*

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 spowalniających, a nawet hamujących wzrost gospodarczy 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 2004 r. w jego realizacji będzie również uczestniczyć Polska i inne kraje kandydujące do członkostwa w Unii. Dlatego ważne jest, by już teraz rozpoczęła się w naszym kraju ogólna debata na temat miejsca i roli Polski w realizacji strategii lizbońskiej.

Głównym celem strategii lizbońskiej jest stworzenie w Europie, do roku 2010, najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. Sama strategia skupia się na czterech kwestiach: innowacyjności (gospodarka oparta na wiedzy), liberalizacji (rynków telekomunikacji, energii, transportu oraz rynków finansowych), przedsiębiorczości (ułatwienia w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej) oraz spójności społecznej (kształtowanie nowego modelu 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 (MSP), w którym powstaje najwięcej miejsc pracy. Zgodnie z wytycznymi strategii lizbońskiej konieczne jest również przemodelowanie systemu kształcenia w państwach członkowskich UE w taki sposób, aby promować rozwój gospodarki opartej na wiedzy.

Niniejsze opracowanie jest próbą przedstawienia strategii lizbońskiej. Ograniczyliśmy się do najważniejszych, mających zasadnicze znaczenie reform gospodarczych UE. Chcieliśmy także pokazać kierunek, w jakim zmierza UE oraz państwa członkowskie. Mamy nadzieję, że nasza publikacja będzie przydatna nie tylko tym urzędom i ministerstwom, które kreują polską politykę gospodarczą, ale również partnerom społecznym, a zwłaszcza związkom zawodowym oraz organizacjom pracodawców.

Autorzy

Rozdział I

Reforma europejskiego rynku pracy

Strategia przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie jest kontynuacją działań podjętych przez państwa członkowskie UE oraz instytucje wspólnotowe w ramach tzw. procesu luksemburskiego. Działania te służyły pogłębieniu wspólnotowej koordynacji narodowych polityk zatrudnienia, których efektem stało się wypracowanie europejskiej strategii zatrudnienia.

Wzrost liczby bezrobotnych i uznanie tego problemu za najważniejszą kwestię społeczną 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 planowanych reform był Tytuł VII Traktatu Amsterdamskiego z 2 października 1997 r. – „Zatrudnienie”, ustanawiający europejską politykę zatrudnienia. Na jego podstawie państwa członkowskie oraz Unia Europejska zobowiązały się do podjęcia działań na rzecz opracowywania skoordynowanej polityki zatrudnienia, wspierania „wykwalifikowanej, wyszkolonej i zdolnej do adaptacji siły roboczej”, a także tworzenia rynków pracy zdolnych do reagowania na zmiany ekonomiczne. Traktat zalecił państwom członkowskim, aby w ramach narodowych polityk zatrudnienia skoordynowały działania mające na celu wspieranie zatrudnienia, a co za tym idzie zmniejszanie poziomu bezrobocia.

Pierwszą decyzję dotyczącą koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne kraje członkowskie na rzecz zmniejszenia stopy bezrobocia podjęto w listopadzie 1997 r. w Luksemburgu podczas szczytu Rady Europejskiej poświęconego poprawie sytuacji na europejskim rynku pracy. Za główne cele stojące przed polityką zatrudnienia uznano wówczas walkę z bezrobociem długookresowym oraz bezrobociem wśród młodzieży. Podkreślono ponadto, że powodzenie realizacji tak zarysowanej polityki zależeć będzie od kontynuacji polityki wzrostu ukierunkowanego na stabilizację, uzdrawiania finansów publicznych, umiarkowanego wzrostu wynagrodzeń oraz dalszych reform strukturalnych. Uznano również, że w celu trwałego ograniczenia bezrobocia należy opracować nową strategię opierającą się na „wytycznych w sferze zatrudnienia”, których elementem powinna być wspólna analiza sytuacji i wyznaczenie podstawowych kierunków polityki zatrudnienia. Zakres wykorzystania

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

Stopa bezrobocia w wybranych krajach świata (%)

Kraj	1970-1980	1980-1990	1996	1997	1999	2002
Niemcy ¹	2,5	5,7	8,9	9,7	9,1	8
Francja	4,1	9	12,4	12,4	11,2	8,9
Włochy	6,5	9,3	12	12,1	12,0	9,2
W. Brytania	3,8	9,5	8,2	7	6,1	5,1
Irlandia	7	15,2	12	10,2	6,7	4,1
Belgia	4,6	10,4	9,8	9,2	9	6,7
Dania	4,3	7,4	6,9	6,1	4,5	4,2
Finlandia	3,7	4,7	15,3	14	10,1	9,3
Holandia	3,9	9,9	6,3	5,2	3,2	2,4
Austria	1,8	4,2	4,4	4,4	4,3	3,9
Portugalia	5	7,1	7,3	6,8	4,7	4,2
Szwecja	2,1	2,4	10	10,2	7	5,1
Hiszpania	5,2	17,9	22,1	20,8	16,1	12,8
Polska	–	–	13,4	10,5	11,8	18
USA	6,2	7	5,4	4,9	4,3	5,6
Kanada	6,7	9,2	9,7	9	–	–
Japonia	1,7	2,5	3,4	3,4	4,3	5,3

Źródło: EUROSTAT, GUS.

Zwiększenie zaangażowania instytucji wspólnotowych w politykę rynku pracy i zwalczanie bezrobocia było bezpośrednim wynikiem realizacji procesu luksemburskiego. Częstkowy efekt osiągnięto w zakresie wzrostu liczby osób aktywnych zawodowo oraz obniżenia 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%). Europejska polityka zatrudnienia nie przyniosła jednak spodziewanych rezultatów w Niem-

¹ Od roku 1996 dane dla zjednoczonych Niemiec (dotyczy tabeli).

czech, gdzie opór związków zawodowych wobec prób uelastyczniania prawa pracy nie pozwolił na ograniczanie 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 podczas obrad szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 23-24 marca 2000 r. Szefowie państw i rządów wyznaczili wówczas 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. System działań służących realizacji tego celu nazwano strategią lizbońską. Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Lizbonie przyjęcie strategii powinno m.in. przywrócić warunki niezbędne do osiągnięcia poziomu pełnego zatrudnienia. Z tego względu działania odnoszące się do kwestii zatrudnienia oparte zostały na dwóch zasadniczych filarach:

- ❖ reformie instrumentów kreujących podaż na rynku pracy, polegającej na poprawie konkurencyjności europejskiej siły roboczej (w kontekście rozwoju technologii informatycznych) oraz modernizacji systemu zabezpieczeń społecznych;
- ❖ reformie instrumentów kreujących popyt na rynku pracy, przewidującej likwidację barier administracyjnych, ułatwianie powstawania małych i średnich przedsiębiorstw, stworzenie środowiska administracyjnego i prawnego sprzyjającego zakładaniu przedsiębiorstw i prowadzeniu działalności gospodarczej.

W ramach tak sformułowanych celów wyróżniono następujące działania o charakterze priorytetowym:

- ❖ stworzenie sprzyjających warunków umożliwiających powstawanie i rozwój firm innowacyjnych, szczególnie w grupie małych i średnich przedsiębiorstw, 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 umożliwiających powstawanie i rozwój firm innowacyjnych, szczególnie w grupie MSP, oraz stymulowanie przedsiębiorczości

W celu obniżenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej i wyeliminowania zbędnej biurokracji Rada Europejska zaapelowała o przyjęcie przez Radę UE oraz Komisję Europejską, na podstawie metody otwartej koordynacji, uporządkowanych regul dokonywania ocen w takich kwestiach, jak:

- ❖ czas oraz koszty związane z utworzeniem firmy, wartość zainwestowanego kapitału ryzyka;
- ❖ podjęcie 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 gospodarczych i prawnych 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 ze względu na konieczność zapewnienia przedsiębiorstwom możliwości funkcjonowania w środowisku jasnych, prostych i skutecznych regulacji prawnych;
- ❖ poprawienie poziomu, większa terminowość oraz pełniejsza dostępność informacji statystycznych potrzebnych do dostosowywania w dziedzinach, które mają fundamentalne znaczenie dla polityki przedsiębiorstw.

Rozwój aktywnej polityki zatrudnienia

Rada Europejska ustaliła, że do roku 2010 poziom zatrudnienia w krajach członkowskich UE powinien wynosić 70%, a udział kobiet w rynku pracy 60%. Podkreślono przy tym konieczność zróżnicowania tak zarysowanych 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%, a 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 poszczególnych regionach. Postanowiono ponadto, iż docelowy poziom zatrudnienia w odniesieniu do osób z grupy wiekowej 55–64 lata powinien wynieść 50% w 2010 r.

Rada Europejska pozytywnie oceniła dotychczasowe działania prowadzone w ramach procesu luksemburskiego. Wyróżniono jednak cztery dziedziny, które wymagają podjęcia dalszych intensywnych działań. Są to:

- ❖ poprawa zdolności do zatrudnienia;
- ❖ położenie większego nacisku na szkolnictwo 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 zostały zobowiązane do przedstawienia przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Barcelonie raportu prezentującego:

- ❖ 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.

Investowanie 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 tylko ze średnim wykształceniem powinna się do roku 2010 zmniejszyć 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 barier w uznawaniu kwalifikacji i okresów nauki.

Uzupełniając instrumenty przedstawione w Lizbonie, podczas posiedzenia sztokholmskiego do priorytetów w tej dziedzinie włączono rozwój kształcenia ustawicznego i pokonywanie deficytu kadr wśród pracowników nauki i techniki.

Zabezpieczenie społeczne i promowanie integracji społecznej

Strategia lizbońska w tym aspekcie koncentruje się wokół następujących problemów:

- ❖ zapewnienie równowagi i trwałości systemów zabezpieczeń społecznych;
- ❖ walka 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 Wysokiego Szczebla opracuje dokument na temat długoterminowego rozwoju systemów zabezpieczeń społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem analizy dotyczącej zrównoważenia tych systemów w latach 2010–2020);
- ❖ nowelizacja rozporządzenia Rady nr 1408/71 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych.

W uzupełnieniu Rada Europejska podczas szczytu w Sztokholmie zwróciła uwagę na konieczność utrzymania długookresowej równowagi finansów publicznych, zwłaszcza w kontekście 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 się okazać pomocny w ograniczaniu marginalizacji społecznej, zarówno poprzez stworzenie warunków ekonomicznych (szybszy wzrost gospodarczy, zwiększenie zatrudnienia), jak i tworzenie nowych możliwości uczestnictwa w rozwoju gospodarczym. Aby uniknąć stale powiększającej się przepaści między tymi, którzy mają dostęp do nowej wiedzy, a 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, że państwa członkowskie powinny przyznać tym zagadnieniom priorytet w narodowych strategiach zatrudnienia.

Przemiany w zakresie polityki zatrudnienia powinny również uwzględniać udział partnerów społecznych. Do roli partnerów społecznych 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 do oceny postępu, lecz także do realizacji reform, których powodzenie wymaga zaangażowania zarówno pracowników, jak i pracodawców. Wychodząc naprzeciw tej potrzebie, Rada Europejska zaaprobowwała powołanie w Dublinie jednostki badawczej *European Observatory for Industrial Change* (Europejskie Obserwatorium Przemian w Przemysle).

Poprawa jakości zatrudnienia

Kwestia ta poruszona została po raz pierwszy podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sztokholmie. W konkluzjach stwierdzono, 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 równości

szans osób niepełnosprawnych oraz równości kobiet i mężczyzn, elastycznej organizacji pracy, pozwalającej łatwiej godzić życie zawodowe z osobistym, edukacji i kształcenia ustawicznego, zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy.

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

- ❖ określą wspólne stanowiska dotyczące utrzymania i polepszania jakości miejsc pracy. Zobowiązanie to zostanie także uznane za ogólny cel w wytycznych polityki zatrudnienia na rok 2002;
- ❖ opracują dokładne ilościowe i jakościowe wskaźniki służące opisu jakości miejsca pracy oraz określające równość płac kobiet i mężczyzn;
- ❖ znowelizują prawodawstwo dotyczące równych szans zatrudnienia, warunków pracy, szkolenia i awansu zawodowego.

Mobilność pracowników – otwarcie europejskich rynków pracy

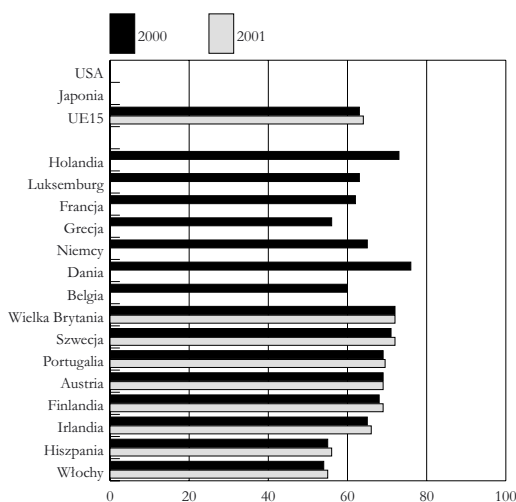
Utworzenie europejskiego rynku pracy jest nowym priorytetem w ramach strategii lizbońskiej uzgodnionym podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sztokholmie. Szefowie państw i rządów uznali, że znoszenie przeszkód w mobilności zawodowej pracowników jest nieodzownym czynnikiem modernizacji i podnoszenia 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, krajowymi 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 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 Zadaniowej, podczas wiosennej sesji Rady Europejskiej w 2002 r., Komisja przedstawi plan działania w zakresie rozwoju i otwarcia nowych europejskich rynków pracy oraz przygotuje propozycje ujednolicenia systemu uznawa-

nia kwalifikacji i okresów studiów (raport Grupy Zadaniowej przedstawiony został w grudniu 2001 r.).

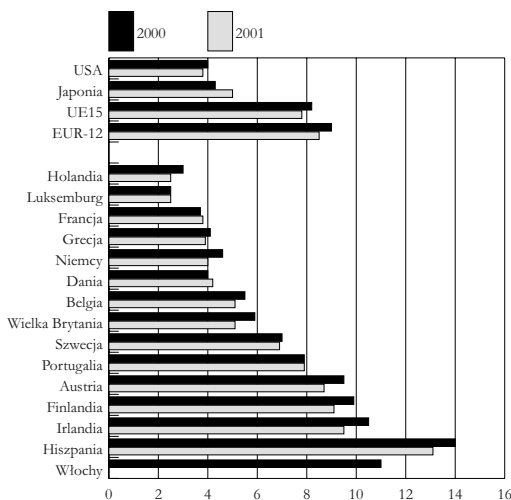
Dokonując wstępnej analizy polskiej polityki zatrudnienia pod kątem wytycznych strategii lizbońskiej, można stwierdzić, że jest ona zasadniczo zgodna. Działania podjęte w ramach takich programów, jak „Przede wszystkim przedsiębiorczość” oraz „Pierwsza praca” odpowiadają zaleceniom dotyczącym ułatwiania zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, a także zwiększania roli aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. W promowaniu wspomnianych wyżej programów można wykorzystać 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)



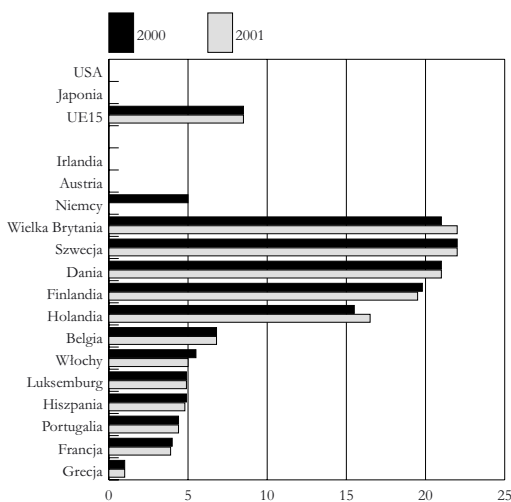
Źródło: EUROSTAT w: Annex 2 to the Commission Staff Working Paper (in support of the Report from the Commission to the Spring European Council in Barcelona) „The Lisbon Strategy – Making Change Happen”, SEC(2002) 29 (dane dotyczące 2001 r. mają charakter prognostyczny).

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 dotyczące 2001 r. 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 dotyczące 2001 r. mają charakter prognostyczny).

Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie

Podczas kolejnego posiedzenia Rady Europejskiej poświęconego przeglądowi strategii lizbońskiej (Barcelona 14-15 marca 2002 r.) Rada Europejska określiła trzy priorytetowe obszary, które wymagają specyficznych inicjatyw oraz działań. Są to:

- aktywna polityka na rzecz pełnego zatrudnienia – zwiększenie liczby oraz jakości miejsc pracy;
- wzmocnienie Europejskiej Strategii Zatrudnienia;
- promocja działań mających na celu zwiększenie mobilności pracowników oraz ich 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 umiejętności oraz kwalifikacji. Jednocześnie Rada Europejska zaapelowała do partnerów społecznych o umiejscowienie strategii działania na wszystkich poziomach terytorialnych (wspólnotowym, narodowym, regionalnym i lokalnym) i sektorowych. Państwa członkowskie zostały zobligowane do corocznego przygotowywania raportów informujących o podjętych działaniach, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym, które następnie mogłyby być prezentowane podczas obrad 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 znaczenie oraz rolę tego instrumentarium w rozwiązywaniu problemu bezrobocia w Europie. Uzgodniono, że w podczas średniookresowego przeglądu strategii, który będzie miał miejsce w 2002 r., ocenie zostanie poddana realizacja celów wpisanych w proces luksemburski, uzupełnionych o priorytety uzgodnione w Lizbonie. W związku z powyższym Europejska Strategia Zatrudnienia powinna:

- ❖ zostać uproszczona, zwłaszcza poprzez redukcję liczby wytycznych, co jednocześnie nie może osłabić jej efektywności;
- ❖ czas obowiązywania strategii powinien zostać skorelowany z terminem ustalonym podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie (rok 2010), łącznie ze średniookresową ewaluacją realizacji strategii przewidzianą na rok 2006, mającą na celu monitoring realizacji średniookresowych celów uzgodnionych podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sztokholmie;
- ❖ wzmocnić rolę oraz zakres odpowiedzialności partnerów społecznych w zakresie implementacji oraz monitoringu realizacji wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia.

Zrewidowana Europejska Strategia Zatrudniania powinna się koncentrować wokół kwestii wzrostu stopy zatrudnienia, w szczególności poprzez promocję zatrudnialności, usuwanie barier oraz tworzenie zachęt do podejmowania zatrudnienia, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowych wysokich standardów europejskiego modelu społecznego. Konieczna jest również ścisła współpraca partnerów społecznych z władzami krajowymi, w szczególności w zakresie kształcenia ustawicznego, jakości pracy oraz równouprawnienia kobiet i mężczyzn.

W opinii Rady Europejskiej zmodyfikowana Europejska Strategia Zatrudnienia powinna uwzględniać następujące kwestie:

- ❖ priorytetem powinna się stać redukcja progów podatkowych dla osób o najniższych dochodach;
- ❖ system zabezpieczeń społecznych powinien zostać tak dostosowany, aby podejmowanie pracy oraz jej poszukiwanie stało się opłacalne;
- ❖ krajowe instytucje odpowiedzialne za politykę zatrudnienia oraz tworzenie i wspieranie układów zbiorowych (respektując autonomię partnerów społecznych) powinny mieć na uwadze związek między wzrostem wynagrodzeń oraz warunkami istniejącymi na rynku pracy, a w konsekwencji pozwolić na rozwój polityki wynagrodzeń zgodnie z rozwojem produktywności oraz różnicowanie w zakresie kwalifikacji;
- ❖ państwa członkowskie powinny tworzyć zachęty (bodźce) do zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy oraz dołożyć wszelkich starań, w ramach wzorców krajowych, aby do 2010 r. 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 2010 r. średni wiek przechodze-

nia na emeryturę powinien wzrosnąć o pięć lat (z obecnych 58 do 63 lat). Postęp w tej dziedzinie będzie corocznie oceniany przed każdym wiosennym posiedzeniem Rady Europejskiej.

Promocja działań mających na celu zwiększenie mobilności pracowników oraz ich kwalifikacji w ramach Unii Europejskiej

Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła Plan Działań Komisji Europejskiej na rzecz zniesienia od 2005 r. barier na europejskich rynkach pracy oraz zaapelowała do Rady UE o podjęcie niezbędnych działań, aby proponowane rozwiązania były realizowane 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 obywatele mieli odpowiednie podstawowe kwalifikacje, w szczególności z zakresu zaawansowanych technologii;
- ❖ zwiększenie zakresu transferu uprawnień związanych z ubezpieczeniem społecznym, łącznie z systemem emerytalnym, w ramach Unii Europejskiej. Rada Europejska za kwestie szczególnej wagi uznała nowelizację rozporządzenia nr 1408/71 dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych, tak aby znowelizowane rozporządzenie mogło wejść w życie przed końcem 2003 r.

Ponadto Rada Europejska postanowiła wprowadzić w państwach członkowskich UE jednolitą, elektroniczną kartę ubezpieczeń zdrowotnych i emerytalnych. Konkretnie propozycje Komisji Europejskiej w tym zakresie zostaną przedstawione podczas wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2003 r. Utworzony zostanie także, we współpracy z państwami członkowskimi, europejski serwis informacyjny poświęcony mobilności zawodowej, który powinien osiągnąć pełną operatywność najpóźniej do końca 2003 r.

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 r. powinno być okazją do przedstawienia pogłębionej oceny postępu w realizacji wyznaczonych celów oraz,

jeśli okaże się to konieczne, stać się impulsem do podjęcia dalszych działań.

Nowe podejście w zakresie europejskiego wymiaru społecznego obejmuje:

- ❖ 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 do aktywniejszego zaangażowania 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, uznając to za zadanie o charakterze priorytetowym, propozycji informacji przygotowanej przez Komisję Europejską o wspólnotowej strategii na rzecz zdrowia i bezpieczeństwa.

Ponadto – uznając znaczenie problemu walki z ubóstwem oraz marginalizacją społeczną – Rada Europejska zaapelowała do państw członkowskich, aby w Narodowych Planach Działań do 2010 r. uwzględnione zostały działania na rzecz znaczącej redukcji liczby osób, którym zagraża ubóstwo oraz marginalizacja społeczna.

Rozdział II

Reforma europejskich rynków papierów wartościowych

Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie potwierdził zasadniczą rolę rynków finansowych w stymulowaniu inwestycji oraz zwiększaniu zatrudnienia w UE. Głównym celem strategii lizbońskiej, w kontekście liberalizacji zasad rządzących rynkami finansowymi, jest przyspieszenie 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 uczynienia z Unii Europejskiej, do końca 2010 r., najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie.

Dyskusja na temat liberalizacji rynku usług finansowych rozpoczęła się na szczycie Rady Europejskiej w Cardiff w czerwcu 1998 r.² 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 wyraz w komunikacie Komisji Europejskiej z 1998 r.³, w którym określono pięć podstawowych zadań, 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 na poziomie wspólnotowym zintegrowanej infrastruktury, umożliwiającej swobodne zawieranie transakcji finansowych.

Wnioski i założenia ze szczytu w Cardiff zostały potwierdzone na szczycie Rady Europejskiej w Wiedniu w grudniu 1998 r.⁴

² Presidency Conclusions from Cardiff European Council (15-16 czerwca 1998 r.), pkt 17.

³ Financial Services: building a framework for action (COM (1998) 625).

⁴ Presidency Conclusions from Vienna European Council (11-12 grudnia 1998 r.), pkt 51.

Kolejnym etapem było przedstawienie przez Komisję Europejską, w maju 1999 r., szczegółowego Planu Działań (*Action Plan*), mającego na celu wprowadzenie jednolitego rynku usług finansowych w UE⁵. Plan ten zawierał cztery cele strategiczne:

Stworzenie jednolitego hurtowego rynku przepływów kapitałowych

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

Realizacja tych zadań ma nastąpić m.in. poprzez:

- ❖ przyjęcie do końca 2002 r. zmian dyrektyw dotyczących prospektów emisyjnych⁶;
- ❖ wydanie komunikatu Komisji Europejskiej dotyczącego rozróżnienia zaawansowanych⁷ i drobnych inwestorów oraz przyjęcie do 2003 r. dyrektywy dotyczącej nadużyć na rynku finansowym;
- ❖ zmianę do 2001 r. 4. i 7. dyrektywy o spółkach (zostały one przyjęte w maju 2001 r.), wdrożenie dyrektywy w sprawie ostateczności rozliczeń w systemie płatniczym i rozliczeń papierów wartościowych;
- ❖ doprowadzenie do politycznego porozumienia i przyjęcia dyrektywy dotyczącej przejęć oraz sfinalizowanie rozmów dotyczących statutu spółki europejskiej;
- ❖ stworzenie optymalnych warunków inwestowania poprzez opracowanie ram funkcjonowania funduszy emerytalnych drugiego filaru, sfinalizowanie politycznych uzgodnień i przyjęcie nowych aktów prawnych dotyczących funduszy inwestycyjnych⁸ – tzw. UCITS oraz przyjęcie do 2002 r. dyrektywy o nadzorze nad funduszami emerytalnymi.

Uproszczenie funkcjonowania detalicznych rynków finansowych

⁵ *Financial Services: Implementing the framework for financial markets: Action Plan*, 11 maja 1999 r. (COM (199) 232).

⁶ Dyrektywy 79/279/EWG, 80/390/EWG, 82/121/EWG, 88/627/EWG oraz 89/298/EWG.

⁷ Ang. *sophisticated investor*.

⁸ Dotychczas obowiązującym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie funduszy inwestycyjnych jest dyrektywa 85/611/EWG o funduszach inwestycyjnych.

Głównym celem działań było umożliwienie klientom pełnego korzystania z jednolitego rynku finansowego i stworzenie regulacji prawnych, które pozwalają na 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 finansowych⁹.

Wprowadzenie najnowocześniejszych zasad i systemu nadzoru rynków finansowych

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

Główne propozycje działań służących 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;
- ❖ zasad dla syndykatów finansowych zgodnie z zaleceniami „Joint Forum” (por. www.bis.org/publ/joint_02.htm).

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

Osiągnięcie tego celu miało nastąpić poprzez:

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

Action Plan zakładał przyjęcie do końca 2003 r. 42 aktów prawnych i podjęcie czterech innych działań¹⁰.

⁹ 30 października 2001 r. został opublikowany wspólny raport CEPS i ECRI *Regulating E-commerce in financial services*.

¹⁰ *Financial Services: Implementing the framework for financial markets: Action Plan*, 11 maja 1999 r. (COM (199) 232).

Dodatkowym impulsem do szybkiego stworzenia jednolitego rynku usług finansowych było połączenie na początku 2000 r. paryskiej, brukselskiej i amsterdamskiej giełdy papierów wartościowych oraz połączenie, w tym samym 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 r. 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 r. oraz przyspieszenie wdrażania nowych regulacji dotyczących warunków przejść przedsiębiorstw oraz zakładania instytucji kredytowych i ubezpieczeniowych. Ostatnim elementem miała być kontynuacja przyjmowania regulacji dotyczących opodatkowania transakcji finansowych.

W odpowiedzi na postanowienia szczytu w Lizbonie 17 lipca 2000 r. powołano zespół ekspertów, nazwany „grupą mędrców” (*Group of Wise Men*), którego zadaniem było opracowanie raportu przedstawiającego możliwości sprostania zmianom na europejskich rynkach papierów wartościowych przez obecnie funkcjonujące mechanizmy regulacyjne oraz przygotowanie propozycji ewentualnych zmian systemu. Przewodniczącym grupy został Aleksander Lamfalussy (szef Banku Centralnego Belgii). Raport wstępny został przedstawiony 9 listopada 2000 r. Zaproponowano w nim, aby propozycje nowego prawa dotyczącego rynków papierów wartościowych były kierowane na szybką ścieżkę legislacyjną. Zgodnie z propozycją grupy eksperckiej, powinna powstać legislacja ramowa (stworzona przez Radę UE i Parlament Europejski), natomiast legi-

slację szczegółową powinien tworzyć specjalnie do tego celu powołany komitet (*EU securities committee*), składający się z przedstawicieli Komisji Europejskiej i reprezentantów państw członkowskich. Nowy system powinien zostać wprowadzony do końca 2002 r., 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 r. Komisja Europejska utworzyła dwa organy zajmujące się wprowadzaniem nowych regulacji dotyczących 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 znajdują się przedstawiciele państw członkowskich. Inną funkcję pełni CESR – jest to niezależne gremium 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 r., 21 września 2001 r. odbyło się w Brukseli specjalne spotkanie Rady Europejskiej, na którym stwierdzono, że spowolnienie rozwoju gospodarek europejskich będzie większe niż wcześniej przewidywano.

Stwierdzono jednocześnie, że mimo poważnego szoku globalne i europejskie rynki finansowe nie poniosły większych 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 konieczność podjęcia wszelkich działań w walce z terroryzmem; wynikiem tego było sfinalizowanie uzgodnień dotyczących dyrektywy w sprawie zapobiegania 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 Komisja Europejska przedłożyła Radzie (na spotkaniach ministrów finansów państw członkowskich). Ostatni z nich został przekazany Radzie Europejskiej 14 grudnia 2001 r., przed szczytem w Barcelonie w marcu 2002 r.

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

- ❖ doprowadzenie do politycznego porozumienia w sprawie dyrektywy dotyczącej marketingu na odległość¹¹, co umożliwi jej przyjęcie do czerwca 2002 r.;
- ❖ przyjęcie dyrektywy w sprawie handlu elektronicznego, która weszła w życie w styczniu 2002 r.;
- ❖ przyjęcie dyrektywy o zapobieganiu praniu brudnych pieniędzy;
- ❖ przyjęcie statutu spółki europejskiej;
- ❖ zakończenie fazy przyjmowania dyrektyw dotyczących funduszy inwestycyjnych, tzw. UCITS.

Podsumowując (na podstawie raportu) dotychczasowy proces liberalizacji rynku usług finansowych, można stwierdzić, że na 46 działań zawartych w *Action Plan* (przyjęcie 42 aktów prawnych i podjęcie czterech innych działań) w pełni zrealizowano 26, natomiast w odniesieniu do 18 działań odnotowano znaczący postęp, umożliwiając szybkie ich sfinalizowanie.

Nie stwierdzono postępu w odniesieniu do dwóch działań, a mianowicie: przyjęcia dyrektywy o przejściach oraz zmiany 14. dyrektywy o spółkach¹². 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 r.

Ostatecznie Komisja Europejska w komunikacie¹³ przygotowanym na szczyt Rady Europejskiej w Barcelonie stwierdziła, że program stworzenia jednolitego rynku dla wszystkich usług finansowych do końca 2005 r. 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. Jedną z nich jest kontynuacja reform ekonomicznych,

¹¹ Porozumienie osiągnięto 27 września 2001 r. na posiedzeniu Rady ds. Rynku Wewnętrznego.

¹² Szczegółowy wykaz realizacji działań zawartych w *Action Plan* jest dostępny na stronie internetowej http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/actionplan/index.htm.

¹³ *The Lisbon Strategy – Making Change Happen* (COM (2002) 29 final).

w szczególności zaś przyspieszenie prac nad 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 finansowych¹⁴. Ocenie ekspertów poddano system nadzoru w sektorze finansowym, w sektorze bankowym oraz w sektorze ubezpieczeń. Oceniono także system zapobiegania praniu brudnych pieniędzy. Ostateczne wyniki oceny będą znane po przedstawieniu raportu końcowego¹⁵.

Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie

Rada Europejska na szczycie w Barcelonie (14–15 marca 2002 r.) podkreśliła znaczenie osiągniętego porozumienia w kwestii 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 wdrożenie Planu Działań w zakresie usług finansowych (*Financial Services Action Plan*) jest bowiem ważne z punktu widzenia reform europejskiego rynku finansowego. Do pełnego zintegrowania rynków papierów wartościowych i kapitału ryzyka powinno dojść do 2003 r., 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

¹⁴ W dniach 15-19 października 2001 r. 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.

¹⁵ *Peer review report on effective financial services supervision in Poland* – wersja robocza tego raportu została przedstawiona 11 stycznia 2002 r.

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.

Rozdział III

Liberalizacja telekomunikacji

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

W początkowej fazie regulowanie zasad funkcjonowania branży telekomunikacyjnej leżało w bezpośredniej gestii administracji państwowej, czasem odbywało się ono za pośrednictwem jednego lub kilku przedsiębiorstw państwowych¹⁶. W tym samym czasie w Unii Europejskiej grupa państw podjęła już działania liberalizacyjne w tym obszarze. To przede wszystkim Wielka Brytania i państwa Europy północnej wcześniej otworzyły swój rynek dla działalności konkurencyjnych operatorów. W związku z pogłębiającą się dysproporcją w rozwoju tej branży, pojawiła się potrzeba koordynowania polityki telekomunikacyjnej na poziomie europejskim. Pierwsze decyzje polityczne w tym zakresie zapadły w latach 80., kiedy to postanowiono koordynować i liberalizować telekomunikację w całej UE.

Pierwszym ważnym krokiem było orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 1985 r. w sprawie *British Telecom*¹⁷. Trybunał stwierdził, że usługi telekomunikacyjne są działalnością gospodarczą, a zatem podlegają ogólnym postanowieniom Traktatu Rzymskiego, czyli swobodnemu przepływowi usług i zasadom konkurencji. Konsekwencją tego orzeczenia było przedstawienie przez Komisję Europejską w 1987 r. Zielonej Księgi, zawierającej propozycję liberalizacji sektora usług telekomunikacyjnych w UE w następnej dekadzie. W tym czasie zintensyfikowano także prace nad pierwszymi regulacjami prawnymi. Już w 1988 r. przyjęto dyrektywę dotyczącą liberalizacji na rynku urządzeń końcowych, jednakże dopiero w 1990 r. pojawiły się dwa ważne akty prawne: dyrektywa liberalizacyjna¹⁸ i tzw. dyrektywa OPN (*Open Net Provision*)¹⁹, dotycząca udostępnia-

¹⁶ Tak było m.in. we Francji, w Niemczech i we Włoszech. We Francji Ministerstwo Telekomunikacji kierowało bezpośrednio całością prac związanych z usługami telekomunikacyjnymi.

