

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Partnerstwo Unii Europejskiej i Afryki – Połączenia między Afryką i Europą: w kierunku wzmocnienia współpracy w zakresie transportu”

COM(2009) 301 wersja ostateczna

(2011/C 18/12)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 24 czerwca 2009 r. Komisja postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Partnerstwo Unii Europejskiej i Afryki – Połączenia między Afryką i Europą: w kierunku wzmocnienia współpracy w zakresie transportu”

COM(2009) 301 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 marca 2010 r.

Na 462. sesji plenarnej w dniach 28–29 kwietnia 2010 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednogłośnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Przyjęty przez Komisję komunikat jest zgodny z dzisiejszą polityką, jednak pragnie iść dalej. Jego celem jest również zapoczątkowanie refleksji nad poprawą połączeń międzykontynentalnych w oparciu o doświadczenia uzyskane w UE, jednak w adaptacji do warunków afrykańskich.

1.2 Komitet popiera zacieśnienie współpracy między UE a Afryką, pod warunkiem że opierałaby się ona na partnerstwie, w którym chodziłoby o równe prawa i obowiązki, a nie, jak w przeszłości bywało, o stosunki typu donator – beneficjent.

1.3 Komitet podkreśla, że istnienie infrastruktury i systemów transportu jest warunkiem osiągnięcia społeczno-gospodarczej integracji regionalnej, której skutkami będą większe zatrudnienie oraz dostęp do opieki zdrowotnej i wykształcenia i która tym samym stanowić będzie istotny wkład w walkę z ubóstwem.

1.4 Komitet ubolewa, że w komunikacie w niewystarczającym stopniu uwzględniono różne dziedziny działań Komisji, zwłaszcza dziedziny podlegające DG ds. Rozwoju i DG ds. Handlu, tymczasem takie całościowe ujęcie ukazałoby spójność polityki prowadzonej przez UE wobec Afryki.

1.5 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że podczas konferencji „TEN-T Days 2009” w Neapolu w dniach 21–22 października 2009 r. postanowiono, że UE wspólnie z partnerami afrykańskimi opracuje plan działania.

1.6 Ten plan działania zostanie opracowany wspólnie przez UE i Afrykę przed najbliższym nieformalnym forum na temat

transportu, a następnie zostanie opublikowany. Będzie to zatem miało miejsce jesienią 2010 r. Komitet może zgodzić się na metodę pracy, zgodnie z którą odpowiednio śledzone będą postępy prac, np. w ramach wspólnie utworzonego komitetu.

1.7 Komitet zaleca, by w programie działania z naciskiem podkreślić, że zwalczanie korupcji i aktów piractwa w Afryce musi posiadać priorytet.

1.8 Jeśli chodzi w szczególności o planowanie, finansowanie sieci infrastruktury transportowej i całego planu działania, Komitet uważa, że należy zbadać, w jakim stopniu mogą tu odegrać rolę partnerzy społeczno-gospodarczy zaangażowani we wdrażanie umowy z Kotonu.

1.9 Komitet cieszyłby się, gdyby Rada Społeczna, Gospodarcza i Kulturalna Unii Afrykańskiej oceniła propozycje zawarte w planie działania i wydała opinię w ich sprawie.

1.10 Komitet podkreśla, że fundusze UE należy przyznawać pod warunkiem, że na realizacji wspieranych programów skorzystają miejscowi, oficjalnie zarejestrowani pracownicy z Unii Afrykańskiej.

1.11 Zdaniem Komitetu istotne jest, by za punkt wyjścia przy opracowywaniu planów i programów w dziedzinie TEN-T brano interoperacyjność, przy czym należy wykorzystywać naturalne atuty każdego rodzaju transportu, mając w pamięci podejście współmodalne, za którym opowiada się UE.

1.12 Ponadto zdaniem Komitetu podczas wdrażania współpracy należy zwrócić uwagę na aspekty związane ze szkoleniem, warunkami pracy, warunkami socjalnymi, bezpieczeństwem, ochroną środowiska i rozwojem zrównoważonym.

