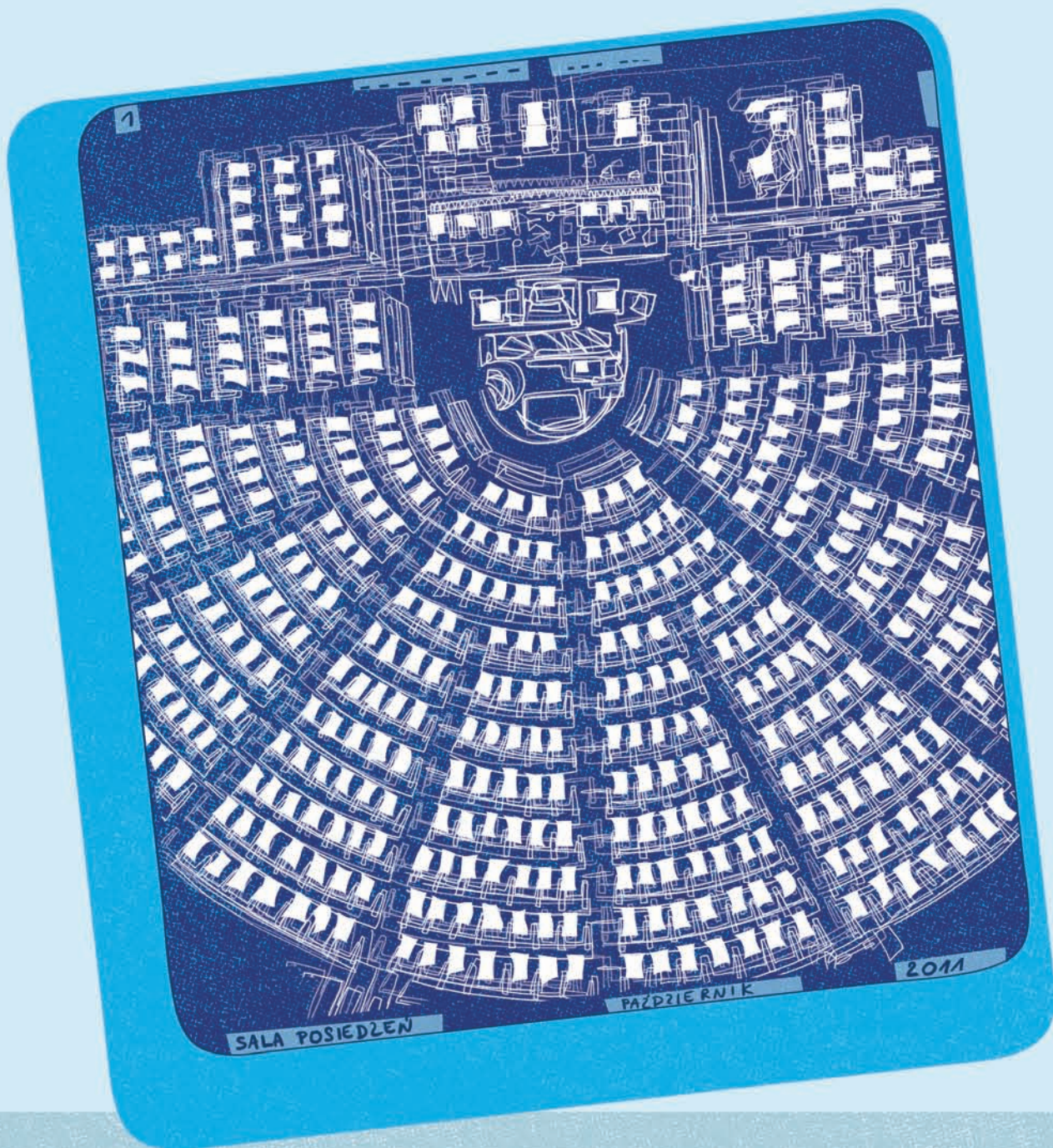


PRZEWODNIK POSELSKI

Polityki unijne



PRZEWODNIK POSELSKI

Polityki unijne

pod redakcją
Grzegorza Gołębiowskiego

WARSZAWA 2011

Projekt okładki i ilustracje: Katarzyna Bogdańska
Recenzje artykułów: dr Dobromir Dziewulak

Redakcja i korekta: Teresa Muś
Skład: Janusz Świnarski

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Warszawa 2011

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu
00-441 Warszawa, ul. Zagórna 3
tel. (22) 694 17 53
faks (22) 694 18 65
e-mail: wydawnictwo_BAS@sejm.gov.pl

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy – Kancelarii Sejmu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.

ISBN 978-83-7666-123-0

Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu
Druk i oprawa: Wojskowa Drukarnia w Łodzi sp. z o.o.

Dorota Stankiewicz	
> Wspólna polityka rolna	7
Anna Zygierewicz	
> Polityka humanitarna i polityka rozwojowa Unii Europejskiej	25
Jolanta Adamiec	
> Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej	43
Jacek Krzak	
> Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej	61
Piotr Russel	
> Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej	79
Elżbieta Berkowska	
> Wspólna polityka rybołówstwa	101
Mirosław Gwiazdowicz, Mirosław Sobolewski	
> Ochrona środowiska w polityce Unii Europejskiej	119

Wprowadzenie

Polska stała się członkiem Unii Europejskiej w maju 2004 r. Od tego czasu uczestniczy w projekcie integracji europejskiej na tych samych zasadach co inne państwa członkowskie. Integracja ta ma przede wszystkim gospodarczy charakter i ukierunkowana jest na przekształcenie grupy państw w unię państw bazującą na jednolitym rynku (rynku wewnętrznym). Cel ten realizowany jest między innymi przez polityki gospodarcze rozumiane jako wiązki celów i instrumentów skierowanych na zmianę stanu wyjściowego w pożądanym¹.

Unia państw pociąga za sobą konieczność uzgadniania wspólnego stanowiska w wielu istotnych dla funkcjonowania tego organizmu kwestiach. Polityka prowadzona przez Unię Europejską oznacza w tym kontekście podejmowanie wielu działań godzących odmienne interesy jednostkowych państw w aspekcie problemów wewnętrznych, a także ustalanie wspólnego stanowiska w wymiarze zewnętrznym, kształtującym stosunki międzypaństwowe z podmiotami spoza UE oraz organizacjami międzynarodowymi.

W niniejszej publikacji podjęto próbę scharakteryzowania wybranych polityk unijnych, historii podejmowanych działań, a także etapu, na jakim znajduje się ich realizacja. W niemal wszystkich artykułach autorzy odnosili się również do zagadnień istotnych z punktu widzenia interesu Polski.

W pierwszym artykule **Dorota Stankiewicz** przedstawiła etapy rozwoju polityki rolnej oraz systemu wspierania rolnictwa i rozwoju wsi, przewidzianego we wspólnej polityce rolnej. Opracowanie zawiera również omówienie dyskusji toczącej się na forum UE nad przyszłością WPR oraz roli prezydencji polskiej w pracach nad reformą tej polityki.

Anna Zygierewicz postawiła sobie za cel omówienie ogólnych założeń polityki humanitarnej i polityki rozwojowej UE – polityk kierowanych do państw leżących poza terytorium Unii. Przedstawiła cele, zasady i kierunki świadczenia pomocy humanitarnej i pomocy rozwojowej Unii Europejskiej zarówno na poziomie Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich.

Jolanta Adamiec zaprezentowała proces powstawania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej, a także najważniejsze instytucje odpowiedzialne za kształtowanie i prowadzenie działań w tym obszarze. W ostatniej części jej artykułu znalazło się omówienie najważniejszych tematów podejmowanych w praktyce, począwszy od stosunków dwustronnych ze strategicznymi partnerami UE, poprzez europejską politykę sąsiedztwa, do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Celem opracowania **Jacka Krzaka** było przedstawienie działań regulacyjnych Unii Europejskiej w zakresie budowy jednolitego systemu bezpieczeństwa energetycznego. W artykule scharakteryzowano pojęcie bezpieczeństwa energetycznego oraz obszary działań w różnych sferach społeczno-gospodarczych mające istotne znaczenie dla jego budowy. Omówiono też uwarunkowania gospodarcze i geograficzne zaopatrzenia rynku UE w surowce energetyczne. Istotną część opracowania poświęcono etapom rozwoju prawa wspólnotowego – zarówno traktatów europejskich, jak i prawa wtórnego – dotyczącego zagadnień bezpieczeństwa energetycznego na rynkach energii elektrycznej i gazu ziemnego.

Piotr Russel zaprezentował główne kierunki zmian dotyczących ram finansowych Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem obecnie obowiązującej perspektywy na lata 2007–2013, a także prognozowanych kierunków zmian w perspektywie na lata 2014–2020.

Elżbieta Berkowska przedstawiła ewolucję wspólnej polityki rybołówstwa, jej główne obszary działania oraz najważniejsze problemy występujące w europejskim rybołówstwie. Autorka omówiła również założenia przygotowywanej obecnie reformy wspólnej polityki rybołówstwa i najistotniejsze proponowane kierunki zmian.

¹ Por. *Polityki Unii Europejskiej: polityki sektorów infrastrukturalnych – aspekty prawne*, red. A. Jurkowska, T. Skoczny, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 8.

Mirosław Gwiazdowicz i Mirosław Sobolewski opisali europejską politykę ekologiczną oraz cele i metody takich jej działań, jak ochrona wód czy ochrona powietrza, scharakteryzowali także politykę ochrony przyrody. W swoim artykule przedstawili też problemy związane z gospodarką odpadami oraz zmianami klimatu.

Zaprezentowane w tym tomie artykuły były już wcześniej drukowane w broszurach przeznaczonych dla sejmowego programu edukacyjnego „Prezydencja 2011” jako materiał szkoleniowy dla posłów i pracowników Kancelarii Sejmu. Obecna wersja została przez autorów uzupełniona i zaktualizowana.

Warszawa, 8 czerwca 2011 r.

dr Grzegorz Gołębiowski
wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych
Kancelarii Sejmu

I

DOROTA STANKIEWICZ

WSPÓLNA POLITYKA ROLNA

Wstęp

Wspólna polityka rolna jest najstarszą polityką wspólnotową, podlegającą jednak w ciągu kilkudziesięciu lat istotnym zmianom. Obecnie coraz większego znaczenia nabiera w niej wspieranie jakości produkcji rolniczej i rozwoju obszarów wiejskich oraz konieczność sprostania nowym wyzwaniom, czyli zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego i równoległej ochrony środowiska naturalnego. Krytykowany natomiast jest zbyt skomplikowany i zróżnicowany system płatności bezpośrednich, a część państw członkowskich uważa również, że polityka ta jest zbyt kosztowna. Na forum UE trwają dyskusje nad kształtem wspólnej polityki rolnej w nowej perspektywie finansowej, czyli po roku 2013. Prezentacji projektów wspólnotowych aktów prawnych dotyczących reformy tej polityki należy prawdopodobnie spodziewać się w trakcie trwania prezydencji polskiej.

1. Ewolucja wspólnej polityki rolnej

Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej (WPR) jest najstarszą z polityk wspólnotowych, a jej początki sięgają wczesnych lat 60. XX wieku. Przez długi okres była jedyną polityką Wspólnot.

W artykule 39(1) traktatu rzymskiego sformułowano pięć celów wspólnej polityki rolnej. Są to:

- > **zwiększenie wydajności produkcji rolnej w drodze rozwoju postępu technicznego, zapewnienia racjonalnego rozwoju produkcji rolnej oraz pełniejszego wykorzystania czynników produkcji, a w szczególności pracy,**
- > **zapewnienie w ten sposób należytego standardu życia ludności rolniczej, przede wszystkim przez podniesienie dochodów osób zatrudnionych w rolnictwie,**
- > **stabilizacja rynków,**
- > **zagwarantowanie bezpieczeństwa zaopatrzenia,**
- > **zapewnienie odpowiednich (rozsądnych) cen dla konsumentów.**

Zadania te dotyczą głównie polityki cenowo-rynkowej, ale traktat zawiera również postanowienia z zakresu polityki strukturalnej, zgodnie z którymi podczas opracowywania i późniejszego stosowania polityki rolnej muszą być brane pod uwagę: szczególny charakter gospodarki rolnej, konieczność stopniowego usuwania różnicowań między regionami rolniczymi oraz fakt, że rolnictwo państw członkowskich to sektor silnie związany z całością gospodarki. Polityka cenowo-rynkowa oraz polityka strukturalna winny być wzajemnie powiązane¹.

Wymienione cele WPR są nadal aktualne, chociaż metody ich realizacji podlegały wielu zmianom. Aż do końca lat 80. XX wieku głównym środkiem realizacji celów WPR było wsparcie cen rolnych za pomocą skomplikowanego systemu instrumentów polityki handlowej (głównie cła importowe i dotacje eksportowe) oraz systemu bezpośredniej interwencji rynkowej, aczkolwiek w latach 70. opracowano również przepisy służące poprawie wspólnotowych struktur agrarnych. Wzrost intensywności wspólnotowej produkcji rolnej prowadził do zwiększania nadwyżek produkcji, co oznaczało rosnące wydatki na magazynowanie i na subsydia eksportowe². Wzrastające koszty budżetowe stały się głównym problemem WPR – pojawiła się konieczność zreformowania systemu i wprowadzenia ograniczeń produkcji³.

¹ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa*, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Warszawa 1995.

² Wsparcie rządowe udzielane podmiotom gospodarczym, otrzymywane wraz z wywozem danego towaru za granicę.

³ A. Lichorowicz, *Problematyka struktur agrarnych w ustawodawstwie Wspólnoty Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 1996; A. Jurcewicz, *Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej*, wykład na szkoleniu „Unia Europejska – instytucje, prawo, praktyka”, Kancelaria Sejmu, Warszawa 2004; *Implikacje reform WPR UE dla Polski*, UKIE, Warszawa 2002.

W procesie ewolucji WPR poważnym przełomem była tzw. reforma MacSharry'ego, realizowana w latach 1992–1996. Polegała ona między innymi na stopniowym obniżaniu cen interwencyjnych⁴ na niektóre produkty rolne (przede wszystkim na zboża i wołowinę) oraz na wprowadzeniu dopłat wyrównawczych dla rolników. Dopłaty te miały rekompensować rolnikom straty w dochodach powstałe z tytułu obniżek cen rolnych. Uzyskanie powyższych dopłat zależało od zmniejszenia powierzchni upraw (wymóg odłogowania części gruntów) i obniżenia intensywności produkcji zwierzęcej. Dopłaty wyrównawcze określono później jako **dopłaty bezpośrednie**.

Po raz pierwszy wprowadzono również tzw. **instrumenty towarzyszące**, polegające na tym, że UE finansowała 50–75% (w zależności od regionu) kosztów programów mających na celu: zalesianie, zachęcanie rolników do stosowania metod produkcji chroniących środowisko i jakość terenów wiejskich oraz wspieranie przechodzenia rolników na wcześniejsze emerytury i przekazywania gospodarstw w celu poprawy struktury agrarnej.

W efekcie kolejnej reformy (z 1999 r.) obniżono ceny stosowane w skupie interwencyjnym zbóż, wołowiny, mleka w proszku, masła oraz ograniczono zakres interwencji na rynku wołowiny. Obniżki cen interwencyjnych zrekompenso- wano rolnikom przez zwiększenie płatności bezpośrednich. W rezultacie tej reformy poszerzono również instrumenty towarzyszące o pomoc dla rolników w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (tzw. obszary ONW) i podkreślono potrzebę wspierania rozwoju obszarów wiejskich⁵.

W czerwcu 2003 r. w Luksemburgu została uzgodniona przez ministrów rolnictwa krajów UE następna reforma WPR, określana jako fundamentalna, mająca służyć zwiększeniu konkurencyjności rolnictwa wspólnotowego i poprawie jakości żywności. Postanowienia Rady UE z 26 czerwca 2003 r. określiły kształt wspólnej polityki rolnej w latach 2007–2013.

Podstawowymi elementami reformy z 2003 r. były:

- > **oddzielenie dopłat bezpośrednich od faktycznej produkcji (ang. *decoupling*),**
- > **powiązanie otrzymywania dopłat bezpośrednich z obowiązkiem spełnienia przez gospodarstwo określonych standardów w zakresie ochrony środowiska, zdrowia roślin i zwierząt oraz dobrego traktowania zwierząt (zasada współzależności, ang. *cross compliance*),**
- > **redukcja skali dopłat bezpośrednich w gospodarstwach (tzw. modulacja) i przeznaczenie wygospodarowanych w ten sposób środków na rozwój wsi,**
- > **wprowadzenie mechanizmu tzw. dyscypliny finansowej, polegającego na redukcji płatności bezpośrednich w sytuacji przekroczenia ustalonego limitu wydatków na WPR,**
- > **zmiany na najważniejszych rynkach rolnych: na rynku mleka, zbóż, roślin wysokobiałkowych, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego i odnawialnych źródeł energii (w tym obniżenie cen interwencyjnych na rynku mleka, rezygnacja z prowadzenia skupu interwencyjnego żyta),**
- > **dalsze zwiększenie zakresu i poziomu wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.**

Zmiany wprowadzone do WPR w Luksemburgu w 2003 r. wpisują się w proces ewolucji polityki rolnej UE, która po początkowym skoncentrowaniu wsparcia na producentach rolnych zaczęła odchodzić od stosowania mechanizmów deformujących rynek. Od początku lat 90. wyraźnie na znaczeniu zyskują działania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich⁶.

⁴ Cena stosowana w skupie interwencyjnym, po której Wspólnota zobowiązuje się kupować płody rolne oferowane przez rolników.

⁵ *Wspólna Polityka Rolna. Zasady funkcjonowania oraz ich reforma*, MRiRW, FAPA, Warszawa 2003; M. Józeficka, *Health check Wspólnej Polityki Rolnej – teoria i praktyka dostosowań*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” t. XI, z. 2.

⁶ Ł. Hardt, *Implikacje reformy Wspólnej Polityki Rolnej dla polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich*, UKiE, Warszawa 2007; *Ocena reformy WPR uzgodnionej w Luksemburgu 26 czerwca 2003 r. z perspektywy Polski (wersja uaktualniona)*, październik 2003 r., Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA, Warszawa 2003.

2. Systemy wspierania produkcji rolniczej i rozwoju obszarów wiejskich w ramach WPR

2.1. System płatności bezpośrednich

Reforma WPR z 2003 r. oznaczała między innymi wprowadzenie nowego systemu płatności bezpośrednich, niezależnych od produkcji. Począwszy od 2003 r. płatności te stały się głównym instrumentem wspierania rolnictwa. Udział środków na płatności bezpośrednie w budżecie rolnym UE szacowany jest obecnie na ok. 70% (w roku 2009 z ogólnej kwoty wydatków na WPR, wynoszącej 56,8 mld euro, 39,1 mld euro, czyli 68,8%, wydano na płatności bezpośrednie)⁷.

W obrębie systemu płatności bezpośrednich funkcjonują obecnie dwa „podsystemy”:

- > system płatności jednolitej SPS (w krajach UE-15 oraz na Malcie i w Słowenii),
- > system jednolitej płatności obszarowej SAPS (w pozostałych krajach członkowskich).

Zgodnie z reformą z 2003 r. kraje „starej” Unii (UE-15) zostały zobowiązane do wdrożenia **systemu płatności jednolitej (SPS)** do 1 stycznia 2007 r., przy czym mogły wybrać jeden z modeli systemu płatności SPS: historyczny, regionalny i mieszany. Podstawą powyższych modeli były rozmiary produkcji rolnej i płatności uzyskiwanych w okresie referencyjnym (2000–2002).

W UE pojawiły się jednak obawy o to, że całkowite oddzielenie płatności od realnie prowadzonej produkcji rolnej może wywołać gwałtowny spadek tej produkcji. W związku z tym państwa członkowskie uzyskały możliwość częściowego powiązania produkcji rolnej z otrzymywanymi płatnościami. Większość krajów członkowskich zdecydowała, że płatności będą powiązane z produkcją, aczkolwiek w różnym stopniu – w zależności od rodzaju produkcji i kraju. Pełne odłączenie płatności od produkcji wybrały Niemcy, Wielka Brytania (z wyjątkiem Szkocji), Irlandia i Luksemburg. Ponadto w SPS stosowane jest „wsparcie specjalne” (np. do upraw sprzyjających poprawie stanu środowiska).

Nowe kraje członkowskie docelowo również muszą wdrożyć system SPS, ale do 2013 r. stosować będą uproszczony **system jednolitej płatności obszarowej (SAPS)**. Płatności w ramach tego systemu wypłacane są na hektar użytków rolnych (utrzymywanych w dobrej kulturze rolnej wg stanu na 30 czerwca 2003 r.) i mogą być uzupełniane z budżetu krajowego (do 2012 r.) przez krajowe uzupełniające płatności bezpośrednie. Stawkę wypłacaną na hektar oblicza się przez podzielenie rocznej krajowej „koperty” finansowej (ustalonej na podstawie historycznej wielkości produkcji z lat 1989–1991 lub w przypadku plonu referencyjnego dla zbóż z lat 1986–1991) określonej dla każdego państwa, przez krajową powierzchnię referencyjną użytków rolnych. Jednolita płatność obszarowa w obrębie SAPS jest corocznie zwiększana, tak aby w roku 2013 osiągnąć poziom stosowany w krajach UE-15 (zasada *phasing-in*). Poza tymi płatnościami istnieje również możliwość stosowania płatności cukrowej i płatności do pomidorów (są to płatności oddzielone od produkcji i dotyczą rolników, którzy w roku gospodarczym 2006/2007 dostarczyli buraki cukrowe lub pomidory do przetwórstwa), „wsparcia specjalnego” oraz przyznawania (do końca 2011 r.) wsparcia plantatorom owoców miękkich⁸.

2.2. Regulacje rynkowe UE

Unia Europejska ma niezwykle rozbudowany system sterowania rynkami rolnymi. Zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 1234/2007 z 22 października 2007 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków rolnych na wspólnotowym rynku rolnym stosowane są następujące mechanizmy:

⁷ WPR nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, FAPA, Warszawa 2007; *Dziś i jutro Wspólnej Polityki Rolnej*, FAPA, Warszawa 2008; „Agroekspres – tydzień w UE” nr 623 (77) z 18 sierpnia 2010 r., FAPA.

⁸ WPR nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, op. cit.; *Sprawozdanie z działalności ARIMR w 2008 r.*, www.arimr.gov.pl [dostęp: 8 kwietnia 2010 r.]; *Płatności bezpośrednie*, http://www.minrol.gov.pl [dostęp: 30 maja 2011 r.].

- > **interwencyjny skup i sprzedaż,**
- > **dotacje do prywatnego przechowywania,**
- > **limitowanie** (kwotowanie) **produkcji,**
- > **wsparcie popytu wewnętrznego** przez stosowanie dopłat, w tym dopłat do przetwórstwa, spożycia oraz sprzedaży po obniżonych cenach produktów organizacjom o charakterze niedochodowym,
- > **dotatkowe działania wspierające restrukturyzację sektora wina i tytoniu,**
- > **regulacje w handlu zagranicznym,** w tym: pozwolenia na wywóz i refundacje wywozowe przy eksporcie produktów rolnych z UE do krajów trzecich oraz pozwolenia na przywóz i należności celne przy imporcie produktów rolnych z krajów trzecich do UE.

Rodzaje zastosowanych mechanizmów są różne w zależności od konkretnego sektora produkcji rolniczej.

Organizacji rynków rolnych i ochronie konsumenta służy również wspólnotowy system wspierania jakości obejmujący:

- > normy handlowe dotyczące wielu produktów spożywczych,
- > dotowanie wysokiej jakości produkcji rolniczej oraz zasady stosowania oznakowania produktów rolnictwa ekologicznego, wyrobów regionalnych i tradycyjnych.

2.3. Rozwój obszarów wiejskich

Priorytetowymi celami polityki rozwoju obszarów wiejskich (czyli II filara WPR) są:

- > **poprawa konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa przez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji,**
- > **poprawa stanu środowiska naturalnego i terenów wiejskich przez wspieranie gospodarowania gruntami,**
- > **poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz popieranie różnicowania działalności gospodarczej.**

Tabela 1. Zakres osi tematycznych w unijnej polityce rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013

Oś 1 (Konkurencyjność)	Oś 2 (Środowisko naturalne i tereny wiejskie)	Oś 3 (Dywersyfikacja gospodarcza, jakość życia)
<ul style="list-style-type: none"> > szkolenia i doradztwo dla rolników i leśników, > modernizacja gospodarstw rolnych, > poprawa i rozwój infrastruktury rolnej i leśnej, > poprawa jakości produkcji i produktów rolnych, > ułatwianie startu młodym rolnikom, > wcześniejsze emerytury (system rent strukturalnych), > wsparcie grup producenckich, > przywracanie potencjału produkcji rolnej (zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych). 	<ul style="list-style-type: none"> > wsparcie rolników gospodarujących na obszarach górskich i innych regionach o mniej korzystnych warunkach, > płatności rolnośrodowiskowe (w tym dotowanie: rolnictwa ekologicznego, ochrony starych ras zwierząt gospodarskich oraz ochrony i kształtowania krajobrazu), > zalesianie gruntów rolnych i nierolniczych, > przywracanie potencjału produkcji leśnej (zniszczonej np. przez katastrofy). 	<ul style="list-style-type: none"> > rozwój podstawowych usług dla ludności wiejskiej, > różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej, > tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw, > odnowa i rozwój wsi.

Źródła: WPR nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, FAPA, Warszawa 2007; Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013” (PROW 2007–2013), marzec 2011 r., MRiRW, www.minrol.gov.pl [dostęp: 7 czerwca 2011 r.].

Na podstawie wytycznych wspólnotowych każde państwo członkowskie przygotowuje program rozwoju obszarów wiejskich współfinansowany ze środków wspólnotowych (z Europejskiego Funduszu Rolniczego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, EFRROW) i zawierający trzy osie tematyczne odpowiadające powyższemu celowi. Maksymalne współfinansowanie przez UE osi 1 wynosi 50–75%, osi 2 – 55–80%, a osi 3 – 50–75%⁹. W obrębie poszczególnych osi przepisy wspólnotowe przewidują wspieranie licznych działań (tabela 1).

Dodatkowo została określona oś 4 (LEADER) zapewniająca wsparcie finansowe: kosztów operacyjnych lokalnych grup działania (LGD), wdrażania lokalnych strategii rozwoju opracowanych przez LGD oraz współpracy pomiędzy tymi grupami¹⁰.

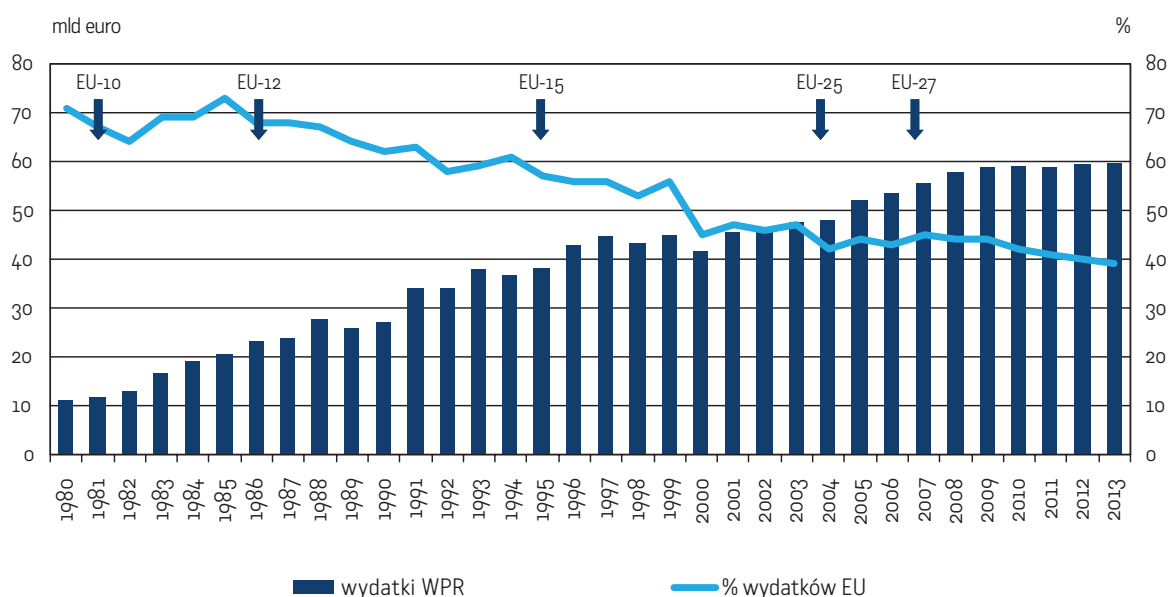
3. Finansowanie wspólnej polityki rolnej

Od 2007 r. wspólna polityka rolna jest finansowana za pomocą dwóch oddzielnych europejskich funduszy rolniczych:

- > Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG), służącego finansowaniu instrumentów rynkowych i płatności bezpośrednich,
- > Europejskiego Funduszu Rolniczego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, wspierającego programy rozwoju wsi¹¹.

Wydatki na wspólną politykę rolną w latach 1980–2013 przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1. Udział wydatków na WPR w całości wydatków z budżetu UE w latach 1980–2013



Źródło: http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/cap-post-2013/graphs/index_en.htm [dostęp: 25 sierpnia 2010 r.].

Z wykresu tego wynika, że wydatki na WPR nominalnie wzrastają, ale ich udział w strukturze całości wydatków wspólnotowych ulega redukcji. Na początku lat 80. wydatki te wynosiły ok. 10–12 mld euro, co odpowiadało 65–70%

⁹ Pierwszy wskaźnik współfinansowania dotyczy regionów z wyjątkiem regionów konwergencji. Drugi wskaźnik finansowania dotyczy regionów konwergencji (państwa członkowskie i regiony, w których PKB wynosi mniej niż 75% średniej UE).

¹⁰ ARiMR – trzy lata po akcesji, ARiMR, Warszawa, 2007; WPR nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa, op. cit.

¹¹ WPR nowoczesna polityka rozwoju rolnictwa, op. cit.

całości wydatków z budżetu UE. W roku 1991 przekroczyły już 30 mld euro, jednakże ich udział w strukturze wydatków wspólnotowych wyniósł ok. 63%. W roku 2005 wydatki te wyniosły ponad 50 mld euro, a ich udział obniżył się do blisko 45%. W roku 2010 wydatki na WPR to blisko 60 mld euro (ok. 42% całości wydatków budżetowych UE).

4. Dyskusja wspólnotowa nad kształtem WPR po roku 2013

Debata nad przyszłością wspólnej polityki rolnej po roku 2013 rozpoczęła się na forum UE już podczas nieformalnego spotkania ministrów ds. rolnictwa i rybołówstwa 21–23 września 2008 r. w Annecy (Francja). Państwa członkowskie UE zostały wówczas poproszone przez prezydencję francuską o przedstawienie swoich stanowisk w tej kwestii.

Zakończona w listopadzie 2008 r. ocena wspólnej polityki rolnej w ramach tzw. przeglądu WPR (*Health check*) miała także stworzyć podstawę do rozważań o przyszłości tej polityki¹². *Health check* dotyczył zasadniczo bieżącej oceny WPR i odnosił się do sytuacji do roku 2013, niemniej zawierał pewne wskazówki, które odnoszą się już do przyszłości WPR po roku 2013, czyli do tzw. nowej perspektywy finansowej. Było to:

- > dołączenie do listy celów WPR „nowych wyzwań” dotyczących zmian klimatycznych, energii odnawialnej, gospodarki wodnej, różnorodności biologicznej, środków towarzyszących restrukturyzacji mleczarstwa oraz innowacyjności w zakresie czterech pierwszych wyzwań,
- > zobowiązanie Komisji Europejskiej i Rady do przeanalizowania problemu dużego zróżnicowania płatności bezpośrednich w skali UE i przedstawienia propozycji odpowiednich zmian¹³.

Zainicjowana w 2008 r. dyskusja nad kształtem wspólnej polityki rolnej po 2013 r. trwa nadal, a jej zakończenie, polegające na przyjęciu odpowiednich aktów prawnych, przewidywane jest w roku 2012¹⁴.

4.1. Udział Polski w debacie nad przyszłością WPR

Polska bierze aktywny udział w debacie nad przyszłością WPR, a wkład naszego kraju w prace nad koncepcją przyszłej WPR znalazł swój wyraz między innymi w następujących dokumentach:

- > „**Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej** w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej (zaakceptowane 12 czerwca 2009 r. przez Radę Ministrów)”,
- > „**Deklaracja** w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. (3 lutego 2010 r.), podpisana w Warszawie przez przedstawicieli ministerstw rolnictwa Polski, Bułgarii, Cypru, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji i Węgier”.

W stanowisku rządu RP w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej stwierdzono, że polityka ta po 2013 r.: *będzie odgrywać kluczową rolę w zapewnieniu w UE: bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, równych warunków konkurencji na jednolitym rynku rolnym a także silnej pozycji konkurencyjnej UE na globalnym rynku rolnym.*

¹² *Przyszłość WPR – najważniejsze głosy w dotychczasowej dyskusji*, FAPA, Warszawa 2010; *Wspólna Polityka Rolna po 2013 roku*, „Biuletyn MRiRW” 2009, nr 1–2.

¹³ „Stanowisko Rządu RP w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013 (zatwierdzone przez RM w dniu 12 czerwca 2009 r.)”, MRiRW, <http://www.minrol.gov.pl> [dostęp: 25 marca 2010 r.].

¹⁴ Opracowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na posiedzenie sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, nr pisma Ffp. 079-94/10/3029, 9 lipca 2010 r.

Zgodnie ze stanowiskiem rządu RP:

- > przyszłe reformy WPR powinny zapewniać jej wspólnotowy charakter i uproszczenie,
- > poziom finansowania wspólnotowego WPR nie powinien być obniżany,
- > WPR nie może zostać zrenacjonalizowana (zwłaszcza w zakresie dopłat bezpośrednich, ponieważ zahamowałoby to proces budowania spójności gospodarczej w UE),
- > poziom finansowania płatności bezpośrednich w przyszłości nie powinien być niższy niż obecnie, ale system tych płatności należy uprościć, ujednoczyć i zrezygnować ze stosowania „kryteriów historycznych” przy wyliczaniu stawek płatności; system płatności powinien uwzględniać wymogi w zakresie ochrony środowiska i specjalną pomoc finansową dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania i być powiązany z powierzchnią użytków rolnych,
- > instrumenty interwencji rynkowej powinny wspierać dochody rolnicze i stanowić „siatkę bezpieczeństwa” stabilizującą rynek rolny i zapewniającą bezpieczeństwo żywnościowe,
- > nieodzownym elementem WPR powinno być zarządzanie kryzysowe na rynku wewnętrznym na wypadek nieoczekiwanych zagrożeń dla handlu produktami rolno-spożywczymi (np. zagrożenia epizootyczne, utrata zaufania konsumentów do produktu),
- > istotna jest promocja produktów rolnych i skierowana do konsumentów promocja właściwych praktyk żywieniowych,
- > należy nadal prowadzić silną politykę rozwoju obszarów wiejskich po 2013 r., ponieważ umożliwia ona przemiany strukturalne i modernizacyjne na obszarach wiejskich oraz sprostanie nowym wyzwaniom; konieczne jest utrzymanie budżetu II filara na dotychczasowym poziomie lub jego zwiększenie,
- > rozważając przyszłość obszarów wiejskich, należy także brać pod uwagę politykę spójności, która obok II filara WPR powinna stanowić istotne źródło zmian na obszarach wiejskich¹⁵.

Zbliżone poglądy zostały wyrażone we wspomnianej deklaracji w sprawie przyszłości WPR po roku 2013. Podobnie jak w stanowisku polskiego rządu również w tej deklaracji podkreślono, że WPR po roku 2013 będzie pełnić podstawową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, silnej pozycji konkurencyjnej UE na globalnym rynku oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich.

Według deklaracji w sprawie przyszłości WPR po roku 2013:

- > UE nie będzie w stanie osiągnąć swoich ambitnych celów zawartych w strategii „Europa 2020”¹⁶ bez żywnego, wielofunkcyjnego rolnictwa i obszarów wiejskich,
- > należy zachować wspólnotowy i solidarny charakter WPR, zwłaszcza w jej wymiarze finansowym,
- > płatności bezpośrednie powinny być uproszczone, ujednoczone, niepowiązane z parametrami historycznymi oraz uzupełnione o dodatkowe rekompensaty, odnoszące się do specyficznych problemów, z jakimi borykają się obszary wiejskie,
- > w celu stabilizowania produkcji i wsparcia konkurencyjności produktów wspólnotowych wobec importowanych konieczne jest stosowanie mechanizmów interwencji rynkowej jako „siatki bezpieczeństwa”,

¹⁵ „Stanowisko Rządu RP w sprawie przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013”, *op. cit.*; A. Rębisz, R. Kułak, *Wizje przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej – głosy uczestników rynku rolno-spożywczego i gremiów decyzyjnych w UE*, „Biuletyn Informacyjny ARR” 2010, nr 4.

¹⁶ „Europa 2020” to nowy program społeczno-gospodarczy UE. Priorytety tego programu to „**rozwój inteligentny**” – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji, „**rozwój zrównoważony**” – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej oraz „**rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu**” – wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną (według „Biuletynu MRIRW” 2010, nr 5).

- > należy kontynuować wspieranie rozwoju obszarów wiejskich, a głównymi celami tego rozwoju powinny być modernizacja, zmiany strukturalne, poprawa konkurencyjności, dostarczanie środowiskowych dóbr publicznych i zmniejszanie różnic rozwojowych wewnątrz UE,
- > niezbędne są dalsze uproszczenia WPR, tak aby zredukować jej koszty wdrożeniowe i aby stała się ona bardziej zrozumiała dla rolników i podatników¹⁷.

4.2. Wizja WPR wg Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jako pierwsza instytucja UE przedstawił w opinii z 18 marca 2010 r. kompleksową wizję przyszłości wspólnej polityki rolnej. Według tej opinii obecnie zagrożony jest europejski model rolnictwa, polegający na uprawie ziemi zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz na produkcji różnorodnej, bezpiecznej i ekologicznej żywności, przy jednoczesnej dbałości o krajobraz kulturowy i obszary wiejskie. Zagrożenie to wynika z coraz większej presji warunków wolnego rynku. Ceny żywności nie uwzględniają kosztów, jakie rolnicy ponoszą, wypełniając nakładane na nich zadania np. z zakresu ochrony środowiska. W efekcie, o ile sytuacja się nie zmieni, wielu rolników może popaść w ubóstwo i zaprzestać działalności.

W ramach reformy WPR konieczne jest zatem zadbanie o trwałą i zrównoważony rozwój rolnictwa, przy czym równolegle należy położyć kres dążeniu do zwiększania wydajności za wszelką cenę. Społeczeństwa wspólnotowe niechętnie odnoszą się bowiem do stosowania produktów zmodyfikowanych genetycznie, hormonów czy substancji przyspieszających wzrost, a takie zabiegi są nieodłącznym elementem wyścigu o wzrost produkcji.

Ponadto reforma WPR powinna zmierzać do:

- > utrzymania i wzmocnienia środków wsparcia produkcji rolnej,
- > zapewnienia wsparcia inwestycyjnego dla gospodarstw rolnych,
- > większej przejrzystości i uproszczenia tej polityki, w tym zmiany systemu płatności bezpośrednich (płatności te powinny zależeć wyłącznie od spełniania wymogów związanych z utrzymaniem europejskiego modelu rolnictwa, np. dotyczących wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności).

4.3. Konsultacje publiczne – przyszłość WPR w świetle wyników debaty publicznej na forum UE

W kwietniu 2010 r. komisarz UE ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich Dacian Ciolos zainicjował w Unii konsultacje publiczne na temat przyszłości, zasad i celów wspólnej polityki rolnej. W dniach 19–20 lipca 2010 r. w Brukseli odbyła się konferencja „WPR po roku 2013” („The CAP post 2013”) poświęcona analizie wniosków z tej publicznej debaty.

Zgodnie z danymi przedstawionymi w końcowym raporcie z konferencji „WPR po roku 2013”¹⁸:

- > WPR jest postrzegana jako polityka o silnym wymiarze socjalnym (w debacie publicznej częste są opinie typu: „bez wsparcia obszary wiejskie nie przetrwają”, „bez wsparcia rolnictwo europejskie nie będzie konkurencyjne”),
- > potrzebne jest zgranie celów WPR z wizją „rozwoju inteligentnego”, „rozwoju zrównoważonego” i „rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” w obrębie strategii „Europa 2020”,
- > istnieje potrzeba wprowadzenia nowych kryteriów przyznawania dopłat bezpośrednich,
- > rolnictwo jest postrzegane jako cenne źródło pozyskiwania surowców energetycznych,

¹⁷ Międzynarodowe spotkanie na temat przyszłości WPR po roku 2013, tekst deklaracji, www.minrol.gov.pl [dostęp: 4 lutego 2010 r.].

¹⁸ A. Matthews, *Closing Report, The CAP post 2013. Conference on the public debate*, Brussels, 19–20 July, 2010, <http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/cap-post-2013> [dostęp: 25 sierpnia 2010 r.].

- > rolnicy mogą mieć istotny wkład w dostarczanie dóbr publicznych, ochronę bioróżnorodności i zapobieganie zmianom klimatu,
- > trwają poszukiwania nowych form „wyceny” zasobów obszarów wiejskich, przy czym nie dotyczy to głównie wyceny ich funkcji produkcyjnych, ale środowiska naturalnego i walorów estetycznych tych obszarów oraz siły „kapitału społecznego”.

4.4. Komunikat Komisji „WPR do 2020 r.: sprostać wyzwaniom przyszłości związanym z żywnością, zasobami naturalnymi oraz aspektami terytorialnymi”

W dniu 18 listopada 2010 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat rozpoczynający proces międzyinstytucjonalnych konsultacji nad reformą WPR. W komunikacie tym wskazano na trzy podstawowe cele zreformowanej WPR. Są to: „opłacalna produkcja żywności”, „zapewnienie zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi i działania na rzecz klimatu” oraz „utrzymanie zrównoważonego rozwoju terytorialnego”.

W komunikacie zamieszczono również trzy warianty reformy WPR. **Pierwszy wariant** ma zapewnić ciągłość i stabilizację obecnej WPR. Ulepszeniu miałyby ulec najbardziej krytykowane obszary tej polityki, w tym odnoszące się do kwestii sprawiedliwego podziału płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi. Narzędzia polityki rynkowej byłyby wzmacniane i upraszczane, a w zakresie rozwoju obszarów wiejskich utrzymano by dotychczasowy kierunek działań, wynikający z oceny funkcjonowania WPR.

Drugi wariant zakłada wprowadzenie większej równości w rozdziale płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi i zastosowanie nowego, wielopoziomowego systemu tych płatności. Płatności miałyby się składać ze stawki podstawowej służącej jako wsparcie dochodu (z uwzględnieniem limitowania tej stawki), obowiązkowej dodatkowej pomocy na szczególnie działania służące poprawie stanu środowiska (wykraczające poza wymogi *cross-compliance*), dodatkowej płatności dla obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych oraz składnika „powiązanego z produkcją” (w określonych sektorach produkcji i regionach). W zakresie zarządzania rynkiem wariant ten zakłada poprawę i uproszczenie funkcjonowania instrumentów rynkowych, a w kwestii rozwoju obszarów wiejskich – dostosowanie i uzupełnienie istniejących instrumentów, tak aby były one zgodne z priorytetami UE.

Trzeci wariant zakłada zniesienie płatności bezpośrednich na rzecz stosowania ograniczonych płatności za dostarczanie „środowiskowych dóbr publicznych” (w przypadku rolnictwa dobrem publicznym jest np. produkcja tlenu przez rośliny uprawne; koncepcja dóbr publicznych jest szerzej omówiona w dalszej części niniejszego opracowania) oraz dodatkowych płatności dla obszarów o szczególnych ograniczeniach naturalnych. W zakresie zarządzania rynkiem korzystano by z systemów wsparcia tylko w przypadku wystąpienia poważnych kryzysów. Działania dotyczące rozwoju obszarów wiejskich skupiałyby się głównie na ochronie środowiska i przeciwdziałaniu zmianie klimatu.

Rząd polski w „Stanowisku Rządu”¹⁹ do powyższego komunikatu, zamieścił, między innymi, następujące postulaty:

- > utrzymanie co najmniej obecnego poziomu budżetu wspólnotowego WPR,
- > odejście od stosowania kryterium historycznego przy udzielaniu wsparcia w ramach pierwszego filara WPR,
- > uproszczenie WPR,
- > wzmocnienie drugiego filara WPR,
- > poprawa koordynacji między WPR a polityką spójności UE, a także – polityką finansową, handlową oraz klimatyczno-energetyczną UE,
- > zachowanie systemu interwencji rynkowych oraz utrzymanie refundacji eksportowych,

¹⁹ „Stanowisko Rządu do komunikatu Komisji z 18 listopada 2010 r. pt. «Wspólna polityka rolna – do 2020 r.»” przyjęte przez Komitet ds. Europejskich Rady Ministrów 4 lutego 2011 r.

- > wzmocnienie systemu promocji produktów rolnych,
- > konieczność lepszego uwzględnienia przez WPR potencjału i potrzeb małych gospodarstw rolnych.

Ponadto rząd polski popiera koncepcję wielopoziomowego systemu płatności bezpośrednich, zaproponowaną w komunikacie Komisji.

Powyższe postulaty wraz ze „Stanowiskiem Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej” (z 12 czerwca 2009 r.) stanowią wytyczne do stanowiska Polski w sprawie przyszłych reform wieloletnich ram finansowych UE, których negocjacje rozpoczną się podczas polskiej prezydencji²⁰.

5. Reforma WPR w pracach prezydencji UE

5.1. Przebieg debaty dotyczącej reformy wspólnej polityki rolnej podczas kolejnych prezydencji

Dyskusjom nad reformą WPR poświęca się wiele uwagi na forum wspólnotowym. W trakcie poszczególnych prezydencji opracowywane są konkluzje prezydencji, które zawierają podstawowe wnioski z odbywających się debat.

Na podstawie stanowisk prezentowanych przez poszczególne państwa członkowskie w Annecy w dniu 28 listopada 2008 r. wypracowano konkluzje Rady w sprawie WPR po 2013 r. Polska brała aktywny udział w przygotowaniu ostatecznej wersji tego dokumentu. Znalazł on poparcie niemal wszystkich państw członkowskich (oprócz Wielkiej Brytanii, Szwecji i Łotwy), przyjmując status „**Konkluzji prezydencji francuskiej**”.

Zgodnie z tym dokumentem: *Unia Europejska musi po roku 2013 nadal prowadzić wspólną i wystarczająco ambitną politykę rolną. Przyszła WPR powinna (...) być postrzegana w szerszym kontekście, którego integralnym elementem są zrównoważony rozwój, konkurencyjność i globalna równowaga żywnościowa.* Dalej podkreślono potrzebę: *dogłębnego przeanalizowania możliwości rozwoju systemu płatności bezpośrednich we Wspólnocie i zajęcia się różnicami w poziomie płatności bezpośrednich między państwami członkowskimi.*

Debata dotycząca reformy WPR była kontynuowana w okresie prezydencji czeskiej (I połowa 2009 r.), w trakcie której położono nacisk na zagadnienie przyszłości płatności bezpośrednich. Dyskusja w ramach Rady została zakończona przyjęciem „**Konkluzji prezydencji czeskiej**”, zgodnie z którymi: *jakikolwiek przyszły system płatności bezpośrednich powinien być sprawiedliwy i uprawniony, efektywny, łatwy do wdrożenia, wystarczająco elastyczny, a także łatwy do uzasadnienia i wytłumaczenia.* Ponadto w dokumencie proponuje się: *rozważyć alternatywy wobec obecnie stosowanych historycznych okresów i danych referencyjnych.*

W trakcie **prezydencji szwedzkiej** (II połowa 2009 r.) z dyskusji dotyczących WPR wynikało, że priorytetem dla niemal wszystkich krajów jest kwestia poprawy stanu środowiska mierzonego jakością zasobów wodnych i powietrza oraz bioróżnorodnością. Realizacja tego celu musi pozostawać jednak w zgodzie z potrzebą zwiększenia produkcji żywności dla rosnącej populacji świata.

Jednym z priorytetów przypadającej na I połowę 2010 r. **prezydencji hiszpańskiej** jest utrzymanie WPR po 2013 r. jako polityki potrzebnej Europie i korzystnej dla całej UE, a w szczególności dla krajów o rozległych obszarach wiejskich, rosnącym ryzyku środowiskowym oraz warunkach życia i poziomie dochodów rolników wciąż odbiegających od średnich poziomów osiąganych w innych sektorach.

²⁰ Wg *Informacji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o Prezydencji węgierskiej oraz planowanych priorytetach Prezydencji polskiej w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich (...)*, Warszawa, 4 kwietnia 2011 r. – materiał na posiedzenie sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dn. 13 kwietnia 2011 r. oraz wg pisma pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie UE Mikołaja Dowgielewicza do Grzegorza Schetyny Marszałka Sejmu RP, 29 marca 2011 r., nr pisma MMD/438/2011/DPE ŁS – informacja przygotowana na posiedzenie KRiRW, 11 maja 2011 r.

Także program prezydencji grupowej (trio **Hiszpania–Belgia–Węgry**) zakłada konieczność kontynuowania reformy WPR, której celem będzie wzmacnianie bezpieczeństwa żywnościowego, jakości żywności i zrównoważonej produkcji przy jednoczesnym stawianiu czoła globalnym wyzwaniom. Program traktuje rolnictwo jako sektor o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania innych sektorów gospodarki UE oraz podstawę do ekonomiczno-społecznego rozwoju obszarów wiejskich. W programie zaakcentowano także potrzebę wzmocnienia obu filarów WPR²¹.

Zgodnie z konkluzjami **prezydencji węgierskiej** (I połowa 2011 r.) WPR powinna pozostać silną, wspólną polityką. Obecnie głównym problemem jest uproszczenie WPR, niemniej musi ona zostać zreformowana w celu stawienia czoła nowym wyzwaniom, szczególnie w świetle strategii „Europa 2020” (trwałe, wydajne i konkurencyjne rolnictwo będzie stanowić ważny wkład w tę strategię)²².



5.2. Rola prezydencji polskiej w pracach nad reformą WPR

Z debaty nad przyszłością wspólnej polityki rolnej wynika, że najważniejsze wyzwania stojące przed reformatorami tej polityki to:

- > określenie budżetu WPR na poziomie umożliwiającym realizację celów tej polityki,
- > zmiana systemu płatności bezpośrednich,
- > możliwość stosowania na wspólnotowych rynkach rolnych mechanizmów pozwalających na skuteczną interwencję w sytuacjach szczególnych, takich jak duży spadek cen,
- > konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w UE i równoległe rozwijanie produkcji rolniczej na cele energetyczne,
- > zwiększenie konkurencyjności wspólnotowego sektora rolnego, z uwzględnieniem konieczności respektowania rosnących wymagań konsumentów wspólnotowych w zakresie jakości produktów żywnościowych,
- > zwiększenie skali wspierania rozwoju obszarów wiejskich i ochrony środowiska,
- > konieczność sprostania wyzwaniom wynikającym z rokowań na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO).

Kwestie te będzie musiała zatem wziąć pod uwagę Polska w trakcie sprawowania prezydencji w Radzie UE. Zgodnie bowiem z programem roboczym Komisji Europejskiej w połowie 2011 r. należy spodziewać się prezentacji przez Komisję

²¹ Przebieg debaty na forum Unii Europejskiej podczas kolejnych prezydencji, www.minrol.gov.pl [dostęp: 31 sierpnia 2010 r.].