¹⁷ Sprawa C-41/83 *Włochy v. Komisja Europejska*, ECR 1985, s. 0873-0892.

¹⁸ Dyrektywa liberalizacyjna (Dyrektywa Komisji Europejskiej 90/388/EWG z 28 czerwca 1990 r., OJ L192, p. 10) stawiała za swój główny cel stopniowe otwarcie rynku na działania konkurencji w tych dziedzinach, które do tej pory leżały w gestii organów państwowych.

¹⁹ Celem dyrektywy ONP (Dyrektywa Rady 90/387/EWG z 28 czerwca 1990 r., OJ L192, s. 1) była natomiast harmonizacja w zakresie zbliżania ustawodawstwa i warunków prawnych regulujących działalność operatorów telekomunikacyjnych.

nia otwartej sieci wedle zasady niedyskryminacji. Te dwie dyrektywy ramowe dały początek kolejnym dyrektywom pochodnym, regulującym kwestie techniczne, m.in. w zakresie usług komunikacji satelitarnej, warunków udzielania licencji, infrastruktury alternatywnej, telefonii komórkowej. Jednakże proces liberalizacji, zapoczątkowany u schyłku lat 80., nie przyniósł oczekiwanych skutków, gdyż w dalszym ciągu istniały bariery uniemożliwiające stworzenie w pełni zintegrowanego rynku telekomunikacyjnego. Konieczne było zatem nadanie procesowi liberalizacji większej dynamiki, czemu miało służyć m.in. wypracowanie przejrzystych reguł funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego.

Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie (23–24 marca 2000 r.) przyjął, że budowa w pełni zintegrowanego i zliberalizowanego rynku telekomunikacyjnego powinna zostać zakończona do końca 2001 r. W związku z tym pojawił się postulat sfinalizowania przez Radę UE i Parlament Europejski najpóźniej w 2001 r. prac nad projektami aktów prawnych, jakie Komisja Europejska przedstawiła po zamknięciu w 1999 r. przeglądu regulacji dotyczących telekomunikacji. Ponadto Rada Europejska wezwała do zapewnienia jeszcze większej konkurencji w dostępie do sieci lokalnych przed końcem 2000 r. 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 r. na szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach²⁰. Niestety – mimo wielu wysiłków – do tej pory nie udało się w pełni przyjąć zaleceń strategii lizbońskiej, dlatego też konieczne były kolejne inicjatywy polityczne i gospodarcze.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Sztokholmie, odbywającego się w dniach 23–24 marca 2001 r., podkreślono, że w celu efektywnego wspierania społeczeństwa opartego na wiedzy należy przyjąć, jeszcze w 2001 r., takie środki 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 dążyć do ukształtowania politycznej płaszczyzny dla telefonii 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

²⁰ Przyjęcie szczegółowego Planu Działań w zakresie inicjatywy *eEurope* miało miejsce podczas szczytu Rady Europejskiej w Feira w dniach 19–20 czerwca 2000 r.

w dziedzinie informacji i komunikacji. Ponadto Komisja oraz Rada UE, realizując zalecenia uczestników szczytu, powinny skoncentrować swoje działania na stworzeniu w Europie korzystnych warunków funkcjonowania sieci połączeń bezprzewodowych, zapewniając równocześnie wysoki poziom badań nad technologiami bezprzewodowymi, stopniowe wprowadzanie Internetu nowej generacji (Ipv6)²¹ i korzystne warunki tworzenia europejskich sieci wielojęzycznych dla usług bezprzewodowych.

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

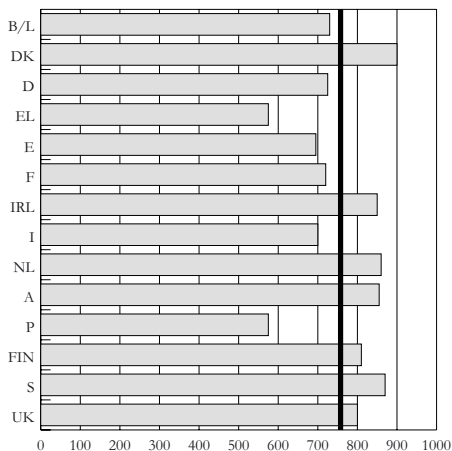
Hiszpania, obejmująca prezydencję w UE z początkiem roku 2002, w swoim dokumencie programowym „Więcej Europy” (*More Europe*) zapowiedziała przyspieszenie procesu lizbońskiego i realizację zadań postawionych przez szczyt z 2000 r. W dziedzinie telekomunikacji zostały wyznaczone dwa podstawowe cele: harmonizacja i liberalizacja²², stymulujące działania w kierunku osiągnięcia zbieżności technologicznej w Europie (*technological convergence*). Hiszpania planuje ponadto przedłożyć propozycję nowego Planu Działań eEurope na lata 2002–2005.

²¹ Ipv6 (*Internet Protocol version 6*).

²² Liberalizacja oznacza zniesienie restrykcji, monopolu i dyskryminacji. Harmonizacja natomiast to stworzenie wspólnych uregulowań w celu ujednoczenia warunków działania operatorów telekomunikacyjnych, np. w zakresie podłączenia do sieci.

Rys. 1 Wydatki na telekomunikację w przeliczeniu na mieszkańca

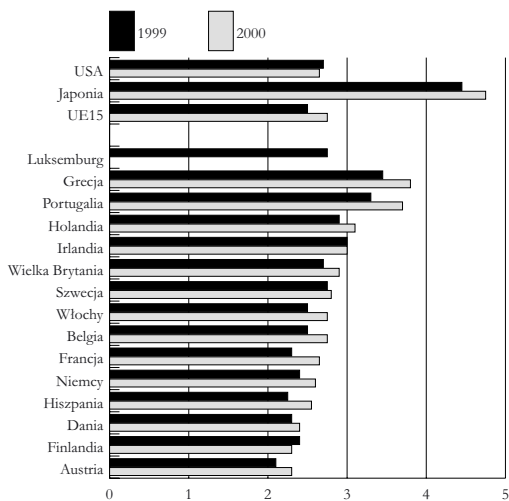
Średnia UE: 762 euro



Źródło: EITO 2001, 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, Annex 1, s. 4.

Czarna pionowa kreska oznacza średnią w UE.

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



Źródło: OECD na podstawie danych 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 podjęte podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie oraz wnioski z konsultacji publicznych z 1999 r. (dotyczące przeglądu sytuacji w sektorze komunikacji elektronicznej), Komisja Europejska przedstawiła w czerwcu 2000 r. projekt regulacji w zakresie sieci i usług komunikacji elektronicznej. Był to tzw. pakiet telekomunikacyjny (*telecoms package*), złożony z propozycji pięciu dyrektyw oraz decyzji Komisji Europejskiej dotyczącej widma radioelektrycznego (*radio spectrum*). Ponadto Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie regulacji dotyczącej wolnego dostępu do tzw. pętli abonenckiej (*local loop unbundling*²³), która została przyjęta w grudniu 2000 r. i weszła w życie w styczniu 2001 r.²⁴

Pakiet telekomunikacyjny (*telecoms package*) zawiera cztery propozycje dyrektyw, które upraszczają i harmonizują unijne prawo telekomunikacyjne, oraz decyzję dotyczącą widma radioelektrycznego:

- ❖ *dyrektywa ramowa nr 202/21/WE 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 krajowymi urzędami regulacyjnymi (*National Regulatory Authorities – NRAs*). W ramach kompromisu ustalono, że w pewnych kwestiach Komisja Europejska będzie miała prawo zażądania od NRAs wycofania swych decyzji. Ponadto operatorzy otrzymują prawo do odwołania się od decyzji NRA do organu apelacyjnego;
- ❖ *dyrektywa nr 202/19/WE o dostępie i wzajemnych połączeniach (access and interconnection Directive)* – definiuje m.in. prawa i obowiązki operatorów oraz ustanawia warunki dostępu do rynku; ma ona stymulować większą konkurencyjność między dostępnymi na rynku sieciami i eliminować wszelkie bariery ograniczające ten rynek;

²³ Tzw. *lokalna pętla abonencka* (ang. *local loop*) – obwód między 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 takich usług, 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.

²⁴ Komisja Europejska jest niezadowolona ze stopnia wdrażania tej regulacji w państwach członkowskich UE. Faktem jest, że w trzynastu państwach UE otwarto dostęp do pętli abonenckiej, jednakże liczba otwartych linii jest nadal relatywnie mała (ok. 640 tys.), a liczba umów różniące się w zależności od kraju. Wspólny dostęp (*shared access*) do pętli abonenckiej jest możliwy jedynie w czterech państwach członkowskich, a liczba takich linii jest ograniczona do kilkuset.

- ❖ *dyrektywa nr 202/22/WE o prawach użytkowników i o obowiązkowych usługach powszechnych*²⁵ (*user's rights and universal service Directive*) – ustanawia prawa użytkowników, w szczególności w zakresie dostępu do usług powszechnych, oraz definiuje zasięg i możliwości ich finansowania; przepisy dyrektywy będą początkowo ograniczone do telefonii głosowej, natomiast po jej wejściu w życie w ciągu 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 nr 202/20/WE o zezwoleniach* (*authorisation of electronic communications networks and services Directive*) – harmonizuje przepisy dotyczące otrzymywania licencji na prowadzenie elektronicznych usług komunikacyjnych oraz upraszcza administracyjną kontrolę nad wejściem na rynek nowych operatorów. NRAs będą zobligowane do wydawania ogólnych zezwoleń dla operatorów; indywidualne koncesje będą zasadniczo odnosić się do przyznawania numeracji i częstotliwości;
- ❖ *dyrektywa o ochronie danych* (*protection of personal data Directive*) – w związku z licznymi spornymi kwestiami projekt tej dyrektywy został wyłączony z pakietu, w celu uniknięcia opóźnienia w przyjęciu całego pakietu. W kilku trudnych kwestiach osiągnięto jednakże porozumienie polityczne:
 - 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 korzystania z tzw. *cookies* i innych narzędzi stosowanych przez administratorów sieci web (możliwość obserwowania przyzwyczajzeń użytkowników itp.), zobowiązanie dostawcy usług do pełnego informowania użytkowników o funkcjach, zaletach i celach, jakie spełniają te narzędzia; zakaz stosowania oprogramowania „szpiegowskiego” (*spying software*);
 - ruch informacji w sieciach może być zatrzymywany na okres nie dłuższy niż niezbędny do ich fakturowania. Jeśli w celach komercyjnych dostawcy usług chcą przetrzymywać je dłużej, muszą

²⁵ *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.

uzyskać zgodę odbiorcy. Wyjątki od tych zasad mogą wynikać wyłącznie z konieczności ochrony interesów bezpieczeństwa państwa. Ruch informacji może być wstrzymany wyłącznie na określony czas oraz w bardzo dokładnie określonych sytuacjach;

- ❖ *decyzja nr 667/202/WE Komisji Europejskiej dotycząca widma radioelektrycznego (radio spectrum)* – ma otworzyć drogę do wprowadzenia pełniejszej harmonizacji w zakresie widma między państwami członkowskimi; Parlament Europejski będzie konsultowany w każdej kwestii technicznej.

Kompromis w sprawie ostatecznej wersji pakietu telekomunikacyjnego osiągnięto dopiero w grudniu 2001 r. po długotrwałych dyskusjach między Radą UE i Parlamentem, gdyż Rada nie chciała przyjąć uwag zgłaszanych przez Parlament. Dopiero 12 grudnia 2001 r. Parlament Europejski przyjął w drugim czytaniu projekt pakietu. Tym samym państwom członkowskim pozostało 15 miesięcy na jego wdrożenie, licząc od daty opublikowania aktów prawnych w Dzienniku Urzędowym WE, tj. od 24 kwietnia 2002 r. 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 krajowych 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. Ponadto będzie ona miała prawo definiowania zasad dopuszczenia operatorów telefonicznych na rynek. Wynika z tego, że Komisja Europejska będzie mogła unieważniać decyzje krajowych urzędów regulacyjnych (NRAs), gdyby ich decyzje uznała za szkodliwe dla rynku wewnętrznego. Nie będzie natomiast mogła zawetować sposobu, w jaki rządy krajowe przyznają koncernom telefonicznym licencje na wykorzystywanie częstotliwości radiowych, a jedynie będzie mogła konsultować takie decyzje.

Podstawowe aspekty nowego pakietu odnoszą się do:

- ❖ *nowej definicji „znaczącej pozycji rynkowej” (significant market power)*, która zawiera dodatkowe elementy pozwalające krajowym urzędem regulacyjnym na lepszą ocenę okoliczności ważnych dla danego przypadku oraz kryteria, które są bardziej spójne z sytuacją panującą obecnie 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 bezprzewodowych), łącznie z publiczną siecią telefoniczną, jak i sieci korzystających z protokołu IP, sieci telewizji kablowej i infrastruktury sieci radiowej;
- ❖ *wejścia na rynek (licencjonowanie)*: operatorzy będą wchodzić na rynek w ramach nowego systemu ogólnych zezwoleń, połączonego ze specjalnymi prawami użytkownika częstotliwości i numerów (licencje indywidualne);
- ❖ *przenoszenia numerów*: wprowadzenie mechanizmu przenoszenia numerów w ramach telefonii komórkowej, co odpowiada wcześniejszym analogicznym rozwiązaniom stosowanym w telefonii stacjonarnej;
- ❖ *usług powszechnych*: obecny zasięg zobowiązań dotyczących usług powszechnych będzie utrzymany, ale konieczne będzie wprowadzenie procedury przeglądu i rewizji ich zasięgu.

Przyjęcie pakietu telekomunikacyjnego przez państwa UE będzie oznaczało wprowadzenie konwergencji w sektorach telekomunikacji, mediów i technologii informatycznych²⁶. Pakiet opiera się na zasadzie tzw. neutralności technologicznej w obrębie rozwijającego się rynku, na którym te same usługi mogą być dostarczane przez różnorodne platformy i urządzenia. Oznaczać to będzie jakościową zmianę w sektorze telekomunikacji i jego reorientację z rynków krajowych w kierunku wspólnego rynku wewnętrznego. Przyjęcie nowych przepisów będzie również oznaczało:

- ❖ *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. Mechanizm ten zakłada

²⁶ Konwergencja oznacza w tym przypadku wzajemne „przenikanie” się technik. Obecnie zastosowanie techniki cyfrowej pozwala na dostarczanie zarówno tradycyjnych, jak i nowych usług komunikacyjnych, takich jak: przekaz głosu, danych, dźwięku lub obrazu – za pośrednictwem wielu różnych sieci.

wzajemne konsultacje z udziałem krajowych regulatorów oraz Komisji Europejskiej w sprawie wszystkich decyzji, które mogłyby mieć wpływ na użytkowników lub operatorów w innych państwach członkowskich. Komisja Europejska będzie miała możliwość zażądania od krajowego regulatora wycofania decyzji, które tworzą barierę na rynku wewnętrznym i dotyczą specjalnych, w dalszym ciągu poddawanych regulacjom, rynków czy przedsiębiorstw o znaczącej pozycji;

- ❖ *utrzymanie zobowiązań dotyczących świadczenia 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 nadążać za rozwojem technologicznym i zmianami 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);
- ❖ *promowanie europejskich standardów dla interaktywnej telewizji cyfrowej*. Państwa członkowskie będą wspierać stosowanie norm europejskich (jak MHP²⁷ – specyfikacja dla domowej platformy multimedialnej rozwinięta przez DVB²⁸) 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 głównych elementów koordynacji procesu liberalizacji rynku telekomunikacyjnego są doroczne raporty publikowane przez Komisję Europejską, przedstawiające sytuację branży we wszystkich państwach członkowskich UE. Komisja Europejska 28

²⁷ MHP (*Multimedia Home Platform*) to oprogramowanie, które umożliwia wprowadzenie interaktywnych aplikacji, jak EPG (*Electronic Programm Guide*, czyli elektroniczny przewodnik po programach), gier, *e-commerce* czy dostępu do Internetu.

²⁸ 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).