1.13 Tworzenie i rozwój infrastruktury transportowej powinny doprowadzić do zdecydowanego odwrócenia tendencji do urbanizacji, z wykorzystaniem dobrze działającego systemu transportu publicznego.

1.14 Zasadniczym warunkiem jest właściwe zapewnienie i intensywne realizowanie w praktyce monitorowania i kontroli wykorzystania funduszy.

1.15 Zdaniem Komitetu UE powinna być świadoma, że Chiny od dziesięcioleci przyjmują w Afryce inną linię polityczną i realizują inne cele. Zdaniem Komitetu należy dążyć do trójstronnej współpracy między UE, Chinami i Afryką, przy czym zasadą powinno być, że wszelkie formy działania czy przeznaczania środków będą korzystnie wpływać na zatrudnienie w Afryce.

2. Wprowadzające streszczenie komunikatu Komisji

2.1 24 czerwca 2009 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat COM(2009) 301 wersja ostateczna, w którym poruszono kwestię partnerstwa między Unią Europejską a Afryką w dziedzinie transportu.

2.2 W komunikacie tym podkreślono niezaprzeczalne znaczenie transportu i infrastruktury transportowej dla integracji społeczno-gospodarczej oraz to, że stanowią one warunek przewozu osób i towarów.

2.3 Należy w związku z tym wziąć pod uwagę coraz intensywniejszy stopień urbanizacji Afryki. Obecnie 40 % ludności mieszka na obszarach miejskich. Jeśli nie zostaną podjęte żadne działania, liczba ta podwoi się do roku 2030.

2.4 Ramy odniesienia współpracy między UE a Afryką w zakresie transportu tworzy zawarte w roku 2006 partnerstwo na rzecz infrastruktury. Jego celem jest przede wszystkim lepsze wzajemne połączenie afrykańskich sieci infrastruktury, tym samym zaś przyczynienie się do integracji regionalnej, a więc także do rozwoju ludności Afryki.

2.5 Projekty infrastruktury transportowej w Afryce finansowane są przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju, z którego pochodzi 30 % finansowania.

2.6 W swoim komunikacie Komisja precyzuje, że współpraca między UE a Afryką nie dotyczy wyłącznie infrastruktury materialnej, ale również aspektów legislacyjnych i regulacyjnych. W ten sposób, dzięki lepszej infrastrukturze, nie tylko wspomaga się handel i wzrost gospodarczy, ale również ułatwia zatrudnienie i walkę z ubóstwem.

2.7 W związku z tym Rada przyjęła w dniu 18 maja 2009 r. szereg konkluzji zachęcających w szczególności do wspierania tworzenia infrastruktury regionalnej i budowy brakującej infrastruktury w Afryce Subsaharyjskiej.

2.8 W tym kontekście cel omawianego komunikatu zbiega się z celami programu wdrażania strategicznego partnerstwa w zakresie infrastruktury przyjętego przez Unię Europejską i Unię Afrykańską w 2007 roku.

2.9 Konkretnym wynikiem tego komunikatu powinno być rozpoczęcie rozmów między przedstawicielami UE i Unii Afrykańskiej w sprawie opracowania planu działań priorytetowych i odpowiadających im możliwości finansowania. Plan ten powinien być przedmiotem wspólnej deklaracji wydanej przez Unię Europejską i Unię Afrykańską.

3. Uwagi ogólne

3.1 Część ogólna

3.1.1 Komitet popiera zacieśnienie współpracy między UE a Afryką, której punktem wyjścia powinna być współpraca opierająca się na równych prawach i obowiązkach, mimo że w rzeczywistości istnieją różnice, które trzeba wziąć pod uwagę. Pragnienie to i sposób, w jaki należy je urzeczywistnić, zostały określone w deklaracji lizbońskiej (8–9 grudnia 2007 r.).

3.1.2 Zdaniem Komitetu chodzi tu o społeczno-gospodarczą integrację regionalną, obejmującą sieć szlaków komunikacyjnych i infrastrukturę transportową. W opinii Komitetu integracja regionalna powinna być centralną kwestią podczas przeglądu umowy z Kotonu w 2010 r.