²² Informacja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o Prezydencji węgierskiej oraz planowanych priorytetach Prezydencji polskiej w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich (...), Warszawa, 4 kwietnia 2011 r. – materiał na posiedzenie sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dn. 13 kwietnia 2011 r.

oficjalnych projektów legislacyjnych w zakresie przyszłości WPR. Publikacja tych projektów zbiegnie się więc w czasie z objęciem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE (II połowa 2011 r.)²³.

Najpoważniejsze zadania stojące przed prezydencją (oprócz administrowania i koordynacji prac Rady) to: prowadzenie negocjacji między państwami członkowskimi, mediacje, poszukiwanie kompromisu oraz reprezentowanie Rady wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych.

W zakresie WPR w trakcie trwania prezydencji polskiej będzie prawdopodobnie rozważanych kilka problemów przedstawionych poniżej.

> **Skala środków wspólnotowych przeznaczonych po roku 2013 na WPR** – w kwestii tej istnieją poważne różnice zdań. Kraje, takie jak Dania, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania, uważają, że budżet ten należy ograniczyć, natomiast Francja, Włochy, Hiszpania i Polska reprezentują pogląd, że należy nadal wspierać rolnictwo wspólnotowe z uwagi na jego specyfikę i relatywnie wysokie ryzyko produkcji.

> **Przyszłość systemu płatności bezpośrednich** – uproszczenie i ujednoczenie wydają się najbardziej logiczną zmianą systemu płatności bezpośrednich. Należy jednak przy tym uwzględnić stanowisko państw opowiadających się za ograniczeniem wydatków na WPR, które mogą uznać, że właśnie w systemie tych płatności stosowne cięcia będzie najłatwiej wprowadzić.

> **Funkcjonowanie systemu interwencji na rynkach rolnych** – istotne będzie prawdopodobnie określenie kryteriów uznawania sytuacji za „nadzwyczajną”, czyli za okoliczności, w których uruchamiane mogą być mechanizmy interwencyjne „siatki bezpieczeństwa”. Wymaga to precyzyjnych analiz poszczególnych rynków rolnych i regionalnych uwarunkowań panujących na tych rynkach.

> **Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego w UE** – przedyskutowania będą wymagały następujące zagadnienia:

- > czy należy promować rozwój rolnictwa w kierunku produkcji żywności, czy produkcji surowców do wytwarzania energii? jak i czy w ogóle należy ustalać proporcje pomiędzy tymi dwoma kierunkami produkcji?
- > czy w efekcie reformy WPR wysokojakościowa produkcja rolna będzie nadal wspierana ze środków wspólnotowych? W UE wzrasta znaczenie wysokojakościowej produkcji rolnej, wspierana jest produkcja ekologiczna oraz wytwarzanie produktów tradycyjnych i regionalnych. Bezpieczeństwo żywnościowe jest rozumiane nie tylko jako bezpieczeństwo ilościowe, a więc zapewnienie społeczeństwu dostępu do żywności po rozsądnej cenie, ale również jako konieczność dostarczania żywności o odpowiednich walorach odżywczych i zdrowotnych.
- > **Główne kierunki rozwoju obszarów wiejskich** – rozważenia będą wymagały kwestie:
 - > rolniczej, produkcyjnej funkcji tych obszarów (nadmierna marginalizacja tej funkcji może oznaczać zagrożenie wspólnotowego bezpieczeństwa żywnościowego, natomiast intensywna produkcja rolna zagraża środowisku naturalnemu i może prowadzić do powstawania nieplanowanych nadwyżek),
 - > obciążeń rolników wspólnotowych w zakresie respektowania przepisów ochrony środowiska (pojawia się pytanie, czy spełnianie tych obowiązków nie powinno być dodatkowo rekompensowane),
 - > form wsparcia działań służących ochronie środowiska na terenach wiejskich,
 - > najkorzystniejszych sposobów powiązania polityki w zakresie rozwoju obszarów wiejskich z polityką spójności.
- > **Koncepcja rolnictwa jako dostarczyciela dóbr publicznych** – podstawową funkcją rolnictwa jest dostarczanie żywności, pasz oraz niektórych surowców przemysłowych. Ponadto rolnictwo dostarcza również tzw. **dobra publiczne**, czyli **dobra pożądane przez społeczeństwo, a których mechanizm rynkowy nie jest w stanie dostar-**

²³ Opracowanie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi na posiedzenie sejmowej Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *op. cit.*

czyć (m.in. produkcja tlenu i gromadzenie dwutlenku węgla przez rośliny uprawne, ochrona bioróżnorodności, krajobrazu i dziedzictwa kulturowego wsi oraz tworzenie warunków do rekreacji i wypoczynku). Obecnie w krajach UE coraz większego znaczenia nabiera rola rolnictwa jako dostawcy wielu dóbr publicznych, służących poprawie standardu życia obywateli²⁴. Systemy wsparcia, które *de facto* sprzyjają dostarczaniu przez rolnictwo dóbr publicznych, funkcjonują także obecnie, np. w formie dotowania produkcji ekologicznej oraz wspierania działań chroniących środowisko naturalne. Jeśli jednak po roku 2013 zakres tych działań miałby zostać poszerzony, to konieczne wydaje się przedyskutowanie na forum wspólnotowym definicji „odpowiedniego poziomu dóbr publicznych” oraz form płatności za dostarczanie tych dóbr²⁵.

> **Naciski na forum WTO** na ograniczanie ochronnej roli WPR wobec wspólnotowych rynków rolnych. Ograniczenia te mogą prowadzić do pogorszenia warunków konkurencji europejskiego rolnictwa na rynkach zagranicznych, spadku sprzedaży unijnych produktów rolnych, zwiększonego napływu tanich produktów z krajów trzecich na rynek unijny i w rezultacie – spadku popytu w UE na rolno-spożywcze artykuły wspólnotowe²⁶.

Podsumowanie

Prezydencja polska ma do spełnienia niebagatelną rolę w pracach nad przyszłym kształtem tak istotnej polityki wspólnotowej, jaką jest wspólna polityka rolna. Należy podkreślić, że rolą prezydencji jest nie tylko koordynacja prac i rozwiązywanie problemów, które pojawiają się na forum UE, ale także inicjowanie nowych tematów europejskiej debaty, czyli proponowanie nowych obszarów działań, które, jeśli prezydencja odnosi sukces, wchodzi na trwałe do tematyki procesu integracji²⁷.

W trakcie wstępnych ustaleń (dokument przyjęty przez Radę Ministrów 21 lipca 2010 r.) przyjęto sześć priorytetów ogólnych prezydencji polskiej. Są to: negocjacje „Wieloletnich ram finansowych 2014–2020”, stosunki ze Wschodem, rynek wewnętrzny, wzmocnienie zewnętrznej polityki energetycznej UE, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony oraz pełne wykorzystanie kapitału intelektualnego Europy.

W priorytetach tych nie wymieniono bezpośrednio rolnictwa i rozwoju wsi, jednakże w planach naszej prezydencji w dziedzinie „Rolnictwo i rybołówstwo” wskazano, że Polska będzie dążyć do reformy systemu płatności bezpośrednich, do wspierania inwestycji związanych z rozwojem odnawialnych źródeł energii na wsi oraz do wypracowania przyszłego modelu polityki rozwoju obszarów wiejskich, uwzględniającego komplementarne wykorzystanie instrumentów WPR i polityki spójności. Ponadto w pracach prezydencji zaakcentowana zostanie również istotna rola tych obszarów w kontekście nowych wyzwań wskazanych w *Health check* (w tym: ochrona różnorodności biologicznej), a także – jako dostawcy dóbr publicznych.

Ochronę różnorodności biologicznej wskazano również wśród najważniejszych działań prezydencji polskiej w obszarze „Ochrona środowiska”. Zwrócono tam uwagę na potrzebę wdrożenia strategii UE w sprawach inwazyjnych gatunków obcych. Strategia ta może mieć duże znaczenie w odniesieniu do rolnictwa, a mianowicie – w dalszych rozważaniach nad kwestią dopuszczalności uprawy na obszarze UE odmian roślin zmodyfikowanych genetycznie. Wielu specjalistów

²⁴ *Koncepcja dóbr publicznych w dyskusji o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej (wersja wstępna)*, grudzień 2009 r., FAPA, www.fapa.gov.pl [dostęp: 23 czerwca 2010 r.].

²⁵ A. Matthews, *Closing Report, The CAP post 2013. Conference on the public debate*, Brussels, 19–20 July, 2010, *op. cit.*

²⁶ *Uwarunkowania zmian Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013*, FAPA-SAEPR, opracowanie przygotowane na seminarium „Zmiany we Wspólnej Polityce Rolnej po 2013”, MTP FARMA, Poznań, 3 października 2008 r.

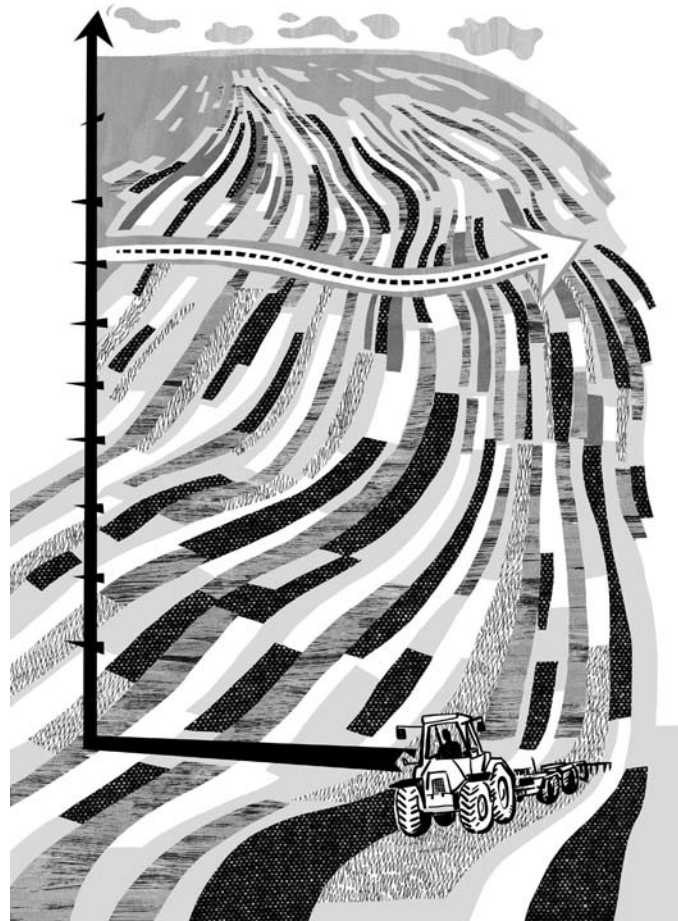
²⁷ K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2009, nr 22.

traktuje bowiem uprawę GMO właśnie jako uwalnianie do środowiska gatunków obcych, nieposiadających naturalnych wrogów, czyli potencjalnie inwazyjnych²⁸.

Następnie, zgodnie z „Programem 6-miesięcznym polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r.” (dokument Rady Ministrów zaakceptowany 15 marca 2011 r.) przyjęto, że priorytetami prezydencji polskiej będą: „Integracja europejska jako źródło wzrostu”, „Bezpieczna Europa” oraz „Europa korzystająca na otwartości”. Priorytety te mają charakter dość ogólny, niemniej obejmują bardzo wiele zagadnień. W omówieniu tych priorytetów w odniesieniu do rolnictwa zaznaczono, że Polska, która rozpocznie negocjacje nad budżetem Unii po 2013 r., będzie chciała wypracować jak najkorzystniejszą ofertę finansową dla całej Wspólnoty.

W polityce inwestycyjnej Unii istotną rolę odegra reforma wspólnej polityki rolnej. Reforma ta zapewni modernizację europejskiego rolnictwa i jego większą konkurencyjność. W czasie polskiego przewodnictwa w fazę rozstrzygającą wejdzie dyskusja nad przyszłością wspólnej polityki rolnej. Rada Ministrów stoi na stanowisku, że WPR powinna zapewnić lepsze nastawienie na rynek, uwzględnić dobra publiczne, bezpieczeństwo żywnościowe i wielofunkcyjny rozwój. Istotnym elementem reformowanej WPR będą zwłaszcza rozstrzygnięcia dotyczące dopłat bezpośrednich i wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, ale także polityki jakości produktów rolnych. Prezydencja będzie ponadto prowadziła prace nad wdrażaniem unijnego planu działań na rzecz bioróżnorodności.

W priorytetach prezydencji polskiej uwzględniono zatem najważniejsze aspekty reformy wspólnej polityki rolnej, łącznie z wymiarem ekologicznym tej polityki i potrzebą respektowania zasad ochrony środowiska. Chociaż rolnictwo nie stanowi wyraźnie wyodrębnionego priorytetu, to jednak w dyskusji nad powyższym „Programem” Rada Ministrów zaleciła dalsze wyeksponowanie kwestii wspólnej polityki rolnej w priorytetach ogólnych polskiej prezydencji²⁹.



²⁸ *Priorytety i program polskiego przewodnictwa w Radzie UE w II połowie 2011 r.*, <http://www.prezydencjaue.gov.pl> [dostęp: 11 września 2010 r.].

²⁹ Wg danych ze strony internetowej <http://prezydencjaue.gov.pl> [dostęp: 27 maja 2011 r.] oraz wg pisma pełnomocnika rządu ds. przygotowania organów administracji rządowej i sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie UE Mikołaja Dowgiewicza do Grzegorza Schetyny Marszałka Sejmu RP, *op. cit.*

BIBLIOGRAFIA



J. Fałkowski, T. Wołek, *Polityka spójności i płatności bezpośrednie – zarys problemu (wersja wstępna)*, grudzień 2009 r., FAPA, Warszawa 2010.



Koncepcja dóbr publicznych w dyskusji o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej (wersja wstępna), grudzień 2009 r., FAPA, www.fapa.gov.pl.



A. Korycińska, *Przyszłość cross-compliance w świetle dyskusji o systemie płatności bezpośrednich po 2013 r.*, FAPA, Warszawa 2010.



Polityka rolna Unii Europejskiej po 2013 roku, UKIE, Warszawa 2008.



www.minrol.gov.pl/index.php?/pol/Informacje-branzowe/WPR-po-2013-roku.

O AUTORZE

DOROTA STANKIEWICZ

Doktor nauk rolniczych, główny specjalista w Biurze Analiz Sejmowych, specjalizuje się w problematyce gospodarki rolnej i rozwoju wsi. Wybrane publikacje: *Polityka rozwoju rolnictwa i wsi [w:] Varia. Wybrane zagadnienia społeczne i gospodarcze*, red. E. Karpowicz, seria „Studia BAS” nr 12, Warszawa 2008; *Wspólna Polityka Rolna po roku 2013*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2010, nr 12(82); *Rolnictwo ekologiczne*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2009, nr 7(54); *GMO – korzyści i zagrożenia*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2007, nr 19.

II

ANNA ZYGIEREWICZ

**POLITYKA HUMANITARNA
I POLITYKA ROZWOJOWA
UNII EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Polityka humanitarna i polityka rozwojowa Unii Europejskiej to dwie polityki kierowane do krajów trzecich, a więc krajów leżących poza terytorium Unii Europejskiej. Są to też dwie polityki realizowane zarówno na poziomie unijnym, jak i na poziomie krajów członkowskich. Działania podejmowane na obu poziomach wzajemnie się uzupełniają, dając Unii Europejskiej dominującą pozycję w światowym rankingu największych donatorów/darczyńców pomocy humanitarnej i pomocy rozwojowej.

Polityka humanitarna i polityka rozwojowa Unii Europejskiej to także dwie polityki, przy programowaniu i realizacji których brane są pod uwagę cele i działania podejmowane na innych szczeblach i przez inne podmioty na arenie międzynarodowej, jak choćby Organizację Narodów Zjednoczonych. Przyjęcie tak otwartej polityki przez Unię Europejską wynika z dostrzeżenia potrzeby wspólnego działania dla osiągnięcia lepszych i bardziej długotrwałych efektów prowadzonych działań i angażowanych środków.

1. Cele i ogólne zasady udzielania pomocy humanitarnej

Działania Unii w dziedzinie pomocy humanitarnej są prowadzone zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Działania te mają na celu niesienie doraźnej pomocy i opieki dla ludności w państwach trzecich, która stała się ofiarą klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, oraz jej ochronę, w celu sprostania potrzebom humanitarnym wynikającym z takich różnych sytuacji. Działania Unii i Państw Członkowskich wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają (art. 214 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) definiuje pojęcie pomocy humanitarnej świadczonej przez Unię i państwa członkowskie. Główne cele pomocy humanitarnej określono w rozporządzeniu Rady dotyczącym pomocy humanitarnej¹. Wymienia się tam między innymi:

- a) ratowanie i ochrona życia w czasie sytuacji krytycznych i bezpośrednio w ich następstwie oraz w czasie klęsk żywiołowych, które pociągają za sobą większe straty w ludziach, cierpienia fizyczne, psychologiczne lub społeczne lub straty materialne,
- b) udzielanie koniecznej pomocy i wsparcia ludziom narażonym na długotrwałe kryzysy wynikające w szczególności z wybuchów walk lub wojen, które wywołują takie same skutki, jak te opisane wyżej, szczególnie gdy ich własne rządy okazują się niezdolne do udzielenia pomocy lub pomoc nie może zostać udzielona z powodu braku odpowiednich władz,
- c) pomoc w finansowaniu transportu pomocy humanitarnej i wysiłki w celu zapewnienia jej dostępności dla tych, dla których jest przeznaczona, za pośrednictwem wszelkich możliwych środków logistycznych oraz gwarantując ochronę towarów i personelu, służących celom humanitarnym, lecz z wyłączeniem działań obejmujących kwestie obronne,
- d) przeprowadzanie krótkoterminowych prac związanych z odbudową i rekonstrukcją, szczególnie w zakresie infrastruktury i sprzętu, w ścisłej współpracy z instytucjami lokalnymi, w celu ułatwienia nadejścia pomocy, zapobiegania pogarszaniu się skutków kryzysu i rozpoczęcia udzielania poszkodowanym pomocy w odzyskaniu

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/96 z 20 czerwca 1996 r. dotyczące pomocy humanitarnej, Dz.Urz. WE L 163 z 2 lipca 1996 r.

- minimalnego poziomu samowystarczalności, przy uwzględnieniu, o ile to możliwe, długoterminowych celów rozwoju,
- e) pokonywanie trudności związanych z konsekwencjami migracji ludności (uchodźcy, przesiedleńcy i repatrianci) spowodowanymi przez klęski żywiołowe lub katastrofy wywołane działalnością człowieka oraz przeprowadzanie programów pomocy w zakresie repatriacji do kraju pochodzenia i powtórnego osiedlenia się w nim, jeżeli warunki ustanowione w obowiązujących umowach międzynarodowych są spełnione,
 - f) przygotowanie się na ryzyko klęski żywiołowej lub porównywalnych wyjątkowych okoliczności oraz wykorzystanie odpowiednio szybkiego systemu wczesnego ostrzeżenia i interwencji,
 - g) wspieranie działań cywilnych w celu ochrony ofiar walk lub porównywalnych sytuacji krytycznych, zgodnie z obowiązującymi umowami międzynarodowymi.



Ogólne zasady świadczenia pomocy humanitarnej zostały spisane w „Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej”². Przedstawia on wspólną wizję i cele, które kierują działaniami UE w zakresie pomocy humanitarnej, zarówno na poziomie Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich, a także zasady, jakimi należy kierować się, udzielając pomocy. Za zasadę nadrzędną uznano poszanowanie i ochronę godność wszystkich ofiar. Z niej wynikają inne zasady świadczenia pomocy. Należy do nich między innymi neutralność (pomoc humanitarna nie może faworyzować żadnej ze stron konfliktu zbrojnego lub innego sporu), bezstronność (pomoc musi być dostarczana wyłącznie w zależności od potrzeb, bez dyskryminacji między poszczególnymi społecznościami czy wewnątrz danej społeczności) czy poszanowanie niezależności (niezależność celów humanitarnych od celów politycznych, gospodarczych, wojskowych lub innych).

Pomoc humanitarna UE prowadzona jest w ramach ogólnych działań międzynarodowych, które łączą Organizację Narodów Zjednoczonych³, Ruch Czerwonego Krzyża/Czerwonego Półksiężyca, pozarządowe organizacje humanitarne oraz inne podmioty. Ich celem jest jedynie wspieranie działań lokalnych podejmowanych w odpowiedzi na kryzysy humanitarne, ponieważ główną odpowiedzialność za ochronę ludności w obliczu katastrofy ponoszą władze krajowe państw znajdujących się w sytuacji kryzysowej⁴.

² Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskim i Komisji Europejskiej: „Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej”, Dz.Urz. UE C 25 z 30 stycznia 2008 r.

³ Także w: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament “Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs”, COM(2001) 231, Bruksela, 2 maja 2001 r.

⁴ Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli (...) „Konsensus Europejski sprawie pomocy humanitarnej”, *op. cit.*

2. Finansowanie pomocy humanitarnej

2.1. Budżet Unii Europejskiej na pomoc humanitarną

2.1.1. Plan wydatków na 2011 r.⁵

Wysokość środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczanych na pomoc humanitarną systematycznie wzrasta. W 2011 r. na ten cel planuje się przeznaczyć 84,8 mln euro, z czego: 60% ma być przeznaczone na pomoc humanitarną, 30% na pomoc żywnościową, 10% na zapobieganie kłuskom i wydatki towarzyszące.

Czy to dużo, czy mało? Dla porównania, jedna trzecia żywności kupowanej na święta trafia do kosza. W 2008 r. po świętach Bożego Narodzenia we Włoszech wyrzucono żywność wartą 800 mln euro⁶, a więc tyle samo, ile w 2010 r. UE planowała przeznaczyć na pomoc humanitarną dla krajów trzecich.

Dodatkowa kwota 253 mln euro została zagwarantowana na działania nieprzewidziane (ang. *reserve for emergency aid*). Środki na pomoc humanitarną są zaplanowane w dziale 4 budżetu UE zatytułowanym „UE jako partner na arenie międzynarodowej”.

W uzasadnionych sytuacjach środki na pomoc humanitarną udzielaną krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku mogą także pochodzić z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR)⁷. Od 1993 r. jedynie raz (w 2008 r.) nie korzystano z tej możliwości. W 2009 r. wysokość środków przeznaczonych na pomoc humanitarną z budżetu EFR sięgnęła 37 mln euro.

W 2011 r. prawie połowa unijnej pomocy humanitarnej (4,7%) trafi do Afryki, 2,3% do Azji i w Rejon Pacyfiku, 10% na Bliski Wschód i w rejon Morza Śródziemnego, 10% do Ameryki Łacińskiej i na Karaiby, a 10% środków zostanie przeznaczonych na pozostałe działania, w tym pomoc techniczną⁸.

Na pomoc żywnościową przeznaczono 30% budżetu pomocy humanitarnej. Biorąc jednak pod uwagę wysokie ceny żywności w krajach dotkniętych głodem, niemożliwe jest dotarcie z wystarczającą pomocą wszystkim potrzebującym, szczególnie że wzrost cen żywności pociąga za sobą wzrost liczby osób potrzebujących pomocy.

2.2. Wydatki poniesione w 2010 r.

Wydatki na pomoc humanitarną z budżetu UE (ze środkami EFR) w poprzednich latach przedstawiały się następująco: w 2006 r. – 671 mln euro, w 2007 r. – 769 mln euro, w 2008 r. – 939 mln euro i w 2009 r. – 930 mln euro⁹.

W 2010 r. wysokość pomocy humanitarnej UE sięgnęła prawie 1 115 mln euro.

W ciągu roku na świecie miały miejsce około 373 kłęski żywiołowe, w których zginęło blisko 300 tys. ludzi, a 207 mln ucierpiało z tego powodu¹⁰. Z pomocy UE w 2010 r. skorzystało blisko 151 mln potrzebujących w 80 państwach świata, z czego 101 mln otrzymało pomoc humanitarną, 22 mln pomoc żywnościową, a 28 mln objęto działaniami w ra-

⁵ ECHO Operational Strategy 2011, Commission Staff Working Document, Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection, SEC(2010) 1428 final

⁶ „Gazeta Prawna” z 26 grudnia 2008 r.

⁷ Europejski Fundusz Rozwoju został powołany do życia w 1957 r. jako mechanizm przekazywania pomocy rozwojowej krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) stowarzyszonym ze Wspólnotą Europejską. Fundusz jest finansowany z dobrowolnych wpłat krajów członkowskich.

⁸ Pomoc techniczna oznacza doradztwo, przekazanie umiejętności technicznych i menadżerskich oraz know-how lub technologii w celu zwiększenia potencjału kraju odbiorcy do podejmowania działań rozwojowych. Pomoc techniczna obejmuje finansowanie szkoleń obywateli państw rozwijających się za granicą lub w ich kraju ojczystym bądź odbywa się poprzez finansowanie pracy konsultantów i doradców z krajów wysoko rozwiniętych w krajach rozwijających się.

⁹ Wydatki na pomoc humanitarną zwykle przekraczają kwoty planowane i tak np. w 2009 r. planowany budżet w wysokości 777 mln euro wzrósł do 930 mln euro, a w 2010 r. z 800 mln euro do 1115 mln euro. Źródłem zwiększonych środków były przesunięcia w budżecie ogólnym UE i środki EFR.

¹⁰ www.cred.be [dostęp: 15 maja 2011 r.].

mach gotowości na wypadek katastrof¹¹. Te ostatnie działania, dzięki dostarczonej wiedzy, praktykom i mechanizmom reakcji, pomagają ratować życie, przyspieszają powrót do zdrowia oraz łagodzą skutki przyszłych zagrożeń.

Początkowy budżet w wysokości 835 mln euro był w ciągu roku kilkakrotnie zwiększany w celu zapewnienia pomocy osobom dotkniętym kryzysami i klęskami żywiołowymi, zwłaszcza na Haiti i w Pakistanie.

Wśród największych biorców pomocy unijnej w 2010 r. znalazły się: Pakistan – 150 mln euro, Sudan – 131 mln euro i Karaiby (Haiti i Dominikana) – 122 mln euro.

W 2010 r., tak jak i w latach ubiegłych, pomoc kierowana była zarówno do regionów dotkniętych klęską żywiołową lub konfliktem zbrojnym, jak i do rejonów, w których występował tzw. zapomniany kryzys (np. w Jemenie, Tajlandii, Bangladeszu czy w Kolumbii).



2.3. Pomoc humanitarna państw członkowskich na przykładzie Polski

Wartość polskiej pomocy humanitarnej osiągnęła w 2008 r.¹² poziom 6,75 mln zł (w 2006 r. – 3,24 mln zł, a w 2007 r. – 4,07 mln zł). W 2008 r. polska pomoc trafiła przede wszystkim do Ukrainy (1,5 mln zł), Sudanu (982 tys. zł), Gruzji (910 tys. zł), Iraku (750 tys. zł), Birmy/Myanmaru (599 tys. zł), Mołdowy (500 tys. zł), Chin (278 tys. zł), Kenii (101 tys. zł) i Kirgistanu (87 tys. zł). Niezależnie od pomocy skierowanej bezpośrednio do wymienionych krajów w ramach pomocy dwustronnej¹³, Polska dokonała wpłat w ramach pomocy wielostronnej¹⁴ na rzecz organizacji międzynarodowych niosących pomoc humanitarną bez precyzowania beneficjenta pomocy: 714 tys. zł do Centralnego Funduszu ds. Pomocy w Sytuacjach Kryzysowych Narodów Zjednoczonych oraz 331,5 tys. zł do Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża.

W 2009 r. Polska przekazała pomoc humanitarną w wysokości 5,58 mln zł. Pomoc trafiła przede wszystkim do Autonomii Palestyńskiej (1,03 mln zł), Gruzji (40 tys. euro), Kenii (300 tys. zł), Filipin (30 tys. dolarów), Wietnamu (30 tys. dolarów), Indonezji (50 tys. dolarów), Pakistanu (1,4 mln zł) i Afganistanu (100 tys. euro)¹⁵.

¹¹ Cześć interwencji związanych z ochroną ludności dotyczyła państw członkowskich UE.

¹² „Polska pomoc humanitarna 2008”, MSZ, www.polskapomoc.gov.pl [dostęp: 12 maja 2011 r.].

¹³ Pomoc dwustronna jest to pomoc rozwojowa udzielana przez państwa-darczyńców bezpośrednio do państw odbiorców. Pomoc ta jest przeznaczana np. na dwustronne projekty, stypendia, pomoc humanitarną, pomoc uchodźcom, oddłużenie.

¹⁴ Pomoc wielostronna jest to pomoc rozwojowa udzielana przez państwa darczyńców krajom rozwijającym się poprzez międzynarodowe organizacje i wielostronne porozumienia. W ramach pomocy wielostronnej realizowane są wspólne projekty i płatności do organizacji międzynarodowych, w tym składki do organizacji międzynarodowych, np. ONZ, UNICEF czy UNDP.

¹⁵ „Polska pomoc humanitarna 2009”, MSZ, www.polskapomoc.gov.pl [dostęp: 12 maja 2011 r.].

W 2010 r.¹⁶ Polska przekazała pomoc humanitarną dla Haiti w wysokości 1,5 mln euro, w tym pomoc rzeczową – za około 5 mln zł, obejmującą koszt wysłania dwóch samolotów rządowych wraz z certyfikowaną ekipą 54 ratowników (ratownicy, psy i ciężki sprzęt poszukiwawczy), a także z darami (żywność, lekarstwa) oraz pomoc w gotówce – około 700 tys. zł przekazane na rzecz Międzynarodowego Czerwonego Krzyża (50 tys. dolarów) i Światowego Programu Żywnościowego (200 tys. dolarów). W 2010 r. Polska przekazała także pomoc w wysokości 50 tys. euro na działania humanitarne Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w rejonie dotkniętym powodzią w Pakistanie.

3. Organizacja udzielania pomocy humanitarnej

Za organizację udzielania pomocy humanitarnej na poziomie unijnym odpowiedzialna jest Komisja Europejska, a w niej Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Cywilnej (DG ECHO), w skrócie ECHO. ECHO dysponuje dwoma źródłami udzielania pomocy; jedno to budżet ogólny Unii Europejskiej, drugie to budżet Europejskiego Funduszu Rozwoju.

Od 1992 r. ECHO koordynowała i finansowała operacje humanitarne w ponad 100 krajach. ECHO nie interweniuje bezpośrednio na miejscu, lecz wykonuje swój mandat poprzez przekazywanie środków finansowych około 200 organizacjom partnerskim: organizacjom pozarządowym, agencjom Organizacji Narodów Zjednoczonych, innym organizacjom międzynarodowym, takim jak Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża oraz Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, wreszcie różnym specjalistycznym agencjom państw członkowskich UE. W jednym ze swoich dokumentów Unia Europejska podkreśliła dominującą rolę ONZ w świadczeniu pomocy humanitarnej na świecie: *UE zdecydowanie popiera kluczową i ogólną rolę koordynatora, jaką pełni Organizacja Narodów Zjednoczonych, szczególnie Biuro ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA), w propagowaniu spójnych działań międzynarodowych w odpowiedzi na kryzysy humanitarne*¹⁷.

Współpraca z wieloma różnymi partnerami ma dla ECHO duże znaczenie, ponieważ umożliwia objęcie jej działaniami całej, stale wydłużającej się listy potrzeb w różnych częściach świata, często w coraz bardziej złożonych sytuacjach. W 2009 r. środki finansowe rozdzielono wśród organizacji partnerskich ECHO w następujący sposób: organizacje pozarządowe – 47%, agencje ONZ – 39%, organizacje międzynarodowe – 14%. W 2008 r. 46% unijnej pomocy zostało przekazane za pośrednictwem agend ONZ, 44% za pośrednictwem organizacji pozarządowych (NGOs), a 10% za pośrednictwem organizacji międzynarodowych. Proporcje te ulegają zresztą corocznym zmianom w zależności od potrzeb i trudności w świadczeniu pomocy.

„Nie strzelać, jestem pracownikiem organizacji humanitarnej!” – tym hasłem 19 sierpnia 2010 r. z okazji Światowego Dnia Pomocy Humanitarnej Komisja Europejska nawoływała do poszanowania zasad humanitarnych.

Udzielanie pomocy humanitarnej na świecie wiąże się z ryzykiem. Najnowsze dane pokazują, że nie tylko wzrasta liczba odnotowywanych klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych działalnością człowieka, ale nasilają się też trudności i ryzyko świadczenia pomocy humanitarnej. Dotarcie do osób poszkodowanych w wyniku klęski żywiołowej lub katastrofy staje się z roku na rok coraz trudniejsze i coraz bardziej niebezpieczne. Wskaźnik śmiertelności wśród pracowników pomocy humanitarnej jest wyższy niż wśród żołnierzy sił pokoju. W 2009 r. 278 osób ucierpiało, udzielając pomocy humanitarnej za granicą: 102 pracowników pomocy humanitarnej na świecie straciło życie, 92 osoby zostały

¹⁶ www.polskapomoc.gov.pl [dostęp: 12 maja 2011 r.].

¹⁷ Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli (...) „Konsensus Europejski w sprawie pomocy humanitarnej”, *op. cit.*

uprowadzone, a 138 osób ucierpiało w inny sposób. Częściej ofiarami padali pracownicy krajowych systemów pomocy humanitarnej (209 osób) niż pracownicy międzynarodowi (73 osoby). Dla porównania w 1999 r. 65 pracowników pomocy humanitarnej straciło życie lub zdrowie podczas misji za granicą (40 osób ze służb krajowych i 25 osób ze służb międzynarodowych)¹⁸.

Wśród przyczyn takiej trudnej sytuacji wymienić należy przede wszystkim:

- > nakładanie restrykcji przez rządy krajów, w których świadczona jest pomoc humanitarna oraz próby zawłaszczania pomocy humanitarnej przez te rządy,
- > trwające konflikty zbrojne oraz „polowanie” na osoby świadczące pomoc humanitarną w celu odebrania środków pomocowych¹⁹.

Z roku na rok wydłuża się też lista państw, które nie respektują międzynarodowego prawa humanitarnego (także w czasie wojen i konfliktów zbrojnych), a co za tym idzie nie tylko utrudnione jest świadczenie pomocy humanitarnej, ale i liczba osób, które pomocy tej potrzebują, systematycznie wzrasta. Jednym z drastycznych przykładów łamania zasad międzynarodowego prawa humanitarnego jest stosowanie przemocy seksualnej jako narzędzia walki w Demokratycznej Republice Konga²⁰.

4. Stosunek mieszkańców UE do udzielania pomocy humanitarnej²¹

Zgodnie z wynikami badania przeprowadzonego przez Eurobarometer na początku 2010 r. 31% mieszkańców UE-27 uważało świadczenie pomocy humanitarnej przez Unię Europejską za bardzo ważne, a dalsze 48% – za dość ważne. Wynik ten jest odmienny od wyników badania z 2006 r. (UE-25). Wtedy 48% respondentów uważało świadczenie pomocy humanitarnej za bardzo ważne, a dalsze 40% za ważne. W ciągu kilku lat poparcie dla działań humanitarnych spadło o 9%. Prawdopodobnie jednym z czynników wpływających na ten spadek był kryzys ekonomiczny i jego konsekwencje.

Drugim czynnikiem wpływającym na niskie poparcia dla działań UE w obszarze pomocy humanitarnej może być słaba wiedza respondentów na ten temat. W 2010 r. aż 51% respondentów nie wiedziało o tej pomocy, a jedynie 18% respondentów odpowiedziało, że była o niej dobrze lub dość dobrze poinformowana. 38% badanych uważało, iż informowanie o działaniach UE w zakresie pomocy humanitarnej jest bardzo ważne, a 48% uznało je za dość ważne.

Z pewnością wzrasta jednak wiedza respondentów na temat organizacji świadczących pomoc humanitarną. W 2010 r. 85% respondentów (80% w 2006 r.) potrafiło wymienić co najmniej jedną organizację świadczącą pomoc humanitarną. Najczęściej wymienianą organizacją był Czerwony Krzyż, a wzrost wiedzy o tej organizacji był znaczący – w 2010 r. wskazało ją 64% respondentów, podczas gdy w 2006 r. – 55%. Co ciekawe, w 2001 r. 61% respondentów UE-15 wskazało Czerwony Krzyż. Widać więc, że jego działalność w zakresie świadczenia pomocy humanitarnej w krajach trzecich nie była zbyt dobrze znana w nowych państwach członkowskich. Drugą najczęściej wymienianą organizacją było UNICEF (36% w 2010 r., 35% w 2006 r. i 48% w 2001 r.). W 2010 r. Unię Europejską w tej roli wskazało 9% respondentów, a w 2001 r. jedynie 5%.

¹⁸ <http://ochaonline.un.org/whd/> [dostęp: 12 maja 2011 r.].

¹⁹ „Operational Strategy 2010”, Commission Staff Working Document, Directorate General for Humanitarian Aid – ECHO, SEC(2009) 1566, Bruksela, 6 listopada 2009 r.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Humanitarian Aid. Report*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_343_en.pdf [dostęp: 12 maja 2011 r.].

5. Pomoc rozwojowa – rys historyczny

Pomoc rozwojowa to pomoc świadczona przez państwa oraz organizacje międzynarodowe w formie finansowej, materialnej i doradczej na rzecz krajów mniej rozwiniętych. Celem pomocy rozwojowej jest redukcja ubóstwa, promocja zrównoważonego rozwoju, wsparcie reform demokratycznych i rządów prawa, przestrzeganie praw człowieka, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie wzrostu gospodarczego, zapobieganie konfliktom oraz promocja bezpieczeństwa globalnego²².

Współpraca na rzecz rozwoju należała od początku do głównych obszarów zainteresowania Wspólnot Europejskich. Jednym ze źródeł zainteresowania Wspólnot krajami leżącymi poza ówczesnym jej terytorium było stowarzyszenie ze Wspólnotą terytoriów zamorskich państw członkowskich, czyli ich kolonii lub dawnych kolonii²³.

W traktacie rzymskim czytamy, że państwa członkowskie zgadzają się stowarzyszyć ze Wspólnotą kraje i terytoria pozaeuropejskie, które utrzymują szczególne stosunki z Belgią, Francją, Włochami i Niderlandami. Lista tych krajów i terytoriów zawarta została w załączniku IV²⁴ do traktatu. Celem stowarzyszenia było promowanie rozwoju gospodarczego i społecznego krajów i terytoriów zamorskich oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między nimi i Wspólnotą jako całością. Stowarzyszenie miało służyć przede wszystkim: *sprzymaniu interesom i pomyślności mieszkańców tych krajów i terytoriów, w sposób prowadzący je do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do czego aspirują²⁵*. W latach 50. XX wieku terytoria zamorskie Francji położone były głównie w Afryce. Dlatego pierwsza pomoc rozwojowa kierowana była przede wszystkim do państw Afryki, choć korzystały z niej także zamorskie terytoria państw członkowskich położone w innych częściach świata²⁶. Środki na ten cel pochodziły głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR).

6. Zapisy traktatowe a pomoc rozwojowa

Traktat lizboński tworzy szczegółową podstawę prawną dla działań Unii Europejskiej w zakresie współpracy na rzecz rozwoju. Artykuł 208.1 TfUE stanowi, że: *Polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Polityka Unii i polityka państw członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju uzupełniają się i wzmacniają wzajemnie. Głównym celem polityki Unii w tej dziedzinie jest zmniejszenie, a docelowo, likwidacja ubóstwa. Przy realizacji polityk, które mogłyby mieć wpływ na kraje rozwijające się, Unia bierze pod uwagę cele współpracy na rzecz rozwoju.*

²² www.un.org.

²³ „The European Union’s development policy”, Dieter Frisch, Policy Management Report 15, www.africa-eu.org [dostęp: 12 maja 2011 r.].

²⁴ Załącznik IV „Kraje i terytoria zamorskie”: a) Francuska Afryka Zachodnia: Senegal, Sudan Francuski, Gwinea Francuska, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dahomej, Mauretania, Niger i Górna Wolta; b) Francuska Afryka Równikowa: Środkowe Kongo, Ubangi-Shari, Czad i Gabon; c) Saint Pierre i Miquelon, Komory, Madagaskar i tereny zależne, Francuska Somalia, Nowa Kaledonia i terytoria zależne; d) Francuskie Kolonie Oceanii, Francuskie Terytoria Południowe i Antarktyczne, Autonomiczna Republika Togo; e) Terytorium powiernicze Kamerun pod zarządem francuskim; f) Kongo Belgijskie i Ruanda-Urundi; g) Terytorium powiernicze Somalii pod zarządem włoskim; h) Nowa Gwinea Holenderska. Patrz także: decyzja Rady 2001/822/WE z 27 listopada 2001 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich traci moc w dniu 31 grudnia 2013 r., Dz.Urz. UE L 314 z 30 listopada 2001 r.

²⁵ <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm> [dostęp: 12 maja 2011 r.].

²⁶ „The European Union’s development policy”, *op. cit.*

W zapisach traktatowych znajdują się też odniesienia do współpracy z organizacjami międzynarodowymi działającymi w tym obszarze: *Unia i państwa członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych kompetentnych organizacji międzynarodowych* (art. 208.2 TfUE), a także: *Unia ustanawia wszelkie właściwe formy współpracy z organami Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Unia utrzymuje także właściwe stosunki z innymi organizacjami międzynarodowymi* (art. 220.1 TfUE).

7. Cele polityki rozwojowej

Podstawowym i nadrzędnym celem współpracy Unii Europejskiej na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju, w tym realizacja milenijnych celów rozwoju²⁷.

Tymi słowami zostały określone cele współpracy na rzecz rozwoju Unii Europejskiej w dokumencie „Konsensus europejski” z 2005 r., stanowiącym wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej. Autorzy dokumentu podkreślają także, że współpraca na rzecz rozwoju leży w zakresie wspólnych kompetencji Unii Europejskiej²⁸ i jej państw członkowskich, a polityka UE jest komplementarna w stosunku do polityk realizowanych przez państwa członkowskie. Na pomoc rozwojową można także spojrzeć z innej strony: *Wspólnota prowadzi politykę współpracy na rzecz rozwoju, która zmierza do realizacji celów w zakresie walki z ubóstwem, trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz harmonijnej i stopniowej integracji krajów rozwijających się z gospodarką światową²⁹*. Jak powiedział prof. Jerzy Buzek, Przewodniczący Parlamentu Europejskiego: *Pomoc rozwojowa jest długoterminową inwestycją w nasz własny dobrobyt, w dobrobyt naszego globu*.

Jeszcze szerszą definicję działań Unii na rzecz rozwoju na świecie zawarto w preambule do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju. W dokumencie tym czytamy: *Wspólnota prowadzi politykę współpracy, która wspiera współdziałanie między podmiotami gospodarczymi, partnerstwo oraz wspólne przedsięwzięcia podmiotów gospodarczych ze Wspólnoty oraz z krajów i regionów partnerskich, a także promuje dialog między partnerami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi w poszczególnych sektorach. Wspólnotowa polityka współpracy na rzecz rozwoju oraz działania międzynarodowe opierają się na milenijnych celach rozwoju (MCR) – takich jak wyeliminowanie skrajnego ubóstwa i głodu – przyjętych przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w dniu 8 września 2000 r. oraz na głównych celach i zasadach w zakresie rozwoju uznanych przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i innych organizacji międzynarodowych odpowiedzialnych za współpracę na rzecz rozwoju*.

7.1. Milenijne cele rozwoju

Podstawowym i nadrzędnym celem współpracy UE na rzecz rozwoju jest likwidacja ubóstwa w kontekście trwałego rozwoju, w tym realizacja milenijnych celów rozwoju (MCR). We wrześniu 2000 r. szefowie państw i rządów 189 państw, w tym Polski, zaakceptowali milenijne cele rozwoju, podpisując deklarację milenijną. Deklaracja zawiera 8 celów, które

²⁷ Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus europejski”, Dz.Urz. UE C 46 z 24 lutego 2006 r.

²⁸ Unijna współpraca na rzecz rozwoju opiera się na art. 177–181 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

²⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Dz.Urz. UE L 378 z 27 grudnia 2006 r.

mają zostać zrealizowane do 2015 r. Milenijne cele rozwoju przedstawia tabela 1. Ich osiągnięcie jest systematycznie monitorowane. Światowi przywódcy zgromadzili się pod koniec 2010 r. w Nowym Jorku na spotkaniu plenarnym ONZ na wysokim szczeblu w sprawie przeglądu MCR. Efektem tego spotkania jest kompleksowy przegląd sukcesów i niedociągnięć oraz uzgodnienie konkretnych działań służących przyspieszeniu postępów. Podejmowane są także akcje promocyjne na rzecz osiągnięcia MCR, a jedna z nich przebiega pod hasłem „Wspólnie możemy pokonać ubóstwo 2015”³⁰.

Tabela 1. Milenijne cele rozwoju (ang. *Millennium Development Goals*)

	<p>1 Wylimitowanie skrajnego ubóstwa i głodu</p> <ul style="list-style-type: none"> > Zmniejszenie o połowę liczby ludzi, których dochód nie przekracza 1 dolara dziennie. > Zmniejszenie o połowę liczby ludzi, którzy cierpią głód.
	<p>2 Zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym</p> <ul style="list-style-type: none"> > Zapewnienie wszystkim chłopcom i dziewczętom możliwości ukończenia pełnego cyklu nauki na poziomie podstawowym.
	<p>3 Promocja równości płci i awans społeczny kobiet</p> <ul style="list-style-type: none"> > Wylimitowanie nierównego dostępu płci do pierwszego i drugiego szczebla edukacyjnego do 2005 r., a na wszystkich szczeblach do 2015 r.
	<p>4 Ograniczenie umieralności dzieci</p> <ul style="list-style-type: none"> > Zmniejszenie o 2/3 wskaźnika umieralności dzieci w wieku do lat 5.
	<p>5 Poprawa opieki zdrowotnej nad matkami</p> <ul style="list-style-type: none"> > Zmniejszenie o 1/4 wskaźnika umieralności matek.
	<p>6 Ograniczenie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS, malarii i innych chorób</p> <ul style="list-style-type: none"> > Powstrzymanie rozprzestrzeniania się HIV/AIDS i ograniczenie nowych zakażeń. > Powstrzymanie rozprzestrzeniania się malarii i innych groźnych chorób oraz ograniczenie nowych zachorowań.
	<p>7 Stosowanie zrównoważonych metod gospodarowania zasobami naturalnymi</p> <ul style="list-style-type: none"> > Uwzględnienie zasad zrównoważonego rozwoju w krajowych strategiach i programach. > Stosowanie metod hamujących zubożenie zasobów środowiska naturalnego. > Zmniejszenie o połowę liczby ludzi pozbawionych stałego dostępu do czystej wody pitnej. > Do 2020 r. osiągnięcie znaczącej poprawy warunków życia przynajmniej 100 mln mieszkańców slumsów.
	<p>8 Stworzenie globalnego partnerskiego porozumienia na rzecz rozwoju</p> <ul style="list-style-type: none"> > Wypracowanie dostępnego dla wszystkich, opartego na jasnych przepisach, przewidywalnego i nikogo niedyskryminującego systemu handlowo-finansowego. Zobowiązanie uczestników systemu do podejmowania działalności promującej dobre praktyki rządzenia i rozwój oraz ograniczanie ubóstwa. > Uwzględnienie szczególnych potrzeb państw najsłabiej rozwiniętych, wyspiarskich i śródlądowych (zwłaszcza zwiększenie dostępu do rynków krajów rozwiniętych, redukcję długów, zwiększenie pomocy rozwojowej). > Wypracowanie strategii na rzecz zapewnienia pracy młodemu pokoleniu, zapewnienie dostępu do leków dla krajów rozwijających się oraz umożliwienie im korzystania z dobrodziejstw nowoczesnej technologii.

Źródło: *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2004.*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2005.

Obecna sytuacja jest skomplikowana. Znaczne różnice występują zarówno między poszczególnymi MCR, jak i między regionami, przy czym główne różnice w postępach dotyczą zarówno wzrostu gospodarczego, jaki i właściwego zarządzania czy jakości krajowych strategii. W skali globalnej widoczne są znaczne i trwałe postępy w zakresie ograni-

³⁰ <http://www.wecanendpoverty.eu/index.html> [dostęp: 12 maja 2011 r.].

czenia skrajnego ubóstwa oraz w zakresie takich celów, jak: powszechne szkolnictwo podstawowe, równouprawnienie płci w szkolnictwie podstawowym i dostęp do wody. Jednakże około 1,4 miliarda ludzi wciąż żyje w skrajnym ubóstwie³¹ (51% z nich w Afryce Subsaharyjskiej), a 1/6 ludności świata jest niedożywiona. Nie osiągnięto prawie żadnych postępów w zakresie ograniczenia umieralności matek i dzieci, a perspektywy w zakresie dostępu do kanalizacji również nie napawają optymizmem³².

7.2. Plan działań UE na rzecz milenijnych celów rozwoju

Unia Europejska jest świadoma, że daleka jest jeszcze droga do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju w wyznaczonym czasie. Uznaje przy tym ich uniwersalność i konieczność ich zrealizowania. W wydanym w kwietniu 2010 r. komunikacie Komisji³³ podkreśla się, że MCR stanowią pierwszy w historii zestaw wspólnych celów rozwojowych na szczeblu międzynarodowym. Przyczyniły się one do osiągnięcia bezprecedensowego poziomu zgodności i powinny nadal wytyczać kierunek międzynarodowego wsparcia oraz wpływać na mobilizację uczestników tego wsparcia. Komunikat Komisji zawiera plan działań UE, a towarzyszy mu pięć dokumentów roboczych³⁴, które dotyczą: MCR, skuteczności pomocy, finansowania rozwoju, pomocy na rzecz wymiany handlowej oraz programu prac w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju na lata 2010–2013.

W komunikacie podkreślono także, że pomoc rozwojowa ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju. Kryzys pokazał, iż funkcjonuje ona często jak siatka bezpieczeństwa, stanowiąc stabilne źródło finansowania w czasach, gdy przepływy prywatne ulegają zmniejszeniu. Umożliwiła krajom rozwijającym się utrzymanie najważniejszych usług socjalnych i ogólnego funkcjonowania państwa oraz wygenerowanie podstawowej aktywności gospodarczej. Jako taka stanowi ona dobrą inwestycję w regionalną i globalną stabilność³⁵.

Znaczenie MCR podkreślano także w sprawozdaniu w sprawie postępów w osiąganiu milenijnych celów rozwoju, w którym Unia Europejska wzywa do zachowania zintegrowanego, wszechstronnego podejścia do MCR, uznając, że jednostkowe cele i zadania są ze sobą powiązane, i ustanawiając minimalne wymogi na rzecz wyeliminowania ubóstwa³⁶.

8. Ogólne założenia polityki rozwojowej

Najważniejsze założenie polityki rozwojowej Unii Europejskiej zostało ujęte w cytowanym już dokumencie „Konsensus europejski na rzecz rozwoju”: *Kluczem do sukcesu polityk rozwoju jest przyjęcie odpowiedzialności za strategie rozwoju przez kraje partnerskie*. Do państw i organizacji międzynarodowych świadczących pomoc rozwojową należy zachęcanie do możliwie najszerszego udziału w tworzeniu i realizacji strategii rozwoju wszystkich grup społeczeństwa państwa biorcy, a także dostosowywanie strategii współpracy oraz procedur wykonawczych darczyńców do strategii i procedur krajów biorców pomocy³⁷.

³¹ Skrajne ubóstwo oznacza, że osoba na swoje dzienne utrzymanie ma mniej niż równowartość 1 dolara.

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Dwunastopunktowy plan działań UE na rzecz milenijnych celów rozwoju”, COM(2010) 159.