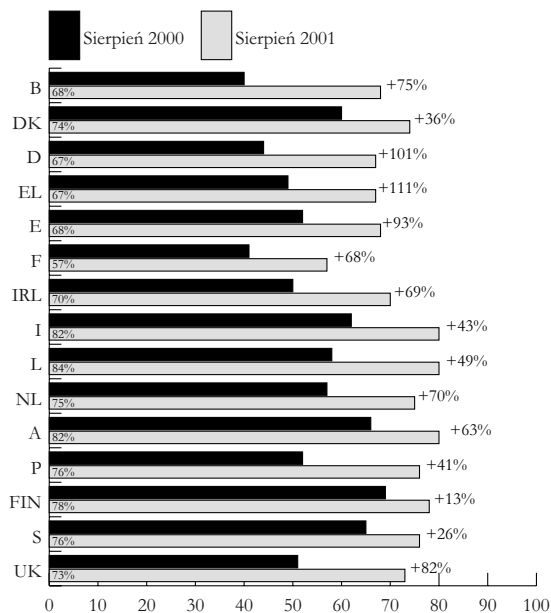
listopada 2001 r. przyjęła siódmy raport o stanie implementacji zasad związanych z liberalizacją rynku telekomunikacyjnego w państwach członkowskich UE. Raport ten zarysowuje również główne tendencje w obrębie rynku telekomunikacyjnego w UE:

- ❖ sektor usług telekomunikacyjnych charakteryzuje się nadal wysokim wzrostem w gospodarce UE (9,5% w 2001 r. w porównaniu do roku 2000; najszybciej rozwijającym się segmentem pozostają usługi związane z telefonią komórkową);
- ❖ wysoki wzrost wskaźnika nasycenia telefonią komórkową, 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

Średni wskaźnik nasycenia w UE (2001): 73%

Średnia wartość wzrostu nasycenia w UE (2000–2001): 34%

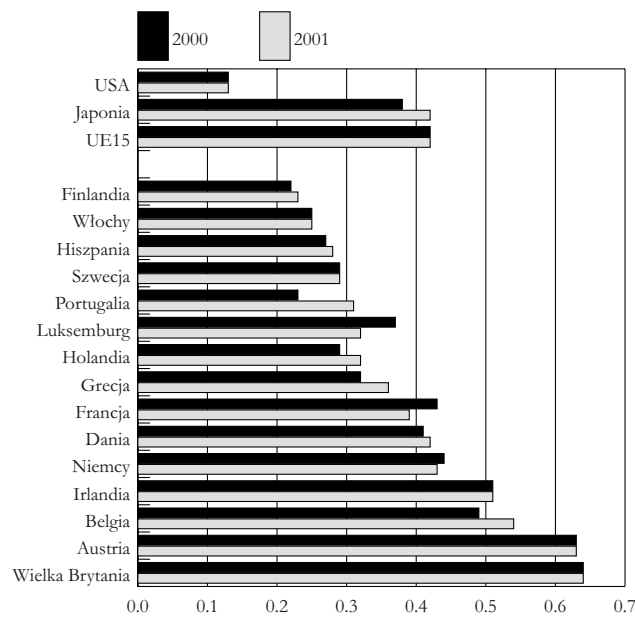


Źródło: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Seventh Report of the Implementation of the Telecommunications Regulatory Package, COM(2001) 706, Annex 1, s. 54.

- ❖ konkurencja na rynku przynosi wymierne korzyści konsumentom 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

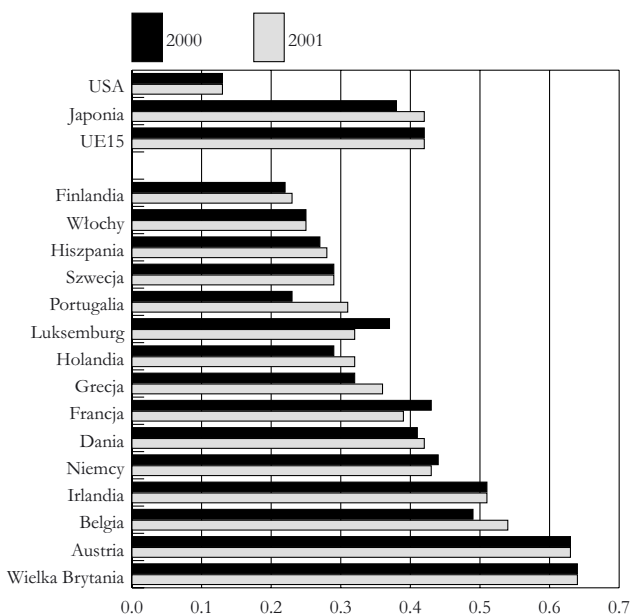
Ceny przedstawione w euro (+ VAT), obejmujące 10-minutową rozmowę lokalną (3 km) o godz. 11.00 w dni robocze



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

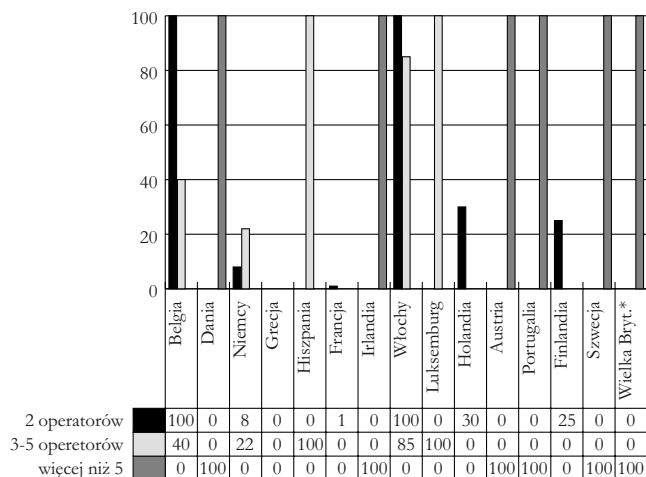
Ceny przedstawione w euro (+ VAT), obejmujące 10-minutową rozmowę międzymiastową (200 km) o godz. 11.00 w dni robocze



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 wybierać między ofertami więcej niż pięciu operatorów w obrębie połączeń międzymiastowych i międzynarodowych. W zakresie rozmów lokalnych użytkownicy z sześciu państw członkowskich mogą wybierać między ofertami więcej niż pięciu operatorów;

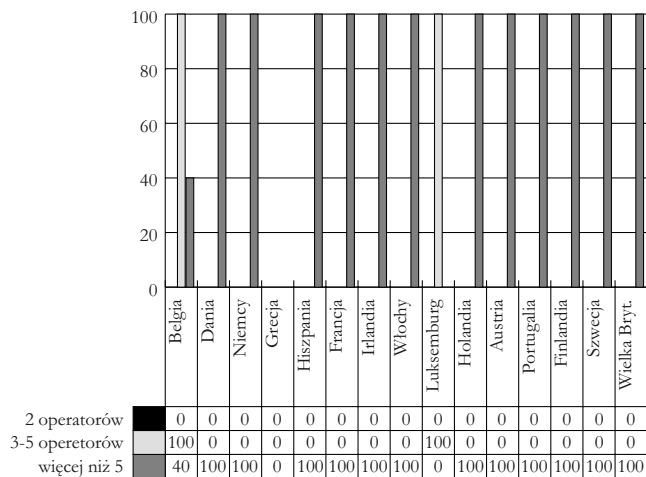
Rys. 6 Procent społeczeństwa mającego możliwość wyboru operatorów w segmencie rozmów lokalnych



*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, Annex 1, s. 11.

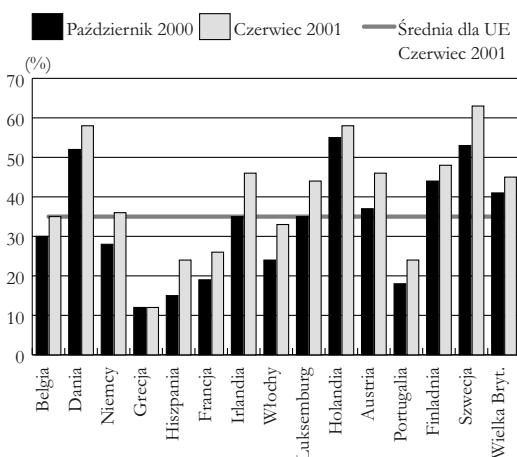
Rys. 7 Procent społeczeństwa mającego możliwość wyboru operatorów w segmencie rozmów międzymiastowych i międzynarodowych



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, Annex 1, s. 11.

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

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



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, Annex 1, s. 63.

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

- ❖ 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 linii dzierżawionych (*leased lines*); Komisja Europejska uważa, że szerokie widełki cenowe w obrębie UE i różne okresy dostaw nie mogą być uzasadnieniem w przyjmowaniu różnych kosztów i warunków;

- ❖ główną kwestią dotyczącą krajowych 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 zintensyfikowania prac nad wprowadzeniem usług telefonii komórkowej trzeciej generacji;
- ❖ ochrona konsumentów: Komisja Europejska uważa za konieczne wzmocnienie monitorowania problemów konsumenckich. Konsumenty powinni czerpać 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. Należy zatem zwrócić większą uwagę na kształtowanie się rynku telekomunikacyjnego w Polsce. Konieczne są również dodatkowe starania o upowszechnienie Internetu; mimo podjęcia wielu działań są one nadal niewystarczające i w kontekście przyszłego członkostwa w UE wymagają intensyfikacji.

Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie (14-15 marca 2002 r.) podkreślono znaczenie przyjęcia przez państwa członkowskie UE nowego pakietu telekomunikacyjnego dla rozwoju technologii konwergentnych. Państwa członkowskie UE zostały równocześnie zobowiązane do jego wdrożenia do lipca 2003 r. Dyrektywa o ochronie danych, wyłączona z pakietu w związku z brakiem zgodności wśród państw członkowskich w tym zakresie, ma zostać przyjęta jak najszybciej, kiedy państwa członkowskie osiągną kompromis.

Rada Europejska podkreśliła też konieczność dalszego postępu w branży telekomunikacyjnej, który ma opierać się m.in. na dążeniu do maksymalnej dostępności i użytkowania sieci szerokopasmowych na obszarze UE do 2005 r. oraz rozwoju nowoczesnego protokołu komunikacyjnego *Internet Protocol version 6* (Ipv6). Komisja Europejska została poproszona o przygotowanie przed szczytem Rady Europej-

skiej w Sewilli nowego planu działań dotyczącego elektronicznej Europy (*eEurope 2005 Action Plan*), który zawierałby wyżej wspomniane priorytety (sieci szerokopasmowe i Ipv6) oraz określał kwestie bezpieczeństwa sieci i informacji. Ponadto plan ten ma dotyczyć pewnych aspektów tworzenia tzw. elektronicznej Europy. Chodzi tu o elektroniczny rząd (*eGovernment*), elektroniczne nauczanie (*eLearning*), elektroniczne zdrowie (*eHealth*) i biznes elektroniczny (*eBusiness*).

Rada Europejska przywiązuje szczególną wagę do kwestii dostępności Internetu w szkołach i dlatego zobligowała państwa członkowskie UE do zapewnienia odpowiednich ku temu warunków do końca 2003 r. 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) odgrywają bowiem znaczącą rolę w dostępie do usług interaktywnych. W związku z tym Rada Europejska zarekomendowała państwom członkowskim i Komisji Europejskiej wspieranie działań związanych z korzystaniem z otwartych platform gwarantujących swobodny wybór w zakresie dostępu do usług oraz efektywniejszego wprowadzania w życie telefonii UMTS.

Komisja Europejska na szczycie w Sewilli ma przedstawić 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 dziedzinach: transporcie kolejowym oraz transporcie lotniczym. Uznając znaczenie tych sektorów dla prowadzenia działalności gospodarczej, Rada Europejska podjęła decyzję o konieczności przeprowadzenia dalszych działań liberalizacyjnych.

Transport kolejowy

Podczas szczytu w Lizbonie Rada Europejska wezwała do przyspieszenia liberalizacji transportu kolejowego, w celu umożliwienia dostępu przedsiębiorstwom transportowym Wspólnoty do infrastruktury kolejowej państw członkowskich (za korzystanie z niej 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 dziesięciu lat. Pierwsze działania w tym kierunku zostały podjęte na początku lat 90. W 1991 r. przyjęto dyrektywę nr 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei europejskich. Cztery lata później została ona skonkretyzowana w dwóch kolejnych dyrektywach: dyrektywie 95/18/WE w sprawie udzielania licencji przedsiębiorstwom kolejowym oraz dyrektywie 95/19/WE w sprawie przydziału przepustowości infrastruktury oraz pobierania opłat infrastrukturalnych. Regulacje te zapoczątkowały powolny, 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 podstawowe znaczenie miały decyzje podjęte w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie. Zmierzają one do zintensyfikowania działań na rzecz zakończenia budowy rynku wewnętrznego. W ciągu pierwszego roku od uzgodnienia strategii lizbońskiej, w ramach realizacji jej założeń, przyjęto tzw. 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. osiągnięto 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 obejmuje trzy omówione w dalszej części rozdziału dyrektywy. Zmierzają one do zapewnienia całkowitego otwarcia rynku międzynarodowych kolejowych przewozów towarowych do 2008 r.²⁹ Proponowane rozwiązania przewidują swobodę prowadzenia działalności przez indywidualne przedsiębiorstwa kolejowe w zakresie przewozów międzynarodowych – dostęp do infrastruktury w tym zakresie na obszarze Transeuropejskiej Sieni Kolejowej zostanie przyznany do 2003 r., natomiast do pozostałej jej części – do 2008 r.

- Omawiany pakiet przewiduje następujące zmiany:
- ❖ zwiększenie dostępu przedsiębiorstwom kolejowym świadczącym usługi w zakresie krajowych przewozów towarowych (kabo-
taż) do infrastruktury kolejowej w celu zapewnienia najlepszego jej wykorzystania;
 - ❖ zapewnienie dostępu do infrastruktury kolejowej przedsiębiorstwom świadczącym usługi w zakresie międzynarodowych przewozów pasażerskich między głównymi miastami UE;
 - ❖ zapewnienie stosowania wymogów dotyczących interoperacyjności również poza obszarem Transeuropejskiej Sieni Kolejowej, w celu ułatwienia dostępu do całej sieni w zakresie przewozów towarowych;
 - ❖ określenie wysokich wymogów bezpieczeństwa przez niezależne organy (regulatory rynku kolei, *independent regulatory bodies*) w celu zapewnienia możliwości uznawania krajowych świadectw bezpieczeństwa na zasadzie wzajemności.

²⁹ Państwa członkowskie muszą wdrożyć postanowienia dyrektyw do krajowych porządków prawnych najpóźniej do 15 marca 2003 r.

Pakiet obejmuje następujące dyrektywy:

dyrektywa PE i Rady nr 2001/12/WE zmieniająca dyrektywę nr 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty

Zgodnie z jej postanowieniami 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.)³⁰. Od 15 marca 2008 r. europejski rynek przewozów towarowych zostanie otwarty na obszarze całej sieci o długości 150 000 km. W praktyce oznacza to, 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 zostanie oddzielona od działalności w zakresie eksploatacji kolei (tory kolejowe, instalacje elektryczne) – będzie ona traktowana jako odrębna część działalności lub nawet zostanie w tym celu utworzone oddzielne przedsiębiorstwo. Dyrektywa przewiduje ponadto oddzielenie przez przedsiębiorstwa kolejowe zestawień rachunkowych dla usług transportowych w przewozie pasażerów i w przewozie ładunków;

dyrektywa PE i Rady nr 2001/13/WE zmieniająca dyrektywę nr 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 nieświadczącego kolejowych usług transportowych organu odpowiedzialnego za wydawanie koncesji;

dyrektywa PE i Rady nr 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za

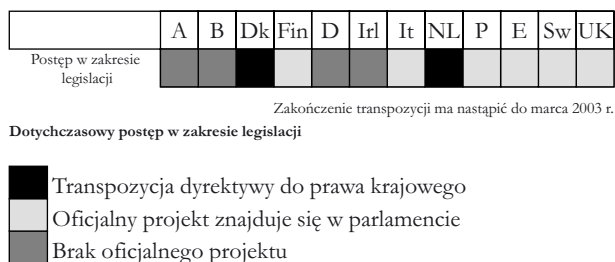
³⁰ W ramach TERFN odbywa się około 70-80% towarowego transportu kolejowego.

użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz świadectw bezpieczeństwa zastępująca dyrektywę nr 95/19/WE

Dyrektywa ta dotyczy zasad i procedur mających zastosowanie w przypadku 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 przedsiębiorstwom oraz informacje o warunkach dostępu. Sprawozdanie określa również strukturę taryfy i zasady pobierania opłat. Ponadto dyrektywa przewiduje przeprowadzenie analiz dotyczących przepustowości sieci w celu zidentyfikowania zatorów (wąskich gardeł), jak również opracowanie planów poprawy ich jakości i przepustowości³¹.

Omawiany pakiet wymaga uzupełnienia o nowe środki zwiększające dostęp do infrastruktury kolejowej, zapewniające większą interoperatywność oraz wyższe standardy bezpieczeństwa³².

Rys. 1 Implementacja pierwszego pakietu kolejowego



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

³¹ Pakiet został uzupełniony o dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/16/WE z 19 marca 2001 r. w sprawie interoperatywności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych.

³² Swedish presidency, Factsheets: *New railway package*.

Pierwszym spotkaniem mającym na celu ocenę realizacji strategii lizbońskiej oraz określenia dalszych działań zmierzających do osiągnięcia zawartych w niej celów było posiedzenie Rady Europejskiej w Sztokholmie (23-24 września 2001 r.)³³. W przygotowanym na posiedzenie raporcie – *Informacja na temat wykorzystania potencjału UE: konsolidacja i wzbogacenie strategii przyjętej w Lizbonie* – Komisja Europejska uznała postępy w liberalizacji transportu za niewystarczające i wskazała na potrzebę podjęcia dalszych działań w tym zakresie. Równocześnie podkreślono, że przyspieszenie reform w sektorze transportu wymaga wyznaczenia jednoznacznego, nieprzekraczalnego terminu. W konkluzjach z posiedzenia w Sztokholmie Rada Europejska odnotowała zamiar Komisji Europejskiej przedstawienia najpóźniej do grudnia 2001 r.³⁴ kolejnych propozycji mających na celu liberalizację krajowych rynków kolejowych przewozów towarowych i pasażerskich (tzw. drugi pakiet kolejowy)³⁵.