3.1.3 Jest to niewątpliwie trudne zadanie. Komitet zaleca, by podczas realizacji dalszych planów na rzecz współpracy zwracać szczególną uwagę na to, by obie strony wносиły porównywalny wkład i dzieliły odpowiedzialność.

3.1.4 Komitet pragnie podkreślić, że współpraca musi dotyczyć szerokiego spektrum zagadnień, w tym aspektów związanych ze szkoleniem, warunkami pracy, warunkami socjalnymi, prawami obywatelskimi, bezpieczeństwem, ochroną środowiska, rozwojem zrównoważonym, interoperacyjnością i transportem publicznym w miastach, procedurami administracyjnymi i problemami celnymi oraz, o czym nie można zapomnieć, zwalczaniem korupcji; powinna ona również obejmować zgromadzone w Europie doświadczenia w zakresie interoperacyjności i sprawdzonych rozwiązań.

3.1.5 Komitet ubolewa, że w komunikacie Komisji nie wspomina się o znaczeniu aspektów socjalnych i kwestii szkoleń w sektorze transportu. Komisja odnotowuje wszakże, że są one uwzględnione w partnerstwie na rzecz infrastruktury zawartym w 2006 r.

3.1.6 Według Komitetu podczas wdrażania współpracy należy zwrócić szczególną uwagę na to, że wszelkie wymienione działania i środki mają szansę powodzenia jedynie wówczas, jeśli opierać się będą na solidnej bazie w postaci dobrze wyszkolonej miejscowej siły roboczej.

3.1.7 Współpraca powinna dotyczyć wszystkich rodzajów transportu, a także powiązań między nimi, z uwzględnieniem specyficznych warunków afrykańskich.

3.1.8 Zdaniem Komitetu należałoby spełnić kilka ważnych warunków: trzeba zapewnić przejrzystość i wystarczający stopień bezpieczeństwa, zaś realizacja programu współpracy powinna być uzależniona od zastosowania środków towarzyszących.

3.1.9 W przyjętej 18 września 2008 r. opinii w sprawie partnerstwa strategicznego między UE a Afryką⁽¹⁾ Komitet stwierdza, że „choć zostały poczynione postępy w zakresie integracji gospodarczej regionalnej i subregionalnej, to należy jeszcze wykorzystać jej potencjał handlowy. Trzeba zwłaszcza skoordynować środki podjęte w celu zharmonizowania procedur celnych, rozwinąć infrastruktury, zapewnić swobodę przemieszczania się obywateli”.

3.1.10 Również na konferencji „TEN-T Days 2009” zorganizowanej w dniach 21–22 października 2009 r. w Neapolu, podczas europejsko-afrykańskiego forum na temat transportu, zastanawiano się nad tym, w jaki sposób rozwój w Afryce i transafrykańskie sieci mogłyby korzystać z doświadczeń zdobytych przez UE w zakresie TEN.

3.1.11 Jeden z efektów forum polega na tym, że Komisja Europejska wspólnie ze swoimi afrykańskimi partnerami opracuje plan działania mający na celu stałe umacnianie sieci transportowych między oboma kontynentami. Plan zostanie opublikowany w drugim półroczu 2010 r.

3.1.12 Komitet uważa, że istotne jest, by obok istniejących dwustronnych partnerstw gospodarczych tworzono także regionalne partnerstwa gospodarcze, które powinny przyczyniać się do pogłębiania integracji regionalnej.

3.1.13 Zdaniem Komitetu środki podejmowane w ramach planu działania powinny zostać opracowane w ścisłej współpracy z Unią Afrykańską, przy czym należy także uwzględnić udział partnerów społecznych.

3.1.13.1 Jako że w Afryce struktura umożliwiająca włączenie partnerów społecznych do planów nie jest zbyt rozbudowana i wydaje się, że w praktyce partnerzy społeczni nie wiedzą jeszcze o istnieniu tych planów, należałoby we współpracy z Unią Afrykańską zapewnić stosowne informacje i stworzyć możliwość udziału w konsultacjach.