³³ *Ibidem*.

³⁴ SEC(2010) 418; SEC(2010) 419; SEC(2010) 420; SEC(2010) 421 i SEC(2010) 422.

³⁵ Biorąc to pod uwagę, Komisja Europejska ustanowiła także krótkoterminowy instrument tzw. mechanizm Vulnerability FLEX z budżetem w wysokości 500 mln euro na lata 2009–2010. Ma on pomóc najbardziej dotkniętym państwom Afryki, Karaibów i Pacyfiku w przeciwdziałaniu skutkom ogólnoswiatowego kryzysu finansowego i gospodarczego, <http://europa.eu> [dostęp: 12 maja 2011 r.].

³⁶ Sprawozdanie w sprawie postępów w osiąganiu milenijnych celów rozwoju: przegląd śródkresowy w ramach przygotowań do posiedzenia wysokiego szczebla ONZ we wrześniu 2010 r. (2010/2037(INI)), Parlament Europejski, Komisja Rozwoju.

³⁷ Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006.

Unia Europejska prowadzi współpracę na rzecz rozwoju z krajami, terytoriami i regionami rozwijającymi się wymienionymi w wykazie odbiorców pomocy sporządzonym przez Komitet Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD/DAC) i które zostały ujęte w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju³⁸.

Ważnym elementem polityki rozwojowej UE jest wysokość świadczonej pomocy zakwalifikowanej jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA)³⁹. Unia Europejska przyjęła harmonogram dla państw członkowskich, zgodnie z którym do 2015 r. powinny one przekazywać ODA środki w wysokości co najmniej 0,7% swojego DNB⁴⁰, z wartością pośrednią określoną na poziomie 0,56% DNB w 2010 r. Państwa, które osiągnęły już ten poziom (w 2008 r.: Szwecja – 0,98%, Luksemburg – 0,97%, Norwegia – 0,88%, Dania – 0,82%, Holandia – 0,8%, Irlandia – 0,59%), zobowiązane są do niezaprzestawiania wysiłków w tym obszarze. Nowe państwa członkowskie, a więc także Polska, powinny do 2015 r. osiągnąć poziom 0,33% DNB, z wartością pośrednią 0,17% DNB w 2010 r. Dodatkowo co najmniej połowa zwiększonej przez wszystkie państwa członkowskie pomocy przeznaczona powinna być na pomoc dla krajów Afryki, przy poszanowaniu jednak priorytetów poszczególnych państw członkowskich. Rozważana jest również dalsza redukcja długów oraz innowacyjne źródła finansowania, które pomogą w trwały i przewidywalny sposób zwiększyć dostępne zasoby⁴¹.

9. Stosunek mieszkańców UE do udzielania pomocy rozwojowej i milenijnych celów rozwoju

W połowie 2010 r. (z myślą o jesiennym szczycie ONZ w sprawie milenijnych celów rozwoju oraz publikacji zielonej księgi w sprawie unijnej polityki rozwojowej) Eurobarometer przeprowadził badania na temat stosunku mieszkańców UE do pomocy rozwojowej i milenijnych celów rozwoju. Wyniki badania potwierdzają, że 89% respondentów uważało współpracę na rzecz rozwoju za bardzo ważną (45%) lub ważną (44%). Liczba respondentów uznających ją za bardzo ważną wzrosła od 2009 r. o 6%. Dodatkowo ponad połowa respondentów opowiadała się za zwiększeniem pomocy udzielanej przez UE. Trzy czwarte badanych uważało, iż istnieje wartość dodana świadczenia pomocy krajom rozwijającym się. 30% badanych osobiście wspierało działania na rzecz pomocy rozwojowej, udzielając pomocy finansowej (26%) bądź pracując jako wolontariusz (4%). Większość respondentów popierała działania w zakresie pomocy rozwojowej, jednak bez osobistego zaangażowania się w nie. 21% respondentów nie było w ogóle zainteresowane tym obszarem działań.

³⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006; załącznik I: Ameryka Łacińska: 1. Argentyna, 2. Boliwia, 3. Brazylia, 4. Chile, 5. Kolumbia, 6. Kostaryka, 7. Kuba, 8. Ekwador, 9. Salwador, 10. Gwatemala, 11. Honduras, 12. Meksyk, 13. Nikaragua, 14. Panama, 15. Paragwaj, 16. Peru, 17. Urugwaj, 18. Wenezuela; Azja: 19. Afganistan, 20. Bangladesz, 21. Bhutan, 22. Kambodża, 23. Chiny, 24. Indie, 25. Indonezja, 26. Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, 27. Laos, 28. Malezja, 29. Malediwy, 30. Mongolia, 31. Związek Myanmar/Birma, 32. Nepal, 33. Pakistan, 34. Filipiny, 35. Sri Lanka, 36. Tajlandia, 37. Wietnam; Azja Środkowa: 38. Kazachstan, 39. Republika Kirgiska, 40. Tadżykistan, 41. Turkmenistan, 42. Uzbekistan; Bliski Wschód: 43. Iran, 44. Irak, 45. Oman, 46. Arabia Saudyjska, 47. Jemen; Afryka: 48. Republika Południowej Afryki.

³⁹ Oficjalna pomoc rozwojowa (Official Development Assistance, ODA) – obejmuje dotacje i pożyczki przekazane instytucjom sektora publicznego państw rozwijających się, wspierające przede wszystkim rozwój gospodarczy i budowanie dobrobytu w tych krajach. Pożyczki są liczone jako ODA tylko wtedy, gdy zawierają komponent dotacji o wartości przynajmniej 25% wartości pomocy. Do ODA zalicza się także pomoc techniczną. Dotacje, kredyty i pożyczki przeznaczone na cele militarne nie zaliczane są do ODA. Warunkiem zaklasyfikowania pomocy jako ODA jest także uwzględnienie kraju biorcy pomocy na liście ustalonej przez Komitet Pomocy Rozwojowej OECD (Development Assistance Committee, DAC).

⁴⁰ DNB – dochód narodowy brutto; często poziom pomocy jest odnoszony do PKB – produktu krajowego brutto; w skrócie: DNB równa się PKB plus dochody netto z zagranicy.

⁴¹ Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006.

Spośród MCR za najbardziej pilny do rozwiązania respondenci uznali walkę z ubóstwem. Wśród organizacji najlepiej sprawdzających się w udzielaniu pomocy wskazywano obok UE ONZ i Bank Światowy⁴².

10. Wdrażanie polityki rozwojowej

Pomoc rozwojowa Unii Europejskiej wdrażana jest przez programy geograficzne i tematyczne⁴³.

- > Programy geograficzne obejmują współpracę w różnych obszarach z krajami i regionami partnerskimi określonymi na podstawie kryterium geograficznego. Należą do nich kraje Ameryki Łacińskiej, Azji, Azji Środkowej i Bliskiego Wschodu oraz Republika Południowej Afryki. Do obszarów współpracy należą m.in. edukacja, zwiększenie dostępu do świadczeń zdrowotnych, wspieranie aktywnego społeczeństwa obywatelskiego czy wzmocnienie ram instytucjonalnych w celu wspierania zakładania i działania małych i średnich przedsiębiorstw, które tworzą nowe miejsca pracy.
- > Programy tematyczne mają charakter uzupełniający w stosunku do programów geograficznych i obejmują określony obszar leżący w sferze zainteresowań regionów lub grupy krajów partnerskich niezależnie od czynników geograficznych. Należą do nich m.in. walka z najbardziej zakaźnymi chorobami (przeciwdziałanie HIV/AIDS, malarii i gruźlicy), propagowanie równości płci oraz praw kobiet, zwalczanie wszelkich form pracy dzieci, handlu dziećmi i przemocy wobec dzieci czy ustanowienie ram długoterminowej ochrony zasobów wodnych i propagowanie zrównoważonego wykorzystania wody.

11. Finansowanie pomocy rozwojowej

11.1. Budżet Unii Europejskiej na pomoc rozwojową

Unia Europejska (Komisja Europejska i 27 państw członkowskich) utwierdziła w 2009 r. swoją pozycję największego donatora pomocy na rzecz rozwoju, przekazując na ten cel środki w wysokości 48,2 mld euro, co stanowi ponad połowę⁴⁴ światowej oficjalnej pomocy rozwojowej. Sama Komisja przeznaczyła 12 mld euro, z czego wypłaciła 10 mld euro⁴⁵. Największa część pomocy (34,7%) została przekazana na finansowanie działań w zakresie infrastruktury społecznej⁴⁶.

Pomoc rozwojowa UE udzielana jest poprzez instrumenty budżetu ogólnego UE (głównie dział 4 budżetu „UE jako partner na arenie międzynarodowej”), oraz poprzez pozabudżetowy instrument finansowy Europejski Fundusz Rozwoju. EFR finansowany jest z wpłat państw członkowskich UE na podstawie wieloletnich protokołów finansowych. Na finansowanie 9. i 10. edycji EFR na lata 2000–2007 oraz 2008–2013 przeznaczono kwoty odpowiednio około 13,5 mld euro i 22,6 mld euro. Rozpoczęcie 10. edycji EDF planowanej na 2008 r. uległo opóźnieniu ze względu na niepełne wykorzystanie środków z 9. edycji. Polska nie uczestniczy w finansowaniu 9. edycji EFR, będzie natomiast współfinansować 10. edy-

⁴² *Europeans, development aid and the Millennium Development Goals*, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eurobarometer201009_en.pdf [dostęp: 12 maja 2011 r.].

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ 15 państw członkowskich UE będących członkami OECD/DAC udziela 56% całej ODA członków DAC. Członkami DAC są: Australia, Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Japonia, Kanada, Korea Płd., Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Portugalia, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy, Stany Zjednoczone Ameryki, Komisja Europejska.

⁴⁵ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Sprawozdanie roczne 2010 na temat polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju i pomocy zewnętrznej oraz jej realizacji w 2009 r.”, COM(2010) 335 final.

⁴⁶ *Ibidem*.

Tabela 2. Polska pomoc rozwojowa w latach 2001–2009

(w mln dolarów)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA)	35,54	14,37	30,14	117,53	204,98	297,23	362,82	372,37	374,67
Dwustronna, w tym:	30,70	8,99	18,95	24,91	48,16	119,42	155,84	83,83	91,84
Europa	1,34	0,87	11,97	9,07	29,72	15,12	41,07	35,71	23,58
Afryka, w tym:	0,67	0,64	0,66	9,92	1,38	93,73	4,63	12,57	11,10
Afryka Północna	0,11	0,16	0,12	0,27	0,21	0,07	0,04	0,25	0,21
Afryka Subsaharyjska	0,56	0,48	0,54	9,65	0,98	93,56	4,21	12,31	10,38
Ameryka, w tym:	0,29	0,13	0,23	0,12	0,30	0,15	41,34	0,56	0,57
Ameryka Środkowa i Północna	0,17	0,01	0,03	0,02	0,03	0,02	30,82	0,19	0,12
Ameryka Południowa	0,12	0,12	0,20	0,10	0,26	0,13	0,52	0,36	0,44
Azja, w tym:	28,40	7,35	6,09	5,79	16,38	9,62	78,47	31,99	55,01
Bliski Wschód	24,24	0,68	1,14	0,55	0,80	1,42	-2,69*	1,88	1,15
Azja Południowa i Środkowa	2,26	2,37	2,69	2,65	8,82	8,26	12,61	10,04	21,28
Daleki Wschód	1,90	4,30	2,26	2,59	6,77	1,28	68,47	20,07	32,58
Promocja i edukacja rozwojowa	bd	bd	bd	bd	bd	0,37	bd	bd	bd
Wielostronna, w tym:	4,84	5,38	11,19	92,62	156,83	177,81	207,08	288,54	282,83
System Narodów Zjednoczonych	2,68	2,47	3,26	7,88	5,95	7,67	5,96	8,38	6,91
Unia Europejska	0,00	0,00	0,00	76,52	145,09	162,21	198,30	274,23	270,51
Grupa Banku Światowego	2,00	1,32	4,97	5,43	4,75	6,67	0,69	2,40	1,74
Fundusze specjalne i inne agencje	0,16	1,59	2,96	2,80	1,03	1,26	2,14	3,53	3,67
II. Pomoc Oficjalna (OA)**	8,22	15,17	22,41	20,05	OA jest wliczana do ODA				
Razem ODA i OA	43,76	29,54	52,55	137,58	204,98	297,23	362,82	372,37	374,67

* Ujemna kwota wynikała ze spłaty przez Syrię zadłużenia wobec Polski w wysokości 4,2 mln dolarów.

** Pomoc Oficjalna (OA) to pomoc udzielana głównie krajom w okresie transformacji systemowej.

Źródło: na podstawie danych MSZ oraz OECD.

cję, która ma się rozpocząć w 2011 r. Wkład Polski do tej edycji EFR wyniesie 1,3% całości środków i będzie finansowany z części budżetowej, której dysponentem jest minister spraw zagranicznych⁴⁷.

Dodatkowo w ramach Unijnego Instrumentu na rzecz Żywności, który został utworzony pod koniec 2008 r. jako reakcja na wzrost cen żywności (z budżetem w wysokości 1 mld euro), do końca 2009 r. 837 mln euro skierowano na finansowanie konkretnych projektów. Zadaniem tego instrumentu jest wypełnienie luki między pomocą nadzwyczajną a średnio- i długoterminową pomocą na rzecz rozwoju⁴⁸.

Komisja ściśle współpracuje z organizacjami międzynarodowymi, przede wszystkim ONZ i Grupą Banku Światowego. W 2009 r. podpisano z organizacjami należącymi do rodziny ONZ porozumienia opiewające na kwotę 935 mln euro, co stanowi blisko 10% ogólnych zobowiązań UE związanych z pomocą. Porozumienia podpisane z Grupą Banku Światowego dotyczyły 469 mln euro. Środkami tymi zarządzają organizacje międzynarodowe zgodnie z ich wewnętrznymi procedurami, ale Komisja kontroluje, czy zarządzanie przebiega właściwie i zgodnie ze standardami, a niekiedy także procedurami UE⁴⁹.

⁴⁷ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 13062 w sprawie wpłat Rzeczypospolitej Polskiej do budżetu UE, VI kadencja, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/2CF42F07>.

⁴⁸ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Sprawozdanie roczne 2010...”, *op. cit.*

⁴⁹ *Ibidem.*

11.2. Pomoc rozwojowa państw członkowskich na przykładzie Polski⁵⁰

Polska od wielu lat jest państwem dawcą pomocy rozwojowej. Przed 2004 r. pomoc ta świadczona była głównie w ramach umów dwustronnych z państwami biorcami oraz za pośrednictwem organizacji międzynarodowych. W 2003 r. wysokość pomocy rozwojowej wynosiła 52,55 mln dolarów. Od 2004 r., czyli od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, wzrósł poziom świadczonej przez Polskę pomocy rozwojowej (w 2007 r. wynosił on 362,82 mln dolarów). Zmienił się także kanał przepływu pomocy – większość pomocy płynie przez struktury unijnej. W 2008 r. polska pomoc rozwojowa sięgnęła 372,37 mln dolarów, z czego blisko 274,17 mln dolarów stanowiła składka do Unii Europejskiej. Wysokość i kierunki udzielania polskiej pomocy rozwojowej w latach 2000–2009 przedstawia tabela 2.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się osiągnąć wysokość ODA w stosunku do PKB na poziomie 0,17% do 2010 r. i 0,33% do 2015 r. Obecny poziom pomocy jest jednak niższy – 0,08% w 2008 r. i 0,09% w 2009 r. W poprawie tej sytuacji ma pomóc przygotowana w MSZ ustawa o współpracy rozwojowej, która umożliwia między innymi realizację projektów długoterminowych.

Podsumowanie

Pomoc humanitarna i pomoc rozwojowa Unii Europejskiej to wspólny efekt działań Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Dotyczy to zarówno ustalania wspólnych celów i kierunków działania, jak i realizacji tych działań oraz wydatkowania środków. Środki unijne pochodzą ze składek państw członkowskich do wspólnego budżetu UE oraz dobrowolnych składek na rzecz Europejskiego Funduszu Rozwoju. Do tego trzeba dodać wspólne ustalenia dotyczące celów i kierunków działań podejmowane razem z Organizacją Narodów Zjednoczonych oraz innymi państwami darczyńcami.

Doświadczenia pokazują, że taki system wzajemnej współpracy jest niezbędny dla osiągnięcia jak najlepszych efektów z zaangażowanych środków. Tylko wzajemna współpraca oraz unikanie dublowania się działań mogą prowadzić do efektywności, często także do zwiększenia bezpieczeństwa osób świadczących pomoc humanitarną w krajach trzecich.

⁵⁰ Informacje przedstawione w tym rozdziale pochodzą ze strony: www.polskapomoc.gov.pl [dostęp: 12 maja 2011 r.].

BIBLIOGRAFIA



Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 roku. Przewodnik dla posłów i senatorów, GDRG i PAH, Warszawa 2011.



Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2009.
<http://www.polskapomoc.gov.pl>



http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm.



http://ec.europa.eu/europeaid/index_pl.htm.



http://ec.europa.eu/development/index_en.cfm.



http://ec.europa.eu/world/index_en.htm.



<http://www.polskapomoc.gov.pl>.

O AUTORZE

ANNA ZYGIEREWICZ

Doktor nauk ekonomicznych, specjalista ds. społecznych w Biurze Analiz Sejmowych, absolwentka podyplomowego studium wiedzy o krajach rozwijających się na UW, autorka m.in. *Współpraca Polski na rzecz rozwoju na świecie* [w:] *Varia. Z prac Biura Analiz Sejmowych*, E. Karpowicz (red.), seria „Studia BAS”, Warszawa 2007; *Pomoc humanitarna Unii Europejskiej*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2009, nr 12(59); *Współpraca rozwojowa*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2011, nr 3(95).

III

JOLANTA ADAMIEC

**POLITYKA ZAGRANICZNA
I BEZPIECZEŃSTWA
UNII EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (PZiB) wraz z pogłębianiem procesów integracyjnych nabiera coraz większego znaczenia. Jest ona też jednym z kluczowych tematów polskiej prezydencji sprawowanej w drugiej połowie 2011 r. Nie stanowiła ona jednak elementu budowania wspólnoty europejskiej w początkowym okresie i tryb oraz warunki jej formalizowania pozwalają zrozumieć pewne postanowienia (i ograniczenia) obecnie obowiązujących założeń, tak jak zostały one ujęte w traktacie lizbońskim.

1. Podstawy prawne wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

1.1. Od traktatu z Maastricht do traktatu nicejskiego

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa została po raz pierwszy ujęta w ramy traktatowe w Traktacie o Unii Europejskiej (tzw. traktacie z Maastricht, TUE)¹, który integrację europejską oparł na trzech filarach:

- FILAR I** Wspólnoty Europejskie (*European Communities*), czyli pogłębienie integracji gospodarczej w obszarach objętych dotychczas trzema wspólnotami: Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG), Europejską Wspólnotą Węgla i Stali (EWWiS) oraz Europejską Wspólnotą Atomową (Euroatom),
- FILAR II** wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy, CFSP*),
- FILAR III** współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych (*Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters, PJCCM*, pierwotnie funkcjonujące w nieco szerszym ujęciu jako *Justice nad Home Affairs, JHA*).



Źródło: T. Kaczmarek, J.J. Parysek, *Nasza Europa*, Wydawnictwo Empi2, http://www.empi2.pl/czytaj_z_nami/nasza_europa/trzy_filary_unii.htm [dostęp: 18 sierpnia 2010 r.].

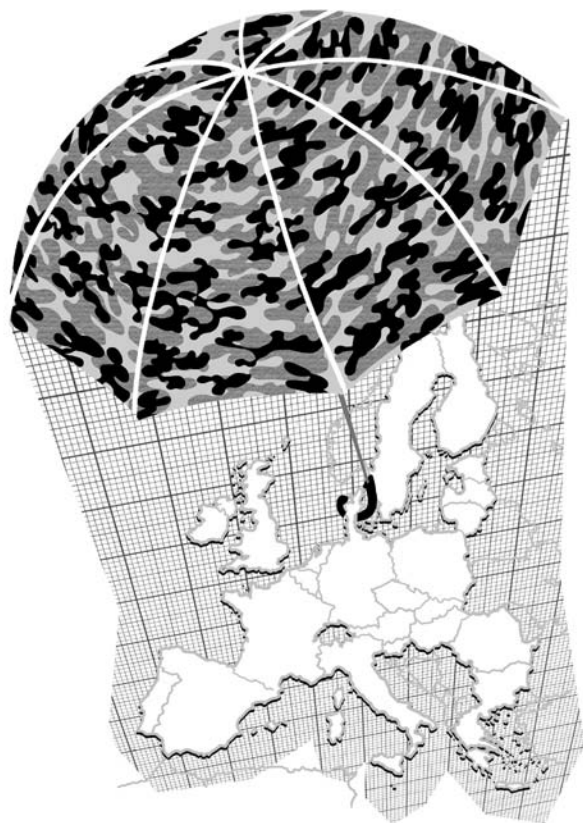
¹ Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht 7 lutego 1992 r., <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> [dostęp: 17 maja 2011 r.].

Drugi i trzeci filar – w przeciwieństwie do filara I – funkcjonowały na zasadzie współpracy międzyrządowej, przy bardzo ograniczonych kompetencjach Komisji i Parlamentu Europejskiego (PE). Było to wynikiem silnego oporu niektórych państw członkowskich wobec rozszerzenia kompetencji wspólnotowych na politykę zagraniczną, bezpieczeństwa czy imigracyjną jako zbyt wrażliwych dla suwerenności narodowej. Efektem był taki właśnie kompromis wydzielający dwa dodatkowe „filary” jako zewnętrzne w stosunku do dotychczasowych Wspólnot Europejskich.

Mimo jednoznacznego wpisania w traktacie – jako jednego z zasadniczych celów – realizacji wspólnej polityki zagranicznej (a w perspektywie także wspólnej polityki obronnej), co miało wzmocniać tożsamość Unii jako samodzielnego podmiotu na arenie międzynarodowej, w praktyce wciąż większość działań odnoszących się do polityki zagranicznej realizowana była raczej na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Nadal więc Unia Europejska nie odgrywała na forum globalnym roli adekwatnej do jej potencjału uwarunkowanego liczbą ludności, rozmiarami terytorialnymi czy wielkością PKB. Szybko powróciły też dyskusje nad pogłębieniem wymiaru wspólnotowego polityki zagranicznej.

Kolejnym krokiem był traktat amsterdamski². Nie wprowadził on znaczących zmian merytorycznych, lecz przede wszystkim uporządkował istniejące zapisy, dzięki czemu całość nabrała większej przejrzystości. Nastąpiło jednak pewne wzmocnienie postanowień odnoszących się do II filaru. Najważniejsze zmiany dotyczyły:

- > wprowadzenia wspólnych strategii jako nowego instrumentu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa,
- > ustanowienia nowej funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, choć na tym etapie była ona połączona z funkcją Sekretarza Generalnego Rady,
- > możliwości mianowania specjalnego przedstawiciela z mandatem odnoszącym się do poszczególnych spraw politycznych,
- > bardziej jednoznacznego zdefiniowania kompetencji Rady Europejskiej, która poza określaniem zasad i ogólnych wytycznych, ma też decydować o wspólnych strategiach oraz przyjmować wspólne działania i wspólne stanowiska,
- > doprecyzowania reguł podejmowania decyzji przez Radę w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym dopuszczenie możliwości decydowania większością kwalifikowaną,
- > ściślejszego powiązania UE i Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE)³, m.in. poprzez wykorzystanie zdolności operacyjnej UZE, a w perspektywie włączenie UZE do UE, jeśli Rada Europejska tak zdecyduje,



² Traktat amsterdamski zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty – Amsterdam, 2 października 1997 r., <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> [dostęp: 17 maja 2011 r.].

³ Unia Zachodnioeuropejska powołana w 1948 r. przez Wielką Brytanię, Francję i kraje Beneluksu w celu wspólnej obrony, rozwiązana 31 marca 2010 r. Na mocy traktatu lizbońskiego znaczną część jej kompetencji i niektóre instytucje przejęła UE.

- > ustanowienia Jednostki Planowania Polityki i Wczesnego Ostrzegania, ulokowanej w Sekretariacie Generalnym Rady i podlegającej Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej: WPZiB).

Traktat nicejski⁴ wprowadził już niewiele zmian w zakresie WPZiB. Zwracają uwagę przede wszystkim decyzje rozszerzające rolę Wysokiego Przedstawiciela o zadania polegające na informowaniu Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich o realizacji wzmocnionej współpracy. Wiąże się to z wprowadzeniem zapisów o wzmocnionej współpracy bezpośrednio do części odnoszącej się do wspólnej polityki zagranicznej, podczas gdy dotychczas ten rodzaj współpracy pomiędzy państwami członkowskimi odnosił się głównie do obszarów objętych układem z Schengen. Z zakresu wzmocnionej współpracy zostały wyłączone sprawy mające wpływ na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne. Z innych ważniejszych zmian warto wskazać doprecyzowanie sposobu wyznaczania specjalnego przedstawiciela, który odtąd miał być wybierany kwalifikowaną większością głosów.

Traktat przyjęty w Nicei z założenia był traktowany jako rozwiązanie przejściowe, otwierające drogę do rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Nie kończył on jednak procesu głębszych reform ustrojowych, które wymagały dłuższego czasu na przedyskutowanie i wypracowanie kompromisu.

1.2. WPZiB w traktacie lizbońskim

Proces osiągnięcia kompromisu okazał się trudniejszy niż oczekiwano. Prace Konwentu przygotowującego nowy traktat zakończyły się w niecałe półtora roku przedłożeniem projektu Konstytucji dla Europy, którą Rada Europejska zatwierdziła 18 czerwca 2004 r. Jednak procedura ratyfikacyjna ujawniła głębokie rozbieżności interesów pomiędzy poszczególnymi krajami i grupami krajów, co uniemożliwiło jej skuteczne zakończenie. W efekcie zrezygnowano z formuły konstytucji, ograniczając się do włączenia jej postanowień do dotychczasowych traktatów unijnych: Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE); przy czym ten ostatni zmienił jednocześnie nazwę na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)⁵. Całość zmian została przyjęta jako traktat lizboński 13 grudnia 2007 r., a procedura ratyfikacyjna zakończyła się niemal dwa lata później, w listopadzie 2009 r. Polska jako przedostatnia zakończyła ten proces, składając dokumenty ratyfikacyjne 12 października 2009 r., na miesiąc przed ostatnimi – Czechami (13 listopada 2009 r.). Nowy traktat reformujący Unię Europejską wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Mimo wycofania się z pewnych propozycji traktatu konstytucyjnego, głównie z myślą o złagodzeniu politycznego wydzwisku proponowanych zapisów, a tym samym ułatwieniu ich społeczno-politycznej percepcji, większość zmian istotnych dla zamierzonej reformy ustrojowej Unii została utrzymana. Wraz z przyjęciem traktatu lizbońskiego nastąpiło zlikwidowanie systemu filarowego, a Unia uzyskała status organizacji międzynarodowej o jednolitym reżimie prawnym⁶.

Nie oznacza to osłabienia kompetencji państw członkowskich w odniesieniu do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dziedzina ta nadal stanowi zasadniczą domenę suwerenności państwowej. Traktat utrzymuje zasadę głosowania jednomyślnego w tym obszarze, przyznając państwom członkowskim pełną swobodę decyzyjną⁷. Wyklucza również przyjmowanie aktów prawodawczych w odniesieniu do WPZiB. Jednocześnie zobowiązuje wszystkie państwa do konsul-

⁴ Traktat z Nicei, 26 lutego 2001 r., http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/12001C/pdf/12001C_EN.pdf [dostęp: 17 maja 2011 r.].

⁵ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83 z 30 marca 2010 r.

⁶ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 44–46.

⁷ *Unia Europejska na forum globalnym*, Departament Analiz i Strategii Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, „Biuletyn Analiz” 2009, nr 23, s. 11.

towania się z pozostałymi w ramach Rady Europejskiej lub Rady UE (dalej: Rada) przed podjęciem jakichkolwiek działań na arenie międzynarodowej bądź zaciągnięciem zobowiązań, które mogłyby wpłynąć na interesy Unii, oraz ustanawia zbiorową samoobronę: w przypadku zbrojnej napaści na którekolwiek z państw UE, pozostałe mają obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków.

Jedną z ważniejszych merytorycznie zmian (a przy tym bardziej zauważalnych dla przeciętnego obywatela) jest przeformułowanie roli Wysokiego Przedstawiciela. Nowy traktat nadał mu bardzo silną pozycję, począwszy od zmiany nazwy samego stanowiska, przez sposób powoływania na tę funkcję, a skończywszy na zakresie zadań.

Dotychczas zadania związane ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa wykonywał w praktyce Sekretarz Generalny Rady, w tej roli określany jako Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB. Nowy traktat ustanowił odrębne stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wybór na to stanowisko dokonywany jest większością kwalifikowaną przez Radę Europejską i podlega akceptacji przez Parlament Europejski wraz z całym składem Komisji Europejskiej. Wysoki Przedstawiciel jest jednocześnie jednym z wiceprzewodniczących Komisji Europejskiej oraz przewodniczy Radzie ds. Zagranicznych.

Podkreśla się jednak, że w odniesieniu do reprezentowania UE na zewnątrz traktat lizboński doprowadził do pewnego nakładania się kompetencji, bowiem art. 15 TUE stwierdza, że: *Przewodniczący Rady Europejskiej zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa*. Jednocześnie art. 27 TUE stanowi, że: *Wysoki przedstawiciel reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych*. Parlament Europejski – interpretując tę niespójność – wskazał, że do Przewodniczącego Rady powinny należeć głównie funkcje reprezentacyjne, zwłaszcza w relacjach UE z szefami państw i na międzynarodowych posiedzeniach wysokiego szczebla⁸. Bez wątplenia jednak kwestia ta będzie jeszcze przedmiotem wielu debat i kontrowersji. Zwłaszcza że prawo reprezentowania Unii ma również Przewodniczący Komisji, jak i rotacyjne prezydencje.

Nowe znaczenie uzyskał także wymiar obronny WPZiB, wyodrębniony w traktacie lizbońskim jako wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Stopniowe pogłębianie współpracy w dziedzinie obrony miało miejsce już od traktatu z Maastricht, najpierw w ramach UZE, a od szczytu w Helsinkach w 1999 r. oficjalnie jako europejska polityka bezpieczeństwa i obrony⁹. Traktat lizboński rozszerzył katalog tzw. misji petersberskich¹⁰ m.in. o wspólne działania rozbrojeniowe, doradztwo wojskowe czy operacje stabilizacyjne po zakończeniu konfliktów, a także wprowadził mechanizm „stałej współpracy strukturalnej” pomiędzy państwami mającymi większą wydolność obronną i zamierzającymi przyjąć na siebie dalej idące zobowiązania w prowadzeniu bardziej wymagających misji. Traktat potwierdza też wolę wzmacniania unijnych zdolności wojskowych przez formalne włączenie do zakresu prawa pierwotnego Europejskiej Agencji Obrony¹¹.

⁸ Sprawozdanie w sprawie wpływu traktatu lizbońskiego na rozwój równowagi instytucjonalnej w Unii Europejskiej (2008/2073(INI)) z 7 marca 2009 r., Komisja Spraw Konstytucyjnych, Parlament Europejski, s. 56–59.

⁹ Helsinki European Council 10–11.12.1999. Presidency Conclusions, http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm# [dostęp: 5 sierpnia 2010 r.].

¹⁰ Misje petersberskie to zbiór zadań z zakresu polityki bezpieczeństwa, przyjęty do realizacji przez Unię Zachodnioeuropejską na konferencji w mieście Petersberg niedaleko Bonn w 1992 r. Pierwotnie obejmowały one zadania humanitarne, w tym ratownicze, misje pokojowe oraz misje zarządzania sytuacjami kryzysowymi. Traktat amsterdamski włączył je do zadań WPBiO.

¹¹ Council Joint Action 2004/551/CFSP, OJ L 245 z 17.07.2004.

2. Rola organów UE we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa

2.1. Parlament Europejski

Rola Parlamentu Europejskiego w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest dość ograniczona. Przeciwnie rozszerzeniu jego kompetencji przemawiała obawa przed nadaniem mu większego znaczenia niż mają parlamenty narodowe. W efekcie jego wpływ sprowadza się raczej do funkcji konsultacyjnej. Artykuł 36 TUE przewiduje:

- > mechanizm regularnych konsultacji najważniejszych aspektów i podstawowych kierunków WPZiB oraz informowanie o rozwoju tych polityk ze strony Wysokiego Przedstawiciela; ma on również czuwać nad tym, aby poglądy PE zostały należycie uwzględnione,
- > możliwość wystosowania przez PE pytań lub zaleceń do Rady i do Wysokiego Przedstawiciela,
- > debatę parlamentarną dwa razy w roku na temat postępów w realizacji WPZiB, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Realnym instrumentem oddziaływania Parlamentu Europejskiego na działania podejmowane w ramach wspólnej polityki zagranicznej jest kontrola budżetu. Zgodnie z art. 314 TfUE każda instytucja, z wyjątkiem Europejskiego Banku Centralnego, sporządza swój preliminarz wydatków, włączany następnie do projektu rocznego budżetu Unii, podlegającego zatwierdzeniu przez PE. Ma on prawo wniesienia poprawek do projektu budżetu, może go także odrzucić, co skutkuje koniecznością przedłożenia nowego projektu. Rada musi również konsultować z PE szczególne procedury w sprawie szybkiego dostępu do pieniędzy przeznaczonych na natychmiastowe finansowanie inicjatyw w ramach WPZiB, a zwłaszcza działań przygotowawczych do misji utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa.

2.2. Rada Europejska i Rada

Rada Europejska określa strategiczne interesy UE oraz ustala cele i ogólne wytyczne WPZiB, a w szczególnej sytuacji międzynarodowej zwoływane jest jej nadzwyczajne posiedzenie. Traktat lizboński otworzył również wyjątkową furtkę w obszarze polityki bezpieczeństwa, umożliwiając Radzie Europejskiej podjęcie decyzji o stworzeniu wspólnej obrony, jeżeli jednomyślnie podejmie taką decyzję. Do kompetencji Rady Europejskiej należy też mianowanie Wysokiego Przedstawiciela ds. PZiB oraz odwołanie go według tej samej procedury.

Na posiedzeniach poświęconych sprawom zagranicznym Rada zajmuje się całą zewnętrzną działalnością Unii, w tym wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, handlem zagranicznym i współpracą rozwojową. Rada w tej formacji czuwa także nad wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony. Utało się, że dwa razy w roku w posiedzeniach Rady ds. Zagranicznych uczestniczą ministrowie obrony, którzy oprócz tego spotykają się nieformalnie we własnym gronie (też dwa razy w roku). Radzie ds. Zagranicznych przewodniczy Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa. Oficjalne stanowiska Rady są publikowane w formie konkluzji lub oświadczeń Rady. Oświadczenia może wydawać także prezydencja i Wysoki Przedstawiciel.

Organami pomocniczymi Rady są: Komitet Stałych Przedstawicieli (*Comité des représentants permanents*, COREPER) oraz Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (*Political and Security Committee*, PSC), które skupiają ambasadorów lub wyższych urzędników państw członkowskich akredytowanych przy Unii Europejskiej. COREPER przygotowuje wszystkie jej prace, a PSC zajmuje się politycznymi kwestiami bezpieczeństwa. Śledzi on międzynarodową sytuację w dziedzinach objętych swoimi kompetencjami i uczestniczy w wytyczaniu kierunków polityki. Komitet ten zbiera się przynajmniej dwa razy na tydzień i pod egidą Rady sprawuje polityczną kontrolę i strategiczny nadzór nad operacjami zarządzania kryzysowego.

Posiedzenia PSC i COREPER przygotowują grupy robocze wyznaczone do konkretnych regionów (np. Bliski Wschód czy Bałkany) lub konkretnych tematów (np. prawa człowieka, ONZ, walka z terroryzmem). Składają się one z ekspertów państw członkowskich UE i Komisji. Grupy robocze opracowują wspólne analizy sytuacji w państwach trzecich i analizy zagadnień multilateralnych oraz przygotowują wspólne stanowiska. Redagują propozycje dotyczące środków realizacji WPZiB, takich jak oświadczenia wydawane przez prezydencję w imieniu UE oraz formułują zalecenia dotyczące przyszłych inicjatyw.

2.3. Komisja Europejska

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa jest dziedziną, w której rola Komisji jest mocno ograniczona, w wielu kwestiach pełni ona jedynie funkcje pomocnicze. Szczególną formą włączenia Komisji w działania UE w tym obszarze jest Wysoki Przedstawiciel ds. PZiB, który jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji, lecz jednocześnie jako jedyny członek KE nie jest mianowany przez jej Przewodniczącego.

Co do zasady Komisja zapewnia spójność różnych dziedzin działań zewnętrznych Unii, ale jej właściwe kompetencje ograniczone są do działań zewnętrznych spoza obszaru WPZiB (art. 22 TUE). Najważniejsze odnoszą się do prowadzenia negocjacji z krajami trzecimi w sferze wspólnej polityki handlowej; koordynacji działań Unii i państw członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i programów pomocowych, w tym pomocy humanitarnej; nadzorowania stosunków z organami Organizacji Narodów Zjednoczonych i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju i innymi organizacjami międzynarodowymi.

Funkcje pomocnicze Komisja wypełnia głównie w stosunku do Wysokiego Przedstawiciela. Ważniejsze z nich dotyczą między innymi kierowania pytań oraz występowania z inicjatywami lub wnioskami do Rady (art. 30 TUE), proponowania środków krajowych lub instrumentów unijnych w odniesieniu do misji utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa (art. 42 TUE), wystosowania do Rady wniosku o zastosowanie klauzuli solidarności na wypadek ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (art. 222 TfUE).

2.4. Wysoki Przedstawiciel

Wysoki Przedstawiciel wykonuje w sprawach zagranicznych funkcje, które dotychczas były pełnione przez zmieniającą się co sześć miesięcy prezydencję, Sekretarza Generalnego Rady oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych. Jest on zatem odpowiedzialny za prowadzenie tej polityki, przedkładanie stosownych propozycji Radzie, zapewnienie spójności działań zewnętrznych i koordynację całości polityki. Jednocześnie jest instytucją pośredniczącą między Radą a Parlamentem Europejskim, bowiem do jego zadań należy – z jednej strony – przedkładanie Radzie wniosków i inicjatyw; z drugiej strony – konsultacje z Parlamentem Europejskim w zakresie głównych spraw związanych z PZiB i PBiO oraz informowanie PE o rozwoju tych polityk. Odgrywa również istotną rolę w przypadku przeprowadzania misji utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, bowiem czuwa nad koordynacją cywilnych i wojskowych ich aspektów.

Pierwszym Wysokim Przedstawicielem ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej Unii Europejskiej, pełniącym funkcję od 1 grudnia 2009 r., została Catherine Margaret Ashton, baronessa Ashton of Upholland, Lady Ashton, ur. 20 marca 1956 r., brytyjska polityk, członkini Partii Pracy, należąca do Izby Lordów, była komisarz Unii Europejskiej ds. handlu międzynarodowego.

Nową strukturą wspierającą Wysokiego Przedstawiciela jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ). Składa się ona z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji oraz osób wskazanych przez

krajowe służby dyplomatyczne. ESDZ jest autonomiczną strukturą Unii Europejskiej, niezależną od Sekretariatu Generalnego Rady i od Komisji¹². Integralną częścią Służby mają być delegacje Unii Europejskiej, które są konkretnymi formami obecności UE w świecie, z szefami delegacji działającymi w randze ambasadorów. W październiku 2010 r. został powołany Sekretarz Generalny ESDZ oraz jego dwóch zastępców – jednym z nich został Polak, Maciej Popowski. Ich zadaniem jest bieżące, administracyjne i budżetowe, zarządzanie tą strukturą.

3. Wybrane aspekty realizacji WPZiB

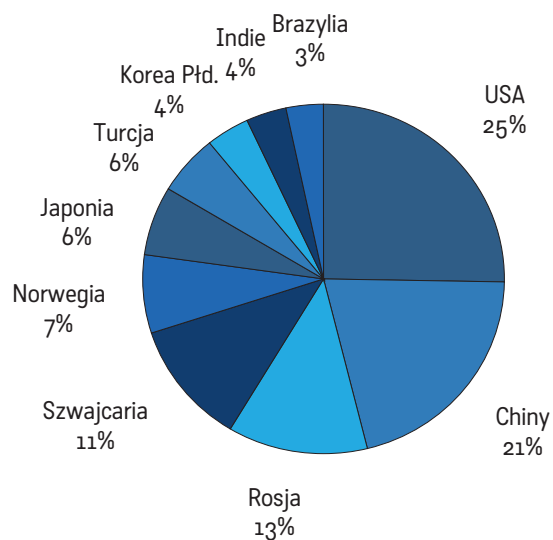
3.1. Strategiczni partnerzy UE

Najważniejszym partnerem, a jednocześnie głównym rywalem UE są **Stany Zjednoczone**, będące – z jednej strony – punktem odniesienia dla aspiracji gospodarczych Unii, a z drugiej strony – kluczowym podmiotem we współpracy przy przeciwdziałaniu globalnym zagrożeniom. Sformalizowanie tej współpracy nastąpiło po raz pierwszy w 1990 r. przez przyjęcie „Deklaracji transatlantyckiej”¹³, rozszerzonej pięć lat później przez „Nową agendę transatlantycką”¹⁴. Regularnie raz w roku odbywa się szczyt UE–USA (w razie potrzeby organizowane są też szczyty nadzwyczajne), na przemian w Waszyngtonie i w jednym z miast europejskich. Ostatnie takie spotkanie odbyło się w listopadzie 2010 r. w Lizbonie. We wspólnym komunikacie¹⁵ wydanym na zakończenie szczytu jako najważniejsze wspólne cele wskazano: trwały wzrost gospodarczy, sprzyjający tworzeniu miejsc pracy, w tym w nowych, dopiero powstających, dziedzinach; sprostanie wyzwaniom globalnym, takim jak zmiany klimatu i rozwój światowy; wzmocnienie bezpieczeństwa obywateli.

Relacje ze Stanami Zjednoczonymi najsprawniej rozwijają się w obszarze gospodarczym. Wartość dziennych przepływów handlowych i inwestycyjnych między UE a USA wynosi ok. 1 mld dolarów, a łączny handel obu partnerów stanowi 40% całości handlu światowego. Wkrótce po przyjęciu „Nowej agendy transatlantyckiej” oba kraje zawarły „Transatlantyckie partnerstwo gospodarcze”, które zaowocowało powstaniem Transatlantyckiej Rady Gospo-

Dziesięciu najważniejszych partnerów handlowych Unii Europejskiej w 2009 r.

(w % udziału w całości obrotów)



Źródło: European Commission, Trade statistics, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/> [dostęp: 30 sierpnia 2010 r.].

¹² Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 2010/427/EU, OJ L 201/30 z 3 sierpnia 2010 r.

¹³ Transatlantic Declaration on EC-US Relations, 1990, http://www.eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf [dostęp: 30 sierpnia 2010 r.].

¹⁴ New Transatlantic Agenda, http://www.eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf [dostęp: 30 sierpnia 2010 r.].

¹⁵ EU-US Summit Joint Statement, Lisbon, November 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/117897.pdf [dostęp: 30 sierpnia 2010 r.].

darczej w 2007 r.¹⁶. Rada spotyka się co najmniej dwa razy w roku na szczepku sekretarza stanu i komisarza. Do najważniejszych tematów podejmowanych przez Radę należą: harmonizacja regulacji (np. wymogów fitosanitarnych, testowania kosmetyków, bezpieczeństwa sprzętu elektrycznego), ochrona praw intelektualnych, standardy obowiązujące na rynkach finansowych itp. Równolegle funkcjonują płaszczyzny dialogu transatlantyckiego niezależne od administracji centralnej, obejmujące między innymi przedstawicieli biznesu, konsumentów, pracowników najemnych itp.

Na płaszczyźnie politycznej relacje te rozwijały się mniej harmonijnie. Zwłaszcza za prezydentury Geорга Busha uległy one pewnemu ochłodzeniu w wyniku całkowicie odmiennego podejścia do globalnych problemów bezpieczeństwa. UE od początku w swoich działaniach na forum międzynarodowym kładła nacisk na podejście multilateralne do problemów globalnych i na stworzenie efektywnego systemu zarządzania w skali światowej przez podniesienie skuteczności i silniejsze uprawomocnienie organizacji międzynarodowych¹⁷. Administracja Busha preferowała samodzielne realizowanie celów politycznych, bez konsultowania się z Unią Europejską. Wraz z wyborem Baracka Obamy ożyły nadzieje przywódców europejskich na przekonanie Stanów Zjednoczonych do modelu multilateralnego w rozwiązywaniu problemów globalnych¹⁸.

Stosunki z **Rosją** opierają się na obowiązującej od 1997 r. umowie o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*), której rdzeń stanowią kwestie handlowe, choć obejmuje ona też inne aspekty szeroko rozumianej współpracy gospodarczej jak i ramy dialogu politycznego. Umowa została zawarta na 10 lat, lecz corocznie jest automatycznie odnawiana do czasu zakończenia negocjacji nad nowym porozumieniem – PCA 2 – rozpoczętych w grudniu 2008 r. Od 2005 r. współpraca unijno-rosyjska rozwijana jest ponadto w ramach czterech tzw. wspólnych przestrzeni. Dotyczą one działalności gospodarczej, spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, problematyki bezpieczeństwa zewnętrznego oraz zagadnień związanych z badaniami i edukacją.

Dotychczasowa współpraca nie przynosi oczekiwanych rezultatów. Nawet kształtowanie wspólnej przestrzeni gospodarczej, stosunkowo najbardziej zaawansowane, dalekie jest od osiągnięcia zamierzonego celu, tj. stopniowej integracji rynkowej. Rosja podchodzi do współpracy z Unią wybiórczo – zainteresowana jest uzgodnieniami w obszarach, w których może osiągać znaczące korzyści (np. handel produktami stalowymi), podczas gdy w innych zajmuje sztywne stanowisko. Przykładem może być sprawa mechanizmu wczesnego ostrzegania o wstrzymaniu dostaw nośników energii, który nie zapobiegł przerwaniu rosyjskich dostaw do wielu państw UE w styczniu 2009 r. Przez wiele lat nie udało się również osiągnąć porozumienia w tak, wydawałoby się, mało kontrowersyjnych kwestiach, jak stopniowa likwidacja opłat lotniczych za przeloty nad Syberią dla przewoźników europejskich czy przywrócenie dostaw ropy naftowej rurociągiem „Przyjaźń” do rafinerii w Możejkach¹⁹.

Dążąc do przełamania impasu, UE zaproponowała Rosji nową formułę o nazwie „Partnerstwo dla modernizacji”. Wspólne oświadczenie w tej sprawie zostało podpisane 1 czerwca 2010 r. podczas szczytu UE–Rosja, choć nie udało się uzgodnić wspólnego tekstu memorandum²⁰. Według ocen dyplomatów i ekspertów przeszkodą była niechęć Rosji do powiązania wymiany technologii i modernizacji ze zobowiązaniem do demokratyzacji i reform²¹. Najszybciej w nową

¹⁶ Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the European Union and the United States of America, Washington, 30 April 2007, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/may/tradoc_134654.pdf [dostęp: 30 sierpnia 2010 r.].

¹⁷ A Secure Europe in a Better World. The European Security Strategy, Brussels, December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [dostęp: 30 sierpnia 2010 r.].

¹⁸ „The EU and the World in 2009. European Perspectives on the New American Foreign Policy Agenda”, EUISS Report No. 04, January 2009, European Union Institute for Security Studies, Paryż.

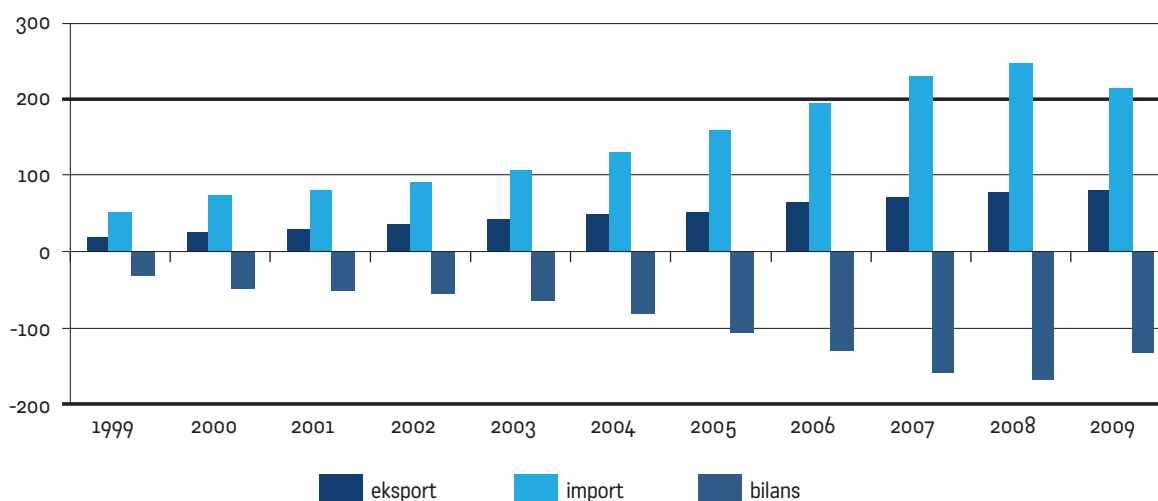
¹⁹ J. Ćwiek-Karpowicz, R. Formuszewicz, *Partnerstwo dla modernizacji – nowa inicjatywa UE wobec Rosji*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 44 (652).

²⁰ *EU and Russia launch new partnership for modernization*, Press Release, IP/10/649, 1 czerwca 2010 r.

²¹ *Rosja–UE: Partnerstwo dla modernizacji, ale wciąż z wizjami*, „Rzeczpospolita” z 2 czerwca 2010 r.

Handel UE z Chinami w latach 1999–2009

(w mld euro)



Źródło: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external_trade/data/main_tables [dostęp: 1 września 2010 r.]

formułę relacji z Rosją włączyły się Niemcy, które już w połowie lipca 2010 r. podpisały kilka dwustronnych umów inwestycyjnych z Rosją. Sama koncepcja partnerstwa jest zresztą przeniesieniem na płaszczyznę unijną strategii Niemiec, realizowanej już wcześniej w stosunkach bilateralnych. Zgodnie z nią, w zamian za zapewnienie optymalnych warunków wejścia na rosyjski rynek, Rosja mogłaby uzyskać dostęp do nowoczesnych technologii, co w dalszej kolejności miałoby stymulować przemiany wewnętrzne w Rosji. Unia, przynajmniej na obecnym etapie, stara się wysuwać na pierwszy plan potrzebę demokratyzacji równoległe z zacieśnianiem stosunków gospodarczych. Dopiero w praktyce okaże się, czy górę weźmie podejście unijne, czy pragmatyka stosunków dwustronnych.

W relacjach dwustronnych Unii Europejskiej największym wyzwaniem są stosunki z **Chinami**. Z jednej strony, rosnące znaczenie gospodarcze Chin nie pozostaje bez wpływu na sytuację polityczną i bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Z drugiej strony, klasyczna strategia polityczna UE wydaje się napotykać trudny do przeniknięcia „chiński mur”, zarówno na polu gospodarczym, jak i politycznym, a zwłaszcza nieprzezwyciężania praw człowieka.

