

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 67



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 57

6 marca 2014

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

493. sesja plenarna w dniach 16 i 17 października 2013 r.

2014/C 67/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zaangażowania sektora prywatnego w ramy rozwoju na okres po 2015 r. (opinia rozpoznawcza)	1
2014/C 67/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zrównoważone przemiany w społeczeństwach w okresie transformacji” (opinia rozpoznawcza)	6
2014/C 67/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej – umożliwianie i pobudzanie udziału obywateli ze wszystkich państw członkowskich UE” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji litewskiej)	11
2014/C 67/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie obywatelstwa bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu imigrantów (opinia z inicjatywy własnej)	16
2014/C 67/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku bardziej zrównoważonej konsumpcji: okres użytkowania produktów przemysłowych oraz informowanie konsumentów w celu odzyskania zaufania” (opinia z inicjatywy własnej)	23
2014/C 67/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspierania potencjału wzrostu europejskiej branży piwowarskiej (opinia z inicjatywy własnej)	27

PL

Cena:
8 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2014/C 67/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie nieuregulowanej imigracji drogą morską w regionie Morza Śródziemnego (opinia z inicjatywy własnej)	32
2014/C 67/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zapewnienia ważnych towarów importowych dla UE poprzez aktualną politykę handlową UE i inne powiązane polityki	47
2014/C 67/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Akt o jednolitym rynku – określenie brakujących środków” (opinia dodatkowa)	53

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

493. sesja plenarna w dniach 16 i 17 października 2013 r.

2014/C 67/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 COM(2013) 520 <i>final</i> – 2013/0253 (COD) ...	58
2014/C 67/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego wartości dodanej strategii makroregionalnych COM(2013) 468 <i>final</i>	63
2014/C 67/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania COM(2013) 348 <i>final</i> – 2013/0188 (CNS)	68
2014/C 67/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych COM(2013) 462 <i>final</i> – 2013/0214 (COD)	71
2014/C 67/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dotyczącego polityki konkurencji za rok 2012 COM(2013) 257 <i>final</i>	74
2014/C 67/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych COM(2013) 449 <i>final</i> – 2013/0213 (COD)	79

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

493. SESJA PLENARNA W DNIACH 16 I 17 PAŹDZIERNIKA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zaangażowania sektora prywatnego w ramy rozwoju na okres po 2015 r. (opinia rozpoznawcza)

(2014/C 67/01)

Sprawozdawca: **Ivan VOLEŠ**

Pismem komisarza Maroša Šefčoviča z 19 kwietnia 2013 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

zaangażowania sektora prywatnego w ramy rozwoju na okres po 2015 r.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 100 do 2 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia**1.1 Wzmocnienie pozycji sektora prywatnego we współpracy na rzecz rozwoju**

1.1.1 Sektor prywatny może odgrywać ważną rolę w rozwiązywaniu problemu ubóstwa na świecie, ponieważ tworzy miejsca pracy, produkuje towary i usługi, generuje dochody i zyski oraz poprzez podatki przyczynia się do pokrywania wydatków publicznych, o ile przestrzegane są uznane międzynarodowe zasady współpracy na rzecz rozwoju, a tworzone miejsca pracy zapewniają godne zatrudnienie, zgodnie z programem godnej pracy MOP.

1.1.2 Komitet apeluje o znacznie większe zaangażowanie sektora prywatnego w ramy rozwoju na okres po 2015 r. i w nowe światowe partnerstwo. Jego udział w określaniu celów dotyczących zlikwidowania ubóstwa oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu uwzględniającego zarówno ilość, jak i jakość, doprowadzi do tego, że sektor prywatny przyjmie część odpowiedzialności za realizację tych celów.

1.1.3 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zwracają uwagę nie tylko na pozytywne aspekty, ale także na zagrożenia związane z działaniem sektora prywatnego, dlatego też pomoc sektora prywatnego w państwach rozwijających się powinna być oparta na zasadach przejrzystości, otwarciu rynku zamówień publicznych, skuteczności, racjonalności wydatkowania środków oraz odpowiedzialności podmiotów publicznych wobec wszystkich zainteresowanych stron za wdrażanie przyjętej strategii. Całkowity rosnący udział oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) w rozwoju sektora prywatnego nie powinien przy tym ograniczać środków finansowych kierowanych w ramach tej pomocy do najbiedniejszych państw rozwijających się.

1.2 Ukierunkować sektor prywatny na realizację celów rozwojowych

1.2.1 Na potrzeby niniejszej opinii sektor prywatny obejmuje także sektor społeczny i składają się na niego osoby samozatrudnione, mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa, wielkie przedsiębiorstwa wielonarodowe, spółdzielnie i inne przedsiębiorstwa gospodarki społecznej; obejmuje on także pracowników przedsiębiorstw prywatnych i ich organizacje związkowe oraz organizacje pozarządowe współpracujące

przy projektach prywatnych. Wspieranie sektora prywatnego i współpraca z nim powinny uwzględniać różnorodność poszczególnych zainteresowanych podmiotów. W państwach rozwijających się istnieje też rozbudowany nieformalny sektor prywatny, a współpraca na rzecz rozwoju powinna przyczyniać się do zwalczania pracy nieformalnej oraz sytuacji, które jej sprzyjają.

1.2.2 Trzeba włączyć społeczeństwo obywatelskie do procesu określania roli sektora prywatnego oraz do określania wskaźników dotyczących wkładu tego sektora w zagraniczną współpracę na rzecz rozwoju; w tym celu pomocne mogłoby być utworzenie na poziomie europejskim szerokiej platformy z udziałem wszystkich zainteresowanych stron.

1.2.3 Oficjalną pomoc rozwojową należy wykorzystywać do wywołania efektu mnożnikowego i do włączenia prywatnego kapitału w inwestycje w państwach rozwijających się z zastosowaniem innowacyjnych instrumentów finansowych. Trzeba jasno określić cele oferowanej w ten sposób pomocy, takie jak tworzenie miejsc pracy godnych i wysokiej jakości, podnoszenie jakości produkcji, transfer know-how z zakresu zarządzania dla sektora prywatnego itd.

1.2.4 Partnerstwo sektora publicznego i prywatnego może stać się ważnym narzędziem wdrażania strategii na rzecz rozwoju, o ile zostanie to odpowiednio rozwiązane i o ile zainteresowane strony będą się odpowiednio porozumiewać.

1.3 Wsparcie tworzenia przyjaznego otoczenia biznesowego

1.3.1 Sektor prywatny w krajach rozwijających się, by mógł odgrywać swą rolę na rzecz rozwoju, potrzebuje przyjaznego otoczenia biznesowego, w tym przestrzegania powszechnie uznawanych zasad demokratycznych, co ułatwi zakładanie i rozwój przedsiębiorstw, ograniczy nadmiar biurokracji, zwiększy przejrzystość, zmniejszy panoszącą się korupcję oraz przyciągnie inwestorów zagranicznych i lokalnych.

1.3.2 Społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw należy postrzegać jako dobrowolną inicjatywę przedsiębiorstw i chęć etycznego prowadzenia działalności. Należy zaproponować pewne ramy społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw dla dziedziny rozwoju, zgodne z „Wytycznymi OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych” oraz innymi zasadami cieszącymi się uznaniem na całym świecie.

1.3.3 Podczas tworzenia nowych miejsc pracy sektor prywatny powinien przestrzegać podstawowych praw gospodarczych i społecznych, a zwłaszcza podstawowych konwencji MOP. Nowe miejsca pracy powinny powstawać zgodnie z programem godnej pracy MOP.

1.4 Stymulowanie innowacyjnego potencjału przedsiębiorstw w dziedzinie rozwoju

1.4.1 Programy budowania zdolności instytucjonalnych administracji publicznej w krajach rozwijających się powinny być opracowywane w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi i zainteresowanymi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się pomocą rozwojową i powinny poprawiać warunki prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza

przez małe i średnie przedsiębiorstwa, które mają największy potencjał, jeśli chodzi o tworzenie miejsc pracy i likwidowanie ubóstwa.

1.4.2 Organizacje przedsiębiorców w krajach rozwijających się powinny nabyć kompetencje umożliwiające im poprawę swych zdolności do pozytywnego wpływania na otoczenie biznesu. Trzeba wesprzeć budowanie ich potencjału przy aktywnym udziale organizacji partnerskich z krajów rozwiniętych. Europejskie programy pomocy zewnętrznej powinny zatem finansować także pomoc techniczną, jaką europejskie organizacje przedsiębiorstw świadczą partnerom z państw rozwijających się, oraz wzmacniać ich motywację.

1.4.3 Pomoc rozwojowa powinna być w większym stopniu nastawiona na innowacyjne projekty i modele przedsiębiorczości wspierające włączenie społeczne, w tym społeczeństwo bez barier, co przyczyniłoby się do zlikwidowania ubóstwa zagrożonych grup obywateli, takich jak osoby niepełnosprawne, kobiety, osoby starsze itd.

1.4.4 Należy wspierać współpracę sektora prywatnego z organizacjami pozarządowymi, na przykład wolontariat w zakresie transferu know-how z zakresu zarządzania i technologii do lokalnych przedsiębiorstw itd. Udana innowacyjne projekty przedsiębiorstw zasługują na to, by je szerzej i systematycznie promować.

1.4.5 Rozwój sektora prywatnego wymaga większego wspierania kształcenia i zdobywania kompetencji w zakresie kluczowych technologii, zwłaszcza w przypadku pracowników o niskich kwalifikacjach.

1.4.6 Komitet zaleca poszerzenie zakresu programu „Erasmus” dla młodych przedsiębiorców o zainteresowane osoby z krajów rozwijających się lub też opracowanie dla nich podobnego programu i przeznaczenie na niego niezbędnych środków.

1.4.7 Szczególną uwagę należy zwrócić na przemysł wydobywczy i surowcowy, w którym trzeba konsekwentnie egzekwować przestrzeganie wymogów dotyczących ochrony środowiska, warunków socjalnych dla pracowników oraz stabilności rozwoju gospodarczego państwa.

1.4.8 W krajach rozwijających się zazwyczaj nie ma strategii nakierowanej na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw i pomoc rozwojowa powinna lepiej przyczyniać się do przezwyciężenia tej trudności. Europejskie doświadczenia związane ze strategią wspierania małych i średnich przedsiębiorstw należy krajom rozwijającym się przekazywać w sposób ukierunkowany i w odpowiedniej formie.

2. Punkt wyjścia do opracowania opinii

2.1 Komisarz Maroš Šefčovič skierował do przewodniczącego EKES-u pismo, w którym poinformował, że Komisja przygotowuje propozycje dotyczące skuteczniejszego zaangażowania sektora prywatnego w ramy rozwoju na okres po 2015 r. i prosi w związku z tym Komitet o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie roli sektora prywatnego w przyspieszaniu inteligentnego, zrównoważonego i obejmującego wszystkich rozwoju w okresie po 2015 r., który to rozwój jest obecnie przedmiotem dyskusji na forum ONZ.

2.2 W opinii REX/372⁽¹⁾ w sprawie komunikatu Komisji „Godne życie dla wszystkich: eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości” EKES przedstawił szereg zaleceń co do włączenia społeczeństwa obywatelskiego do opracowywania, wdrażania i monitorowania celów dotyczących zrównoważonego rozwoju po 2015 r. w skali globalnej.

2.3 EKES w swych opiniach⁽²⁾ już od dawna zajmuje się współpracą rozwojową i zewnętrzną. W ramach własnych działań dotyczących państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, partnerstwa eurośroziemnomorskiego, Partnerstwa Wschodniego, międzynarodowych negocjacji handlowych i innych zagadnień mających związek ze sprawami rozwoju zdobył wiele doświadczeń i wiedzy, które wykorzystał podczas opracowywania niniejszej opinii.

3. Uwagi ogólne

3.1 Sektor prywatny może odegrać ważną rolę w rozwiązywaniu problemu ubóstwa na świecie, ponieważ tworzy miejsca pracy, produkuje towary i usługi, generuje dochody i zyski oraz poprzez podatki przyczynia się do pokrywania wydatków publicznych, o ile przestrzegane są uznane międzynarodowe zasady współpracy na rzecz rozwoju. Oficjalna pomoc rozwojowa jest obecnie i będzie także po 2015 r. ważnym katalizatorem rozwoju, ale sama nie zlikwiduje ubóstwa⁽³⁾.

3.2 W milenijnych celach rozwoju dotyczących ubóstwa nie określono w dość wyraźny sposób, jak te cele osiągnąć, nie wskazano wzajemnych powiązań między nimi oraz pominięto rolę sektora prywatnego w rozwoju⁽⁴⁾. W przyszłych ramach rozwoju na okres po 2015 r. trzeba znacznie dobitniej włączyć sektor prywatny jako strategicznego partnera i siłę napędową zrównoważonego wzrostu we wszystkich jego trzech filarach – gospodarczym, społecznym i ekologicznym – opartych na wskaźnikach nie tylko ilościowych, ale i jakościowych.

3.3 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego⁽⁵⁾ zwracają uwagę nie tylko na pozytywne aspekty, ale także na zagrożenia związane z włączeniem sektora prywatnego do współpracy na rzecz rozwoju. Aby wyeliminować te zagrożenia, pomoc dla sektora prywatnego płynąca ze środków przeznaczonych na

rozwój powinna respektować zasady przejrzystości, skuteczności, racjonalności wydatkowania środków, otwartości rynku zamówień publicznych oraz odpowiedzialności podmiotów publicznych wobec wszystkich zainteresowanych stron za wdrażanie przyjętej strategii.

3.4 Sektor prywatny obejmuje osoby samozatrudnione, mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa, wielkie przedsiębiorstwa wielonarodowe, spółdzielnie i inne przedsiębiorstwa gospodarki społecznej oraz instytucje finansowe. Z szerszego punktu widzenia częścią tego sektora są także pracownicy przedsiębiorstw prywatnych i ich organizacje związkowe oraz organizacje pozarządowe współpracujące przy projektach prywatnych. Zwłaszcza w krajach rozwijających się – obok legalnie działających przedsiębiorstw prywatnych – istnieje także rozległy nieformalny sektor prywatny. Udzielając pomocy rozwojowej, trzeba rozróżniać poszczególne podmioty prywatne oraz wpływ ich działalności na rozwój w kontekście ich wielkości, branży i poziomu rozwoju państwa (kraje najsłabiej rozwinięte, kraje średnio rozwinięte, kraje rozwijające się i kraje zagrożone).

3.5 Sektor prywatny, wraz z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, powinien być włączony w określanie potrzeb rozwojowych w każdym państwie i powinien uczestniczyć w wytyczaniu nowych celów zrównoważonego rozwoju na okres po 2015 r., aby mógł wziąć na siebie część odpowiedzialności za ich realizację. Cele te powinny nawiązywać do milenijnych celów rozwoju, powinny być konkretne i wymierne oraz dotyczyć dziedziny wody, rolnictwa, bezpieczeństwa żywności, energii, infrastruktury transportowej, kształcenia, ochrony zdrowia, gospodarki cyfrowej, równości płci i równości społecznej.

3.6 Należy uznać sektor prywatny za ważny element nowego światowego partnerstwa na rzecz rozwoju. Pożądane byłoby utworzenie platformy, która obejmowałaby przedstawicieli europejskich przedsiębiorców i pracodawców i byłaby otwarta także dla innych zainteresowanych stron, w tym przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego; platforma ta służyłaby dialogowi z przedstawicielami instytucji europejskich i instytucji finansowych na temat włączenia sektora prywatnego do zgraniczonej współpracy na rzecz rozwoju.

3.7 Sektor prywatny z państw donatorów włącza się do współpracy na rzecz rozwoju jako dostawca usług i sprzętu opłacanego z oficjalnej pomocy rozwojowej, jako bezpośredni podmiot świadczący pomoc rozwojową na zasadzie dobroczynności, w ramach projektów realizowanych wspólnie z sektorem publicznym i organizacjami pozarządowymi oraz jako inwestor w projektach, które nie tylko służą celom gospodarczym, ale także mają wyraźny wpływ na rozwój. Priorytetem powinno być wspieranie projektów innowacyjnych dzięki tworzeniu potencjału innowacyjności, usług doradztwa, inkubatorów i klastrów w krajach przyjmujących pomoc. Zamówienia publiczne dotyczące projektów rozwojowych muszą być przejrzyste i otwarte.

3.8 Wkład sektora prywatnego na rzecz rozwoju powinien obejmować także wspieranie społeczeństwa bez barier, co przyczyniłoby się do zlikwidowania ubóstwa zagrożonych grup obywateli, takich jak osoby niepełnosprawne, kobiety, osoby starsze, osoby tymczasowo poszkodowane. Inspiracją do

⁽¹⁾ Opinia EKES-u: *Godne życie dla wszystkich: Eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości*, Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 144–150.

⁽²⁾ Opinie EKES-u: *Partnerstwo strategiczne między UE a Afryką (2009 r.)*, Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148–156, *Handel i bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność (2010 r.)*, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 1–9, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych (2012 r.)*, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 82–88, *Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian / przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich (2012 r.)*, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 133–139, *Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w politykę rozwojową UE (2012 r.)*, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 28–34, *Ochrona socjalna w ramach współpracy UE na rzecz rozwoju (2013 r.)*, jeszcze nieopublikowana w Dz.U.

⁽³⁾ Tylko kilka państw rozwiniętych osiągnęło lub przekroczyło uzgodniony udział oficjalnej pomocy rozwojowej w ich PKB wynoszący 0,7 %.

⁽⁴⁾ *Preliminary BIAC Perspectives for the Post-2015 Development Agenda*, luty 2013 r.

⁽⁵⁾ Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych (ITUC) www.ituc-csi.org, Europejska Konfederacja Organizacji Pozarządowych na rzecz Pomocy i Rozwoju (CONCORD) www.concordeurope.org, Komitet Darczyńców na rzecz Rozwoju Gospodarczego (DCED) www.enterprise-development.org.

włączenia tego wymogu do przyszłych ram rozwoju może być umowa ramowa o rynku pracy sprzyjającym włączeniu społecznemu zawarta z partnerami społecznymi w UE w marcu 2010 r.

3.9 Sektor prywatny w krajach rozwijających się potrzebuje systematycznego wsparcia, by mógł odgrywać swą rolę w rozwoju. Dlatego też rośnie odsetek oficjalnej pomocy rozwojowej przeznaczanej na rozwój sektora prywatnego. Nie powinno to jednak odbywać się kosztem oficjalnej pomocy rozwojowej udzielanej najbardziej potrzebującym krajom rozwijającym się, gdyż państwa te nie obejdą się bez tej pomocy podczas rozwiązywania najpilniejszych problemów.

3.10 Prywatne, nakierowane na rozwój inwestycje wielkich przedsiębiorstw wielonarodowych są okazją do włączenia istniejących i nowo tworzonej lokalnych małych i średnich przedsiębiorstw do realizacji projektów, co umożliwi im, dzięki współpracy z partnerami z krajów rozwiniętych, zdobycie technicznego know-how i dostępu do odpowiednich zaawansowanych technologii. Wielkie przedsiębiorstwa wielonarodowe powinny przestrzegać uznanych zasad opracowanych przez ONZ, OECD i inne organizacje międzynarodowe ⁽⁶⁾.

3.11 W krajach rozwiniętych, podobnie jak gdzie indziej na świecie, to małe i średnie przedsiębiorstwa zapewniają największy potencjał rozwoju; jego uwolnieniu powinny służyć zwłaszcza mikrokredyty i kredyty preferencyjne oferowane przez europejskie i międzynarodowe instytucje finansowe działające na rzecz rozwoju. Ważnym źródłem inwestycji są także transfery oszczędności i innych środków wysyłane przez emigrantów i trzeba za pomocą zachęt wpłynąć na ich większe ukierunkowanie na potrzeby rozwojowe danego państwa.

3.12 Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycje przedstawione przez Komisję w komunikacie „Perspektywy po roku 2015: w stronę wszechstronnego i zintegrowanego podejścia do finansowania eliminacji ubóstwa i do zrównoważonego rozwoju” ⁽⁷⁾ i apeluje, by do proponowanej dyskusji o zintegrowanym podejściu do finansowania włączyć sektor prywatny i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

3.13 Oficjalną pomoc rozwojową należy wykorzystywać jako narzędzie pozwalające wywołać efekt mnożnikowy i włączyć prywatny kapitał w inwestycje w krajach rozwijających się. Powinny temu służyć takie innowacyjne instrumenty, jak mieszanie środków (*blending*), różne mechanizmy poręczeń, niższe oprocentowanie. Dotowane przez państwo gwarancje inwestycji w krajach rozwijających się powinny być wliczane do oficjalnej pomocy rozwojowej. Trzeba jasno określić warunki i wskaźniki dla wsparcia zapewnianego w ten sposób kapitałowi prywatnemu uwzględniające zrównoważoność rozwoju, ochronę środowiska, zieloną gospodarkę, tworzenie miejsc pracy, podnoszenie jakości produkcji, transfer know-how z zakresu zarządzania dla sektora prywatnego itd.

⁽⁶⁾ Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka, wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, inicjatywa na rzecz przejrzystości w przemyśle wydobywczym, wytyczne OECD dotyczące należytej staranności dla odpowiedzialnych łańcuchów dostaw minerałów z obszarów dotkniętych konfliktem i obszarów wysokiego ryzyka.

⁽⁷⁾ COM(2013) 531 final z 16 lipca 2013 r.

3.14 Inwestycje powinny być w większym stopniu nakierowane na wzmocnienie sektora usług, takich jak bankowość, ubezpieczenia, usługi telekomunikacyjne, transport i inne usługi na rzecz biznesu, bez których nie jest możliwy zdrowy rozwój przemysłu i rolnictwa. Państwo powinno przy tym dbać o utrzymanie konkurencji i zapewnić odpowiednią ochronę inwestycji.

3.15 Partnerstwo sektora publicznego i prywatnego mogłoby stać się ważnym narzędziem wdrażania strategii rozwoju, ponieważ łączy mechanizm dotacji ze środków publicznych z prywatnymi inicjatywami dotyczącymi inwestycji w celu zaspokojenia potrzeb rozwojowych końcowych beneficjentów. Warunkiem powodzenia takich projektów jest przejrzystość informacji i otwarta komunikacja z zainteresowanymi stronami.

4. Wsparcie tworzenia przyjaznego otoczenia biznesowego

4.1 By sektor prywatny w krajach rozwijających się mógł odgrywać swą rolę w rozwoju, trzeba stworzyć mu odpowiednie warunki istnienia i działania. Współpraca na rzecz rozwoju powinna zatem być w większym stopniu nakierowana na stałe ulepszenie otoczenia biznesowego, tak by ułatwić zakładanie i rozwój przedsiębiorstw, ograniczyć nadmiar biurokracji, zwiększyć przejrzystość i zmniejszyć panoszącą się korupcję. Wzmocnienie praworządności zachęci inwestorów zagranicznych i lokalnych do działania oraz przyczyni się do dywersyfikacji lokalnej gospodarki.

4.2 Podstawą tworzenia zdrowego otoczenia biznesu muszą być mechanizmy rynkowe, w tym konkurencja gospodarcza, sprawnie funkcjonujące rynki finansowe, niezawisłość sądów, powszechne egzekwowanie przepisów, w szczególności prawa handlowego oraz przestrzeganie zasad handlu międzynarodowego i praw własności intelektualnej. Trzeba respektować lokalne zwyczaje, o ile nie są one sprzeczne z konkurencją gospodarczą i nie prowadzą do korupcji i rozdzielania środków bez zwracania uwagi na wnoszoną wartość dodaną.

4.3 Społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw we współpracy na rzecz rozwoju należy postrzegać jako dobrowolną inicjatywę przedsiębiorstw i ich chęć etycznego prowadzenia działalności. W ramach uznawanych na całym świecie zasad ⁽⁸⁾ przedsiębiorstwa same decydują, jakie rozwiązania są do pogodzenia z ich działalnością. Określenie takich ram zapewni sprawiedliwą konkurencję z innymi firmami z danej branży.

4.4 Sektor prywatny tworzy miejsca pracy i w ten sposób może przyczyniać się do likwidowania ubóstwa, jednak jest niezbędne, by były przy tym przestrzegane podstawowe prawa gospodarcze i społeczne. Trzeba konsekwentnie egzekwować poszanowanie kluczowych konwencji MOP (prawo do zrzeszania się i negocjacji zbiorowych, zakaz pracy przymusowej, zakaz pracy dzieci i zakaz dyskryminacji w miejscu pracy).

⁽⁸⁾ Na przykład ISO 26000, inicjatywa ONZ dotycząca sześciu zasad odpowiedzialnego inwestowania.

4.5 Nowe miejsca pracy powinny być zgodne z programem godnej pracy MOP wymagającym swobody wyboru zatrudnienia, zapewnienia ochrony socjalnej, przestrzegania podstawowych praw pracowników i prowadzenia dialogu społecznego. Jest ważne, by wszyscy inwestorzy, zwłaszcza ci korzystający z oficjalnej pomocy rozwojowej, ściśle przestrzegali tych zasad w ramach realizowanych projektów i wpływali na swych partnerów, by ci postępowali podobnie.

4.6 Programy budowania zdolności instytucjonalnych administracji publicznej w krajach rozwijających się powinny wzmacniać zasady praworządności oraz przyczyniać się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej i do zwiększenia zdolności lokalnych przedsiębiorstw do absorpcji środków. Programy te powinny być opracowywane w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi i zainteresowanymi organizacjami pozarządowymi.

5. Jak skuteczniej włączyć sektor prywatny w rozwój

5.1 Do programów wspierania sektora prywatnego w krajach rozwijających się należy na wszystkich etapach realizacji projektów włączać organizacje przedsiębiorstw, takie jak izby handlowe, unie i stowarzyszenia branżowe, związki pracodawców i organizacje gospodarki społecznej państw donatorów. W tym celu trzeba stworzyć program, który wspierałby lokalne organizacje reprezentujące małe i średnie przedsiębiorstwa i umożliwiał im zdobywanie doświadczeń, zwłaszcza w dziedzinie marketingu, oraz włączenie się do łańcuchów dostaw, certyfikacji, logistyki itd.

5.2 Organizacje przedsiębiorstw w krajach rozwijających się muszą zdobyć odpowiednie kompetencje, aby poprawić otoczenie biznesowe, wzmocnić wewnętrzne demokratyczne zarządzanie, zyskać dalszych członków i aktywnie się z nimi komunikować. Trzeba wesprzeć budowanie ich potencjału i to przy aktywnym udziale podobnych organizacji partnerskich z UE. Europejskie programy pomocy zewnętrznej powinny zatem finansować także pomoc techniczną, jaką europejskie organizacje przedsiębiorstw świadczą partnerom.

5.3 Rozwój sektora prywatnego powinien obejmować moduły szkoleniowe dla przedsiębiorców, w tym staże w krajach rozwiniętych. Komitet zaleca, by rozważyć poszerzenie zakresu

programu „Erasmus” dla młodych przedsiębiorców o zainteresowane osoby z krajów rozwijających się lub też opracowanie dla nich podobnego programu i przeznaczenie na jego realizację niezbędnych środków.

5.4 Należy bardziej wspierać kształcenie i rozwój kompetencji w zakresie kluczowych technologii, zwłaszcza w przypadku pracowników o niskich kwalifikacjach. Państwa donatorzy oferują przeważnie stypendia dla studentów, podczas gdy już od dawna szczególnie brakuje programów przyuczania do zawodu. Sektor prywatny w przemyśle i innych branżach potrzebuje pracowników o zwykłych kompetencjach zawodowych nabywanych w ramach klasycznego kształcenia zawodowego oraz o umiejętnościach potrzebnych do pracy dla zagranicznego inwestora czy wspólnego przedsiębiorstwa.

5.5 Pomoc rozwojowa powinna być w większym stopniu nastawiona na innowacyjne projekty i modele przedsiębiorczości wspierające włączenie społeczne; w tej dziedzinie istnieją wielkie możliwości współpracy między sektorem prywatnym a organizacjami pozarządowymi. Przykładem może być wysyłanie ekspertów wolontariuszy, którzy pomagają rozwijać przedsiębiorczość w krajach rozwijających się⁽⁹⁾. Do wymiany doświadczeń z państwami członkowskimi przyczyniłoby się szersze promowanie udanych innowacyjnych projektów przedsiębiorstw w zakresie rozwoju.