3.1.14 Następnie należy według Komitetu ukształtować wspólną strategię, w której istotne miejsce powinny zająć

kryteria rozwoju zrównoważonego, rozwój i dobrobyt ludności afrykańskiej.

3.1.15 Komitet uważa jednak, że również wówczas pojawią się problemy podczas realizacji planu działania. Należy przede wszystkim mieć na uwadze różnice kulturowe między Afryką a Europą.

3.1.16 Komitet sądzi, że byłoby stosowne, by Unia Afrykańska nawiązała kontakt ze swoją Radą Społeczną, Gospodarczą i Kulturalną w celu monitorowania projektów zawartych w planie działania.

3.1.17 UE przeznaczyła tymczasem z Europejskiego Funduszu Rozwoju na okres 2007–2013 kwotę 4,6 mld euro na rozwój i modernizację infrastruktury i transportu w Afryce.

3.1.18 Podczas kolejnego szczytu UE – Afryka, który ma odbyć się pod koniec 2010 r. w Addis Abebie, ocenione zostaną wszystkie partnerstwa. Zarazem jesienią 2010 r. na nieformalnym forum na temat transportu opracowany zostanie plan działania na rzecz realizacji projektów, w związku z czym Komitet zaleca, by w inicjatywę tę formalnie włączono partnerów społecznych oraz innych przedstawicieli organizacji pozarządowych, zgodnie z deklaracją przyjętą w tej kwestii na szczycie w Lizbonie.

3.1.19 Lepsze sieci transportowe umożliwiają ludności szybsze niż dotąd przemieszczanie się, ograniczają koszty transportu i wspierają zrównoważony charakter i niezawodność transportu, co powinno w szczególności przynieść korzyści uboższym członkom społeczeństwa w formie przystępnych cen. Wymaga to skoordynowanego podejścia w zakresie planowania i budowy infrastruktury.

3.1.20 Ma to tym większe znaczenie, że koszty transportu w Afryce należą do najwyższych na świecie (15 % dochodów z eksportu w porównaniu z 4 % w krajach uprzemysłowionych). Potrzeba jest tak nagłać dlatego, że stanowi warunek osiągnięcia integracji rynków regionalnych i krajowych.

3.1.21 Ponadto dalsza współpraca powinna, między innymi dzięki wykorzystaniu sprawdzonych rozwiązań, prowadzić do wzrostu handlu, zwiększenia bezpieczeństwa, lepszej ochrony oraz do rozwoju systemu transportu.

3.1.22 Zdaniem Komitetu hasło „Działajmy wspólnie na rzecz lepszej przyszłości” należy postrzegać jako lejtmotyw.

3.1.23 Znalazło to także odzwierciedlenie w rezultatach szczytu lizbońskiego z 8–9 grudnia 2007 r., na którym położono podwaliny pod oparte na zasadzie równości partnerstwo strategiczne między Afryką a Unią Europejską, określone w deklaracji lizbońskiej z 9 grudnia 2007 r.

3.1.24 Partnerstwo to dotyczy następujących kwestii: pokój i bezpieczeństwo, zarządzanie i prawa człowieka, migracja, energia i zmiana klimatu, handel, infrastruktura oraz rozwój.

(¹) Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148–156.

3.1.25 Komitet zwraca uwagę, że komunikat ogranicza się do kwestii partnerstwa UE – Afryka. Tymczasem od kilku dekad w Afryce silna jest obecność Chin, zwłaszcza w dziedzinie rozwoju infrastruktury, przy czym strategia tego państwa polega na udzielaniu poszczególnym państwom pożyczek na korzystnych warunkach, często w zamian za długoterminowe kontrakty na projekty infrastrukturalne i transportowe oraz na eksploatację zasobów naturalnych.