Trzonem wzajemnych stosunków jest wymiana handlowa. Handel UE z Chinami od końca lat 90. XX wieku rośnie niezwykle dynamicznie i to głównie po stronie importu, przyczyniając się do szybkiego narastania deficytu handlowego. Wyjątkiem na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia był tylko rok 2009, kiedy to import zmalał przy nieco rosnącym eksporcie, co pozwoliło obniżyć deficyt handlowy Unii. Jednak był to raczej skutek ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego, który mocniej uderzył w kraje europejskie niż w Chiny, a nie trwała zmiana tendencji. Niepokojąca jest rosnąca liczba fałszowanych wyrobów docierających z Chin na rynek unijny. W 2009 r. 64% podróbek skonfiskowanych w krajach UE zostało wyprodukowane w Chinach; najczęściej była to podrobiona odzież znanych marek, zabawki, kosmetyki, sprzęt agd, a od roku szybko zwiększa się udział wyrobów tytoniowych²².

Podstawą dwustronnych relacji Unii Europejskiej z Chinami jest układ w sprawie handlu i stosunków dwustronnych z 1985 r. Od 2007 r. toczą się negocjacje w sprawie poszerzenia zakresu współpracy gospodarczej i zawarcia układu o partnerstwie i współpracy. Założeniem po stronie Unii jest objęcie porozumieniem 24 obszarów współpracy, w tym prawa własności intelektualnej, spraw społecznych, ale też i współpracy politycznej. Negocjacje toczą się bardzo

²² D. Walewska, *Chińska kontrabanda zalewa UE*, „Rzeczpospolita” z 2 września 2010 r.



człowieka. Jedyne sygnały, jaki się pojawił w tym kontekście, został zawarty w oświadczeniu Przewodniczącego Rady UE wydanym na zakończenie szczytu²⁴.

Przewaga interesów gospodarczych państw członkowskich UE w stosunkach z Chinami sprawia, że kwestie polityczne, a zwłaszcza przestrzeganie praw człowieka są bardzo słabo podnoszone we wzajemnych relacjach. Od 1995 r. prowadzony jest wprawdzie formalny dialog w sprawie praw człowieka, ale nie przynosi on żadnych konkretnych rezultatów. Spotkania odbywają się w dwóch rundach w ciągu roku. Służą one podniesieniu przez Unię istotnych kwestii budzących niepokój społeczności europejskiej, takich jak: kara śmierci, prawa mniejszości, tzw. reedukacyjne obozy pracy, wolności obywatelskie i polityczne. W ostatnim raporcie rocznym²⁵ Rada przyznaje, że forum to stanowi głównie płaszczyznę wymiany poglądów i brak jest konkretnych rezultatów tej dyskusji. Wskazuje na nadal dramatyczną sytuację w takich sprawach, jak: praworządność i uregulowania dotyczące zawodów prawniczych, bezprawne zatrzymania i stosowanie tortur, wolność wyrażania opinii, stowarzyszania się, religii i przekonań, swoboda składania petycji i prześladowanie sygnatariuszy petycji, prawa osób należących do mniejszości, stosowanie na szeroką skalę kary śmierci.

Organizacje praw człowieka od lat zwracają także uwagę na prześladowanie w Chinach mniejszości tybetańskiej. Według najnowszego raportu Human Rights Watch²⁶ po zamieszkach, do jakich doszło w Lhasie oraz w kilku miejscowościach zamieszkałych przez ludność tybetańską, tysiące osób zostało aresztowanych, a część z nich skazana na wielo-

wolno – jak dotychczas zamknięta została dopiero jedna czwarta rozdziałów negocjacyjnych.

Oficjalnym forum kontaktów dwustronnych są coroczne szczyty UE–Chiny. Podczas ostatniego szczytu w październiku 2010 r. podkreślono przede wszystkim rolę współpracy gospodarczej, której znaczenie zostało potwierdzone w procesie wychodzenia ze światowego kryzysu ekonomicznego. Oddziaływanie gospodarki chińskiej w tym okresie wzmocniło przekonanie o konieczności nadania wzajemnym relacjom większego znaczenia, przy czym z punktu widzenia Unii kluczowe jest eliminowanie barier w handlu i możliwościach inwestycyjnych. Oficjalny komunikat²³ podkreśla również potrzebę wspierania wspólnych wysiłków w kierunku oszczędności energii, efektywności energetycznej oraz gospodarki niskoemisyjnej i sprzyjającej środowisku, a na płaszczyźnie politycznej wskazuje potrzebę współpracy w zwalczaniu piractwa. Nie podejmuje natomiast problemu przestrzegania praw

²³ 13th EU–China Summit, Joint Press Communiqué, Brussels, 6 October 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/116908.pdf [dostęp: 17 maja 2011 r.].

²⁴ Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, and José Manuel Barroso, President of the European Commission, following the EU–China summit, Brussels, 6 October 2010, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/116907.pdf> [dostęp: 17 maja 2011 r.].

²⁵ „Prawa człowieka i demokracja na świecie”, sprawozdanie z działań UE od lipca 2008 r. do grudnia 2009 r., Rada Unii Europejskiej, 8363/1/10 REV 1, Bruksela, 11 maja 2010 r.

²⁶ „I Saw It with My Own Eyes. Abuses by Chinese Security Forces in Tibet, 2008–2010”, Human Rights Watch, New York, July 2010.

letnie wyroki więzienia. Przy czym konkretne dane na ten temat są niepełne i niemożliwe do weryfikacji. Oficjalne źródła mówią o 953 osobach zatrzymanych w Tybetańskim Regionie Autonomicznym i 76 skazanych, lecz przebieg ich procesów i wydane wyroki nie są znane. Informacje o represjach, które spotkały ludność tybetańską poza Regionem Autonomicznym, są jeszcze bardziej wyrywkowe. Wiadomo, że w prefekturze Gannan w prowincji Gansu zatrzymano 2224 osoby, z których zwolniono 1870. Brak informacji, co dzieje się z większością z 354 osób, które nie zostały zwolnione. Przewodniczący sądu w Gannan oświadczył jedynie, że wydano 10 wyroków kary więzienia na 10–15 lat i 8 wyroków na 5–10 lat. W dwóch innych prefekturach w prowincji Syczuan zatrzymano łącznie 670 osób, lecz nie wiadomo, ile zostało skazanych.

3.2. Europejska polityka sąsiedztwa

Idea europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS)²⁷ zrodziła się w odpowiedzi na obawy, że rozszerzenie Wspólnoty może wytworzyć kolejne podziały i animozje między nową Unią a jej bezpośrednimi sąsiadami na wschodzie i na południu. W tle była również obawa przed destabilizacją nowych granic Unii i nasileniem nielegalnej imigracji. „Dokument strategiczny dot. europejskiej polityki sąsiedztwa”²⁸ zakłada budowanie uprzywilejowanych relacji gospodarczych i politycznych między Unią a państwami objętymi strategią, nie przyjmuje jednak perspektywy głębszej integracji ze strukturami unijnymi.

Polityką sąsiedztwa objętych jest 16 krajów z trzech grup regionalnych: basenu Morza Śródziemnego, Kaukazu Południowego i Europy Wschodniej (Rosja jednostronnie odmówiła udziału). Jej szczegóły ustalane są indywidualnie dla każdego z krajów (tzw. *Action Plans*), wskazujących cele krótko- i średnioterminowe (3 do 5 lat). Z czterema krajami: Białorusią, Algierią, Libią i Syrią uzgodnienia takie nie zostały jeszcze zawarte. Formą wielostronną wzbogacenia EPS są inicjatywy współpracy dla każdego z regionów:

- > Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego – zainaugurowana w lipcu 2008 r., jest pogłębioną formą wcześniejszego procesu barcelońskiego,
- > Synergia Morza Czarnego – zapoczątkowana w Kijowie w lutym 2008 r., uwzględniająca między innymi współpracę dotyczącą ruchu przygranicznego,
- > „Partnerstwo wschodnie” – uruchomione z inicjatywy Polski i Szwecji w maju 2009 r. w Pradze.

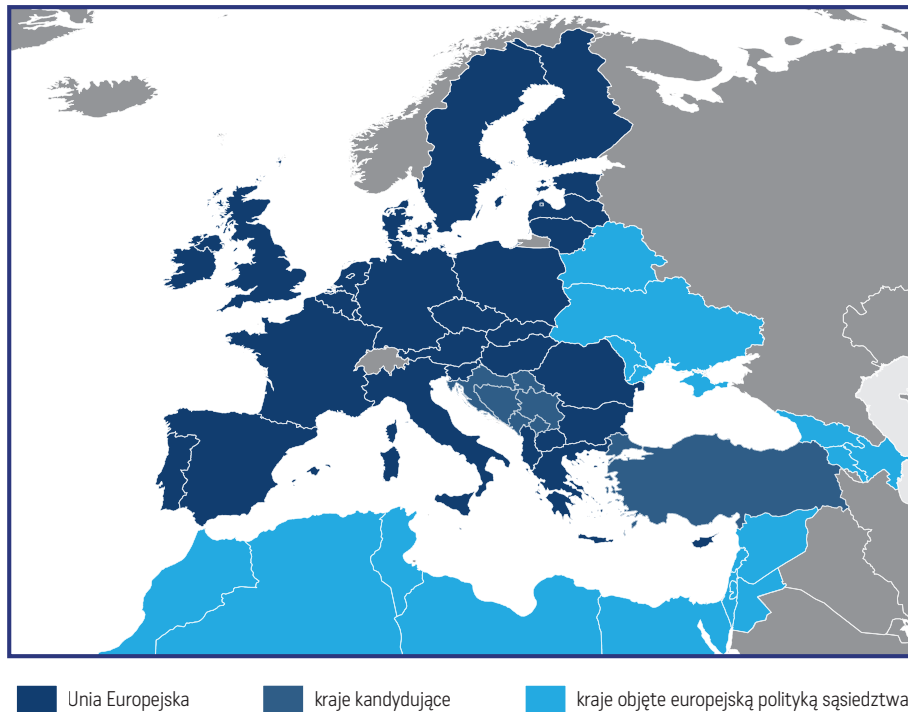
Głównym narzędziem współpracy w ramach EPS jest europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa (*European Neighbourhood and Partnership Instrument, EIPN*)²⁹, który zastąpił programy MEDA i TACIS, funkcjonujące wcześniej odpowiednio w regionie śródziemnomorskim i w krajach WNP. W latach 2007–2013 na EIPN przeznaczono 12 mld euro, o 32% więcej niż w budżecie na lata 2000–2006. Pieniądze kierowane są najczęściej na projekty wspierające demokratyzację, ochronę praw człowieka i podstawowych wolności oraz budowę gospodarki rynkowej, w tym: wsparcie dla sektora prywatnego, łagodzenie skutków transformacji ustrojowych, rozwój infrastruktury i gospodarki wiejskiej. Chętnie wspierane są także programy transgraniczne angażujące do współpracy kilka państw.

W kontekście zainteresowań Polski warto przyjrzeć się bliżej „Partnerstwu wschodniemu” (PW). Jest to pierwsza całościowa inicjatywa skierowana do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy oraz Ukrainy. Współpraca rozwijana ma być w takich dziedzinach, jak: prawa człowieka, gospodarka rynkowa, zrównoważony rozwój, dobre zarządzanie, bezpieczeństwo energetyczne, pogłębianie kontaktów naukowych i kulturalnych. Do głównych celów PW należą: doprowadzenie do ustanowienia politycznego stowarzyszenia, stworzenie kompleksowych stref wolnego handlu państw

²⁷ Oficjalna polityka UE wobec krajów z nią sąsiadujących, zaprezentowana przez Komisję Europejską w 2003 r., formalnie przyjęta w 2004 r. [COM(2004) 373 final, z 12 maja 2004 r.], obejmuje 16 krajów.

²⁸ „European Neighbourhood Policy”, Strategy Paper, COM(2004) 373 final, Bruksela, 12 maja 2004 r.

²⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.Urz. UE L 310 z 9 listopada 2006 r.



partnerskich z UE, liberalizacja reżimu wizowego (a docelowo ustanowienie reżimu bezwizowego) oraz zbudowanie współpracy wielostronnej w postaci czterech platform tematycznych:

- > ds. demokracji, dobrego zarządzania i stabilności,
- > ds. integracji gospodarczej i konwergencji z politykami UE,
- > ds. bezpieczeństwa energetycznego,
- > ds. kontaktów międzyludzkich.

Podstawą pogłębionej współpracy mają być umowy stowarzyszeniowe zawarte odrębnie z każdym z krajów objętych PW. Negocjacje umów prowadzone są już ze wszystkimi, oprócz Białorusi, państwami z tej grupy³⁰. Współpracy towarzyszy program wsparcia realizowany zarówno na płaszczyźnie bilateralnej, jak i wielostronnej. Według wyliczeń Komisji Europejskiej, w latach 2010–2013 alokacja łączna na kraje PW wyniesie 1,9 mld euro środków pomocowych.

Jako pierwszy element działań wielostronnych już w 2009 r. ruszył projekt zintegrowanego zarządzania granicami (*Integrated Border Management*) z pulą środków w wysokości blisko 50 mln euro. Pod koniec 2010 r. został zainaugurowany program wspierania małej i średniej przedsiębiorczości przewidujący na lata 2010–2013 fundusz w wysokości 57 mln euro rozdzieloną na trzy filary:

- > poprawa klimatu inwestycyjnego w państwach partnerskich oraz utworzenie sieci kontaktów biznesowych pomiędzy UE i jej wschodnimi sąsiadami (projekt East-Invest, 7 mln euro),
- > wspieranie i pogłębianie rozwoju rynków kredytowych dla małych i średnich przedsiębiorstw za pomocą pożyczek i gwarancji Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (projekt SME Facility, 30 mln euro ze środków unijnych, dodatkowo EBI i EBOiR zadeklarowały ok. 350 mln euro),
- > program wsparcia menedżerskiego i doradztwa biznesowego (TAM/BAS, 20 mln euro).

³⁰ Szerzej na ten temat: S. Ananicz, *Umowy stowarzyszeniowe jako cel Partnerstwa Wschodniego*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2011, nr 9(101).

Poza tym inicjatywy flagowe współpracy wielostronnej obejmują projekty zapobiegania katastrofom naturalnym i spowodowanym przez człowieka (12 mln euro), rozwoju regionalnych rynków energetycznych, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii (4,1 mln euro), zarządzanie środowiskowe (12 mln euro)³¹.

W projektach realizowanych przez „Partnerstwo wschodnie” mogą uczestniczyć różne podmioty. Poza instytucjami rządowymi istnieje możliwość udziału parlamentów, organizacji międzynarodowych, władz samorządowych, instytucji finansowych oraz podmiotów ze sfery społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego. W konkretnych działaniach, projektach oraz spotkaniach platform tematycznych dopuszczalny jest również udział państw trzecich, o ile przyczyniać się to będzie do osiągnięcia celów PW. Z tej formy zaproszenia do współpracy skorzystało już kilka organizacji międzynarodowych. Rada Europy podjęła działania na rzecz udziału w programach PW zwalczających korupcję oraz w działaniach na rzecz usprawnienia systemów sądownictwa. OBWE planuje podjęcie współpracy w ramach podnoszenia standardów ochrony praw człowieka. EBOR i OECD są zaangażowane w program wspierania małej i średniej przedsiębiorczości.

Duże zainteresowanie współpracą wielostronną i udziałem w projektach PW wykazują organizacje pozarządowe, choć na razie ich aktywność koncentruje się na wymianie doświadczeń. Od 2009 r. corocznie odbywa się spotkanie NGO-sów z krajów członkowskich i krajów objętych polityką sąsiedztwa w ramach Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. W II Forum w Berlinie w listopadzie 2010 r. wzięło udział około 220 organizacji pozarządowych, z czego znaczącą większość stanowili reprezentanci krajów objętych PW. Kolejne tego typu spotkanie przypada na prezydencję polską i zaplanowane zostało w Poznaniu.

3.3. Polityka bezpieczeństwa i obrony

Najważniejszym podmiotem na bieżąco kształtującym wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej jest Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa. Spotyka się on dwa razy w tygodniu na szczelbu ambasadorów i przygotowuje oceny sytuacji międzynarodowej dla Rady. Na podstawie tych ocen Rada podejmuje decyzje co do kierunków polityki bezpieczeństwa. Do ważniejszych zadań Komitetu należy także kontrola polityczna i kierownictwo strategiczne nad operacjami zarządzania kryzysowego, a na mocy upoważnienia Rady – podejmowanie decyzji na czas trwania operacji zarządzania kryzysowego. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa blisko współpracuje z Komitetem Wojskowym Unii Europejskiej (szefowie obrony państw członkowskich lub ich przedstawiciele), Komitetem ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami (eksperti narodowi) oraz Polityczno-Militarną Grupą Roboczą (wysocy urzędnicy z ministerstw krajowych lub stałego przedstawicielstwa).

Podstawą działań Unii w obszarze bezpieczeństwa jest „Europejska strategia bezpieczeństwa” (ESB). Wskazuje ona pięć najważniejszych zagrożeń, na które Europa powinna wspólnie reagować (terroryzm, broń masowego rażenia, konflikty regionalne, rozpad państwa i przestępczość zorganizowana) oraz definiuje trzy podstawowe cele: zapobieganie konfliktom przy użyciu narzędzi wojskowych i cywilnych, budowanie bezpiecznego sąsiedztwa poprzez działania na Bliskim Wschodzie, Bałkanach i Kaukazie oraz wzmacnianie porządku międzynarodowego we współpracy multilateralnej³².

W grudniu 2008 r. Rada Europejska przyjęła sprawozdanie z pięciu lat wdrażania ESB³³, które miało służyć nie tylko ocenie tego, co udało się osiągnąć w praktyce, ale także prowadzić do wzmocnienia polityki bezpieczeństwa i usprawnienia realizacji „Strategii”. Sprawozdanie włącza w krąg zainteresowań Unii nowe zagrożenia, takie jak: przestępczość

³¹ <http://www.msz.gov.pl/Informacja,nt,,procesu,uruchamiania,inicjatyw,UE,,w,ramach,Partnerstwa,Wschodniego,39768.html> [dostęp: 17 maja 2011 r.].

³² „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”, Bruksela, 12 grudnia 2003 r.

³³ „Sprawozdanie na temat wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa – utrzymanie bezpieczeństwa w zmieniającym się świecie”, Bruksela, 11 grudnia 2008 r.

internetowa, bezpieczeństwo energetyczne, zmiany klimatyczne oraz piractwo jako nowy wymiar przestępczości zorganizowanej. W celu podniesienia skuteczności działań Rada zaleciła:

- > w odniesieniu do misji cywilnych – usprawnienie rozmieszczania wyszkolonego personelu dysponującego różnymi umiejętnościami i wiedzą, a także możliwości utrzymywania go na miejscu odpowiednio długo; poprawa interoperacyjności pomiędzy krajowymi kontyngentami – w tym celu państwa członkowskie zobowiązały się przygotować krajowe strategie udostępniania ekspertów i uzupełniać je bardziej mobilnym personelem wsparcia misji; udoskonalenie sposobów zamawiania i udostępniania sprzętu, tak aby bardziej terminowo rozpocząć misje,
- > w odniesieniu do misji wojskowych – wzmocnienie współpracy i uzgodnień dotyczących podziału obciążeń, szczególnie w zakresie podstawowych zdolności, takich jak transport lotniczy w nagłych wypadkach, helikoptery, potencjał kosmiczny i obserwacja morza, poprawa konkurencyjności przemysłu obronnego w Europie, w tym większe inwestycje w badania i rozwój.

Dotychczas UE zorganizowała ponad 20 misji cywilnych i wojskowych (część już została zakończona, np. w Czadzie czy w Macedonii), głównie na Bałkanach (Bośnia-Hercegowina, Mołdowa, Kosowo), Bliskim Wschodzie i w Afryce³⁴. Największa, jak dotychczas, misja UE w zakresie praworządności, EULEX KOSOWO osiągnęła pełną zdolność operacyjną w roku 2009, angażując około 1700 międzynarodowych funkcjonariuszy policji, sędziów, prokuratorów i funkcjonariuszy celnych oraz około 1000 lokalnych pracowników. Ważnym przykładem oddziaływania UE w sytuacjach pokonfliktowych jest cywilna misja zarządzania kryzysowego rozmieszczona w Gruzji w następstwie wybuchu konfliktu w sierpniu 2008 r. (EUMM). Jest to obecnie jedyna międzynarodową misja obserwacyjna w tym kraju; odgrywa przy tym istotną rolę w zmniejszaniu napięcia w całym regionie. Kilka misji (w tym dwie wojskowe) Unia prowadziła w Kongu. Nadal kontynuowane są dwie z nich: EUPOL DRK, wspomagająca reformy policji i prokuratury, oraz EUSEC DRK, wspierająca wymiar sprawiedliwości poprzez szkolenia, odbudowę infrastruktury, modernizację ustawodawstwa i pomoc w powołaniu nowych struktur sądowniczych przewidzianych w konstytucji Konga. W grudniu 2008 r. Unia Europejska uruchomiła misję EU NAVFOR Somalia – operacja ATALANTA, która ma za zadanie przeciwdziałanie nowemu zagrożeniu, jakim jest piractwo. Umożliwia ona dostarczanie pomocy żywnościowej w ramach Światowego Programu Żywnościowego, eskortując statki handlowe z Mombasy do Mogadiszu. Na podstawie umów z Kenią i Seszelami 75 osób podejrzanych o piractwo przekazano w celu osądzenia do Kenii, a 11 osób – na Seszele. UE współpracowała również z UNODC, aby zapewnić wsparcie systemom sądownictwa w Kenii i na Seszelach w ramach instrumentu na rzecz stabilności.

Podsumowanie

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa jest jednym z najmłodszych i najbardziej dynamicznych obszarów integracji europejskiej. Jej początki w postaci zapisanej w traktatach sięgają zaledwie wczesnych lat 90. Ciągłe zatem podlega kształtowaniu i formalizowaniu. Najnowszy kierunek rozwoju wkracza w sferę obronności i bezpieczeństwa zewnętrznego.

Z jednej strony jest to dziedzina bardzo rozległa; z drugiej – dotyka niezwykle delikatnych i zróżnicowanych interesów państw członkowskich UE. W efekcie zapadające decyzje i przyjmowane rozwiązania nie zawsze są jednoznaczne, a niekiedy rodzą się bez wyraźnych zapisów, w drodze bieżących rozwiązań praktycznych, a czasem nawet idą obok przyjętych uzgodnień.

³⁴ <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=268&lang=EN> [dostęp: 18 maja 2011 r.].

BIBLIOGRAFIA

- > J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- > R. Formuszewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk Szefów Delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, PISM, Warszawa 2010.
- > K.J. Helnarska, *Od Europejskiej Wspólnoty Obronnej do Europejskiej Agencji Obrony*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- > M. Sitek, *Instytucje i organy Unii Europejskiej w świetle postanowień Traktatu Lizbońskiego*, Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2010.
- > I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania, struktury, funkcjonowanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007.
- > W. Szymborski, *Unia Europejska: zagadnienia systemowe*, Wers, Budgoszcz 2009.
- > *The EU and the World in 2009. European Perspectives on the New American Foreign Policy Agenda*, European Union Institute for Security Studies, Paryż 2009.

O AUTORZE

JOLANTA ADAMIEC

Doktor nauk ekonomicznych, specjalistka ds. systemu gospodarczego w Biurze Analiz Sejmowych. Od wielu lat zajmuje się zagadnieniami integracji europejskiej. Swoją pracę doktorską poświęciła polityczno-gospodarczym mechanizmom współpracy Polski z UE na tle całości procesów integracyjnych. W latach 1997–2005 jako pracownik Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce monitorowała proces przygotowywania naszego kraju do członkostwa w Unii Europejskiej.

IV

JACEK KRZAK

**BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE
UNII EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Już kryzysy naftowe z lat 70. XX wieku dobitnie pokazały, że uzależnienie od importu surowców energetycznych i polityka bezpieczeństwa energetycznego są strategicznymi elementami bezpieczeństwa państwa. We Wspólnotach Europejskich musiało minąć ponad 40 lat, by państwa członkowskie podjęły realne, choć często fragmentaryczne, działania na rzecz budowy bezpieczeństwa wewnętrznego rynku energii. Dopiero traktat z Lizbony otworzył nowe możliwości kreowania skuteczniejszej polityki bezpieczeństwa energetycznego UE. Głównym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie działań regulacyjnych Unii Europejskiej w zakresie budowy jednolitego systemu bezpieczeństwa energetycznego. Omówiono w nim uwarunkowania gospodarcze i geograficzne zaopatrzenia rynku UE w surowce energetyczne, zaprezentowano przykładowe sposoby definiowania bezpieczeństwa energetycznego oraz obszary działań w różnych sferach społeczno-gospodarczych mające istotne znaczenie dla budowy bezpieczeństwa energetycznego. Zasadniczą część opracowania poświęcono etapom rozwoju prawa wspólnotowego – zarówno traktatów europejskich, jak i prawa wtórnego – w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego na rynkach energii elektrycznej i gazu ziemnego.

1. Co to jest bezpieczeństwo energetyczne?

Pojęcie „bezpieczeństwo energetyczne”, rozumiane jako strategiczny element krajowej i międzynarodowej polityki gospodarczej, funkcjonuje od niedawna. W pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej podstawą europejskiej energetyki był węgiel kamienny, który zresztą szybko zaczął tracić na znaczeniu, gdy w drugiej połowie lat 50. na rynku pojawił się nowy, tani i wszechstronny nośnik energii – pochodząca z Bliskiego Wschodu ropa naftowa. Dostępność węgla i atrakcyjne ceny ropy powodowały, że problem zaopatrzenia gospodarki w energię nie był traktowany w kategoriach strategicznej polityki państwa i w dużej mierze pozostawał w sferze wolnej gry rynku. O kluczowym znaczeniu bezpieczeństwa dostaw energii świat przekonał się dopiero w 1973 r., gdy kraje OPEC wstrzymały wydobycie ropy naftowej, by w ten sposób „wymusić” ustępstwa polityczne na USA w obliczu wojny izraelsko-arabskiej. Był to pierwszy znaczący przypadek użycia „broni surowcowej” dla osiągnięcia celów politycznych i gospodarczych, którego efekt był odczuwalny na całym świecie. Dla kwestii bezpieczeństwa energetycznego był to punkt zwrotny, spowodował jego awans z pozycji „zwykłej” polityki gospodarczej do rangi strategicznej polityki bezpieczeństwa państwowego.

W literaturze funkcjonuje wiele definicji bezpieczeństwa energetycznego. Jedną z najbardziej rozpowszechnionych jest definicja sformułowana przez amerykańskiego analityka gospodarczego Daniela Yergina, według którego: *celem bezpieczeństwa energetycznego jest zapewnienie odpowiedniego i pewnego poziomu dostaw energii po rozsądnych cenach, w sposób który nie zagraża podstawowym wartościom i celom państwowym*¹. Analitycy z Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM) określili z kolei bezpieczeństwo energetyczne państwa jako: *zapewnienie ciągłości dostaw energii po optymalnych kosztach, przy zachowaniu niezależności politycznej oraz zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju*². W jeszcze inny sposób bezpieczeństwo energetyczne definiuje zielona księga z 29 listopada 2000 r. *W kierunku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii*³, gdzie za strategiczny cel przyjmuje się: *nieprzerwaną fizyczną dostępność produktów energetycznych na rynku, po przystępnej dla wszystkich konsumentów cenie, w poszanowaniu środowiska i z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju*.

¹ D. Yegrin, *Energy security in the 1990s*, Foreign Affairs 1988, No. 1

² A. Gradziuk i inni, *Co to jest bezpieczeństwo energetyczne państwa?*, „Biuletyn PISM” 2002, nr 103.

³ COM (2000) 769 final.

Jakkolwiek literalnie różne, to przytoczone definicje zawierają pewien wspólny trzon odnoszący się do pewności dostaw i akceptowalności cen energii, pozostałe zaś wymieniane elementy – poszanowanie środowiska, zrównoważony rozwój czy niezależność państwa – wynikają w głównej mierze z indywidualnej hierarchii wartości istotnych dla autora definicji. Jednak każde użyte sformułowanie, w nawet najbardziej „oszczędnej” definicji, niesie ze sobą znacznie szerszą paletę zagadnień niż tylko kwestę nieprzerwanych dostaw energii po akceptowalnej cenie. Warto zatem nieco szerzej przyjrzeć się, jakie zagadnienia kryją się za sformułowaniami określającymi bezpieczeństwo energetyczne.

1.1. Pewność dostaw i przystępna cena energii

Współczesne społeczeństwo i gospodarka praktycznie nie mogą funkcjonować bez energii. Nawet krótkotrwałe przerwy w jej dopływie powodują ogromne straty gospodarcze i zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Wzrost cen nośników energii, jako czynnik inflacyjny, „psuje” ład gospodarczy, co z kolei przekłada się na jakość życia społeczeństwa. Zapewnienie niezakłóconych dostaw i realistycznych cen energii niesie ze sobą konieczność działań w następujących obszarach:

- > **dywersyfikacja dostaw** – różnicowanie źródeł zaopatrzenia daje możliwość adekwatnej reakcji w przypadku zakłóceń dostaw od któregośkolwiek dostawcy, ponadto niesie ze sobą element konkurencji, co z kolei może mieć wpływ na kształtowanie się cen surowców energetycznych. Problem braku konkurencji po stronie dostaw dotyka wielu krajów UE i jest szczególnie widoczny np. w dostawach gazu ziemnego. W 2008 r. aż dla 10 krajów UE dominującym dostawcą gazu była Rosja (dla Bułgarii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Estonii i Słowacji rosyjski gaz stanowił 100% dostaw, dla Polski, Węgier, Austrii i Czech udział rosyjskiego gazu w całości importu przekraczał 70%)⁴,
- > **rezerwy strategiczne** – nawet prawidłowo zdywersyfikowany import surowców energetycznych nie daje natychmiastowego efektu w dostawach rynkowych, stąd bardzo ważną kwestią jest tworzenie bufora w postaci krajowych zapasów interwencyjnych i zarządzania tymi zapasami,
- > **umowy z dostawcami surowców** – utrzymywanie partnerskich stosunków międzypaństwowych i obustronnie korzystne umowy wieloletnie są podstawą bezpiecznych dostaw nośników energii, co jednak może stać się prawdziwym wyzwaniem dla polityki państwa np. w sytuacji dużej różnicy potencjałów gospodarczych czy rozbieżności interesów politycznych między dostawcą a odbiorcą,
- > **wielostronne umowy międzynarodowe** – podejmowanie inicjatyw i uczestnictwo w porozumieniach obejmujących zarówno eksporterów, importerów, jak i kraje tranzytowe, w celu ustanowienia zasad międzynarodowego handlu energią (np. Traktat Karty Energetycznej),
- > **nowoczesna i bezpieczna infrastruktura** – nowoczesna infrastruktura w oczywisty sposób przyczynia się do pewności dostaw, ale też ogranicza straty w przesyłce energii, co ma znaczenie dla jej cen. Tworzenie systemu bezpieczeństwa infrastruktury ma znacznie nie tylko w kontekście ataków terrorystycznych lub nieprzewidywalnych katastrof naturalnych,
- > **sieci przesyłowe i połączenia międzysystemowe** – mają szczególne znaczenie w przypadku rynku, jakim jest UE, dają możliwość solidarnej reakcji „sąsiedzkiej” w razie problemów z dostawami energii na określonym obszarze,
- > **liberalizacja rynku** – sektor energii ma tradycyjnie ukształtowane tendencje do konsolidacji i monopolizacji rynku, co przekłada się na kształtowanie się cen energii. Tworzenie warunków dla konkurencji na wewnętrznym rynku energii jest zatem składową bezpieczeństwa energetycznego, mającą wpływ na „przystępność” cen, a w konsekwencji także na dostępność.

⁴ Polityka energetyczna, M. Sobolewski (red.), „Studia BAS” 2010, nr 1(21).

1.2. Niezależność państwa

Już pierwszy „kryzys paliwowy” w 1973 r. pokazał, jak dostawy surowców mogą stać się narzędziem wywierania nacisków politycznych. Także w ostatnich latach istnieją liczne przykłady, jak np. dostawy gazu mogą być wykorzystane do osiągnięcia celów ekonomicznych i politycznych. Dlatego też bezpieczeństwo energetyczne ściśle łączy się z działaniami na rzecz suwerenności państwa, przejawiając się między innymi w następujących działaniach:

- > **dywersyfikacja dostaw** – wymieniona wcześniej jako narzędzie zwiększające pewność dostaw, może być rozpatrywana także w kontekście niezależności państwa. Uzależnienie od jednego dostawcy stawia państwo w niekorzystnej pozycji rynkowej (dyktat ceny, warunków dostaw), ale też czyni kraj wrażliwym na naciski polityczne czy gospodarcze,
- > **odnawialne źródła energii (OZE)** – energia uzyskiwana z wiatru, wody, słońca czy biomasy jest (zależnie od warunków miejscowych) dostępna powszechnie, wzrost udziału OZE w bilansie energetycznym w oczywisty sposób zwiększa niezależność kraju od zewnętrznych dostaw energii konwencjonalnej,
- > **polityka własnościowa w sektorze energii** – prywatyzacja podmiotów sektora energii może tworzyć warunki dla rozwoju konkurencji, co przynosi korzyści dla odbiorców końcowych, np. w postaci niższych cen czy jakości świadczonych usług. W kontekście bezpieczeństwa energetycznego dla procesu prywatyzacji istotne staje się przede wszystkim to, by przyszły właściciel przedsiębiorstwa energetycznego kierował się wyłącznie interesem ekonomicznym – oczywiście w ramach prawa krajowego i strategii energetycznej kraju. Zagrożenie może pojawić się wtedy, gdy inwestorem jest podmiot reprezentujący kraj dominującego dostawcy surowca lub kraj, którego ambicje dominacji politycznej i gospodarczej wykraczają poza jego granice. Przykładem częściowej utraty suwerenności mogą być Białoruś czy Ukraina, które utraciły kontrolę nad własną tranzytową siecią przesyłową gazu na rzecz rosyjskiego Gazpromu. „Nowy” właściciel może już nie tylko decydować, czy dostarczy gaz, ale też – na jakich warunkach będzie go przesyłał do odbiorców.



1.3. Środowisko i zrównoważony rozwój

Jak ocenia Komisja Europejska, emisje związane z wytwarzaniem energii stanowią blisko 80% emisji gazów cieplarnianych UE ogółem⁵. Wzrost konsumpcji energii zwiększa nacisk na coraz szybszą eksploatację ograniczonych zasobów surowców naturalnych, co nie tylko degraduje środowisko naturalne, ale też sprawia, że surowce energetyczne są coraz

⁵ „Strategia na rzecz konkurencyjnego, zrównoważonego i bezpiecznego sektora energetycznego”, komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2010)639 final.

trudniej dostępne. Wiele inicjatyw związanych z ochroną środowiska ma zatem ogromne znaczenie dla zwiększania bezpieczeństwa energetycznego, choćby w następujących obszarach:

- > **efektywność energetyczna** – działania zmierzające do minimalizowania zużycia energii przy zachowaniu nie pogorszonego efektu dla użytkownika końcowego, dotyczy to tak różnych dziedzin, jak napęd pojazdów silnikowych, sprzętu RTV i AGD czy technologie budowlane,
- > **nowoczesne technologie wytwarzania energii** – odnoszą się zarówno do wdrażania wysoko wydajnych i nisko emisyjnych technologii wytwarzania w tradycyjnej energetyce, jak i pionierskich rozwiązań z obszaru OZE, np. energii pływów i fal morskich, ogniw wodorowych czy ogniw fotoelektrycznych,
- > **kogeneracja** – współwytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej, gdzie otrzymujemy dwa typy energii użytkowej w tej samej instalacji wytwórczej,
- > **wychwytywanie i magazynowanie dwutlenku węgla** – technologia szczególnie istotna dla renesansu węgla jako istotnego nośnika energii, ważne jest to, że jego zasoby na obszarze UE są spore, a ewentualny import stwarza znacznie mniej zagrożeń niż import ropy czy gazu,
- > **energetyka jądrowa** – choć wciąż kontrowersyjna, to jednocześnie bardzo wydajna i znacznie mniej emisyjna forma produkcji energii w porównaniu z wykorzystaniem naturalnych nośników energii,
- > **odnawialne źródła energii** – wymienione już wcześniej jako element budowania suwerenności energetycznej, są głównym filarem polityki ochrony środowiska. Obok energii wiatru, słońca i wody dla budowania bezpieczeństwa energetycznego niezwykle istotny może być rozwój i upowszechnienie biopaliw czy biogazowni (instalacji wykorzystujących biomasę do produkcji gazu, ciepła czy energii elektrycznej).

Jak pokazuje powyższe rozwinięcie, określenie pojęcia bezpieczeństwa energetycznego zawiera się w daleko szerszej liczbie aspektów, niż wskazywałaby oszczędna treść przytoczonych definicji. Część działań, jak dywersyfikacja dostaw, tworzenie rezerw strategicznych, rozbudowa dwukierunkowych sieci przesyłowych czy kwestie polityki zagranicznej i stosunków z dostawcami surowców, mają podstawowe znaczenie dla fizycznej dostępności energii. Nie oznacza to jednocześnie, że np. zagadnienia rozwoju OZE, efektywności energetycznej czy liberalizacji rynku energii są marginalne dla bezpieczeństwa energetycznego. Poszukiwanie sposobów na zmniejszenie zużycia energii i rozwoju efektywnych źródeł energii wykorzystujących „miejscowe” zasoby tworzy bufor dla zagrożeń płynących z wysokiego uzależnienia krajów UE od importu tradycyjnych nośników energii.

2. Trochę geografii gospodarczej i co z tego wynika

Kraje Unii Europejskiej są trzecim co do wielkości konsumentem energii na świecie. W 2009 r. łączna wielkość zużytej w UE energii pierwotnej wyniosła 1622,6 mln toe⁶, co stanowiło 14,5% światowego zużycia energii. Pod względem konsumpcji energii UE ustępuje jedynie Chinom (2177 mln toe) i Stanom Zjednoczonym (2182 mln toe)⁷. W strukturze zużytej przez kraje UE energii dominującymi nośnikami są ropa naftowa i gaz ziemny – paliwa, których zasoby jedynie w minimalnym stopniu znajdują się na obszarze Unii.

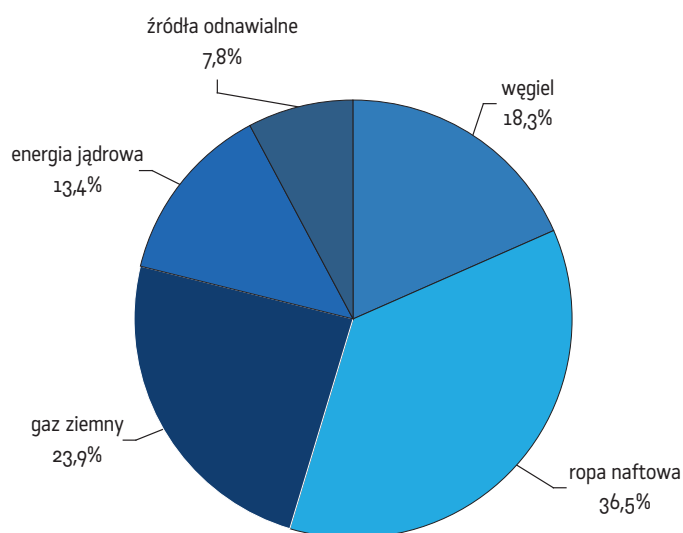
Zasoby ropy naftowej znajdujące się na obszarze państw członkowskich szacowane są na około 6 mld baryłek, co stanowi zaledwie 0,5% zasobów światowych. Na 27 krajów UE zasobami ropy naftowej o znaczeniu gospodarczym

⁶ Tona oleju ekwiwalentnego (toe) – równoważnik jednej metrycznej tony ropy naftowej o wartości opałowej równej 10 000 kcal/kg stosowany w bilansach międzynarodowych do porównania wartości energetycznej różnych nośników energii.

⁷ BP Statistical Review of World Energy, 2010, www.bp.com.

dysponują zaledwie 4 kraje Dania, Włochy, Rumunia i Wielka Brytania. Dodatkowo większość złóż na obszarze UE jest tak niewielka, że przy obecnym poziomie eksploatacji, zasoby ropy mogą wyczerpać się w ciągu najbliższych 8–10 lat. Niewiele lepsza sytuacja dotyczy gazu ziemnego. Zasoby gazu ziemnego w państwach członkowskich oceniane są na 2,42 biliona m³, co stanowi 1,3% znanych złóż światowych⁸. Zasoby gazu ziemnego o znaczeniu gospodarczym posiada 7 krajów UE – Dania, Niemcy, Włochy, Holandia, Polska, Rumunia i Wielka Brytania. Podobnie jak w przypadku ropy naftowej szczupłość zasobów gazu w połączeniu z intensywną eksploatacją powodują, że w obecnym stanie rzeczy własne źródła gazu na obszarze UE wyczerpią się, przeciętnie licząc, za około 14 lat. Europejski bilans zasobów gazu ziemnego mógłby się diametralnie zmienić za sprawą tzw. gazu łupkowego. Według ocen amerykańskiej rządowej Agencji Informacji o Energii (Energy Information Agency – EIA) na całym obszarze Europy w pokładach skał łupkowych może znajdować się nawet 18 bln m³ gazu, z czego przynajmniej 16 bln m³ przypada na kraje członkowskie UE. Z analiz geologicznych wynika, że największe pokłady gazu łupkowego mogą znajdować się w Polsce (5,29 bln m³), Francji (5,09 bln m³) oraz Szwecji (1,16 bln m³)⁹. Problem jednak w tym, że zasoby gazu łupkowego są, jak na razie, zasobami „teoretycznymi” – amerykańskie analizy opierają się na analogiach do gazonośnych struktur geologicznych eksploatowanych w USA. To, czy w Europie faktycznie znajdują się duże złoża gazu łupkowego potwierdzą dopiero prace poszukiwawcze, intensywnie prowadzone m.in. w Polsce. Pierwsze wyniki poszukiwań i dokumentowania złóż będą znane za około 3–5 lat. Pozostaje do wyjaśnienia również kwestia ekonomicznej opłacalności wydobycia. Jak pokazują doświadczenia z USA, każde pojedyncze stanowisko wydobywcze, to specyficzny przypadek technologiczny. Stąd też nie każde udokumentowane złożo gazu łupkowego będzie się nadawało do produkcji zapewniającej akceptowalną cenę końcową surowca. Stosunkowo najlepiej przedstawiają się zasoby węgla – w krajach UE jego pokłady ocenia się na 29,6 mld ton, tj. 3,6% łącznych zasobów światowych. Największe złoża węgla znajdują się w Polsce (7,5 mld ton), Niemczech (6,7 mld ton) i Czechach (4,5 mld ton)¹⁰.

Wykres 1. Struktura konsumpcji energii w UE według nośników w 2007 r.



Źródło: dane European Environment Agency.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Za: U.S. Energy Information Administration Report on World Shale Gas Resources, <http://www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas> [dostęp: 16 sierpnia 2011 r.].

¹⁰ *Ibidem*.

W kontekście zaopatrzenia w energię fakt, iż zasoby energetycznych surowców naturalnych na obszarze UE nie są szczególnie bogate, stwarza konieczność ogromnego importu surowców.

Najpopularniejszy w UE nośnik energii – ropa naftowa – jedynie w 15% pochodzi ze źródeł własnych, gaz ziemny – jedynie w 37%. W przypadku węgla niemal 40% uzależnienie UE od importu wynika w pewnym stopniu z kalkulacji ekonomicznej. „Europejski” węgiel pochodzący z kopalni głębinowych (gdzie koszt wydobycia 1 tony może sięgać nawet 170 euro) często przegrywa z tanim węglem z importu – szczególnie, że koszt wydobycia węgla np. w USA czy Australii, wydobywanego metodą odkrywkową, wynosi 5–6 euro za tonę¹¹ i nawet po doliczeniu marży oraz kosztów transportu jest zdecydowanie bardziej konkurencyjny od surowca z europejskich kopalń.

Tabela 1. Zależność UE od importu surowców energetycznych w 2009 r.

	Ropa naftowa (w mln ton)	Gaz ziemny (w mld m ³)	Węgiel (w mln toe)
Produkcja własna	99	171	158
Konsumpcja	671	460	261
Stopień uzależnienia od importu	85,2%	62,8%	39,1%

Źródło: na podstawie BP Statistical Review of World Energy 2010, op. cit.

Bardzo istotne jest to, że zaspokojenie potrzeb energetycznych UE w około 50% zależy od importu surowców. Z drugiej strony niewiele krajów (regionów) na świecie posiada luksus samowystarczalności energetycznej. Problem może natomiast leżeć w tym, czy importer surowców ma do dyspozycji wystarczającą liczbę konkurencyjnych wobec siebie źródeł zaopatrzenia oraz czy źródła te mogą gwarantować pewność i ciągłość dostaw.

Tabela 2. Główni dostawcy nośników energii do UE w 2007 r. (w % łącznego importu danego surowca)

Węgiel		Ropa naftowa		Gaz ziemny	
Rosja	22,6	Rosja	30,3	Rosja	30,7
Afryka Płd.	18,6	Norwegia	13,8	Norwegia	20,1
Australia	11,7	Libia	9,1	Algieria	12,8
Kolumbia	11,7	Arabia Saudyjska	6,4	Nigeria	3,9
USA	8,4	Iran	5,6	Libia	2,5
Razem	73,0	Razem	65,2	Razem	70,0

Źródło: dane Eurostatu.

Z ekonomicznego punktu widzenia dywersyfikacja importu surowców energetycznych do UE nie budzi zasadniczych zastrzeżeń – udział dominującego dostawcy oscyluje wokół 30% łącznego importu, tj. wielkości przyjmowanej w ekonomii za dopuszczalną. Niestety, bezpieczeństwo dostaw energii już dawno przestało być kwestią wyłącznie ekonomiczną i stało się strategicznym elementem polityki wewnętrznej i międzynarodowej. W przypadku najważniejszych dla UE nośników energii (ropa i gaz) dominującym dostawcą jest Rosja, kraj co prawda stabilny politycznie, lecz nierzadko wykorzystujący swoją potęgę surowcową do budowania międzynarodowej pozycji politycznej i gospodarczej. Wyłącza-

¹¹ <http://pl.wikipedia.org>, Tag: węgiel kamienny [dostęp: 12 listopada 2010 r.].

jąc Norwegię, pozostali duzi dostawcy ropy naftowej i gazu również nie są łatwymi partnerami dla UE. Kraje Bliskiego Wschodu czy kraje afrykańskie to regiony skomplikowane z punktu widzenia stosunków politycznych lub zagrożone niestabilnością wewnętrzną, co może mieć znaczenie dla pewności dostaw. Stąd też, analizując politykę bezpieczeństwa energetycznego UE, należy mieć na względzie nie tylko samą wielkość uzależnienia UE od importu surowców energetycznych, ale także zagrożenia związane ze źródłem pochodzenia tegoż importu.

Warto też zwrócić uwagę, że import poszczególnych surowców energetycznych ma różną „elastyczność”. Bogate złoża węgla w Europie Środkowej (Polska, Czechy) oraz wydajny transport morski umożliwiają szybką reakcję rynku UE na zakłócenia importu od któregośkolwiek z obecnych dostawców. Podobna elastyczność występuje w przypadku ropy naftowej. Kraje UE dysponują połączeniami ropociągowymi z Rosją, Norwegią, Bliskim Wschodem czy Afryką, ale jednocześnie duża część importu realizowana jest przy udziale transportu morskiego. Infrastruktura przeładunkowa jest powszechna i wystarczająco wydajna, by zrekompensować zakłócenie importu. Dobrym przykładem może być tu Polska. Rocznie zużywamy około 20 mln ton ropy naftowej, z czego 19,9 mln ton jest importowana z Rosji naftociągiem „Przyjaźń”. Jednocześnie zdolności przeładunkowe naftoportu w Gdańsku sięgają 34 mln ton ropy rocznie. Przy istniejącym ruropociągowym połączeniu naftoportu z rafineriami w Gdańsku i Płocku powstaje realna alternatywa w sytuacji kryzysowej.

Najmniej elastyczny jest jak na razie import gazu ziemnego. Aż 80%¹² importu gazu do UE jest realizowana nielicznymi gazociągami tranzytowymi (Rosja, Norwegia, Afryka Północna), co stwarza realne zagrożenie dla rynku w przypadku odcięcia dostaw którymkolwiek z gazociągów. Co prawda na obszarze UE istnieje kilkanaście terminali odbiorczych gazu skroplonego (LNG), ale ich obecna wydajność nie byłaby w stanie skutecznie zrekompensować utraty dostaw z któregoś z ważnych źródeł gazociągowych. Zdecydowana poprawa elastyczności importu gazu do UE nastąpi dopiero w nadchodzących latach, gdy poszczególne kraje UE zrealizują swoje plany budowy łącznie 27 nowych terminali LNG¹³. W grupie tej znajduje się także polski terminal LNG budowany w Świnoujściu. Jego uruchomienie jest planowane na 2014 r., a zakładana zdolność przeładunkowa – 5 mld m³ gazu rocznie.

Analizując politykę energetyczną UE, należy również pamiętać, że poszczególne kraje członkowskie mają zróżnicowane możliwości budowania własnego bezpieczeństwa energetycznego. Odmierna jest bowiem pozycja krajów np. nieposiadających dostępu do morza (Czechy, Słowacja, Węgry czy Austria) w porównaniu choćby z krajami Europy Zachodniej, które mają dostęp do źródeł dostaw surowców energetycznych poprzez Morze Północne, Atlantyk czy Morze Śródziemne. Od 2004 r. UE poszerzyła się o 9 krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które w niedalekiej przeszłości były członkami bloku komunistycznego. Silne związki gospodarcze z dawnym ZSRR ukształtowały w tym regionie między innymi infrastrukturę energetyczną (gazociągi, ropociągi), co w konsekwencji determinuje obecną pozycję Rosji jako dominującego dostawcy nośników energii. Budowa alternatywnych połączeń najczęściej napotyka barierę opłacalności ekonomicznej. Kraje dawnej EWG budują stopniowo wspólny rynek od końca lat 50. XX wieku, co wyraża się również w doskonale rozwiniętej infrastrukturze energetycznej, także w zakresie połączeń międzysystemowych. Kraje dawnego RWPG w dużej mierze funkcjonują jako niezależne rynki energetyczne, z ograniczoną liczbą połączeń wzajemnych, a tym bardziej połączeń z systemami zachodnioeuropejskimi. Budowa połączeń transgranicznych zwiększających bezpieczeństwo dostaw energii napotyka często barierę kosztów, trudnych do udźwignięcia dla krajów będących „na dorobku” w gospodarce rynkowej.

¹² Na podstawie *BP Statistical Review of World Energy*, 2010, www.bp.com.

¹³ *LNG In Europe*, http://www.kslaw.com/library/pdf/LNG_in_Europe.pdf [dostęp: 12 listopada 2010 r.].

3. Bezpieczeństwo energetyczne w traktatach europejskich

Zaledwie sześć lat po zakończeniu II wojny światowej zostały stworzone pierwsze podwaliny integracji europejskiej. W 1951 r. RFN, Francja, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg podpisały Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Kilka lat później (w 1957 r.) na mocy odrębnych traktatów powstały Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom) oraz Europejska Wspólnota Gospodarcza. Choć w nazwach traktatów znajdują się odniesienia do węgla i energii jądrowej, to głównym celem powołania Wspólnot było stworzenie pozbawionej barier przestrzeni dla rozwoju gospodarczego i społecznego krajów, a integracja miała być skutecznym stabilizatorem konfliktów, które wcześniej doprowadziły do dwu wojen światowych. W latach, gdy powstawały Wspólnoty, nie traktowano problemu zaopatrzenia w energię jako kwestii kluczowej dla bezpieczeństwa państwa czy przedmiotu polityki zagranicznej. Stanowiące podstawę ówczesnej energetyki węgiel i ropa naftowa były tanie i powszechnie dostępne. Stąd też w pierwszych traktatach nie znalazły się odrębne zapisy odnoszące się bezpośrednio do zaopatrzenia w energię. W polityce handlowej i celnej Wspólnot import surowców energetycznych z krajów trzecich był traktowany na równi z innymi towarami, a np. cel stworzonej w ramach Euratomu Agencji Dostaw był w dużej mierze podyktowany racjonalnością ekonomiczną, a nie bezpieczeństwem dostaw materiałów rozszczepialnych dla wspólnotowej energetyki jądrowej¹⁴.