5.6 Szczególną uwagę należy zwrócić na przemysł wydobywczy i surowcowy. W projektach inwestycyjnych należy mieć na uwadze wymogi dotyczące ochrony środowiska, warunków socjalnych dla pracowników oraz zrównoważonego rozwoju. Organy państwowe i lokalne w państwach beneficjentach powinny określać odpowiednie warunki dotyczące poszczególnych branż i dbać o ich przestrzeganie, w tym o wypełnianie obowiązków podatkowych. Wsparcie powinno pomóc w wypracowaniu systemowego podejścia i jednocześnie ustaleniu optymalnych zasad pozwalających ograniczyć nadmierną biurokrację i szerzenie się korupcji.

5.7 Pomoc rozwojowa powinna wspierać zrównoważone rolnictwo i lokalny przemysł przetwórczy, aby poprawić przetwórstwo żywności i surowców. Trzeba wspierać tworzenie stowarzyszeń rolników i małych przetwórców produktów rolnych oraz ich włączenie do łańcuchów dostaw.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ Zob. na przykład stowarzyszenie non-profit Ex-Change vzw, www.ex-change.be.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zrównoważone przemiany w społeczeństwach w okresie transformacji” (opinia rozpoznawcza)

(2014/C 67/02)

Sprawozdawca: **ANDRIS GOBIŅŠ**

Dnia 15 kwietnia 2013 r. prezydencja litewska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Zrównoważone przemiany w społeczeństwach w okresie transformacji”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 70 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

Jedyną stałą jest zmiana – Heraklit

1. Zalecenia

1.1 Unia Europejska, jej państwa członkowskie oraz społeczeństwo obywatelskie są niezwykle bogatym źródłem doświadczeń w dziedzinie transformacji. Z tego doświadczenia powinno się czerpać bardziej efektywnie, aby osiągnąć stabilizację w drodze przemian zachodzących na obszarze całej Europy, w państwach sąsiadujących z UE, a także na całym świecie.

1.2 Unia Europejska odgrywa wiodącą rolę w toczących się obecnie debatach ONZ w sprawie agendy rozwoju na okres po 2015 r., a tym samym ma za zadanie proponować dalsze konkretne kroki, jakie należy podjąć w oparciu o politykę solidarności i spójności. W tym celu należy uwzględnić niniejszą opinię oraz odpowiednie poprzednie opinie EKES-u ⁽¹⁾.

1.3 Należy zastosować w praktyce doświadczenia w dziedzinie transformacji dostępne w i dla UE. Unia Europejska musi lepiej usystematyzować swoje pozytywne i negatywne doświadczenia w dziedzinie transformacji, dostępne instrumenty wsparcia oraz dane na temat zainteresowanych podmiotów. Należy opracować plan działania dotyczący wykorzystania w procesie programowania doświadczenia w dziedzinie transformacji. Powinno się bezzwłocznie umożliwić wykorzystanie Europejskiego Kompendium Transformacji i innych sugestii zawartych w najnowszych dokumentach UE.

1.4 Należy sprawić, aby polityka zewnętrzna UE była silniejsza, bardziej partycypacyjna, a także otwarta, efektywna i spójna. Polityka powinna być nakierowana na propagowanie praw człowieka, podstawowych wolności (w tym wolności zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń) i praworządności oraz powinna pomagać w tworzeniu warunków demokratycznych i sprzyjających klimatu pozwalających obywatelom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego uczestniczyć w kształtowaniu polityki

i monitorowaniu jej realizacji. Potrzebne jest tu podejście długookresowe.

1.5 Społeczeństwo obywatelskie i polityczne UE oraz krajów partnerskich musi odegrać w tym procesie kluczową rolę. Umowy o partnerstwie, programy wsparcia oraz dotacje nie powinny być zatwierdzane w inny sposób niż w drodze zorganizowanego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, w szczególności z zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, zgodnie z zasadą partnerstwa UE. Szczególny nacisk powinno się położyć na dialog z różnymi grupami społecznymi w krajach partnerskich i włączenie tych grup społecznych, zwłaszcza mniejszości i mieszkańców regionów oddalonych.

1.6 Obecnie wielu potencjalnych propagatorów zrównoważonego rozwoju jest wykluczonych z możliwości otrzymywania wsparcia UE z uwagi na dyskryminacyjne przepisy administracyjne i inne przepisy. Dyskryminacja pozytywna (niedopuszczanie do manipulacji) oraz wymóg włączenia do projektów rozwojowych partnerów o niedawnych doświadczeniach w dziedzinie transformacji są niezbędne, aby zapewnić równorzędny status podmiotom funkcjonującym w środowiskach, które w aktualnych ocenach uzyskały gorsze wyniki. Najwyższy priorytet należy nadać kwestii jakości projektów oraz rezultatom.

1.7 Trzeba wdrożyć nowe mechanizmy współpracy oraz rozbudować mechanizmy już istniejące – patrz w szczególności pkt 3.3.4, 3.3.6, 3.3.7 i 3.3.8 – np. projekty bliźniacze o zasięgu globalnym, Taiex, Erasmus+, nowa platforma wymiany, itp.

1.8 Podmioty powiązane z reżimami autorytarnymi lub niedemokratycznymi praktykami (np. tzw. GoNGO, czyli sponzorowane przez rząd organizacje pozarządowe, tzw. „żółte” związki zawodowe, czyli związki zawodowe podporządkowane pracodawcy, itp.) powinny zostać wyłączone ze wsparcia.

1.9 Kompleksowego wsparcia powinno się zasadniczo udzielać przedstawicielom szerokiego przekroju społecznego w krajach partnerskich.

⁽¹⁾ W szczególności opinia EKES-u w sprawie „Godne życie dla wszystkich: Eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości” z 23 maja 2013 r. oraz inne opinie.

1.10 Przemiany demokratyczne, zrównoważony rozwój, rozwój gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz stabilny rynek, wraz z poprawą dobrobytu i zwiększeniem zatrudnienia to cele, do których najlepiej dążyć poprzez dobre sprawowanie rządów oraz podejście silnie oparte na prawach. Praktyka pokazuje, że silne społeczeństwo obywatelskie, w szczególności zorganizowane, jest najlepszą gwarancją sukcesu.

2. Kontekst opinii

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny propaguje szerokie spojrzenie na zrównoważony rozwój. Rada UE przyjęła, że obejmuje to takie aspekty, jak „demokratyczne sprawowanie rządów, prawa człowieka i praworządność, dobrobyt na poziomie gospodarczym i społecznym, a także pokój i stabilność”⁽²⁾.

2.2 Transformację należy zasadniczo rozumieć jako stabilizację, wspieranie demokracji, rozwój instytucji i budowanie potencjału, wymianę najlepszych praktyk i konsolidację reform w celu nadania przemianom zrównoważonego charakteru. Opiera się ona na solidarności i działaniach inicjowanych przez osoby fizyczne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego (CSO), przedstawicieli rządu oraz inne podmioty.

2.3 Kilka aspektów współpracy ze społeczeństwami w okresie transformacji było już uwzględnianych w programach EKES-u⁽³⁾. Celem niniejszej opinii jest wykroczenie poza treść istniejących źródeł i odzwierciedlenie szczególnych interesów prezydencji litewskiej w Radzie UE i ogólnego interesu społeczeństwa obywatelskiego w Europie (co ma także stanowić wkład w szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r. oraz w Europejskie Dni Rozwoju).

2.4 Zmiany zachodzące obecnie w krajach partnerskich UE to kolejny powód aktualizacji istniejącej polityki. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża zaniepokojenie, jeżeli chodzi o zrównoważony charakter zmian zachodzących u kilku wschodnich sąsiadów UE, w krajach EuroMed oraz innych krajach partnerskich. W regionie Bałkanów Zachodnich można zaobserwować szereg pozytywnych zmian (z uwzględnieniem znaczenia przystąpienia Chorwacji do UE).

3. Umożliwienie lepszej wymiany doświadczeń w UE

Głównym motorem zrównoważonego rozwoju i przemian demokratycznych może być wewnętrzna motywacja i popyt wewnętrzny, w połączeniu z wyraźną polityką otwartych drzwi UE względem wszystkich państw europejskich oraz innymi przywilejami dla państw i społeczeństw spoza Europy.

3.1 Lepsze skoordynowane polityki UE na rzecz transformacji

3.1.1 Zrównoważone przemiany wymagają lepszej koordynacji rozmaitych polityk, programów i działań UE dotyczących tych samych regionów lub obszarów tematycznych, aby stworzyć więcej synergii i zachować spójność. Zdolność UE do działań zewnętrznych nadal należy rozwijać dopóty, dopóki wspólne wartości i cele UE nie będą skutecznie propagowane na prawdziwie europejską skalę⁽⁴⁾.

3.1.2 Powinno się zapewnić oraz monitorować z większą starannością „Spójność polityki na rzecz rozwoju”. Obowiązek spójności polityki na rzecz rozwoju powinien, zgodnie z art. 208 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zmienionym traktatem lizbońskim), leżeć u podstaw kształtowania i realizacji polityki we wszelkich regulacjach dotyczących instrumentów stosowanych w działaniach zewnętrznych. Dlatego też powinien się on stosować do wszystkich polityk, programów i działań. Spójność nowych inicjatyw UE należy poddawać ocenie w 100 % przypadków. Wszystkie programy (w tym także ich ocena i linie budżetowe) powinny odzwierciedlać międzynarodowe zobowiązania i obowiązki UE dotyczące praw człowieka i rozwoju (w tym także zasady ONZ dotyczące jednolitej wykładni podejścia do rozwoju kładącego nacisk na prawa człowieka) i powinny koncentrować się na grupach najbardziej zmarginalizowanych i najsłabszych. Istotne jest także monitorowanie tego, czy w procesie transformacji i integracji UE pozytywnym zjawiskom w jednym obszarze polityki nie towarzyszą negatywne zjawiska w innych obszarach.

3.1.3 Niezbędne jest stworzenie wspólnej platformy umożliwiającej przyjazny użytkownikowi przegląd istniejących instrumentów (takich jak dotacje, przetargi i programy itp.), na szczeblu UE lub państw członkowskich UE, wywierających bezpośrednie lub pośrednie skutki zewnętrzne. Powinny być przewidziane pewnego rodzaju powiązania/współpraca z portalem Twoja Europa. Należy dołożyć starań, aby uwzględnić informacje dla małych organizacji (także na poziomie niższym niż regionalny). Dodatkowymi grupami docelowymi powinny być instytucje działające w państwach członkowskich UE oraz w społeczeństwach w okresie transformacji. Platforma powinna funkcjonować w połączeniu np. z biuletynem lub wpisami na Twitterze.

3.1.4 Dążeniem UE powinno być łączenie, koordynowanie i tworzenie synergii pomiędzy działaniami UE i działaniami państw członkowskich realizowanymi w krajach partnerskich oraz unikanie nadmiernej konkurencji wewnętrznej. Państwa członkowskie mogłyby rozważyć dzielenie się odpowiedzialnością poprzez tworzenie form wzajemnej współpracy zewnętrznej (koordynatorzy transformacji, centra tłumaczeń, centra pomocy prawnej, placówki oświatowe itp.) na swoim terytorium lub na terytorium krajów partnerskich.

3.2 Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron jako warunek wstępny zrównoważonych przemian

3.2.1 Mechanizmy działań zewnętrznych UE muszą jak najbardziej sprzyjać włączeniu społecznemu oraz być jak najbardziej przejrzyste i partycypacyjne, aby zapewnić wspólne poczucie odpowiedzialności za rozwój i współpracę. W obecnej sytuacji można zaobserwować niedociągnięcia. Potencjał zasady partnerstwa w zakresie jednoczenia społeczeństwa obywatelskiego i władz publicznych powinien zostać zbadany, np. jako warunek wstępny uzyskania dotacji.

3.2.2 Znaczne, najlepiej zorganizowane, zaangażowanie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i politycznego jest warunkiem wstępnym długofalowego zobowiązania do podjęcia reform (zob. także pkt 1.5). Zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych zarówno z UE, jak i z krajów partnerskich, jest niezbędnym elementem programowania i realizacji wszystkich działań na rzecz rozwoju i współpracy. Należy wzmacniać istniejące partnerstwa i propagować nowopowstałe.

⁽²⁾ Konkluzje 3218. posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych (31.1.2013), art. 19.

⁽³⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eesc-opinions-highlights>.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie roli UE i jej stosunków z Azją Środkową oraz udziału społeczeństwa obywatelskiego, Dz.U. C 248 z 28.8.2011.

3.2.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny chętnie angażuje się w te działania, a jego partnerzy na całym świecie stanowią cenne zasoby, tak samo jak istniejące regularne fora.

3.2.4 Unia Europejska musi zintensyfikować wysiłki, aby rozwijać potencjał zarówno podmiotów reprezentujących UE, jak i podmiotów reprezentujących partnerów. Można tego dokonać poprzez wsparcie finansowe, wymianę doświadczeń, zapewnianie możliwości w zakresie kształcenia i szkolenia oraz inne środki lub programy.

3.2.5 Różne podmioty rządowe i pozarządowe – w UE oraz w krajach partnerskich – powinny uzyskać jednakowe możliwości uczestnictwa. Powinno się eliminować utrzymującą się bezpośrednią i pośrednią dyskryminację w dowolnej formie, w tym nadmierne restrykcyjne kryteria kwalifikowalności; wymogi dotyczące wielkości projektu oraz kwestii technicznych; dyskryminację w zakresie przepisów administracyjnych, w tym różnice w wynagradzaniu lub opodatkowaniu ekspertów biorących udział w tych samych projektach; wymogi dotyczące współfinansowania (problemy z przyjęciem wkładów niepieniężnych); krajową działalność lobbującą prowadzącą do zniekształcenia wyników itp. ⁽⁵⁾ Zob. pkt 1.6.

3.2.6 Możliwości technologiczne XXI wieku, w tym administrację elektroniczną, powinno się w szerszym zakresie wykorzystywać i propagować na rzecz dialogu i zaangażowania. Planowane jest opracowanie specjalnego programu Wsparcie Demokracji 2.0.

3.3 Dodatkowe sugestie dotyczące programów i działań UE

3.3.1 Obecny system możliwości w zakresie finansowania i wsparcia z UE i dotyczącego UE jest często krytykowany jako niepotrzebnie skomplikowany. EKES z zadowoleniem przyjmuje plany uproszczenia i usprawnienia unijnych instrumentów zewnętrznego finansowania, w tym Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa począwszy od 2014 r. i wspiera łączenie środków.

3.3.2 Jakość przede wszystkim. Konkretna wiedza ekspercka w dziedzinie transformacji oraz umiejętność zrozumienia i dostosowania się do potrzeb kraju partnerskiego powinny być poddane obiektywnej ocenie, a wynik powinien być lepszy niż w przypadku poprzednich doświadczeń UE w zakresie wdrażania projektów.

3.3.3 Zdobyte doświadczenia UE w dziedzinie transformacji należy lepiej wykorzystywać przy opracowywaniu zewnętrznych strategii politycznych UE (w tym polityki rozwoju) ⁽⁶⁾. Sukcesy i wnioski wyciągnięte z popełnionych błędów powinny zostać w pełni usystematyzowane i poddane szczegółowej analizie. Wnioski muszą zostać wykorzystane, w pełni wdrożone i włączone do cyklu programowania. Potrzeba wymiernych działań następczych, m.in. wykorzystywania tej wiedzy przy opracowywaniu programów operacyjnych, dokonywaniu oceny dotacji projektowych i wielkości projektu, przydzielaniu takich dotacji oraz określaniu wielkości projektu itp.

⁽⁵⁾ Polecana przykładowo ekspertyza Parlamentu Europejskiego EXPO/B/AFET/2012/32 (2012).

⁽⁶⁾ Konkluzje 3218. posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych (31.1.2013), art. 19.

3.3.4 Należy umożliwić stosowanie Europejskiego Kompendium Transformacji, także dla celów programowania, i uzupełnić je o bazę danych ekspertów z doświadczeniem w dziedzinie transformacji, działających zarówno w sektorze rządowym, jak i pozarządowym. Należy zadbać, by poszukiwanie ekspertów było atrakcyjne dla partnerów. Powinno ono także być szeroko propagowane, zwłaszcza w krajach partnerskich. Komisja Europejska wraz z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) powinny przygotować listę kontrolną dla delegacji UE dotyczącą stosowania Europejskiego Kompendium Transformacji w programowaniu (można m.in. przyjąć, że będzie ono wiążącym źródłem informacji dla ekspertów biorących udział w działaniach UE).

3.3.5 Komisja Europejska powinna przygotować **plan działania dotyczący poprawy stosowania w programowaniu bogatych doświadczeń UE w dziedzinie transformacji**. Przyczyniłoby się to do zapewnienia systematycznego stosowania doświadczeń w dziedzinach, w których jest to istotne. Komisja Europejska powinna także przeznaczyć wystarczające zasoby administracyjne na realizację takiego planu.

3.3.6 Mając na uwadze znaczną liczbę istniejących już instrumentów związanych z dzieleniem się doświadczeniami w dziedzinie transformacji, wskazane byłoby zapewnienie przez Komisję zarządzania przekrojowego, tak by zgromadzić te instrumenty i zaprezentować je w tym samym miejscu, np. za pośrednictwem **platformy lub struktury patronackiej**.

3.3.7 Należy rozważyć dalszy rozwój unijnych instrumentów wiedzy eksperckiej, takich jak SOCIEUX lub MIEUX, na które istnieje zapotrzebowanie. Instrumenty takie sprawdzają się świetnie w sytuacji, gdy konieczne jest szybkie reagowanie na potrzeby krajów partnerskich. Zakres terytorialny istniejących mechanizmów wymiany doświadczeń opartych na potrzebach oraz innych programów, w szczególności TAIEX (Biuro Wymiany Informacji o Pomocy Technicznej), projekty partnerskie oraz Erasmus+, należy rozszerzyć na cały świat (szczególnie w krajach AKP), nie ograniczając przy tym planowanych środków na projekty realizowane w krajach obecnie objętych programem.

3.3.8 Powinno się wprowadzić w życie koncepcję „Partnerstwo/trio organizacji pozarządowych” z udziałem przynajmniej jednego partnera reprezentującego UE-15, jednego z UE-13 i jednego z kraju rozwijającego się lub znajdującego się w okresie transformacji ⁽⁷⁾. Ponadto powinno się wspierać wymianę doświadczeń wśród przedstawicieli sektora prywatnego.

3.3.9 Europejski Fundusz Rozwoju powinien bardziej sprzyjać wymianie niedawnych doświadczeń państw członkowskich UE w dziedzinie transformacji.

3.3.10 Przełożenie zdobytego doświadczenia na efektywne wsparcie w procesie transformacji wymaga od UE i państw członkowskich zapewnienia odpowiedniego finansowania i wsparcia publicznego. Ponadto EKES przypomina, że kwestie transformacji i roli osób fizycznych, społeczeństwa obywatelskiego i państwa należy podjąć w ramach Europejskiego Roku Rozwoju 2015.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie nowej koncepcji działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie, Dz.U. C 43 z 15.2.2012.

4. Wspieranie zrównoważonych reform demokratycznych i zrównoważonego rozwoju

Zdobyte w ostatnim czasie, bogate doświadczenia państw członkowskich w dziedzinie transformacji zyskują na znaczeniu i stają się coraz bardziej pożyteczne nie tylko dla krajów sąsiadujących z UE, przy coraz częstszym stosowaniu „podejścia skoncentrowanego na popycie”. Wspieranie demokracji powinno być dla UE kwestią priorytetową.

4.1 Szczególna rola UE na różnych etapach transformacji

4.1.1 Warunkiem zrównoważonego rozwoju jest osiągnięcie możliwie najszerszego konsensusu w społeczeństwach partnerskich. Niezbędne jest wsparcie dla demokracji, dobrego sprawowania rządów, podstawowych wolności (w tym wolności zrzeszania się i pokojowych zgromadzeń, wolności wypowiedzi, niezależnych mediów itp.), edukacji obywatelskiej oraz kształcenia nieformalnego i pozaformalnego, a także sprawiedliwości i sprawiedliwości społecznej we wszystkich sferach i na wszystkich poziomach.

4.1.2 Większy nacisk powinno się położyć na efektywność i rezultaty polityki i projektów. Projektom muszą towarzyszyć programy administracyjne i operacyjne, a także środki wsparcia dla osób fizycznych. Efektywności nie można osiągnąć bez poprawy koordynacji w krajach partnerskich. Powinno się im oferować wsparcie i możliwości konsultacji podczas planowania.

4.1.3 Brak dyskryminacji, równe traktowanie oraz proaktywne zaangażowanie partnerów UE oraz poszczególnych członków ich społeczeństw (w tym takich grup, jak kobiety, mniejszości itp.) są niezbędne jako zasada ogólna oraz jako czynnik warunkujący wiarygodność UE. Oczywiście, konieczne jest różnicowanie polityki w zależności od wymogów w kraju partnerskim i należy je poprawić. Jednocześnie UE nie powinna wykazywać się większą pobłażliwością w stosunku do krajów „o znaczeniu strategicznym” wyłącznie z uwagi na wąski interes pozostający bez związku z ideą zrównoważonego rozwoju. Poszanowanie praw człowieka to obszar, w którym wymagana jest współpraca pomiędzy UE i jej partnerami.

4.1.4 Przedstawiciele UE muszą działać w charakterze zarówno „moderatorów/mediatorów” (analizując lokalne potrzeby i wspierając/propagując dialog pomiędzy zainteresowanymi stronami na szczeblu lokalnym), jak i „ekspertów” (dzieląc się zdobytym doświadczeniem i analizując wnioski wyciągnięte podczas pracy w procesie transformacji).

4.1.5 Kompleksowe wsparcie powinno zostać udzielone przedstawicielom szerokiego przekroju społecznego w krajach partnerskich. Instytucje rządowe, a w niektórych przypadkach organizacje społeczeństwa obywatelskiego (w tym partnerów społecznych), ludzi młodych oraz badaczy postrzegają się obecnie jako kluczowe grupy docelowe pomocy oferowanej przez UE. Zrównoważony rozwój i przemiany demokratyczne wymagają kompleksowego wsparcia i ścisłej współpracy z „ambasadorami”, „lokomotywami/kierownikami” lub „twarzami trwałych zmian” wywodzącymi się ze społeczeństwa obywatelskiego oraz współpracy z jego liderami i w ramach sieci, ale muszą też wykraczać poza te obszary. Potrzebne jest powszechne, szeroko dostępne i widoczne wsparcie dla partnerów i ich społeczeństw. Integracja krajów sąsiadujących z UE i wsparcie dla nich nie

powinny być postrzegane jako korzyść jedynie dla wybranej, niewielkiej grupy. Widoczne usprawnienia w takich dziedzinach jak edukacja i nauka (w tym reformy kształcenia i szkolenia zawodowego, działania kierowane do dzieci itp.⁽⁸⁾), gospodarka niskoemisyjna, infrastruktura i usługi publiczne (w tym technologie informacyjno-komunikacyjne, ochrona zdrowia, place zabaw itp.), godziwa praca i możliwości wysokiej jakości zatrudnienia, równość płci, wsparcie dla grup słabszych społecznie i ekonomicznie oraz ludów tubylczych, ruchy społeczne i warunki umożliwiające rozwój działalności gospodarczej (w tym wzmocnienie i zaangażowanie partnerów społecznych⁽⁹⁾) itp. będą sprzyjać przemianom i większemu konsensusowi w kwestii orientacji proeuropejskiej.

4.1.6 Możliwe, że w krajach, w których występuje deficyt demokracji, finansowanie przekazane instytucjom publicznym lub za ich pośrednictwem nie jest przeznaczane na cele społeczne, ale na wsparcie reżimu, a lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, reprezentujące prawdziwie demokratyczne wartości, nie mają szansy ubiegania się o te środki. Utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji jest, bez wątpienia, ważnym i długo oczekiwanym krokiem. Niemniej jednak sam Fundusz nie wystarczy, aby rozwiązać te wieloaspektowe problemy. Częściowym rozwiązaniem jest „dogłębne rozpoznanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego” oraz innych beneficjentów pomocy w regionie⁽¹⁰⁾. Oddolne/nieformalne społeczeństwo obywatelskie oraz inicjatywy obywatelskie także należy wspierać na szerszą skalę – kilka państw członkowskich UE posiada doświadczenie w zakresie elastycznego finansowania projektów. Jednocześnie trzeba zwiększyć ilość środków pomocowych przekazywanych za pośrednictwem społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności w przypadku reżimów autorytarnych.

4.1.7 Szczególną uwagę należy zwrócić również na transformację w krajach położonych w południowej i wschodniej części basenu Morza Śródziemnego, gdzie demokracja, prawa człowieka i prawa kobiet są poważnie zagrożone, a także na potrzebę zapewnienia większego wsparcia UE dla organizacji kobiet i społeczeństwa obywatelskiego.

4.1.8 Zasadniczo UE musi dokonać dokładnej analizy różnych możliwości absorpcji i szczególnych uwarunkowań krajów partnerskich i dostosować się do nich.

4.1.9 Unia Europejska musi dzielić się doświadczeniem w dziedzinie zapewnienia zrównoważonego, zewnętrznego i wewnętrznego wsparcia na rzecz rozwoju, m.in. dla społeczeństwa obywatelskiego, po zakończeniu pierwszych etapów transformacji i osiągnięciu względnego dobrobytu.

4.2 Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – rola przedsiębiorstw i zatrudnienia w społeczeństwach w okresie transformacji

4.2.1 Rozwój gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz stabilny rynek, wraz z poprawą dobrobytu i zwiększeniem liczby miejsc pracy oraz inteligentną liberalizacją gospodarczą, muszą odgrywać kluczową rolę w rozwoju

⁽⁸⁾ Np. opinia EKES-u w sprawie roli UE i jej stosunków z Azją Środkową oraz udziału społeczeństwa obywatelskiego, Dz.U. C 248 z 28.8.2011.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie nowej koncepcji działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie, Dz.U. C 43 z 15.2.2012.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 80. Zob. także raport informacyjny w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu w regionie eurośródziemnomorskim (REX/356).

społeczeństw w okresie transformacji (zgodnie z koncepcją „przemian gospodarczych” w debatach dotyczących okresu po 2015 r.). Należy wspierać i chronić bezpieczny i przyjazny klimat inwestycyjny poprzez umowy międzynarodowe w ramach wielostronnych organizacji, takich jak WTO, OECD.

4.2.2 Kluczem do zrównoważenia jest praworządność, a także niezależny system prawny, którego nie można naruszyć poprzez korupcję czy rządy dyktatorskie. Niezbędnymi elementami są tu niezależne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które nie padają ofiarą zastraszania, dostęp do informacji, ochrona socjalna oraz możliwości godnego zatrudnienia, współpraca naukowa i techniczna, efektywność/niezależność energetyczna oraz ochrona środowiska.

4.2.3 Należy poprawić warunki handlowe, w odpowiednich przypadkach stosując pogłębione i kompleksowe umowy o wolnym handlu, które mają na celu „przekroczenie granic” i propagowanie stopniowego ujednolicania przepisów, zasad i norm UE w przepisach technicznych – oraz w procesie wdrażania. Celem partnerów UE powinno być zbudowanie silnych gospodarek, sprzyjających włączeniu społecznemu, stopniowo ograniczając ich zależność od pomocy zewnętrznej, a to kolejny obszar, w którym konieczna jest wymiana doświadczeń.

4.2.4 Dialog z niezależnymi przedsiębiorcami (oraz związkami zawodowymi i innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego) oraz pomoc dla nich muszą być traktowane priorytetowo w relacjach z reżimami autorytarnymi. W każdym przypadku powinno się nadać małym i średnim przedsiębiorstwom bardziej znaczącą rolę propagatorów zrównoważonego rozwoju, praworządności oraz wzrostu gospodarczego. Rady inwestorów zagranicznych lub inni partnerzy z organizacji społeczeństwa obywatelskiego mogą pełnić rolę uzupełniającą.

4.3 *Dodatkowe uwagi dotyczące międzynarodowego partnerstwa na rzecz rozwoju*

4.3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz inne podmioty wskazały już na potrzebę zacieśnienia współpracy pomiędzy UE, ONZ oraz innymi organami międzynarodowymi w zakresie agendy rozwoju po 2015 r. i zwiększenia skuteczności tej współpracy.

4.3.2 Ponadto UE musi także wziąć pod uwagę inne zmiany, jakie miały ostatnio miejsce, w tym utworzenie Partnerstwa na rzecz Otwartego Rządu (inicjatywy o szczególnym znaczeniu dla EKES-u, odzwierciedlającej zasadę partnerstwa, o której mowa wyżej). Wpływ planowanego transatlantyckiego partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji oraz innych porozumień o podobnym charakterze musi być dokładnie zaplanowany i monitorowany pod względem wpływu na współpracę na rzecz rozwoju i transformacji.