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

Drugi pakiet kolejowy (The second railway package)

Potrzeba podjęcia dalszych działań na rzecz liberalizacji transportu znalazła wyraz w *Białej Księdze* z września 2001 r.³⁶ Komisja Europejska przedstawiła w niej założenia drugiego pakietu kolejowego, który miał być przedstawiony do końca 2001 r. Dotyczą one następujących kwestii:

³³ 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. Podczas tych posiedzeń dokonuje się, na podstawie raportów Komisji, oceny postępów w zakresie realizacji strategii lizbońskiej oraz uzgadnia priorytetowe działania na kolejne 12-18 miesięcy.

³⁴ Ostatecznie Komisja przedstawiła propozycję drugiego pakietu 23 stycznia 2002 r.

³⁵ 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 ogólnoeuropejskiej agencji zajmującej się bezpieczeństwem i organizacją przewozów.

³⁶ *White Paper, European transport policy for 2010: time to decide*, wrzesień 2001 r. (COM(2001) 0370 (01)).

- ❖ otwarcia krajowych rynków przewozowych dla kabotażu;
- ❖ określenia wysokich standardów bezpieczeństwa sieci kolejowej, zgodnie z regulacjami ustanowionymi przez niezależny organ, i określenia 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 zagwarantowanie 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 rozstrzygnięcia sporów pozasądowych.

Komisja Europejska przedłożyła ostateczne propozycje drugiego pakietu kolejowego 23 stycznia 2002 r. Mają one służyć ożywieniu europejskiego przemysłu kolejowego poprzez zbudowanie zintegrowanej europejskiej przestrzeni kolejowej w możliwie krótkim czasie. Najważniejsze zmiany wprowadzone w proponowanych przepisach dotyczą:

- ❖ przyspieszenia całkowitego otwarcia rynku towarowych przewozów kolejowych (do 2006 r.);
- ❖ zwiększenia standardów bezpieczeństwa;
- ❖ wprowadzenia zmian do dyrektyw dotyczących interoperatywności systemów kolejowych;
- ❖ utworzenia organu sterującego – Europejskiej Agencji Kolejowej;
- ❖ przystąpienia Wspólnoty do międzyrządowej organizacji ds. międzynarodowych przewozów kolejowych (*Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail* – OTIF)³⁷.

Drugi pakiet kolejowy obejmuje następujące propozycje aktów prawnych:

³⁷ W istocie rzeczy pakiet zawiera propozycje dotyczące standardów bezpieczeństwa i interoperatywności, których domagała się Francja, oraz propozycję dalszej liberalizacji, której strona francuska podczas rozmów w sprawie pierwszego pakietu zdecydowanie się sprzeciwiała.

dyrektywa zmieniająca dyrektywę nr 91/440/EWG dotyczącą 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*) umożliwi osiągnięcie postępu w zakresie stworzenia jednolitego systemu;

dyrektywa zmieniająca dyrektywy nr 96/48/WE i nr 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 odgrywać rolę organu apelacyjnego w przypadku sporów o przyznanie świadectw. Przewiduje się, że Agencja będzie funkcjonowała od 2004–2005 r.;

zalecenie 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 wymaga czasu, jednak droga do stworzenia rzeczywistego europejskiego obszaru kolejowego jest już otwarta.

Drugi pakiet kolejowy zostanie poddany pod dyskusję Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w okresie prezydencji hiszpańskiej (pierwsza połowa 2002 r.)³⁸. Hiszpania należy 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 2002 r. Forma nowej propozycji będzie zależała od wyników dyskusji na forum PE i Rady UE.

Transport lotniczy

W kwestii 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.

³⁸ 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 drugiego pakietu kolejowego, zmierzającego do ożywienia europejskich kolei, mając na względzie jego przyjęcie w 2003 r.

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

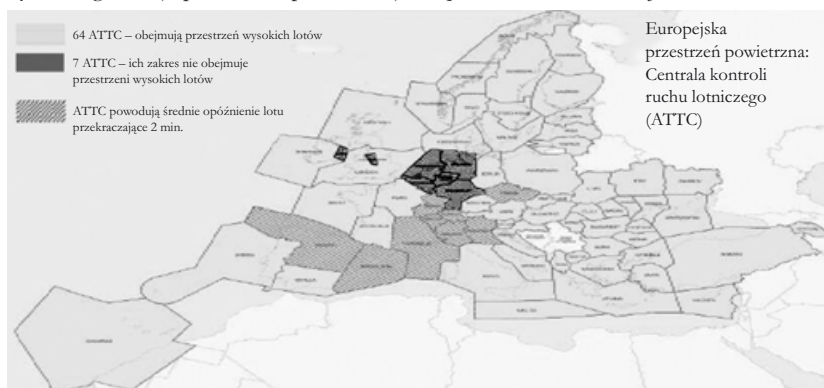
- ❖ utworzeniu Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej;
- ❖ zmianie zasad przydzielania pasm w ruchu lotniskowym.

Jednolita Europejska Przestrzeń Powietrzna (Single European Sky)

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

W 1999 r. Komisja opublikowała dokument „Utworzenie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej”³⁹. W ramach kontynuacji tej inicjatywy została powołana Grupa Wysokiego Szczebla, której przewodniczyła komisarz ds. transportu Loyola de Palacio⁴⁰. W listopadzie 2000 r. gremium to przedstawiło raport zawierający wytyczne w sprawie całkowitej reorganizacji kontroli ruchu lotniczego w Europie. Jest to punkt wyjścia do dalszych prac nad stworzeniem Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej.

Rys. 2 Organizacja przestrzeni powietrznej *European Civil Aviation Conference*

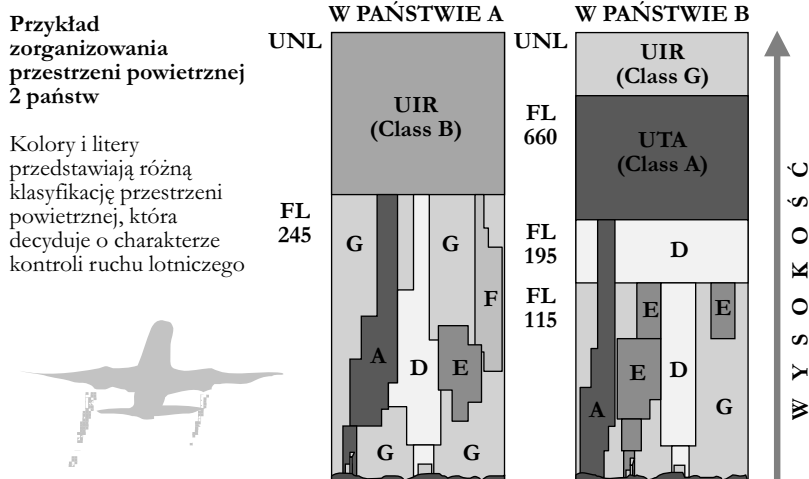


Źródło: A Single European Sky in 2004, Short presentation of the Commission’s air traffic management package, październik 2001.

³⁹ *The creation of the single European sky* (COM (1999) 614 final).

⁴⁰ 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.

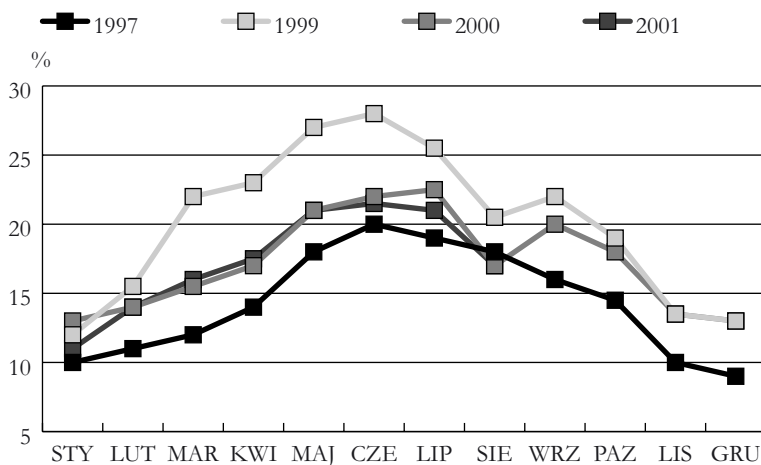
Stworzenie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej jest jednym z priorytetów UE, co było wielokrotnie podkreślane przez Radę Europejską, m.in. podczas jej posiedzeń w Lizbonie, w Feira⁴¹, a przede wszystkim w Sztokholmie. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sztokholmie nie podjęto decyzji w sprawie Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej ze względu na spór brytyjsko-hiszpański w kwestii Gibraltaru. W konkluzjach Rada Europejska wyraziła nadzieję, że do czasu posiedzenia w Göteborgu w czerwcu 2001 r. w sprawie tej zostanie osiągnięty dodatkowy postęp⁴². Ostatecznie podczas posiedzenia Rady w Göteborgu ustalono, że inicjatywa utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej zostanie zrealizowana w 2004 r.

⁴¹ 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.

⁴² 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 transportu 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.” została określona 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.⁴³ Do grudnia 2002 r. powinny natomiast zostać przyjęte projekty rozwiązań dotyczących organizacji przestrzeni powietrznej w ramach Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, łącznie z przepisami odnoszącymi się do regulacji usług nawigacyjnych, a także wprowadzenia standardów systemów nawigacji powietrznej i sprzętu, zachęcających do rozwoju nowych technologii. Komisja wskazała na potrzebę podjęcia działań w celu wyeliminowania występujących w transporcie lotniczym problemów, zwłaszcza w zakresie opóźnień w ruchu lotniczym, kosztownych dla przedsiębiorstw i przysparzających wielu niedogodności obywatelom UE.

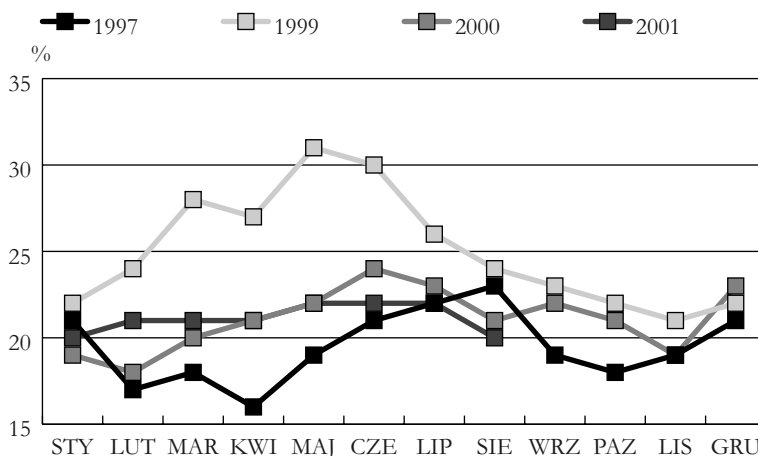
Rys. 4 Procent lotów opóźnionych z powodu regulacji ATFM



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

⁴³ Dotychczas nie zostało to zrealizowane.

Rys. 5 Średnie opóźnienie ATFM na opóźniony lot



Źródło: EUROCONTROL w: 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 Feira Komisja Europejska przyjęła 10 października 2001 r. pakiet propozycji legislacyjnych dotyczących zarządzania ruchem lotniczym⁴⁴. Jest on kontynuacją prac Grupy Wysokiego Szczebla, opracowaną na podstawie wspomnianego raportu 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 z trzech propozycji rozporządzeń szczegółowych (implementacyjnych) dotyczących świadczenia usług w lotnictwie, organizacji i korzystania z przestrzeni powietrznej oraz interoperatywności wyposażenia. Przedstawione propozycje wyznaczają cele Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej oraz ramy jej funkcjonowania na podstawie:

- ❖ wspólnego zarządzania przestrzenią powietrzną;

⁴⁴ 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.

- ❖ ustanowienia silnego wspólnotowego regulatora;
- ❖ stopniowej integracji zarządzania w sferach cywilnej i wojskowej;
- ❖ instytucjonalnego współdziałania UE i EUROCONTROL⁴⁵;
- ❖ wprowadzenia nowoczesnej technologii;
- ❖ lepszej koordynacji polityki zasobów ludzkich w sektorze kontroli ruchu lotniczego.

Regulacje dotyczą całej wykorzystywanej przestrzeni powietrznej, zarówno cywilnej, jak i wojskowej. 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 na podstawie wielkości transportu lotniczego, a nie granic państwowych. Nowa struktura organizacyjna zaproponowana przez Komisję Europejską, odnosząca się do problemów strukturalnej kontroli ruchu powietrznego, powinna się również przyczynić do wzrostu bezpieczeństwa.

Pakiet obejmuje następujące propozycje:

Rozporządzenie ramowe 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 ona w szczególności:

- ❖ najważniejszych zasad postępowania w trakcie tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej;
- ❖ określenia zakresu zadań Komitetu ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej (*Single Sky Committee*);
- ❖ stosunków z państwami, które nie są członkami Wspólnoty;
- ❖ kontroli, monitoringu, przeglądu działalności oraz mechanizmów oceny wpływu;
- ❖ ramowego porozumienia między UE a EUROCONTROL. Wspólnota zachowa rolę regulatora, ale będzie wspierana przez EUROCONTROL w zakresie przygotowywania i implementacji legislacji. Rozważanie bardziej technicznych kwestii dotyczących lotnictwa zostanie przekazane przez Komisję organizacji

⁴⁵ The European Organisation for the Safety of Air Navigation – międzyrządowa organizacja licząca obecnie 30 członków; powstała w 1960 r.

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 podmiotom świadczącym usługi i zapewnienie zgodności tych usług z warunkami zezwolenia. Ponadto proponuje się, aby wymagania dotyczące bezpieczeństwa (*Safety Regulatory Requirements*), wydawane przez EUROCONTROL⁴⁶, obowiązywały w państwach członkowskich. Propozycja przewiduje także utworzenie sprawiedliwego systemu opłat (*equitable charging regime*) za świadczenie usług lotniczych, przez co zmierza do osiągnięcia większej przejrzystości kosztów obciążających użytkowników przestrzeni powietrznej;

rozporządzenie dotyczące organizacji i wykorzystania przestrzeni powietrznej

Propozycja dotyczy mechanizmu utworzenia jednolitej przestrzeni powietrznej zgodnie ze wspólnymi procedurami dotyczącymi określania założeń, planowania i zarządzania. W szczególności obejmuje stworzenie nowego jednolitego górnego rejonu informacji powietrznej (*European Upper Flight Information Region*) powyżej 28 500 stóp, a trzy lata później analogicznego obszaru w niższej strefie lotów. Obecnie istnieje blisko 50 obszarów informacyjnych w państwach członkowskich i ponad 70 na obszarze EUROCONTROL. Górny rejon informacji powietrznej obejmowałby szereg „funkcjonalnych” bloków przestrzeni powietrznej zaplanowanych w celu osiągnięcia maksymalnej efektywności systemu, w przeciwieństwie do obecnie funkcjonujących ograniczeń w ramach granic państwowych. Projekt zakłada zwiększenie koordynacji cywilno-wojskowej i ustalenie kryteriów korzystania z

⁴⁶ The EUROCONTROL Safety Regulatory Requirements.

podzielonej przestrzeni powietrznej oraz zastosowanie koncepcji elastycznego z niej korzystania.⁴⁷

rozporządzenie dotyczące interoperatywności europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym

Propozycja zmierza do osiągnięcia interoperatywności między 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 1 stycznia 2009 r. (wtedy zostanie zapewniona całkowita zgodność w zakresie standardów interoperatywności). Komisja przeprowadzi konsultacje z głównymi 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 posunięciem bardzo ważnym. Pozwoli bowiem 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 między operatorami (odnosi się to również do sfery wojskowej) ułatwi ona zarządzanie w sytuacjach kryzysowych oraz przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa i ochrony lotów.

Mimo że Europa osiągnęła bardzo wysoki poziom bezpieczeństwa transportu lotniczego, ataki na WTC uświadomiły konieczność lepszego zintegrowania zarządzania ruchem lotniczym w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa. W ostatnich latach podejmowano działania, które zapewniły większą przepustowość, jednak rozwój ruchu lotniczego przewyższa osiągnięte w tym zakresie efekty.

⁴⁷ Koncepcja elastycznego korzystania z przestrzeni powietrznej (*Flexible Use of Airspace – FUA*) jest oparta na zasadzie, że przestrzeń powietrzna nie powinna być dłużej określana jako wyłącznie cywilna bądź wojskowa, ale traktowana jako jedno *continuum*, w ramach którego w miarę możliwości muszą być uwzględnione żądania wszystkich użytkowników.

Europejczycy domagają się lepszej jakości usług, a w szczególności eliminacji opóźnień w ruchu lotniczym.