Na znaczenie bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych zwrócił uwagę dopiero wspomniany wcześniej kryzys naftowy z 1973 r. Wywołał reakcję w postaci przyjęcia dyrektyw odnoszących się do zapasów ropy naftowej czy koordynacji inwestycji, a także przyjęciem przez Radę Wspólnot Europejskich celów polityki energetycznej do 1985 r. Nie zmieniło to jednak faktu, że w kolejnym traktacie – Jednolitym akcie europejskim (1986 r.) sektor energetyki początkowo nie został ujęty jako obszar wspólnego rynku. Dopiero w 1988 r. państwa członkowskie zdecydowały, że energetyka może podlegać dostosowaniom do reguł wspólnego rynku¹⁵ – co w praktyce oznaczało jedynie otwarcie rynków państw członkowskich na swobodny przepływ towarów, usług czy kapitału.

Pierwszym aktem prawa pierwotnego, który w szczerkowym zakresie uwzględnił elementy związane z bezpieczeństwem energetycznym, był przyjęty w 1992 r. Traktat o Unii Europejskiej (zwany traktatem z Maastricht). Artykuł 3 traktatu włączył energetykę do listy działań, które Wspólnota powinna podejmować w celu realizacji swoich zadań, a w artykule 129 b. zapisano, że: *Wspólnota będzie uczestniczyć w ustanowieniu i rozwoju sieci transeuropejskich w obszarach transportu, telekomunikacji i infrastruktury energetycznej*¹⁶. Możliwość decydowania o przebiegu i współfinansowania przez UE projektów transeuropejskich sieci energetycznych była oczywiście ważnym krokiem naprzód w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego, ale jednocześnie stanowiła tylko wycinek kompleksowej polityki energetycznej. W kolejnych traktatach – traktacie amsterdamskim (1997 r.) i traktacie nicejskim (2000 r.) – nie zdecydowano się na dalsze działania zwiększające możliwości budowania wspólnej polityki energetycznej.

Zdecydowaną zmianę rangi i określenie ram dla rozwoju jednolitej polityki energetycznej UE podjął w 2004 r. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Traktat został jednomyślnie przyjęty przez szefów rządów i państw członkowskich 18 czerwca 2004 r., a następnie podpisany 29 października 2004 r. w Rzymie. Niestety nie wszedł on w życie, a proces ratyfikacji został zawieszony po odrzuceniu traktatu w 2005 r. w referendum narodowych we Francji i w Holandii. Jednak postęp, jaki w nim osiągnięto w obszarze energetyki, nie został zaprzeczony – wszystkie propozycje znalazły się w treści Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), zwanym traktatem z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Już w jego art. 2c ust. 2 znalazło się postanowienie, że energia staje się sferą kompetencji dzielonych pomiędzy Unię

¹⁴ M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego UE*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

¹⁵ M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, seria „Studia europejskie”, Warszawa 2010.

¹⁶ Treaty on European Union, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

a państwa członkowskie¹⁷. Jednak najbardziej spektakularnym osiągnięciem traktatu lizbońskiego było wprowadzenie do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) całkowicie odrębnego tytułu (tytuł XXI) w następującym brzmieniu¹⁸:

Tytuł XXI
Energetyka

Artykuł 194

- 1. W ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi:**
 - a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii;**
 - b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;**
 - c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii;**
 - d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.**
- 2. Bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień Traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.**

W ten sposób po raz pierwszy ustanowione zostały główne cele wspólnej polityki energetycznej UE oraz traktatowa podstawa do przyjmowania przepisów prawa wtórnego (tj. dyrektyw, rozporządzeń, decyzji) w dziedzinie energetyki. Warto zauważyć, że choć zapisy traktatowe odnoszą się do szerokiego pojęcia „energetyka”, to treść tytułu XXI w pełni pokrywa się z rozumieniem pojęcia bezpieczeństwa energetycznego. Można znaleźć tam zarówno zliberalizowany wspólny rynek, bezpieczeństwo dostaw, ochronę środowiska i rozwój alternatywnych źródeł energii, jak i rozbudowę transgranicznej infrastruktury energetycznej.

Otwarcie możliwości dla wspólnych działań UE na rzecz bezpieczeństwa energetycznego zapisano również we wprowadzonej przez traktat lizboński nowej treści art. 122 ust. 1 TfUE¹⁹. Stanowi on, że: *Bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii, co daje możliwość podjęcia działań w razie, gdy zagrożone jest bezpieczeństwo energetyczne któregośkolwiek z państw UE. Warto wspomnieć, że klauzula „w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi...”, wprowadzona do treści traktatu lizbońskiego, została zapisana dzięki wnioskowi delegacji Polski i Litwy.*

Traktat lizboński, jakkolwiek stanowił zasadniczy krok naprzód w budowaniu wspólnej polityki bezpieczeństwa energetycznego, nie rozwiązał definitywnie wszystkich możliwych problemów. W dalszym ciągu silną pozycję w kreowaniu własnej polityki energetycznej zachowują państwa członkowskie. Zgodnie z art. 192 ust. 2 lit. c. TfUE państwa członkowskie zachowują prawo blokowania środków prawnych (zasada jednomyślności w głosowaniu), które mogłyby: *wpłynąć znacząco na wybór Państwa Członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jego zaopatrzenia*

¹⁷ Traktat lizboński, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pl.htm [dostęp: 30 listopada 2010 r.].

¹⁸ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/show-Page.aspx?id=1296&lang=pl> [dostęp: 30 listopada 2010 r.].

¹⁹ *Ibidem*.

w energię. Oznacza to, że każde państwo członkowskie może swobodnie kształtować swój bilans energetyczny, preferując określone nośniki energii, formy i kierunki zaopatrzenia, itd. Traktat Lizboński choć wprowadził istotne zmiany we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, nie wymienił bezpieczeństwa energetycznego jako szczególnej sfery zainteresowania w działaniach zewnętrznych UE. Osłabia to możliwości Wspólnoty do występowania jako strona w rozwiązywaniu kwestii spornych czy negocjowaniu jednolitych warunków dostaw surowców energetycznych.

4. Etapy rozwoju prawa wtórnego UE w obszarze bezpieczeństwa energetycznego

Liczba aktów prawa wtórnego, jaka powstała przez niemal 60 lat w szeroko rozumianym zakresie bezpieczeństwa energetycznego, jest na tyle duża, że trudno w niniejszym opracowaniu przytoczyć i omówić wszystkie. Należy mieć również na uwadze, że obok aktów prawodawczych sama Komisja Europejska była autorem wielu komunikatów, przeglądów, strategii dotyczących zagadnień szeroko rozumianej energetyki. Stąd też, w dalszej części zostaną przedstawione wybrane akty prawa wtórnego, które w istotny sposób wpływały na ewolucję wspólnotowej polityki energetycznej w zakresie bezpieczeństwa na rynkach gazu i energii elektrycznej.

4.1. Pierwsze 40 lat Wspólnot Europejskich

Choć prawdziwe zagrożenie dla stabilności energetycznej uzmysłowił dopiero pierwszy kryzys naftowy z 1973 r., to trzeba przyznać, że pierwsza regulacja związana z bezpieczeństwem dostaw powstała już w 1968 r. Była to dyrektywa Rady 68/414/EWG²⁰ nakładającą na państwa członkowskie EWG obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów surowej ropy naftowej i/lub produktów ropopochodnych. Zobowiązywała ona państwa członkowskie do utrzymywania zapasów paliw na poziomie co najmniej 65-dniowego przeciętnego dziennego zużycia wewnętrznego. Limit ten został następnie zwiększony do 90 dni²¹.

Sam kryzys naftowy z 1973 r. był powodem do powstania kolejnych regulacji, których podstawowym celem było minimalizowanie skutków zakłóceń dostaw surowców energetycznych, np. utrzymywania 30-dniowych zapasów paliw kopalnych w elektrowniach (dyrektywa Rady 75/339/EWG²²) czy procedur postępowania w razie wystąpienia trudności w dostawach ropy naftowej (dyrektywa Rady 73/238/WE²³), na które składały się między innymi: możliwość nałożenia ograniczeń zużycia na niektóre podmioty, regulowanie cen czy tworzenie krajowych planów interwencyjnych.

W kolejnych latach nastąpiła stagnacja w prawodawstwie wspólnotowym. Choć Komisja przedstawiła wiele komunikatów wskazujących na konieczność reformowania rynku energii, państwa członkowskie nie wykazały woli dalszego regulowania rynku. Sytuacji nie zmienił także drugi kryzys naftowy (1979), w efekcie czego ceny ropy naftowej wzrosły o 100%. Paradoksalnie, zaburzenia na rynku przyniosły też pozytywny skutek. Uruchomione zostało – nieopłacalne dotychczas – wydobycie ropy z dna Morza Północnego czy na Alasce, co ostatecznie obniżyło i ustabilizowało ceny²⁴.

Gdy w 1988 r. państwa członkowskie zgodziły się, by energetyka podlegała dostosowaniom do reguł wspólnego rynku (na podstawie Jednolitego aktu europejskiego), na początku lat 90. przyjęto trzy dyrektywy, mające w założeniu wzmocnienie wewnętrznego rynku energii. Były to: dyrektywa Rady 90/377/EWG²⁵ dotycząca wspólnotowej procedury w celu

²⁰ Dz.Urz. EWG L 308 z 23 grudnia 1968 r.

²¹ Dyrektywa 72/425/EWG, Dz.Urz. EWG L 291 z 28 grudnia 1972 r.

²² Dz.Urz. EWG L 153 z 13 czerwca 1975 r.

²³ Dz.Urz. EWG L 228 z 16 sierpnia 1973 r.

²⁴ www.cire.pl/publikacje/KRYZYSY-NAFTOWE.pdf [dostęp: 1 grudnia 2010 r.].

²⁵ Dz.Urz. EWG L 185 z 17 lipca 1990 r.

poprawy przejrzystości cen gazu i energii elektrycznej dla końcowych odbiorców przemysłowych, dyrektywa Rady 90/547/EWG²⁶ w sprawie przesyłania energii elektrycznej przez sieci oraz dyrektywa Rady 91/296/EWG²⁷ w sprawie przesyłania gazu ziemnego przez sieci. Dwie ostatnie miały w założeniu stworzyć ramy dla rozwoju transgranicznego handlu (w tym tranzytu) energią elektryczną i gazem pomiędzy państwami Wspólnoty. Ostatecznie wszystkie trzy dyrektywy miały ograniczoną skuteczność, gdyż projekty przedstawione przez Komisję zostały istotnie osłabione w toku procesu legislacyjnego²⁸.

Podsumowując, w okresie od powstania Wspólnot do 1992 r. regulacje prawne w zakresie bezpieczeństwa energetycznego ograniczyły się w zasadzie do kwestii zapasów strategicznych i procedur postępowania w przypadku zakłóceń zewnętrznych dostaw surowców energetycznych. Pierwsze próby budowania wewnętrznego rynku energii jako elementu zwiększania bezpieczeństwa energetycznego nie przyniosły rezultatów wobec oporu państw członkowskich przed ingerencją w krajowe polityki energetyczne.

4.2. W stronę liberalizacji rynku – pierwszy pakiet energetyczny

W 1992 r. traktat z Maastricht włączył energetykę do listy działań, które Wspólnota powinna podejmować w celu realizacji swoich zadań. Zachęciło to Komisję do podjęcia dalszych kroków na rzecz wzmocnienia wewnętrznego rynku energii w postaci projektów dwóch dyrektyw, nazywanych obecnie „pierwszym pakietem energetycznym”. Mimo początkowo negatywnego stanowiska części państw członkowskich, zostały one ostatecznie przyjęte jako: dyrektywa 96/92/WE²⁹ Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz dyrektywa 98/30/WE³⁰ Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego. W pierwszej z wymienionych dyrektyw najistotniejszą zmianą było rozdzielenie księgowości finansowej dla produkcji, przesyłu i dystrybucji energii³¹, co dało początek rozbiciu pionowo zintegrowanych monopolów krajowych zajmujących się zarówno produkcją, jak i sprzedażą energii dla odbiorców końcowych. Dyrektywa zalecała też wyznaczenie operatora sieci przesyłowej i zapewnienie mu niezależności co najmniej na poziomie zarządzania siecią. Z kolei dyrektywa dotycząca rynku gazu, obok zalecenia rozdzielenia księgowości monopolistów (na przesył, dystrybucję, magazynowanie), ustalała też wspólne zasady koncesjonowania działalności gazowniczej oraz reguły przyłączania do sieci instalacji magazynowych czy instalacji LNG. Najważniejszym postanowieniem dyrektywy 98/30/WE było zobowiązanie państw członkowskich do określenia warunków dostępu stron trzecich do sieci gazowej. Stanowiło to podwaliny do stworzenia zasady TPA (z ang. dostęp stron trzecich)³² i możliwości swobodnego wyboru dostawcy gazu przez odbiorcę.

Koniec lat 90. XX wieku przyniósł też wiele dokumentów programowych dotyczących rynku energii i bezpieczeństwa energetycznego, w tym opublikowaną w 2000 r. zieloną księgę *Ku europejskiej strategii bezpieczeństwa energetycznego*. Wskazywała ona na potrzebę podjęcia wspólnotowych działań między innymi w obszarach liberalizacji rynku, promocji energii jądrowej i odnawialnych źródeł energii, wdrażania rozwiązań z zakresu efektywności energetycznej czy dywersyfikacji kierunków importu surowców energetycznych i budowania efektywnych strategicznych zapasów ropy naftowej i gazu. Zagadnienia podjęte w tej publikacji stały się podstawą do rozwoju prawodawstwa wspólnotowego w następnych latach.

²⁶ Dz.Urz. EWG L 313 z 13 listopada 1990 r.

²⁷ Dz.Urz. EWG L 147 z 12 czerwca 1991 r.

²⁸ M. Nowacki, *Prawne aspekty*, op. cit.

²⁹ Dz.Urz. WE L 27 z 30 stycznia 1997 r.

³⁰ Dz.Urz. WE L 204 z 21 lipca 1998 r.

³¹ Transport paliw gazowych oraz energii elektrycznej sieciami dystrybucyjnymi w celu dostarczania ich odbiorcom.

³² Zasada polegająca na udostępnieniu infrastruktury sieciowej przez właściciela bądź operatora osobom trzecim, w celu dostarczenia towarów/usług klientom strony trzeciej. Dzięki TPA, odbiorca końcowy uzyskuje możliwość zakupu energii od dowolnego dostawcy.

4.3. Drugi pakiet energetyczny

Kierunki wskazane w zielonej księdze z 2000 r. były głównym powodem powstania w latach 2003–2004 kolejnych czterech ważnych dla europejskiego rynku energii uregulowań – znanych pod nazwą drugiego pakietu energetycznego. Składały się nań:

- > **rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1228/2003/WE**³³ w sprawie warunku dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej. Ustalało ono między innymi zasady transgranicznej wymiany energii elektrycznej (w tym np. kompensację kosztów przesyłu, jednolite zasady kalkulacji opłat za przesył), zasady kształtowania opłat za dostęp do sieci czy też obowiązek wprowadzenia przez operatorów systemu przesyłowego mechanizmu koordynacji i wymiany informacji w kontekście zarządzania przeciążeniami³⁴,
- > **dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/54/WE**³⁵ dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE. Uważana za jedną z najistotniejszych regulacji liberalizacji rynku, ustaliła jednolite zasady wytwarzania, przesyłania i dystrybucji energii elektrycznej (w tym np. obowiązek rozdzielania działalności przesyłowej i dystrybucyjnej w przedsiębiorstwach energetycznych). Państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia odbiorcom prawa do dostaw energii o odpowiedniej jakości, akceptowalnej i porównywalnej cenie, wprowadzenia systemu monitorowania bezpieczeństwa dostaw, wyznaczenia niezależnego operatora sieci przesyłowej oraz niezależnego regulatora rynku. Dyrektywa wzmocniła przepisy dotyczące TPA. Zgodnie z dyrektywą podmioty gospodarcze uzyskały prawo swobodnego wyboru dostawcy energii elektrycznej z dniem 1 lipca 2004 r., a gospodarstwa domowe z dniem 1 lipca 2007 r. (identyczny terminarz w przypadku gazu ziemnego ustaliła dyrektywa 2003/55/WE). W ścisłym kontekście bezpieczeństwa dostaw dyrektywa zezwoliła państwom członkowskim na zastosowanie środków naruszających reguły wolnego rynku w przypadku nagłego kryzysu na rynku energetycznym, zagrażającego bezpieczeństwu osób, instalacji czy integralności systemu,
- > **dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/55/WE**³⁶ dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE. Była ona swoistą kopią dyrektywy „elektrycznej”, wprowadzając identyczne zasady liberalizacji rynku na obszar sektora gazowego. Do specyficznych rozwiązań dyrektywy 2003/55/WE należałoby zaliczyć możliwość warunkowego zwolnienia z zasady TPA nowo budowanej infrastruktury (połączeń międzysystemowych, instalacji LNG i magazynowych), co miało wzmocnić zyskowność inwestycji,
- > **dyrektywa Rady 2004/67/WE**³⁷ dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego. Ustaliła ona katalog środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw w związku z rozwojem wewnętrznego rynku gazu UE. W dyrektywie zdefiniowano pojęcie „poważnego zaburzenia dostaw”, które oznaczało: *ryzyko utraty ponad 20% dostaw z państw trzecich na poziomie Wspólnoty* (art. 2 dyrektywy 2004/67/WE), a także powołano Grupę Koordynacyjną ds. Gazu. W razie wystąpienia poważnego zaburzenia dostaw Grupa ma służyć jako organ koordynujący i doradczy dla państwa członkowskiego dotkniętego zakłóceniem dostaw. Dyrektywa zobowiązała państwa członkowskie do opracowania minimalnych standardów bezpieczeństwa dostaw, objęła szczególną ochroną dostawę gazu dla gospodarstw domowych oraz ustaliła listę możliwych do zastosowania instrumentów służących zapewnianiu bezpieczeństwa dostaw. Komisja uzyskała uprawnienie do monitorowa-

³³ Dz.Urz. UE L 176 z 15 lipca 2003 r.

³⁴ *Energetyka w Unii Europejskiej*, A. Dobroczyńska (red.), seria „Biblioteka regulatora”, Warszawa 2003.

³⁵ Dz.Urz. UE L 176 z 15 lipca 2003 r.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Dz.Urz. UE L 127 z 29 kwietnia 2004 r.

nia m.in. długoterminowych kontraktów na dostawy gazu z państw trzecich, poziomu zapasów gazu czy poziomu wzajemnych połączeń gazowych państw członkowskich. Wadą dyrektywy było jednak pozostawienie dużej swobody państwom członkowskim w doborze środków realizacji zaleceń. W Polsce głównym instrumentem implementacji dyrektywy 2004/67/WE jest ustawa o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. z 2007 r. nr 52, poz. 343 ze zm.). Nakłada ona obowiązek utrzymywania zapasów interwencyjnych na poziomie: 90-dniowego średniego dziennego zużycia wewnętrznego w przypadku ropy naftowej i produktów naftowych oraz 30-dniowego średniego dziennego przywozu w przypadku gazu ziemnego.

Pod koniec 2005 r., już poza drugim pakietem, przyjęta została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/89/WE³⁸ dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych. Dyrektywa zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia rozwiązań prawnych, które zwiększałyby bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej między innymi przez podział odpowiedzialności pomiędzy podmioty rynku energetycznego za bezpieczne dostawy, utrzymywanie odpowiedniej równowagi pomiędzy dostawami a zapotrzebowaniem, zapewnienie rezerwowych mocy przesyłowych. Państwa członkowskie powinny też przygotować ramy prawne dla wspierania inwestycji w utrzymanie, modernizację i rozwój sieci dystrybucyjnych i przesyłowych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że drugi pakiet energetyczny stanowił znaczący krok ku liberalizacji wewnętrznego rynku energii i transgranicznej wymianie energii – a więc elementów ściśle związanych z bezpieczeństwem energetycznym. Niestety, niektóre rozwiązania okazały się zupełnie nieefektywne, czego przykładem może być 20% próg wyznaczający pojęcie „poważnych zaburzeń na rynku”. Zakładając, że roczny import gazu do UE wynosi około 300 mld m³, 20% ubytek oznacza wielkość 60 mld m³. W praktyce mogłoby to oznaczać sytuację, w której np. Rosja wstrzymuje na rok dostawy gazu do kilku krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a procedura przewidziana w dyrektywie 2004/67/WE nie zostaje w ogóle uruchomiona.

4.4. Trzeci pakiet energetyczny

Konflikt ukraińsko-rosyjski z początku 2006 r., który spowodował zakłócenia dostaw gazu do UE, uświadomił państwom członkowskim, że dotychczasowe wspólnotowe regulacje dotyczące rynku energii wymagają dalszego wzmocnienia. W marcu 2006 r. Komisja opublikowała *Zieloną Księgę. Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii*³⁹, która określiła priorytety UE w dziedzinie energetyki. Znalazły się tam: dokończenie budowy wewnętrznego rynku energii elektrycznej i gazu, wzrost solidarności energetycznej, bezpieczna i konkurencyjna podaż energii, przeciwdziałanie zmianom klimatu, rozwój nowoczesnych technologii energetycznych oraz spójna zewnętrzna polityka energetyczna UE. Dokumentem programowym, uzupełniającym wizję kompleksowej polityki energetycznej UE, była opublikowana w styczniu 2007 r. zielona księga *Europejska polityka energetyczna*⁴⁰, która w większym stopniu odnosiła się do polityki klimatycznej, ustalając między innymi inicjatywę 3×20% (20% redukcja gazów cieplarnianych, 20% udział OZE w konsumpcji energii, 20% oszczędność zużycia energii do roku 2020). Realizacja inicjatywy 3×20% miała być osiągnięta w ramach działań na rzecz efektywności energetycznej, promocji OZE i biopaliw, budowy wewnętrznego rynku energii, budowy połączeń międzysieciowych, rozwoju energetyki jądrowej, obniżania emisji gazów cieplarnianych czy promocji nowych technologii energetycznych.

³⁸ Dz.Urz. UE L 33 z 4 lutego 2006 r.

³⁹ COM (2006) 105 final.

⁴⁰ COM (2007) 1 final.

Ostatecznie założenia programowe znalazły swój wyraz w przyjęciu kolejnych regulacji wspólnotowych, określanych mianem trzeciego pakietu energetycznego⁴¹, tj.:

- > dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE,
- > dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE,
- > rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 713/2009/WE ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki,
- > rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 714/2009/WE w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylającego rozporządzenie 1228/2003/WE,
- > rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 715/2009/WE w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylającego rozporządzenie 1775/2005/WE.



Dyrektywy „rynkowe” 2009/72/WE i 2009/73/WE zachowały dorobek prawny swoich poprzedniczek z 2003 r., jednocześnie wzmocniły przepisy w wielu obszarach, w tym: ustalono warianty ostatecznego rozdziału pionowo zintegrowanych przedsiębiorstw⁴² w zakresie wytwarzania, przesyłania i dystrybucji, wprowadzono obowiązek prawno-organizacyjnego wydzielenia niezależnych operatorów sieci przesyłowej (dla gazu i energii elektrycznej), wyznaczając jednocześnie ramy dla współpracy krajowych i międzynarodowych operatorów sieci przesyłowych (OSP)⁴³, krajowe organy regulacyjne zyskały większą niezależność i kompetencje, uszczegółowiono i wzmocniono przepisy praw konsumentów co do jakości dostaw energii i prawa wyboru dostawcy. Także rozporządzenia „sieciovne”, 714/2009/WE oraz 715/2009/WE, zmieniały swoich poprzedników z drugiego pakietu energetycznego, wzmacniając poprzednie rozwiązania lub wprowadzając nowe przepisy. Nowe rozporządzenia między innymi pogłębiły zasady współpracy i koordynacji działań między wspólnotowymi OSP, planowanie i rozwój techniczny sieci przesyłowych, ustalały zasady zarządzania siecią czy też otworzyły możliwość transgranicznego obrotu i dostaw dla klientów detalicznych (tylko w przypadku energii elektrycznej).

Nowością w trzecim pakiecie energetycznym było wspomniane wyżej rozporządzenie (713/2009/WE) ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ang. EGREG). Wśród zadań jakie pełni EGREG, warto wskazać: wspomaganie właściwej implementacji prawa wspólnotowego na poziomie krajowym, wspieranie rozwoju regionalnych

⁴¹ Wszystkie dokumenty zostały opublikowane w Dz.Urz. UE L 211 z 14 sierpnia 2009 r.

⁴² Przedsiębiorstwo realizujące dwa lub więcej rodzajów działalności w zakresie wytwarzania, przesyłu lub dystrybucji energii elektrycznej.

⁴³ Wyznaczony przez Prezesa URE podmiot, odpowiedzialny za ruch sieciowy w systemie przesyłowym gazowym (lub elektroenergetycznym), bieżące i długofalowe bezpieczeństwo funkcjonowania systemu, eksploatację, konserwację i remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci przesyłowej, w tym połączeń z innymi systemami, na obszarze wskazanym przez Prezesa URE.

rynków gazu i energii elektrycznej, pełnienie roli opiniodawczej i mediacyjnej (np. w sporach dotyczących transgranicznego przesyłu energii).

Niemal równolegle z pakietem energetycznym przyjęte zostały cztery dyrektywy „klimatyczne” poświęcone problematyce ograniczania emisji i handlu emisjami gazów cieplarnianych⁴⁴, składowania dwutlenku węgla czy promowaniu odnawialnych źródeł energii – a więc obszarom w różnym stopniu także związanym z bezpieczeństwem energetycznym.

Efektom trzeciego pakietu energetycznego było powołanie dwóch ważnych organizacji – w lipcu 2009 r. Europejskiej Sieci Operatorów Elektroenergetycznych Systemów Przesyłowych (ang. ENTSO-E) oraz w grudniu 2009 r. Europejskiej Sieci Operatorów Systemów Przesyłowych Gazu (ang. ENTSO-G). ENTSO-G zrzesza 32 operatorów z 22 krajów europejskich. Ze strony polskiej członkiem tej organizacji jest Gaz-System SA. Z kolei ENTSO-E obejmuje 42 operatorów z 34 krajów. Przedstawicielem Polski w ENTSO-E jest PSE-Operator SA⁴⁵. Zadaniem tych organizacji jest wspieranie rozwoju europejskiego rynku energii, planowanie rozwoju transeuropejskich sieci przesyłowych, a także opracowywanie kodeksów sieciowych ustalających wspólne standardy w obszarach bezpieczeństwa sieci, przyłączenia do sieci, dostępu stron trzecich, wymiany danych, rozliczeń finansowych czy procedur operacyjnych w sytuacjach awaryjnych.

W 2008 r. Komisja zainicjowała prace nad zmianą dyrektywy 2004/67/WE dotyczącej środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego (drugi pakiet energetyczny), która wprowadzała niefortunne sformułowanie o 20% progu określającym „poważne zaburzenie dostaw”. Ostatecznie prace zakończyły się przyjęciem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010⁴⁶ z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE. Zgodnie z zapisami rozporządzenia państwa członkowskie powinny wspierać działania ukierunkowane na dywersyfikację źródeł energii oraz dróg i źródeł zaopatrzenia w gaz, a także gwarantować skuteczne funkcjonowanie rynku gazu przez jak najdłuższy czas w razie zakłóceń w dostawach, zanim właściwy organ podejmie środki mające zaradzić sytuacji. Rozporządzenie określa trzy rodzaje sytuacji kryzysowej: „stan wczesnego ostrzeżenia”, „stan alarmowy” i „stan nadzwyczajny”. W sytuacji zagrożenia państwa członkowskie muszą zapewnić transgraniczną dostępność własnej infrastruktury przesyłowej i pojemności magazynowych. Komisja będzie musiała ogłosić stan kryzysowy na poziomie UE lub w odniesieniu do danego regionu, gdy zwrócą się o to dwa państwa członkowskie, które ogłosiły krajowy stan zagrożenia. Podczas stanu zagrożenia na poziomie UE Komisja wraz z Grupą Koordynacyjną ds. Gazu będzie zapewniać wymianę informacji, spójność krajowych działań i koordynację z państwami trzecimi. Rozporządzenie weszło w życie 2 grudnia 2010 r.⁴⁷

Podsumowanie

Świadomość strategicznego znaczenia bezpieczeństwa energetycznego i skutków uzależnienia od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych ukształtowała się już pod koniec lat 70. XX wieku. Jednocześnie silne przekonanie przywódców państw europejskich o krajowej nadrzędności kreowania polityki energetycznej powodowało, że tworzenie wspólnotowe-

⁴⁴ Jeden z instrumentów polityki ekologicznej służący zwiększeniu efektywności kosztowej ograniczania emisji zanieczyszczeń. Polega na dystrybucji ograniczonej liczby uprawnień do emisji podmiotom objętym systemem na określony okres rozliczeniowy. Liczba uzyskanych uprawnień (jedno uprawnienie odpowiada emisji 1 tony CO₂) powinna pokryć potrzeby emisyjne instalacji. Wygospodarowana nadwyżka (np. w wyniku przeprowadzonych modernizacji) może zostać sprzedana na rynku. W przypadku niewystarczającej ilości uprawnień, prowadzący instalację musi dokupić uprawnienia potrzebne do prowadzenia produkcji.

⁴⁵ Na podstawie informacji prezentowanych na www.entsoe.eu oraz www.ensog.eu.

⁴⁶ Dz.Urz. UE L 295 z 12 grudnia 2010 r.

⁴⁷ *Bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego. Nowe rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady*, <http://www.ure.gov.pl/portal/pl/251/3790/> [dostęp: 9 grudnia 2010 r.].

go systemu bezpieczeństwa energetycznego z trudem znajdowało wyraz w zapisach traktatowych, jak i w prawie wtórnym UE. Jak dotąd, metodą małych kroków, udało zbudować się silne podstawy dla konkurencyjnego wewnętrznego rynku energii. W połączeniu z rozwojem transgranicznych sieci energetycznych daje to szanse na wzrost pewności i jakości dostaw oraz umożliwia działania rynkowych mechanizmów kształtowania cen. Rozbudowa połączeń międzysystemowych i liberalizacja rynku stanowi jednocześnie doskonałą bazę do realizacji celu, który w silny sposób podkreślił traktat z Lizbony, tj. solidarności energetycznej. Dobrym tego przykładem może być już teraz rynek gazu ziemnego. Do poprawy bezpieczeństwa energetycznego UE w znaczący sposób może przyczynić się polityka ochrony środowiska. Oszczędność energii, nowoczesne technologie w tradycyjnej energetyce czy odnawialne źródła energii mogą w znakomity sposób zmniejszać uzależnienie UE od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych. Traktat lizboński ustanowił nowe narzędzia prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej UE. Niestety, energetyka nie zyskała szczególnego statusu w priorytetach polityki zewnętrznej. Zmiana tego stanu rzeczy mogłaby mieć ogromne znaczenie dla pozycji UE w negocjowaniu równych warunków dostaw surowców dla państw członkowskich, rozwiązywania kwestii spornych i konfliktów z państwami trzecimi.

BIBLIOGRAFIA

- > M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego UE*, Warszawa 2010.

> *Zielona księga. Europejska polityka energetyczna*, COM (2007) 1 final.
- > M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, seria „Studia europejskie”, Warszawa 2010.

> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Plan działania dotyczący bezpieczeństwa energetycznego i solidarności energetycznej UE, COM (2008) 781 final.
- > *Energetyka w Unii Europejskiej*, A. Dobroczyńska (red.), seria „Biblioteka regulatora”, Warszawa 2003.

> Portal internetowy Unii Europejskiej – obszar: Energia, http://europa.eu/pol/ener/index_pl.htm.
- > S. Müller-Kraenner, *Bezpieczeństwo energetyczne. Nowy pomiar świata*, Szczecin 2009.

O AUTORZE

JACEK KRZAK

Magister ekonomii, analityk Rządowego Centrum Studiów Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Od 2004 r. pracownik Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu na stanowisku specjalisty ds. systemu gospodarczego. Zajmuje się zagadnieniami energetyki, infrastruktury i transportu. Autor licznych publikacji o tematyce energetycznej w seriach wydawniczych BAS („Studia BAS”, „Analizy BAS”) oraz artykułów w periodyku „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze”.

V

PIOTR RUSSEL

**NOWA PERSPEKTYWA FINANSOWA
UNII EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Perspektywy finansowe będące wyrazem porozumienia politycznego w zakresie unijnych priorytetów finansowych zawierane są w formie tzw. porozumień międzyinstytucjonalnych, czyli uzgodnień pomiędzy Radą UE, Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską. Podstawowym celem przyjmowanych perspektyw finansowych jest utrzymywanie dyscypliny wydatków dokonywanych z budżetu ogólnego UE, gdyż wydatki realizowane w ramach rocznych budżetów muszą uwzględniać pułapy określone w perspektywie finansowej. Podkreśleniem znaczenia ram finansowych w zakresie dyscypliny budżetowej jest zapis w art. 310 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), mówiący o tym, że w celu zapewnienia dyscypliny budżetowej Unia nie przyjmuje żadnego aktu, który może mieć istotny wpływ na budżet, bez zapewnienia możliwości finansowania wydatków wynikających z takich aktów w granicach zasobów własnych Unii i w poszanowaniu wieloletnich ram finansowych. Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ramy finansowe są ustalane na okres co najmniej pięciu lat. Obecnie realizowana jest czwarta w historii Wspólnot Europejskich perspektywa obejmująca lata 2007–2013.

Celem artykułu jest zaprezentowanie głównych kierunków zmian dotyczących ram finansowych Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem obecnie obowiązującej perspektywy na lata 2007–2013, a także prognozowanych kierunków zmian w kolejnej na lata 2014–2020. Pod koniec czerwca 2011 r. Komisja Europejska przedstawi projekt nowej perspektywy finansowej, co rozpocznie formalny etap negocjacji dotyczących kształtu nowych ram finansowych UE. Początkowa faza negocjacji przypadnie zatem na okres sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie. Autor artykułu przedstawia stan wiedzy na koniec maja 2011 r., a więc jeszcze przed opublikowaniem komunikatu Komisji Europejskiej.

1. Budżet Unii Europejskiej

Gospodarka finansowa Unii Europejskiej jest obecnie prowadzona w ramach budżetu ogólnego UE oraz budżetu innych instytucji mających autonomię finansową, które ten budżet uzupełniają, tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Koncentrując się w tym materiale na budżecie ogólnym UE, należy podkreślić jego specyfikę w porównaniu z budżetami krajowymi poszczególnych państw członkowskich. Budżety narodowe są bowiem narzędziem redystrybucji znacznej części PKB¹, a wydatki realizowane z budżetu ogólnego UE stanowią około 1% PKB Wspólnoty. Jest to związane z tym, że zgodnie z zasadą pomocniczości środki z budżetu unijnego są przeznaczane na ściśle określone cele, które uznaje się za kluczowe z punktu widzenia bieżącego etapu integracji europejskiej.

1.1. Dochody budżetowe

Dochody budżetu ogólnego UE pochodzą z tzw. zasobów własnych, czyli środków, które zgodnie z przepisami traktatowymi i przepisami wykonawczymi wpływają do budżetu UE automatycznie, bez konieczności podejmowania przez władze państw członkowskich żadnych dodatkowych decyzji. Istnieją cztery zasadnicze źródła zasobów własnych²:

- > opłaty rolne (wyrównawcze) związane z importem produktów rolnych (w 1995 r. zostały one zastąpione cłami rolnymi) oraz opłaty z tytułu produkcji i magazynowania cukru,
- > cła pobierane przy imporcie z krajów trzecich na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej,

¹ Udział wydatków publicznych w relacji do PKB w krajach UE wynosi średnio ok. 45%, a w niektórych z nich, jak np. w Szwecji czy w Danii, przekracza 50%.

² *Budżet Unii Europejskiej* [w:] *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), Difin, Warszawa 2010, s. 356.

- > wpływy z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT) obliczane przy zastosowaniu jednolitej stawki do zharmonizowanej podstawy opodatkowania,
- > wpływy związane z udziałem każdego państwa członkowskiego w dochodzie narodowym brutto (DNB) Unii, w wysokości niezbędnej do zrównoważenia budżetu (tzw. czwarte źródło).

W 1987 r. dochody uzyskiwane z opłat rolnych i ceł (uznawanych za tradycyjne źródła własne) powiększone o wpływy z tytułu podatku VAT stały się niewystarczające ze względu na coraz większe wydatki związane z realizacją wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz przystąpienie nowych państw do Wspólnoty. Z tego powodu w celu niepodwyższania stawki VAT Rada Europejska podjęła decyzję o wprowadzeniu począwszy od 1988 r. tzw. czwartego źródła dochodów.

Tabela 1. Dochody budżetu Wspólnot Europejskich w latach 1988–2009 (w mld ECU/euro oraz w %)

	1988		1993		2000		2006		2007		2008		2009	
	mld	%	mld	%	mld	%	mld	%	mld	%	mld	%	mld	%
Opłaty rolne	2,89	6,9	1,92	2,9	2,16	2,3	1,01	0,9	1,45	1,3	1,99	1,7	1,55	1,3
Cła	9,02	21,6	11,05	16,8	13,11	14,1	13,87	12,9	15,08	13,2	14,94	12,9	17,65	15,2
VAT	24,73	59,1	34,49	52,5	35,12	37,9	17,20	16,0	18,52	16,3	18,10	15,6	19,62	16,9
Czwarte źródło	4,24	10,1	16,52	25,2	37,58	40,5	68,92	64,2	71,15	62,5	73,29	63,3	75,91	65,4
Pozostałe	0,96	2,3	1,68	2,6	4,75	5,1	6,37	5,9	7,64	6,7	7,45	6,4	1,36	1,2
Ogółem	41,84	100	65,66	100	92,72	100	107,37	100	113,84	100	115,77	100	116,1	100

Źródło: na podstawie *Budżet Unii Europejskiej [w:] Finanse*, red. J. Ostaszewski, Difin, Warszawa 2010, s. 357–359.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 1 wynika, że jeszcze w 1988 r. w strukturze wspólnotowych dochodów dominowały wpływy z tytułu podatku VAT oraz ceł – odpowiednio 59,1% oraz 21,6% dochodów ogółem. Jednakże w kolejnych latach coraz większego znaczenia nabierają wpływy z tzw. czwartego źródła – udział tej grupy dochodów wzrósł z 10,1% w 1988 r. do 65,4% w 2009 r. Jedną z przyczyn tego była świadoma polityka budżetowa UE polegająca na rezygnacji z części wpływów z podatku VAT. Sukcesywnie zmniejszano bowiem zarówno podstawę do naliczania tego podatku, jak również samą stawkę podatkową. W latach 1990–1994 podstawa do obliczania kwoty VAT została zmniejszona do 55% PNB danego państwa członkowskiego, a w kolejnych była redukowana o 1 pkt proc. rocznie (od 2000 r. nie powinna przekroczyć 50% PNB). W latach 1995–1999 zredukowano stawkę podatku VAT z 1,4% do 1%, czyli powrócono do poziomu wyjściowego, w latach 2002–2003 stawkę tę zmniejszono do 0,75%, od 2004 r. – do 0,5%, a od 2007 r. obowiązuje stawka w wysokości 0,3% zharmonizowanej podstawy opodatkowania. Jednocześnie na mocy decyzji Rady z 7 czerwca 2007 r. w latach 2007–2013 cztery kraje korzystają z obniżonej stawki opodatkowania: dla Austrii stawka wynosi 0,225%, dla Niemiec – 0,15%, dla Holandii i Szwecji – 0,10%. Dwa ostatnie kraje uzyskały w latach 2007–2013 prawo do obniżki swojego rocznego wkładu z tytułu płatności powiązanych z DNB (tzw. czwarte źródło dochodów) – Holandia o 605 mln euro rocznie, Szwecja o 150 mln euro w skali roku.

Mówiąc o dochodach budżetowych, należy wspomnieć o kwestii funkcjonującego od roku 1985 tzw. rabatu brytyjskiego. W 1984 r. Rada Europejska zdecydowała, że każdy kraj członkowski, który w relacji do poziomu swej zamożności ponosi nadmierne koszty związane z finansowaniem wspólnego budżetu, ma prawo do korekty swojego wkładu finansowego. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwiło Wielkiej Brytanii uzyskanie prawa do redukcji wpłat z tytułu podatku

VAT o kwotę stanowiącą 2/3 wpłaty netto tego kraju do unijnego budżetu³. Dla przykładu rabat dla Wielkiej Brytanii w roku 2008 wyniósł 6,28 mld euro. Jednocześnie ciężar finansowania brytyjskiego rabatu rozkłada się na pozostałe kraje członkowskie UE w proporcji, w jakiej uczestniczą one w tworzeniu DNB Unii jako całości. Jednakże od 2000 r. cztery kraje (Austria, Holandia, Niemcy i Szwecja) wnoszą tylko 25% kwot, które przypadałyby na te państwa w sytuacji pełnego ich obciążenia. W rezultacie główny ciężar finansowania brytyjskiego rabatu przypada na mniej zamożne kraje UE, w tym na nowych członków Unii. W 2008 r. największe wpłaty z tego tytułu przypadły na Francję – 1,61 mld euro i Włochy – 1,28 mld euro, udział Polski wyniósł 0,3 mld euro⁴.

Stosowanie rozwiązań korygujących wysokość wpłat do unijnego budżetu jest obecnie krytykowane przez większość członków UE, z wyjątkiem beneficjentów tego mechanizmu, którzy uzależniają możliwość likwidacji rabatów od reformy strony wydatkowej budżetu.

1.2. Wydatki budżetowe

Do 2006 r. włącznie wydatki realizowane w ramach budżetu ogólnego UE były tak pogrupowane, że możliwe było porównywanie zadań realizowanych przy wykorzystaniu wspólnotowego budżetu w dłuższym horyzoncie czasowym (tabela 2).

Tabela 2. Wydatki budżetu Wspólnot Europejskich w latach 1988–2006

(w mld ECU/euro i %)

	1988		1993		2000		2004		2006	
	mld ECU	%	mld ECU	%	mld euro	%	mld euro	%	mld euro	%
EFOiGR – Sekcja Gwarancji	26,39	64,3	34,93	53,9	40,44	50,3	43,61	43,6	49,84	47,1
Operacje strukturalne, tym:	6,42	15,7	20,48	31,6	25,52	31,7	34,50	34,5	32,58	30,8
EFOiGR – Sekcja Orientacji	1,14	2,8	2,91	4,5	1,39	1,7	2,74	2,7	3,21	3,0
EFRR	2,98	7,3	9,54	14,7	2,75	3,4	16,07	16,1	14,82	14,0
EFS	0,00	0,0	5,38	8,3	2,34	2,9	7,16	7,2	8,83	8,3
Fundusz Spójności	0,00	0,0	0,79	1,2	1,68	2,1	2,78	2,8	3,00	2,8
FIOR	0,00	0,0	0,00	0,0	0,33	0,4	0,52	0,5	0,47	0,4
Prace badawczo-rozwojowe	1,13	2,8	2,23	3,4	3,15	3,9	4,14	4,1	4,95	4,7
Działania zewnętrzne	0,77	1,9	2,86	4,4	4,89	6,1	8,92	8,9	8,36	7,9
Wydatki administracyjne	1,91	4,7	3,32	5,1	4,48	5,6	5,85	5,9	6,58	6,2
Pozostałe wydatki	4,40	10,7	0,96	1,5	1,96	2,4	2,91	2,9	3,60	3,4
Ogółem wydatki (płatności)	41,02	100	64,78	100	80,44	100	99,93	100	105,91	100

Źródło: na podstawie *Budżet Unii Europejskiej, op. cit.*, s. 362–363.

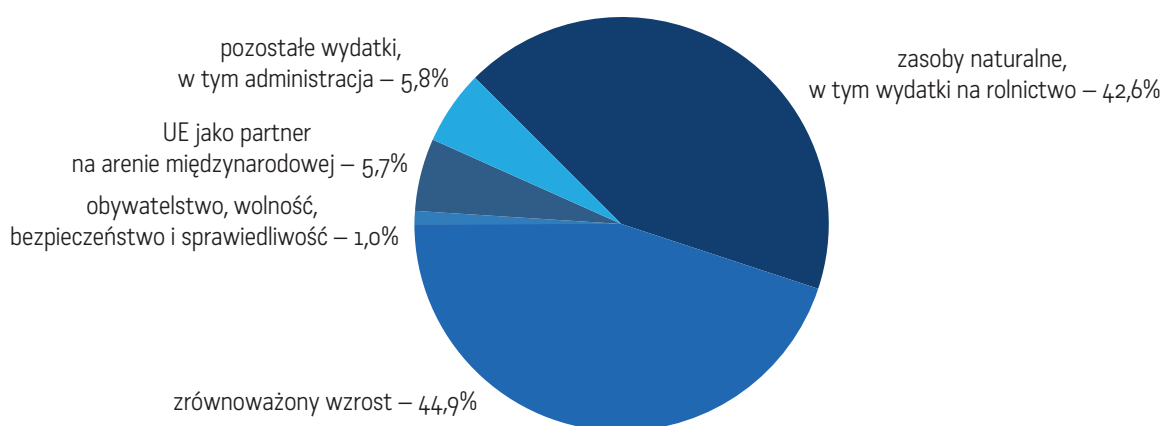
Do 2006 r. w strukturze wydatków z budżetu ogólnego UE dominowały wydatki z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie – Sekcja Gwarancji, czyli wydatki związane z realizacją WPR (między innymi wydatki na dopłaty bezpośrednie do produkcji rolnej, dopłaty do eksportu produktów rolnych do krajów trzecich itp.). Należy zwrócić

³ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 151–152.

⁴ *Budżet Unii Europejskiej, op. cit.*, s. 360.

uwagę, że od 2004 r. udział tej grupy wydatków wynosi poniżej 50% unijnego budżetu. Drugą pod względem istotności grupę wydatków budżetowych stanowią środki związane z funduszami strukturalnym – udział tej grupy wydatków wzrósł w analizowanym okresie o blisko 100% z 15,7% w 1988 r. do 30,8% w 2006 r. Począwszy od 2007 r., czyli od momentu wejścia w życie nowych ram finansowych na lata 2007–2013, zaczął obowiązywać nowy podział wydatków dostosowany do określonych dla tego okresu priorytetów (szerzej na ten temat w drugiej części artykułu). Strukturę wydatków z unijnego budżetu w 2008 r. przedstawia wykres 1. Jak można zaobserwować na wykresie, rok 2008 okazał się przełomowy, gdyż wydatki związane z zapewnieniem trwałego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego były wyższe aniżeli środki skierowane na szeroko rozumiane zasoby naturalne: rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich, środowisko i rybołówstwo.

Wykres 1. Struktura wydatków budżetu ogólnego UE w 2008 r.



Źródło: na podstawie http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/dep_eu_budg_2008_pl.pdf [dostęp: 23 listopada 2010 r.].

2. Geneza planowania średnioterminowego

Problemy z równoważeniem budżetu Wspólnot Europejskich, jakie miały miejsce w latach 80. XX wieku, były główną przesłanką do podjęcia działań reformujących funkcjonowanie budżetu ogólnego Wspólnot. Już w 1987 r. Komisja Europejska kierowana przez Jacquesa Delorsa stworzyła koncepcję gruntownej reformy w tym zakresie (tzw. I pakiet Delorsa)⁵. Na podstawie założeń w nim zawartych Rada Europejska w 1988 r. uznała za niezbędne⁶:

- > zwiększenie wielkości budżetu ogólnego, tak aby zapewnić właściwe funkcjonowanie Wspólnot w okresie do 1992 r.; jednocześnie po raz pierwszy w historii Wspólnot ustanowiono pułap, którego zasoby własne nie mogą przekroczyć – w 1992 r. miał on wynieść 1,2% PNB Wspólnoty,
- > wprowadzenie środków zapewniających dyscyplinę budżetową oraz utrzymanie kontroli nad wzrostem wydatków rolnych (ustalono limit wzrostu wydatków na ten cel na poziomie 74% rocznej stopy wzrostu PNB Wspólnot),

⁵ A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, t. VII, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 46.

⁶ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej, op. cit.*, s. 127.

- > dokonanie takich zmian w strukturze wydatków, aby wydatki na finansowanie przemian strukturalnych w gospodarkach krajów członkowskich odgrywały w niej znacznie większą rolę niż wcześniej; miało to służyć – poprzez zmniejszenie dysproporcji w rozwoju gospodarczym krajów członkowskich – zwiększeniu spójności ekonomicznej i społecznej UE,
- > powiązanie wielkości dokonywanych przez kraje członkowskie wpłat do budżetu ogólnego z poziomem ich zamożności w celu bardziej sprawiedliwego rozłożenia ciężarów z tym związanych.

Jednym z najważniejszych elementów ówczesnej reformy budżetowej UE było również zawarcie 29 czerwca 1988 r. pierwszego Porozumienia międzyinstytucjonalnego między Radą, Parlamentem oraz Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej. Efektem porozumienia było doprecyzowanie zasad uczestnictwa wymienionych instytucji w procedurze budżetowej, a także ustalenie tych wydatków, które powinny mieć priorytet w finansowaniu. Jednocześnie po raz pierwszy w historii UE przyjęto średnioterminową perspektywę finansową wyznaczającą ramy finansowe dla działań finansowanych z unijnego budżetu.

3. Perspektywa finansowa UE na lata 1988–1992

Pierwsza perspektywa finansowa objęła pięcioletni okres – od roku 1988 do 1992. Dla tak wyznaczonego horyzontu czasowego przyjęto limity dla poszczególnych kategorii wydatków, a także określono ich strukturę, aby można było realizować postulat Rady Europejskiej o zwiększeniu spójności ekonomicznej i społecznej Wspólnoty. W tym celu przy-

Tabela 3. Perspektywa finansowa 1988–1992

(w mln ECU, według cen z 1988 r.)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Operacje strukturalne	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Polityki z alokacjami wieloletnimi	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Inne polityki	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
4. Spłaty i administracja	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
5. Rezerwa monetarna*	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
6. Środki na zobowiązania ogółem** (1+2+3+4+5)	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
Środki na płatności ogółem***	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
Środki na płatności (w % PNB)	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Margines na nieprzewidziane wydatki (w % PNB)	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Wymagane zasoby własne (w % PNB)	1,15	1,17	1,18	1,19	1,2

* Rezerwa monetarna – na pokrycie zmian kursowych wynikających stąd, że budżet obliczany był w ECU, a wydatki – w innych walutach.

** Środki na zobowiązania – ogólny koszt podejmowanych w danym roku budżetowym zobowiązań do wydatkowania kwot z budżetu UE w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy.

*** Środki na płatności – wielkość wydatków w konkretnym roku budżetowym, ponoszonych na pokrycie zobowiązań z obecnego i poprzednich lat budżetowych. Różnice między środkami na zobowiązania a środkami na płatności wynikają z faktu, że zobowiązania na wieloletnie programy i projekty są z reguły zapisywane w roku, w którym zapadła decyzja o ich przyznaniu, ale wypłacane są one później, w miarę jak realizowany jest program lub projekt.