4.3.3 Powinno się lepiej wykorzystać i wspierać rolę i potencjał prywatnych przedsiębiorców, których działalność ma zasięg globalny, oraz inwestorów zagranicznych popierających wartości, które wyznaje UE, zwłaszcza w dziedzinie podstawowych praw gospodarczych i socjalnych.

4.3.4 Powinno się zaplanować sporządzenie kompleksowej ekspertyzy poświęconej najlepszym praktykom fundacji o zasięgu globalnym, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz narzędziom, które stosują one w krajach w okresie transformacji.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej – umożliwianie i pobudzanie udziału obywateli ze wszystkich państw członkowskich UE” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji litewskiej)

(2014/C 67/03)

Sprawozdawca: **Giuseppe IULIANO**

Dnia 15 kwietnia 2013 r. prezydencja litewska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej – umożliwianie i pobudzanie udziału obywateli wszystkich państw członkowskich UE”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji litewskiej).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 110 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

Wstęp

Od początku swego istnienia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca szczególną uwagę na wolontariat, gdyż jest on praktycznym wyrazem działalności obywateli na rzecz solidarności, spójności społecznej i doskonalenia społeczeństw, w których wykonują oni swe zadania. Mówi się, że wolontariat „wyraża nadwyżkę dobrej woli społeczeństwa” i że jest oczywistym odzwierciedleniem wartości stanowiących podstawę Unii Europejskiej.

EKES podejmował w różnych opiniach kwestie związane z wolontariatem zarówno na poziomie krajowym, jak i transgranicznym w UE. Był on *de facto* pierwszą instytucją UE, która zaproponowała ogłoszenie Europejskiego Roku Wolontariatu. Sporządził również opinie w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w działaniach zewnętrznych UE i we współpracy na rzecz rozwoju.

Z tego względu zawarcie w art. 214 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej specjalnej wzmianki o ustanowieniu Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej (EVHAC), który później został nazwany inicjatywą UE Aid Volunteers, a także proces zapoczątkowany w celu rychłego przyjęcia rozporządzenia regulującego wprowadzenie tej inicjatywy, sprawiają, że stosowne jest zajęcie przez EKES stanowiska umożliwiającego uwzględnienie poglądów europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w rozporządzeniu i w późniejszym procesie jego wdrażania.

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES ocenia pozytywnie utworzenie Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej (EVHAC) czy też EU Aid Volunteers, gdyż może on służyć promowaniu udziału europejskich obywateli w działalności humanitarnej, zwłaszcza za pośrednictwem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, takich jak wyspecjalizowane organizacje pozarządowe (NGO).

1.2 EVHAC powinien być instrumentem wspierającym zaangażowanie w działalność humanitarną państw członkowskich, które mają mniej bogatą tradycję w tym zakresie. Dlatego też EKES proponuje, by rozważono wprowadzenie specjalnych działań wspierających zarówno udział wolontariuszy z tych krajów, jak i ich organizacje społeczne i humanitarne.

1.3 By zwiększyć poparcie obywateli dla pomocy humanitarnej i przyczynić się do uznania roli wolontariatu, EKES zaleca również rozważenie działań informacyjnych i uświadamiających adresowanych do ogółu społeczeństwa.

1.4 EKES popiera stanowisko wyrażone w Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej, dotyczące celów i środków działalności humanitarnej, i pragnie wyrazić przekonanie, że pomoc humanitarna obejmuje ochronę ofiar kryzysów humanitarnych i ich godności, a także poszanowanie ich praw.

1.5 EKES podkreśla tę szeroką koncepcję działalności humanitarnej, która wybiega znacznie poza zwykłe udzielanie pomocy, i przypomina konieczność przestrzegania zasad humanizmu, bezstronności, neutralności i niezależności, a także niezbędnych norm prawnych regulujących działalność humanitarną.

1.6 EKES pragnie zwrócić uwagę na prawdziwy charakter wolontariatu oraz na ryzyko pomylenia go z innymi rodzajami działalności o charakterze zarobkowym. W czasach takiego kryzysu gospodarczego, jak obecnie, ten właśnie aspekt nabiera szczególnego znaczenia zarówno wewnątrz Unii, jak i w ramach jej działań zewnętrznych.

1.7 EKES podkreśla, że różnice między przepisami poszczególnych państw członkowskich w dziedzinie wolontariatu mogą negatywnie wpłynąć na inicjatywę EU Aid Volunteers.

1.8 Wolontariuszy należy angażować zawsze w zależności od potrzeb, a także po dokonaniu analizy i oceny sytuacji oraz potrzeb ludności dotkniętej klęską żywiołową lub kryzysem o złożonym charakterze.

1.9 We wniosku dotyczącym rozporządzenia⁽¹⁾ podkreśla się potrzebę ustanowienia standardów dla wszystkich etapów udziału wolontariuszy. EKES podziela te obawy i proponuje, by standardy te opierały się na dobrych praktykach sektora działalności humanitarnej oraz na już istniejących inicjatywach w dziedzinie jakości.

1.10 Wolontariat polega na współpracy w ramach organizacji społecznych, a w mniejszym stopniu – także instytucji publicznych o charakterze obywatelskim. Jakość tych instytucji jest szczególnie istotna dla powodzenia działań. EKES zgadza się, że konieczne jest dążenie do ustanowienia mechanizmów certyfikowania organizacji, które opierałyby się na doświadczeniach i dorobku sektora działalności humanitarnej. Kryteria certyfikacji muszą być również możliwe do zastosowania – nawet gdyby miały zostać dostosowane – w organizacjach otrzymujących pomoc w krajach dotkniętych kryzysem.

1.11 EKES pragnie wyrazić przekonanie, że mechanizm certyfikacji powinien powstać w oparciu o wszystkie te doświadczenia i że przy jego wprowadzaniu trzeba zastosować główne kryteria w zakresie przejrzystości, wolnej konkurencji i równości szans oraz odpowiedzialności. Inicjatywa powinna zachęcać do udziału organizacje pozarządowe w krajach o mniej bogatej tradycji w tej dziedzinie.

1.12 EKES jest przekonany, że oprócz technicznego kształcenia zawodowego, które jest oczywiście istotne, należy uwzględnić i podnieść rangę uczenia wartości, poszanowania ludności dotkniętej kryzysem, wymiaru międzykulturowego, szacunku, aspektów psychospołecznych pomocy itd., czyli w skrócie – wielu zagadnień składających się na pomoc humanitarną, które wykraczają poza dziedzinę techniczną.

1.13 Jeżeli chodzi o udział przedsiębiorstw, które również mają doświadczenia w zakresie wolontariatu pracowniczego i innego, EKES uważa, że należy się nad nim dogłębnie zastanowić, oceniając również rolę małych i średnich przedsiębiorstw.

2. Uwagi ogólne

2.1 Chociaż wolontariat i działalność sektora wolontariackiego stanowią część wspólnotowego dorobku prawnego,

a instytucje europejskie od dziesięcioleci inicjują różne projekty i programy w tej dziedzinie, w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawarto jedynie wzmiankę o wolontariacie w art. 214 ust. 5, w ustępie dotyczącym pomocy humanitarnej. Proponuje się w nim ustanowienie Europejskiego Ochotniczego Korpusu Pomocy Humanitarnej (EVHAC), by promować udział młodych Europejczyków w akcjach pomocy humanitarnej.

2.2 Pomijając zdziwienie, jakie z różnych względów wywołała ta wzmianka – jest to jedyne odniesienie do wolontariatu w Traktacie; działalność humanitarna stanowi być może jeden z najbardziej sprofesjonalizowanych obszarów współpracy; nie nawiązano do wolontariatu w innych dziedzinach, w których istnieją już doświadczenia europejskie, takich jak młodzież, polityka społeczna itp. – po wejściu w życie traktatu lisbońskiego instytucje UE zajęły się faktycznie wprowadzeniem tejże inicjatywy w życie. Komisja rozpoczęła zatem różne badania na temat wykonalności i możliwego oddziaływania inicjatywy, a także zapoczątkowano różne projekty pilotażowe, by wyciągnąć wnioski i zastosować je w praktyce⁽²⁾. Zmieniono między innymi nazwę inicjatywy na „Aid Volunteers” i poczyniono postępy w procesie omawiania rozporządzenia, które reguluje jej wdrażanie.

2.3 Komitet pragnie przypomnieć, że wolontariat był zawsze elementem działalności wielu europejskich organizacji społecznych, w związku z czym w pracach EKES-u zwracano uwagę na jego wspieranie, promocję itp.

2.4 Jednocześnie EKES przedstawił swoje stanowisko w wielu opiniach na temat aspektów współpracy na rzecz rozwoju i działań zewnętrznych UE, kładąc szczególny nacisk na kwestie związane ze swym mandatem, m.in. rolą społeczeństwa obywatelskiego, prawami pracy i prawami społecznymi.

2.5 Pomoc humanitarna jest jednym z elementów działań zewnętrznych UE, a także jednym z obszarów, w których najwyraźniej widać uczestnictwo i wiodącą rolę europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Ponad 47 % pomocy humanitarnej Komisji Europejskiej przepływa przez organizacje pozarządowe⁽³⁾, podobnie jest w większości państw członkowskich. Jak pokazują badania Eurobarometru⁽⁴⁾, jest to ponadto jedna z dziedzin polityki UE, która cieszy się największym poparciem ze strony europejskich obywateli.

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Ochotniczy Korpus Pomocy Humanitarnej EU Aid Volunteers (COM(2012) 514 final).

⁽²⁾ DG ECHO zleciła sporządzenie trzech ocen perspektywicznych na ten temat w 2006 r., 2010 r. i 2012 r.: „Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps” w 2006 r., „Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps – Final report” w 2010 r. oraz „Impact Assessment on the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps” w 2012 r., w których przedstawiono różne wnioski.

⁽³⁾ Dane ze sprawozdania ECHO z 2012 r., http://ec.europa.eu/echo/files/funding/figures/budget_implementation/AnnexV.pdf.

⁽⁴⁾ Eurobarometr z marca 2012 r. dotyczący tej kwestii wskazuje, że 88 % europejskich obywateli popiera przeznaczanie przez Unię Europejską środków na tę działalność: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_384_en.pdf, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_383_en.pdf.

2.6 Od 1996 r., kiedy przyjęto rozporządzenie (WE) nr 1275/1996, Komisja Europejska dysponuje solidnymi podstawami do działalności humanitarnej, które uzupełniono następnie o Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej, podpisany w 2007 r. przez trzy instytucje (Radę, Komisję i Parlament). W dokumencie tym przedstawiono ogólne ramy polityki w zakresie pomocy humanitarnej. Omówiono w nim również wspólną wizję, cele polityczne i zasady pomocy humanitarnej UE oraz przedstawiono wizję UE reagującej na potrzeby ludzkie bardziej jednomyślnie i skutecznie. Zdefiniowano również rolę państw członkowskich i wspólnych instytucji. Ponadto w art. 214 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stwierdzono, że pomoc humanitarna jest niezależną polityką.

2.7 EKES zgadza się ze stwierdzeniem zawartym w Konsensusie europejskim w sprawie pomocy humanitarnej, że „celem pomocy humanitarnej UE jest zapewnienie działań w sytuacjach kryzysowych, działań, które będą oparte na potrzebach i których celem będzie ochrona życia, zapobieganie ludzkiemu cierpieniu i łagodzenie go, a także zachowanie godności ludzkiej zawsze, gdy pojawi się taka potrzeba, w sytuacjach gdy rządy i podmioty lokalne są przeciążone, niezdolne lub niechętnie do podjęcia działań. Pomoc humanitarna UE obejmuje działania w zakresie wsparcia, pomocy doraźnej i ochrony, których celem jest ratowanie i ochrona życia w sytuacji kryzysu humanitarnego lub bezpośrednio w ich następstwie, ale również działania służące ułatwianiu lub uzyskiwaniu dostępu do ludzi znajdujących się w potrzebie i służące swobodnemu przekazywaniu pomocy. Pomoc humanitarna UE jest dostarczana w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe spowodowane przez człowieka (w tym złożone sytuacje kryzysowe) i na katastrofy naturalne, w zależności od potrzeb”⁽⁵⁾. EKES ocenia bardzo pozytywnie odniesienia do ochrony ofiar i godności ludzkiej, zakładając, że wykracza ona poza zwykłą koncepcję pomocy jako takiej.

2.8 Dlatego też EKES podkreśla – abstrahując od międzynarodowego prawa humanitarnego, które określa prawa ofiar, lub od europejskich instrumentów prawnych wymienionych powyżej – że dla niektórych uznanych organizacji humanitarnych, takich jak Lekarze bez Granic, „akcja humanitarna jest aktem solidarności społeczeństwa obywatelskiego dla społeczeństwa obywatelskiego i człowieka dla człowieka w celu ochrony życia i złagodzenie cierpienia; w przeciwieństwie do innych rodzajów pomocy nie zmierza ona do przemiany społeczeństwa, lecz do przezwyciężenia okresu krytycznego; jest to zobowiązanie na rzecz ludzi, a nie państw”. Społeczeństwo obywatelskie odgrywa kluczową rolę w pomocy humanitarnej.

2.9 EKES pragnie zwrócić uwagę, że w ostatnich dziesięcioleciach zmieniła się koncepcja pomocy humanitarnej i że obejmuje ona aspekt zapobiegania kryzysom, ograniczania ryzyka, pomocy, ochrony oraz rehabilitacji po klęsce żywiołowej lub po wojnie. Za pośrednictwem Konsensusu europejskiego w sprawie pomocy humanitarnej wiodącą rolę w tym zakresie odgrywała sama Unia Europejska. Jednocześnie pomoc humanitarna nie

koncentruje się wyłącznie na zaspokojeniu potrzeb, lecz obejmuje również elementy podejścia opartego na poszanowaniu praw i dążenia do przywrócenia godności osób. EKES może wnieść szczególny wkład w koncepcję podejścia opartego na prawach człowieka.

2.10 EKES podkreśla również, że Konsensus europejski w sprawie pomocy humanitarnej bądź inicjatywa EU Aid Volunteers mogą przyczynić się do włączenia w działalność humanitarną państw członkowskich, które mają niewielką tradycję w tym względzie, lecz dysponują dużym potencjałem, by zapewnić nową wizję, dynamikę, a także wolontariuszy. Propagowanie działalności wolontariackiej obywateli z całej Unii Europejskiej w ramach akcji humanitarnych powinno być jedną z możliwości, jakie oferuje inicjatywa EU Aid Volunteers.

2.11 EKES przyjmuje zatem z zadowoleniem inicjatywę EU Aid Volunteers i pragnie włączyć się w proces opracowywania rozporządzenia w sprawie tejże inicjatywy, omawiając przede wszystkim te aspekty, które najściślej wiążą się z misją i doświadczeniem EKES-u jako unijnego organu doradczego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

3. Wolontariat w ramach pomocy europejskiej

3.1 EKES uważa za właściwe definicje wolontariatu przedstawione we wniosku dotyczącym rozporządzenia i zawarte w innych opiniach. EKES pragnie zwrócić uwagę na prawdziwy charakter wolontariatu oraz na ryzyko pomylenia go z innymi rodzajami działalności o charakterze zarobkowym. W czasach takiego kryzysu gospodarczego, jak obecnie, ten właśnie aspekt nabiera szczególnego znaczenia zarówno wewnątrz Unii, jak i w ramach jej działań zewnętrznych. Dlatego też EKES proponuje, by w niektórych wypadkach oceniono ewentualny wpływ gospodarczy europejskiego wolontariatu w krajach otrzymujących pomoc.

3.2 EKES przypomina, że potrzebna jest spójność przepisów dotyczących wolontariatu w Unii Europejskiej, a przede wszystkim tych dotyczących działalności międzynarodowej wolontariuszy. Podkreśla, że różnice między ramami prawnymi w państwach członkowskich w dziedzinie wolontariatu mogą negatywnie wpłynąć na inicjatywę EU Aid Volunteers⁽⁶⁾.

3.3 Jednocześnie EKES jest przekonany, że tego rodzaju inicjatywa powinna sprzyjać włączeniu państw członkowskich, które mają mniej bogatą tradycję na tym polu, do wolontariatu i pomocy humanitarnej. Powinna ponadto umożliwiać udział organizacji z tych krajów i przyczyniać się do udziału wolontariuszy z całej UE zgodnie z zasadą równości szans. EKES proponuje, by zrealizowano specjalne działania na rzecz promowania udziału zarówno organizacji, jak i wolontariuszy z państw członkowskich o niższym wskaźniku uczestnictwa w akcjach humanitarnych.

⁽⁵⁾ Artykuł 8 konsensusu (Dz.U. C 25 z 30.1.2008, s. 1–12). Konsensus dotyczy również takich inicjatyw, jak projekt Sphère, które określają prawa ludności w sytuacji kryzysu humanitarnego oraz ich ochronę. „Karta praw humanitarnych” i podstawowe standardy w ramach projektu Sphère.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Komunikat w sprawie polityki UE i wolontariatu: uznanie i propagowanie wolontariatu transgranicznego w UE”, COM(2011) 568 final, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, ss. 150–153.

3.4 Chociaż początkowo w propozycji TFUE ograniczono się do kwestii pomocy humanitarnej, to w rzeczywistości spora część finansowanych projektów pilotażowych oraz zadań przydzielonych wolontariuszom dotyczy w większym stopniu współpracy na rzecz rozwoju, ograniczenia ryzyka klęsk żywiołowych, remontu i odbudowy, łagodzenia sytuacji, odporności itp. EKES uważa, że takie dostosowanie było logiczne, i proponuje, by zastanowiono się nad sposobem, w jaki w przyszłości akcje humanitarne mogą się rozwijać w ramach współpracy UE na rzecz rozwoju.

3.5 Prace wolontariuszy w ramach europejskiej pomocy humanitarnej i – ogólnie mówiąc – współpracy na rzecz rozwoju powinny być spójne z pozostałymi działaniami instytucji UE, a także je uzupełniać i się z nimi łączyć. EKES uważa, że wolontariusze mogą być przydatni w innych obszarach współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju, lecz do ich udziału trzeba podejść z ostrożnością (na podstawie zasady „nie szkodzić”) lub przezornością, ograniczając sytuacje, w których można zaangażować wolontariuszy.

3.6 EKES popiera zatem fakt, że Parlament Europejski ograniczył możliwości udziału wolontariuszy w wypadku konfliktu, zagrożenia bezpieczeństwa lub złożonej sytuacji kryzysowej. Pierwszoplanowe znaczenie musi mieć bezpieczeństwo osób korzystających z pomocy, wolontariuszy i ogólnie pracowników, zwłaszcza w sytuacjach, w których prowadzi się akcje humanitarne.

3.7 W tym kontekście EKES proponuje, by poczyniono postępy w sporządzaniu wykazu najbardziej odpowiednich rodzajów projektów, w które można włączyć wolontariuszy, lub przynajmniej bardziej rygorystycznie ustalono rodzaje działań, w których nie powinni oni uczestniczyć. Działalność humanitarna jest bardzo szeroka i różnorodna, w związku z czym w jej ramach należy poszukiwać takich warunków, w których wolontariat jest najbardziej stosowny.

3.8 EKES przyjmuje również z zadowoleniem fakt, że wykroczone poza ramy wolontariatu dla młodzieży przedstawione w Traktacie; obecnie stosuje się bardziej realistyczne podejście obejmujące różne rodzaje działalności, wymagane umiejętności, wartości itp. Zdaniem Komitetu trzeba dążyć do osiągnięcia odpowiedniej równowagi płci w ramach tego projektu.

4. Wyzwania związane z realizacją inicjatywy EU Aid Volunteers

4.1 Instytucje UE przedstawiły ostrożne podejście do wprowadzenia w życie inicjatywy EU Aid Volunteers. Ocena projektów pilotażowych i dotychczas zrealizowanych inicjatyw powinna mieć zasadnicze znaczenie dla planowania i realizacji przyszłych wyzwań. Wyniki oceny należy udostępnić wszystkim zainteresowanym stronom; należy też przedyskutować wyciągnięte z niej wnioski.

4.2 Wolontariuszy należy angażować zawsze w zależności od potrzeb i wymagań, a także po dokonaniu analizy i oceny

sytuacji oraz potrzeb ludności dotkniętej klęską żywiołową lub złożonym kryzysem. Istotne jest powiązanie z mechanizmami koordynacji zarówno na szczeblu europejskim (COHAFA, mechanizmy DG ECHO itd.), jak i międzynarodowym, za pośrednictwem Biura ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej (OCHA).

4.3 Konieczne jest również ustanowienie jasnych mechanizmów wraz z wyspecjalizowanymi sieciami w sektorze pomocy humanitarnej (chwilowo), takimi jak m.in. Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca, VOICE (Organizacje Wolontariackie na rzecz Współpracy w Sytuacjach Kryzysowych) bądź Międzynarodowa Rada ds. Organizacji Wolontariackich (ICVA).

4.4 We wniosku dotyczącym rozporządzenia podkreśla się potrzebę ustanowienia standardów dla wszystkich etapów mobilizacji wolontariuszy w krajach trzecich. EKES podziela te obawy i sugeruje, by standardy te opierały się na dobrych praktykach sektora działalności humanitarnej oraz na już istniejących, odpowiednich inicjatywach w dziedzinie jakości (7).

4.5 W ramach tych norm szczególne znaczenie należy nadać kwestiom bezpieczeństwa oraz zapewnienia wystarczających warunków do tego, by wolontariusze mogli wykonywać swą pracę i wносить wartość dodaną do projektów humanitarnych.

4.6 Wolontariat polega na współpracy w ramach organizacji społecznych, a w mniejszym stopniu także instytucji publicznych o charakterze obywatelskim. Jakość tych instytucji jest szczególnie istotna dla powodzenia działań. EKES zgadza się, że konieczne jest dążenie do ustanowienia mechanizmów certyfikacji organizacji, które opierałyby się na doświadczeniach i dorobku sektora działalności humanitarnej. Proponuje zatem przeanalizowanie i ocenienie doświadczeń zgromadzonych przez DG ECHO dzięki umowom ramowym o partnerstwie z organizacjami pozarządowymi i agencjami ONZ (8).

4.7 EKES pragnie wyrazić przekonanie, że mechanizm certyfikacji powinien powstać w oparciu o wszystkie te doświadczenia i że przy jego wprowadzaniu trzeba zastosować główne kryteria w zakresie przejrzystości, wolnej konkurencji i równości szans oraz odpowiedzialności. Inicjatywa powinna zachęcać do udziału organizacje pozarządowe w krajach o mniej bogatej tradycji w tej dziedzinie. W tym celu EKES proponuje, by w tych państwach członkowskich opracowano konkretne działania na rzecz rozpowszechnienia inicjatywy EU Aid Volunteers i akcji humanitarnych.

(7) EKES proponuje, by w sposób szczególnie monitorowano inicjatywę dotyczącą wspólnych norm (JSI), realizowaną za pomocą trzech najistotniejszych inicjatyw na rzecz poprawy akcji humanitarnych: projektu Sphere, inicjatywy HAP (Międzynarodowego Stowarzyszenia na rzecz Rozliczalności Akcji Humanitarnych) i Kodeksu postępowania People in Aid.

(8) Należy również monitorować poddawane obecnie dyskusji propozycje Komitetu Sterującego ds. Pomocy Humanitarnej, a także przeanalizować mechanizmy akredytacji uruchomione w niektórych państwach członkowskich, by poszukiwać spójnych podejść i uniknąć powielania działań.

4.8 Kryteria certyfikacji muszą być również możliwe do zastosowania – nawet gdyby miały zostać dostosowane – w organizacjach będących beneficjentami pomocy w krajach *dotkniętych kryzysem*. Budowanie zdolności organizacji otrzymujących pomoc powinno być priorytetem i obejmować pomoc techniczną, logistyczną oraz finansową w ramach projektu. Inicjatywa może być instrumentem wsparcia partnerów z Południa i przyczynić się do wzmocnienia społeczeństw przyjmujących. EKES jest szczególnie uświadomiony na tę tematykę, w związku z czym przyjął wiele opinii w tej dziedzinie ⁽⁹⁾.

4.9 EKES podkreśla charakter obywatelski, jaki powinny mieć instytucje wysyłające i przyjmujące wolontariuszy, gdyż jest to sposób zagwarantowania zachowania zasad i wartości humanitarnych, a także ich przyjęcia przez społeczności dotknięte kryzysem.

4.10 Jeżeli chodzi o udział przedsiębiorstw, które również mają doświadczenia w zakresie wolontariatu pracowniczego itp., EKES uważa, że należy się nad nim dogłębnie zastanowić w celu zaproponowania mechanizmów uczestnictwa. W każdym razie jest zdania, że trzeba również wspierać rolę małych i średnich przedsiębiorstw, a nie tylko – jak czasami miało to miejsce – dużych korporacji, które dysponują działaniami społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw itp.

4.11 Szkolenie kandydatów do udziału w inicjatywie EU Aid Volunteers jest konieczne do zagwarantowania sprawnego przebiegu działań. EKES jest przekonany, że oprócz technicznego kształcenia zawodowego, które jest oczywiście istotne, należy uwzględnić i podnieść rangę uczenia wartości, poszanowania ludności dotkniętej kryzysem, wymiaru międzykulturowego, szacunku, aspektów psychospołecznych pomocy itd., czyli w skrócie – wielu zagadnień składających się na pomoc humanitarną, które wykraczają poza dziedzinę techniczną. Cechą wyróżniającą akcje humanitarne jest właśnie nacisk na zasady i wartości, który musi mieć kluczowe znaczenie w szkoleniu wolontariuszy.

4.12 Dlatego też należy uwzględnić podmioty, które zdobyły już doświadczenie w różnych państwach członkowskich, a także sieci kształcenia o zasięgu europejskim, nie tylko o charakterze uniwersyteckim, lecz również takich, które powstały z instytucji niedochodowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na ocenę działań szkoleniowych, które uwzględniono w już zrealizowanych projektach pilotażowych. EKES zachęca do jak najszybszego zgromadzenia dobrych praktyk w tej dziedzinie, które mogłyby posłużyć za punkt odniesienia (*benchmarks*) dla przyszłych propozycji.

4.13 We wniosku dotyczącym rozporządzenia rozważa się stworzenie bazy danych, w której można by zamieścić nazwiska potencjalnych wolontariuszy. Następnie byłoby oni angażowani poprzez akredytowane organizacje lub, ewentualnie, służby Komisji. EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że przyjęcie wolontariusza do organizacji nie zależy wyłącznie od wymogów technicznych, lecz również od wyznawania pewnych wspólnych wartości oraz od akceptacji m.in. zakresu uprawnień i zadań danej instytucji. Dlatego też bez względu na to, jaka będzie ostateczna forma bazy danych dotyczących wolontariuszy, którą stworzy Komisja Europejska, EKES jest przekonany, że ten aspekt należy wziąć pod uwagę.

4.14 Wdrożenie inicjatywy EU Aid Volunteers jest okazją, by poszerzyć działania uświadamiające i edukacyjne dla obywateli europejskich w zakresie solidarności, potrzeby utrzymania przepływu pomocy w czasie kryzysu, a także promocji uniwersalnych wartości. Oprócz samego wyeksponowania działań, EKES pragnie podkreślić – jak czynił to w innych opiniach – potrzebę zacieśnienia więzi z obywatelami. Dla tego zadania kluczowe znaczenie mają organizacje społeczeństwa obywatelskiego, z których wiele ma swoją reprezentację w EKES-ie. EKES opowiada się za tym, by działania uświadamiające koncentrowały się na państwach członkowskich, które do tej pory nie miały silnej tradycji w tej dziedzinie.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w politykę rozwojową UE oraz we współpracę na rzecz rozwoju, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, ss. 28–34.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie obywatelstwa bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu imigrantów (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 67/04)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

obywatelstwa bardziej sprzyjającego włączeniu społecznemu imigrantów

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 176 do 10 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia i propozycje

1.1 EKES wskazuje, że w ostatnich dziesięciu latach UE poczyniła bardzo ważne kroki na rzecz zapewnienia równości praw, swobód i gwarancji związanych z obywatelstwem europejskim, wzmacniając kryterium miejsca zamieszkania w stosunku do kryterium obywatelstwa. Obywatelstwo europejskie ewoluuje w kierunku obywatelstwa opartego na miejscu zamieszkania i związanego z Kartą praw podstawowych oraz wartościami i zasadami zapisanymi w traktacie (TFUE).

1.2 Zdaniem Komitetu nadszedł właściwy moment na przeprowadzenie oceny i analizy niedokończonych zadań i przeszkód, które nadal stoją na drodze do tego, by obywatelstwo europejskie bardziej sprzyjało włączeniu społecznemu, uczestnictwu i działaniom obywatelskim i by było otwarte na włączenie wszystkich osób zamieszkujących w UE na stałe.