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*⁴⁸ znalazła się 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 górnej przestrzeni powietrznej (*European upper airspace*) oraz zapewnienie wspólnych procedur w zakresie wyznaczania celów, 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 nr 93/65/EWG regulacją dotyczącą technicznych rozwiązań pozwalających na szybkie przyjęcie wspólnych standardów w komunikacji lotniczej (*air navigation*) na poziomie wspólnotowym;
- ❖ oddzielenie, przynajmniej pod względem funkcjonalnym, funkcji kontrolnych od operacyjnych 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 efektywnego współdziałania z EUROCONTROL;
- ❖ rozszerzenie mandatu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotów na uregulowania dotyczące bezpieczeństwa służb kontro-

⁴⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Action programme on the creation of the Single European Sky (COM (2001) 123 final).

li 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 w latach 2002–2005.

Wdrożenie drugiego etapu zależy 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 zwiększenia europejskiego dostępu do nowych technik i technologii.

Przewiduje się także przyjęcie odpowiednich środków mających na celu umożliwienie Komisji monitorowania implementacji i przedstawienie Parlamentowi Europejskiemu do połowy 2005 r. raportu dotyczącego postępów w zakresie jednolitej przestrzeni powietrznej. Kolejne raporty będą opracowywane co pięć lat⁴⁹.

Zasady przydzielania pasm w ruchu lotniskowym

Kwestia alokacji pasm w ruchu lotniskowym została uregulowana rozporządzeniem Rady nr 95/93 w sprawie zasad przydzielania pasm w ruchu lotniskowym na lotniskach Wspólnoty⁵⁰. Celem tej regulacji jest zapewnienie, że dostępna przepustowość portów lotniczych będzie efektywnie wykorzystywana i dystrybuowana w sprawiedliwy, niedyskryminacyjny i przejrzysty sposób. W art. 14 omawianego aktu przewidziano jednak, że Rada UE zadecyduje o dalszym obowiązywaniu bądź zmianie rozporządzenia na podstawie propozycji Komisji Europejskiej. 17 października 1995 r. Komisja Europejska opublikowała raport zawierający sugestie co do zmian tego rozporządzenia.

Państwa członkowskie nie były jednomyślne w kwestii potrzeby wprowadzenia zmian do obowiązującego rozporządzenia Rady nr 95/93. Ostatecznie termin przedstawienia propozycji Komisji

⁴⁹ *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.

⁵⁰ *Council Regulation (EEC) No 95/93 on common rules on the allocation of slots at Community airports*.

został ustalony 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.

20 czerwca Komisja Europejska przyjęła propozycje zmiany obecnego systemu pasm lotniskowych w celu poprawy jego efektywności⁵¹. Poinformowała również, że w nadchodzących miesiącach zostanie przeprowadzony przegląd systemu alokacji pasm w ruchu lotniskowym, po czym odbędzie się konsultacja z państwami członkowskimi i przedstawicielami przemysłu lotniczego. Zdaniem komisarz 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 między dotychczasowymi beneficjentami (*incumbent air carriers*) i nowymi uczestnikami (*new entrants*) w kontekście 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

⁵¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EEC) No 95/93 of 18 January 1993 on common rules for the allocation of slots at Community airports (COM (2001) 335 final).

- 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 rozładowania tłoku w europejskich portach lotniczych poprzez ścisły monitoring i wprowadzenie sankcji wobec 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 między dotychczasowymi beneficjentami i nowymi uczestnikami.* Jasne kryteria alokacji zapewnią równowagę między 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 mają na celu promowanie usług na rzecz regionów i silniejsze powiązanie z transportem intermodalnym⁵²;
 - ❖ *uwzględnienia rozwoju aliansów linii lotniczych.*

Przewiduje się wprowadzenie zmian regulacji dotyczących pasm w ruchu lotniskowym w dwóch etapach. Pierwszy to wprowadzenie zmian ograniczonych pod względem zakresu do licznych, nie budzących kontrowersji, praktycznych kwestii w celu poprawy obecnego systemu. Drugi zaś to rozważenie możliwości wprowadzenia bardziej radykalnych zmian systemu (dotyczy to również kwestii zakupu pasm)⁵³.

⁵² Transport intermodalny – transport ładunków w tej samej jednostce ładunkowej (kontenery, naczepy, *swapbodies*) lub pojeździe różnymi gałęziami transportu bez przeladunku samego ładunku.

⁵³ 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.*

Przedstawiona przez Komisję Europejską propozycja dotyczy w znacznym stopniu pierwszego etapu planowanych zmian. Aby zrealizować drugi etap, 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 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 lotniczych⁵⁴. Komisja Europejska zwróciła uwagę na konieczność maksymalnego wykorzystania istniejącej przepustowości lotnisk. Obecna struktura sektora skłania przewoźników do koncentracji działalności w głównych portach lotniczych, na których panuje największy tłok i występują wszystkie związane z tym problemy dotyczące m.in. zarządzania ruchem lotniczym.

Obecnie istnieje szczegółowy plan działania w zakresie rozstrzygnięcia problemów zatłoczenia przestrzeni powietrznej, natomiast do zatłoczenia naziemnego nie przywiązuje się jeszcze należytej wagi. Należy przy tym podkreślić, że prawie połowa z 50 największych europejskich lotnisk osiągnęła (lub jest bliska osiągnięcia) pułap przepustowości naziemnej. Problem ten wymaga podjęcia dalszych kroków w zakresie rozwoju zintegrowanych systemów zarządzania.

Bardziej efektywne wykorzystanie przepustowości lotnisk wymaga stworzenia nowych ram regulacyjnych, m.in. w zakresie alokacji pasm⁵⁵. Od chwili utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej zasady/przepisy alokacji pasm w portach lotniczych będą musiały zostać zmienione, zgodnie z przedstawionymi przez Komisję sugestiami. W szczególności należy zapewnić odpowiednie planowa-

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

⁵⁵ *White Paper, European transport policy for 2010: time to decide* (COM (2001) 0370 (01)), wrzesień 2001 r.

nie przepustowości przestrzeni powietrznej i portów lotniczych. Pasma lotniskowe związane z prawem do lądowania lub startowania w ściśle określonym czasie na zatłoczonym lotnisku muszą być skorelowane z 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 stosowanie sankcji i kar 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 czasu 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 przewoźników do rynku, uwzględniając potrzebę zredukowania wpływu lotnisk wspólnotowych na środowisko.

W trakcie obecnej prezydencji można się spodziewać dalszych działań zmierzających do realizacji strategii lizbońskiej w zakresie transportu lotniczego. Konieczne są zmiany regulacji rządzących alokacją pasm w portach lotniczych i wprowadzenie podatków lotniskowych⁵⁶. Za szczególnie istotną kwestię obecna prezydencja uważa regulacje zmierzające do utworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej⁵⁷. 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, czyli do końca 2004 r.

Postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie, 15-16 marca (ze względu na sprzeciw Francji), nie udało się osiągnąć poro-

⁵⁶ Hiszpania przewiduje zrobienie dalszych postępów dotyczących uregulowania alokacji pasm w ruchu lotniskowym oraz wprowadzenie podatku lotniskowego pierwszym półroczu 2002 r.

⁵⁷ W Raporcie z 17 października 2001 r.: *Przegląd działań Unii Europejskiej podjętych w reakcji na wydarczenia 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.

zumienia w sprawie pełnego otwarcia na konkurencję rynku przewozów kolejowych do 2006 r.

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.

Równocześnie Rada Europejska podkreśliła we wspomnianym dokumencie znaczenie przystąpienia Wspólnoty do EUROCONTROL oraz wezwała do kontynuacji prac nad przedłożonymi przez Komisję Europejską propozycjami, tak aby można było podjąć decyzje w sprawie utworzenia Wspólnej Przestrzeni Powietrznej w 2004 r. Ponadto do końca 2002 r. 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, łącznie 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 tzw. wąskich gardeł w takich regionach, jak Alpy, Pireneje, Morze Bałtyckie.

- ❖ Systemu nawigacji satelitarnej Galileo

Rada Europejska z zadowoleniem odnotowała postęp w omawianym zakresie i wezwała Radę ds. Transportu, aby podczas marcowego posiedzenia podjęła konieczne decyzje w sprawie finansowania i uruchomienia tego programu oraz zainicjowania Wspólnego Przedsięwzięcia (*Joint Undertaking*), 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 w sprawie świadczenia usług w tym zakresie.

Rozdział V

Małe i średnie przedsiębiorstwa w strategii lizbońskiej

W zainicjowanej w Lizbonie strategii unowocześnienia oraz reform europejskiej gospodarki główne 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 bardzo wrażliwe na zmiany otoczenia gospodarczego, regulacyjnego i administracyjnego. Inicjatywy europejskie zmierzające do stworzenia nowoczesnej, dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki odniosą zatem sukces tylko wtedy, gdy rozwój przedsiębiorczości stanie się głównym elementem agendy przedstawionych w Lizbonie reform, a sektor małych i średnich przedsiębiorstw będzie 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 na rzecz obniżenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej i wyeliminowania zbędnej biurokracji, która poważnie utrudnia funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw. Promowane będą przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność gospodarczą. Ponadto na każdym etapie nauczania zostanie wprowadzona większa liczba zajęć, których celem jest kształtowanie przedsiębiorczości młodych osób, które wkrótce wejdą na rynek pracy. Postuluje się także poprawę dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do instrumentów finansowych, zwłaszcza 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, aby umożliwić podniesienie kwalifikacji zawodowych młodzieży. Równie mocno podkreślono potrzebę podjęcia wielu działań stymulujących rozwój nowych elektronicznych form prowadzenia działalności gospodarczej, jak np. marketing, rozwój produktu, logistyka, dystrybucja towarów.

Rada Europejska zaapelowała o przyjęcie, na podstawie metody otwartej koordynacji, uporządkowanych reguł w takich kwestiach, jak:

- ❖ czas, 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 ekonomicznych i prawnych 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 analiz *ex post* ustawodawstwa, z uwagi na konieczność zapewnienia przedsiębiorstwom funkcjonowania w środowisku jasnych, prostych i skutecznych regulacji prawnych;
- ❖ poprawienie poziomu, większa terminowość oraz pełniejsza dostępność informacji statystycznych potrzebnych do dostosowywania w dziedzinach o fundamentalnym znaczeniu dla polityki przedsiębiorstw.

Realizacja strategii liżbońskiej w odniesieniu do sektora MSP

1. Rola sektora małych i średnich przedsiębiorstw w UE⁵⁸.

W Unii Europejskiej działa około 19 mln przedsiębiorstw sektora MSP. Biorąc pod uwagę także pozostałe państwa Europy Zachodniej, które nie są członkami UE (Norwegia, Liechtenstein i Szwajcaria), liczba przedsiębiorstw sektora MSP wzrasta do

⁵⁸ Źródło danych statystycznych: *Biuletyn Euro Info dla małych i średnich firm*, nr 9(37), październik 2001.

21 mln, dając zatrudnienie ponad 117 mln mieszkańców. Dane te obrazują, jak ogromną siłę stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej.

Zgodnie z VI Raportem Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorczości z 2000 r., przeciętne unijne mikroprzedsiębiorstwo zatrudniało od 6 do 8 osób i wykazywało roczne obroty w wysokości 200 tys. euro. 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 zdominowanie 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 roczne w wysokości (średnio) 3 mln euro. Małe przedsiębiorstwa dominują w krajach Beneluksu, krajach skandynawskich oraz w Portugalii.

Typowe zaś średnie przedsiębiorstwo zatrudniało w 2000 r. średnio 91 osób. Jego roczne obroty handlowe sięgały 23 mln euro.

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 wiele działań w zakresie *benchmarkingu* (ustalenia wskaźników ilościowych i jakościowych) w odniesieniu do ważniejszych czynników dotyczących warunków prowadzenia działalności gospodarczej, takich jak czas oraz koszty związane z utworzeniem przedsiębiorstwa. Ponadto we wrześniu 2001 r. przedstawiono *Innovation Scoreboard*⁵⁹, czyli przegląd działań mających za zadanie unowocześnienie sektora MSP.
- ❖ Opublikowano raport *Best Procedure*, który pozwala na identyfikację oraz wymianę najlepszych praktyk związanych z polityką wobec sektora MSP wśród państw członkowskich UE.
- ❖ Przyjęto „IV Wieloletni Program dla Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości, 2001–2005”⁶⁰.

⁵⁹ Commission Staff Working Paper: 2001 *Innovation Scoreboard*, SEC(2001) 1414, 14 września 2001 r.

⁶⁰ COM(2000) 256, OJ L 333/84 z 12 grudnia 2000 r.

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

Główne cele programu to:

- ❖ promowanie przedsiębiorczości jako wartościowej i efektywnej umiejętności życiowej zorientowanej na konsumenta i opartej na kulturze 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 umożliwiają polskim przedsiębiorstwom korzystanie z instrumentów programu.

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

Karta określa 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 do 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 poziomie krajowym i wspólnotowym.

Postępy w realizacji tych założeń są oceniane na podstawie rocznych raportów Komisji Europejskiej. Pierwszy raport z implementacji „Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw”⁶¹ został oparty 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 r. Oba raporty zawierają wiele rekomendacji, sugerujących sposób, w jaki państwa członkowskie mogą osiągnąć cele zawarte w Karcie, a także przedstawiają 31 przykładów dobrych praktyk. Wnioski obu raportów pozwoliły Komisji Europejskiej ocenić stopień implementacji działań oraz ich zgodność z postulatami zawartymi w Karcie. W opinii Komisji państwa członkowskie odnotowały istotny 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 przedsięwzięcia w zakresie rozwoju edukacji i szkoleń z zakresu przedsiębiorczości Komisja uznała za wystarczające. Niewielki postęp osiągnięto w stosunku do postulatu uproszczenia systemu podatkowego i poprawy dostępu do instrumentów finansowych. Komisja Europejska we współpracy z państwami członkowskimi uruchomiła także 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

⁶¹ *Report from the Commission. European Charter for Small Enterprises – Annual Implementation Report*, COM (2001) 122, 7 marca 2001 r.

w „Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw” nie zgadzają się zrzeczenia przedsiębiorców europejskich. 29 stycznia 2002 r. *European Small Business Alliance*⁶² (ESBA, stowarzyszenie zrzeszające przedstawicieli sektora MSP ze Szwecji, Portugalii, Francji, Austrii oraz Wielkiej Brytanii) wystosowało apel do instytucji UE o wypełnienie deklaracji w zakresie poprawienia otoczenia działalności gospodarczej prowadzonej przez małe i średnie przedsiębiorstwa. W opinii ESBA nie osiągnięto żadnego postępu w upraszczaniu 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 Marii Aznara, zawierającym postulaty federacji europejskich przedsiębiorców pod adresem 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 r. 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 mieć własną, odrębną definicję, zgodną ze swoją sytuacją ekonomiczną. Obecna definicja obowiązuje na mocy zalecenia nr 96/280/WE, wydanego przez Komisję Europejską, i – jakkolwiek jest dość elastyczna – nie uwzględnia dwóch sytuacji:

- ❖ ekonomicznego rozwoju przedsiębiorstwa (nawet 10-osobowe przedsiębiorstwo o dużych zyskach może przestać być małym przedsiębiorstwem);
- ❖ uczestniczenia przedsiębiorstw z sektora MSP w funduszach strukturalnych (obecnie przedsiębiorstwa nie mogą w nich bezpośrednio uczestniczyć; wyjątkiem jest sytuacja, gdy występują one jako podwykonawcy niektórych kontraktów).

⁶² *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 stycznia 2002 r.

Drugim elementem nowej polityki Komisji Europejskiej wobec sektora MSP stało się formalne przyjęcie w październiku 2000 r. „Statutu Przedsiębiorstwa Europejskiego” (*European Company Statute* lub *Societas Europea*). Regulacje zawarte w tym dokumencie przewidują, że za „przedsiębiorstwo europejskie” uważane 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 bądź 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 r. 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” umożliwi przedsiębiorstwom łatwiejsze rozwijanie działalności na rynkach państw członkowskich oraz pozwoli zmniejszyć koszty administracyjne dzięki bardziej sprzyjającemu przedsiębiorstwom prawodawstwu.

Ocena realizacji postępów poczynionych w realizacji strategii lizbońskiej przez państwa członkowskie w odniesieniu do polityki wobec MSP⁶³

1. Wspieranie przedsiębiorczości

Zmiana podejścia administracji państw członkowskich do kwestii wspierania przedsiębiorczości zabrała wiele czasu, widać jednak pewne oznaki poprawy. Wszystkie państwa członkowskie podejmują działania na rzecz przedsiębiorczości, zarówno w ramach systemu edukacji (poprzez wprowadzenie zajęć z zakresu przedsiębiorczości),

⁶³ Na podstawie: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Sustaining the commitments, increasing the pace*, COM (2001) 641, 8 listopada 2001 r.