Źródło: na podstawie A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej*, op. cit., s. 47–48.

jęto, że w latach 1988–1992 nastąpi znaczne zwiększenie wydatków realizowanych w ramach funduszy strukturalnych – w okresie objętym pierwszą perspektywą finansową zaplanowano wzrost tej grupy wydatków o ponad 70% z kwoty 7790 mln ECU w 1988 r. do 13 450 mln ECU w 1992 r. Mimo wzrostu wydatków na działania związane z polityką strukturalną, przyjęte na lata 1988–1992 ramy finansowe UE zakładały, iż nadal ponad połowa wydatków z budżetu ogólnego Unii będzie skierowana na realizację najstarszej polityki wspólnotowej, tj. wspólnej polityki rolnej. Dla Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej zaplanowano bowiem w latach 1988–1992 środki finansowe w wysokości 27 500–29 600 mln ECU rocznie, co stanowiło średnio blisko 58% środków na zobowiązania ogółem (tabela 3). Należy jednak zwrócić uwagę, że mimo nominalnego wzrostu wydatków na WPR, ich udział w strukturze wydatków wspólnotowych ulegał stopniowej redukcji. Zgodnie z założeniami I pakietu Delorsa przyjęto również zmiany w zakresie wymaganego pułapu zasobów własnych – w okresie objętym pierwszą perspektywą finansową założono, iż w celu realizacji celów wspólnotowych niezbędne będzie stopniowe zwiększanie unijnego budżetu z poziomu 1,15% PNB w 1988 r. do 1,20 PNB w 1992 r.

Do głównych celów pierwszej perspektywy finansowej na lata 1988–1992 należy zaliczyć: zwiększenie dochodów wspólnotowych, wprowadzenie mechanizmu kontroli poziomu wydatków, a także powiązanie wpłat do unijnego budżetu z poziomem zamożności poszczególnych państw członkowskich.

4. Perspektywa finansowa UE na lata 1993–1999

Druga perspektywa finansowa objęła już 7-letni okres, tj. lata 1993–1999, i stanowiła kontynuację średnioterminowego planowania budżetowego. Założenia koncepcyjne, na których oparto nowe ramy finansowe, zostały określone w kolejnym pakiecie reform budżetowych, nazywanym II pakietem Delorsa. Podobnie jak w przypadku pierwszej perspektywy finansowej, również w kolejnej uznano za konieczne dalsze zwiększanie wydatków na rozwój spójności ekonomicznej i społecznej Wspólnoty. W tym celu przyjęto, że roczna kwota wydatków Wspólnoty realizowanych na działania o charakterze strukturalnym wzrośnie w okresie objętym perspektywą finansową o ponad 40%, z 21 277 mln ECU w 1993 r. do 30 000 mln ECU w 1999 r. Podobny wzrost wydatków założono w związku z realizacją zadań wynikających z prowadzenia wspólnotowych polityk zewnętrznych. Istotne zwiększenie wydatków (o blisko 30%) zaplanowano również w grupie wydatków związanych z realizacją polityki wewnętrznej Unii obejmującej między innymi rozwój europejskiej sieci transportowej, a także tworzenie prac badawczo-rozwojowych (tabela 4).

Wśród działań o charakterze strukturalnym w perspektywie finansowej na lata 1993–1999 zaplanowano środki dla utworzonego na mocy traktatu z Maastricht Funduszu Spójności. Założono, że wydatki z tego Funduszu będą stopniowo rosły z poziomu 1500 mln ECU w 1993 r. do 2600 mln ECU w 1999 r.

Podobnie jak w pierwszej perspektywie finansowej również w tej na lata 1993–1999 najwięcej środków zaplanowano na realizację WPR. Kontynuowano również zwiększanie wydatków na ten cel w ujęciu nominalnym, przy jednoczesnym zmniejszaniu udziału wydatków na rolnictwo w wydatkach ogółem. Wydatki związane z WPR jeszcze w 1988 r. stanowiły ponad 60% budżetu wspólnotowego, w 1999 r. zaś już tylko około 46,5%.

W okresie objętym drugą perspektywą finansową środki na zobowiązania ogółem wzrosły w ujęciu nominalnym o 21,6%, z poziomu 69 177 mln ECU do 84 089 mln ECU (tabela 4). Wzrost ten wynikał nie tylko ze wzrostu PNB Wspólnoty, ale również z decyzji Rady z października 1994 r. zakładającej stopniowy wzrost pułapu zasobów własnych z 1,20% w 1994 r. do 1,27% PNB w 1999 r.⁷

⁷ Decyzja Rady 94/728/WE z 31 października 1994 r., OJ L 293 z 12 listopada 1994 r., s. 14.

Tabela 4. Perspektywa finansowa 1993–1999

(w mln ECU, wg cen rynkowych z 1992 r.)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Orientacja rolna	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Działania strukturalne, w tym:	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
Fundusz Spójności	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
fundusze strukturalne	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
3. Polityki wewnętrzne	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Polityki zewnętrzne	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Wydatki administracyjne	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
5. Rezerwy, w tym:	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
monetarna	1 000	1 000	500	500	500	500	500
na działania zewnętrzne	200	200	300	300	300	300	300
Środki na zobowiązania łącznie (1+2+3+4+5)	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	80 977	84 089
Wymagane środki na płatności	65 908	67 944	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
Środki na płatności (w % PNB)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Margines na nieprzewidziane wydatki (w % PNB)	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Pułap zasobów własnych (w %PNB)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

Źródło: na podstawie A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej*, op. cit., s. 52.

Wśród najważniejszych priorytetów drugiej perspektywy finansowej (lata 1993–1999) należy wskazać:

- > zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej,
- > zwiększanie pułapu zasobów własnych, przy jednoczesnej redukcji wpływów z VAT,
- > tworzenie sprzyjających warunków do wdrożenia postanowień traktatu z Maastricht (przygotowanie do kolejnego etapu integracji – Unii Gospodarczo-Walutowej),
- > utrzymanie limitu wzrostu wydatków na rolnictwo na poziomie 74% wzrostu PNB Wspólnoty.

5. Perspektywa finansowa UE na lata 2000–2006

Podstawą do przyjęcia kolejnej perspektywy finansowej obejmującej lata 2000–2006 były założenia określone przez Komisję Europejską w dokumencie Agenda 2000. Zostały w nim zawarte propozycje reformy wspólnej polityki rolnej, zmian w finansowaniu rozwoju regionalnego, a także zasady finansowania procesu rozszerzenia Unii o nowe kraje członkowskie. Przedstawione w Agendzie 2000 propozycje były przedmiotem obrad szczytu Rady Europejskiej w Berlinie w marcu 1999 r. i stały się bazą do wypracowania ram finansowych na siedem kolejnych lat. Perspektywa finansowa na lata 2000–2006 stanowi integralną część nowego Porozumienia międzyinstytucjonalnego zawartego 6 maja 1999 r. między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej⁸.

⁸ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, op. cit., s. 130.

Tabela 5. Perspektywa finansowa UE 2000–2006

(w mln euro, zaktualizowana na 2006 r.)

Środki na zobowiązania	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Rolnictwo, w tym:	41 738	44 530	46 587	47 378	49 305	51 439	52 618
wspólna polityka rolna	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	44 598	45 502
rozwój obszarów wiejskich	4 386	4 495	4 595	4 698	6 536	6 841	7 116
2. Działania strukturalne	32 678	32 720	33 638	33 968	41 035	42 441	44 617
fundusze strukturalne	30 019	30 005	30 849	31 129	35 353	37 247	38 523
Fundusz Spójności	2 659	2 715	2 789	2 839	5 682	5 194	6 094
3. Polityki wewnętrzne	6 031	6 272	6 558	6 796	8 722	9 012	9 385
4. Działania zewnętrzne	4 627	4 735	4 873	4 972	5 082	5 119	5 269
5. Administracja	4 638	4 776	5 012	5 211	5 983	6 185	6 528
6. Rezerwy	906	916	676	434	442	446	458
monetarna	500	500	250	0	0	0	0
pomoc doraźna	203	208	213	217	221	223	229
gwarancje pożyczek	203	208	213	217	221	223	229
7. Pomoc przedakcesyjna	3 174	3 240	3 328	3 386	3 455	3 472	3 566
8. Rekompensaty (wyrównania)*	0	0	0	0	1 410	1 305	1 074
Środki na zobowiązania ogółem (1+2+3+4+5+6+7+8)	93 792	97 189	100 672	102 145	115 434	119 419	123 515
Środki na płatności ogółem	91 322	94 730	100 078	102 767	111 380	114 060	119 112
Środki na płatności (w % DNB)	1,07	1,07	1,09	1,11	1,09	1,08	1,08
Margines na nieprzewidziane wydatki (w % DNB)	0,17	0,17	0,15	0,13	0,15	0,16	0,16
Pułap zasobów własnych (w % DNB)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

* Wydatki związane z rozszerzeniem UE, przeznaczone m.in. na sfinansowanie kontroli na nowych granicach zewnętrznych UE.

Źródło: L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, op. cit., s. 133.

W porozumieniu na lata 2000–2006⁹:

- > przyjęto, że wszystkie wydatki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich, związane z WPR, będą miały charakter wydatków nieobligatoryjnych. Z tego powodu to Parlament Europejski uzyskał decydujący głos w kwestii tych wydatków przy uchwalaniu budżetu ogólnego,
- > potwierdzono przyjętą w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 1993 r. zasadę, że spotkania Rady i Parlamentu, mające na celu dokonanie uzgodnień w sprawie określenia priorytetów wydatków oraz ich podziału na obligatoryjne i nieobligatoryjne, dotyczą całej procedury budżetowej oraz wszystkich ich kategorii,
- > ustalono pułap zasobów własnych na poziomie 1,24% DNB, przy czym w porównaniu z perspektywą na lata 1993–1999 znacznie zwiększono margines na nieprzewidziane wydatki – w perspektywie na lata 2000–2006 założono, że będzie on wynosił 0,13–0,17% DNB,
- > wyraźnie rozdzielono wydatki na rzecz dotychczasowych 15 krajów UE oraz środki przeznaczone na pomoc finansową dla krajów kandydujących. Przyjęto również zasadę, iż nie powinny nastąpić żadne przesunięcia między tymi dwiema grupami wydatków,

⁹ *Ibidem*, s. 130–131.

- > w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej zwiększono rolę bezpośredniej pomocy dla rolników kosztem zmniejszenia wsparcia polegającego na podtrzymywaniu cen produktów rolnych.

Warto również dodać, że zgodnie z założeniami Agendy 2000 w perspektywie finansowej na lata 2000–2006 w odniesieniu do funduszy strukturalnych ograniczono ich główne cele z sześciu do trzech. Za priorytetowe uznano:¹⁰

- > **Cel 1** – wspieranie rozwoju i niezbędnych dostosowań strukturalnych w regionach opóźnionych. Jest to cel najważniejszy, na który przeznaczono ponad 70% funduszy. Środki na jego realizację pochodziły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOGR)¹¹ – Sekcja Orientacji oraz Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (FIOR).
- > **Cel 2** – wspieranie transformacji gospodarczej i społecznej regionów dotkniętych trudnościami strukturalnymi (dotyczy to zwłaszcza regionów przemysłowych, ale także upadających regionów rolniczych). Listę tych regionów ustala Komisja Europejska na podstawie propozycji krajów członkowskich. Cel ten był finansowany za pomocą środków EFRR i EFS.
- > **Cel 3** – dopasowanie i modernizacja systemów edukacji, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia. Środki na realizację tego celu pochodziły z EFS. Cel ten miał charakter horyzontalny, tzn. dotyczył określonych dziedzin wymagających wsparcia, a nie regionów, jak to miało miejsce w przypadku celów 1 i 2.

Podsumowując, należy stwierdzić, że do najważniejszych priorytetów trzeciej perspektywy finansowej, obejmującej lata 2000–2006, należy zaliczyć wspieranie przemian o charakterze strukturalnym, przygotowanie do dalszego rozszerzenia UE, a także zmiany w zakresie finansowania wspólnej polityki rolnej.

6. Nowa perspektywa finansowa UE na lata 2007–2013

Prace nad nową perspektywą finansową na lata 2007–2013 formalnie rozpoczęły się już w 2004 r. Punktem wyjścia było przyjęcie przez Komisję Europejską komunikatu z 10 lutego 2004 r. pn. Budowanie naszej wspólnej przyszłości – Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii, zawierającego projekt nowej perspektywy finansowej 2007–2013 (NPF 2007–2013)¹². W dokumencie tym Komisja zaproponowała, aby w latach 2007–2013 środki na płatności wynosiły

¹⁰ A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej*, op. cit., s. 54; *Budżet Unii Europejskiej*, op. cit., s. 363–364.

¹¹ Utworzony w 1962 r. jako główne źródło finansowania wspólnej polityki rolnej. Fundusz ma dwie sekcje: Gwarancji – która finansuje wspólną organizację rynków rolnych oraz Orientacji – wspierającą przemiany strukturalne w rolnictwie.

¹² *Perspektywa finansowa na lata 2007–2013*, UKIE, [http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/%28\\$PrintView%29/F4CA5C8FF659F76BC1256F-FE0025AAC0?Open](http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/%28$PrintView%29/F4CA5C8FF659F76BC1256F-FE0025AAC0?Open) [dostęp: 27 maja 2011 r.].



przeciętnie 1,14% DNB UE, a środki na zobowiązania nie będą przekraczały 1,26% unijnego DNB. Zanim jednak rozpoczęte zostały formalne negocjacje, już w grudniu 2003 r. sześć państw członkowskich UE (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Holandia, Szwecja, Austria), będących płatnikami netto, wystąpiło w tzw. liście sześciu z propozycją redukcji unijnego budżetu do poziomu 1% DNB rocznie (w środkach na zobowiązania).

W trakcie negocjacji nad kształtem NPF 2007–2013 oprócz wspomnianej wyżej kwestii wysokości budżetu główne osie sporu dotyczyły¹³:

- > poziomu alokacji środków na politykę spójności oraz ich podziału w układzie przedmiotowym i geograficznym. Problem ten miał bezpośredni związek z wielkością budżetu, gdyż dotyczył skali środków finansowych, jakie miały być przeznaczone dla nowych państw członkowskich, ale również dla głównych beneficjentów polityki spójności wśród krajów UE-15 (Hiszpania, Grecja, Portugalia),
- > alokacji środków na rozwój obszarów wiejskich – w opinii płatników netto to kolejny, wraz z polityką spójności, obszar do potencjalnych cięć budżetu w stosunku do propozycji Komisji,
- > mechanizmu korekcyjnego dla płatników netto z „nadmiernie” ujemną pozycją netto (problem dalszego utrzymywania tzw. rabatu brytyjskiego, ale również ewentualnego stosowania jakiegoś mechanizmu korygującego w stosunku do pozostałych płatników netto) – ostatecznie w perspektywie na lata 2007–2013 ustalono, że rabat brytyjski będzie nadal obowiązywał, z tym iż przy jego obliczaniu od 2008 r. zostanie uwzględnione część wydatków związanych z rozszerzeniem UE (z wyjątkiem wydatków związanych z WPR)¹⁴.

Prezydencja luksemburska zaproponowała w czerwcu 2005 r., aby wydatki budżetowe w NPF 2007–2013 nie przekraczały 1,057% DNB UE w odniesieniu do puli środków na zobowiązania oraz 1% unijnego DNB – w relacji do środków na płatności. Z kolei trzecia instytucja uczestnicząca w procesie tworzenia nowych ram finansowych, tj. Parlament Europejski, wnioskował, aby w nowej perspektywie finansowej limit środków na zobowiązanie przyjąć na poziomie 1,18% DNB Unii, a pułap środków przeznaczonych na płatności – 1,07 DNB. Zestawienie propozycji Komisji, Parlamentu i prezydencji luksemburskiej odnośnie do limitu wydatków w NPF prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Propozycje Komisji, Parlamentu i prezydencji luksemburskiej dotyczące wysokości środków budżetowych w NPF 2007–2013 (w % DNB UE)

	Komisja	Prezydencja luksemburska	Parlament
Pułap środków na zobowiązania	1,26	1,057	1,18
Pułap środków na płatności	1,14	1,00	1,07

Rządy państw Unii osiągnęły ostateczne porozumienie w kwestii wysokości limitów wydatków budżetowych w NPF na szczycie Rady w grudniu 2005 r. – limity te były jednak niższe nawet w relacji do propozycji zaproponowanej przez prezydencję luksemburską w czerwcu 2005 r. Ustalono bowiem, że w NPF 2007–2013 pułap środków na zobowiązania wyniesie 1,045% DNB UE, a limit środków na płatności 0,99% DNB Unii.

¹³ G. Radziejewski, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – skutki braku porozumienia budżetowego*, „Biuletyn Skarbowy” 2005, nr 5.

¹⁴ COM(2010)320 final, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282010%290320_/com_com%282010%290320_pl.pdf [dostęp: 25 maja 2011 r.].

Tabela 7. Wydatki w nowej perspektywie finansowej na lata 2007–2013 ustalone na szczycie Rady w grudniu 2005 r.

Grupa wydatków	w mln euro
1. Trwały wzrost	379 739
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	72 120
1b. Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	307 619
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	371 244
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	10 270
4. UE jako partner globalny	50 010
5. Administracja	50 300
6. Kompensacje	800
Środki na zobowiązania	862 363
Środki na zobowiązania jako % DNB	1,045
Środki na płatności	819 380
Środki na płatności jako % DNB	0,99

Źródło: M. Berlińska, *Nowa Perspektywa Finansowa 2007–2013*, Centrum Informacji Europejskiej UKIE, [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E00449FAF/\\$file/NPF_2007_2013.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E00449FAF/$file/NPF_2007_2013.pdf) [dostęp: 27 maja 2011 r.].

Na tak niski poziom wspólnotowych wydatków budżetowych nie wyraził zgody Parlament Europejski, który w styczniu 2006 r. przyjął rezolucję odrzucającą porozumienie osiągnięte przez rządy państw Unii. W porównaniu z propozycją PE z czerwca 2005 r. wydatki zaproponowane w porozumieniu międzyrządowym zostały zredukowane o ponad 112 mld euro. W odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Komisja przedstawiła projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego, w którym zaproponowała między innymi utworzenie specjalnego funduszu elastyczności, z którego finansowane byłyby działania w polityce zewnętrznej, przesunięcie części środków poza budżet ogólny, jak również przeznaczenie zaoszczędzonych środków na programy edukacyjne i młodzieżowe, sieci transeuropejskie, ochronę konsumentów oraz programy związane z bezpieczeństwem¹⁵.

W marcu i kwietniu 2006 r. odbyła się seria spotkań przedstawicieli Parlamentu i Rady, podczas których negocjowano kształt ram finansowych na lata 2007–2013. Ostateczne porozumienie wynegocjowane 4 kwietnia 2006 r. zakłada zwiększenie wydatków – w porównaniu z porozumieniem zawartym w grudniu 2005 r. – o kwotę 4 mld euro, przy czym środki na zobowiązania zostały zwiększone o 2 mld euro, a pozostałe 2 mld euro przesunięto poza budżet ogólny UE jako instrument solidarności.

Formalnie NPF 2007–2013 została przyjęta 17 maja 2006 r. w ramach kolejnego Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską.

¹⁵ M. Berlińska, *Nowa Perspektywa Finansowa 2007–2013*, Centrum Informacji Europejskiej UKIE, [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E00449FAF/\\$file/NPF_2007_2013.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E00449FAF/$file/NPF_2007_2013.pdf) [dostęp: 27 maja 2011 r.].

Tabela 8. Dodatkowe środki na zobowiązania w NPF na lata 2007–2013 wynegocjowane przez Parlament Europejski

Zwiększenie wydatków w grupie	kwota w mln euro
1. Trwały wzrost	2 400
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	2 100
Sieci transeuropejskie	500
Kształcenie ustawiczne (Erasmus Mundus-Leonardo)	800
Badania i rozwój (7 program ramowy)	300
Konkurencyjność i innowacyjność (CIP)	400
Polityka społeczna-bezpieczeństwo pracy (PROGRESS)	100
1b. Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	300
Fundusze strukturalne (współpraca transgraniczna)	300
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	100
Ochrona środowiska naturalnego (Life+, Natura)	100
3b. Obywatelstwo	500
Zdrowie i ochrona konsumentów	200
Kultura i obywatelstwo	300
4. UE jako partner globalny	1 000
Europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa	200
Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	800
Ogółem zwiększenie wydatków	4 000

Źródło: R. Trzaskowski, *Porozumienie PE i Rady UE w sprawie budżetu na lata 2007–2013*. „Komentarze Natolińskie” 2006, nr 3(8), http://www.natolin.edu.pl/pdf/komentarze/Natolin_Komentarze_3_2006.pdf [dostęp: 27 maja 2011 r.].

W porównaniu z poprzednią perspektywą finansową ramy finansowe na lata 2007–2013 mają inny układ najważniejszych pozycji wydatków, przy czym nie jest to różnica techniczna, ale różnica o charakterze fundamentalnym, oznaczająca zmianę priorytetów w finansowaniu działalności Unii. Zawarte w maju 2006 r. Porozumienie międzyinstytucjonalne zakłada, że w latach 2007–2013 działalność UE będzie koncentrowała się na trzech priorytetach¹⁶:

- > trwały wzrost gospodarczy dzięki zwiększeniu konkurencyjności gospodarki Unii i jej wewnętrznej spójności oraz zarządzaniu i ochronie zasobami naturalnymi – priorytety finansowane ze środków zawartych w nowych działach 1 i 2,
- > rozwój idei obywatelstwa europejskiego poprzez ochronę zasad wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i dostępu do publicznych dóbr i usług – priorytet ujęty w nowym dziale 3,
- > zwiększenie roli Unii na arenie międzynarodowej – priorytet odnoszący się do działu 4 – „Unia jako partner globalny”.

¹⁶ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, op. cit., s. 136.

Tabela 9. Ramy finansowe na lata 2007–2013

(w mln euro, dostosowane do 2010 r., w cenach bieżących)

Środki na zobowiązania	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007–2013
1. Trwały wzrost	53 979	57 653	61 696	63 555	63 638	66 628	69 621	436 770
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	8 918	10 386	13 269	14 167	12 987	14 203	15 433	89 363
1b. Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	45 061	47 267	48 427	49 388	50 651	52 425	54 188	347 407
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona, w tym:	55 143	59 193	56 333	59 955	60 338	60 810	61 289	413 061
wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 273	1 362	1 518	1 693	1 889	2 105	2 376	12 216
3a. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	637	747	867	1 025	1 206	1 406	1 661	7 549
3b. Obywatelstwo	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. UE jako partner globalny	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administracja	7 039	7 380	7 525	7 882	8 334	8 670	9 095	55 925
6. Wyrównania	445	207	210					862
Środki na zobowiązania ogółem (1+2+3+4+5+6)	124 457	132 797	134 722	140 978	142 629	147 210	151 976	974 769
Środki na zobowiązania ogółem (w % DNB)	1,02	1,08	1,13	1,16	1,13	1,12	1,11	1,11
Środki na płatności ogółem	122 190	129 681	120 445	134 289	134 263	141 273	143 153	925 294
Środki na płatności (w % DNB)	1,00	1,05	1,01	1,10	1,06	1,08	1,05	1,05
Margines na nieprzewidziane wydatki (w % DNB)	0,24	0,19	0,23	0,14	0,18	0,16	0,19	0,19
Pułap zasobów własnych (w % DNB)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Źródło: „Budżet ogólny UE na rok finansowy 2010”, Komisja Europejska, styczeń 2010 r., <http://ec.europa.eu/budget> [dostęp: 25 maja 2010 r.].

Zasadnicza zmiana w porównaniu ze wszystkimi poprzednimi perspektywami finansowymi polega na umieszczeniu na pierwszym miejscu wydatków związanych z finansowaniem działań mających na celu zwiększanie międzynarodowej konkurencyjności gospodarki UE oraz jej spójności regionalnej, czyli zmniejszaniu różnic w poziomie rozwoju gospodarczego – zarówno między krajami członkowskimi, jak i między regionami w tych krajach¹⁷.

Jednocześnie dominujące w poprzednich perspektywach wydatki związane z rolnictwem zostały umieszczone w grupie wydatków działu 2 „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona”, co oznacza nowe spojrzenie na rolnictwo i problem jego finansowania ze środków wspólnotowych.

Struktura wydatków w obecnej perspektywie finansowej na lata 2007–2013 przedstawia się następująco:

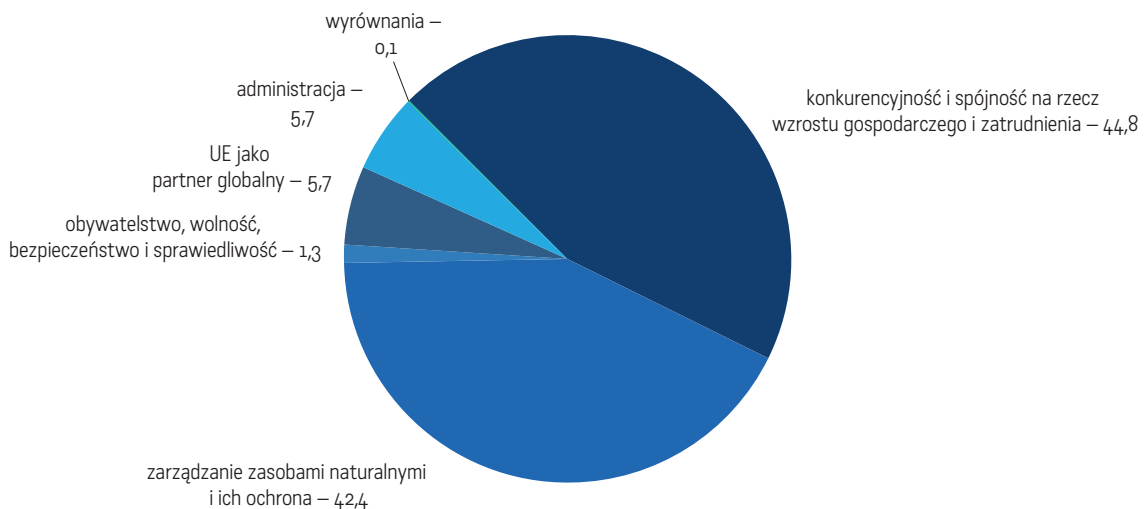
- > 44,8% stanowią wydatki mające wspierać trwały, zrównoważony wzrost gospodarczy, w tym 35,6% – środki skierowane na realizację polityki spójności,

¹⁷ *Ibidem*, s. 136.

- > 42,4% wydatków planuje się przeznaczyć na wsparcie w zakresie zarządzania zasobami naturalnymi i ich ochronę, z czego większość środków (około 33,9% ogółu wydatków budżetowych) to wydatki związane z rynkiem i pomoc bezpośrednia dla rolnictwa; pozostałą część wydatków tego działu jest przeznaczona na rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo i środowisko,
- > 5,7% środków stanowią wydatki Unii jako partnera na arenie międzynarodowej obejmujące między innymi pomoc humanitarną i rozwojową,
- > 5,7% środków stanowią wydatki administracyjne związane z funkcjonowaniem Komisji Europejskiej i pozostałych instytucji UE,
- > 1,3% wydatków jest przeznaczona na programy wspierające sprawy obywatelskie, obejmujące między innymi zarządzanie przepływami migracyjnymi, bezpieczeństwo i ochronę swobód obywatelskich, wsparcie europejskiej kultury i różnorodności itp.

Wykres 2. Struktura wydatków w nowej perspektywie finansowej na lata 2007–2013

(w %)



Źródło: na podstawie danych z tabeli 9.

Podsumowując, do najważniejszych priorytetów nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 należy zaliczyć: wspieranie konkurencyjności i spójności na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ochronę i zarządzanie zasobami naturalnymi, a także zwiększenie roli UE jako partnera na arenie międzynarodowej.

7. Środki finansowe dla Polski w NPF 2007–2013

Polska w NPF 2007–2013 ma szansę pozyskać środki finansowe z budżetu UE w wysokości ponad 90 mld euro, z czego około 67 mld euro stanowią środki w ramach unijnej polityki spójności. Najwięcej środków dla Polski jest do wykorzystania w następujących programach operacyjnych¹⁸:

- > „Infrastruktura i środowisko” – 27,9 mld euro,
- > „Kapitał ludzki” – 9,7 mld euro,

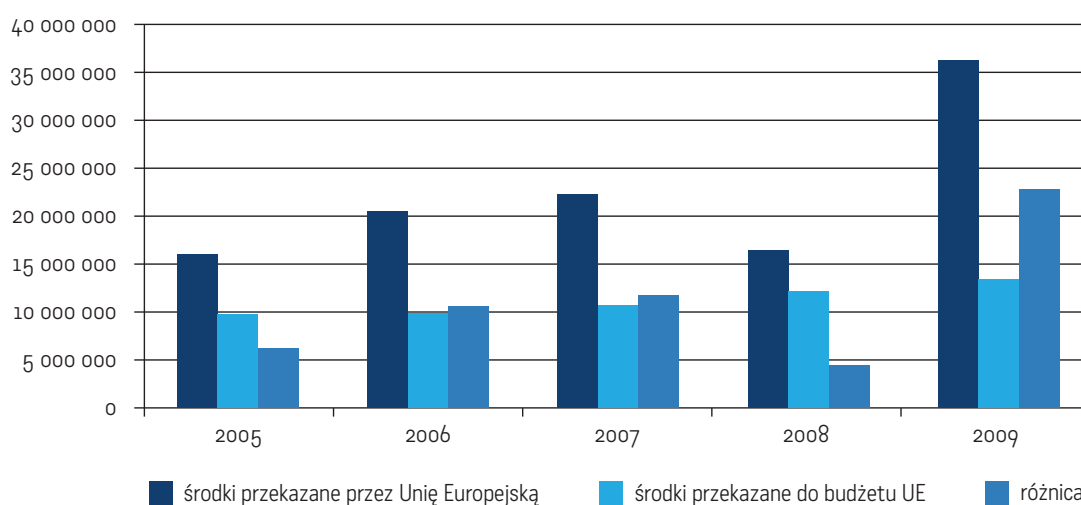
¹⁸ <http://www.malopolska.uw.gov.pl/ue/nowa.asp> [dostęp: 26 maja 2011 r.].

- > „Innowacyjna gospodarka” – 8,3 mld euro,
- > „Rozwój Polski Wschodniej” – 2,3 mld euro,
- > 16 regionalnych programów operacyjnych – 16,6 mld euro.

Należy podkreślić, że w NPF 2007–2013 Polska jest największym beneficjentem unijnej polityki spójności – udział naszego kraju w budżecie przeznaczonym na tę politykę wynosi 19,3%, Hiszpanii – 10,3%, a wszystkich pozostałych nowych państw członkowskich – 31,8%¹⁹.

Ponadto około 26 mld euro ma wynieść wsparcie dla Polski w ramach unijnej polityki rolnej i rozwoju obszaru wiejskich, z czego nieco ponad połowę (13,2 mld euro) stanowi pomoc w ramach programu „Rozwoju obszarów wiejskich”²⁰. Polska jest beneficjentem netto unijnego budżetu – dla przykładu w 2008 r. środki przekazane przez UE były wyższe od polskiej składki do unijnego budżetu o 4,3 mld zł, a w 2009 r. – o 22,8 mld zł²¹.

Wykres 3. Porównanie wysokości składki Polski do budżetu UE oraz środków pozyskanych z unijnego budżetu w latach 2005–2009



Źródło: na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2005–2009.

8. Nowa perspektywa finansowa na lata 2014–2020

Jednym z najważniejszych priorytetów stojących przed polską prezydencją w Radzie w II połowie 2011 r. jest prowadzenie negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Osiągnięcie porozumienia w tej sprawie nie będzie sprawą łatwą – świadczy o tym zarówno przebieg negocjacji nad aktualną perspektywą finansową, jak również problemy z uchwaleniem unijnego budżetu na 2011 r.²².

¹⁹ M. Berlińska, *Nowa perspektywa finansowa 2007–2013*, op. cit.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2008 i 2009 r., Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl [dostęp: 26 maja 2011 r.].

²² W 2010 r. po raz pierwszy od ponad 25 lat w przewidzianych prawem terminach nie doszło do uchwalenia budżetu UE na kolejny rok budżetowy. Głównym powodem braku porozumienia między Parlamentem i Radą było dążenie PE, aby mógł on aktywnie włączyć się w dyskusję dotyczącą przyszłego kształtu unijnego budżetu. Por. K. Niklewicz, *Eurozablokowani*, „Gazeta Wyborcza” z 22 listopada 2010 r.

Zgodnie z utrwaloną praktyką pierwszy krok będzie należał do Komisji Europejskiej, która przedstawi własną propozycję dotyczącą kształtu NPF na kolejny, prawdopodobnie siedmioletni, okres. Nastąpi to pod koniec czerwca 2011 r. podczas węgierskiej prezydencji. Tak więc na czas polskiego przewodnictwa w Radzie UE przypadnie etap dogłębnej analizy propozycji Komisji i identyfikacji głównych zagadnień negocjacyjnych. Cel, jaki wyznacza sobie Polska, to przede wszystkim sprawne przeprowadzenie procesu negocjacji przy jak największym zaawansowaniu rozmów, w tym umożliwienie prezentacji interesów wszystkim państwom członkowskim²³.

Przygotowując się do tego zadania, warto przeanalizować opublikowany przez Komisję w październiku 2010 r. dokument poświęcony przeglądowi wykonania aktualnej perspektywy finansowej. Porusza on trzy zasadnicze sprawy²⁴:

- > ocenę realizacji dotychczasowych perspektyw finansowych UE,
- > zorientowanie przyszłych ram finansowych na realizację celów przyjętej w 2010 r. strategii gospodarczej „Europa 2020”, ze szczególnym uwzględnieniem polityki spójności,
- > kwestię zasobów własnych.

W dokonanym przez Komisję przeglądzie zwrócono uwagę na kilka istotnych kwestii²⁵:

- > brak wystarczającej elastyczności dotychczasowych perspektyw, co utrudniało sprostanie nieprzewidywalnym zdarzeniom, takim jak np. ostatni globalny kryzys finansowy,
- > zbyt późne przyjęcie aktualnej perspektywy finansowej, co spowodowało opóźnienia w realizacji niektórych programów pomocowych,
- > środki UE powinny wspierać cele zawarte w nowej strategii ekonomicznej „Europa 2020”, tj. w szczególności wspierać podnoszenie poziomu edukacji, zwiększanie innowacyjności i nakładów na naukę, rozbudowę infrastruktury, rozwój związany z ochroną środowiska naturalnego,
- > w odniesieniu do WPR sugeruje się odejście w przyszłości od przyznawania płatności bezpośrednich na rzecz wsparcia celów związanych ze środowiskiem i zmianami klimatu,
- > w ocenie Komisji istnieje potrzeba wprowadzenia nowego systemu zasobów własnych opartego np. na opodatkowaniu sektora finansowego czy transportu lotniczego, jak również dochodach z handlu emisjami gazów cieplarnianych; źródłem zasobów własnych mógłby także być specjalny rodzaj podatku: od energii, VAT lub od dochodu przedsiębiorstw,
- > zdaniem Komisji pożądanym rozwiązaniem byłaby też redukcja systemu rabatów dotyczących wpłat niektórych krajów do budżetu UE oraz wydłużenie ram finansowych z 7 do 10 lat, przy czym po 5 latach następowalby obowiązkowy przegląd.

Bez wątpienia jedną z wielu osi sporów w trakcie negocjacji nad NPF będzie kwestia zasobów własnych, w tym problem tzw. rabatu brytyjskiego. Należy liczyć się z tym, że w zamian za zgodę na likwidację bądź istotne ograniczenie rabatu Wielka Brytania zażąda reformy strony wydatkowej, w tym w szczególności ograniczenia wydatków w ramach I filara WPR. Dla Polski istotny zatem będzie bilans korzyści i strat wynikający z ewentualnych zmian mechanizmu korygującego wysokość wpłat do unijnego budżetu. Może się okazać, że z pozoru atrakcyjna propozycja likwidacji rabatu brytyjskiego w rzeczywistości nie będzie korzystna dla naszego kraju.

²³ <http://prezydencjaue.gov.pl/priorytety-ogolne/negocjacje-wieloletnich-ram-finansowych-2014-2020> [dostęp: 30 maja 2011 r.].

²⁴ P. Tokarski, *Średniookresowy przegląd budżetu Unii Europejskiej – geneza, główne wnioski i ocena*. „Biuletyn PISM” 2010, nr 130.

²⁵ *Ibidem*.

Z punktu widzenia interesów wszystkich państw członkowskich, a zwłaszcza największych beneficjentów polityki spójności, istotne jest osiągnięcie ostatecznego porozumienia międzyinstytucjonalnego najpóźniej do końca 2012 r. Zbyt późne jego przyjęcie może spowodować opóźnienia w implementacji polityki spójności – z taką sytuacją mieliśmy do czynienia zarówno w perspektywie na lata 2000–2006, jak i obecnie realizowanej na lata 2007–2013 (obie zostały przyjęte w maju – odpowiednio 1999 oraz 2000 r.). Dla przykładu, porozumienie osiągnięte w maju 1999 r. sprawiło, że Hiszpania pierwsze pieniądze w ramach tej perspektywy finansowej otrzymała dopiero w 2002 r.

Podsumowanie

Obecnie realizowana jest czwarta w historii Wspólnot Europejskich perspektywa finansowa obejmująca lata 2007–2013. Wydatki z budżetu ogólnego, mimo że są olbrzymie w wartościach bezwzględnych (w latach 2007–2013 zaplanowano ponad 900 mld euro środków na płatności), wynoszą tylko około 1% dochodu narodowego brutto wszystkich krajów członkowskich UE. Państwa będące płatnikami netto do unijnego budżetu są zwolennikami bądź niezwiększania wydatków (np. Holandia, Finlandia) lub nawet opowiadają się za jego ograniczeniem (Wielka Brytania, Szwecja, Niemcy). Niechęć tych krajów do finansowania budżetu ogólnego UE znalazła wyraz w ramach finansowych na lata 2007–2013:

- > przyjęte przez Radę w grudniu 2005 r. limity środków na zobowiązania i płatności (odpowiednio 1,045% i 0,99% DNB UE) były dużo niższe od propozycji Komisji i Parlamentu Europejskiego; w wyniku negocjacji między Radą i Parlamentem środki te udało się jedynie w niewielkim stopniu zwiększyć,
- > na mocy decyzji Rady z 7 czerwca 2007 r. w latach 2007–2013 cztery kraje korzystają z obniżonej stawki VAT: dla Austrii stawka wynosi 0,225%, dla Niemiec – 0,15%, dla Holandii i Szwecji – 0,10% (wszystkie pozostałe kraje – 0,3%); te same kraje już od 2000 r. wnoszą również tylko 25% kwot z tytułu finansowania tzw. rabatu brytyjskiego,
- > Holandia i Szwecja uzyskały ponadto prawo do redukcji swoich wpłat do budżetu z tytułu tzw. czwartego źródła – w latach 2007–2013 odpowiednio o 605 mln euro i 150 mln euro rocznie.

Należy oczekiwać, że podczas negocjacji nad kolejną perspektywą finansową kraje będące płatnikami netto do unijnego budżetu będą dążyć do tego, aby budżet wspólnotowy był jak najniższy. Jako dodatkowy argument za zmniejszeniem ich wpłat do budżetu UE zostanie zapewne wskazywany problem z narodowymi deficytami budżetowymi, a także potrzeba pomocy finansowej dla zagrożonych bankructwem państw członkowskich, jak Grecja, Irlandia czy



Portugalia. Potwierdzeniem powyższej tezy jest fakt, że już w grudniu 2010 r., w więc na pół roku przed rozpoczęciem oficjalnych negocjacji, grupa pięciu krajów (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Holandia i Finlandia) wystąpiła do Komisji z żądaniem zamrożenia budżetu do 2020 r.

Obecnie finansowanie budżetu UE opiera się głównie na dochodach z tzw. czwartego źródła, a więc wpłatach krajów członkowskich, których wysokość zależy od ich udziału w tworzeniu DNB UE. Stosowanie różnego rodzaju mechanizmów korekcyjnych zmniejsza przejrzystość całego systemu oraz powoduje, że pozostałe kraje muszą sfinansować kwotę „udzielonych rabatów”. Wydaje się mało prawdopodobne, aby kraje, które wywalczyły różnego rodzaju przywileje, zrezygnowały z nich w kolejnej perspektywie finansowej bez reformy strony wydatkowej budżetu.

Jednym z najważniejszych priorytetów stojących przed polską prezydencją w Radzie UE w II połowie 2011 r. będzie prowadzenie negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Osiągnięcie porozumienia w tej sprawie nie wydaje się łatwe – świadczy o tym przebieg negocjacji nad aktualną perspektywą finansową, jak również problemy z uchwaleniem unijnego budżetu na rok 2011. Osiągnięcie kompromisu zarówno w zakresie wysokości budżetu na lata 2014–2020, jak również obszarów, które będą wspierane, ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich członków UE, w tym zwłaszcza głównych beneficjentów, do których należy Polska.

BIBLIOGRAFIA

- > M. Berlińska, *Nowa Perspektywa Finansowa 2007–2013*, Centrum Informacji Europejskiej UKIE, [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E-00449FAF/\\$file/NPF_2007_2013.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E-00449FAF/$file/NPF_2007_2013.pdf).
- > „Budżet ogólny UE na rok finansowy 2010”, Komisja Europejska, styczeń 2010 r., <http://ec.europa.eu/budget>.
- > *Budżet Unii Europejskiej* [w:] *Finanse*, red. J. Ostaszewski, Difin, Warszawa 2010.
- > A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.
- > L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- > L. Oręziak, *Perspektywa finansowa 2007–2013 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt” lipiec 2004.
- > Perspektywa finansowa na lata 2007–2013, UKIE, [http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/%28\\$Print View%29/F4CA5C8FF659F76BC1256FFE0025AACo?Open](http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/%28$Print View%29/F4CA5C8FF659F76BC1256FFE0025AACo?Open).
- > P. Tokarski, *Średniookresowy przegląd budżetu Unii Europejskiej – geneza, główne wnioski i ocena*, „Biuletyn PISM” 2010, nr 130.
- > R. Trzaskowski, *Porozumienie PE i Rady UE w sprawie budżetu na lata 2007–2013*, „Komentarze Natolińskie” 2006, nr 3(8).
- > <http://www.malopolska.uw.gov.pl/ue/nowa.asp>
- > <http://prezydencjaue.gov.pl/priorytety-ogolne/negocjacje-wieloletnich-ram-finansowych-2014-2020>.

O AUTORZE

PIOTR RUSSEL

Doktor nauk ekonomicznych, specjalista ds. gospodarczych w Biurze Analiz Sejmowych, redaktor naczelny kwartalnika „Studia BAS”, adiunkt w Katedrze Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Autor i współautor licznych publikacji naukowych m.in. *Wydatki budżetowe w Polsce* [w:] *Polityka budżetowa*, G. Gołębiowski (red.), Warszawa 2010; *Kierunki zmian w opodatkowaniu dochodów osobistych w państwach UE* [w:] *Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE*, t. 1, M. Korolewska (red.), Warszawa 2008; *Uwarunkowania prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce wynikające z kryzysu na rynkach finansowych i w sferze realnej*, (współautor E. Kosycarz), seria „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, SGH, Warszawa 2009.

VI

ELŻBIETA BERKOWSKA

WSPÓLNA POLITYKA RYBOŁÓWSTWA

Wstęp

Wspólna polityka rybołówstwa formalnie powstała w 1983 r., niemniej pierwsze rozporządzenia dotyczące rybołówstwa ogłoszono na początku lat 70. zeszłego wieku, gdy rybołówstwo stanowiło jeszcze część wspólnej polityki rolnej. Wspólna polityka rybołówstwa była wielokrotnie zmieniana. Występujące problemy w europejskim rybołówstwie, takie jak: niezadowalający stan większości europejskich zasobów morza, zbyt duża zdolność połowowa¹ europejskiej floty rybackiej, wysokie koszty polityki i niewłaściwe ukierunkowanie pomocy finansowej dla sektora oraz nieprzestrzeganie prawa, wymusiły podjęcie kolejnego wysiłku na rzecz zmiany wspólnej polityki rybołówstwa. Na forum UE trwają obecnie prace nad reformą tej polityki. Przygotowanie projektu aktu prawnego dotyczącego reformy zbiega się polską prezydencją w Radzie UE.

1. Ewolucja wspólnej polityki rybołówstwa

Formalne powstanie wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) datuje się na rok 1983, ale jej początki sięgają wczesnych lat 70. XX wieku, gdy rybołówstwo należało do wspólnej polityki rolnej. W tym okresie powstały pierwsze rozporządzenia dotyczące rybołówstwa. Na obecny kształt wspólnej polityki rybołówstwa miały wpływ różne czynniki.

Jednym z ważniejszych były zmiany dokonane w prawie morza, polegające na utworzeniu 200-milowych wyłącznych stref ekonomicznych. Zmiana ta była przyczyną powstawania licznych konfliktów pomiędzy państwami członkowskimi. W efekcie tego zostało podpisane porozumienie, na mocy którego państwa członkowskie zgodziły się wzajemnie zagwarantować dostęp do swoich wód. Wyjątkiem objęto wody przybrzeżne, które zarezerwowane zostały dla rodzimych rybaków w celu zachowania tradycyjnych łowisk i metod połowowych.

Wspólna polityka rybołówstwa była kilkakrotnie zmieniana. Najistotniejsze zmiany pojawiły się w roku 1983. Rada wydała wtedy dwa rozporządzenia dotyczące rybołówstwa – 170/83 i 171/83², dzięki którym wprowadzony został system zarządzania zasobami morza oraz techniczne środki ochrony tych zasobów. W tym samym roku po raz pierwszy zastosowano w praktyce zasadę „względnej stabilności”, która zakłada, że udział państw członkowskich we wspólnotowej kwocie połowowej³ winien być na takim samym poziomie jak w latach poprzednich.

Ważną rolę w określaniu celów polityki rybackiej odegrał również „Raport 1991” opracowany przez Komisję Europejską. W raporcie tym uznano, że dla utrzymania przemysłu rybnego konieczne jest zmniejszenie nakładu połowowego floty rybackiej UE, a także niezbędna jest skuteczniejsza kontrola rybaków. Najważniejsze jednak zmiany wspólnej polityki rybołówstwa dokonały dwie reformy przeprowadzone w latach 1992 i 2002. Konieczność dokonania zmian w roku 1992 wynikała z istnienia zbyt dużej floty rybackiej w stosunku do stanu zasobów morza oraz z przetłowienia większości stad ryb komercyjnych, w rezultacie czego nastąpiło znaczne pogorszenie się kondycji tych stad. W tym okresie wprowadzono między innymi system pozwoleń rybackich. Spośród ważniejszych zmian wprowadzonych w 2002 r. należy wymienić:

- > określenie wieloletnich planów odbudowy i zarządzania stadami ryb,
- > większe zaangażowanie na rzecz uwzględnienia kwestii ochrony środowiska w procesie zarządzania rybołówstwem,

¹ Zdolność połowowa – tonaż statku i moc silnika, dla określonych typów działalności może być określana przy użyciu np. ilości i/lub rozmiaru narzędzi połowowych.

² OJ L 24 z 27 stycznia 1983 r., s. 1–13, 14–29.

³ Kwota połowowa – część całkowitego dopuszczalnego połowu udostępniona do odławiania posiadaczowi licencji połowowej.

- > rezygnacja z obowiązkowych celów w zakresie obniżenia zdolności połowowej na rzecz krajowych pułapów, w ramach których państwa członkowskie mogą prowadzić niezależną politykę w odniesieniu do flot krajowych,
- > wprowadzenie nakładu połowowego jako podstawowego narzędzia zarządzania rybołówstwem, polegającego na ograniczeniu liczby dni, w których statek może prowadzić działalność na morzu,
- > bardziej wybiórcze korzystanie z funduszy publicznych w celu wspierania rozwoju sektora przez zaprzestanie wykorzystywania publicznych środków pomocowych na budowę nowych statków, jak również przez stosowanie polityki strukturalnej (zróżnicowanie zatrudnienia w społecznościach stref przybrzeżnych),
- > utworzenie regionalnych komitetów doradczych,
- > zastosowanie nowej formy umów dwustronnych z państwami trzecimi w zakresie rybołówstwa (tzw. umów partnerskich).

Podstawowe zasady, na których opiera się obecna WPRyb, określono w tekście prawnym powszechnie znanym jako „rozporządzenie podstawowe”. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002⁴ w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa od czasu jego przyjęcia w 2002 r. stanowi podstawę prawną dla wszystkich kolejnych unijnych przepisów dotyczących rybołówstwa. Głównym celem, jaki postawiono przed WPRyb, jest taka eksploatacja żywych zasobów wodnych, która umożliwia zrównoważone warunki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

2. Obszary działania wspólnej polityki rybołówstwa

W obecnym kształcie wspólna polityka rybołówstwa koncentruje się na czterech obszarach:

- 1) Zarządzanie i ochrona żywych zasobów morskich
- 2) Polityka strukturalna
- 3) Wspólna organizacja rynku produktów rybołówstwa i akwakultury⁵
- 4) Polityka zewnętrzna wobec krajów trzecich i organizacji międzynarodowych.

2.1. Zarządzanie i ochrona żywych zasobów morskich

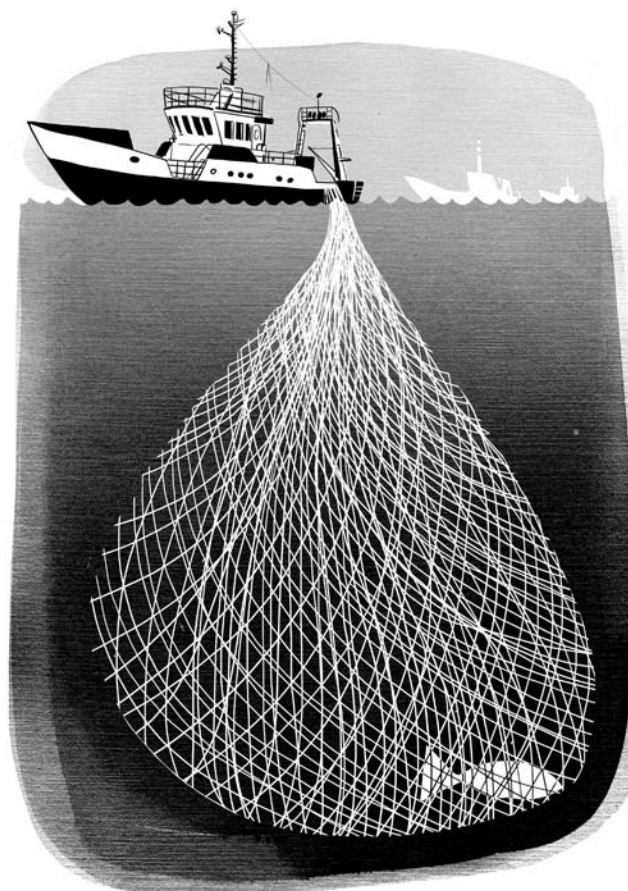
Unia Europejska stoi na stanowisku, że zasoby morskie są częścią wspólnego dziedzictwa i winny być wspólnie zarządzane na szczeblu unijnym. Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w art. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE), w myśl którego zarządzanie zasobami żywymi mórz należy do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Zatem zasada pomocniczości nie ma w tym wypadku zastosowania, ponieważ Unia nie może dzielić kompetencji w zakresie zarządzania zasobami morza z państwami członkowskimi.