1.3 My, Europejczycy w XXI wieku, musimy podjąć istotne wyzwanie, które polega na poszerzeniu podstaw naszych demokracji i objęciu nimi nowych obywateli, którzy będą mieli równe prawa i obowiązki. Prawo do uzyskania obywatelstwa państw członkowskich i obywatelstwa europejskiego powinno zatem uwzględniać wszystkich imigrantów, którzy wnoszą ogromną różnorodność narodową, etniczną, religijną i kulturową. Komitet uważa, że demokracje europejskie są społeczeństwami wolnymi i otwartymi i powinny opierać się na zasadzie włączania wszystkich obywateli, niezależnie od ich pochodzenia i tożsamości.

1.4 EKES proponuje rozpoczęcie rozważań nad tym, czy obecne podstawy prawne i polityczne, na których opiera się europejska polityka w dziedzinie migracji, obywatelstwa i integracji, są wystarczające dla współczesnych społeczeństw europejskich charakteryzujących się coraz większym pluralizmem i dużą różnorodnością.

1.5 Kryzys gospodarczy wyparł z programu działań politycznych ochronę praw podstawowych, integrację i walkę z dyskryminacją. EKES ostrzega przed ryzykiem związanym ze wzrostem nietolerancji, rasizmu i ksenofobii wobec imigrantów

i mniejszości. Aby zapobiegać takim postawom, decydenci polityczni, liderzy społeczni i media powinny podjąć działania oparte na dużym poczuciu odpowiedzialności i dawać dobry przykład polityczny i społeczny. Także instytucje UE powinny działać zdecydowanie na rzecz ochrony praw podstawowych.

1.6 Komitet pragnie wystosować zdecydowane przesłanie dla tych, którzy w oparciu o wykluczający nacjonalizm definiują tożsamość narodową i tożsamość europejską tak, że pomija ona prawa obywatelskie milionów osób o niedoskonałym statusie prawnym, ze względu na ich pochodzenie narodowe. Należy poprawić jakość demokracji europejskiej, poszerzając dostęp do obywatelstwa państw członkowskich i do obywatelstwa europejskiego.

Zalecenia dla państw członkowskich

1.7 Ponieważ wiele państw członkowskich ma restrykcyjne przepisy w zakresie dostępu do obywatelstwa, EKES zaleca przyjęcie elastyczniejszych regulacji i procedur administracyjnych, aby umożliwić obywatelom państw trzecich posiadającym status rezydenta długoterminowego ⁽¹⁾ dostęp do obywatelstwa.

1.8 Komitet zachęca państwa członkowskie do zawierania umów z krajami pochodzenia imigrantów, tak aby mogli oni posiadać podwójne obywatelstwo.

1.9 Państwa członkowskie powinny podpisać i ratyfikować Europejską konwencję o obywatelstwie z 1997 r. i Konwencję dotyczącą udziału obcokrajowców w życiu publicznym na poziomie lokalnym z 1992 r. oraz przestrzegać zasad proporcjonalności, skutecznej ochrony prawnej i niedyskryminacji w ramach swojej polityki nadawania i odbierania obywatelstwa.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2003/109.

1.10 EKES odnotowuje bariery utrzymywane przez poszczególne państwa członkowskie w zakresie praw politycznych: prawa do głosowania, stowarzyszania się, udziału w życiu politycznym, i zaleca zmianę przepisów tak, aby obywatele państw trzecich przebywający w danym państwie na stałe mieli prawa polityczne.

Propozycja dotycząca reformy traktatu

1.11 Komitet proponuje, by w przyszłości po rozpoczęciu nowego procesu reformy traktatu (TFUE) Unia Europejska zmieniła art. 20 tak, aby obywatelami Unii stały się także osoby będące obywatelami państw trzecich, zamieszkujące w UE na stałe i posiadające status rezydenta długoterminowego.

1.12 Kryterium pobytu tych osób powinno być stosowane do uzyskania obywatelstwa Unii. Jak już EKES wskazał w swojej wcześniejszej opinii ⁽²⁾, w prawodawstwie europejskim pobyt stanowi już kryterium przyznawania różnych praw i swobód gospodarczych, społecznych, kulturalnych i obywatelskich obywatelom państw trzecich. Wiele z tych praw ma charakter podobny do obywatelstwa europejskiego. W rzeczywistości jednak wyklucza się niektóre prawa polityczne, takie jak prawo do głosowania. EKES pragnie podkreślić, że „legalny pobyt na stałe powinien również otwierać drogę do uzyskania obywatelstwa Unii Europejskiej” ⁽³⁾.

Propozycja dla instytucji europejskich

1.13 Karta praw podstawowych UE ma charakter wiążący i tworzy nowe ramy dla europejskiej polityki w zakresie imigracji, integracji i obywatelstwa. Komisja powinna przeanalizować wpływ Karty na status i prawa obywateli państw trzecich, aby można było wdrożyć nowe inicjatywy dostosowujące przepisy imigracyjne zgodnie z gwarancjami zawartymi w Karcie.

1.14 Karta ustanawia podstawy prawne nowego pojęcia obywatelstwa rezydenckiego (zbiór wspólnych podstawowych praw i obowiązków) dla obywateli państw trzecich. Rozwijanie koncepcji obywatelstwa rezydenckiego powinno być jednym z priorytetów nowego programu politycznego, który będzie kontynuacją programu sztokholmskiego od 2014 r.

1.15 UE powinna przyjąć **kodeks imigracyjny** wnoszący większą przejrzystość i jasność prawną w dziedzinie praw i swobód obywateli państw trzecich zamieszkujących w UE. Komitet uważa, że europejskie przepisy imigracyjne powinny gwarantować równe traktowanie i zasadę niedyskryminacji.

1.16 Komisja powinna przeanalizować problemy utrzymujące się w praktycznych działaniach państw członkowskich na rzecz ochrony praw podstawowych obywateli państw trzecich, zwłaszcza w odniesieniu do praw społecznych, mobilności i dostępu do skutecznej ochrony prawnej.

1.17 Powinna też zbadać przeszkody utrzymujące się w niektórych państwach członkowskich, jeśli chodzi o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego i niebieskiej karty ⁽⁴⁾, i skutecznie przeprowadzić postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciw tym państwom członkowskim, które nie przestrzegają przepisów wspólnotowych.

1.18 W ramach programu integracji Komisja powinna przeprowadzić analizę istniejących w państwach członkowskich procedur i przeszkód w zakresie nadawania i odbierania obywatelstwa oraz ich wpływu na obywatelstwo Unii.

1.19 Komitet wzywa Komisję Europejską do opracowania sprawozdania w sprawie stanu zaawansowania dyskusji w UE nad Konwencją ONZ w sprawie ochrony praw pracowników migrujących oraz członków ich rodzin ⁽⁵⁾. Komisja powinna przygotować warunki ratyfikacji tej konwencji.

2. Obywatelstwo europejskie

2.1 Rok 2013 został ogłoszony „Europejskim Rokiem Obywateli”. Obywatelstwo europejskie jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów kształtowania wspólnej tożsamości wszystkich Europejczyków. Komitet uważa, że bardzo aktualna jest filozofia polityczna leżąca u podstaw UE, kiedy to Jean Monnet stwierdził: „My nie tworzymy koalicji państw, my jednoczymy ludzi”.

2.2 Obywatelstwo europejskie nie jest pustym pojęciem, lecz odzwierciedla konkretny status prawny i polityczny obejmujący prawa i swobody. Demokracja, wolność, państwo prawa, równość i prawa człowieka to podstawowe wartości Unii, zgodnie z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

2.3 EKES uważa, że w czasach tak trudnych jak obecne, gdy Europą targa poważny kryzys gospodarczy, społeczny i polityczny, konieczne jest wdrożenie innowacyjnych strategii promowania obywatelstwa bardziej otwartego i sprzyjającego włączeniu społecznemu, a także wzmocnienia poczucia pewności wśród wszystkich osób zamieszkujących Unię Europejską.

2.4 Komisja Europejska opublikowała drugie sprawozdanie w sprawie obywatelstwa europejskiego „Obywatelstwo europejskie: Twoje prawa, Twoja przyszłość”, w którym przeanalizowano istniejące bariery i problemy. EKES z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie Komisji, lecz wskazuje na brak działań politycznych obejmujących obywateli państw trzecich, którzy posiadają podobne prawa i wolności europejskie, lecz nie mają obywatelstwa europejskiego

⁽²⁾ Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 76.

⁽³⁾ Dz.U. 208 C z 3.9.2003, s. 76, punkt 4.3.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2009/50.

⁽⁵⁾ Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, 18.12.1990.

2.5 Komitet prowadzi wiele inicjatyw promujących większą aktywność obywatelską w UE, lecz zwraca uwagę na poważny problem, który dotyczy wielu młodych ludzi będących potomkami imigrantów w drugim lub trzecim pokoleniu i polega na dużej dyskryminacji i wykluczeniu osłabiającym ich poczucie przynależności do społeczeństwa, które uważa ich za „obywateli drugiej kategorii”.

3. Europejski program integracji: udział imigrantów w procesie demokratycznym

3.1 EKES zaproponował już 10 lat temu uczynienie z integracji zasadniczej części wspólnej polityki migracyjnej i wezwał do wdrożenia europejskiego programu w tej dziedzinie. Rada przyjęła w 2004 r. podstawowe wspólne zasady dotyczące integracji, w ramach których stwierdza się m.in. że „dostęp imigrantów do instytucji, a także publicznych i prywatnych towarów i usług na równi z obywatelami danego kraju i w sposób niedyskryminujący, ma decydujące znaczenie dla poprawy przebiegu procesu integracji”, a także że „udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz kształtowaniu polityk i środków integracyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, przyspiesza ich integrację”.

3.2 Komisja Europejska we współpracy z EKES-em opracowuje europejski program integracji i stymuluje wiele działań wspierających państwa członkowskie. EKES i Komisja stworzyły Europejskie Forum Integracji⁽⁶⁾, aby ułatwić udział imigrantów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.3 Komitet wniósł wkład w program integracji opracowując szereg opinii⁽⁷⁾.

3.4 Forum dokonało analizy znaczenia, jakie dla integracji ma udział imigrantów w procesie demokratycznym, i stwierdziło, że państwa członkowskie ułatwiające dostęp do praw obywatelskich imigrantom przyczyniają się do ich integracji. Dlatego też EKES zaleca, by państwa członkowskie przyjęły w ramach ustawodawstwa krajowego elastyczniejsze przepisy, aby obywatele państw trzecich posiadający status rezydenta długoterminowego mogli uzyskać dostęp do obywatelstwa.

3.5 Komitet z zadowoleniem przyjmuje integracyjne podejście związków zawodowych, stowarzyszeń pracodawców i organizacji pozarządowych oraz ich działania ułatwiające udział imigrantów w życiu demokratycznym tych organizacji. Społeczeństwo obywatelskie stara się, by obywatele państw trzecich stali się aktywnymi członkami poszczególnych organizacji.

3.6 Integracja jest dwukierunkowym procesem społecznym polegającym na wzajemnym dostosowaniu imigrantów i społeczeństwa przyjmującego, który należy wspierać poprzez dobre sprawowanie rządów w Unii Europejskiej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Wspólne podejście europejskie ma ogromną wartość dodaną, ponieważ łączy integrację z wartościami i zasadami zapisanymi w traktacie, z zasadą równego traktowania i niedyskryminacji, z Kartą praw podstawowych, z Europejską konwencją o ochronie praw człowieka oraz ze strategią „Europa 2020”.

3.7 Europejskie przepisy migracyjne powinny gwarantować równe traktowanie i zasadę niedyskryminacji. W tym miejscu wypada również wspomnieć o kwestii praw i możliwości w zakresie języków i kultu. Komitet bardzo pozytywnie ocenia inicjatywę Komisji dotyczącą dyrektywy⁽⁸⁾ w sprawie środków ułatwiających korzystanie z praw przyznanych pracownikom w kontekście swobodnego przepływu pracowników.

3.8 EKES zaproponował jednak, by wszystkie osoby zamieszkujące w UE były traktowane sprawiedliwie, niezależnie od ich statusu imigranta czy narodowości, a w tym celu należy znieść niektóre ograniczenia, którymi obecnie obwarowany jest status obywatela Unii.

4. Narodowość, pobyt i obywatelstwo w Unii Europejskiej

4.1 Komitet pragnie odświeżyć dyskusję nad naturą obywatelstwa europejskiego w odniesieniu do osób będących obywatelami państw trzecich, którzy zamieszkują w UE legalnie i na stałe. Należy powrócić do podejścia przyjętego pierwotnie w konkluzjach ze szczytu Rady w Tampere⁽⁹⁾. Sprawiedliwe i równe traktowanie obywateli europejskich i obywateli państw trzecich określone w Tampere⁽¹⁰⁾ jest nadal jednym z priorytetów politycznych, ponieważ celów w tym zakresie nie osiągnięto przez czterdzieści lat od czasu powstania wspólnej polityki migracyjnej.

4.2 Zadaniem państw członkowskich jest nadawanie obywatelstwa na podstawie własnego ustawodawstwa, gdyż traktat w rzeczywistości nie przyznaje UE żadnych kompetencji w zakresie harmonizacji przepisów, która jest kwestią suwerenności narodowej.

⁽⁸⁾ COM(2013) 236 final.

⁽⁹⁾ Szczyt Rady Europejskiej w Tampere, konkluzje prezydencji, 15-16 października 1999 r.

⁽¹⁰⁾ W punkcie 18 stwierdza się:

„Unia Europejska powinna zapewnić sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie na terytorium państw członkowskich. Bardziej zdecydowana polityka integracyjna powinna zmierzać do zapewnienia im praw i obowiązków porównywalnych z tymi, jakie mają obywatele Unii Europejskiej. Unia powinna również wzmocnić niedyskryminacyjne traktowanie takich osób w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym oraz rozwijać środki służące zwalczaniu rasizmu i ksenofobii”.

Żaś w punkcie 21 konkluzji, ustanowiono następujący priorytet: „Status prawny obywateli państw trzecich powinien zbliżony do statusu obywateli państw członkowskich. Rada Europejska popiera możliwość przyznania obywatelom państw trzecich obywatelstwa kraju, w którym zamieszkują oni przez dłuższy czas”.

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 69–75; Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6–13; Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 16–22; Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 19–27; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29–35; Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 95–98; Dz.U. C 318 z 23.12.2006, p. 128–136; Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 112–122.

4.3 Jednak we wszystkich państwach członkowskich organizacje imigrantów, związki zawodowe i organizacje pozarządowe prowadzą projekty i dyskusje dotyczące skrócenia terminów, uelastycznienia procedur naturalizacji i dostępu do obywatelstwa dla imigrantów oraz ułatwienia integracji, zważywszy na fakt, że ani społeczeństwo, ani państwo, które wyklucza równe traktowanie i nadanie praw osobom zamieszkującym w nim na stałe, nie ma charakteru integracyjnego.

4.4 Pojęcie obywatelstwa europejskiego jest silnie zakorzenione w traktatach, prawie wspólnotowym oraz Karcie praw podstawowych. Traktat (TFUE), a w szczególności art. 20, stanowi, że „obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak”. Obywatelstwo, wraz ze sposobami jego nabywania i utraty zgodnie z porządkami ustawodawczymi poszczególnych krajów, jest zatem „uniwersalnym kluczem” dostępu do obywatelstwa UE ⁽¹¹⁾.

4.5 Ścisłe powiązanie między statusem obywatela europejskiego a obywatelstwem poszczególnych państw członkowskich było przedmiotem licznych dyskusji i krytyki od czasu ustanowienia obywatelstwa europejskiego Traktatem z Maastricht w 1992 r. Związek ten oznacza w zasadzie formalne wykluczenie z obywatelstwa Unii obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie w UE, ponieważ osoby te są w dalszym ciągu „niewidoczne” w europejskich dyskusjach nad obywatelstwem oraz w życiu politycznym i demokratycznym.

4.6 Restrykcyjna interpretacja obywatelstwa Unii zakłada, że istnieje homogeniczna i łatwo identyfikowalna grupa osób określanych jako obywatele europejscy oraz grupa osób określanych jako obywatele państw trzecich, którzy nie są uznawani za obywateli Europy.

4.7 Jednak kim są ci „obywatele” europejscy? Czy właściwe jest ograniczenie zakresu obywatelstwa Unii do osób, które posiadają obywatelstwo państw członkowskich? Czy obywatele państw trzecich nie mają już obecnie niektórych praw i wolności podobnych i porównywalnych do tych, którymi cieszą się obywatele europejscy? Jakie są obecne ograniczenia i wyzwania obywatelstwa Unii? Jaka jest rola udziału politycznego i prawa do głosowania w tym kontekście? Dlaczego wiele młodych osób będących potomkami imigrantów nadal jest „obywatelami drugiej kategorii”? Jeżeli udział imigrantów w procesie demokratycznym ułatwia ich integrację, to dlaczego są oni z niego wykluczeni?

4.8 Dotąd to państwa członkowskie pośrednio decydowały o tym, kto jest obywatelem Unii, a kto nim nie jest. Należy to zmienić, aby obywatelstwo Unii znalazło się w sercu integracji europejskiej.

5. Europejskie obywatelstwo rezydencje

5.1 Karta praw podstawowych ustanawia ogólne podstawy nowego pojęcia obywatelstwa rezydencje, sprzyjającego włączeniu społecznemu i uczestnictwu, które zdaniem Komitetu należy rozwijać.

5.2 Komisja wskazała, że Karta praw podstawowych jest punktem odniesienia dla rozwoju pojęcia „obywatelstwa rezydencje” dla obywateli państw trzecich (obejmującego wspólny zbiór podstawowych praw i obowiązków).

5.3 Karta praw podstawowych UE ma charakter prawnie wiążący na wzór traktatów. Przekształcono w niej i skonsolidowano elementy statusu obywatelstwa Unii. Jej zakres zastosowania obejmuje zarówno obywateli europejskich, jak i obywateli państw trzecich. Tytuł V jest poświęcony „prawom obywatelskim”, lecz art. 41 Karty (prawo do dobrej administracji) i art. 45 ust. 2 (prawo podstawowe do swobody przemieszczania się i pobytu) dotyczą także obywateli państw trzecich.

5.4 EKES zwraca uwagę, że pozostałe postanowienia Karty mają zastosowanie do wszystkich osób bez względu na ich obywatelstwo. Karta ogranicza uprawnienia dyskrecyjne państw członkowskich, jeżeli chodzi o kwestie związane z bezpieczeństwem pobytu, łączeniem rodzin, wydalaniem, a także uzyskaniem lub utratą obywatelstwa. Jednym z podstawowych aspektów jest rozdział VI w sprawie wymiaru sprawiedliwości, obejmujący prawo do skutecznego środka prawnego i ochrony prawnej w przypadku pogwałcenia niektórych praw podstawowych i obywatelskich.

5.5 EKES uważa, że wspólnie obywatelstwo europejskie i Karta mogą mieć daleko idące skutki dla rozszerzenia zakresu statusu obywatelstwa europejskiego. Jednym z największych wyzwań wymagających rozwiązania jest zapewnienie dostępu do skutecznej ochrony prawnej obywateli państw trzecich, których podstawowe prawa i wolności zostały uchylone lub naruszone przez państwa członkowskie i ich władze w ramach prawa europejskiego ⁽¹²⁾.

5.6 Podczas prac przygotowawczych Konwentu Europejskiego EKES przyjął rezolucję, w której stwierdził, że: „Konieczne jest usprawnienie polityki na rzecz integracji imigrantów. Komitet wzywa Konwent do zbadania możliwości przyznania obywatelstwa Unii obywatelom państw trzecich, którzy posiadają status rezydenta długoterminowego” ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ De Groot, G.R. (1998), „The relationship between the nationality legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship”, rozdz. VI, w M. La Torre (red.), „European Citizenship: An Institutional Challenge”, The Hague: Kluwer International Law.

⁽¹²⁾ S. Carrera, M. De Somer i B. Petkova (2012), *The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Policy Brief, Centre for European Policy Studies, Bruksela.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 61 z 14.3.2003, s. 170, punkt 2.11.

5.7 W swoim komunikacie w sprawie wspólnotowej polityki migracyjnej⁽¹⁴⁾ Komisja ustanowiła cel dotyczący rozwoju europejskich ram prawnych w zakresie przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich oraz wspólnego statusu prawnego w oparciu o zasady przyznawania praw i obowiązków na równi z obywatelami europejskimi, lecz w zależności od długości pobytu.

5.8 Zezwolenie imigrantom na uzyskanie obywatelstwa po upływie minimalnego okresu pięciu lat mogłoby być wystarczającą gwarancją, że wielu imigrantów z powodzeniem zintegruje się ze społeczeństwem, lub też mogłoby być pierwszym krokiem w kierunku uzyskania obywatelstwa danego państwa członkowskiego.

5.9 EKES w swojej opinii w sprawie *dostępu do obywatelstwa Unii Europejskiej* wskazał, że szerokie pojęcie obywatelstwa europejskiego byłoby zgodne z przyjętym przez Komisję pojęciem „obywatelstwa rezydenckiego”.

5.10 EKES zgodził się, że „obywatelstwo rezydenckie” na szczeblu europejskim należy rozumieć jako „obywatelstwo partycypacyjne i sprzyjające włączeniu społecznemu” dla wszystkich osób, które przebywają na stałe na terytorium Unii, gdzie zasada równości wszystkich osób wobec prawa jest jedną z najważniejszych zasad. Komitet zauważył już w swojej opinii w sprawie *dostępu do obywatelstwa Unii Europejskiej*, że w ten sposób zapewniono by „zobowiązanie do równego traktowania obywateli państw trzecich przebywających w jednym z państw członkowskich UE legalnie i na stałe, aby propagować i ułatwiać ich integrację obywatelską (równość wobec prawa)” oraz umożliwiono by przeciwdziałanie dyskryminacji, której ofiarą padają obecnie obywatele państw trzecich.

6. Dziesięć lat później – nierozwiązane problemy

6.1 W ostatnim dziesięcioleciu Europa wprowadziła strategię polityczną, przyjęła przepisy i wydała orzecznictwo o bardzo istotnym znaczeniu zarówno dla obywatelstwa Unii, jak i dla statusu obywateli państw trzecich. Procesy te przyniosły stopniowe rozszerzenie praw, wolności i gwarancji obywatelstwa europejskiego, w oparciu o miejsce zamieszkania. EKES uważa jednak, że rozszerzenie to jest niepełne i ma zbyt wiele ograniczeń.

6.2 Jednym z ważniejszych kroków legislacyjnych było przyjęcie **dyrektywy w sprawie obywatelstwa nr 2004/38**, która zharmonizowała w ramach jednego instrumentu prawnego wcześniej rozproszone i fragmentaryczne europejskie ramy prawne dotyczące swobodnego przepływu i pobytu. UE wykazała się szczególną aktywnością w uznawaniu praw i przyjmowaniu przepisów antydyskryminacyjnych dla obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli europejskich. W dyrektywie uznaje się wyraźnie, że członkowie rodziny

będący obywatelami państw trzecich cieszą się różnymi prawami i wolnościami o bardzo podobnym charakterze do tych, które przyznano obywatelom europejskim.

6.2.1 EKES podziela zdanie Komisji, która wskazała, że jednym z najważniejszych wyzwań jest zapewnienie wszystkim osobom w ich życiu codziennym dostępu do praw przewidzianych dyrektywą, eliminując niektóre niewłaściwe praktyki krajowe, a także zaoferowanie skutecznych środków odwoławczych tym, których swobody obywatelskie zostały naruszone.

6.2.2 Podczas gdy te „prawa obywatelskie” wynikają bezpośrednio z relacji rodzinnej, dostęp do nich może być zapewniony w chwili, gdy obywatele europejscy i ich rodziny skorzystają ze swobodnego przepływu lub wyemigrują do innego państwa członkowskiego. Mobilność wewnątrz europejska jest nadal jednym z warunków zapewnienia ochrony nadanej członkom rodziny z tytułu obywatelstwa europejskiego⁽¹⁵⁾. W dyrektywie uznaje się także prawo stałego pobytu dla członków rodziny po upływie okresu zamieszkania wynoszącego 5 lat.

6.2.3 EKES uważa jednak, że władze krajowe nadal utrzymują przepisy prawne i praktyki, które utrudniają swobodny przepływ i pobyt członków rodzin obywateli europejskich. Istnieją też nadal sytuacje odwrotnej dyskryminacji wobec zagranicznych członków rodzin obywateli europejskich, które wymagają rozwiązania⁽¹⁶⁾.

6.3 **Trybunał Sprawiedliwości UE** odgrywa bardzo aktywną i pozytywną rolę w zakresie ochrony i proaktywnej interpretacji przepisów i indywidualnych praw związanych z obywatelstwem europejskim⁽¹⁷⁾. Trybunał potwierdził, że obywatelstwo europejskie ma być podstawowym statusem obywateli europejskich⁽¹⁸⁾.

6.3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawie obywatelstwa i wskazuje, że dzięki przyjęciu dyrektywy uwzględniono znaczną część orzeczeń Trybunału, ponieważ zebrano najistotniejsze wyroki w sprawach związanych ze swobodnym przepływem i obywatelstwem europejskim do 2004 r.

⁽¹⁵⁾ Guild, E. (2004), *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, The Hague: Kluwer Law International, European Law Library.

⁽¹⁶⁾ Roczne sprawozdanie europejskie w sprawie swobodnego przepływu pracowników w Europie 2010-2011, K. Groenendijk et al., styczeń 2012 r., Komisja Europejska, DG ds. Zatrudnienia. Zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en>.

⁽¹⁷⁾ Kostakopoulou, T. (2007), „European Citizenship: Writing the Future”, *European Law Journal*, Special Issue on EU Citizenship, Vol. 13, nr 5, ss. 623-646.

⁽¹⁸⁾ C-184/99, Grzelczyk.

⁽¹⁴⁾ COM(2000) 757 final.

6.3.2 Trybunał przygotował też szerokie orzecznictwo w sprawie ogólnych zasad prawa europejskiego⁽¹⁹⁾, takich jak zasada proporcjonalności i niedyskryminacji, mających zastosowanie do wszystkich osób niezależnie od ich obywatelstwa lub statusu migracyjnego, które podlegają działaniom UE lub jej prawu. Orzecznictwo dotyczy także kompetencji państw członkowskich w sprawach dotyczących uzyskania lub utraty obywatelstwa oraz konsekwencji dla obywatelstwa europejskiego i związanych z nim praw.

6.3.3 Trybunał wielokrotnie wskazywał, że realizując kompetencje w dziedzinie obywatelstwa państwa członkowskie mają obowiązek zwracać szczególną uwagę na skutki swoich przepisów i decyzji w ramach europejskiego prawa dotyczącego obywatelstwa i swobodnego przepływu, a zwłaszcza pełnego wykonywania praw i swobód wynikających z obywatelstwa Unii⁽²⁰⁾.

6.4 Od 2003 r. obowiązuje pakiet przepisów europejskich w sprawie imigracji obejmujący instrumenty prawne dotyczące warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, oferujące prawa i gwarancje, z których część jest podobna do tych zapewnianych przez obywatelstwo europejskie. **Dyrektywa 2003/109⁽²¹⁾ dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi** ustanawia wspólny status prawny dla obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie i nieprzerwanie na terytorium państwa członkowskiego UE przez okres 5 lat.

6.4.1 EKES wskazuje, że podejście przyjęte w dyrektywie polegało na zbliżeniu statusu obywateli europejskich i obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, a także zapewnienie im ochrony pobytu w Unii. Jednakże wspólny status nie oferuje jeszcze równości i pełnego obywatelstwa tym osobom, lecz raczej „quasi równe traktowanie” czy też „quasi obywatelstwo trzeciej kategorii” podlegające szeregowi warunków⁽²²⁾. Jak wskazała Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu w sprawie stosowania dyrektywy⁽²³⁾, choć art. 11 dyrektywy przewiduje „quasi równe traktowanie” rezydentów długoterminowych i obywateli, to jednak występuje poważny brak informacji co do sposobu zastosowania tego artykułu, co powoduje problemy w jego skutecznym wprowadzeniu w praktyce.

⁽¹⁹⁾ De Groot, G.R. (2005), „Towards a European Nationality Law”, w H. Schneider (red.), *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future*, Vol. 1, ss. 13-53.

⁽²⁰⁾ Zob. na przykład sprawy: C-369/90, Micheletti, C-192/99, Kaur czy C-135/08, Rottmann. Véase J. Shaw (red) (2012), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Paper RSCAS 2011/62, Centrum Monitorowania Obywatelstwa EUDO, Florencja.