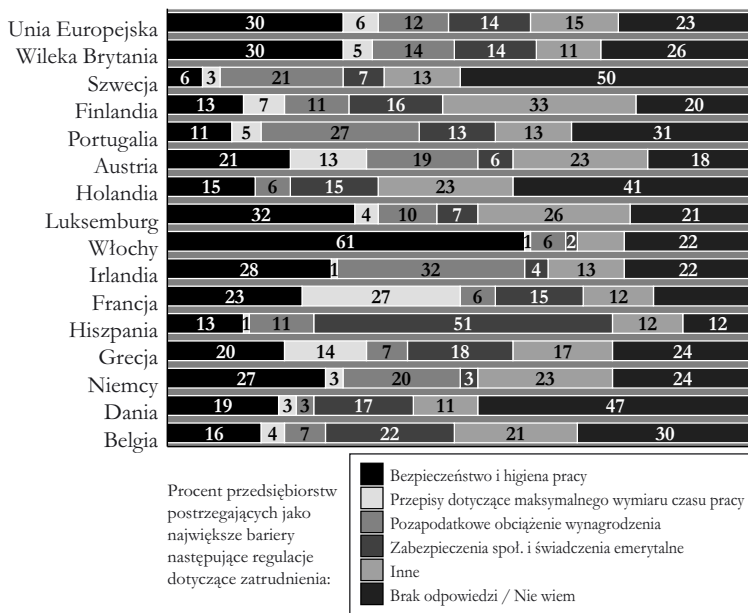
jak i wśród innych grup potencjalnych przedsiębiorców. W Holandii utworzona została specjalna komisja konsultacyjna, w której obradach uczestniczą przedstawiciele zrzeszeń przedsiębiorców, ośrodków edukacyjnych oraz organizacji społecznych, a jej zadaniem jest powiązanie idei promocji przedsiębiorczości z istniejącymi programami i systemami edukacyjnymi. Francja oraz Wielka Brytania 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 z zakresu przedsiębiorczości.

Wiele 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 wiąże się ze stworzeniem przejrzystych ram prawnych dotyczących zabezpieczenia zobowiązań wierzycieli oraz dłużników przedsiębiorstw.

Liczne działania związane z promowaniem przedsiębiorczości zostały wpisane w Europejską Strategię Zatrudnienia, której jednym z głównych filarów jest wspieranie przedsiębiorczości. Dzięki metodzie otwartej koordynacji stało się możliwe osiągnięcie stopniowej konwergencji polityk rynku pracy państw członkowskich. Począwszy od 1997 r. wytyczne, rekomendacje dla państw członkowskich oraz raporty z implementacji narodowych planów działań przyczyniły się do realizacji, na poziomie krajowym, 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 2001⁶⁴ wynika, że państwa członkowskie przywiązują coraz większą wagę do uproszczenia regulacji prawnych oraz otoczenia administracyjnego przedsiębiorstw. Obserwuje się także pewien postęp w zakresie redukcji obciążeń podatkowych przedsiębiorstw.

⁶⁴ *Joint Employment Report 2001*, COM (2001) 438, 12 września 2001 r.

Rys. 1 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

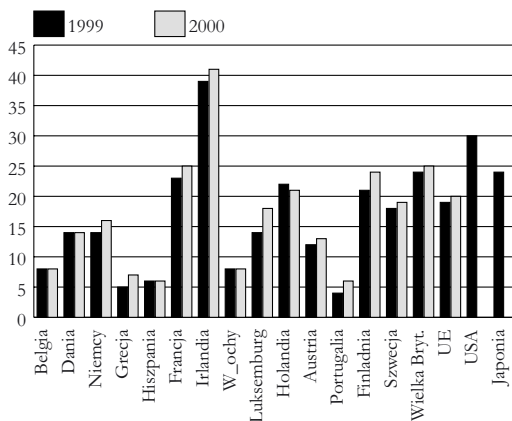
Zarówno *Innovation Scoreboard*⁶⁵, jak i działania związane z ustalaniem kryteriów ilościowych i jakościowych (*benchmarking*) odnoszących się do oceny krajowych polityk rozwoju badań i innowacyjności⁶⁶ wskazują, że począwszy od drugiej połowy lat 90. wszystkie państwa członkowskie odnotowały w tej dziedzinie znaczące osiągnięcia. Doświadczenia poszczególnych krajów są jednak bardzo zróżnicowane. Również *Raport na temat konkurencyjności* z 2001 r. 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

⁶⁵ Commission Staff Working Paper, 2001, *Innovation Scoreboard*, SEC (2001) 1414, 14 września 2001 r.

⁶⁶ Commission Staff Working Paper, *Progress Report on Benchmarking of National Research Policies*, SEC (2001) 1002, 20 czerwca 2001 r.

dotyczące sektora ICT w UE, w szczególności na tle Stanów Zjednoczonych, mogą się stać czynnikiem hamującym gospodarczy potencjał UE. Raport podkreśla jednocześnie, że upowszechnienie innowacyjności, rozwój badań oraz nowych technologii doprowadził do poważnych zmian w zakresie organizacji pracy i zarządzania przedsiębiorstw amerykańskich, a w konsekwencji do wzrostu ich wydajności.

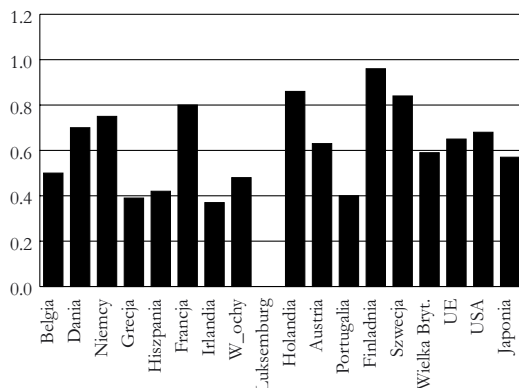
Rys. 2 Procentowy udział produktów zaawansowanych technologicznie w eksporcie państw członkowskich UE oraz USA i Japonii



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

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

Rys. 3 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”.

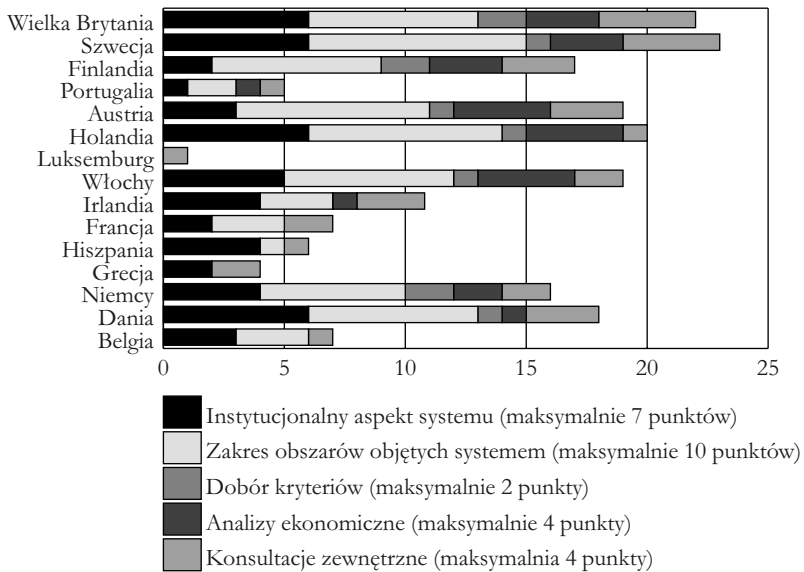
3. Regulacje prawne oraz bariery administracyjne

Niewłaściwe otoczenie regulacyjne i administracyjne jest ważną przeszkodą dla prowadzonej przez przedsiębiorstwa działalności gospodarczej. Należy jednak zauważyć, że w ciągu kilku ostatnich lat wzrosła świadomość znaczenia kwestii polepszenia otoczenia regulacyjnego w UE.

Postulat konieczności konsultowania proponowanych regulacji prawnych, oceny ich wpływu oraz wprowadzenia schematów kodyfikowania i przyswajania ustawodawstwa wspólnotowego, a także wprowadzenie systemu powtórnych analiz ustawodawstwa znalazł odzwierciedlenie w Białej Księdze *European Governance* oraz *Raportie Mandelkerna*. Wiele państw członkowskich podjęło działania zmierzające do realizacji zadań, mających na celu zapewnienie przedsiębiorstwom funkcjonowania w środowisku jasnych, prostych i skutecznych regulacji prawnych. Również Komisja Europejska podjęła liczne inicjatywy zmierzające do oceny wpływu nowych regulacji prawnych na działalność gospodarczą w ważniejszych dziedzinach (*Business Impact Assessment*). Komisja rozpoczęła m.in. pilotowy projekt *Business Impact Assessment*, oparty na szeroko zakrojonych konsultacjach propozycji legislacyjnych dotyczących detergentów, kompatybilności elektromagnetycznej, urządzeń elektrycznych i elektronicznych oraz towarów konfekcjonowanych. Ostateczne rezultaty projektu zostaną przedstawione na początku 2002 r. Mają one

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. 4 Praktyki państw członkowskich UE w zakresie *impact assessment* (wykres przedstawia występowanie - w ujęciu punktowym - poszczególnych elementów całościowego systemu *impact assessment* w państwach UE)

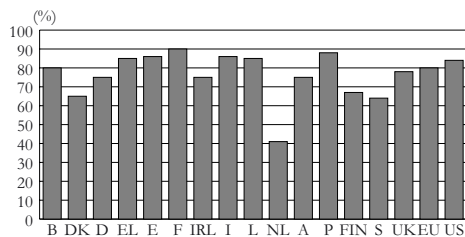


Źródło: European Commission, Enterprise DG, Impact Assessment in the EU – Outlook in June 2001; Best-impact assessment project, 2001 w: Commission Staff Working Paper „Benchmarking Enterprise Policy: results from the 2001 Scoreboard”, SEC(2001) 1900.

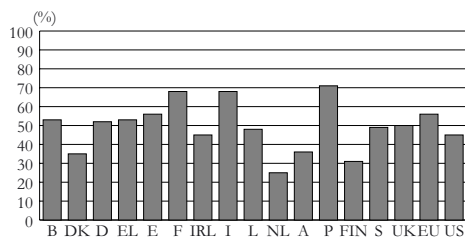
W ciągu kilku ostatnich lat państwa członkowskie podjęły również wiele działań zmierzających do usprawnienia procedur administracyjnych odnoszących się do tworzenia nowych przedsiębiorstw. Dane raportu *Best Procedure Project on Benchmarking the Administration of Start-Ups* potwierdzają tendencję do skracania procedur szczególnie w tych krajach, w których trwają one najdłużej. Mimo to rozpiętość czasu, którą 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 między państwami członkowskimi.

Rys. 5 Bariery w rozwoju przedsiębiorczości

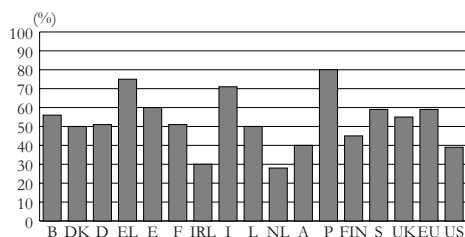
Brak dostępu do środków finansowania



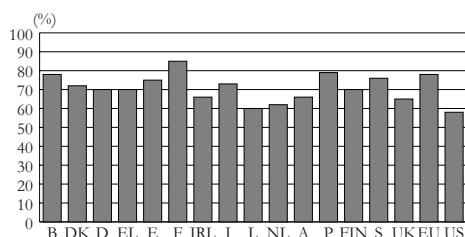
Niedostateczny dostęp do informacji



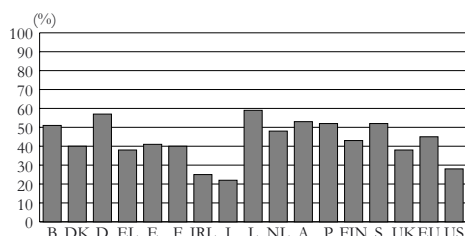
Niekorzystny klimat ekonomiczny



Skomplikowane procedury administracyjne

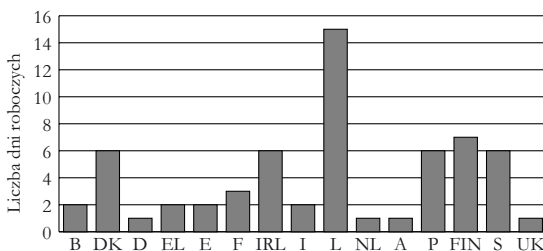


Ryzyko niepowodzenia działalności gospodarczej

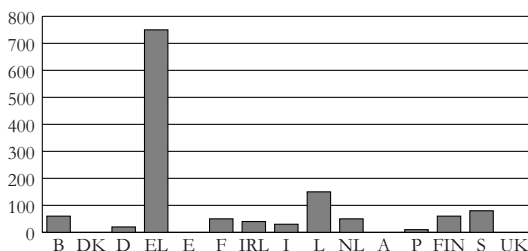


Rys. 6 Czas oraz koszty związane z rejestracją działalności gospodarczej w Unii Europejskiej (nie dotyczy spółek z o.o.)

Minimalny czas potrzebny na rejestrację działalności gospodarczej



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 sprawnie funkcjonujący rynek wewnętrzny za 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 do 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 wykorzystywanie mechanizmu najlepszych praktyk.

Rada Europejska odnotowała zamiar Komisji Europejskiej przedstawienia przed kolejnym wiosennym posiedzeniem w 2003 r. Zielonej Księgi (*Green Paper*) poświęconej problematyce przedsiębiorczości. Poczynawszy od tego momentu, Rada UE została zobligo-

wana do przygotowywania spotkań przed każdym wiosennym posiedzeniem Rady Europejskiej, których głównym zadaniem będzie ocena postępów 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, zwróciła się też do Komisji Europejskiej o przygotowanie raportu na temat konsekwencji rozważanych przez ten Komitet działań dotyczących wszystkich sektorów gospodarki UE, w szczególności zaś sektora MSP.

Rada Europejska uznała, że pełna implementacja regulacji odnoszących się do rynku wewnętrznego stanowi podstawowy warunek właściwego jego funkcjonowania. Wprawdzie zaobserwowano pewien postęp w tej dziedzinie, ale wewnętrzną transpozycję celu, jaki został wyznaczony podczas posiedzenia sztokholmskiego (98,5% transpozycja prawa wspólnotowego do prawa narodowego) osiągnęło jedynie siedem państw członkowskich. Rada Europejska zaapelowała zatem o dalsze działania w tym zakresie, wyznaczając jednocześnie kolejny cel: osiągnięcie stuprocentowej transpozycji prawa przed kolejnym wiosennym posiedzeniem Rady Europejskiej w 2003 r. – 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 się odbywać na dwóch poziomach: wspólnotowym i krajowym. Konieczne jest również uwzględnianie aspektu międzyinstytucjonalnego, a szczególne znaczenie powinno zostać nadane potrzebie zmniejszenia barier administracyjnych, na jakie napotyka sektor MSP. Rada Europejska zaapelowała do Komisji Europejskiej o przedstawienie przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Sewilli planu działań w tym zakresie, uwzględniającego rekomendacje *Raportu Mandelkerna*.

W Polsce, tak jak w Unii Europejskiej, sektor małych i średnich przedsiębiorstw odgrywa zasadniczą rolę w gospodarce. Ostatnie działania rządu, a w szczególności program „Przed wszystkim przedsiębiorczość”, w swoich założeniach są zgodne z propozycjami strategii lizbońskiej. Strategia lizbońska stwarza Polsce możliwość skorzystania z doświadczeń państw, które ułatwiły w ostatnim czasie zakładanie oraz prowadzenie działalności gospodarczej.

Może to mieć bardzo korzystne skutki zarówno dla wzrostu gospodarczego, jak również rynku pracy.

Rozdział VI

Liberalizacja rynków energii elektrycznej i gazu w kontekście procesu lizbońskiego

Dotychczasowy przebieg liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu w UE oraz obecny 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 gospodarki⁶⁷. Jakkolwiek wspólnotowe prawo energetyczne zaczęło się rozwijać już na przełomie lat 80. i 90.⁶⁸, dopiero w drugiej połowie dekady nastąpiło normatywne ujęcie zasad reformy sektora energetycznego⁶⁹ w dwóch dyrektywach: dyrektywie nr 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”)⁷⁰ oraz w dyrektywie nr 98/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 r. dotyczącej wspólnych zasad dla wewnętrznego rynku gazu ziemnego (zwanej dalej „dyrektywą gazową”)⁷¹. 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.⁷²

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Kierunki tych reform zostały wyznaczone przez Komisję Europejską w Białej Księdze z 1995 r. *Polityka energetyczna Unii Europejskiej* – COM (95) 682, wersja ostateczna z 13 grudnia 1995 r.

⁷⁰ Dz. Urz. WE 1997 L 27 z 30 stycznia 1997 r.

⁷¹ Dz. Urz. WE 1998 L 204 z 21 lipca 1998 r.

⁷² W przypadku tzw. dyrektywy elektrycznej Belgia i Irlandia uzyskały dodatkowo rok, a Grecja dwa lata na implementację jej przepisów.

Dyrektywa nr 96/92/WE

Dyrektywa elektryczna ustanawia wspólne reguły w odniesieniu do produkcji, przesyłu i dystrybucji energii elektrycznej. Definiuje 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 zrationalizowania organizacji rynku i polepszenia jakości usług świadczonych przez podmioty sektora.

Najważniejsze kwestie regulowane przez przepisy dyrektywy elektrycznej to:

❖ 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, ale również łącznie, zawsze jednak powinny podlegać obiektywnym, przejrzystym i niedyskryminacyjnym kryteriom. W przypadku stosowania procedury przetargowej państwo członkowskie dokonuje inwentaryzacji potrzeb w zakresie tworzenia nowej mocy produkcyjnych i przesyłowych na podstawie bilansu sporządzonego przez operatora systemu przesyłowego lub przez 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 terytorium⁷³. Dyrektywa wymaga, by w postępowaniu koncesyjnym przewidziano 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 zapotrzebowaniem na nowe moce produkcyjne.