3.1.26 Jedną z możliwości zmierzenia się z tą sytuacją mogłaby zdaniem Komitetu być trójstronna współpraca między UE, Chinami i Afryką, przy czym zasadą powinno być, że wszelkie formy działania czy przeznaczania środków będą korzystnie wpływać na zatrudnienie w Afryce. W kwestii stosunków między UE a Chinami i Afryką Komitet wydał godną uwagi opinię, przyjętą 1 października 2009 r. ⁽²⁾

3.2 Podmioty pozarządowe

3.2.1 Jeśli chodzi o planowanie i finansowanie sieci infrastruktury transportowej, Komitet uważa, że należy zbadać, w jakim stopniu obok władz publicznych także podmioty pozarządowe mogą tu odegrać jakąś rolę. Niezbędne jest z jednej strony uczestnictwo państwa i obywateli, w tym organizacji pozarządowych, z drugiej zaś – zaangażowanie przedsiębiorstw i dużych funduszy europejskich.

3.2.2 W ostatnich latach istotną rolę odgrywały w szczególności organizacje rolników, związki zawodowe, stowarzyszenia konsumenckie itp., m.in. dzięki sukcesowi umów z Lomé i Kotonu. Komitet pragnie podkreślić, że należy dalej iść w tym kierunku.

3.3 Korupcja i akty piractwa

3.3.1 Problem korupcji i piractwa został w komunikacie poruszony niestety tylko na marginesie, gdy tymczasem występuje on w Afryce na wszystkich poziomach i hamuje rozwój gospodarczy. Stanowi także przeszkodę dla dalszej integracji regionalnej.

3.3.2 Komitet uważa, że każda propozycja czy środek działania związane ze współpracą z Unią Afrykańską powinny obejmować zwalczanie korupcji i piractwa.

3.3.3 Jest to zresztą także celem Unii Afrykańskiej i zostało zapisane w umowie z Kotonu.

3.3.4 Dla UE zasadą powinno być, że uruchomienie funduszy europejskich może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zagwarantowana zostanie możliwość śledzenia środków finansowych i intensywnie kontrolowany będzie sposób ich wydatkowania.

3.3.5 W sektorze transportu i infrastruktury korupcja występuje przede wszystkim w dziedzinie transportu drogą lądową, szczególnie transportu drogowego, natomiast piractwo dotyczy żeglugi morskiej.

3.3.6 EKES podkreśla, że statki wypływające na wody w pobliżu wybrzeży Somalii i Zatoki Adenijskiej powinny postępować zgodnie „Najlepszymi praktykami w walce z piractwem” (ONZ-u) i rejestrować swoją trasę na stronie internetowej EU NAVFOR / MSC(HOA). Te najlepsze praktyki obejmują także listę środków ochrony własnej dla statków.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Należy stwierdzić, że wszystkie 53 państwa afrykańskie borykają się z problemami z transportem i infrastrukturą. W 2006 roku przyjęto tzw. program rozwoju infrastruktury w Afryce (PIDA), którego celem jest lepsza koordynacja planowania i budowy infrastruktury.

4.2 PIDA zawiera szereg środków szkoleniowych, np. w zakresie kontroli ruchu lotniczego, ochrony środowiska, bezpieczeństwa ruchu drogowego czy kształcenia doradców do spraw bezpieczeństwa.

4.3 Kolejnym etapem jest skorelowanie procesów planowania UE i Afryki, konieczne w celu utworzenia europejsko-afrykańskiej sieci transportowej. Należałoby mianowicie zidentyfikować węzły połączeniowe, a przede wszystkim porty morskie i lotnicze.

4.4 Środki finansowe, które są ograniczone, należy przyznawać wyłącznie na najbardziej użyteczne konkretne projekty. W kontekście transportu oznacza to podejście współmodalne, wykorzystujące specyficzne właściwości każdego rodzaju transportu branego pod uwagę oraz specyfikę każdego kraju.

4.5 W związku z tym Komitet zaleca również, aby w planie działania położyć wyraźny nacisk na zwalczanie korupcji.

4.6 W przypadku kolei należy sporządzić listę priorytetowych połączeń kolejowych. Sieć kolejowa ma bowiem zasadnicze znaczenie dla połączenia krajów pozbawionych dostępu do morza. Obecnie 15 krajów nie posiada kolei.