⁽²¹⁾ Analiza dotycząca dyrektywy i jej początków znajduje się w: S. Carrera (2009), *In Search of the Perfect Citizen? The intersection between integration, immigration and nationality in the EU*, Martinus Nijhoff Publishers: Leiden.

⁽²²⁾ Zob. art. 11 dyrektywy. Groenendijk, K. (2006), „The Legal Integration of Potential Citizens: Denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 directive on long-term resident third country nationals”, w R. Bauböck, E. Ersboll, K. Groenendijk y H. Waldrach (red.), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume I: Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*, Amsterdam: Amsterdam University Press, ss. 385-410.

⁽²³⁾ COM(2011) 585: Sprawozdanie w sprawie stosowania dyrektywy 2003/109/WE.

6.4.2 Z drugiej strony dyrektywa przewiduje jako jeden z aspektów swojej wartości dodanej możliwość korzystania ze „swobody przepływu” lub mobilności do innego państwa członkowskiego oraz uzyskania „prawie równego” traktowania. Włączenie wymiaru mobilności wewnątrz europejskiej lub swobodnego przepływu przypomina model obywatelstwa Unii określony w europejskich przepisach dotyczących obywatelstwa, jeżeli chodzi o promowanie mobilności wewnątrz europejskiej.

6.5 Pozostałe dyrektywy dotyczące europejskich przepisów migracyjnych również obejmują wymiar „mobilności wewnątrz europejskiej” i związane z tym podejście podobne do koncepcji statusu rezydenta długoterminowego, aby zwiększyć atrakcyjność europejskich rynków pracy, **jak np. dyrektywa 2009/50 w sprawie niebieskiej karty dla wysoko wykwalifikowanych imigrantów**.

6.6 EKES uważa jednak, że ze względu na niewłaściwe wdrażanie dyrektyw przez niektóre państwa członkowskie warunki i kryteria mające zastosowanie do obywateli państw trzecich i ich rodzin w zakresie pobytu i pracy w państwie członkowskim innym niż to, w którym przyznano im zezwolenie europejskie, są odległe od swobody przepływu transgranicznego obywateli europejskich.

6.7 Ponadto fragmentaryczny i sektorowy charakter ram prawnych w dziedzinie legalnej imigracji nie sprzyja równemu traktowaniu i jednolitym prawom obywateli państw trzecich przebywających w UE i pragnących skorzystać ze swobodnego przepływu wewnątrz UE⁽²⁴⁾.

7. Dialog z krajami pochodzenia

7.1 Komitet stwierdził w innych opiniach, że należy poprawić dialog polityczny i społeczny z krajami pochodzenia imigrantów przybywających do Europy, tak więc z zadowoleniem przyjmuje zawarcie różnych umów.

7.2 Dialog ten powinien obejmować także prawa obywatelskie. Komitet uważa, że umowy międzypaństwowe dopuszczające podwójne obywatelstwo są bardzo pozytywne, gdyż dzięki nim obywatele państw trzecich mogą korzystać z praw obywatelskich, społecznych i politycznych.

7.3 Jednakże niektóre państwa członkowskie uzależniają prawa polityczne od zasady wzajemności. Komitet wskazuje, że choć jest to pozytywny instrument, to w niektórych przypadkach prowadzi on do ograniczenia praw osób pochodzących z krajów nieuznających kryterium wzajemności.

⁽²⁴⁾ S. Carrera et al. (2011), *Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020*, CEPS Policy Brief, Centre for European Policy Studies, Bruksela.

7.4 EKES pragnie, by polityka zagraniczna UE była głęboko zaangażowana w propagowanie światowego zarządzania międzynarodowymi migracjami zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych i w oparciu o takie międzynarodowe instrumenty prawne jak Powszechna deklaracja praw człowieka, Międzynarodowa konwencja ONZ w sprawie ochrony praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin (Komitet zaproponował ⁽²⁵⁾ UE jej ratyfikację), Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz konwencje MOP.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 49.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku bardziej zrównoważonej konsumpcji: okres użytkowania produktów przemysłowych oraz informowanie konsumentów w celu odzyskania zaufania” (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 67/05)

Sprawozdawca: **Thierry LIBAERT**

Współsprawozdawca: **Jean-Pierre HABER**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„W kierunku bardziej zrównoważonej konsumpcji: okres użytkowania produktów przemysłowych oraz informowanie konsumentów w celu odzyskania zaufania” (opinia z inicjatywy własnej).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 17 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 178 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zaplanowane ograniczenie żywotności produktu wydaje się być częścią produkcji przemysłowej, która wymaga pewnego minimalnego poziomu wymiany produktów na nowsze. Niemniej nawet jeśli ta wymiana jest niezbędna, to należy walczyć z pewnymi skrajnymi zjawiskami. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) rozróżnia pomiędzy zamierzoną wadliwością produktów a coraz większą dynamiką naszego modelu konsumpcji. Choć praktyki marketingowe, które nierzadko zwykłe gadzety promują jako wielką innowację, budzą wątpliwości, to zasadniczym celem naszej opinii jest kontrolowanie najbardziej rażących przypadków i poprawa gwarancji dla konsumentów. Chodzi o to, by przyczynić się do zwiększenia zaufania wobec europejskich zakładów produkcyjnych. Nasze propozycje mają charakter techniczny, handlowy, normatywny, edukacyjny i informacyjny. Wpisują się w strategiczne ramy lepszego – bardziej sprawiedliwego – wyważenia w łańcuchu produkcji, dystrybucji i konsumpcji.

1.2 EKES pragnąłby całkowitego zakazu produktów o zaplanowanej wadliwości, aby doprowadzić do ich naturalnego zużycia. Media nagłaśniają rzadkie, lecz rażące przypadki, jak np. produkcja pewnego typu drukarek, które przestają działać po określonej liczbie zastosowań. Takie praktyki nieuchronnie prowadzą do utraty zaufania konsumentów do tych przedsiębiorstw.

1.3 EKES zaleca przedsiębiorstwom ułatwienie napraw w przypadku wystąpienia usterek w ich produktach. Powinno to mieć miejsce na trzech poziomach – po pierwsze na poziomie możliwości technicznych (jako negatywny przykład można podać tablety, w których bateria została przyspawana do obudowy urządzenia, by uniemożliwić jakąkolwiek naprawę i zmusić do ponownego kupna). Po drugie, poprzez umożliwienie konsumentowi uzyskania części wymiennych jeszcze przez 5 lat od zakupu. Po trzecie – przy zakupie do produktu powinna być dołączana informacja o tym, jak i gdzie można naprawić dany sprzęt. Ogólnie rzecz biorąc, EKES w niniejszej opinii pragnie zdecydowanie podkreślić aspekt społeczny tego

zagadnienia oraz znaczenie sektora napraw. Dążenie do poprawy zaufania pomiędzy przemysłem a konsumentami należy rozpatrywać zwłaszcza w kontekście związanej z tym szansy na ochronę miejsc pracy.

1.4 Dystansując się wobec ograniczeń regulacyjnych, EKES zachęca raczej do dobrowolnych działań w zakresie certyfikacji. Przykładowo w branży sprzętu AGD gwarancja, że dane urządzenie trzeba będzie wymienić dopiero za 10, a nawet 20 lat, byłaby zdecydowanym atutem przy sprzedaży. Oznaczenie tego typu gwarancji mogłoby stanowić normę stosowaną w odniesieniu do wszystkich produktów wykorzystywanych na obszarze 28 państw członkowskich, aby nie stawiać firm europejskich w gorszym położeniu. Podobnie producenci, jako najlepiej zorientowani, mogliby publikować dane dotyczące najczęstszych usterek. Mogliby oni przykładowo trzymać rezerwę tylko tych najbardziej awaryjnych części lub zobowiązać się do ich produkcji na zamówienie, albo znaleźć podwykonawcę, który produkowałby je dla nich. W ten sposób określone przedsiębiorstwa podjęłyby zdecydowane działania, by zagwarantować solidność swoich wyrobów, i – abstrahując już od ich relacji z konsumentem – realizowałyby koncepcję dobrowolnej certyfikacji w zakresie konserwacji i trwałej eksploatacji.

1.5 EKES zachęca państwa członkowskie, by w swej polityce zamówień publicznych uwzględniały parametry związane ze zwalczaniem zaplanowanego ograniczania żywotności produktów. Biorąc pod uwagę znaczący udział zamówień publicznych w gospodarkach państw UE (16 % PKB), władze publiczne mają tu do odegrania istotną rolę, a jednocześnie powinny wyznaczać pewne wzorce.

1.6 EKES uważa, że należy propagować dążenie do poprawy jakości i trwałości wyprodukowanych towarów, ponieważ może się ono przyczynić do tworzenia stabilnych miejsc pracy w Europie. Tego typu transformacja, połączona z odpowiednimi szkoleniami pomoże wyjść z kryzysu, który tak negatywnie odbija się na europejskim rynku pracy.

1.7 EKES zaleca wprowadzenie oznakowań dotyczących szacunkowej długości użytkowania bądź liczby zastosowań, aby pozwolić konsumentowi na świadome dokonanie wyboru. Zaleca ponadto dobrowolne podawanie ceny w przeliczeniu na rok eksploatacji – w oparciu o przewidywany całkowity okres użytkowania, aby zachęcać do zakupu produktów trwałych. Niemniej tego typu deklaracje dotyczące długości eksploatacji powinny podlegać kontroli, aby zapobiegać nadużyciom kosztem konsumenta. Dzięki temu konsument mógłby decydować się na produkty droższe w chwili zakupu, ale za to bardziej korzystne w dłuższej perspektywie czasu. Takie działania tylko zachęca nasze zakłady do produkowania bardziej solidnych towarów. Wprowadzając wspomniane oznakowania, należałoby się skoncentrować na informacjach niezbędnych dla konsumenta oraz wprowadzić rozróżnienie między kategoriami produktów, aby uniknąć nadmiaru informacji na niektórych opakowaniach.

1.8 EKES za przydatne uważa wprowadzenie systemu, który gwarantowałby minimalną długość użytkowania zakupionych produktów. Nie ma jak dotąd żadnego aktu prawnego, który regulowałby minimalny okres eksploatacji produktów, ani norm europejskich, według których można by ten okres zmierzyć. Niemniej pojawiają się inne inicjatywy – te związane z oznakowaniem w zakresie ochrony środowiska. Zakłady produkujące lub wprowadzające na rynek produkty, których okres eksploatacji nie przekracza pięciu lat, mają obowiązek internalizacji kosztów zewnętrznych związanych z recyklingiem, zwłaszcza jeśli owe produkty zawierają substancje szkodliwe dla środowiska.

1.9 EKES proponuje, by w przepisach dotyczących gwarancji do gwarancji związanej z zakupem dodać gwarancję minimalnego okresu eksploatacji, kiedy koszty naprawy ponosiłby producent.

1.10 Konsument w dużej mierze ponosi koszty ograniczenia żywotności produktów i możliwości ich naprawy, ponosi koszty praktyk stosowanych przez przedsiębiorstwa oraz niektórych sprzedawców, którzy próbują nakłaniać do odpłatnego przedłużenia gwarancji powyżej jednego roku, podczas gdy powszechnie obowiązuje gwarancja dwuletnia. Konsument często zbyt mało wie o swoich prawach. Pomoc może tu lepsza komunikacja, zwłaszcza za pośrednictwem internetu i sieci społecznościowych. Europejskie centrum monitorowania zaplanowanego ograniczenia żywotności produktu umożliwiłoby konsumentom lepszy wgląd w stosowane praktyki i tym samym dokonanie lepszych wyborów.

1.11 Świadomość konsumentów jest wstępnym warunkiem właściwego i zrównoważonego wykorzystania produktów. Ponadto istotne jest odpowiednie informowanie konsumentów o minimalnym okresie trwałości, co ma znaczenie dla podejmowania decyzji o zakupie produktu. W tym kontekście mile widziane byłyby dobrowolne inicjatywy oraz działania handlowe i biznesowe.

1.12 Poza tym konsumenci nieraz stwierdzają, że mają do czynienia z prawdziwym gąszczem przepisów i aktów prawnych. Dlatego choć wiele dyrektyw reguluje kwestie związane z zaplanowanym ograniczeniem żywotności produktów (praktyki sprzedaży, odpady itp.), w sumie nie są one z sobą skoordynowane i wymagają ujednolicenia w ramach jednego pakietu ustawodawczego.

1.13 EKES zaleca, by państwa członkowskie promowały – zwłaszcza na etapie edukacji – odpowiedzialne postawy w zakresie konsumpcji, aby obywatele, kupując dany produkt, nauczyli się brać pod uwagę cykl jego życia oraz wpływ na środowisko, a także jego jakość. Usilnie zaleca, by przedstawiciele konsumentów czynnie uczestniczyli w bieżącej debacie na temat tej istotnej i drażliwej kwestii, gdyż ich udział zapewni bardziej kompleksowe podejście.

1.14 EKES zaleca Komisji Europejskiej rozpoczęcie badań w tej dziedzinie, aby wyjaśnić wiele krążących opinii, często ze sobą sprzecznych. Zapewni to obiektywny obraz wpływu zaplanowanego ograniczania żywotności produktów przede wszystkim z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego, i to nie tylko pod kątem plusów, czyli zysków napędzanych sprzedażą, ale także pod kątem zatrudnienia i bilansu handlowego.

1.15 EKES proponuje, by w 2014 r. zorganizować obrady na dużą skalę przy okrągłym stole, poświęcone temu zagadnieniu. Taka debata przy okrągłym stole mogłaby skupić wszystkie podmioty uczestniczące w tym procesie – przedstawiciele przemysłu, sektora finansowego, handlu, związki zawodowe, stowarzyszenia konsumentów, organizacje pozarządowe, Agencję normalizacji, ekspertów itp. Przy czym obrady powinny mieć charakter wielosektorowy, aby nie koncentrować się wyłącznie na kilku gałęziach przemysłu. Debacie tej powinno towarzyszyć forum otwarte dla obywateli UE, aby zachęcać do jak największego udziału opinii publicznej – w tym celu warto skorzystać z możliwości, jakie oferujej sieci społecznościowe.

1.16 Ogólnie rzecz biorąc, EKES zaleca, by zwiększyć dynamikę badań oraz działań związanych z 3 osiami, które mają zahamować praktyki zaplanowanego ograniczania żywotności produktów. Chodzi tu o:

- ekoprojekt produktów, czyli podejście, które od samego początku zapewnia trwałość wykorzystywanych surowców, poprzez uwzględnienie całości cyklu życia danych dóbr oraz ich wpływu na środowisko;
- gospodarkę obiegową, która opiera się na zasadzie „od kołyski do kołyski” (*cradle to cradle*), czyli na dążeniu do wykorzystania odpadów z jednego przedsiębiorstwa jako surowca dla innych zakładów;
- gospodarkę funkcjonalności, która kładzie nacisk na korzystanie z produktów, a nie na ich posiadanie. Rozumując w ten sposób, przedsiębiorstwa nie sprzedają konkretnego produktu, a jedynie jego funkcję, za którą konsument płaci w zależności od zastosowania. Dzięki temu zakłady będą zainteresowane tym, by tworzyć produkty trwałe, dające się naprawić, łatwe w utrzymaniu oraz by zapewnić taki łańcuch produkcji i odpowiednią logistykę, które byłyby w centrum ich modelu ekonomicznego.

1.17 Niniejszym EKES na szczeblu europejskim wyraża pragnienie, by przejść do etapu przemiany gospodarki – od społeczeństwa marnotrawstwa ku społeczeństwu zrównoważonego rozwoju, oraz by wzrost był nastawiony na zaspokajanie potrzeb konsumentów w perspektywie obywatelskiej, a nie stanowił nigdy celu samego w sobie.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1 Planowane ograniczanie żywotności produktów jest kwestią problematyczną pod wieloma względami – zmniejszając trwałość towarów konsumpcyjnych, zwiększa się zużycie zasobów oraz ilość odpadów do przetworzenia, gdy produkty te się zużywają. Choć zjawisko to ma wiele postaci, to służy zasadniczo napędzaniu sprzedaży i wzrostu gospodarczego poprzez ciągłe generowanie nowych potrzeb i tworzenie takich dóbr konsumpcyjnych, które z założenia nie nadają się do naprawy.

2.2 Prowadzi to do marnotrawstwa zasobów i ogromnych zanieczyszczeń na taką skalę, że społeczeństwo obywatelskie i niektórzy wybrani przedstawiciele władz, krytyczni wobec tych praktyk, organizują się, by je napiętnować i walczyć z niespójnościami systemu (pozwy zbiorowe w USA przeciwko Apple, skargi składane w Brazylii, przedłożenie odpowiednich aktów prawnych w Belgii i Francji na początku 2013 r.).

2.3 Przyjęło się rozróżniać różne typy „planowanego zużycia”, przy czym samo określenie „przestarzały” można zdefiniować słownikowo jako „utrata wartości danego dobra bądź urządzenia jeszcze przed jego materialnym wyeksploatowaniem” (zob. słownik *Le Petit Larousse*), skoro przestaje ono działać i staje się bezwartościowe niezależnie od sposobu użytkowania, lecz na skutek postępu technicznego, zmiany w zachowaniu, mody itp.

2.4 Można wskazać następujące formy ograniczania żywotności produktów:

- Zaplanowane ograniczenie żywotności produktu *sensu stricto*, polegające na określeniu z góry okresu jego eksploatacji poprzez wyposażenie w wewnętrzny system, który sprawia, że po danej liczbie zastosowań urządzenie przestaje działać.
- Pośrednie ograniczenie żywotności produktu, polegające zasadniczo na niemożności jego naprawienia albo z powodu braku odpowiednich części wymiennych, albo dlatego, że jest to niemożliwe, np. w przypadku gdy baterie są zespawane z urządzeniem elektronicznym.
- Przestarzałość wynikająca z niedopasowania, np. w przypadku oprogramowania, które po wymianie systemu operacyjnego na nowszy nie działa. Tego typu ograniczenie żywotności produktu związane jest także z brakiem serwisu posprzedażnego, kiedy klientowi sugeruje się raczej kupno nowego egzemplarza niż naprawę dotychczasowego, po części ze względu na czas i koszty naprawy.
- Przestarzałość psychologiczna, wynikająca z kampanii marketingowych firm, które starają się sprawić, że w oczach konsumentów aktualne produkty nie nadążają za trendami. Zobowiązanie producentów tabletów do tego, by długość życia ich produktów wynosiła 10 lat nie miałoby więc sensu, skoro w naszym typie konsumpcji już po dwóch latach najchętniej wymienilibyśmy dane urządzenie na nowy model. Dla przykładu – średni okres użytkowania telefonu komórkowego wynosi 20 miesięcy, tymczasem wśród młodzieży w wieku 12–17 lat komórki wymienia się obecnie już po 10 miesiącach. Mimo iż jest to istotna kwestia, niniejsza opinia odnosi się wyłącznie do pierwszych trzech punktów, ponieważ czwarty aspekt wymaga szczególnego podejścia, związanego bardziej z panującymi modelami konsumpcji.

2.5 W tej sprawie nie udało się jeszcze osiągnąć ostatecznego porozumienia. Już sama wielość niuansów w definicjach dowodzi, jak potrzebne jest całościowe spojrzenie na zjawisko starzenia się produktów oraz opracowanie zróżnicowanych środków w zależności od czynników obiektywnych (technicznych) i od czynników subiektywnych (mody, wprowadzania na rynek nowych produktów). Są produkty, których tymczasowy charakter może być korzystny dla środowiska. Poza tym przedwczesne starzenie się produktów zależy także od postaw konsumentów.

2.6 Dlatego EKES pragnie przyjąć możliwie wyważone podejście. Nie chodzi o to, by w sposób jednolity wydłużyć okres użytkowania wszystkich sprzętów, ale by zastanowić się nad tym, jak je wykorzystujemy. Należy dążyć do doskonalenia sposobu użytkowania, zdając sobie jednocześnie sprawę z tego, że poprawa nie musi koniecznie oznaczać wydłużenia okresu eksploatacji. EKES pragnie przyczynić się do tego, by produkty pochodzące z przedsiębiorstw europejskich były w większym stopniu postrzegane jako solidne.

2.7 Poza tym UE powinna zająć się kwestią zaplanowanego ograniczenia okresu użytkowania z wielu powodów – ze względu na ochronę środowiska i zdrowie publiczne, ze względów społecznych, kulturowych, a także ekonomicznych. Mniej oczywiste, choć równie istotne są naszym zdaniem aspekty symboliczne i etyczny – i je też trzeba rozważyć.

2.8 Z punktu widzenia ochrony środowiska obecnie w ciągu roku zużywamy około 60 miliardów ton surowców, czyli 50 % więcej zasobów naturalnych niż 30 lat temu. Przeciętny Europejczyk w ciągu dnia zużywa 43 kg zasobów, przeciętny Afrykanin – 10 kg. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) na podstawie poziomów z 1999 r. oceniła, że „przy rocznej stopie wzrostu produkcji pierwotnej wysokości 2 %, rezerwy miedzi, ołowiu, niklu, srebra, cyny i cynku wyczerpią się w ciągu 30 lat, a rezerwy aluminium i żelaza w ciągu 60–80 lat. To oznacza, że realia niedoboru będą dotyczyć coraz większej liczby surowców.” Dodatkowo każdego roku w Europie generuje się 10 mln ton zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (dane z 2012 r.) i szacuje się, że do 2020 r. wskaźnik ten wyniesie nawet 12 mln ton. Oprócz działań na rzecz recyklingu i innowacji równolegle należy wspierać działania w zakresie odzyskiwania surowców, zawarte w nowej dyrektywie, która weszła w życie 13 sierpnia 2012 r., jak i inicjatywy w zakresie zwalczania zaplanowanego ograniczania żywotności produktów.

2.9 Z punktu widzenia społeczeństwa zaplanowane ograniczanie żywotności produktów wiąże się z trzema rodzajami problemów: Po pierwsze owa logika, która stoi za mechanizmem przyspieszonego starzenia się dóbr konsumpcyjnych, idzie w parze z tendencją do kupowania na kredyt oraz z niespotykanym dotąd poziomem zadłużenia. Zaplanowane ograniczenie żywotności najbardziej dotyka osoby o gorszym położeniu społecznym, których nie stać na kupowanie droższych i bardziej trwałych produktów, więc muszą one zadość uczynić tymi mniej solidnymi. Poza tym mechanizm ten negatywnie wpływa też na całą branżę przedsiębiorstw zajmujących się naprawami. Tendencję tę potwierdzają dane ze sprawozdania ADEME⁽¹⁾ z 2007 r. – naprawia się jedynie 44 % sprzętu, w którym wystąpiła usterka. W przypadku sprzętu, na który

⁽¹⁾ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (Agencja Ochrony Środowiska i Gospodarki Energetycznej).

gwarancja już wygasła, według szacunków sprzedawców, w mniej więcej 20 % podejmuje się próby naprawy usterki. Późniejsza analiza ADEME z 2010 r. pokazuje ponadto, że we Francji w latach 2006–2009 wyraźnie spadła liczba podejmowanych napraw, zwłaszcza jeśli chodzi o sprzęt AGD. Przy czym sektor usług w zakresie napraw ma tę zaletę, że praktycznie nie da się dokonać jego delokalizacji i w dużej mierze oferuje stabilne miejsca pracy.

2.10 Nie należy lekceważyć także dwojakich skutków w dziedzinie zdrowia publicznego: Po pierwsze: bezpośrednio dla społeczności, zamieszkującej w pobliżu miejsc spalania ze względu na toksyczność elementów składowych urządzeń elektronicznych i po drugie: w kontekście międzynarodowym. Tymczasem odpowiedniej infrastruktury do przetwarzania odpadów elektronicznych brakuje do tego stopnia, że wiele zużytych produktów po prostu nielegalnie wywozi się w te regiony świata, gdzie można je wprowadzić taniej, jednak za ogromną cenę dla społeczności lokalnych (jak choćby w Ghanie, gdzie odzyskuje się złom metalowy, by następnie odesłać go do Chin lub do Dubaju. Wiele z tych odpadów trafia do krajów Południa, gdzie powodują znaczne problemy związane z chorobami środowiskowymi.).

2.11 Ale są też skutki natury kulturowej. Według niektórych badań średni okres eksploatacji sprzętu AGD wynosi obecnie 6–8 lat, podczas gdy 20 lat temu wynosił 10–12 lat. Konsumentom słuszy się zastanawiać, dlaczego czas użytkowania kupowanych przez nich produktów jest coraz krótszy, skoro wszędzie tak bardzo ceni się innowacyjność. Zaufanie obywateli Europy do ich przemysłu rośnie wraz z trwałością

produktów i zmniejsza się, gdy niemal nowy sprzęt szybko staje się przestarzały. Dlatego zwłaszcza teraz, gdy niemal wszystkie badania opinii publicznej wskazują na skrajny dystans dzielący obywateli Europy od przemysłu, jasne jest, że europejscy konsumenci nie będą przyjaźnie nastawieni do zakładów produkujących buble bez możliwości naprawy. To wyjaśnia także, dlaczego 92 % Europejczyków⁽²⁾ chce oznaczyć na temat długości cyklu życia (lub użytkowania) produktów. Konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich wiąże się także z odzyskaniem zaufania konsumentów.

2.12 Na koniec trzeba też wspomnieć o skutkach gospodarczych. Znaczna część przedsiębiorstw, o których mowa w kontekście tych praktyk, należy do sektora zaawansowanej technologii i ich wyroby są często importowane do Europy. Zatem UE, podejmując tę kwestię, daje możliwość firmom europejskim, by poprzez swoje podejście do wymogów trwałości, pozytywnie wyróżniały się na tle innych.

2.13 EKES bynajmniej nie lekceważy innych aspektów – może mniej namacalnych, lecz równie istotnych. Biorąc pod uwagę wydźwięk symboliczny, podjęcie kwestii zaplanowanego ograniczenia żywotności produktów jest z definicji elementem propagowanego przez nas zrównoważonego rozwoju, który podkreślaliśmy we wszystkich naszych pracach związanych z konferencją Rio+20. Dodatkowo w obliczu znaczenia, jakie w naszym społeczeństwie mają względy etyczne, dość problematyczne jest, że zadanie inżynierów polega na sztucznym przyspieszeniu starzenia się danego produktu, zaś celem reklamodawców jest zachęcenie do jego kupna, choć i jedni i drudzy wiedzą, że nie zwiększy to poziomu satysfakcji konsumenta.

Bruksela, 17 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁾ Sondaż Eurobarometru. „Postawy Europejczyków wobec tworzenia jednolitego rynku dla produktów ekologicznych”, („Attitudes of Europeans towards building the single market for green products”). Komisja Europejska. Flash 367. Lipiec 2013 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspierania potencjału wzrostu europejskiej branży piwowarskiej (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 67/06)

Sprawozdawca: **Ludvík JÍROVEC**

Współsprawozdawca: **Edwin CALLEJA**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

wspierania potencjału wzrostu europejskiej branży piwowarskiej.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 47 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Piwo to napój spożywany w społecznościach całej Europy od kilku tysięcy lat. Wprawdzie kultura piwna jest w Europie bardzo zróżnicowana – różne są rodzaje piwa i zwyczaje konsumpcyjne – jednak piwo odgrywa ważną rolę w każdym kraju Unii Europejskiej i stanowi nieodłączny element kultury, dziedzictwa i konsumpcji. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreśla stały rozwój sektora piwowarskiego oraz jego zdolność dostosowawczą i odporność, nawet w obecnych trudnych okolicznościach. Zauważa, że działalność tego sektora jest zgodna z celami strategii „Europa 2020” w poszczególnych priorytetowych obszarach: zatrudnienia, zrównoważoności, innowacji, edukacji i włączenia społecznego.

1.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca uwagę Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady i państw członkowskich na następujące kluczowe polityki, które powinny się zdecydowanie rozważyć, aby europejski sektor piwowarski mógł w pełni wykorzystać swój potencjał wzrostu. W szczególności EKES pragnie, by decydenci zadbali o następujące kwestie:

- osiągnięcie postępu w tworzeniu wyważonego otoczenia regulacyjnego, które umożliwi europejskim browarom każdej wielkości produkowanie i sprzedaż piwa w Europie i poza jej granicami;
- uwzględnienie piwa jako dziedziny priorytetowej, wymagającej wzajemnego pozytywnego traktowania, w umowach o wolnym handlu omawianych z innymi partnerami handlowymi UE;
- zachęcanie i większe nagłaśnianie konieczne dla zwiększenia uczestnictwa przedsiębiorstw i organizacji piwowarskich w programach na rzecz odpowiedzialności społecznej, zdrowia i edukacji wdrażanych na szczeblu UE i na szczeblu krajowym;

- uwzględnienie w większym stopniu skutków rozwoju polityki innowacji, polityki przemysłowej i rolnej dla branży piwowarskiej.