❖ Zasady funkcjonowania systemu przesyłowego i dystrybucyjnego

⁷³ Wśród przykładowych kryteriów w dyrektywie zostały wymienione: 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.

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 mające sieci przesyłowe. Operator odpowiada 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 się ma 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 instytucje.

❖ Zasady dostępu do systemu elektroenergetycznego

Państwa członkowskie mogą wybrać między dwoma modelami dostępu do sieci elektroenergetycznej. Pierwszy model to tzw. TPA (*Third Party Access*), czyli procedura negocjowanego lub regulowanego dostępu strony trzeciej 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. Aby ułatwić negocjacje, operator ma obowiązek corocznego ogłaszania średnich cen za korzystanie z sieci przesyłowej i rozdzielczej. W przypadku regulowanego TPA procedura dostępu do sieci opiera się nie na negocjowanych cenach, ale 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 bądź podmiotowi, który zajmuje się dystrybucją energii na rynku lokalnym.

Podobnie jak operator w modelu TPA, wyłączny nabywca może odmówić dostępu do sieci, jeśli nie ma koniecznych możliwości przesyłowych i dystrybucyjnych. 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 krajowych dla konsumentów zużywających więcej niż 40 GWh, co stanowiło około 27% rynku;

2) do lutego 2000 r. – otwarcie rynków krajowych dla konsumentów zużywających więcej niż 20 GWh, co stanowiło około 30% rynku;

3) do lutego 2003 r. – otwarcie rynków krajowych dla konsumentów zużywających więcej niż 9 GWh, co odpowiada około 35% rynku.

W dyrektywie nie wyznaczono daty pełnego otwarcia rynków energii elektrycznej we wszystkich państwach członkowskich, stwierdzono 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, niedyskryminacyjne oraz podlegać weryfikacji.

Dyrektywa nr 98/30/WE

Dyrektywa gazowa ustanawia wspólne zasady dotyczące transportu (przesyłania), dystrybucji, dostaw oraz składowania gazu ziemnego. Określa też reguły organizacji i działania sektora gazu ziemnego (włącznie ze skroplonym gazem ziemnym), 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 tym aktem 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 musi spełnić 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 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 do umożliwienia właściwym organom wykonywania ich 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 za przesył i dystrybucję gazu; wówczas możliwe jest prowadzenie księgowości wspólnej dla tych rodzajów działalności.

❖ Dostęp do sieci gazowych

Organizując dostęp do sieci, państwa członkowskie mogą wybrać system 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 na dostawę gazu z konkurencyjnymi przedsiębiorstwami, 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 bądź 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 służące zapewnieniu, 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 odbiorcy⁷⁴ 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.

Jeśli się okaże, 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 zmniejszyć 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%.

Stan liberalizacji rynków energii elektrycznej i gazu po wdrożeniu omawianych dyrektyw

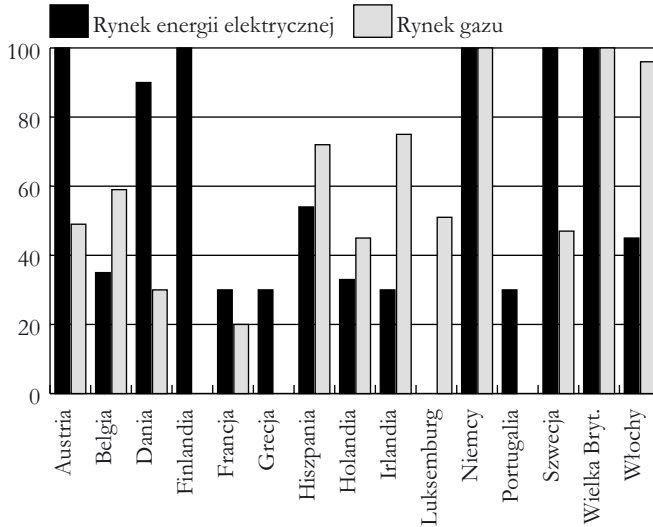
Wiele krajów członkowskich otworzyło swoje rynki energetyczne w znacznie większym stopniu, niż to przewidywały wymagania minimalne zawarte w obowiązujących wspólnotowych przepisach⁷⁵. W konsekwencji ceny energii elektrycznej znacznie spadły, zwłaszcza w tych krajach członkowskich, które podjęły bardziej prokon-

⁷⁴ Definicja odbiorców uprawnionych (czyli takich, którzy mają zdolność prawną do zawierania umów na dostawę 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).

⁷⁵ 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 (Wielka Brytania, Finlandia, Szwecja) otworzyły całkowicie swoje rynki energii elektrycznej jeszcze przed wejściem w życie dyrektywy elektrycznej.

kurencyjne działania w zakresie liberalizacji omawianych sektorów energetyki. Tendencje spadkowe wystąpiły również w przypadku cen gazu, choć nie były tak wyraźne jak obniżka cen 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 tzw. dyrektywy elektrycznej; Finlandia, Grecja i Portugalia - od stosowania tzw. dyrektywy gazowej.

ŚRODKI PODJĘTE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE UNII EUROPEJSKIEJ W CELU WDROŻENIA TZW. DYREKTYW ELEKTRYCZNEJ I GAZOWEJ

	RYNEK ENERGII ELEKTRYCZNEJ					RYNEK GAZU				
	Stopień otwarcia rynku	Próg zużycia energii uprawniający do wyboru dostawcy	Data otwarcia pełnego rynku	Oddzielenie działalności przesyłowej	Dostęp do sieci	Stopień otwarcia rynku	Próg zużycia energii uprawniający do wyboru dostawcy	Data otwarcia pełnego rynku	Oddzielenie działalności przesyłowej	Dostęp do sieci
AUSTRIA	100%	–	2001	prawne	reg	49%	25	2002	księgowość	neg
BELGIA	35%	20 GWh	2007	prawne	reg	59%	5	2006	księgowość	reg
DANIA	90%	1 GWh	2003	prawne	reg	30%	35	–	prawne	reg
FINLANDIA	100%	–	1997	własność	reg			<i>derogacja⁶⁶</i>		
FRANCJA	30%	ok. 16 GWh	–	zarządzanie	reg	20% ⁶⁷	25	–	księgowość	reg
GRECJA	30%	100 GWh	–	zarządzanie	reg			<i>derogacja</i>		
HISZPANIA	54%	1 GWh	2003	prawne	reg	72%	3	2003	prawne	reg
HOLANDIA	33%	20 GWh	2004	prawne	reg	45%	45	2004	księgowość	neg ⁷⁶
IRLANDIA	30%	4 GWh	2005	prawne	reg	75%	10	2005	zarządzanie	reg
LUKSEMBURG										
NIEMCY	100%	–	1999	zarządzanie	neg	51%	15	2007	księgowość	reg
PORTUGALIA	30%	9 GWh	–	prawne	reg	100%	–	2000	księgowość	neg
SZWECJA	100%	1 GWh	1998	własność	reg			<i>derogacja</i>		
WŁK. BRYTANIA ⁷⁰	100%	–	1998	własność	reg	47%	25	2006	księgowość	reg
WŁOCHY ⁸⁰	45%	20 GWh	–	prawne	reg	100%	–	1998	własność	reg
						96%	0,2	2003	prawne	reg

⁷⁶ Jakkolwiek w Finlandii funkcjonuje monopol w zakresie importu gazu, to istnieje również rynek wtórny.

⁷⁷ Rynek we Francji jest otwarty na zasadzie dobrowolności mimo braku ram prawnych.

⁷⁸ Dostęp regulowany do sieci dystrybucyjnych; regulator wydaje „wymytne” dotyczące negocjowanego dostępu do sieci przesyłowych.

⁷⁹ W Irlandii Północnej rynek jest otwarty tylko w 35%. Ponadto w Irlandii Północnej i Szkocji oddzielenie działalności przesyłowej odbywa się tylko w zakresie zarządzania.

⁸⁰ We Włoszech konsumenci zużywający mniejsze ilości energii mogą łączyć swoje zapotrzebowanie na energię, by przekroczyć wymagany próg.

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 rynków 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 postępy w tej dziedzinie, na podstawie raportu przedłożonego przez Komisję Europejską wraz z odpowiednimi propozycjami zmian legislacyjnych.

Parlament Europejski w podjętej 6 lipca 2000 r. uchwale⁸¹ w sprawie drugiego raportu Komisji Europejskiej dotyczącego stanu liberalizacji rynków energetycznych⁸² wezwał Komisję Europejską do przyjęcia szczegółowego harmonogramu realizacji jasno określonych celów dotyczących stopniowego dochodzenia do całkowitej 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”⁸³. Stwierdzono 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 konkurencyjności na rynku jest wspólnym celem wszystkich państw członkowskich, stąd konieczność koordynacji tych działań na poziomie wspólnotowym. Ponadto stworzenie jednolitego rynku energetycznego zamknie obecny stan rzeczy polegający na współistnieniu 15 rynków krajowych w różnym stopniu zliberalizowanych, co może powodować poważne zakłócenia konkurencji i zmniejszyć spodziewane korzyści wynikające z procesu liberalizacji.

⁸¹ *Liberalizacja rynków energetycznych (A5-0180/2000).*

⁸² *Second report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of liberalisation of the energy markets (COM (1999) 198).*

⁸³ *Communication from the Commission to the Council and the Parliament: Completing the internal energy market (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/WE⁸⁴) oraz gazu ziemnego (98/30/WE⁸⁵),

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 tzw. dyrektywach elektrycznej i gazowej 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 o charakterze publicznym oraz handlu z krajami spoza Unii Europejskiej.

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 oprócz indywidualnych gospodarstw domowych, 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, z wyjątkiem indywidualnych gospodarstw domowych⁸⁶;

⁸⁴ 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 stycznia 1997 r.

⁸⁵ 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 lipca 1998 r.

⁸⁶ Otwieranie rynku gazu pozostaje w tyle za elektroenergetyką. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do implementacji dyrektywy gazowej półtora 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 r. europejscy odbiorcy 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 zaostrzone wymagania dotyczące rozdzielania działalności zawarte w obowiązujących dyrektywach.

3) Ujednolicenie wymagań co do dostępu stron trzecich do sieci przesyłowych i dystrybucyjnych (TPA)⁸⁷. Dostęp stron trzecich do sieci powinien się opierać 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;
- ❖ organizowania (w razie potrzeby) 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

⁸⁷ Tylko dostęp regulowany.

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

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do:

- ❖ zagwarantowania bezpiecznych dostaw energii wszystkim konsumentom;
- ❖ podjęcia działań w celu ochrony słabszych ekonomicznie odbiorców, np. ludzi starszych, osób pozostających bez pracy, niepełnosprawnych;
- ❖ podjęcia działań w celu ochrony praw odbiorców energii: umowy na dostawę energii powinny podlegać ściśle określonym zasadom, informacje o cenach powinny być zrozumiałe, a procedury rozpatrywania skarg złożonych przez odbiorców – proste, niedrogie i przejrzyste.

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

W celu realizacji postanowień strategii przedstawiono również projekt rozporządzenia, które w kompleksowy sposób regulowałoby kwestie związane z warunkami dostępu do sieci w ramach transgranicznej wymiany energii elektrycznej.

Projekt zawiera przepisy dotyczące wprowadzenia rzetelnych, odzwierciedlających koszty, przejrzystych i bezpośrednio stosowanych zasad w odniesieniu do stanowienia taryf transgranicznych oraz alokacji dostępnych połączeń międzysystemowych.

Projekt rozporządzenia zakłada, że w sytuacji gdy handel transgraniczny w UE stanowi zaledwie 8% całości unijnej produkcji energii, najważniejsze jest wsparcie rozwoju tego handlu poprzez stworzenie niezbędnych mechanizmów, włącznie z instrumentami regulacyjnymi, dotyczącymi stanowienia taryf w handlu transgranicznym oraz zarządzania ograniczonymi możliwościami 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 przesyłowych (TSOs), z których pochodzą tranzyty lub dla których są przeznaczone dostawy;

- ❖ harmonizacja opłat za dostęp do krajowych 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 w życie strategii lizbońskiej było posiedzenie Rady Europejskiej w Sztokholmie, na którym przyjęto do wiadomości propozycje Komisji Europejskiej w sprawie 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 całkowitej 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 względem jak najszybszej realizacji planów liberalizacyjnych⁸⁸. 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, oraz 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.

⁸⁸ Rada Europejska uznała za priorytet przyjęcie przez Radę UE i Parlament Europejski do grudnia 2001 r. propozycji aktów prawnych dotyczących otwarcia rynków energii elektrycznej i gazu.

W dokumencie pt. „Współdziałanie na rzecz utrzymania siły rozędu: przegląd strategii rynku wewnętrznego – 2001 r.”⁸⁹, opublikowanym w kwietniu 2001 r., Komisja przedstawiła listę działań docelowych planowanych do grudnia 2002 r. Wśród priorytetów 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 14–15 maja 2001 r. 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 zostały jednoznacznie przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie. Większość państw członkowskich popierała propozycję szybkiego otwarcia tych rynków i spodziewała się 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 zaś sprzeciwiły się propozycji Komisji dotyczącej obowiązku powołania przez każde państwo członkowskie niezależnego krajowego urzędu regulacji.

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

- ❖ istnieje powszechna zgoda co do tego, że proces otwierania rynków gazu i elektryczności powinien być aktywnie kontynuowany i przyspieszany;
- ❖ istnieje współzależność między 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 poziomie wspólnotowym;

⁸⁹ *Second report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of liberalisation of the energy markets* (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 wnikliwie ocenić wymagania infrastrukturalne, zwłaszcza w kontekście zmienionego programu Europejskich Sieci Energetycznych (TENs);
- ❖ analiza porównawcza (*benchmarking*) oraz monitoring są użytecznymi instrumentami rzetelnej oceny 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 właściwe sygnały lokalizacyjne oraz umożliwiających realizację wzajemnego obrotu energią elektryczną;
- ❖ w momencie zawierania umów w sprawie handlu energią z krajami spoza Unii, należy zwracać szczególną uwagę na kwestie przestrzegania zasady wzajemności w zakresie standardów społecznych i ochrony środowiska;
- ❖ powszechnie obowiązujące regulacje prawne są niezbędne w odniesieniu do niektórych kwestii, głównie 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.)

Podsumowując półroczne przewodniczenie pracom Unii, prezydencja belgijska stwierdziła, że doszło do pewnego zbliżenia stanowisk państw członkowskich w takich sprawach, jak:

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

- ❖ możliwym do przyjęcia rozwiązaniem w kwestii powoływania urzędów regulacyjnych byłoby pozostawienie państwu członkowskim swobody ustanawiania 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;
- ❖ co się tyczy 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;
- ❖ jeśli chodzi o dostęp do sieci w celu uczestniczenia w transgranicznej wymianie energii elektrycznej, użytecznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie, do czasu przyjęcia projektu rozporządzenia, tymczasowego mechanizmu w odniesieniu do cen za tranzyt; mógłby on służyć jako mechanizm „pilotowy”, pozwalający państwu członkowskim i Komisji na lepsze określenie stałego mechanizmu ustanowionego w rozporządzeniu;
- ❖ wprawdzie kwestia zakresu zobowiązań o charakterze użyteczności publicznej jest otwarta, muszą one jednak uwzględniać potrzebę zapewnienia ochrony środowiska;
- ❖ konieczne są dalsze intensywne działania na rzecz rozbudowy połączeń między poszczególnymi sieciami krajowymi.

Prezydencja hiszpańska (pierwsze półrocze 2002 r.)

W programie prezydencji hiszpańskiej pracom nad tworzeniem 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 się opierać działania podejmowane przez Unię Europejską w tym sektorze, to: otwarcie, liberalizacja, konkurencja,

przejrzystość oraz wzajemne powiązanie systemów energetycznych poszczególnych krajów.

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.

Postanowienia szczytu Unii 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 w 2004 r. komercyjnym odbiorcom energii prawa wyboru dostawcy energii elektrycznej i gazu, co doprowadzi do liberalizacji co najmniej 60% rynku energetycznego⁹⁰;
- ❖ podjęcie przed kolejnym wiosennym szczytem UE w 2003 r. decyzji w sprawie dalszych działań w dziedzinie energetyki, z uwzględnieniem takich kwestii, jak: 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

⁹⁰ 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.

energii elektrycznej oraz zarządzania ograniczonymi możliwościami przesyłowymi. Powinien się on 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 między krajowymi sieciami przesyłowymi powinny pokryć przedsiębiorstwa będące operatorami tych sieci.

Komisja Europejska została wezwana do przygotowywania przed każdym kolejnym wiosennym szczytem Rady Europejskiej raportów na temat rzeczywistego stopnia otwarcia rynków energii elektrycznej i gazu w celu dokonania oceny postępu w procesie liberalizacji sektora energii. Ponadto Komisja Europejska i Rada UE mają na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej w 2006 r. przeprowadzić kompleksową ocenę 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.

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