Co roku przed rozpoczęciem sezonu połowowego Unia Europejska wydaje rozporządzenia dotyczące uprawnień do połowów dla statków UE na wodach należących do UE oraz na niektórych wodach międzynarodowych. Propozycje aktów prawnych dotyczące uprawnień do połowów przygotowuje Komisja Europejska, ale ostateczne decyzje podejmuje Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, uwzględniając aspekty środowiskowe, społeczne i gospodarcze. Przy określaniu uprawnień do połowów na kolejny sezon połowowy bierze się pod uwagę stan stad poszczególnych gatunków ryb występujących w danym akwenie, rekomendacje naukowców odnośnie do proponowanych środków oraz skutki go-

⁴ Dz.Urz. UE L 358 z 31 grudnia 2002 r., s. 59–80.

⁵ Akwakultura – hodowla organizmów wodnych, głównie zwierzęcych, w naturalnych lub sztucznych zbiornikach wodnych.

spodarcze i społeczne proponowanej regulacji. Jeśli chodzi o opinie naukowców, to wiodącą instytucją dostarczającą opinie o stanie poszczególnych stad dla północno-wschodniego Atlantyku, Morza Północnego i Bałtyku jest Międzynarodowa Rada Badań Morza (ICES). Opinie naukowe analizowane są przez Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF), który jest jednostką operacyjną Komisji Europejskiej, a następnie przygotowuje raport roczny na temat bieżącego stanu zasobów rybołówstwa. Na jego podstawie Komisja wydaje zalecenia, a Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa podejmuje ostateczne decyzje o przyjęciu środków zarządzania. Jedną z zasad, którą kieruje się wspólna polityka rybołówstwa, jest szeroki udział uczestników sektora na wszystkich etapach polityki, od koncepcji do wdrażania. Z tego względu prace Komisji wspierają różne organizacje doradcze, takie jak Komitet Doradczy ds. Rybołówstwa i Akwakultury (ACFA) oraz siedem regionalnych komitetów doradczych (RAC).



Zarządzanie żywymi zasobami morza w ramach wspólnej polityki rybołówstwa prowadzone jest za pomocą różnych środków. Są to:

- > całkowite dopuszczalne połowy,
- > zarządzanie nakładem połowowym,
- > środki techniczne,
- > wieloletnie plany zarządzania.

Większość połowów na wodach Unii Europejskiej jest zarządzana przez tzw. całkowite dopuszczalne połowy⁶, wyjątkiem jest Morze Śródziemne. Całkowity dopuszczalny połów dla każdego zasobu rybnego dzielony jest na poszczególne państwa członkowskie, czyli na kwoty krajowe, zgodnie z zasadą „względnej stabilności”. W razie braku wiarygodnych danych naukowych o stanie poszczególnych zasobów rybnych stosuje się zasadę „ostrożnego podejścia do zarządzania rybołówstwem”⁷.

Do innych instrumentów zarządzania zasobami morza należy zarządzanie nakładem połowowym⁸, które polega na ograniczeniu liczby dni, w ciągu których statek może przebywać poza portem, wykorzystując określony rodzaj sprzętu połowowego.

⁶ Całkowity dopuszczalny połów (TAC) – wielkość określająca, jaka część stada jednego gatunku może być wylowiona z danego akwenu w określonym czasie

⁷ Ostrożne podejście do zarządzania rybołówstwem oznacza, że brak odpowiednich informacji naukowych nie powinien być usprawiedliwieniem dla odkładania lub niepodejmowania środków zarządzania dla ochrony docelowego gatunku, gatunków pokrewnych lub zależnych oraz gatunków niedocelowych i ich środowiska

⁸ Nakład połowowy – operacje połowowe dokonywane na danym akwenu, uwzględniające łączny ich czas, liczbę statków i narzędzi połowu oraz ich zdolności łowcze.

Kolejnymi środkami zarządzania zasobami rybnymi są środki techniczne. Należą do nich:

- > minimalna średnica oczek w sieciach,
- > minimalna wielkość ryb do wyładunków,
- > ograniczenia przyłowów⁹ w całkowitym odłowie,
- > zakaz stosowania niektórych narzędzi połowowych lub zachęcanie do stosowania takich narzędzi, które pozwalają ograniczyć przyłów niechcianych organizmów,
- > okresy ochronne i zamknięte obszary dla połowów ryb i innych organizmów morskich.

Zarządzanie nakładem połowowym jak i środki techniczne wprowadza się, aby zminimalizować nieumyślne szkody wyrządzone wspólnym zasobom oraz szkody w środowisku morskim.

Kolejnym środkiem zarządzania są wieloletnie plany zarządzania. Plany te zostały wprowadzone na skutek reformy wspólnej polityki rybołówstwa z roku 2002. Plany wieloletnie, oprócz określenia poziomu TAC, obejmują też metody wspierające zrównoważone zarządzanie rybołówstwem, takie jak surowe wymagania techniczne odnośnie do rozmiaru oczek w sieciach i wyposażenia statku rybackiego, monitorowanie, inspekcje i kontrole wyładunków w portach. W początkowej fazie ustanowiono plany (tzw. plany odnowy) jedynie w odniesieniu do zasobów, które wyczerpano do niebezpiecznie niskich poziomów. Obecnie jednak plany te stają się standardową optymalną metodą zarządzania głównymi zasobami ryb komercyjnych na obszarze UE. Pierwszym planem wieloletnim był plan odnowy zasobów dorsza w Morzu Północnym, zatwierdzony w 2004 r. Od tego czasu tę metodę zarządzania zastosowano w odniesieniu do wielu europejskich zasobów ryb, między innymi dorsza w Morzu Bałtyckim, soli i gładzicy w Morzu Północnym, śledzia w wodach na zachód od Szkocji. Komisja planuje objęcie takimi planami kolejnych większych zasobów ryb komercyjnych, np. gatunki pelagiczne (śledź i szprot) w Morzu Bałtyckim oraz łososia w Morzu Bałtyckim¹⁰.

W 2002 r. z okazji światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu Komisja Europejska podjęła zobowiązanie, że do roku 2015 wszystkie zasoby rybne wód europejskich będą musiały być eksploatowane zgodnie ze wskaźnikiem maksymalnie zrównoważonego odłowu¹¹. Wypełnienie powyższego zobowiązania oznacza mniej lub bardziej drastyczną redukcję całkowitych dopuszczalnych połowów dla większości europejskich stad.

2.2. Polityka strukturalna

Jednym z celów polityki strukturalnej prowadzonej w ramach wspólnej polityki rybołówstwa jest ograniczenie nakładu połowowego przez zmniejszenie liczby statków rybackich. Towarzyszą temu działania mające na celu łagodzenie negatywnych skutków o charakterze społecznym i gospodarczym w regionach zależnych od rybołówstwa, takie jak: wypłata rekompensat dla rybaków z tytułu trwałego lub tymczasowego zaprzestania działalności połowowej, propagowanie różnicowanego zatrudnienia wśród rybaków, reorientacja zawodowa rybaków odchodzących z zawodu, organizacja kursów zawodowych i szkoleń uzupełniających oraz możliwość wcześniejszego przejścia na emeryturę. Jednocześnie dla dalszego rozwoju sektora rybołówstwa oraz podniesienia jego konkurencyjności polityka strukturalna przewiduje inicjatywy mające na celu zwiększenia atrakcyjności zawodu rybaka, obejmujące między innymi szkolenia w zakresie podniesienia kwalifikacji.

⁹ Przyłów – część połowu obejmująca organizmy morskie poszczególnych gatunków, które nie są celem połowów ukierunkowanych.

¹⁰ *Wspólna Polityka Rybołówstwa – Podręcznik użytkownika*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2009, www.ec.europa.eu/fisheries/documentation/publication/pcp2008_pl.pdf [dostęp: 11 maja 2011 r.].

¹¹ Maksymalny zrównoważony odłów (*Maximum Sustainable Yield*, MSY) – najwyższy poziom odłowu z zasobów rybnych, który nie prowadzi do zmniejszenia ich potencjału produkcyjnego na lata następne.

2.3. Wspólna organizacja rynku produktów rybołówstwa i akwakultury

Wspólna organizacja rynku produktów rybołówstwa i akwakultury ustanowiona została rozporządzeniem Rady (WE) 104/2000¹². Jej celem jest zapewnienie stabilnych rynków produktów rybołówstwa i dochodów rybakom.

Powyższe rozporządzenie określa wspólne normy handlowe dla produktów rybołówstwa i akwakultury, warunki uznania organizacji producentów i udzielania im pomocy lub rekompensat finansowych, warunki wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury, zasady dokonywania interwencji na wspólnym rynku produktów rybołówstwa i akwakultury oraz normy handlowe w odniesieniu do państw trzecich.

Zgodnie z rozporządzeniem corocznie przed rozpoczęciem roku połowowego Rada ustala ceny orientacyjne dla określonej ilości produktów rybołówstwa mających znaczenie dla UE i ceny producenta dla określonych w rozporządzeniu produktów rybołówstwa (tuńczyk). Ceny orientacyjne stanowią podstawę do ustalenia przez Komisję w drodze rozporządzeń różnych parametrów technicznych niezbędnych do funkcjonowania mechanizmów interwencji (takich jak unijne ceny sprzedaży czy unijna cena wycofania, które są podstawą do uzyskania rekompensaty finansowej dla członków organizacji producentów np. z tytułu wycofania produktów rybnych z obrotu). Cena producenta natomiast daje podstawę do otrzymania odszkodowania wyrównawczego z tytułu tuńczyka dostarczonego do przemysłu przetwórczego, które może być przyznane w wypadku spadku cen na rynkach światowych poniżej wartości progowej.

Ważnym celem wspólnej organizacji rynku produktów rybołówstwa i akwakultury jest zapewnienie odpowiedniego zaopatrzenia unijnego rynku w surowiec rybny do produkcji. Obecnie 60% surowych ryb wykorzystywanych do przetwórstwa UE jest importowana z krajów trzecich. W razie pojawienia się ryzyka braków w zaopatrzeniu rynku w surowiec dla przetwórstwa, Unia może wprowadzać tzw. niezależne kontyngenty taryfowe (*Autonomous Tariff Quotas*, ATQ). Celem niezależnych kontyngentów taryfowych jest zwiększenie dostępu przetwórców z UE do ryb z krajów trzecich przez nakładanie zmniejszonych stawek celnych na import określonych produktów, na które produkcja krajowa nie zaspokaja popytu.

Zasady finansowania wydatków związanych ze wspólną organizacją rynku produktów rybołówstwa i akwakultury określa rozporządzenie (WE) 2003/2006¹³. Wydatki te finansowane są przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG).

2.4. Polityka zewnętrzna wobec krajów trzecich i organizacji międzynarodowych

Unia Europejska jest stroną licznych konwencji międzynarodowych dotyczących ochrony morskich zasobów żywych, należy też do wielu międzynarodowych organizacji do spraw zarządzania rybołówstwem, których działalność dotyczy wykonywania rybołówstwa lub ochrony zasobów mórz. Z tego tytułu wynikają dla UE obowiązki wprowadzenia do prawa UE wiążących dla niej ustaleń konwencji oraz stosowania przyjętych zaleceń bądź rekomendacji organizacji, których jest członkiem. Jednocześnie UE reprezentuje państwa członkowskie, których floty rybackie prowadzą działalność połowową na wodach objętych konwencjami międzynarodowymi bądź będącymi pod jurysdykcją międzynarodowych organizacji ds. rybołówstwa. Polityka UE w tym zakresie ma na celu między innymi zapewnienie kontynuacji połowów dokonywanych przez rybaków z państw członkowskich na wodach międzynarodowych oraz ochronę ich interesów na arenie międzynarodowej.

Unia Europejska zawarła kilkadziesiąt umów dwustronnych z państwami trzecimi, głównie z państwami rozwijającymi się, dzięki którym statki floty UE mogą prowadzić działalność połowową w wyłącznych strefach ekonomicznych tych państw. Umowy te mogą być dwojakiego rodzaju, a mianowicie:

- > umowy wzajemne, których przedmiotem jest wzajemna wymiana kwot połowowych,
- > umowy partnerskie, które regulują dostęp floty unijnej do zasobów kraju partnerskiego oraz pomoc finansową z Unii Europejskiej na wspieranie polityki rybołówstwa kraju partnerskiego.

¹² Dz.Urz. WE L 17 z 21 stycznia 2000 r., s. 22–52.

¹³ Dz.Urz. UE L 379 z 28 grudnia 2006 r., s. 49–53.

Umowy dwustronne pozwalają na utrzymanie kilkudziesięciu tysięcy miejsc pracy dla rybaków z państw członkowskich w obszarach leżących na peryferiach UE. Połowy dokonywane w ramach umów z państwami trzecimi mają również znaczenie dla zaopatrzenia rynku UE w produkty rybołówstwa oraz dla konsumentów.

3. Główne problemy wspólnej polityki rybołówstwa

Głównymi problemami wspólnej polityki rybołówstwa są między innymi:

- > zły stan zasobów morza,
- > zbyt duże koszty WPRyby i niewłaściwe ukierunkowanie pomocy dla sektora,
- > nadmierna zdolność połowowa,
- > nieprzestrzeganie prawa,
- > usuwanie niechcianych ryb z połowu (odrzuty¹⁴).

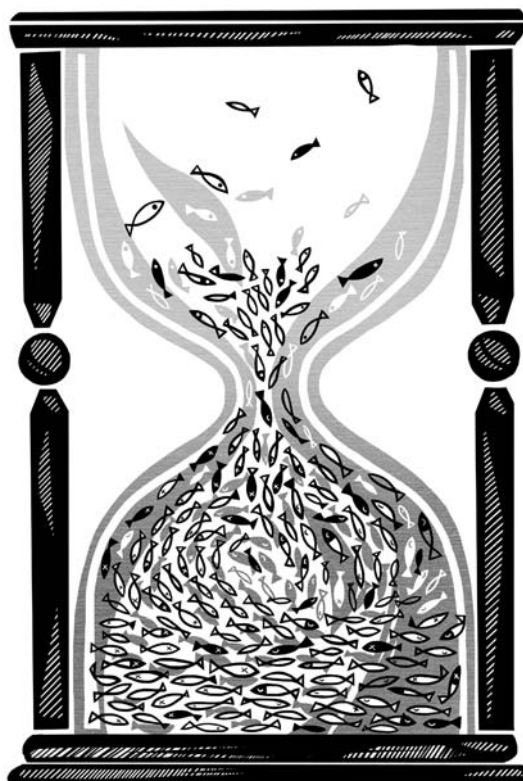
3.1. Zły stan zasobów morza

Większość europejskich zasobów ryb komercyjnych jest nadmiernie eksploatowana. Dotyczy to aż 88% gatunków morskich. W przypadku niektórych gatunków ich zasoby sięgają niebezpiecznie niskich poziomów (tzn. zagrożona jest odnawialność tych stad). Dotyczy to aż 30% stad ryb. Do gatunków zagrożonych wyginięciem należy między innymi: tuńczyk błękitnoplety oraz większość gatunków rekinów.

Jednym ze wskaźników używanych w planowaniu połowów w ramach wspólnej polityki rybołówstwa jest „śmiertelność połowowa”¹⁵. Obniżenie śmiertelności połowowej przelowionych populacji ryb należy do tych działań Komisji Europejskiej, które mają na celu odbudowę zagrożonych stad w wodach Unii.

Głównym czynnikiem decydującym o stanie zasobów rybnych jest ich eksploatacja. Społeczno-gospodarcza presja wywierana przez rybołówstwo na zasoby morza jest ogromna. Państwa członkowskie dążą do uzyskania jak najwyższych wielkości połowowych dla swoich flot, co często skutkuje tym, że ustalone kwoty połowowe przekraczają zalecane przez naukowców wielkości połowów. To stwarza zagrożenie znacznego zmniejszenia produktywności stada i jego załamania się w przyszłości. Dodatkowym zagrożeniem jest przekraczanie przyznanych kwot połowowych przez niektórych rybaków i ich niezgłaszanie. Konsekwencje takich działań dla sektora rybołówstwa mogą być bardzo poważne.

Do innych czynników mających wpływ na stan zasobów rybnych należą zmiany klimatyczne (jednak ten wpływ na zasoby rybne nie jest jeszcze dokładnie poznany), a także czynniki antropogeniczne, jak zanieczyszczenia ze źródeł lądowych, zanieczyszczenia morza przez statki oraz zanieczyszczenia produktami ropopochodnymi. Zanieczyszczenia morza



¹⁴ Odrzuty – łączny ciężar żywych ryb o niedostatecznych rozmiarach, nie nadających się do sprzedaży lub w inny sposób niepożądanych, odrzuconych w chwili złowienia lub zaraz później.

¹⁵ Śmiertelność połowowa – odsetek ryb z danego stada zabitych wskutek połowów.

mogą prowadzić do wzrostu temperatury wody. Temperatura, obok dostępności pożywienia, jest istotnym czynnikiem decydującym o wzroście ryb. Na stan zasobów oddziałują również warunki hydrologiczne występujące w danym akwenu, jak poziom zasolenia. Przykładem akwenu o bardzo niskim zasoleniu jest Morze Bałtyckie, które z tego powodu jest wyjątkowo ubogie biologicznie. Jednak głównym czynnikiem decydującym o stanie zasobów wciąż pozostaje wielkość ich eksploatacji i to czy ona jest zrównoważona, czy też nadmierna.

3.2. Nadmierna zdolność połowowa

Unia Europejska, po Chinach, posiada drugą na świecie flotę połowową (ponad 91 tys. jednostek). Możliwości łowcze większości europejskich flot rybackich są dwu-, a nawet trzykrotnie większe niż ilość ryb, jaką można złowić bez zagrożenia dla przyszłej produktywności stad. Osiągnięcie równowagi pomiędzy zdolnością połowową europejskiej floty rybackiej a wielkością zasobów ryb jest jednym z działań Komisji i państw członkowskich.

Zbyt duża zdolność połowowa europejskiej floty rybackiej nie jest problemem dotyczącym jedynie zasobów rybnych, ale również rybaków. Powoduje to nasilenie się konkurencji na wielu łowiskach do tego stopnia, że utrzymanie się jedynie z połowów staje się prawie niemożliwe.

Od wielu lat wysiłki UE skierowane są na ograniczenie zdolności połowowej unijnej floty rybackiej. Zmniejszenie liczby statków rybackich odbywa się przede wszystkim przez ich złomowanie, a także przez przeniesienie statków do krajów trzecich lub zmianę ich przeznaczenia. Proces ten prowadzony jest w ramach wieloletnich programów ukierunkowania, które są opracowywane przez państwa członkowskie, a następnie zatwierdzane przez Komisję Europejską. Dla wsparcia państw członkowskich w realizacji zadań wynikających z powyższych programów udostępniane są środki finansowe z unijnego budżetu.

Mimo ogólnego spadku liczby statków rybackich UE, ograniczenia wprowadzane są zbyt wolno, by działania te odniosły odczuwalny wpływ na zmniejszenie presji połowowej i w rezultacie mogły poprawić stan zagrożonych lub nadmiernie eksploatowanych populacji ryb w UE (średnio w ciągu ostatnich 15 lat roczne ograniczenie zdolności połowowej wynosiło 2–3%). Co więcej, postęp technologiczny hamuje lub nawet uniemożliwia dokonywanie ograniczenia zdolności połowowej unijnej floty rybackiej.

3.3. Zbyt duże koszty wspólnej polityki rybackiej oraz niewłaściwe ukierunkowanie pomocy finansowej dla sektora

Koszty WPRy są bardzo wysokie. Sektor rybołówstwa otrzymuje znaczną pomoc finansową z unijnych funduszy, a także z krajowych systemów pomocy. Oprócz tej bezpośredniej pomocy jest on dotowany na wiele różnych sposobów, jak np. zwolnienie z podatku paliwowego. Sektor rybacki jest silnie uzależniony od światowych cen ropy naftowej. Ceny paliwa w wielu przypadkach stanowią aż 50% kosztów wyładunków. Sektor rybacki nie jest zobowiązany do ponoszenia jakichkolwiek kosztów związanych z publicznym zarządzaniem sektorem, np. kosztami kontroli, które należą do bardzo wysokich. W odróżnieniu od innych sektorów gospodarek narodowych sektor rybołówstwa korzysta z bezpłatnego dostępu do naturalnego zasobu, który eksploatuje, jakkolwiek niektóre organizacje producentów prowadzą zarybianie, np. na polskich obszarach morskich prowadzi się zarybianie przede wszystkim smoltami łososia. Fundusze dostępne państwom członkowskim są często wykorzystywane w sposób odwrotny do zamierzeń, np. do zwiększenia i zachowania nadmiernej zdolności połowowej zamiast do jej redukcji. Na problem ten zwróciła Komisja Europejska w zielonej księdze dotyczącej reformy WPRy, z czego można wnioskować, że zjawisko to ma szerszy zasięg.

3.4. Nieprzestrzeganie prawa

Zbyt duża zdolność połowowa niektórych flot rybackich i niewielkie kwoty połowowe powodują, że rybacy w obliczu silnej konkurencji są bardziej skłonni do nieprzestrzegania prawa unijnego lub międzynarodowego (bo od tego, ile złowią,

zależy opłacalność prowadzonej przez nich działalności) niż rybacy, którzy połowią w akwenach, gdzie kwoty te są wystarczające na prowadzenie dochodowej działalności. Drugim czynnikiem, który wywołuje nieprzestrzeganie prawa, jest niedostateczna kontrola rybołówstwa w państwach członkowskich.

Nieprzestrzeganie prawa może dotyczyć zarówno:

- > prowadzenia połowów bez pozwolenia lub z naruszeniem przepisów ustawowych i wykonawczych, międzynarodowych,
- > niezgłaszania lub zgłaszania w sposób nieprawidłowy dokonanych połowów krajowemu organowi lub regionalnej organizacji ds. zarządzania rybołówstwem,
- > lub prowadzenia połowów w sposób niezgodny z przyjętymi środkami ochrony i zarządzania na wodach międzynarodowych.

Te nielegalne praktyki rybackie określane są jako połowy nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane (połowy NNN).

Na całym świecie połowy NNN stanowią poważny problem, zagrażając zrównoważonemu zarządzaniu zasobami morskimi. Ocenia się, że światowe obroty tymi połowami wynoszą ponad 10 mld euro. Z tego powodu połowy NNN są drugim co do wartości źródłem pochodzenia ryb na świecie.

Szkody powstałe na skutek tych nielegalnych praktyk rybackich wykraczają daleko poza same straty gospodarcze. Połowy NNN są poważnym zagrożeniem dla społeczności trudniących się rybołówstwem. Stanowią one bowiem nieuczciwą konkurencję dla rybaków, którzy prowadzą działalność zgodnie z prawem, i mogą naruszać równowagę gospodarczą i zatrudnienie w społecznościach utrzymujących się z rybołówstwa. Połowy te mogą także prowadzić do dramatycznych skutków w krajach rozwijających się, dla których zasoby rybne odgrywają dużą rolę w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego oraz walki z ubóstwem.

Nielegalne połowy powodują również ogromne szkody w środowisku naturalnym, bo prowadzą do niekontrolowanego wyczerpywania się zasobów. Statki połowią nielegalnie wykorzystują często niedozwolone narzędzia połowowe, łowią w strefach zamkniętych dla rybołówstwa i w okresach ochronnych ustanowionych dla ochrony gatunkowej ryb. Połowy NNN mogą mieć katastrofalne skutki dla wrażliwych ekosystemów morskich (np. raf koralowych) oraz gatunków ryb zagrożonych wyginięciem (ocenia się, że jeśli połowy NNN nie zostaną powstrzymane, to taki gatunek jak tuńczyk błękitnopłetwy może zniknąć z mórz i oceanów).

Strategia Komisji Europejskiej w zakresie przeciwdziałania połowom NNN polega przede wszystkim na kontroli wyładunków ryb w portach, monitorowaniu statków oraz na pozbawieniu kłusowników możliwości zbytu nielegalnych produktów rybołówstwa, wymagając od nich udokumentowania pochodzenia wszystkich produktów, zanim produkty te uzyskają pozwolenie na wyładunek lub na import do UE.

Ważnym narzędziem służącym zwalczaniu połowów NNN są tzw. środki państwa portu. W roku 2007 Komitet ds. Rybołówstwa FAO przy ONZ uzgodnił, że konieczne jest opracowanie prawnie wiążącego międzynarodowego instrumentu mającego na celu zapobieganie, powstrzymanie i eliminację połowów NNN. Środki państwa portu zostały uznane za najważniejsze z narzędzi służących zwalczaniu połowów NNN. Polegają one na bardzo szczegółowej kontroli wyładunków ryb, szczególnie w odniesieniu do statków obcej bandery. Unia Europejska od samego początku uczestniczyła w tych pracach. Porozumienie dotyczące środków państwa portu zostało podpisane w imieniu Wspólnoty Europejskiej 22 listopada 2009 r. na 36. Konferencji FAO w Rzymie.

3.5. Usuwanie niechcianych ryb z połowu (odrzuły)

Usuwanie niechcianych gatunków ryb z połowu jest problemem ogólnoswiatowym. W połowach ukierunkowanych na całkowity połów składają się: połów gatunku poszukiwanego oraz przyłów (czyli część połowu obejmująca organizmy

morskie niebędące celem połowów ukierunkowanych). Wyławiane organizmy, bez względu na to, czy były celem połowu, mogą zostać odrzucone (tzn. zwrócone do morza) z różnych powodów (prawnych, ekonomicznych lub innych). Większość odrzutów pochodzi jednak z przyłowu.

Corocznie do morza wyrzucana jest znaczna część połowów prowadzonych na europejskich wodach. Udział odrzutu w połowach całkowitych dla poszczególnych gatunków ryb i innych organizmów wodnych waha się od 10% do 60%, w zależności od łowiska i używanych narzędzi połowowych. Brak jest szczegółowych danych dotyczących odrzutów dla całej UE. Szacuje się, że tylko w Morzu Północnym odrzuty wynoszą od 500 tys. do 800 tys. ton rocznie. Według Światowej Organizacji Żywności (FAO) światowy wskaźnik odrzutów wynosi około 8% całkowitej masy połowu, czyli 7,3 mln ton ryb i innych organizmów morskich¹⁶.

Znaczna część wyrzucanych za burtę ryb jest martwa lub też nie przeżyje operacji połowowych. Odrzuty są zatem marnotrawieniem zasobów, a także wysiłków rybaków. Do powstawania odrzutów przyczynia się również WPRyb. Stosowany w tej polityce dla większości akwenów system zarządzania zasobami ryb za pomocą całkowitych dopuszczalnych połowów przyczynia się do powstawania znacznej ilości niepotrzebnych odrzutów. Tych odrzutów można byłoby uniknąć, stosując inny sposób zarządzania. Dotyczy to konkretnie połowów mieszanych (czyli połowów dwóch lub więcej gatunków ryb). Stosowanie tego systemu zarządzania powoduje niepożądane przyłowu, w chwili gdy wyczerpana jest kwota tylko z jednego gatunków z łowionych gatunków, co zmusza rybaków do odrzucania ryb, których nie mogą wyładować. Odrzucanie w tym wypadku ryb jest ewidentnym marnotrawstwem cennych zasobów ryb, a także powodem, dla którego kilka stad, pomimo stałego obniżania kwot połowowych, nie zdołało odbudować swojej liczebności. Polityka Komisji Europejskiej w tym zakresie jest bardzo krytykowana.

W roku 2007 Komisja Europejska określiła plan redukcji niepożądanych przyłowów i eliminacji odrzutów w rybołówstwie UE. Plan redukcji został przedstawiony w komunikacie Komisji: Strategia na rzecz ograniczenia niepożądanych przyłowów i eliminacji odrzutów w rybołówstwie europejskim¹⁷. Strategia zakłada między innymi ograniczenie przyłowów oraz stopniowe wprowadzenie zakazu odrzutów. Jeśli chodzi o zakaz odrzutów, to planuje się nim objęcie wszystkich ryb i skorupiaków. Wyjątki będą dotyczyć jedynie przypadków, gdy jednoznacznie zostanie wykazane, że określone gatunki odrzucane w ramach danego rybołówstwa mają duży wskaźnik przeżywalności w perspektywie długoterminowej.

Ograniczenie przyłowów i odrzutów jest możliwe poprzez stosowanie selektywnych narzędzi połowowych, czyli takich, dzięki którym możliwe jest odfiltrowanie niechcianych gatunków ryb i innych organizmów morskich z połowu.

Ryby z przyłowu mogą być potencjalnym źródłem zaopatrzenia wspólnego rynku w produkty rybołówstwa i tym samym generować określony dochód dla rybaków, zamiast tego są one wyrzucane za burtę. Znane są przypadki gatunków ryb, które kiedyś traktowane jako przyłów, później stały się rybami poszukiwanymi. Gatunki te są jednak rzadko oferowane na rynku produktów rybnych i dlatego konsumenci nie są nimi zainteresowani na większą skalę. Działania skierowane na zwiększenie popytu na te gatunki ryb na rynku rybnym mogą zatem przyczynić się do optymalnego wykorzystania zasobów rybołówstwa i w konsekwencji do zmniejszenia presji rybołówstwa na gatunki, które są obecnie nadmiernie eksploatowane.

3.6. Morze Bałtyckie

Wszystkie wymienione wyżej problemy dotyczą także basenu Morza Bałtyckiego. Z uwagi na specyficzne warunki hydrologiczne akwen ten jest bardziej wrażliwy na zanieczyszczenie środowiska w porównaniu z morzami otwartymi. Wynika to przede wszystkim z tego, że Bałtyk jest morzem stosunkowo płytkim (średnia głębokość wynosi 50 m) i prawie całkowicie zamkniętym. Zaledwie 3% wody (objętościowo) ulega rocznie wymianie, a wymiana całkowitej objętości następuje

¹⁶ *Wspólna polityka rybołówstwa – Podręcznik użytkownika, op. cit.*

¹⁷ COM(2007) 136 final.

co 30 lat. Rzeki wpadające do Bałtyku odprowadzają wodę z obszaru lądowego czterokrotnie większego niż samo morze i zamieszkałego przez prawie 90 mln ludzi. Nadmiar związków odżywczych w Morzu Bałtyckim prowadzi do eutrofizacji i corocznych wykwitów alg. Występujące zakłócenia równowagi ekologicznej wynikające z przetworzenia głównych stad ryb, zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł lądowych, wzrostu temperatur morza, substancji niebezpiecznych i działania innych czynników są bardzo poważnym problemem tego regionu.

Komisja Europejska uznała, że wyjątkowe cechy Morza Bałtyckiego oraz jego obciążenia ekologiczne wymagają podejścia makroregionalnego, które powstrzymałoby pogarszanie się jego stanu w perspektywie długoterminowej. W dniu 10 czerwca 2009 r. Komisja przyjęła Strategię dla regionu Morza Bałtyckiego¹⁸. Strategia ma w założeniu odpowiedzieć na podstawowe wyzwania stojące przed regionem Bałtyku oraz określić konkretne rozwiązania problemów tu występujących. Jako nieodłączny element strategii towarzyszy jej orientacyjny plan działania. W dokumencie wyróżnione zostały cztery główne wyzwania:

- > stworzenie warunków dla zrównoważonego środowiska,
- > rozwój dobrobytu w regionie,
- > wzrost dostępności i atrakcyjności regionu,
- > zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony w regionie.

Są one tożsame z celami wspólnej polityki rybołówstwa, zarówno w zakresie zrównoważonego zarządzania zasobami morza, jak i polityki strukturalnej prowadzonej w ramach WPRyb. Działania przewidziane w strategii mogą być znaczącym wsparciem dla realizacji celów wspólnej polityki rybołówstwa.

Strategia nie dysponuje własnym finansowaniem, niemniej w latach 2007–2013 region Bałtyku skorzysta ze środków mu udostępnionych w ramach polityki regionalnej i innych funduszy UE:

- > na zrównoważony rozwój środowiska Bałtyku planuje się przeznaczyć 9,8 mld euro,
- > na rozwój dobrobytu w regionie – 6,7 mld euro,
- > na wzrost dostępności i atrakcyjności regionu – 27,1 mld euro,
- > na bezpieczeństwo i ochronę regionu – 697 mln euro.

Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego będzie jednym z priorytetów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej.

4. Finansowanie wspólnej polityki rybołówstwa i perspektywy finansowe po 2013 r.

Wspólna polityka rybołówstwa finansowana jest z dwóch funduszy. Są to:

- > Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG), z którego finansowana jest wspólna organizacja rynku produktów rybołówstwa i akwakultury,
- > Europejski Fundusz Rybacki (EFR), z którego finansowane są pozostałe wydatki związane z realizacją wspólnej polityki rybołówstwa, przede wszystkim w zakresie polityki strukturalnej.

4.1. Europejski Fundusz Rybacki

Utworzony w 2006 r. Europejski Fundusz Rybacki oficjalnie rozpoczął swoją działalność 1 stycznia 2007 r., zastępując działający do roku 2006 Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa. Podstawą prawną funkcjonowania funduszu

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący Strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, COM(2009) 248 final.

Tabela 1. Osie priorytetowe przewidziane w programie „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”

Oś priorytetowa 1 Dostosowanie floty rybackiej	Oś priorytetowa 2 Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwórstwo i rynek rybny produktów rybołówstwa i akwakultury	Oś priorytetowa 3 Działania służące wspólnemu interesowi	Oś priorytetowa 4 Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa	Oś priorytetowa 5 Pomoc techniczna
<ul style="list-style-type: none"> > pomoc publiczna z tytułu trwałego zaprzestania działalności > pomoc publiczna z tytułu tymczasowego zaprzestania działalności > inwestycje na statkach rybackich i selektywność > rybołówstwo przybrzeżne > rekompensaty społeczno-gospodarcze w celu zarządzania flotą rybacką 	<ul style="list-style-type: none"> > inwestycje w chów i hodowlę ryb > działania wodno-środowiskowe > środki na rzecz zdrowia zwierząt > rybołówstwo śródlądowe > inwestycje w zakresie przetwórstwa i obrotu 	<ul style="list-style-type: none"> > działania wspólne > ochrona i rozwój fauny i flory wodnej > porty rybackie, miejsca wyładunku i przystanie > promocja i rozwój nowych rynków zbytu > projekty pilotażowe > modyfikacja w celu zmiany przeznaczenia statków rybackich 	<ul style="list-style-type: none"> > rozwój obszarów zależnych od rybactwa > współpraca międzyregionalna i międzynarodowa 	<ul style="list-style-type: none"> > pomoc techniczna

jest rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 z 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego¹⁹. Głównym celem funduszu jest zrównoważona gospodarka zasobami mórz i poprawa efektywności sektora rybackiego oraz podniesienie konkurencyjności rybołówstwa i przetwórstwa rybnego. Na lata 2007–2013 fundusz dysponuje środkami budżetowymi w wysokości 3,85 mld euro wg cen z 2004 r. (4,3 mld euro wg cen obecnych po uwzględnieniu inflacji). Pomoc finansowa w ramach funduszu jest skierowana na:

- > wspieranie wspólnej polityki rybołówstwa w celu zapewnienia eksploatacji żywych zasobów i wsparcie dla akwakultury w celu zapewnienia trwałości w sensie gospodarczym, środowiskowym i społecznym;
- > wspieranie trwałej równowagi pomiędzy zasobami a zdolnością połowową floty rybackiej UE,
- > wspieranie zrównoważonego rozwoju rybołówstwa śródlądowego,
- > wzmacnianie konkurencyjności funkcjonujących struktur oraz rozwoju ekonomicznie żywotnych przedsiębiorstw w sektorze rybactwa,
- > wspieranie ochrony i poprawy stanu środowiska i zasobów naturalnych związanych z sektorem rybactwa,
- > wspieranie zrównoważonego rozwoju oraz poprawy jakości życia na obszarach, gdzie prowadzi się działalność należącą do sektora rybactwa,
- > propagowanie równości kobiet i mężczyzn w procesie rozwoju sektora rybactwa oraz obszarów zależnych od rybactwa.

Pomoc finansowa dla polskiego sektora rybołówstwa i akwakultury udzielana jest w ramach programu operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”. Program ten jest realizowany ze środków Unii Europejskiej oraz krajowych, takich jak: środki budżetu państwa i samorządów oraz środki własne beneficjentów pomocy. Program jest skierowany do wszystkich sektorów przemysłu rybnego (rybołówstwo

¹⁹ Dz.Urz. UE L 223 z 15 sierpień 2006 r., s. 1–44.

morskie i śródlądowe, przedsiębiorstwa akwakultury, organizacje producentów oraz sektor przetwórstwa i wprowadzania do obrotu), a także na obszary zależne od rybołówstwa. Środki mogą być wydatkowane w pięciu osiach priorytetowych (tabela 3).

Kwota pomocy publicznej w ramach programu wynosi 100% kosztów kwalifikowanych (75% EFR i 25% krajowy wkład publiczny). W okresie 2007–2013 program operacyjny będzie dysponował środkami EFR w wysokości ogółem 734 092 574 euro²⁰. Ogólna kwota wydatków publicznych łącznie ze środkami krajowymi wyniesie 978 790 099 euro.

Tabela 2. Środki finansowe z EFR przyznane Polsce w podziale na poszczególne lata okresu 2007–2013*
(w euro)

Lata	EFR
2007	–
2008	120 001 664
2009	121 825 117
2010	119 906 010
2011	121 944 858
2012	124 084 618
2013	126 330 307
Razem	734 092 574

* Ceny bieżące.

Źródło: Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”.

Tabela 3. Finansowanie programu operacyjnego w podziale na osie priorytetowe*
(w euro)

Finansowanie PO wg osi priorytetowych	Wkład publiczny ogółem	Wkład EFR	Wkład krajowy	Poziom współfinansowania EFR
Oś priorytetowa:				
Dostosowanie floty rybackiej	225 121 723	168 841 292	56 280 431	75%
Akwakultura, rybołówstwo śródlądowe, przetwórstwo i rynek rybny	195 758 020	146 818 515	48 939 505	75%
Środki służące wspólnemu interesowi	195 758 020	146 818 515	48 939 505	75%
Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa	313 212 832	234 909 624	78 303 208	75%
Pomoc techniczna	48 939 505	36 704 629	12 234 876	75%
Ogółem	978 790 099	734 092 574	244 697 525	75%

* Ceny bieżące.

Źródło: Program Operacyjny „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”.

²⁰ Decyzja Komisji z 13 sierpnia 2008 r. zmieniająca decyzję C(2006) 4332 określającą indykatywny przydział wspólnotowych środków na zobowiązania z Europejskiego Funduszu Rybackiego w podziale na państwa członkowskie na okres od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r., Dz.Urz. UE L 229/5 z 28 sierpnia 2008 r.

4.2. Perspektywy finansowania wspólnej polityki rybołówstwa po roku 2013

We wrześniu 2010 r. Komisja Europejska przyjęła przegląd budżetu. Wiosną 2011 r. ma zostać uzgodniona przez Komisję propozycja budżetu na lata 2014–2020. W lecie 2011 r. Komisja przyjmie ramy prawne dla wsparcia finansowego WPRyb po roku 2013 i rozpocznie się proces negocjacji. Na negocjacje budżetowe i na poziom przyszłego finansowania WPRyb będą mieć wpływ czynniki zewnętrzne, takie jak wprowadzenie w życie radykalnego programu oszczędności budżetowych przez większość państw członkowskich, w tym płatników netto, oraz negocjacje w ramach WTO, które zakładają wyeliminowanie subsydiów, które mogą prowadzić do zwiększenia zdolności połowowej.

Należy oczekiwać następujących zmian odnośnie do kierunków finansowania wspólnej polityki rybołówstwa, a mianowicie:

- > finansowanie wspólnej polityki rybackiej ma mieć ścisły związek z celami zreformowanej polityki, szczególnie celami środowiskowymi,
- > ograniczenie liczby priorytetów,
- > koncentracja na działaniach wspierających społeczności i grupy rybaków, innowacyjne i przyjazne dla środowiska rybactwo i akwakulturę oraz zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa,
- > odchodzenie od bezpośrednich subsydiów dla floty (oś 1) na rzecz wsparcia dla społeczności rybackich, poprawy marketingu, innowacyjnych produktów rybnych,
- > lepsza koordynacja finansowych działań z innymi funduszami unijnymi, uproszczenie i ujednoczenie zasad finansowania, w szczególności w odniesieniu do rozwoju lokalnego (oś 4).

5. Założenia przyszłej reformy wspólnej polityki rybołówstwa

Reforma WPRyb z 2002 r. była dużym krokiem w kierunku zrównoważonego rozwoju sektora rybołówstwa, nie udało się jednak w pełni osiągnąć zamierzonego celu. Występujące problemy w europejskim rybołówstwie wymusiły podjęcie kolejnego wysiłku na rzecz zmiany wspólnej polityki rybołówstwa.

W kwietniu 2009 r. Komisja Europejska opublikowała zieloną księgę zatytułowaną *Reforma wspólnej polityki rybackiej*²¹. Zielona księga rozpoczęła proces konsultacji ze środowiskiem rybackim, który zakończył się w pod koniec 2009 r. Ponad 30-stronicowy dokument rozpoczyna się krótkim opisem niezwykle idealistycznej wizji europejskiego rybołówstwa po roku 2020. Następnie przedstawiono ocenę sytuacji europejskiego rybołówstwa i akwakultury wraz z najważniejszymi problemami występującymi w tych sektorach oraz propozycje ich rozwiązania. Na końcu każdej części znalazły się pytania, które miały stanowić podstawę do publicznej debaty dotyczącej przyszłego kształtu tej polityki.

Sporo miejsca poświęcono w zielonej księdze wadom strukturalnym unijnej polityki rybołówstwa. Za główne mankamenty tej polityki uznano:

- > nadmierną zdolność połowową unijnej floty rybackiej,
- > zbyt duże koszty WPRyb oraz niewłaściwie ukierunkowane wspieranie sektora subsydiami,
- > niejasne sformułowanie celów WPRyb (nieokreślenie hierarchii celów środowiskowych, społecznych i ekonomicznych),
- > nieadekwatny proces decyzyjny (zarządzanie na wysokim szczeblu politycznym oraz brak wystarczającego zaangażowania rybaków w proces decyzyjny),
- > niestosowanie się w praktyce do zasad unijnej polityki rybackiej (nieprzestrzeganie prawa).

²¹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi *Reforma wspólnej polityki rybołówstwa*, COM(2009) 163 final, Dz.Urz. UE C 18 z 19 stycznia 2011 r., s. 53.

Propozycje Komisji dotyczące usprawnienia zarządzania rybołówstwem UE obejmują między innymi:

- > optymalne wykorzystanie zasobów rybnych: podstawową zasadą zarządzania możliwościami połowowymi WPRyb ma być maksymalny zrównoważony połów oraz wzmocnienie zarządzania nakładem połowowym,
- > zniesienie zasady względnej stabilności lub jej uelastycznienie,
- > zmniejszenie presji redukcji zdolności połowowej na małe floty przybrzeżne, nadanie tej flocie uprzywilejowanego dostępu do funduszy unijnych oraz, w przypadku gdy nakład połowowy floty przybrzeżnej jest znaczny, objęcie jej tymi samymi zasadami ochrony zasobów co pozostałe segmenty,
- > włączenie wspólnej polityki rybackiej do zintegrowanej polityki morskiej,
- > odejście od bezpośredniego wsparcia cenowego produktów rybnych na rzecz zwiększenia znaczenia organizacji producenckich przez nadanie im większej roli w procesie sprzedaży produktów,
- > odejście od systemu opartego na premiach za złomowanie na rzecz używania mechanizmów o charakterze bardziej rynkowym: indywidualnych przekazywalnych praw połowowych (ITQ)²²,
- > zwiększenie zaangażowania w prace wielostronnych organizacji rybackich i poprawa funkcjonowania RFMOs oraz poprawa funkcjonowania porozumień rybackich poprzez nadanie im bardziej regionalnego charakteru, większą integrację z celami polityki środowiskowej, rozwojowej i morskiej,
- > przekazanie większych uprawnień decyzyjnych rybakom oraz odpowiedzialności za podejmowane decyzje.

Niewątpliwie centralne miejsce w debacie nad nowym kształtem WPRyb zajmą: sposób zarządzania możliwościami połowowymi i ewentualne zmiany w stosowaniu zasady względnej stabilności, sposób finansowania tej polityki (w tym alokacje środków EFR pomiędzy państwa członkowskie) oraz zmiany w procesie decyzyjnym.

Z punktu widzenia interesu Polski bardzo istotną będzie debata nad podziałem środków z EFR pomiędzy państwa członkowskie. Obecny rozdział środków EFR odbywa się na podstawie regionalnych kryteriów konwergencji, które premiuje nowe państwa członkowskie, w tym Polskę. W zielonej księdze podkreślono wyraźną konieczność odejścia od stosowanego obecnie kryterium konwergencji na rzecz kryterium wielkości floty i problemów strukturalnych. Dążenie to odpowiada potrzebom starych państw członkowskich, mających duże sektory rybackie oraz relatywnie niewielkie alokacje EFR²³.

Propozycja reformy wspólnej polityki rybołówstwa ma zostać przedstawiona i zaakceptowana w roku 2012. W 2011 r. są prowadzone prace nad przygotowaniem nowego „rozporządzenia podstawowego” dotyczącego przyszłego kształtu wspólnej polityki rybołówstwa. Nasze przewodnictwo w Radzie UE zbiega się z pracami nad tym ważnym aktem prawnym, który będzie miał podstawowe znaczenie dla przyszłości polskiego sektora rybołówstwa. Rola Polski w tym procesie wydaje się zatem niezwykle istotna.

Podsumowanie

Występujące problemy w europejskim rybołówstwie wymusiły podjęcie kolejnego wysiłku na rzecz zmiany wspólnej polityki rybołówstwa. Obecnie trwają prace nad reformą tej polityki. Komisja opublikowała zieloną księgę dotyczącą reformy wspólnej polityki rybackiej. W roku 2009 zakończyły się konsultacje ze środowiskiem rybackim. Najważniejsze propozycje Komisji zaprezentowane w zielonej księdze to: zmiana sposobu zarządzania możliwościami połowowymi i ewentualne

²² *Individual transferable quota (ITQ)* – mechanizm pozwalający na przekazywanie kwot połowowych pomiędzy statkami przez armatorów statków lub przez organizacje producentów.

²³ M. Ruciński, *Nowa Wspólna Polityka Rybacka: Zielona Księga Komisji Europejskiej – początek debaty*, „Wiadomości Rybackie” 2009, nr 5–6(169).

zmiany w stosowaniu zasady względnej stabilności, nowy sposób finansowania tej polityki (w tym podział środków EFR pomiędzy państwa członkowskie) oraz zmiany w procesie decyzyjnym. Z punktu widzenia interesu Polski najważniejsza będzie debata nad rozdziałem środków z EFR pomiędzy państwa członkowskie.

Polskie przewodnictwo w Radzie UE zbiega się z pracami nad przygotowaniem nowego „rozporządzenia podstawowego” dotyczącego przyszłego kształtu wspólnej polityki rybołówstwa. Rola Polski w tym procesie będzie niezwykle istotna.

BIBLIOGRAFIA



Wspólna Polityka Rybołówstwa – Podręcznik użytkownika,
Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2009,
www.ec.europa.eu.fisheries.



„Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego”, Komisja Europejska, www.strategia-baltyk.ukie.gov.pl.

O AUTORZE

ELŻBIETA BERKOWSKA

Mgr inż. melioracji wodnych, ukończyła studia podyplomowe prawa europejskiego, jest głównym specjalistą w Biurze Analiz Sejmowych, specjalizuje się w problematyce rybołówstwa i gospodarki wodnej. Autor liczných publikacji, m.in. *Wspólna polityka rybołówstwa a potrzeby i oczekiwania polskiego sektora rybołówstwa*, seria „Analizy BAS”, www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php nr 4(4), 2008.

VII

MIROSŁAW GWIAZDOWICZ, MIROSŁAW SOBOLEWSKI

**OCHRONA ŚRODOWISKA
W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Prawo dotyczące ochrony środowiska to jeden z najszybciej rozwijających się działów prawa europejskiego. Zajmuje się nie tylko takimi kwestiami, jak zapewnienie czystej wody i powietrza czy ochrona zagrożonych gatunków. W ostatnich latach przedmiotem regulacji środowiskowych staje się coraz więcej spraw, które mają olbrzymie znaczenie gospodarcze. Przepisy dotyczące zagospodarowania odpadów, rejestracji substancji chemicznych czy ograniczenia emisji dwutlenku węgla mogą decydować o konkurencyjności przedsiębiorstw i wpływać na codzienne życie każdego Europejczyka.

1. Ewolucja europejskiej polityki ekologicznej

Polityka ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej i zarazem prawo środowiska kształtowały się w miarę postępującego rozwoju gospodarczego, narastających zagrożeń dla środowiska i zwiększającej się świadomości ekologicznej. Nowe regulacje często napotykały opór niektórych państw członkowskich i sektorów gospodarki zarzucających przepisom środowiskowym spowalnianie rozwoju gospodarczego. Warto zauważyć, że rozwój tej polityki miał dwojakie podłoże. Z jednej strony rosnący wpływ krajowych przepisów o ochronie środowiska na funkcjonowanie wspólnego rynku powodował konieczność ich harmonizacji na poziomie wspólnotowym (różne wymogi środowiskowe państw członkowskich wpływały na koszt produkowanych towarów i tym samym na ich konkurencyjność). Z drugiej strony środowisko naturalne było w coraz większym stopniu traktowane jako wartość samoistna, która wymaga ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z rozwoju gospodarczego. Ten drugi nurt wpisywał się w kontekst globalnego wzrostu świadomości ekologicznej, za początek którego uznaje się deklarację sztokholmską przyjętą na zakończenie międzynarodowej Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska naturalnego człowieka w 1972 r. To czas, który zwykle postrzega się jako początek zainteresowania Wspólnoty problematyką ochrony środowiska. Wkrótce potem przyjęto pierwszy program działania w dziedzinie środowiska, uchwalona została dyrektywa o podstawowym znaczeniu dla gospodarki odpadami, uchwalono też dyrektywę dotyczącą jakości wód (1975 r.), a następnie pierwszą dyrektywę z zakresu ochrony przyrody (1979 r.).

Pierwotne teksty traktatów powołujących Wspólnoty nie zawierały przepisów bezpośrednio nawiązujących do problematyki ochrony środowiska. Podstawą uregulowań w tej dziedzinie były więc te postanowienia traktatu o powstaniu Wspólnoty Europejskiej, które dotyczyły zbliżania przepisów państw członkowskich mających bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku oraz tzw. kompetencji domniemanych¹. Przepisy traktatowe nawiązujące wprost do środowiska wprowadzone zostały w 1987 r. na mocy Jednolitego aktu europejskiego, który wprowadził pierwszą znaczącą reformę traktatu rzymskiego z 1957 r. Między innymi rozszerzył on kompetencję Wspólnot o politykę ochrony środowiska, określając zarazem podstawowe zasady polityki w tej dziedzinie.

Ochrona środowiska stanowi dziś jeden z najbardziej rozwiniętych działów prawa Unii Europejskiej. Jego zakres przedmiotowy ilustruje tabela 1.