1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zachęca również do podejmowania działań na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, aby:

- dalej rozwijać partnerstwa z branżą piwowarską i organizacjami pozarządowymi mające na celu promowanie odpowiedzialnego spożycia i ograniczanie szkodliwych skutków picia alkoholu, włączając w to współpracę w propagowaniu odpowiedzialności za lekkomyślną reklamę i sprzedaż oraz unikaniu takich działań;
- wspierać inicjatywy sektora piwowarskiego na rzecz zrównoważenia środowiskowego w całym łańcuchu zaopatrzenia i dostaw na szczeblu europejskim i lokalnym;
- wykorzystać dynamikę w sektorze piwowarskim do tworzenia miejsc pracy, usuwając przeszkody dla dalszego wzrostu poprzez stworzenie na szczeblu państw członkowskich przewidywanego i ustabilizowanego otoczenia fiskalnego dla tego sektora i jego łańcucha dostaw oraz rozwiązując kwestię zakłóceń rynku wywoływanych fluktuacją stawek podatkowych; poprawa w tym względzie byłaby zgodna z duchem dalszej realizacji jednolitego rynku.
- dalej rozważać i rozwijać współpracę z władzami lokalnymi w związku z różnymi aspektami projektów zaangażowania społeczności oraz z możliwościami turystyki piwnej.

1.4 Zdaniem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przedsiębiorstwa piwowarskie powinny:

- bardziej aktywnie i odpowiedzialnie brać udział w różnych działaniach promujących produkty spożywcze kształtujące zdrowe nawyki żywieniowe w UE i krajach trzecich wspieranych przez izby handlowe, władze regionalne, państwa członkowskie i Komisję Europejską;

- kontynuować starania, by czynić branżę piwowarską atrakcyjną dla młodszych pokoleń pod względem potencjalnego stabilnego i właściwie opłacanego zatrudnienia, poprzez wspieranie programów praktyk zawodowych i szkolenia zawodowego;
- dalej wzmacniać współpracę z instytucjami badawczymi i edukacyjnymi, a w tym celu w większym stopniu uczestniczyć wraz ze swymi partnerami w unijnych programach badań naukowych, rozwoju i innowacji, a także w programach edukacyjnych i szkoleniowych;
- zwiększyć uczestnictwo w różnego rodzaju działaniach realizowanych w ramach funduszy regionalnych, strukturalnych i przeznaczonych dla MŚP.
- rozwijać istniejącą średnio- i długoterminową współpracę z lokalnymi producentami chmielu, zbóż i innych produktów niezbędnych w produkcji piwa;
- zachęcać do jak najszerzego stosowania oceny cyklu życia w browarnictwie jako narzędzia samoanalizy, z jednoczesnym uwzględnieniem ograniczeń, jakie z powodu niewystarczającego potencjału występują w małych browarach rodzinnych.

2. Europejski sektor piwowarski

2.1 Unia Europejska jest jednym z najważniejszych regionów produkcji piwa na świecie. W 2011 r. w ok. 4 tys. browarów rozsiansych po całej Europie warzono ponad 380 mln hektolitrow piwa⁽¹⁾. Ich produkty sprzedawano na całym świecie. Pod względem wielkości produkcji Unia Europejska, która dostarcza jedną czwartą produkcji światowej, jest jednym z największych graczy na rynku: dopiero niedawno wyprzedziły ją Chiny, lecz wciąż plasuje się przed Stanami Zjednoczonymi, Rosją, Brazylią i Meksykiem⁽²⁾.

2.2 Europejski przemysł piwowarski to sektor o bardzo zróżnicowanej strukturze. Składa się głównie z małych i średnich przedsiębiorstw i obejmuje zakłady o różnej wielkości: mikrobrowary, browary działające na skalę lokalną, regionalną albo krajową, a także cztery największe browary mające siedzibę w Europie⁽³⁾, które należą do światowej czołówki w tej branży. Zwiększenie liczby nowych małych browarów i mikrobrowarów w ostatnim dziesięcioleciu jest wyraźną oznaką potencjału innowacyjnego tego sektora oraz atutem w realizacji celu, którym jest zrównoważony rozwój.

2.3 Łańcuch dostaw powiązany z przemysłem browarniczym obejmuje operatorów lokalnych, ale także światowych liderów wśród słodowni, producentów wyposażenia oraz dostawców usług technicznych. Europejskie instytucje browarnictwa rozpowszechniają swą wiedzę na całym świecie. Wydarzenia takie jak kongres Europejskiej Konwencji Piwa czy indywidualne konferencje piwowskie przyciągają gości z całego świata.

2.4 Piwo należy do najważniejszych przetworzonych produktów rolnych. Wartość eksportu piwa wynosi 2 mld EUR⁽⁴⁾. Jest ono także objęte unijną polityką jakości produktów

rolnych⁽⁵⁾ w ramach systemów ChNP i ChOG⁽⁶⁾. Wartość sprzedaży pochodzącej z 23 oznaczeń geograficznych wynosi ponad 2,3 mld EUR⁽⁷⁾. Zróżnicowanie geograficzne piw w ramach tych systemów jest jednak ograniczone, ponieważ pochodzą one z mniej niż 1/3 krajów UE.

2.5 Główne składniki piwa są pochodzenia naturalnego. Należą do nich woda, zboże, chmiel i drożdże. Woda to najważniejszy surowiec stosowany w sektorze browarniczym. Stanowi ona średnio ok. 92 % objętości piwa. Dlatego też kluczowym problemem jest ochrona wód gruntowych. Ze względu na zastosowanie zboża (jęczmienia, pszenicy lub innych gatunków) jako źródła skrobi niezbędnej w produkcji piwa, kluczowe znaczenie dla browarów i słodowni mają powiązania z przedstawicielami sektora rolnego.

2.6 Unia Europejska jest także głównym podmiotem na światowym rynku chmielu – produkuje się go w 14 państwach członkowskich UE⁽⁸⁾, na powierzchni stanowiącej ok. jedną trzecią światowego arealu tej uprawy⁽⁹⁾. Głównym odbiorcą europejskich producentów chmielu jest browarnictwo. Konkurencja wśród producentów chmielu, a także zróżnicowane traktowanie w ramach polityki rolnej zachodzące między poszczególnymi państwami członkowskimi UE powinny zostać ponownie rozważone, jeśli mają zapobiegać zakłóceniom rynku, które mogłyby w dłuższej perspektywie wyrzucić szkodliwy wpływ na browary.

2.7 Zależność producentów piwa od sektora rolnego dostarczającego im surowców do produkcji spowodowała, że w ostatnich latach dotknął ich wzrost cen tych surowców wynikający ze zmiennej jakości plonów oraz wahań cen. Stosunki między dostawcami surowców i browarami powinny opierać się na zrównoważonym i długoterminowym podejściu, gdy jest to możliwe i potrzebne.

2.8 Całkowita sprzedaż piwa w 2010 r. sięgnęła 106 mld EUR (włącznie z VAT), co odpowiadało 0,42 % PKB UE. Szacuje się, że ponad 63 % europejskiej produkcji piwa kupowane jest w supermarketach i innych punktach sprzedaży detalicznej (kanał „off trade”). Pozostałe 37 % przypada na konsumpcję w sektorze hotelarsko-gastronomicznym (bary, puby, restauracje, tzn. kanał „on trade”).

3. Pokonywanie ekonomicznych wyzwań XXI wieku

Tendencje rynkowe i strukturalne

3.1 W ostatnich 15 latach europejski rynek piwa przechodził różnorodne przemiany związane z postępem technologicznym, inwestycjami, łączeniem przedsiębiorstw i powstawaniem nowych, a także z postawami konsumentów. Silny spadek spożycia, który zaznacza się od 2007 r., ma bezpośredni wpływ na działalność browarów. Po latach ekspansji na rynku Unii Europejskiej produkcja piwa znacząco się zmniejszyła – z 420 mln hektolitrow do 377 mln hektolitrow w 2011 r. W nadchodzących latach oczekuje się jednak ożywienia oraz

⁽¹⁾ Dane statystyczne „Brewers of Europe”, wydanie 2012, październik 2012 r.

⁽²⁾ Badanie Canadean nt. światowych tendencji na rynku piwa, 2012 r.

⁽³⁾ ABInbev, Carlsberg, Heineken, SABMiller (dane z 2013 r.).

⁽⁴⁾ Komisja Europejska, DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/index_en.htm.

⁽⁶⁾ ChNP – chroniona nazwa pochodzenia; ChOG – chronione oznaczenie geograficzne.

⁽⁷⁾ Komisja Europejska, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

⁽⁸⁾ Komisja Europejska, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, grudzień 2009 r.; Pavlovic M., luty 2012 r.

⁽⁹⁾ Komisja Europejska, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

dostrzega potencjał wzrostu, o ile warunki gospodarcze i regulacyjne zmieniają się na korzystniejsze.

3.2 Kryzys gospodarczy i spadek konsumpcji doprowadziły do restrukturyzacji sektora piwowarskiego w Europie, czemu sprzyjała konsolidacja działalności na kontynencie i inwestowanie poza UE przez większe grupy międzynarodowe i krajowe. Jednocześnie we wszystkich państwach wzrosła liczba mniejszych browarów, co poszerzyło asortyment oferowany konsumentom i potwierdziło postawę przedsiębiorczości wśród piwowarów, zgodnie z planem działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r.⁽¹⁰⁾ Jest to także korzystne zjawisko z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, ponieważ z reguły przyczynia się pośrednio do rozwoju turystyki regionalnej oraz do skrócenia cyklu produkcji i konsumpcji, co pozytywnie oddziałuje na środowisko.

3.3 Sytuacja gospodarcza miała także wpływ na to, że więcej piwa pito w domach, a mniej w barach czy restauracjach, czego skutkiem było zmniejszenie liczby miejsc pracy, a także spadek wartości dodanej i przychodów do skarbu państwa generowanych przez każdy litr piwa spożyty w UE⁽¹¹⁾. Silniejsze presje cenowe w sektorze detalicznym także miały wpływ na tę tendencję.

3.4 Rosnąca liczba browarów i innowacji produktowych doprowadziła też do pojawienia się nowych produktów, przynoszących korzyści konsumentom, społeczeństwu i środowisku. Pojawiły się szanse dla browarów każdej wielkości dzięki dywersyfikacji w stronę piw o niskiej zawartości alkoholu oraz piw bezalkoholowych, która doprowadziła do wzrostu sprzedaży. Dostępność piw ekologicznych również stale wzrasta.

Aspekty podatkowe

3.5 Sektor piwowarski przynosi rządów krajowym znaczące korzyści budżetowe. Produkcja i sprzedaż piwa generuje pokaźne przychody do skarbu państwa pochodzące z akcyzy, podatku VAT i podatków dochodowych, składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracowników i pracodawców w sektorze piwowarskim, jak również w innych sektorach, w których miejsca pracy są pośrednio związane z działalnością branży piwnej. W 2010 r. przychody te wyniosły ok. 50,6 mld EUR⁽¹²⁾.

3.6 Odporność sektora piwowarskiego na obecne trudności gospodarcze została także wystawiona na próbę przez zwiększenie obciążeń podatkowych – głównie akcyzy, ale także stawki VAT, szczególnie w sektorze hotelarsko-gastronomicznym. Podwyżki te zaostrzyły niepewną sytuację gospodarczą browarów, zwłaszcza w takich krajach, jak Węgry, Finlandia, Francja, Niemcy i Zjednoczone Królestwo⁽¹³⁾. Całkowita wartość dodana wytworzona w wyniku produkcji i sprzedaży piwa w UE spadła w okresie od 2008 do 2010 r. o 10 %⁽¹⁴⁾,

a łączna suma podatków pobranych w sektorze piwowarskim w UE zmniejszyła się o 3,4 mld EUR.

3.7 System akcyzowy na szczeblu unijnym i krajowym powinien brać pod uwagę wyjątkowe właściwości piwa, takie jak ogólnie niska zawartość alkoholu, proces warzenia, a także wkład, jaki sektor piwowarski wnosi na szczeblu lokalnym na rzecz społeczeństwa, tworzenia miejsc pracy i szerzej gospodarki. W tym celu piwo, jako napój fermentowany, powinno być traktowane na równych warunkach, a zatem minimalna zerowa stawka stosowana w przypadku wina i innych napojów fermentowanych powinna być zapisana także w unijnych przepisach dotyczących akcyzy nakładanej na piwo⁽¹⁵⁾.

3.8 Wyważona polityka akcyzowa na szczeblu krajowym i lepsze wykorzystanie istniejących mechanizmów współpracy w ramach administracji skarbowej może stać się instrumentem pozwalającym uniknąć handlu motywowanego względami podatkowymi oraz związanych z tym szkodliwych praktyk, pomagając w ten sposób utrzymać konkurencyjność sektora, zwłaszcza na obszarach przygranicznych.

3.9 Ze względu na znaczenie segmentu „on trade” w sprzedaży piwa⁽¹⁶⁾, polityka podatkowa może także odegrać rolę jako środek wspierający wzrost w sektorach „on-trade” i piwowarskim, wpływając pozytywnie na zatrudnienie na szczeblu lokalnym.

Handel międzynarodowy

3.10 Wobec niekorzystnych warunków europejska branża piwowarska nadal zachowuje odporność i konkurencyjność. Lokalne browary nadal utrzymują swą pozycję na rynkach przekraczających granice państwowe i granice UE. Wprawdzie większość europejskiej produkcji piwa sprzedawana jest na wewnętrznym rynku UE, jednak eksport do innych regionów świata od 2000 r. stale rośnie; od 2007 r. wzrost ten wyniósł 30 %. Do największych odbiorców eksportu należą USA, Kanada, Angola, Chiny, Szwajcaria, Tajwan, Rosja i Australia⁽¹⁷⁾. Ponadto browary europejskie są także dużymi inwestorami na wszystkich kontynentach i uczestniczą w różnych inicjatywach współpracy z browarami i dystrybutorami lokalnymi.

3.11 Możliwości utrzymania i poszerzenia obecności europejskiej branży piwowarskiej w krajach trzecich mogą jednak być zagrożone przez lokalne regulacje tworzące bariery handlowe, które utrudniają eksport piwa i inwestycje. Bariery te mogą przyjmować formę, oprócz cel, środków z zakresu ustawodawstwa, takich jak definicje produktu (np. Rosja) czy administracyjne procedury fiskalne (np. Albania, Turcja). Komisja Europejska i państwa członkowskie, we współpracy z sektorem piwowarskim, powinny odgrywać kluczową rolę w rozwiązywaniu tych i innych trudności, które pojawiają się niekiedy na rynkach zagranicznych.

⁽¹⁰⁾ COM(2012) 795 final.

⁽¹¹⁾ Ernst Young, The Contribution made by Beer to the European Economy [Wkład piwa w europejską gospodarkę], wrzesień 2011 r.

⁽¹²⁾ Ernst Young, wrzesień 2011 r.

⁽¹³⁾ Komisja Europejska, Tabele dotyczące podatków akcyzowych, 2013 r.

⁽¹⁴⁾ Ernst Young, wrzesień 2011 r.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 69 z 21.7.2006, s. 10.

⁽¹⁶⁾ Ernst Young, „The Hospitality Sector in Europe” [Sektor hotelarsko-gastronomiczny w Europie], wrzesień 2013 r.

⁽¹⁷⁾ Komisja Europejska, DG ds. Handlu.

3.12 Podczas gdy Unia Europejska w ramach odpowiednich umów handlowych stosuje zerową taryfę celną na import piwa, niektóre państwa nadal utrzymują opłaty celne jako środek zniechęcający do importu konkurencyjnych towarów z państw członkowskich UE. Kwestia ta podejmowana jest także w trwających negocjacjach w sprawie umów o wolnym handlu, a najnowsze umowy (np. między UE a Koreą Południową) przewidują stopniową obniżkę ceł. Jest to model, który powinno się szerzej rozpowszechnić.

3.13 Perspektywy obecności europejskich marek piwa na rynkach zagranicznych poprawiają także wydarzenia promocyjne, takie jak wystawy i targi oraz programy konsultacji organizowane przez Komisję Europejską w krajach trzecich. Udział browarów w odpowiednich przedsięwzięciach na miejscu był jak dotąd raczej niski z powodu ograniczonej świadomości potencjalnych korzyści oraz niedostatecznego nagłośnienia.

4. Zapewnianie zatrudnienia na wszystkich szczeblach

4.1 Sektor piwowski to nie tylko sama produkcja piwa. Obejmuje on także różnego rodzaju inną działalność, począwszy od pozyskiwania surowców rolnych, które stanowią sedno procesu warzenia piwa, a skończywszy na branży hotelarsko-gastronomicznej i sektorze detalicznym. Browary w Unii Europejskiej zapewniają łącznie ponad 128 800 bezpośrednich miejsc pracy. Dalsze 2 miliony związane są pośrednio z produkcją i sprzedażą piwa, co stanowi ok. 1 % wszystkich miejsc pracy w samej tylko UE ⁽¹⁸⁾, o zróżnicowanym potencjale zatrudnienia.

4.2 Unijne cele dotyczące inteligentnej, zrównoważonej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu, zawarte w strategii „Europa 2020”, znajdują odzwierciedlenie w charakterystycznych cechach sektora piwowarskiego. Browary działają we wszystkich krajach europejskich i wspierają ponad 2 mln miejsc pracy, co wynika z wysokich wydatków na towary i usługi oraz znacznych obrotów generowanych w sektorach hotelarsko-gastronomicznym i detalicznym. Ponad 73 % miejsc pracy powstałych dzięki piwu to zatrudnienie w dziedzinie hotelarsko-gastronomicznej.

4.3 Jako że sektor hotelarsko-gastronomiczny także odgrywa zasadniczą rolę w tworzeniu miejsc pracy i wzroście gospodarki – nie tylko bezpośrednio w związanych z nim przedsiębiorstwach, ale pośrednio także w dużej części gospodarki europejskiej – środki na rzecz jego rozwoju mają podstawowe znaczenie dla zatrudnienia, zwłaszcza wśród młodych i nisko wykwalifikowanych pracowników, bez stosowania rozwiązań, takich jak niestabilne warunki pracy i niskie wynagrodzenia.

4.4 Ta wyjątkowa różnorodność stanowi połączenie dziedzictwa, kultury i nowoczesności. Stwarza także rozmaite możliwości wykorzystania kwalifikacji siły roboczej w browarach i w powiązanych z nimi przedsiębiorstwach. Oprócz działalności w zakresie zaopatrzenia i dostaw należy dalej rozwijać potencjał w dziedzinie gastronomii i turystyki, tak by zwiększyć zatrudnienie poprzez działalność własną browarów, a także poprzez unijne i krajowe programy finansowania.

4.5 Światowa sytuacja gospodarcza odbiła się także na branży piwowarskiej: w latach 2008–2010 bezpośrednie zatrudnienie spadło o 9 % w wyniku niższego spożycia piwa. Mimo spadku spożycia, spowodowanego trudną sytuacją gospodarczą w Europie, całkowita liczba browarów (w tym mikrobrowarów) w Europie w 2010 r. (3 638) była wyższa niż w 2008 r. (3 071). Ponadto liczba ta stale rośnie, przez co tworzy się dalszy potencjał zatrudnienia. Potencjałowi temu nie powinny zagrażać środki ograniczające sprzedaż lub szkodliwe środki fiskalne. Należy go raczej wzmacniać poprzez kształcenie i szkolenie zawodowe, nawet na wyższych poziomach, aby tworzyć miejsca pracy wyższej jakości w tym sektorze.

5. Wkład w realizację celów dotyczących zrównoważenia środowiskowego

5.1 Europejska branża piwowarska musi podjąć działania w odpowiedzi na szereg celów związanych z efektywnością energetyczną, ograniczeniem emisji dwutlenku węgla oraz wykorzystaniem zasobów. Jest to element jej zaangażowania na rzecz zrównoważonego rozwoju. Dokonane w ostatnich latach inwestycje prowadzą do zmniejszenia zużycia zasobów naturalnych, ograniczenia ilości produkowanych odpadów oraz konsekwentnego odzyskiwania materiałów wtórnych powstających w procesie produkcyjnym.

5.2 Browary wykazały zaangażowanie na rzecz środowiska naturalnego, podejmując kroki i inwestycje, które przyniosły efekty w postaci ograniczenia zużycia energii i emisji dwutlenku węgla, zmniejszenia produkcji ścieków, a także zmian w sposobie pakowania. Sektor piwowarski opracował także wytyczne dotyczące najlepszych dostępnych technik (BAT), w których podkreśla się rolę zrównoważonego zarządzania i które mogą służyć jako punkt odniesienia dla zaangażowania na rzecz realizacji celów w zakresie ochrony środowiska. Należy zachęcać do korzystania z ocen cyklu życia jako narzędzia samooceny, aby objąć jak najszersze spektrum branży piwowarskiej, z jednoczesnym uwzględnieniem ograniczeń, z jakimi borykają się małe browary rodzinne z powodu niedoborów mocy przerobowej.

5.3 W latach 2008–2010 sektor piwowarski kontynuował te wysiłki mimo pogarszającej się sytuacji biznesu. W rezultacie osiągnięto zmniejszenie zużycia wody o 4,5 %, a energii o 3,8 % na 1 hektolitr wyprodukowanego piwa. Szacuje się, że ograniczono także emisje CO₂ o 7,1 % ⁽¹⁹⁾.

5.4 Jakość wody i jej zużycie to istotne czynniki w procesie warzenia piwa. Dlatego właściwa gospodarka wodna ze strony dostawców wody i browarów jest konieczna, by zagwarantować zrównoważony charakter produkcji piwa. W związku z tym należy podjąć odpowiednie środki ostrożności i zadbać o to, by poszukiwania gazu łupkowego nie doprowadziły do zanieczyszczenia zasobów wód gruntowych dla konsumentów, w tym użytkowników przemysłowych. Jeśli chodzi konkretnie o przemysł piwowarski, EKES zauważa, że browary holenderskie i niemieckie już teraz śledzą rozwój sytuacji w tej dziedzinie z głębokim niepokojem.

⁽¹⁸⁾ Ernst Young, wrzesień 2011 r.

⁽¹⁹⁾ CampdenBRI / KWA, The Environmental Performance of the European Brewing Sector [Wyniki europejskiego sektora piwowarskiego w zakresie efektywności środowiskowej], maj 2012 r.

5.5 Z surowców używanych do produkcji piwa powstają w procesie jego warzenia inne wartościowe produkty (produkty uboczne). Są one bardzo cenione i wykorzystywane w innych procesach przemysłowych lub jako surowce do konkretnych celów lub wyrobów, takich jak produkty farmaceutyczne, zdrowa żywność, odnawialne źródła energii, zastosowania przemysłowe, pasze dla zwierząt i produkty rolne⁽²⁰⁾, kosmetyki czy produkty spa. Produkty te spełniają rygorystyczne normy jakości i są zgodne z surowymi wymogami ustawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa żywności i pasz oraz z innymi przepisami. Znaczenie i wartość produktów ubocznych piwowarstwa skłoniła browary do nawiązywania długoletnich umów w zakresie dostaw z handlowcami i użytkownikami końcowymi.

6. Odpowiedzialny podmiot w społeczności

6.1 W minionych latach przedsiębiorstwa i stowarzyszenia branży piwowarskiej we wszystkich krajach europejskich podejmowały inicjatywy mające na celu podnoszenie świadomości co do odpowiedzialnej konsumpcji, poszerzanie wiedzy konsumentów, zapewnienie odpowiedzialnej reklamy i odpowiedzialnego marketingu, szerzenie informacji prewencyjnej oraz powstrzymanie konsumentów przed nieodpowiedzialnymi zachowaniami. Szereg takich inicjatyw było podejmowanych w ramach partnerstw, zyskały one także uznanie władz krajowych jako istotny wkład na rzecz społeczeństwa oraz zostały uwzględnione na szczelbu europejskim w ramach Europejskiego Forum Alkoholu i Zdrowia⁽²¹⁾.

6.2 Rządy, browary oraz inne podmioty gospodarcze i grupy społeczeństwa obywatelskiego – w oparciu o te inicjatywy – powinny wspólnie organizować kampanie propagujące odpowiedzialne spożycie piwa, które może być w pełni zgodne ze zdrowym trybem życia dorosłego człowieka, a także zniechęcające do nadużywania alkoholu.

6.3 Ze względu na lokalny charakter piwa browary europejskie są też silnie zakorzenione w społecznościach lokalnych i wspierają wiele różnego rodzaju działań. Sektor piwowarski wydaje rocznie w UE ponad 900 mln EUR na rzecz społeczności⁽²²⁾, wspierając szeroki zakres działań na szczelbu lokalnym i regionalnym.

6.4 Zarówno tak branża, jak i inne zainteresowane strony są bardzo zaangażowane na rzecz wdrażania inicjatyw dotyczących odpowiedzialności przedsiębiorstw i instytucji w dziedzinie przeciwdziałania szkodliwym skutkom spożycia. Zaangażowanie to należy uwzględnić w zrównoważonych ramach regulujących politykę informacji marketingowych i handlowych prowadzoną przez browary⁽²³⁾.

6.5 Zważywszy na istotną rolę, jaką piwo odgrywa w obszarach kultury, dziedzictwa i konsumpcji, należy rozważyć inicjatywę unijną dotyczącą finansowania organizacji specjalistycznych szkoleń dla nauczycieli i wychowawców szkół wszystkich szczebli, poświęconych aspektom zdrowotnym, jak również społecznym i kulturowym spożywania napojów fermentowanych.

7. Utrzymanie roli w dziedzinie badań, edukacji i innowacji

7.1 Rola edukacji i badań naukowych ma kluczowe znaczenie dla dalszego utrzymania zaangażowania ze strony sektora. Kształcenie i badania prowadzone są przez wyższe uczelnie, szkoły piwowarskie, instytuty technologii żywienia oraz za pośrednictwem innych sieci. Trzeba kontynuować organizowanie forów służących wymianie wiedzy, tak by utrzymać pozycję Europy jako wiodącego ośrodka badań prowadzonych przez browary, ich partnerów, naukowców oraz zainteresowane osoby prywatne.

7.2 Należy wspierać zdolności badawcze i potencjał w tym zakresie, ponieważ browary odgrywają istotną rolę jako partner przemysłowy w wielu dziedzinach związanych z technologią żywności i browarnictwa, aspektami zdrowotnymi czy efektywnością środowiskową. Większy udział w europejskiej przestrzeni badawczej, programie „Horyzont 2020” i innych platformach technologicznych zwiększyłby istniejący potencjał⁽²⁴⁾.

7.3 Wsparcie wysiłków sektora piwowarskiego na rzecz promowania doskonałości zgodnie z najwyższymi standardami naukowymi w zakresie właściwości piwa i wpływu jego spożycia na zdrowie i zachowanie także może przyczynić się do poprawy informacji i edukacji w tej istotnej dziedzinie. Wszystkie zaangażowane strony mogłyby rozważyć wzmocniony udział w programach finansowania i współpracy UE.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Bamforth, C. (2009) „Contraception, Charcoal and Cows: The World of Brewery Co-Products” [Antykoncepcja, węgiel i krowy: świat produktów ubocznych przemysłu piwowarskiego], Brew. Guardian, 138(1), 24-27.

⁽²¹⁾ The Brewers of Europe, „European beer pledge: 1st year report” [„Zobowiązanie europejskiego sektora piwowarskiego: sprawozdanie z pierwszego roku”], kwiecień 2013 r.

⁽²²⁾ Sponsorship ideas, „Supporting local communities: Assessing the contribution of local brewers” [Wspieranie społeczności lokalnych: Ocena wkładu browarników lokalnych], maj 2011 r.

⁽²³⁾ Dz.U. C 48 z 21.2.2002, s. 130.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 82.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie nieuregulowanej imigracji drogą morską w regionie Morza Śródziemnego (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 67/07)

Sprawozdawca: **Panagiotis GKOFAS**

Współsprawozdawca: **Stefano MALLIA**

Dnia 17 września 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

nieuregulowanej imigracji drogą morską w regionie Morza Śródziemnego.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 183 do 3 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Nieuregulowana imigracja jest tematem, który EKES poruszał wielokrotnie, analizując go z różnych punktów widzenia ⁽¹⁾. Zjawisko nieuregulowanej imigracji jest bardzo złożone i wieloaspektowe, wymaga zarówno środków krótko-, jak i długoterminowych. W niniejszej opinii skupimy się na wymienionych poniżej punktach.