4.7 Zaledwie 4 % światowego ruchu lotniczego przypada obecnie na Afrykę. Bezpieczeństwo i jakość samolotów i usług pozostają niestety daleko w tyle za potrzebą mobilności. Bezpieczeństwo, ochrona i ograniczenie emisji zanieczyszczeń posiadają wysoki priorytet.

4.8 92 % międzynarodowego handlu Afryki odbywa się drogą morską. Intensywna współpraca między UE a Unią Afrykańską powinna prowadzić do powstawania centrów logistycznych oraz lepszego funkcjonowania portów w następujących dziedzinach:

⁽²⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 106–112.

— uproszczenie procedur celnych i dokumentowych;

— pogłębienie portów, aby udostępnić je statkom, które obecnie muszą kotwiczyć z dala od nabrzeży, co wiąże się z wszelkimi formami zagrożenia bezpieczeństwa;

— ochrona obiektów portowych dzięki wprowadzeniu kodeksu ISPS.

4.9 Większość kontynentalnej wymiany handlowej odbywa się za pomocą transportu drogowego, mimo iż infrastruktura, której jakość znacznie się różni w zależności od kraju, jest całkowicie niewystarczająca. Afryka dysponuje zaledwie niecałymi 7 km dróg na 100 km². Ponadto występuje tu długi czas oczekiwania na formalności związane z odprawą wywozową i przywozową i wszędzie pleni się korupcja.

4.10 Na początku roku 2009 Unia Europejska udostępniła Europejskiemu Funduszowi Rozwoju kwotę 3 mld EUR na budowę transafrykańskich osi transportowych, które w przyszłości mają zostać połączone z transeuropejskimi osiami transportowymi.

4.11 Komitet pragnie wyraźnie podkreślić, że fundusze UE na infrastrukturę należy przyznawać pod warunkiem, że do realizacji projektów infrastrukturalnych zaangażowani będą wyłącznie lokalni i oficjalnie zatrudnieni pracownicy z Unii Afrykańskiej, tak aby projekty te przyniosły korzyści w zakresie wykształcenia i dobrobytu ludności.

4.12 Z obecnej praktyki wynika, że nie wszędzie w Afryce możliwy jest międzynarodowy transport drogowy, a tam, gdzie jest możliwy, utrudniają go żądania okupu lub przypadki

korupcji na trasie przewozu bądź na przejściach granicznych. Często nie ma jednak żadnej alternatywy dla transportu drogowego.

4.13 Zdaniem Komitetu fakt, że Unia Afrykańska traktuje podejście UE w zakresie TEN-T jako wzorcowe, świadczy o jej zmyśle rzeczywistości; istotne jest przy tym, by za punkt wyjścia przy opracowywaniu planów i programów brano cel dotyczący interoperacyjności.

4.14 Liczą się nie tylko kwestie finansowe. W związku z realizacją wielkich transeuropejskich projektów infrastruktury Unia Europejska wyznaczyła koordynatorów, którzy pomagali państwom członkowskim znaleźć zarówno fundusze, jak i rozwiązania problemów związanych z wykonaniem projektów na wielką skalę. Zdaniem Komitetu dobrym pomysłem jest wyznaczenie koordynatorów projektów dla brakujących ogniw ośmiu wybranych już sieci transafrykańskich.

4.15 Komitet zwraca uwagę, że zanim rozpocznie się inwestycje w infrastrukturę w Afryce, należy uzyskać wystarczające gwarancje w kwestiach bezpieczeństwa i ochrony. Jeśli chodzi o zwalczanie piractwa morskiego, istnieją w tym zakresie programy towarzyszące opracowane przez IMO.

4.16 Ponadto należałoby zwrócić szczególną uwagę na środki służące poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zgodnie z komunikatem Komisji (punkt 3.2.4, akapit drugi, zdanie pierwsze) każdego roku około miliona osób ginie w wypadkach drogowych, przy czym 65 % ofiar stanowią piesi.

Bruksela, 29 kwietnia 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