¹ Problem kompetencji domniemanych reguluje również art. 352 obowiązującego obecnie Traktatu o funkcjonowaniu UE: *Jeżeli działanie Unii jest niezbędne do osiągnięcia celów traktatowych, a traktaty nie przewidziały uprawnień do działania w tym celu, Rada działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego przyjmuje stosowne przepisy.*

Tabela 1. Zakres przedmiotowy prawa ochrony środowiska UE

Prawo ochrony środowiska UE						
Zagadnienia horyzontalne						
Oceny oddziaływania na środowisko	Dostęp do informacji o środowisku	Udział społeczeństwa w ochronie środowiska	Pozwolenie zintegrowane	System EMAS (system zarządzania środowiskowego i audytu)	Oznakowanie ekologiczne produktów	Odpowiedzialność za szkody w środowisku
Główne działy prawa i wybrane zagadnienia szczegółowe						
Ochrona wód: > gospodarka wodna > jakość wód > emisje zanieczyszczeń > ochrona wód morskich > ochrona przeciwpowodziowa	Gospodarka odpadami: > zagospodarowanie odpadów (spalanie, składowanie) > gospodarka odpadami szczególnego rodzaju (m.in. opakowania, PCB, sprzęt elektryczny, samochody wycofane z eksploatacji) > międzynarodowy obrót odpadami	Ochrona powietrza: > ocena jakości powietrza > emisja zanieczyszczeń do powietrza > standardy emisyjne	Ochrona klimatu: > handel emisjami > zobowiązania międzynarodowe (konwencja klimatyczna)	Ochrona przyrody: > ochrona flory i fauny > ochrona siedlisk > Natura 2000 > zobowiązania międzynarodowe (m.in. Konwencja o różnorodności biologicznej)	Chemikalia: > substancje i preparaty chemiczne > bezpieczeństwo produktów > transport towarów niebezpiecznych	Modyfikowane genetycznie organizmy (GMO): > zamknięte użycie GMO > uwalnianie GMO do środowiska > transgraniczne przemieszczanie GMO > genetycznie zmodyfikowana żywność i pasza

1.1. Cele polityki ekologicznej UE

Według obecnego brzmienia art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) celem polityki Unii w dziedzinie środowiska jest:

- > zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska,
- > ochrona zdrowia ludzkiego,
- > ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych,
- > promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczanie zmian klimatu.

Istotne znaczenie ma również zapisana w traktacie zasada integracyjna (art. 11 TfUE: *Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego*). Należy ona do najważniejszych zasad ogólnych prawa środowiska, gdyż wpływa na sposób formułowania i wdrażania innych unijnych polityk, takich jak polityka rolna, transportowa czy regionalna.

Z postanowień TfUE wynikają też inne podstawowe zasady prowadzenia polityki ochrony środowiska. Wprowadzić nie mają one charakteru norm prawnie wiążących, tworzą jednak ważne wytyczne przy tworzeniu aktów prawnych z omawianej dziedziny. Opisane zostały poniżej:

> Zasada wysokiego poziomu ochrony

Stanowi ona, że Unia będzie dążyć do wprowadzenia najskuteczniejszych działań odpowiadających bieżącemu poziomowi wiedzy naukowej i technicznej. Oznacza to, że nowe regulacje prawne prowadzą do podwyższenia uśrednionego poziomu ochrony obowiązującego w państwach członkowskich, a nie do jego obniżenia.

> *Zasada ostrożności (przezorności)*

Odnosi się ona do wszelkiej działalności, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane. Zgodnie z tą zasadą, gdy pojawia się poważne przypuszczenie, iż dana działalność może wywołać szkody w środowisku, powinno się działać zapobiegawczo, zanim dostępne będą dowody naukowe jednoznacznie wskazujące związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy podjętym działaniem a szkodą w środowisku.

> *Zasada działania zapobiegawczego (prewencji)*

Wskazuje na konieczność zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, a nie tylko reagowania na już powstałe szkody – lepiej zapobiegać szkodzie niż ją naprawiać lub rekompensować, zwłaszcza że szkody w środowisku mogą mieć charakter nieodwracalny.

> *Zasada naprawiania szkód u źródła*

Wymaga, aby szkody wyrządzone w środowisku były likwidowane w pierwszej kolejności tam, gdzie dochodzi do ich powstawania. Środowisko powinno być chronione przez unikanie koncentracji zanieczyszczeń, stosowanie urządzeń ochronnych itp.

> *Zasada „zanieczyszczający płaci”*

Oznacza ona, że zanieczyszczający ponoszą koszty działań zmierzających do osiągnięcia stanu zgodności z obowiązującymi normami, a w szerszym znaczeniu – zanieczyszczający ponoszą wszelkie koszty usuwania skutków owej działalności.

1.2. Europejskie programy działania w dziedzinie ochrony środowiska

W kreowaniu polityki ochrony środowiska szczególną rolę odgrywały programy działania w ochronie środowiska. Wprawdzie nie miały (i nie mają) one charakteru normatywnego, niemniej stanowią podstawę prowadzenia polityki ochrony środowiska, wyznaczają bowiem cele strategiczne i etapy ich realizacji, są też podstawą przygotowania projektów aktów prawnych. Ewolucja programów doprowadziła z czasem do podniesienia zagadnień ochrony środowiska do rangi jednego z priorytetów UE.

Pierwszy program działań uchwalony został w 1973 r. (objął lata 1973–1977) i określał dopuszczalne wartości jakości środowiska, szczególnie w odniesieniu do wody i powietrza. W drugim programie (1977–1981) zakres problemów środowiskowych był już nieco szerszy, program przewidywał działania służące ochronie przyrody (między innymi zwracał uwagę na potrzebę ochrony siedlisk). Jednak spowolnienie rozwoju gospodarczego w tym okresie uniemożliwiło realizację wielu przyjętych założeń. Trzeci program (1982–1986) wskazywał na rolę ochrony środowiska w tworzeniu wspólnego rynku. Nacisk położony został na harmonizację norm emisji zanieczyszczeń do powietrza (problemem w Europie były wówczas „kwaśne deszcze” – skutek emisji dwutlenku siarki).

Czwarty program (1987–1992) powstał w zmienionej sytuacji prawnej, gdy postanowienia o ochronie środowiska stały się elementem traktatu założycielskiego Wspólnoty. Podkreślał on znaczenie ochrony zintegrowanej, przełamującej podejście sektorowe, oraz możliwość stosowania instrumentów ekonomicznych. Ochrona środowiska zaczęła być traktowana jako integralny element podejmowania decyzji gospodarczych. W tym czasie zmienił się globalny kontekst dla działań w ochronie środowiska, między innymi pod wpływem konferencji „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w czerwcu 1992 r., podczas której promowano koncepcję zrównoważonego rozwoju. Wzrosła świadomość globalnych zagrożeń środowiska, pojawił się problem zmian klimatu. Nowe podejście do polityki znalazło swój wyraz w piątym programie działań (lata 1993–2000), który jako nadrzędny cel wskazał rozwój zrównoważony. Za priorytetowe uznał

zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych, zintegrowane przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, zmniejszenie zużycia energii nieodnawialnej, podniesienie jakości środowiska na obszarach miejskich. Ambitne plany napotkały opór państw członkowskich. Dopiero pod koniec lat 90. nastąpiło przyspieszenie legislacyjne: przyjęto między innymi ramową dyrektywę wodną (2000/60), dyrektywę w sprawie pojazdów wycofanych z użytkowania (2000/53), w sprawie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (2001/42), w sprawie odpadów elektrycznych i elektronicznych (2002/96).

Obecnie realizowany jest szósty program działań, obejmujący lata 2002–2012. Koncentruje się na czterech priorytetowych obszarach problemowych: 1) zmiany klimatyczne, 2) przyroda i różnorodność biologiczna, 3) środowisko i zdrowie, 4) użytkowanie zasobów naturalnych i odpady. W programie przyjęto wiele ogólnych celów, następnie wdrażanych przez tzw. strategie tematyczne obejmujące następujące dziedziny: zanieczyszczenie powietrza, środowisko morskie, zrównoważone wykorzystanie zasobów, zapobieganie odpadom i recykling, zrównoważone wykorzystanie pestycydów, ochrona gleby, środowisko miejskie. Strategie wraz z projektami aktów prawnych przyjmowane były w kolejnych latach. Szósty program działań wygasa w połowie 2012 r. Od pewnego czasu na forum UE toczą się już dyskusje nad przyszłym kształtem siódmego programu działań.

2. Ochrona wód

Ochrona wód to jeden z najlepiej rozwiniętych działów unijnej polityki ochrony środowiska, którego początki sięgają lat 70. ubiegłego stulecia. Obecnie głównym instrumentem unijnej polityki w tej dziedzinie jest przyjęta w 2000 r. tzw. ramowa dyrektywa wodna (RDW)². Kieruje się ona ekologicznym, holistycznym podejściem do oceny stanu wód i planowania gospodarki wodnej. Traktuje wody nie tylko jako część systemu gospodarczego, lecz przede wszystkim jako czynnik tworzący siedliska, których stan zależy od działań podejmowanych na obszarze całej zlewni.

Główne cele europejskiej polityki wodnej to:

- > ochrona i poprawa warunków, a gdy to niemożliwe, utrzymanie obecnego stanu ekosystemów wodnych, a także lądowych i podmokłych bezpośrednio uzależnionych od ekosystemów wodnych,
- > propagowanie zrównoważonego korzystania z wody opartego na długoterminowej ochronie zasobów wodnych,
- > podejmowanie przedsięwzięć mających na celu poprawę stanu czystości środowiska wodnego; przedsięwzięcia te powinny prowadzić do ograniczenia emisji i zrzutów substancji szczególnie niebezpiecznych, a w dalszej perspektywie do eliminowania tego typu działalności,
- > stopniowe ograniczanie zanieczyszczenia wód podziemnych i zapobieganie ich dalszej degradacji,
- > dążenie do zmniejszenia skutków powodzi i suszy.

Celem RDW jest osiągnięcie dobrego stanu wód we wszystkich państwach członkowskich do 2015 r. Służyć temu mają zintegrowane programy działań realizowane na szczeblu krajowym. Dyrektywa uwzględnia kwestie jakości wody oraz problemy ochrony ekosystemów wodnych i bagiennych, a także społeczno-gospodarcze efekty susz i powodzi.

Punktem wyjścia dla planowania gospodarki wodnej powinno być przeprowadzenie analizy charakterystyki dorzeczy oraz ocena wpływu działalności człowieka. Postanowienia RDW wskazują, że unijną politykę wodną należy oprzeć na podejściu łączonym, uwzględniającym takie elementy, jak ograniczanie zanieczyszczeń u źródła ich powstawania, ustanowienie dopuszczalnych wartości emisji oraz przestrzeganie środowiskowych norm jakości. Konieczne jest określenie substancji priorytetowych i uzgodnienie działań, jakie trzeba podjąć dla przeciwdziałania zanieczyszczeniu wód

² Dyrektywa 2000/60/WE z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.Urz. WE L 327 z 12 grudnia 2000 r., s. 1.

tymi substancjami. Z uwagi na różnorodne potrzeby i uwarunkowania regionalne oraz zasadę odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich programy działań powinny być dostosowane do możliwości lokalnych. Warunkiem osiągnięcia celów dyrektywy jest prowadzenie spójnych działań zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i państw członkowskich oraz lokalnym. Ważną rolę odgrywa monitoring stanu wód. Służy on określeniu koniecznych działań oraz zasad gospodarowania zasobami wodnymi w obszarach dorzeczy.

Najważniejsze elementy RDW to:

- > kompleksowe podejście do ochrony wszystkich wód powierzchniowych i podziemnych,
- > cel zakładający osiągnięcie dobrego stanu wód do 2015 r.,
- > łączne podejście dotyczące regulacji emisji i standardów jakościowych wody oraz stopniowego eliminowania substancji szczególnie niebezpiecznych,
- > instrumenty ekonomiczne: analiza ekonomiczna oraz zwrot kosztów za usługi wodne,
- > zaangażowanie społeczeństwa oraz użytkowników wody.

3. Ochrona powietrza

Zanieczyszczenie atmosfery powoduje liczne szkody – wpływa niekorzystnie na zdrowie ludzi, osłabia naturalne ekosystemy, prowadzi do pogorszenia jakości wód i lasów. Zanieczyszczenie powietrza przynosi też wymierne straty materialne wynikające ze zwiększonego tempa korozji i niszczenia budynków, zmniejszonych plonów, dodatkowych wydatków na zdrowie i opiekę społeczną. Troska o dobrą jakość powietrza to jeden z podstawowych celów europejskiej polityki ochrony środowiska. Zagwarantowaniu odpowiedniej jakości powietrza służy rozbudowany system unijnych przepisów tworzony od końca lat 70. ubiegłego stulecia. Unia jest też stroną i aktywnym partnerem szerszych porozumień międzynarodowych, w tym konwencji o ograniczaniu zanieczyszczeń przemieszczających się na duże odległości (konwencja LRTAP).

Mimo że jakość powietrza w krajach członkowskich ulega systematycznej poprawie, wciąż wiele problemów pozostaje do rozwiązania. Analizy przeprowadzone w ramach programu CAFE (*Clean Air For Europe*) wykazały, że nawet pełne wdrożenie dotychczasowych przepisów nie doprowadzi do osiągnięcia odpowiedniej jakości powietrza. Dlatego jedna z tzw. strategii tematycznych szóstego programu działań poświęcona została kwestiom dalszego ograniczania emisji zanieczyszczeń atmosfery³. Dla zrealizowania tej strategii Unia przyjęła kilka nowych aktów prawnych zaostżających dotychczasowe wymagania. Najważniejszym elementem zmian było wprowadzenie standardów kontroli pyłu zawieszonego PM_{2,5} (najdrobniejsze pyły o frakcji poniżej 2,5 mikrona) oraz rozszerzenie reżimu kontroli zanieczyszczeń na dodatkowe grupy instalacji przemysłowych. Komisja Europejska szacuje, że dzięki nowym restrykcjom można będzie obniżyć o 60 tys. liczbę przedwczesnych zgonów w ciągu roku i zaoszczędzić na ochronie zdrowia około 42 mld euro.

Frakcja pyłu zawieszonego PM_{2,5} stanowi istotne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego. Cząstki te osadzają się głęboko w płucach oraz przenikają do układu krwionośnego, powodując poważne choroby układu oddechowego i sercowo-naczyniowego. Ryzyko zdrowotne jest wielokrotnione, gdyż poza oddziaływaniem mechanicznym drobiny pyłu są dobrym nośnikiem dla wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych i metali ciężkich, często o działaniu kancerogennym i mutagennym. Praktycznie nie istnieje wartość progowa stężenia PM_{2,5}, poniżej której nie byłby odnotowywany negatywny wpływ na zdrowie. W dyrektywie CAFE jako jednolity cel dla wszystkich państw członkowskich ustalono pułap średniorocznego stężenia tego pyłu na poziomie 25 µg/m³. Realizację tego celu utrudnia fakt, że pył PM_{2,5} jest zanieczyszczeniem o charakterze zarówno pierwotnym, jaki i wtórnym, tzn. jest emitowany do atmosfery bezpośrednio

³ „Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza”, COM(2005) 446 final.

z różnych procesów oraz powstaje w atmosferze w wyniku przemian innych zanieczyszczeń (tlenków siarki, amoniaku, tlenków azotu). Efektywne przeciwdziałanie emisji PM_{2,5} wymaga więc jednoczesnego przeciwdziałania emisji innych zanieczyszczeń.

Europejskie przepisy nakierowane są na eliminację różnych typów zanieczyszczeń pochodzących z wielu różnych źródeł, zarówno stacjonarnych, jak i mobilnych. Unijne prawodawstwo dotyczące ochrony powietrza:

- > ustala minimalne normy jakości powietrza oraz zobowiązuje do podejmowania działań zaradczych w przypadku, gdy dochodzi do przekraczania tych norm,
- > wprowadza obowiązek monitoringu wybranych substancji zanieczyszczających u źródeł emisji,
- > wprowadza normy dopuszczalnej emisji dla źródeł mobilnych oraz standardy jakości paliw,
- > dąży do harmonizacji metod pomiaru stężenia zanieczyszczeń i strategii monitoringu jakości powietrza krajów członkowskich,
- > nakazuje zapewnić dostęp do informacji o jakości powietrza opinii publicznej i wszystkim zainteresowanym stronom.



„Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczenia powietrza” wskazała na potrzebę uproszczenia prawodawstwa w sprawie jakości powietrza. Takim zabiegiem było scalenie w jeden akt prawny kilku wcześniejszych dyrektyw. Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy⁴ (dyrektywa CAFE) skonsolidowała w jeden instrument prawny:

- > dyrektywę 96/62/WE w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza,
- > dyrektywę 1999/30/WE odnoszącą się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu,
- > dyrektywę 2000/69/WE dotyczącą wartości dopuszczalnych benzenu i tlenku węgla w otaczającym powietrzu,
- > dyrektywę 2002/3/WE odnoszącą się do ozonu w otaczającym powietrzu,
- > decyzję Rady 97/101/WE ustanawiającą system wzajemnej wymiany informacji i danych pochodzących z sieci i poszczególnych stacji dokonujących pomiarów zanieczyszczeń otaczającego powietrza w państwach członkowskich.

Dyrektywa CAFE nie zmienia dotychczasowych dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń, uzupełnia jednak ich wykaz o nową substancję – pył zawieszony PM_{2,5}. Według ocen Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) narażenie na działanie tego

⁴ Dz.Urz. UE L 152 z 11 czerwca 2008 r., s. 1.

zanieczyszczenia skutkuje skróceniem średniej długości życia przeciętnego mieszkańca Unii Europejskiej o ponad 8 miesięcy. Normy w zakresie pyłu zawieszzonego PM_{2,5} mają być wprowadzane w życie w okresie 2010–2020. Celem dyrektywy jest też wzmocnienie przepisów dotyczących wdrażania planów i programów, zmierzających do osiągnięcia założonych parametrów jakości powietrza. Państwa członkowskie zobowiązane są do kontroli jakości powietrza w strefach i aglomeracjach. W przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne, państwa członkowskie zobowiązane są do opracowania planów ochrony powietrza zapewniających dotrzymanie stężeń zanieczyszczeń w dopuszczalnych granicach. Państwa członkowskie otrzymały dwa lata na transpozycję przepisów dyrektywy do prawa krajowego, termin ten upłynął w czerwcu 2010 r.

Niezwykle ważnym nowym aktem prawa europejskiego, który ma na celu ochronę atmosfery, jest dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola). Dyrektywa ta, zwana dyrektywą IED (*Industrial Emissions Directive*), weszła w życie w styczniu 2011 r. i musi zostać wdrożona do przepisów krajowych w ciągu dwóch lat. Dyrektywa IED przekształca w jeden akt prawny siedem starszych dyrektyw regulujących kwestie emisji z rozmaitych procesów przemysłowych, między innymi w takich dziedzinach, jak ograniczenia emisji lotnych związków organicznych, emisje towarzyszące spalaniu odpadów oraz emisje z dużych obiektów energetycznego spalania. Nowa dyrektywa ma od 2016 r. zmniejszyć znacząco normy emisji dwutlenku siarki, tlenków azotu oraz pyłów.

4. Ochrona przyrody

Podstawą unijnej polityki ochrony przyrody są dwa akty prawne: dyrektywa 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikich ptaków (tzw. **dyrektywa ptasia**)⁵ oraz dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. **dyrektywa siedliskowa**)⁶.

Dyrektywa ptasia to pierwszy wspólnotowy akt prawa poświęcony ochronie przyrody. Została uchwalona w 1979 r., co stanowiło odpowiedź na pierwszy program działań wzywający do wdrożenia skuteczniejszej ochrony dzikich ptaków. Dyrektywa odnosi się do wszystkich gatunków ptaków naturalnie występujących w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich. Określa zasady ochrony, gospodarowania i regulowania liczebności tych gatunków. Zakazuje umyślnego zabijania i chwytania ptaków, niszczenia ich gniazd i jaj, umyślnego płoszenia, jednak w odniesieniu do niektórych gatunków (wymienionych w zał. II dyrektywy) umożliwia prowadzenie polowań. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do zachowania, utrzymania i odtworzenia dostatecznego zróżnicowania i obszaru siedlisk gatunków ptaków. Mogą te zadania realizować przez tworzenie obszarów specjalnej ochrony, odpowiednie zagospodarowanie siedlisk ptaków oraz tworzenie i odtwarzanie zniszczonych biotopów.

Dyrektywa siedliskowa ma na celu zachowanie lub odtworzenie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Wspólnoty. Przyjęta została w 1992 r. i była wzorowana na konwencji berneńskiej z 1979 r.⁷ W odróżnieniu jednak od konwencji dyrektywa obejmuje ochroną siedliska nie tylko ze względu na występujące w nich gatunki fauny i flory, ale także na wartość przyrodniczą samych siedlisk.

Dyrektywa odnosi się do siedlisk przyrodniczych, które zagrożone są zanikiem w swoim naturalnym zasięgu, występują na niewielkiej powierzchni bądź stanowią przykład typowych cech jednego lub więcej regionów biogeograficz-

⁵ Dz.Urz. EWG L 103 z 25 kwietnia 1979 r., s. 1.

⁶ Dz.Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7.

⁷ Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich i siedlisk z 16 września 1979 r., Dz.Urz. EWG L 38 z 10 lutego 1982 r., s. 1.

nych (ich listę zawiera zał. I). Objęte nią gatunki zwierząt i roślin (gatunki ważne dla Wspólnoty) to gatunki zagrożone, podatne na zagrożenie (czyli takie, o których sądzi się, że mogą w najbliższej przyszłości przejść do kategorii gatunków zagrożonych, jeśli czynniki stanowiące przyczynę zagrożenia będą na nie nadal oddziaływać), rzadkie oraz endemiczne i wymagające specjalnej uwagi ze względu na szczególnie charakter ich siedliska i/lub potencjalne oddziaływanie ich eksploatacji na te siedliska (wymienione w zał. II).

W myśl dyrektywy siedliska przyrodnicze i/lub populacje gatunków wymagające zachowania lub odtworzenia powinny zostać objęte **specjalnymi obszarami ochrony**. Państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia w tych obszarach działań, które pozwolą uniknąć pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków. Powinny też zaplanować konieczne działania ochronne, obejmujące np. plany zagospodarowania odpowiadające ekologicznym wymaganiom typów siedlisk przyrodniczych lub gatunków, dla których utworzono taki obszar. Dyrektywa wymaga, aby plany lub przedsięwzięcia mogące w istotny sposób oddziaływać na specjalny obszar ochrony podlegały ocenie z punktu widzenia ich wpływu na ten obszar.

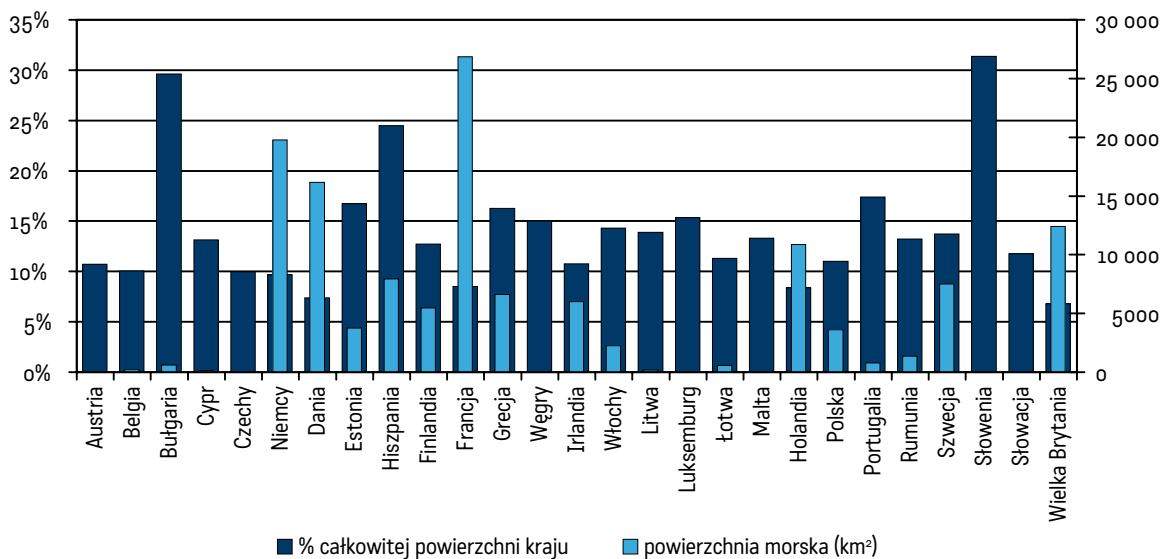
Dyrektywa siedliskowa powołuje do życia Europejską Sieć Ekologiczną pod nazwą Natura 2000, złożoną ze specjalnych obszarów chroniących najcenniejsze siedliska przyrodnicze i siedliska gatunków oraz z obszarów specjalnej ochrony utworzonych na podstawie dyrektywy ptasiej. Sieć Natura 2000 obejmuje niemal 18% obszarów lądowych w UE, składa się z blisko 26 tys. obszarów. Jest dziś najważniejszym narzędziem ochrony różnorodności biologicznej w Unii, stanowi zarazem największą na świecie sieć obszarów chronionych.

Ochrona różnorodności biologicznej zyskuje coraz większe znaczenie w polityce i działaniach Unii Europejskiej. Sporo uwagi poświęcają jej nie tylko liczne oficjalne dokumenty programowe z ostatnich lat (strategie i programy działań), ale przede wszystkim przyjmowane na szczeblu europejskim uregulowania prawne. Różnorodność biologiczna jest warunkiem stabilnego funkcjonowania ekosystemów, decyduje o większej ich odporności na niekorzystne czynniki zewnętrzne, np. zmiany klimatu. Założenie to było podstawą uznania ochrony różnorodności biologicznej za jeden z celów unijnej polityki ochrony środowiska. Przełomowe znaczenie miał szczyt przywódców państw Unii w czerwcu 2001 r. w Göteborgu, na którym przyjęto „Strategię zrównoważonego rozwoju UE”. Ochronę różnorodności biologicznej uznano w niej za jeden z głównych unijnych celów polityki odnowy środowiska. Przyjęto wówczas zobowiązanie do powstrzymania spadku różnorodności biologicznej w Europie do roku 2010 („Cel 2010”). Trzeba przypomnieć, że „Strategia...” jest dokumentem uzupełniającym zaakceptowaną rok wcześniej tzw. strategię lizbońską, jeden z najważniejszych dokumentów programowych UE na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Kwestia różnorodności biologicznej znalazła się w ten sposób na liście priorytetów głównego nurtu polityki unijnej.

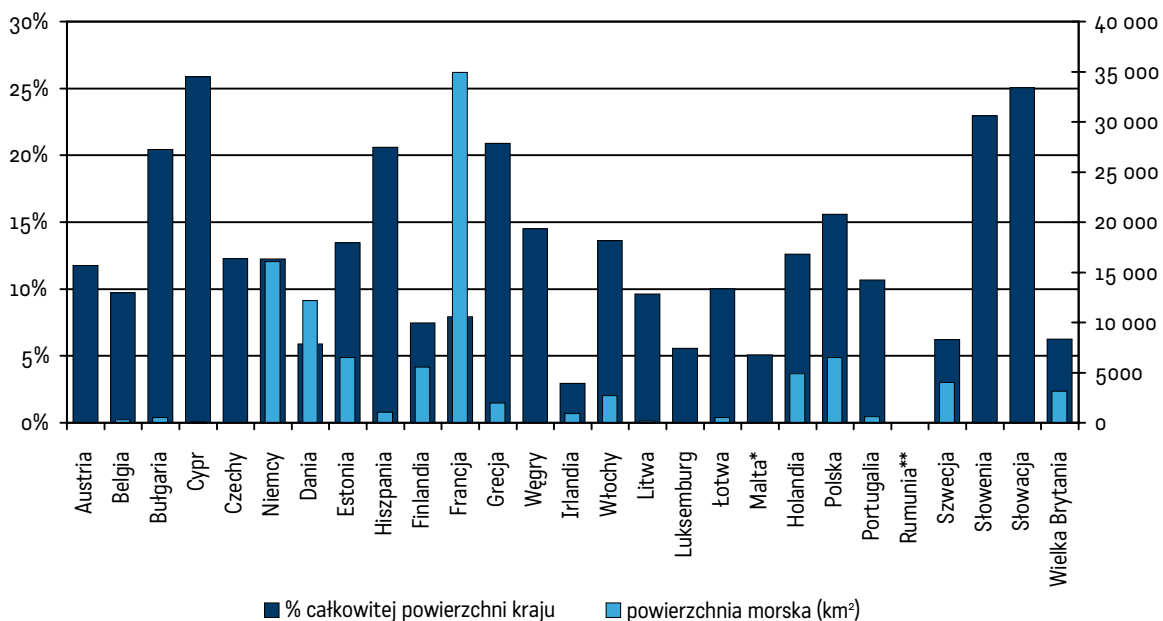
Różnorodność biologiczna jest integralnym elementem wielu dziedzin objętych prawodawstwem unijnym. Cele związane z bioróżnorodnością realizują nie tylko uregulowania z zakresu ochrony środowiska (oprócz dyrektywy ptasiej i siedliskowej to między innymi przepisy z zakresu ochrony powietrza, wody i gleby), ale także regulacje prawne dotyczące innych unijnych polityk sektorowych. W coraz szerszym zakresie potrzeby zachowania bioróżnorodności uwzględniane są bowiem we wspólnej polityce rolnej i polityce rozwoju obszarów wiejskich. Ich zaspokojeniu służą też programy i płatności rolno-środowiskowe oraz rozwój rolnictwa ekologicznego. Także unijna polityka rybołówstwa bierze pod uwagę problem ochrony przyrody, dążąc do ograniczenia intensywności połowów i poprawy stanu poławianych zasobów morskich. Istotną rolę w ochronie różnorodności, szczególnie poza obszarami chronionymi, odgrywa instrument ocen oddziaływania na środowisko, stosowany w odniesieniu do projektów przedsięwzięć inwestycyjnych (obecny w prawodawstwie wspólnotowym od roku 1986) oraz w odniesieniu do planów i programów działań (czyli w postaci tzw. strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, wprowadzonych dyrektywą w 2001 r.).

Wykres 1. Obszary tworzące sieć Natura 2000 w poszczególnych krajach UE: udział w powierzchni lądowej kraju (w %) oraz wielkość obszarów morskich (w km²) wg stanu na maj 2010 r.

Wykres 1A. Specjalne obszary ochrony siedlisk – utworzone na podstawie dyrektywy siedliskowej



Wykres 1B. Obszary specjalnej ochrony ptaków – utworzone na podstawie dyrektywy ptasiej



* Brak danych na temat powierzchni morskiej. ** Brak danych.

Źródło: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm [dostęp: 25 marca 2011 r.].

Realizowana polityka przyczyniła się do spowolnienia tempa spadku różnorodności biologicznej w Europie, jednak proces ubożenia różnorodności biologicznej nie został powstrzymany. Przyczyną utraty bioróżnorodności jest postępująca fragmentacja siedlisk oraz ich degradacja na skutek zmian w użytkowaniu gruntów, rozbudowy infrastruktury transportowej, nadmiernej eksploatacji zasobów, zanieczyszczenia środowiska i rozprzestrzeniania się obcych gatunków. Dziś już wiadomo, że „Cel 2010” nie udało się zrealizować.

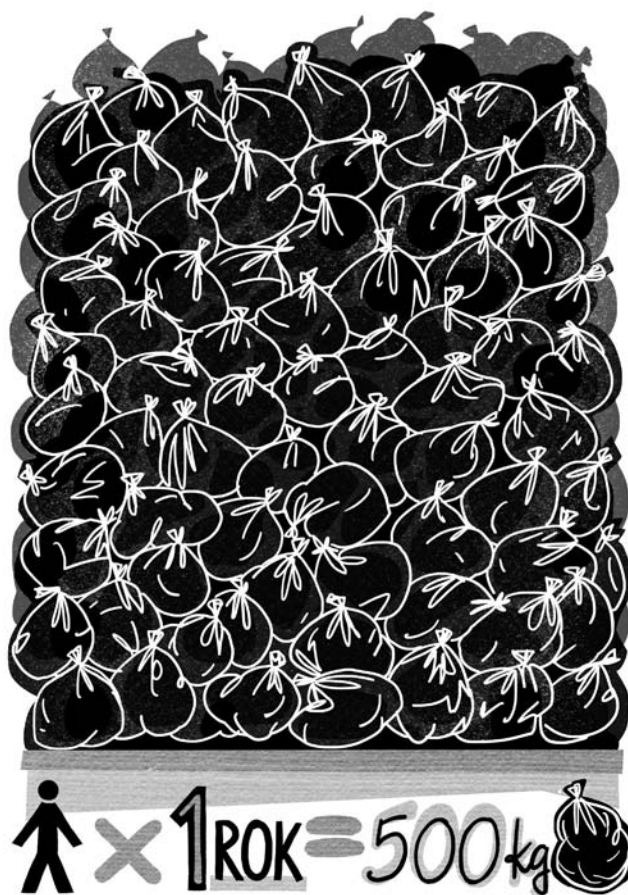
Na początku maja br. Komisja Europejska ogłosiła nową strategię ochrony różnorodności biologicznej⁸. Jej nadrzędnym celem jest powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej w UE do 2020 r. Strategia przewiduje następujące priorytetowe działania:

- 1) pełne wdrożenie dyrektywy ptasiej i siedliskowej (osiągnięcie dobrego stanu ochrony siedlisk i gatunków),
- 2) poprawa stanu i odbudowa ekosystemów oraz funkcji ekosystemów (planowanie przestrzenne: przeciwdziałanie fragmentacji i wykorzystanie „zielonej infrastruktury” oraz odbudowa 15% zdegradowanych ekosystemów),
- 3) zrównoważona gospodarka w sektorze rolnictwa, leśnictwa (wykorzystanie instrumentów wspólnej polityki rolnej, zrównoważona gospodarka leśna),
- 4) zrównoważona gospodarka w sektorze rybołówstwa,
- 5) zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych,
- 6) większe zaangażowanie UE w działania o wymiarze globalnym.

5. Gospodarka odpadami

Gospodarka odpadami ma dziś bardzo rozbudowany dział prawa unijnego. Oprócz ogólnych zasad postępowania z odpadami obejmuje on wymogi dotyczące metod i urządzeń usuwania odpadów (np. spalania i składowania) oraz uregulowania związane z zagospodarowaniem różnych rodzajów odpadów (między innymi odpadów opakowaniowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, pojazdów wycofanych z eksploatacji, osadów ściekowych, odpadów z przemysłu wydobywczego). Ważnym uzupełnieniem tych uregulowań są orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dotyczące ich stosowania i niejednokrotnie rozstrzygające powstałe wokół nich spory interpretacyjne.

Początki tego działu prawa sięgają połowy lat 70. XX wieku, kiedy we Wspólnocie przyjęta została pierwsza dyrektywa ramowa w sprawie odpadów (dyrektywa Rady 75/442/EWG z 15 lipca 1975 r.)⁹. Uchwalenie tej dyrektywy wynikało z potrzeby ujednoczenia stosowanych w państwach członkowskich przepisów, tak aby istniejące rozbieżności prawne nie zakłócały konkurencji i funkcjonowania wspólnego rynku. Przez ponad 30 lat



⁸ Komunikat Komisji „Nasze ubezpieczenia na życie, nasz kapitał naturalny – unijna strategia różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”, COM(2011) 244 final.

⁹ Dz.Urz. EWG L 194 z 25 lipca 1975 r., s. 39.

był to najważniejszy w tej dziedzinie akt prawny, ostatecznie zastąpiony w 2008 r. nową dyrektywą ramową. Ogólne wymagania w stosunku do gospodarki odpadami nie uległy jednak istotnym zmianom.

Dyrektywa wprowadziła jednolite definicje takich pojęć, jak odpady czy odzysk¹⁰, oraz zobowiązała państwa członkowskie do opracowania programów gospodarowania odpadami. Przede wszystkim ustanowiła hierarchię zasad postępowania z odpadami (rysunek 1), wskazując na pierwszym miejscu konieczność zapobiegania powstawaniu odpadów, następnie ich powtórne wykorzystanie, dalej recykling materiałowy, wykorzystanie odpadów jako źródła energii (w procesie spalania), dopiero w ostateczności dopuszczone powinno być ich unieszkodliwianie przez spalanie bez odzysku energii lub deponowanie na składowiskach odpadów.

Rysunek 1. Hierarchia zalecanego postępowania z odpadami



Źródło: *From waste to resources. The road to sustainability*, European Environmental Bureau, grudzień 2008 r., s. 3.

Celem uchwalonej w listopadzie 2008 r. nowej dyrektywy ramowej¹¹ jest uproszczenie i uściślenie obowiązujących wcześniej przepisów oraz poprawa ich przejrzystości. Dyrektywa wprowadza rozwiązania zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa środowiska oraz skuteczności gospodarki odpadami.

Zmiany te wynikały z potrzeby rozwiązania spornych interpretacji pojęcia „odpadów” oraz uściślenie definicji „odzyskiwania” i „unieszkodliwiania”. Problem dotyczył ustalenia, kiedy odpady zostały dostatecznie przetworzone i powinny zostać uznane za produkt. Przyjęto nowe przepisy doprecyzowujące kwestię uznawania substancji lub przedmiotu za produkt uboczny (art. 5 dyrektywy) oraz przepisy określające warunki utraty statusu odpadu (art. 6). Stanowią one znaczące uzupełnienie wcześniejszych uregulowań. Nowa dyrektywa nałożyła na państwa członkowskie dodatkowe obowiązki związane z ograniczaniem wytwarzania odpadów i zwiększaniem minimalnych poziomów odzysku i recyklingu odpadów. Jednym z nich jest zobowiązanie do **osiągnięcia co najmniej 50% poziomu odzysku i recyklingu masy odpadów z gospodarstw domowych do roku 2020**.

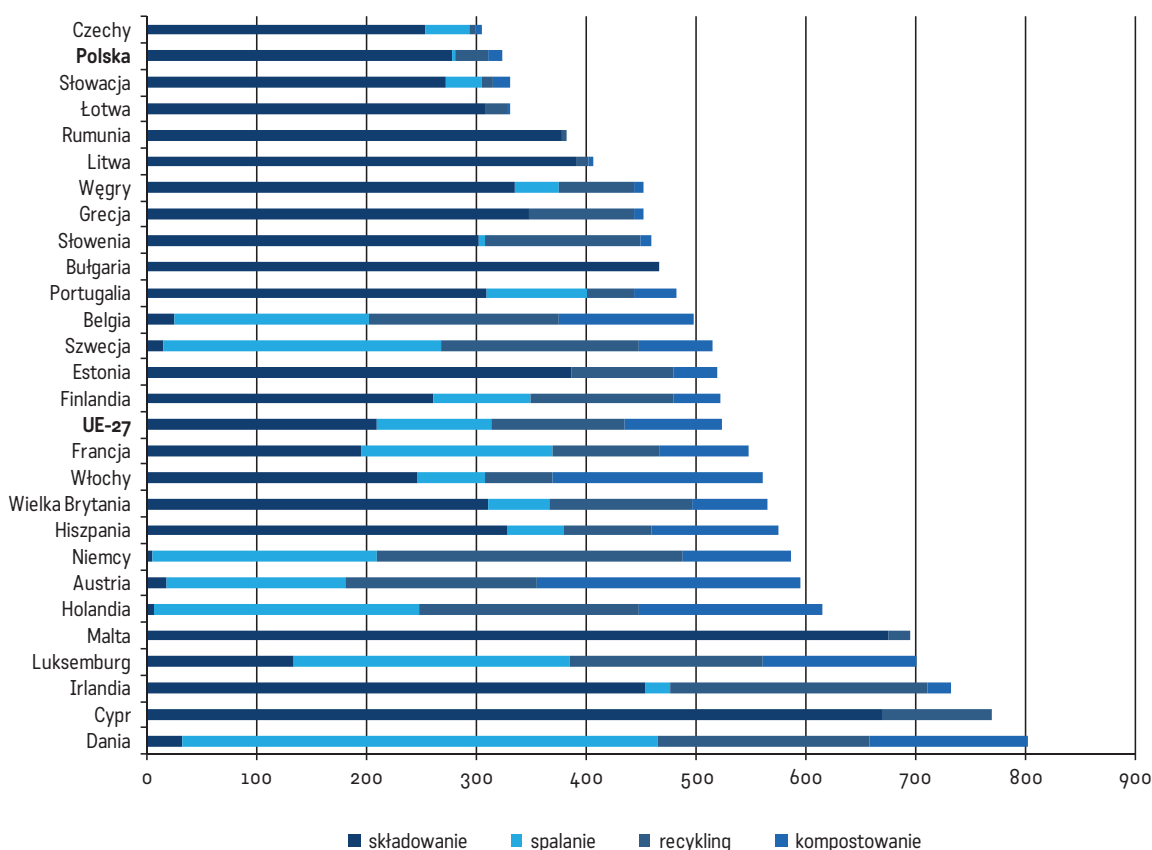
Grupą odpadów stwarzającą w UE najwięcej problemów są odpady komunalne. Wprawdzie pod względem ilości stanowią niewielki udział wytwarzanych odpadów (odpady komunalne to 14%, podczas gdy np. odpady z produkcji przemysłowej – 26%, a odpady z przemysłu wydobywczego 29% ogólnej ilości odpadów), niemniej zróżnicowany skład i rozproszone źródła powstawania (tj. gospodarstwa domowe) utrudniają ich skuteczne zagospodarowanie. Ponadto, w odróżnieniu od odpadów przemysłowych, ilość wytwarzanych odpadów komunalnych stale rośnie. Przyjęty w piątym

¹⁰ Wykorzystanie odpadów w całości lub w części, także działania prowadzące do odzyskania z odpadów substancji, materiałów lub energii.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.Urz. UE L 312 z 22 listopada 2008 r., s. 3.

programie działań cel mówiący o ustabilizowaniu ilości wytwarzanych odpadów komunalnych na poziomie 300 kg na osobę rocznie nie został zrealizowany. Ilość powstających odpadów w przeliczeniu na jednego mieszkańca UE wynosi dziś około 500 kg/rok. Stąd w coraz większym stopniu polityka UE wskazuje konieczność racjonalnego zużycia zasobów oraz potrzebę zmian metod produkcji i wzorców konsumpcji. Problemem do rozwiązania jest też stosowanie odpowiednich sposobów zagospodarowania odpadów: w wielu krajach (m.in. w Polsce) wciąż dominującą rolę odgrywa najmniej pożądany sposób ich pozbywania się – przez składowanie na wysypiskach (wykres 2).

Wykres 2. Sposoby zagospodarowania odpadów komunalnych w państwach członkowskich (w kg/osobę/rok)



Źródło: Eurostat 2008.

6. Przeciwdziałanie zmianom klimatu

W ciągu ostatniej dekady przeciwdziałanie zmianom klimatu stało się jednym z najważniejszych celów europejskiej polityki ekologicznej. Motorem tego procesu jest rosnące przekonanie, że postępujące zmiany klimatu mogą przynieść bardzo niekorzystne skutki dla środowiska, społeczeństwa i gospodarki. Zgodnie z zasadą przezorności fundamentem europejskiej polityki ekologicznej za celowe uznano ograniczenie emisji gazów szklarniowych, tak by potencjalny wzrost temperatury w skali globalnej nie przekroczył 2°C. Wychodząc z takiego założenia, Unia przyjęła aktywną postawę na forum międzynarodowych negocjacji klimatycznych oraz rozpoczęła wdrażanie ambitnego programu dla Wspólnoty. Szó-

sty program działań zakłada ustabilizowanie koncentracji gazów szklarniowych w atmosferze na poziomie 450 ppm¹², co wymagać będzie redukcji emisji CO₂ o 70% w perspektywie długoterminowej. Jak można tego dokonać, nie jest na razie jasne. „Dekarbonizacja” gospodarki wymaga gruntownej przebudowy sektora energetycznego, transportu, przemysłu i zmiany stylu konsumpcji.

W niedługim czasie cele redukcyjne określone są przez protokół z Kioto. Zgodnie z tym dokumentem UE przyjęła na siebie obowiązek redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2012 r. o 8% w stosunku do poziomu z 1990 r. Unia opowiada się również za wyznaczeniem dalszych ambitnych, wiążących prawnie limitów redukcyjnych i deklaruje, że do 2020 r. ograniczy emisję o 20% lub nawet o 30% w przypadku, gdyby inne kraje uprzemysłowione zdecydowały się na podobne działania.

Kalendarium europejskiej polityki klimatycznej

- > **Lipiec 2002 r.** W szóstym programie działań uznano przeciwdziałanie zmianom klimatu za jeden z czterech obszarów priorytetowych europejskiej polityki ekologicznej.
- > **Styczeń 2005 r.** Uruchomienie europejskiego systemu handlu emisjami; obejmuje on ponad 11 tys. instalacji przemysłowych odpowiedzialnych łącznie za blisko połowę całkowitej emisji CO₂ w krajach UE.
- > **Luty 2005 r.** Wchodzi w życie protokół z Kioto, ustalający cel redukcyjny dla UE na poziomie 8%.
- > **Grudzień 2007 r.** Konferencja UNFCCC (COP13) otwiera proces negocjacyjny w sprawie nowego światowego porozumienia klimatycznego.
- > **Grudzień 2008 r.** Unia przyjmuje pakiet klimatyczno-energetyczny „3 × 20”.
- > **Grudzień 2009 r.** Fiasko konferencji COP15 w Kopenhadze; przyszłość światowych umów klimatycznych niepewna.
- > **Maj 2010 r.** Komisja analizuje podniesienie celu redukcyjnego UE do 30%.
- > **Marzec 2011 r.** Komisja przedstawia plany długoterminowej polityki klimatycznej przewidującej redukcję emisji CO₂ o 80–95% do 2050 r.
- > **Grudzień 2012 r.** Wygaśnie pierwszy okres zobowiązań protokołu z Kioto.
- > **2020 r.** Termin wdrożenia celów pakietu klimatyczno-energetycznego.

Obecnie, w obliczu fiaska konferencji COP15, w UE toczy się dyskusja, czy Unia powinna przyjąć cel 30% redukcji samodzielnie, bez oglądania się na pozostałych uczestników negocjacji. Państwa członkowskie są w tej sprawie podzielone. Decyzja do tej pory nie została podjęta przez Radę Europejską, m.in. ze względu na weto zgłoszone przez Polskę w czerwcu 2011 r. Za zwiększeniem celów UE opowiadają się między innymi Wielka Brytania i Holandia. Orędowniczką takiego kroku jest też unijna komisarz ds. klimatu Connie Hedegaard. Przekonuje ona, że UE już niemal osiągnęła cel 20% redukcji (w porównaniu z rokiem 1990 emisje CO₂ są mniejsze o 17,3%). Ponadto na skutek kryzysu koszty dodatkowych redukcji byłyby znacząco mniejsze niż szacowano wcześniej.

Najważniejszym instrumentem realizacji celów unijnej polityki klimatycznej jest przyjęty w 2008 r. tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny określany potocznie jako „3 × 20”, który zakłada, że do roku 2020 Unia Europejska powinna:

- > racjonalnie wykorzystywać energię, tak aby zmniejszyć łączne zużycie energii pierwotnej o 20% w porównaniu z prognozami na rok 2020 (oznacza to zwiększenie efektywności energetycznej o 20%),
- > zwiększyć udział energii ze źródeł odnawialnych do 20% całkowitego zużycia energii finalnej w UE,

¹² Jednostka ppm – części na milion (*parts per million*), wyraża koncentrację substancji występujących w bardzo małym stężeniu. Obecnie koncentracja CO₂ w atmosferze wynosi 390 ppm i rośnie w tempie ok. 3 ppm/r. Bez działań ograniczających może dojść do poziomu ok. 750 ppm przed końcem bieżącego stulecia, co może pociągnąć za sobą wzrost temperatury nawet o ok. 6°C.

- > zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych o co najmniej 20% w porównaniu z 1990 r. (z możliwością wzrostu tej wartości do 30%, co stanowiłoby wkład UE w globalne porozumienie dotyczące redukcji emisji po roku 2012).

Według niedawnego komunikatu Komisji¹³ dodatkowe podniesienie poziomu redukcji emisji do 30% można osiągnąć między innymi przez:

- > dalszy rozwój systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS),
- > przyspieszenie wdrażania niskoemisyjnych rozwiązań technologicznych,
- > wprowadzenie podatków od emisji CO₂ w sektorach nieobjętych ETS,
- > wykorzystywanie polityki UE do pobudzania redukcji emisji (np. polityka spójności, bardziej ambitne cele efektywności energetycznej, włączenie do pakietu energetyczno-klimatycznego zagadnień: użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwa).

W komunikacie Komisji wskazano, że zwiększenie unijnego celu redukcji emisji do 30% w porównaniu z rokiem 1990 jest możliwe technicznie. Komisja ocenia, że z powodu kryzysu gospodarczego koszt osiągnięcia obecnego celu 20% spadł do poziomu 4,8 mld euro rocznie (do roku 2020). Tymczasem, gdy uzgadniano pakiet klimatyczny, szacowano, że koszt ten może wynieść około 70 mld euro rocznie. Kryzys spowodował, że ceny pozwoleń na emisję znacznie spadły, co osłabia zainteresowanie przemysłu inwestowaniem w technologie niskowęglowe. Podniesienie celu redukcyjnego zmieniłoby ten stan.

W marcu 2011 r. Komisja przedstawiła kolejny ważny dokument dotyczący długoterminowej wizji rozwoju niskoemisyjnego¹⁴. Wskazuje on, że Unia powinna wyznaczyć dodatkowe, rygorystyczne limity emisji gazów cieplarnianych w długim horyzoncie czasowym. Komisja proponuje redukcję emisji CO₂ o 80–95% do 2050 r. w stosunku do 1990 r. oraz ustalenie etapów pośrednich (wykracza to znacznie poza dotychczasowe ustalenia dotyczące pakietu klimatyczno-energetycznego). Sformułowane w dokumencie wytyczne mogą w przyszłości stać się podstawą do propozycji legislacyjnych o bardzo istotnym znaczeniu dla gospodarki europejskiej i polskiej. Nowe zasady dotyczące budowy tzw. gospodarki niskoemisyjnej (ograniczającej wykorzystanie tradycyjnych nośników energii) będą miały wpływ na funkcjonowanie energetyki, przemysłu, budownictwa, transportu i wielu innych gałęzi gospodarki.

¹³ Komunikat Komisji, Analiza możliwości zwiększenia celu 20-procentowej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji, COM(2010) 265 final.

¹⁴ Komunikat Komisji, „Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.” COM(2011)112 final.

BIBLIOGRAFIA



Polityki Unii Europejskiej: Polityki społeczne. Aspekty prawne, J. Barcz (red.), t. XXVII, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.



Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.



Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK, Toruń 2009.



Prawo ochrony środowiska, M. Górski (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.



J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2008.



M.M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2005.



Portal Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska w Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/environment/index_pl.htm.

O AUTORACH

MIROŚŁAW GWIAZDOWICZ

Główny specjalista w Biurze Analiz Sejmowych, zajmuje się problematyką ochrony środowiska i polityką ekologiczną, w tym ochroną różnorodności biologicznej i ocenami oddziaływania na środowisko. Autor licznych publikacji, m.in.: *Problemy gospodarki przestrzennej a rozwój budownictwa* [w:] *Polityka mieszkaniowa*, red. E. Karpowicz, seria „Studia BAS”, Warszawa 2007; *Gospodarka odpadami komunalnymi*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2008, nr 10(34); *Kryzys gospodarki przestrzennej*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2010 nr 3(73); *Środowisko przyrodnicze na obszarach wiejskich – zagrożenia i szanse* [w:] *Rozwój obszarów wiejskich*, red. B. Kłós, D. Stankiewicz, seria „Studia BAS”, Warszawa 2010.

MIROŚŁAW SOBOLEWSKI

Główny specjalista w Biurze Analiz Sejmowych, zajmuje się problematyką zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, w szczególności sprawami zmian klimatu. Autor wielu opracowań dotyczących polityki ekologicznej i energetycznej, m.in. *Międzynarodowe negocjacje w sprawie ochrony klimatu*, seria „Analizy BAS”, 2009, <http://www.bas.sejm.gov.pl/analizy.php>; *Rozwój odnawialnych źródeł energii*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2010, nr 2(72); *Efektywność energetyczna – deklaracje i rzeczywistość*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2011, nr 10(102).