1.2 W tym kontekście Komitet przepełnia głęboki smutek w związku ze śmiercią co najmniej 311 afrykańskich migrantów (a prawdopodobnie wielu więcej) w dwóch przypadkach zatonięcia łodzi, które wydarzyły się ostatnio u wybrzeży Lampedusy. Mimo że nie ma jednej przyczyny tej tragedii, Komitet uważa, że wypadki te obrazują szerszą problematykę nieuregulowanej imigracji drogą morską do UE i że istnieje związek przyczynowo-skutkowy między tymi wypadkami a oczywistą niemożnością ustalenia zadowalającej, spójnej i opartej na solidarności polityki UE dotyczącej nieuregulowanej imigracji, w tym polityki w zakresie ratownictwa i schodzenia na ląd. Komitet wzywa UE i jej państwa członkowskie do uznania tych wypadków za sygnał ostrzegawczy i zadziałania zgodnie z zaleceniami niniejszej opinii, zanim dopuści się do kolejnej tragedii. Tragedie na Lampedusie potwierdzają, że UE zdecydowanie musi zająć się nieuregulowaną imigracją i kontrolą granic jako problemem w skali europejskiej.

1.3 **Prawa człowieka:** Komitet z zaniepokojeniem obserwuje w Europie oznaki nietolerancji, rasizmu i ksenofobii wobec imigrantów, wobec „innych”, oraz obawia się, że skutki społeczne obecnego kryzysu finansowego mogą doprowadzić do nasilenia się tych zjawisk. Aby zapobiegać takim postawom, decydenci polityczni, liderzy społeczni i środki masowego przekazu muszą wykazać się dużą odpowiedzialnością i pedagogicznym podejściem pod względem politycznym i społecznym. Jeśli chodzi o imigrantów o nieuregulowanym statusie, praw

człowieka trzeba przestrzegać w każdej chwili, gdy zostali uratowani lub zatrzymani, gdy przyznano im status ochrony, gdy znajdują się w nieuregulowanej sytuacji „nieudokumentowanej” lub gdy zostali odesłani do kraju pochodzenia.

1.4 **Ratowanie życia na morzu:** należy ratować każdą osobę, której życie jest zagrożone na morzu lub która znajduje się w sytuacji zagrożenia, także imigrantów o nieuregulowanym statusie.

1.5 **Zejście na ląd:** UE musi przyjąć politykę dotyczącą schodzenia na ląd, która nie zwiększałaby obciążenia tych państw członkowskich, już i tak już zmuszonych do radzenia sobie z nadmiernym napływem migrantów. Trzeba rozwiązać kwestię schodzenia na ląd zgodnie z zasadą zejścia z pokładu w najbliższym bezpiecznym miejscu pod warunkiem, że dany kraj jest stroną wszystkich umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka i jest monitorowany przez organizacje praw człowieka.

1.6 **Prawo do azylu i przyznawanie azylu:** należy zagwarantować stosowanie zasady *non-refoulement* na granicach oraz sprawić, by wszystkie osoby wymagające międzynarodowej ochrony mogły przedstawić swój wniosek w UE. Wnioski takie muszą zostać rozpatrzone przez uprawnione do tego władze krajowe. W tym kontekście trzeba stworzyć skuteczniejszy system rozpatrywania wniosków o azyl. EKES popiera współpracę z krajami trzecimi, by mogły one wzmocnić swoje systemy azylu i ściślej spełniać międzynarodowe normy.

1.7 **Repatriacja imigrantów o nieuregulowanym statusie:** dyrektywa w sprawie powrotów ⁽²⁾ stwarza europejskie ramy prawnych i proceduralnych gwarancji ochrony ⁽³⁾, które EKES ocenia pozytywnie, jak np. skuteczne środki odwoławcze służące do zaskarżenia decyzji dotyczących powrotu przed

⁽¹⁾ COM(2011) 248, Luis Miguel Pariza Castaños;
COM(2011) 743, Luis Miguel Pariza Castaños, Brenda King;
COM(2011) 750, 751, 752, 753, Luis Miguel Pariza Castaños;
COM(2008) 359, Luis Miguel Pariza Castaños, Ana Bontea.

⁽²⁾ Dyrektywa 2008/115/WE.

⁽³⁾ Np. artykuły 12 ust. 1 i 2, art. 13 ust. 1, 2, 3 i 4, art. 14 ust. 1 i 2 dyrektywy.

właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub innym właściwym i niezależnym organem; a także nieodpłatną pomoc i reprezentację prawną, pewne gwarancje podczas oczekiwania na powrót i warunki środków detencyjnych. Komitet proponuje, aby europejska polityka w zakresie powrotów wspierała ich dobrowolny charakter oraz opierała się na jak największym poszanowaniu wartości humanitarnych, gdyż od tego zależy legitymizacja i wiarygodność europejskiej polityki migracyjnej poza UE. W art. 19 Karty praw podstawowych zapisano wyraźny zakaz wydań zbiorowych oraz zagwarantowano, że nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu – jest to zasada *non-refoulement* (art. 4 i 19 karty).

1.8 Kompleksowa europejska polityka w dziedzinie nieuregulowanej migracji na zasadzie solidarności: zdaniem EKES-u, w trosce o zapewnienie poszanowania podstawowych praw, należy zwiększyć solidarność w ramach UE z tymi państwami członkowskimi, które ze względu na swoje położenie geograficzne muszą przyjmować dużo osób, które jako ofiary sieci przestępczych zajmujących się przemytem ludzi lub handlem ludźmi, przybywają w sposób nielegalny. Granice UE, w tym granice morskie państw członkowskich w obszarze Morza Śródziemnego, są granicami wszystkich państw członkowskich UE, wobec czego odpowiedzialność za ich właściwą ochronę powinna być dzielona przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z traktatami. Chodzi nie tylko o okazanie solidarności, lecz także o to, by państwa członkowskie przyjmowały na siebie odpowiedzialność dzięki mechanizmom umożliwiającym dzielenie się obciążeniami wynikającymi z nieuregulowanej migracji. Wobec tego należy okazać solidarność z państwami członkowskimi, które położone są na zewnętrznych granicach UE, i wesprzeć je mechanizmami umożliwiającymi przesiedlenie osób ubiegających się o azyl wewnątrz UE, dzięki czemu rozłoży się obciążenie tym zadaniem. EKES zdecydowanie popiera wdrożenie europejskiego klucza dystrybucji w formie opisanej w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie zwiększenia solidarności wewnątrz UE w dziedzinie azylu – (2012/2032 INI).

1.9 Spisanie umów z krajami trzecimi: głównym celem rozmów w kwestiach migracji i mobilności, jakie UE prowadzi z krajami trzecimi, powinno być ułatwienie migracji legalnej i uporządkowanej, zagwarantowanie międzynarodowego prawa do azylu, zmniejszenie nieuregulowanej migracji i walka z sieciami przestępczymi handlującymi ludźmi. Współpraca z krajami trzecimi jest często istotnym warunkiem wstępnym faktycznego wdrożenia procedur repatriacyjnych. Należy ją więc zacieśnić, by osiągnąć lepsze wyniki. Jednocześnie należy udzielić wsparcia niektórym krajom tranzytowym, by umożliwić im lepsze zarządzanie granicami oraz zbudowanie zdolności w zakresie udzielenia ochrony tym, którzy jej potrzebują.

1.10 Europejska Agencja ds. Granic – Frontex: Frontex powinien nadal być przekształcany, by stać się prawdziwie europejską agencją ds. granic zewnętrznych, spełniającą rolę koordynującą w stosunku do wspólnych działań UE na granicach zewnętrznych państw członkowskich. W tym względzie trzeba podjąć więcej wysiłków, by wdrożyć koncepcję europejskich zespołów straży granicznych, co podkreślono w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego na temat Fronteksu (A7-0278/2011). Należy też poszerzyć zakres działań tej

agencji, tak by mogła ona więcej uwagi poświęcić zapobieganiu niepożądanym zjawiskom. Oczywiście jest, że jeśli rola agencji ma być skuteczniejsza, to trzeba na nią przeznaczyć więcej środków. Jednakże prowadzenie wspólnych działań koordynowanych przez agencję (i ich wpływ na prawa podstawowe oraz gwarancje administracyjne przewidziane w kodeksie granicznym) powinno podlegać demokratycznej kontroli Parlamentu i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA).

1.11 EASO: Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu powstał dość niedawno. Oczekuje się więc, że niebawem zacznie w pełni wywiązywać się ze swych zadań, zwłaszcza ze swej roli w poszukiwaniu trwałych rozwiązań i wychodzeniu naprzeciw wyzwaniom związanych z solidarnością wewnątrz UE, zgodnie z podjętymi zobowiązaniami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie EASO. Urząd powinien mieć możliwość wyraźnego wskazania rozbieżności w procedurach azylowych państw członkowskich i w przepisach prawnych, a także proponowania niezbędnych zmian.

1.12 Przeciwdziałanie przemytowi ludzi i zwalczanie go: EKES podkreśla jednocześnie, że trzeba podjąć wszelkie możliwe wysiłki, by stanowczo zwalczać przestępczość zorganizowaną. Nie należy oszczędzać środków na ściganie i stawianie przed wymiarem sprawiedliwości osób, które ułatwiają przemyt ludzi. W tej kwestii ważne jest, by starać się o uzyskanie pomocy ze strony rządów krajów trzecich.

1.13 Finansowanie: EKES podkreśla, że cała kwestia zahamowania przepływu imigrantów i zarządzania nim w całości dotyczy Unii Europejskiej (UE) i że musi to znaleźć odzwierciedlenie w podziale finansowych kosztów na narzędzia, które są konieczne z punktu widzenia stosowania skutecznej polityki. Popiera propozycję Komisji, by od 2014 r. bardziej elastycznie zarządzać Funduszem Migracji i Azylu oraz Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

2. Wprowadzenie

2.1 Wspólna polityka migracyjna musi się opierać na całościowym podejściu, które uwzględni różnorodne aspekty, takie jak: sytuacja demograficzna i sytuacja na rynkach pracy, poszanowanie praw człowieka, równe traktowanie i niedyskryminacja, przepisy dotyczące przyjmowania nowych imigrantów, sytuacja imigrantów o nieuregulowanym statusie, przyjmowanie i ochrona osób ubiegających się o azyl, walka z sieciami przestępczymi zajmującymi się przemytem ludzi, współpraca z krajami trzecimi, europejska solidarność, polityka społeczna i integracja.

2.2 Ostatnie lata przyniosły wydarzenia, deklaracje i decyzje polityczne, które Komitet obserwuje z rosnącym zaniepokojeniem, gdyż szerzą one wśród Europejczyków odwieczną i dobrze znaną chorobę: ksenofobię i wykluczający obcych nacjonalizm. Mniejszości i imigranci są dyskredytowani, znieważani oraz padają ofiarą agresywnej i dyskryminacyjnej polityki.

2.3 Kwestia nieuregulowanej migracji jest szczególnie poważna i złożona, na co wskazują tabele zamieszczone w załączniku do niniejszego dokumentu. Ponadto odnosi się ona do całej Unii Europejskiej i tak należy ją traktować. Imigranci o nieuregulowanym statusie, którzy przekraczają granice południowe, niezmiennie starają się osiedlić w innych krajach UE.

2.4 Ze względu na to, że obszar Schengen nie ma wewnętrznych granic, kwestia nieuregulowanej migracji dotyczy całej Europy i musi być rozwiązana za pomocą skutecznej wspólnej polityki europejskiej.

2.5 EKES szczegółowo zbadał temat nieuregulowanej migracji, a swe zapatrywania przedstawił w szeregu opinii przyjętych znaczną większością głosów.

2.6 Opinie te obejmują analizę przyczyn nieuregulowanej migracji do UE, a zarazem wskazują na brak kompleksowej polityki UE w tej dziedzinie. Innymi słowy, prace nad wspólną polityką migracyjną i azylową UE oraz daleko idącą harmonizacją przepisów postępują zbyt wolno. Obszernie odniesiono się w nich także do skutków tego problemu i zaproponowano szereg rozwiązań.

2.7 Tysiące imigrantów o nieuregulowanym statusie przybywa do UE drogą morską. Oznacza to, że kwestię nieuregulowanej migracji drogą morską, która zdaniem Fronteksu dotyczy głównie regionu Euromed, należy potraktować odrębnie.

2.8 Podstawowym celem opinii jest zbadanie zjawiska nieuregulowanej migracji drogą morską, a jednocześnie odniesienie się do głównych kwestii związanych ogólnie z nieuregulowaną migracją, tak by znaleźć kompleksowe rozwiązania zapewniające opracowanie polityki migracyjnej, która byłaby skuteczna, ludzka i możliwa do sfinansowania.

3. Analiza problemu

3.1 Prawa człowieka

3.1.1 Prawa człowieka w odniesieniu do imigrantów o nieuregulowanym statusie muszą być przestrzegane w każdej chwili – od momentu, gdy zostali uratowani lub zatrzymani, do chwili, gdy przyznano im ochronę lub gdy zostali odesłani do kraju pochodzenia. Nieuregulowana migracja drogą morską często prowadzi do utraty życia. W tym kontekście EKES podkreśla znaczenie przestrzegania podstawowych praw człowieka we wszystkich okolicznościach. EKES zaproponował, by Agencja Praw Podstawowych monitorowała również kontrolę granic i operacje Fronteksu. Komitet popiera działania forum konsultacyjnego Fronteksu i wyraża zainteresowanie współpracą z nim.

3.2 Ratowanie życia na morzu

3.2.1 Państwa członkowskie i prywatne statki są zobowiązane ratować każdą osobę, która jest zagrożona na morzu. Objęłoby to migrantów i przemytników lub handlarzy, którzy świadomie podjęli ryzyko. W wielu wypadkach sieci przestępców handlujące osobami ubiegającymi się o azyl czy też nielegalnymi imigrantami lub przemycającymi te osoby narażają je na duże ryzyko. Agencje i organizacje pozarządowe informują, że w Morzu Śródziemnym co roku giną w takich okolicznościach tysiące osób i że w niektórych przypadkach nie otrzymały one pomocy i nie zostały uratowane przez statki przepływające w pobliżu.

3.3 Zejście na ląd

3.3.1 W ostatnich latach prowadzone na wodach międzynarodowych Morza Śródziemnego akcje ratunkowe, które niepotrzebnie narażyły życie wielu osób, doprowadziły do sporów prawnych i politycznych. EKES podkreśla, że kwestię zejścia na ląd należy rozwiązać na podstawie zasady opuszczenia pokładu w najbliższym bezpiecznym miejscu pod warunkiem, że dany kraj jest stroną wszystkich umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka i jest monitorowany przez organizacje praw człowieka. W odniesieniu do misji Fronteksu, EKES stanowczo nie zgadza się z twierdzeniem, że migranci zawsze powinni być przyjmowani do państwa członkowskiego, w którym misje te są prowadzone. Taka polityka prowadzi do co najmniej dwóch problemów: (i) jeszcze bardziej zwiększa presję migracyjną w danym państwie członkowskim, który i tak już boryka się z dużym obciążeniem, do tego stopnia, że państwa członkowskie najbardziej potrzebujące interwencji Agencji nie mogłyby przyjąć misji Fronteksu; (ii) jest to szkodliwe dla uratowanych osób, gdyż będą one musiały zostać przetransportowane do kraju goszczącego misję Fronteksu, a nie do miejsca, które byłoby dla nich najodpowiedniejsze w danych warunkach (zazwyczaj najbliższego bezpiecznego miejsca).

3.4 Prawo do uzyskania i przyznawanie azylu

3.4.1 EKES wzywa UE do dalszego przyjmowania elementów wspólnego systemu azylowego o wysokim poziomie harmonizacji. W rozporządzeniu dublińskim określono zakres odpowiedzialności wszystkich państw członkowskich w zakresie rozpatrywania wniosków o azyl. Komitet zwracał już uwagę, że z systemem tym wiążą się liczne problemy. Należy poprosić osobę ubiegającą się o azyl o wskazanie państwa członkowskiego, w którym chciałaby, by rozpatrzone jej wnioski. W swej opinii w sprawie zielonej księgi⁽⁴⁾ Komitet zaproponował, by „starający się o azyl mieli prawo wolnego wyboru kraju, do którego składają wniosek, oraz by w tej perspektywie państwa członkowskie już obecnie były zachęcane do stosowania klauzuli humanitarnej przewidzianej w art. 15 ust. 1 rozporządzenia”.

3.4.2 W dziedzinie współpracy między państwami członkowskimi uruchomiono szereg działań realizowanych w ramach grupy ekspertów krajowych Eurasil, której przewodniczy Komisja. Ustanowiono także mechanizm solidarności finansowej poprzez utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Począwszy od 2014 r., Fundusz Migracji i Azylu będzie dysponował większymi zasobami i zyska większą elastyczność w sytuacjach kryzysowych.

3.4.3 Wnioski o ochronę złożone przez osoby ubiegające się o azyl muszą być rozpatrywane w świetle europejskich przepisów dotyczących azylu i przyznawania ochrony międzynarodowej. Ci, którym jest ona faktycznie potrzebna, powinni ją otrzymać.

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u z 12 marca 2008 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77–84.

3.4.4 EKES powtórnie podkreśla, że sposób traktowania i gwarancje, jakie powinny otrzymywać osoby ubiegające się o azyl w punktach granicznych, powinny być takie same, jak w przypadku osób składających swój wniosek na terytorium państwa członkowskiego.

3.4.5 Komitet wzywa do większego zaangażowania UE na rzecz likwidacji sieci przestępczych handlujących ludźmi, lecz uważa, że niektóre strategie zwalczania nieuregulowanej migracji prowadzą do poważnego kryzysu polityki azylowej w Europie. Komitet sugerował w wielu opiniach⁽⁵⁾, iż walka z nielegalną migracją nie może powodować nowych utrudnień w ubieganiu się o azyl, a urzędnicy zajmujący się kontrolami na granicach muszą zostać odpowiednio przeszkoleni, tak by zostało zagwarantowane prawo do azylu.

3.4.6 EKES popiera propozycje przedstawione przez UNHCR i dotyczące powołania grup ekspertów ds. azylu, którzy uczestniczyć będą we wszystkich operacjach kontroli granic na terytorium UE.

3.4.7 Szczególnie ważne jest wskazanie na to, że tysiące osób, które przybywają do UE, nie zwracają się o przyznanie azylu dlatego, że są migrantami ekonomicznymi. Głównym powodem ich przybycia do UE jest dalsze przemieszczenie się do innych krajów europejskich, a nie pozostanie w kraju, do którego najpierw docierają.

3.4.8 Partnerstwa na rzecz mobilności nie powinny oznaczać, że kraje partnerskie muszą ponosić pełne koszty procedur azylowych osób, które przejeżdżają przez ich terytorium. UE powinna okazać swe wsparcie za pośrednictwem Funduszu Migracji i Azylu. Fundusz ten powinien przyczynić się do ustanowienia mechanizmów i struktur umożliwiających rozpatrywanie wniosków o azyl i podejmowanie decyzji w tej sprawie w rozsądnym czasie w ramach wewnętrznych gwarancji prawnych.

3.4.9 EKES wzywa UE do dalszego przyjmowania elementów wspólnego systemu azylowego o wysokim poziomie harmonizacji. Wnioski o azyl powinny być rozpatrywane nie tylko w kraju wjazdu, ale także w innych państwach członkowskich. Należy poprosić osobę ubiegającą się o azyl o wskazanie państwa członkowskiego, w którym chciałaby, by rozpatrzo-

jej wniosek. W swej opinii w sprawie zielonej księgi⁽⁶⁾ Komitet zaproponował, by „starający się o azyl mieli prawo wolnego wyboru kraju, do którego składają wniosek, oraz by w tej perspektywie państwa członkowskie już obecnie były zachęcane do stosowania klauzuli humanitarnej przewidzianej w art. 15 ust. 1 rozporządzenia”. Pozwala to na szybsze rozpatrywanie wniosków i na rozładowanie zatoru biurokratycznego w kraju wjazdu. EKES opowiada się za współpracą UE z krajami trzecimi, by poprawić system azylowy i dostosować go do standardów międzynarodowych. W ramach zewnętrznego wymiaru polityki azylowej poczyniono postępy na takich polach, jak wsparcie państw trzecich o dużym napływie uchodźców (należy wyróżnić regionalne programy ochrony, które są właśnie wdrażane) czy przesiedlenia uchodźców wewnątrz UE.

3.5 Repatriacja imigrantów o nieuregulowanym statusie

3.5.1 Powrót migrantów, którzy dostali się na terytorium UE w sposób nieuregulowany, musi być organizowany w sposób bardzo ostrożny. W tym względzie umowy z krajami trzecimi w zakresie powrotów mają istotne znaczenie dla zapewnienia pełnego poszanowania praw migrantów powracających do kraju.

3.5.2 Partnerstwa na rzecz mobilności powinny obejmować procedury powrotu przede wszystkim w oparciu o zasadę dobrowolnego powrotu oraz ustanowione systemy wsparcia⁽⁷⁾. W przypadku wdrażania procedur przymusowego powrotu trzeba zadbać o ich przeprowadzenie w jak największym poszanowaniu praw człowieka przysługujących osobom wydalanym, w świetle zaleceń Rady Europy⁽⁸⁾.

3.5.3 Komitet apeluje o większą przejrzystość informacji o ośrodkach detencyjnych mieszczących się na terytorium UE i poza nim, o informowanie UNHCR o sytuacji osób tam przetrzymywanych oraz o umożliwienie organizacjom pozarządowym udzielania im odpowiedniej pomocy. EKES uważa, że kobiety ciężarne i osoby niepełnoletnie należy objąć szczególną ochroną i umieszczać w odpowiednich ośrodkach ustanawianych przy wsparciu finansowym UE.

3.6 Kompleksowa europejska polityka w dziedzinie nieuregulowanej migracji na zasadzie solidarności

3.6.1 EKES podkreśla, że jest to problem europejski, a nie wyłącznie problem krajów śródziemnomorskich, choćby dlatego, że ustanowienie układu z Schengen oznacza, że migracją do krajów śródziemnomorskich trzeba zająć się w ramach wspólnych wysiłków europejskich. Chodzi tu nie tylko o okazanie solidarności wspólnotowej, lecz o to, by wszystkie państwa członkowskie UE przyjmowały na siebie odpowiedzialność za pośrednictwem wspólnej europejskiej polityki, którą powinna zaproponować Komisja Europejska, a Rada i Parlament Europejski powinny ją zatwierdzić.

⁽⁵⁾ Patrz opinie EKES-u:

- 25.4.2002 w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie otwartej metody koordynacji wspólnotowej polityki w zakresie migracji, sprawozdawca: Pariza Castaños (Dz.U. C 221 z 17.9.2002);
- 29.1.2004 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie utworzenia Europejskiej agencji zarządzania współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych, sprawozdawca generalny: Pariza Castaños (Dz.U. C 108 z 30.4.2004);
- 27.10.2004 w sprawie propozycji decyzji Rady zmieniającej decyzję nr 2002/463/WE w sprawie przyjęcia programu działania na rzecz współpracy administracyjnej w dziedzinie granic zewnętrznych, wiz, azylu i migracji (program ARGO), sprawozdawca: Pariza Castaños (Dz.U. C 120 z 20.5.2005);
- 12.3.2008 w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière (Dz.U. C 204 z 9.8.2008).

⁽⁶⁾ Zob. opinia EKES-u z 12 marca 2008 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77–84.

⁽⁷⁾ We współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji.

⁽⁸⁾ „Dwadzieścia wytycznych w sprawie powrotów przymusowych”, CM(2005) 40.

3.6.2 Granice państw członkowskich Unii Europejskiej – co obejmuje także granice morskie państw członkowskich UE położone na wybrzeżach Morza Śródziemnego – są granicami wszystkich państw członkowskich, tak więc wszystkie państwa członkowskie powinny dzielić się odpowiedzialnością za właściwe zarządzanie nimi.

3.6.3 W tych kwestiach wszystkie państwa członkowskie powinny angażować się w: (i) przyznawanie niezbędnych środków na skuteczne operacje ratownicze na morzu i kontrole graniczne; (ii) rozpatrywanie wniosków o azyl w ramach swych kompetencji; (iii) w wyjątkowych sytuacjach, wdrażanie procedur repatriacji i deportacji; (iv) wewnętrzną relokację w obrębie UE migrantów z małych śródziemnomorskich państw członkowskich; (v) walkę z przestępczością zorganizowaną i przemytem.

3.6.4 Relokacja powinna być przeprowadzana na podstawie stałego, ustanowionego mechanizmu. W tym kontekście Komisja Europejska powinna przedłożyć wniosek ustawodawczy w sprawie utworzenia stałego i skutecznego mechanizmu relokacji w ramach UE na podstawie unijnego klucza podziału odnoszącego się do relokacji osób ubiegających się o azyl, co zostało opisane w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie zwiększenia solidarności wewnątrz UE w dziedzinie azylu (2012/2032 INI). Aby mechanizmowi temu zapewnić możliwie jak największą skuteczność, we wniosku ustawodawczym należałoby uwzględnić praktyczne doświadczenia płynące z realizacji na Malcie projektu pilotażowego⁽⁹⁾.

3.7 Spisanie umów z krajami trzecimi graniczącymi z UE

3.7.1 Unia Europejska powinna wykorzystać swe wszystkie wpływy polityczne i gospodarcze, zwłaszcza w krajach, które korzystają ze znacznych unijnych środków finansowych, by przekonać je do współpracy w kwestiach imigracji. EKES uważa, że partnerstwa na rzecz mobilności powinny zawierać cztery filary, na których opiera się globalne podejście: organizowanie i ułatwianie legalnej migracji i mobilności, zapobieganie nieuregulowanej migracji i handlowi ludźmi i ograniczanie tych procederów, promowanie ochrony międzynarodowej i wzmacnianie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej oraz optymalizacja wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju.

3.7.2 Rozwiązanie tej kwestii musi wykraczać poza środki polityczne i objąć działania zapobiegawcze, które należy podjąć w krajach trzecich, poprzez zwrócenie większej uwagi na programy współpracy, by wesprzeć uprawy rolne i hodowlę, MŚP itd. UE musi dowieść, że ma na tyle wpływu politycznego, by z krajami, z którymi oczekuje się, że będzie współpracować i które uzyskują znaczne środki finansowe, działać wspólnie w kwestiach bezpieczeństwa, zorganizowanej przestępczości i nieuregulowanej imigracji. EKES przyjmuje z zadowoleniem

ostatnią umowę z Królestwem Marokańskim i popiera inicjatywę ustanowienia partnerstw na rzecz mobilności między UE a Tunezją, Egiptem i Libią. Konieczne jest jednak przeprowadzenie niezależnego badania skuteczności i wpływu istniejących partnerstw na rzecz mobilności. EKES popiera inicjatywę Komisji mającą na celu zapewnienie, by partnerstwa na rzecz mobilności dysponowały skutecznym mechanizmem oceny. Z drugiej strony partnerstwa te, utworzone na podstawie wspólnych deklaracji politycznych bez charakteru prawnie wiążącego dla krajów uczestniczących, powinny zostać przekształcone w umowy międzynarodowe. Komitet uważa, że UE i państwa członkowskie powinny podpisać nowe umowy z innymi krajami w regionie. Ze względu na szczególne stosunki UE z Turcją w relacjach z nią należy nadać większe znaczenie kwestiom migracji, zwłaszcza w odniesieniu do zwalczania sieci przestępczych.

3.7.3 W celu zagwarantowania sprawnego funkcjonowania procedur administracyjnych i sądowych, istotne jest to, by UE zwróciła się do krajów pochodzenia migrantów o nieuregulowanym statusie o szybkie dostarczenie dokumentów podróży.

3.7.4 Kwestią tą należy się także zająć w ramach konferencji eurośródziemnomorskich, gdyż znaczna część migrantów o nieuregulowanym statusie przybywa do UE przez kraje trzecie położone na wybrzeżu Morza Śródziemnego.

3.7.5 Należy wspomóc niektóre kraje tranzytowe, by umożliwić im lepsze zarządzanie granicami, ustanowienie struktur azylu oraz zbudowanie zdolności w zakresie udzielenia przez nie same ochrony tym, którzy jej potrzebują.

3.8 Europejska Agencja ds. Granic – Frontex

3.8.1 Frontex powinien nadal być przekształcany w prawdziwie europejską agencję ds. granic zewnętrznych i dysponować szerokimi uprawnieniami w zakresie koordynacji i zapobiegania. W tym celu trzeba go wyposażać w odpowiednie zasoby finansowe, aby mógł zapewniać pomoc potrzebną południowym państwom członkowskim, które z trudem radzą sobie z napływem migrantów. Jednocześnie trzeba zwiększyć liczbę pracowników (w tym straży granicznej) oraz wzmocnić elektroniczne monitorowanie i zasoby umożliwiające rejestrowanie. W tym względzie trzeba zrobić więcej, by wzmocnić wdrażanie koncepcji europejskich zespołów straży granicznych, co podkreślono w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego na temat Fronteksu (A7-0278/2011). Ponadto należy obecnie poważnie zastanowić się nad wykorzystaniem przez Frontex jego nowych uprawnień (np. w zakresie zakupu nowego wyposażenia).

3.8.2 Trzeba wzmocnić europejską sieć patroli, która zapewnia regionalne bezpieczeństwo granic, by umożliwić koordynację krajowych zasobów i środków europejskich oraz zacieśnić współpracę na poziomie krajowym i europejskim.

⁽⁹⁾ EUREMA to unijny projekt pilotażowy dotyczący relokacji osób korzystających z ochrony międzynarodowej Malty, zatwierdzony we wnioskach Rady Europejskiej w dniach 18–19 czerwca 2009 r. (doc. 11225/2/09 CONCL 2).

3.9 Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu – EASO

3.9.1 Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) powinien mieć możliwość wyraźnego wskazania rozbieżności w procedurach azylowych państw członkowskich i w przepisach prawnych, a także zaproponowania niezbędnych zmian. Musi mieć również kompetencję w zakresie przygotowywania wspólnych wytycznych dotyczących interpretacji i stosowania różnych zasadniczych i proceduralnych aspektów wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie azylu, zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Komisję w zielonej księdze.

3.9.2 Urząd ten mógłby przekształcić się w ważne centrum wymiany sprawdzonych rozwiązań oraz rozwoju działalności szkoleniowej na temat azylu, w szczególności dla personelu granicznego. Mógłby również funkcjonować jako centrum monitorowania i analizowania konsekwencji nowych środków opracowywanych przez UE w obszarze azylu. I wreszcie, mógłby stanowić miejsce tworzenia wspólnych grup ekspertów ds. azylu oraz zarządzania nimi.

3.9.3 Urząd powinien działać w postaci sieci, współpracować z Eurasiem oraz utrzymywać bliskie stosunki z UNHCR oraz wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi.

3.9.4 Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu zaczął działać dość niedawno. Oczekuje się, że niezwłocznie zacznie w pełni wywiązywać się ze swoich zadań, zwłaszcza tych związanych z poszukiwaniem trwałych rozwiązań i dbaniem o to, by koszty były rozłożone między państwa członkowskie, zgodnie z podjętymi zobowiązaniami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie EASO. Jednocześnie EASO musi wychodzić naprzeciw wyzwaniom związanym z solidarnością wewnątrz UE, zgodnie ze swymi zobowiązaniami wynikającymi z rozporządzenia w sprawie EASO.

3.10 Przeciwdziałanie przemytowi ludzi i zorganizowanej przestępczości oraz zwalczanie ich

3.10.1 Nieuregulowana imigracja drogą morską jest niebezpieczna i grozi śmiercią. Tysiące osób straciło życie, starając się przepłynąć Morze Śródziemne łodziami niezdatnymi do żeglugi. Niebezpieczne podróże organizowane są przez sieci przestępcze, które upychają setki ludzi (w tym kobiety i dzieci) w łodziach w większości przypadków niezdatnych do żeglugi bez odpowiedniego wyposażenia czy zapasów (brak na nich nawet sprzętu ratowniczego). W rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (rezolucja 1872 (2012)) „Śmierć na Morzu Śródziemnym: kto ponosi odpowiedzialność?” bardzo szczegółowo opisano rolę, jaką przemytnicy migrantów odgrywają w organizowaniu niebezpiecznych przepraw przez Morze Śródziemne. Należy ją wziąć pod uwagę, by zrozumieć powagę tego zjawiska.

3.10.2 Państwa członkowskie powinny wprowadzić bardzo surowe postępowanie karne i orzekanie kary w sprawach dotyczących przemytu ludzi i handlu ludźmi, w tym kary dożywotniego więzienia. Osoby wykorzystywane przez przemytników powinny być zawsze uznawane za niewinne ofiary.

3.10.3 Przemyt ludzi napędza przestępczość, gdyż przestępcze sieci, które organizują przeprawy, pobierają opłaty od każdej podróżującej osoby, często drogą wymuszenia i stosując nieludzkie środki. EKES podkreśla, że UE współpracuje z krajami wyjazdu i krajami tranzytu, by zlikwidować zaangażowane w ten proceder sieci przestępcze. EKES podkreśla także, że UE musi zadziałać w możliwie najbardziej stanowczy sposób, by uniemożliwić działalność przemytników i wystawianie ludzi na śmiertelne niebezpieczeństwo.

3.10.4 UE powinna również rozważyć możliwość zawarcia z krajami trzecimi umów w sprawie stworzenia ośrodków przyjęcia migrantów i zapewnienia wsparcia finansowego na ich ustanowienie i prowadzenie. Ośrodki powstałe w tych krajach mogą działać wspólnie z innymi ośrodkami w zakresie identyfikacji i opieki. IOM, UNHCR, Agencja Praw Podstawowych i wyspecjalizowane organizacje pozarządowe powinny monitorować funkcjonowanie tych ośrodków.

3.10.5 Ponadto UE musi podjąć inicjatywy informacyjne, by potencjalnych imigrantów o nieuregulowanym statusie odwieść od zamiaru nielegalnego przedostania się do UE, uświadamiając im niebezpieczeństwa i trudności charakteryzujące nielegalną imigrację. Potencjalnym imigrantom o nieuregulowanym statusie trzeba uzmysłowić olbrzymie trudności, którym będą musieli sprostać, by znaleźć pracę w Europie, jeśli przybędą do niej bez dokumentów.

3.10.6 Organizacje zaangażowane w uświadamianie ludności krajów wyjazdu wyżej wymienionych kwestii, by zniechęcić potencjalnych migrantów od podjęcia takiej niebezpiecznej podróży, powinny otrzymać wsparcie moralne i finansowe.

3.10.7 EKES wzywałby także do zwrócenia uwagi na kwestię głębszych przyczyn tego problemu, które są związane ze standardem życia w krajach wyjazdu, i zajęcie się nimi. W tym celu trzeba wprowadzić odrębne programy. Całe to zagadnienie powinno znaleźć się w porządku obrad konferencji eurośródziemnomorskiej.

3.11 Finansowanie

3.11.1 Aby zapobiegać napływowi nieuregulowanej imigracji i powstrzymać to zjawisko, potrzebne są środki finansowe. Przy planowaniu ośrodków dla uchodźców trzeba zadbać o to, by migranci o nieuregulowanym statusie koniecznie byli oddzieleni od uchodźców ubiegających się o azyl. Niepełnoletnim oraz osobom w trudnej sytuacji trzeba zapewnić odrębne zakwaterowanie w ciągu piętnastu dni. Zgodnie z włoskim badaniem udostępnionym przez Frontex dzienny koszt utrzymania imigranta o nieuregulowanym statusie wynosi średnio 45 EUR. Jeśli kwotę tę pomnożymy przez 100 tys., czyli liczbę imigrantów przybywających co roku do UE (zgodnie z danymi Fronteksu⁽¹⁰⁾), a następnie przez 365 dni w roku, otrzymamy łączny koszt ponad 1,752 mld EUR rocznie.

⁽¹⁰⁾ Zob. tabele poniżej.

3.11.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji Europejskiej na rzecz uproszczenia instrumentów finansowych w drodze stworzenia dwóch funduszy – jednego obejmującego azyl i migrację⁽¹¹⁾ i drugiego dotyczącego bezpieczeństwa wewnętrznego⁽¹²⁾ – uzupełnionych rozporządzeniem horyzontalnym, w którym ustanawia się zbiór wspólnych przepisów dotyczących programowania, sprawozdawczości, zarządzania finansowego, kontroli i oceny⁽¹³⁾. EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą tego, by podczas rozdzielania środków finansowych między państwa członkowskie wprowadzić kwotę podstawową oraz inną kwotę o zmiennym bądź elastycznym charakterze. Jeśli chodzi o kwotę o zmiennym charakterze, EKES uważa za istotne, by każde państwo członkowskie opracowało własny roczny program powiązany z priorytetami UE i uwzględniający współpracę z innymi państwami członkowskimi. EKES popiera zwiększenie od 2014 r. środków dla Funduszu Migracji i Azylu, a także jego elastyczności w sytuacjach kryzysowych.

3.11.3 Dzięki przewidywanym zmianom rozwiązane zostaną obecne problemy, gdyż zarządzanie przepływem migrantów w UE oraz programy zakładania ośrodków dla uchodźców

działają w ramach programów rocznych. Podobnie sprawy wyglądają, jeśli chodzi o środki finansowe i inne działania. Jednak niemal niewykonalne jest pełne zainstalowanie ośrodka przyjęć i zakwaterowania na bazie programu rocznego. Dlatego też programy takie powinny być organizowane na bardziej elastycznej bazie.

3.11.4 Krajom trzecim położonym wzdłuż trasy migracji z kraju pierwotnego wyjazdu trzeba przyznać środki finansowe na zorganizowanie ośrodków przyjęć i zakwaterowania.

Biorąc pod uwagę powyższy przykład finansowy, w budżecie UE należy zarezerwować fundusze na zwiększenie monitorowania i na środki zapobiegawcze (łódzie patrolowe, placówki straży przybrzeżnej, helikoptery) oraz zadbać o to, by roczny budżet Fronteksu i EASO umożliwił im pełne wywiązanie się ze stojących przed nimi zadań. Trzeba zapewnić fundusze, które umożliwią krajom wjazdu skuteczną walkę z sieciami przestępczymi zaangażowanymi w ten proceder, a jednocześnie umożliwią zadbanie o odpowiednie warunki życia przybywających migrantów.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ COM(2011) 751 final.

⁽¹²⁾ COM(2011) 750 final; COM(2011) 753 final.

⁽¹³⁾ COM(2011) 752 final.

Załączniki

YEAR	Irregular immigrants arrested for irregular entry and residence by police authorities and the coastguard	Deported	Refoulements (across the northern borders of our country)	Smugglers arrested by Police authorities and the coastguard
2002	58 230	11 778	37 220	612
2003	51 031	14 993	31 067	525
2004	44 987	15 720	25 831	679
2005	66 351	21 238	40 284	799
2006	95 239	17 650	42 041	994
2007	112 364	17 077	51 114	1 421
2008	146 337	20 555	48 252	2 211
2009	126 145	20 342	43 977	1 716
2010	132 524	17 340	35 127	1 150
2011	99 368	11 357	5 922	848
2012	76 878	17 358	4 759	726
4 MONTHS 2013	11 874	6 370	1 858	248

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

IMMIGRANTS ARRESTED

2011 Main Nationalities			2012 Main Nationalities		
1.	Afghanistan	28 528	1.	Afghanistan	16 584
2.	Pakistan	19 975	2.	Pakistan	11 136
3.	Albania	11 733	3.	Albania	10 602
4.	Bangladesh	5 416	4.	Syria	7 927
5.	Algeria	5 398	5.	Bangladesh	7 863
6.	Morocco	3 405	6.	Algeria	4 606
7.	Iraq	2 863	7.	Iraq	2 212
8.	Somalia	2 238	8.	Morocco	2 207
9.	Palestine	2 065	9.	Somalia	1 765
10.	Congo	1 855	10.	Palestine	1 718

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

DETENTION CENTRES' CAPACITY IN RELATION TO THE NUMBER OF DETAINED IMMIGRANTS

PRE-REMOVAL CENTRES	CAPACITY	DETAINED IMMIGRANTS	COMPLETENESS PERCENTAGE
AMIGDALEZA	2 000	1 787	89 %
KOMOTINI	540	422	78 %
XANTHI	480	428	89 %
DRAMA (PARANESTI)	557	296	53 %
KORINTHOS	374	1 016	99 %
DETENTION CENTRES	CAPACITY	DETAINED IMMIGRANTS	COMPLETENESS PERCENTAGE
ORESTIADA (FILAKIO)	374	273	73 %
SAMOS	285	100	35 %
HIOS	108	95	88 %
TOTAL DETAINED	5 368	4 417	82 %

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

HELLENIC READMISSION REQUESTS TO TURKEY

YEAR	READMISSION REQUESTS	NUMBER OF ILLEGAL IMMIGRANTS	ACCEPTED	DELIVERED
2006	239	2 251	456	127
2007	491	7 728	1 452	423
2008	1 527	26 516	3 020	230
2009	879	16 123	974	283
2010	295	10 198	1 457	501
2011	276	18 758	1 552	730
2012	292	20 464	823	113
2013	44	795	84	8
TOTAL	5 706	122 796	12 332	3 805

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

Results of 2012 from FRONTEX:

- In total, during the joint maritime operations 258 suspected facilitators were apprehended.
- Across all the sea operations in 2012, there were 169 SAR cases and 5 757 migrants in distress were saved.
- In addition, 382 suspected drug smugglers were apprehended. The amount of drugs seized was over 46 tonnes, worth EUR 72,6 million. The predominant part of this was hashish – almost 44 tonnes of drugs worth EUR 68 million.

— Beside this, 38 cases of smuggled cigarettes/tobacco were detected during sea operations. The 2,4 million packets of contraband cigarettes intercepted were worth EUR 5,6 million.

ALL BELOW source: FRONTEX ANNUAL RISK ANALYSIS

Indicator 1A — Detections of illegal border-crossing between border-crossing points:

The number of third -country nationals detected by Member State authorities when illegally entering or attempting to enter the territory **between border-crossing points (BCPs)** at external borders only. Detections during hot pursuits at the immediate vicinity of the border are included. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Detections of illegal border-crossing between BCPs

Routes	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Eastern Mediterranean route (Greece, Bulgaria and Cyprus)	55 688	57 025	37 224	51	– 35
Land	49 513	55 558	32 854		– 41
Afghanistan	21 389	19 308	7 973		– 59
Syria	495	1 216	6 216		411
Bangladesh	1 496	3 541	4 598		30
Sea	6 175	1 467	4 370		198
Afghanistan	1 373	310	1 593		414
Syria	139	76	906		1 092
Palestine	1 500	128	408		219
Central Mediterranean route (Italy and Malta)	1 662	59 002	10 379	14	– 82
Somalia	82	1 400	3 394		142
Tunisia	650	27 964	2 244		– 92
Eritrea	55	641	1 889		195
Western Mediterranean route	5 003	8 448	6 397	8,8	– 24
Sea	3 436	5 103	3 558		– 30
Algeria	1 242	1 037	1 048		1,1
Morocco	300	775	364		– 53
Chad	46	230	262		14
Land	1 567	3 345	2 839		– 15
Not specified	1 108	2 610	1 410		– 46
Algeria	459	735	967		32
Morocco	0	0	144		n.a.
Western Balkan route	2 371	4 658	6 391	8,8	37
Afghanistan	469	983	1 665		69
Kosovo (*)	372	498	942		89
Pakistan	39	604	861		43
Circular route from Albania to Greece	35 297	5 269	5 502	7,6	4,4
Albania	32 451	5 022	5 398		7,5

Routes	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
fyROM	49	23	36		57
Kosovo (*)	21	37	34		- 8,1
Apulia and Calabria (Italy)	2 788	5 259	4 772	6,6	- 9,3
Afghanistan	1 664	2 274	1 705		- 25
Pakistan	52	992	1 156		17
Bangladesh	12	209	497		138
Eastern borders route	1 052	1 049	1 597	2,2	52
Georgia	144	209	328		57
Somalia	48	120	263		119
Afghanistan	132	105	200		90
Western African route	196	340	174	0,2	- 49
Morocco	179	321	104		- 68
Gambia	1	2	39		1 850
Senegal	2	4	15		275
Other	3	1	1	0	0
Iran	0	0	1		n.a
Russian Federation	2	0	0		n.a
Somalia	0	1	0		- 100
Total	104 060	141 051	72 437		- 49

(*) This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

Illegal border-crossing between BCPs

Detections by border type and top ten nationalities at the external borders

	2009	2010	2012	2012	Share of total	% change on prev. year
All Borders						
Afghanistan	14 539	25 918	22 994	13 169	18	- 43
Syria	613	861	1 616	7 903	11	389
Albania	38 905	33 260	5 138	5 651	7,8	10
Algeria	4 487	8 763	6 157	5 479	7,6	- 11
Bangladesh	551	1 647	4 923	5 417	7,5	10
Somalia	9 115	4 619	3 011	5 038	7,0	67
Pakistan	1 592	3 878	15 375	4 877	6,7	- 68
Tunisia	1 701	1 498	28 829	2 717	3,8	- 91
Eritrea	2 228	1 439	1 572	2 604	3,6	66

	2009	2010	2012	2012	Share of total	% change on prev. year
Morocco	1 710	1 959	3 780	2 122	2,9	– 44
Others	29 158	20 218	47 656	17 460	24	– 63
Total all borders	104 599	104 060	141 051	72 437		– 49
Land Border						
Afghanistan	2 410	22 844	20 396	9 838	20	– 52
Syria	389	530	1 254	6 416	13	412
Albania	38 088	32 592	5 076	5 460	11	7,6
Bangladesh	305	1 506	3 575	4 751	9,7	33
Algeria	676	6 961	4 671	4 081	8,3	– 13
Pakistan	1 328	3 675	13 781	3 344	6,8	– 76
Not specified	565	1 304	2 747	1 817	3,7	– 34
Somalia	259	4 102	1 498	1 558	3,2	4,0
Morocco	737	1 319	2 236	1 422	2,9	– 36
Palestine	2 791	2 661	652	1 195	2,4	83
Others	9 892	12 306	13 993	9 301	19	– 34
Total land borders	57 440	89 800	69 879	49 183		– 30
Sea Border						
Somalia	8 856	517	1 513	3 480	15	130
Afghanistan	12 129	3 074	2 598	3 331	14	28
Tunisia	1 643	711	28 013	2 283	9,8	– 92
Eritrea	2 195	507	680	1 942	8,4	186
Pakistan	264	203	1 594	1 533	6,6	– 3,8
Syria	224	331	362	1 487	6,4	311
Algeria	3 811	1 802	1 486	1 398	6,0	– 5,9
Egypt	545	713	1 948	1 283	5,5	– 34
Morocco	973	640	1 544	700	3,0	– 55
Bangladesh	246	141	1 348	666	2,9	– 51
Others	16 273	5 621	30 086	5 151	22	– 83
Total sea borders	47 159	14 260	71 172	23 254	100	– 67

Indicator 1B — Detections of illegal border-crossing at border-crossing points:

The number of third-country nationals detected by Member State authorities when entering clandestinely or attempting to enter illegally (such as hiding in transport means or in another physical way to avoid border checks at BCPs) the territory **at border-crossing points (BCPs)** at external borders only, whether they result in a refusal of entry or not. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Clandestine entries at BCPs

Detections reported by Member State and top ten nationalities at the external borders

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Border Type						
Land	137	168	159	486	81	208
Sea	159	74	123	115	19	– 6,5
Top Ten Nationalities						
Afghanistan	18	8	58	190	31	228
Algeria	30	35	55	61	10	11
Turkey	73	93	24	41	6,8	71
Syria	2	3	6	36	6,0	500
Albania	3	7	9	35	5,8	289
Morocco	20	14	15	24	4,0	60
Pakistan	2	12	10	24	4,0	140
Palestine	14	4	17	24	4,0	41
Serbia	4	2	4	23	3,8	475
Philippines	0	8	1	17	2,8	1 600
Others	130	56	83	126	21	62
Total	296	242	282	601		115

FRONTEX · ANNUAL RISK ANALYSIS 2013

Indicator 2 — Detections of facilitators:

The number of facilitators intercepted by Member State authorities who have intentionally assisted third-country nationals in the illegal entry to, or exit from, the territory across external borders. The indicator concerns detections of facilitators at the following locations: (1) at the external border (both at and between BCPs, for land air and sea) and (2) inside the territory and at internal borders between two Schengen Member States provided that the activities concerned the facilitation of third-country nationals for illegal entry or exit at external borders. This indicator should include third-country nationals as well as EU and/or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Facilitators

Detections reported by Member State, place of detection and top ten nationalities ^(®)

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Border Type						
Inland	5 901	5 918	5 146	5 186	67	0,8
Land	1 160	1 171	625	887	11	42
Land Intra EU	618	616	365	498	6,5	36
Sea	997	503	324	471	6,1	45
Air	277	300	367	358	4,6	– 2,5
Not specified	218	121	130	320	4,1	146

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Top Ten Nationalities						
Italy	875	1 367	568	543	7,0	– 4,4
Spain	286	285	320	498	6,5	56
Not specified	322	261	255	479	6,2	88
Morocco	475	413	390	461	6,0	18
Romania	292	398	268	364	4,7	36
France	230	365	404	352	4,6	– 13
China	731	554	375	316	4,1	– 16
Pakistan	245	245	237	286	3,7	21
Albania	670	430	221	243	3,1	10
Turkey	405	305	204	238	3,1	17
Others	4 640	4 006	3 715	3 940	51	6,1
Total	9 171	8 629	6 957	7 720		11

* Italy does not distinguish between facilitators of illegal border-crossing and facilitators of illegal stay.

Indicator 3 — Detections of illegal stay:

The number of third-country nationals detected by Member State authorities while not fulfilling, or no longer fulfilling, the conditions for stay or residence in the Member State during the reference month, irrespective of whether they were detected inland or while trying to exit the territory. The category should include third-country nationals who are not in the possession of a valid visa, residence permit, travel document, etc or in breach of a decision to leave the country. It also includes third-country nationals who initially entered legally but then overstayed their permission to stay. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Illegal stay

Detections reported by Member State, place of detection and top ten nationalities

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Place of Detection						
Inland	340 180	295 274	283 308	278 438	81	– 1,7
Air	28 624	29 322	33 126	35 410	10	6,9
Land	6 351	7 011	17 640	19 883	5,8	13
Land Intra EU	17 594	12 996	9 230	5 832	1,7	– 37
Sea	19 156	7 232	6 593	4 585	1,3	– 30
Between BCPs	198	1 233	1 049	724	0,2	– 31
Not specified	22	9	2	56		2 700
Top Ten Nationalities						
Afghanistan	38 637	21 104	25 296	24 395	7,1	– 3,6
Morocco	25 816	22 183	21 887	21 268	6,2	– 2,8
Pakistan	9 058	10 508	12 621	18 334	5,3	45
Algeria	12 286	14 261	15 398	15 776	4,6	2,5

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Tunisia	10 569	8 350	22 864	15 211	4,4	– 33
Albania	28 810	20 862	10 207	13 264	3,8	30
Ukraine	10 021	8 835	12 847	13 081	3,8	1,8
Syria	3 838	3 160	3 746	11 967	3,5	219
Serbia	7 028	12 477	10 397	11 503	3,3	11
Russian Federation	9 526	9 471	10 314	11 486	3,3	11
Others	256 536	221 866	205 371	188 643	55	– 8,1
Total	412 125	353 077	350 948	344 928		– 1,7

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zapewnienia ważnych towarów importowych dla UE poprzez aktualną politykę handlową UE i inne powiązane polityki

(2014/C 67/08)

Sprawozdawca: **Jonathan PEEL**

Na sesji plenarnej w dniach 16–17 stycznia 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

zapewnienia ważnych towarów importowych dla UE poprzez aktualną politykę handlową UE i inne powiązane polityki

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 105 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Konkurencyjność UE, czy wręcz utrzymanie ogólnego standardu i jakości życia, zależą od bezpiecznych i regularnych dostaw podstawowych towarów importowych o zasadniczym znaczeniu. „Niewiele gospodarek jest samowystarczalnych w zakresie dostaw surowców ze względu na ogromne zapotrzebowanie większości krajów” – stwierdzono w opracowanym przez DG ds. Handlu drugim sprawozdaniu z działalności⁽¹⁾ i wskazano, że „współzależność jest nieuniknioną rzeczywistością dla wszystkich gospodarek”. Dostęp do tych materiałów po przystępnych cenach ma zasadnicze znaczenie dla zrównoważonego funkcjonowania gospodarki UE oraz całego nowoczesnego społeczeństwa.

1.1.1 Ilość tych kluczowych zasobów naturalnych na świecie, tzn. grunty rolne/żywność, woda, energia oraz niektóre metale i główne minerały, jest ograniczona i potencjalnie coraz bardziej się zmniejsza, lecz popyt na nie jest obecnie większy niż kiedykolwiek i rośnie coraz szybciej. Dodatkowo sytuację pogarsza nieodpowiednia reakcja na zmianę klimatu. UE cieszy się klimatem umiarkowanym, dość korzystnym dla żywności, wody i rolnictwa, lecz nie jest samowystarczalna pod względem energii ani też wielu kluczowych metali i minerałów strategicznych.

1.2 Dlatego też UE powinna położyć jak największy nacisk na uzyskanie maksymalnej racjonalizacji i efektywnego gospodarowania zasobami, innowacyjności i zastępowania, zwłaszcza poprzez zrównoważone wykorzystanie, ponowne używanie oraz recykling energii i kluczowych metali strategicznych, minerałów i innych zasobów naturalnych. Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje, że położono na to nacisk w europejskim partnerstwie innowacyjnym i w niedawno sporządzonym przez Komisję przeglądzie inicjatywy na rzecz surowców⁽²⁾. Społeczeństwo obywatelskie również musi być w pełni i aktywnie zaangażowane, między innymi dlatego, że zainteresowane podmioty i konsumenci odgrywają centralną i odpowiedzialną rolę w zapewnianiu maksymalnego poziomu ponownego wykorzystania i recyklingu oraz w minimalizacji poziomu odpadów.

1.3 Celem opinii jest jednak przyjrzenie się kwestii zapewnienia ważnych towarów importowych poprzez politykę handlową i powiązane polityki.

1.4 Podejście UE do zrównoważonego handlu jest bardziej zaawansowane niż któregośkolwiek z jej głównych konkurentów, lecz zrównoważony rozwój musi mieć zasadnicze znaczenie w ramach każdej unijnej strategii na rzecz zapewnienia niezbędnych towarów importowych. Jak to przyznaje Komisja, strategia ta musi być w pełni powiązana z programem UE na rzecz rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem AKP, krajów najsłabiej rozwiniętych, rozwoju systemu GSP i GSP Plus oraz trwających negocjacji w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym.

1.5 Komitet regularnie głosił, że kluczowe znaczenie ma zapewnienie spójności między ochroną zasobów naturalnych a walką z ubóstwem i zrównoważoną produkcją i konsumpcją. Należy również ustanowić w pełni partycypacyjne procesy angażujące społeczeństwo obywatelskie, jako że ten element wraz z dialogiem społecznym stanowią kluczowe czynniki zapewniające dobre sprawowanie rządów i zwalczanie korupcji.

1.6 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wskazanie „zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi” jako jednego z 12 „wzorcowych celów” w wydanym 30 maja 2013 r. sprawozdaniu z panelu wysokiego szczebla ONZ złożonego z wybitnych osobistości. Komisja wydała z kolei ważny komunikat pt. „Godne życie dla wszystkich”⁽³⁾, który obejmuje tę inicjatywę ONZ, łączącą postępy w realizacji milenijnych celów rozwoju z wynikami szczytu „Rio+20”, aby ustanowić nowe cele rozwoju zrównoważonego (SDG) od 2015 r. Jak stwierdzono w komunikacie: „Dwa z najpilniejszych wyzwań, przed którymi stoi świat, to eliminacja ubóstwa i zapewnienie trwałego dobrobytu i dobrostanu społecznego”. Cele te będą jednak o wiele trudniejsze do osiągnięcia, jeśli świat stanie w obliczu drastycznych niedoborów kluczowych zasobów strategicznych.

⁽¹⁾ Polityka handlowa UE na rzecz surowców – drugie sprawozdanie z działalności, maj 2012 r.

⁽²⁾ COM(2008) 699 final i COM(2013) 442 final.

⁽³⁾ Komunikat Komisji „Godne życie dla wszystkich: Eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości” (COM(2013) 92 final, 27 lutego 2013 r., Dz.U. C 271 z 19.9.2013, ss. 144–150.

1.6.1 W komunikacie podkreślono też, że „dwie trzecie zasobów naturalnych – takich jak żyzne gleby, czysta woda i powietrze – ciągle się kurczy, przy czym skala zmiany klimatu i utraty różnorodności biologicznej zbliża się do granicy, której przekroczenie grozi nieodwracalnymi skutkami dla społeczeństwa i środowiska naturalnego”. Z kolei Komitet określa ten komunikat jako „ważny krok”, podkreślając, że „zważywszy na granice fizycznych możliwości [...] wielu [...] zasobów naturalnych [...], SDG muszą obejmować cele związane z wydajniejszym wykorzystaniem tych zasobów oraz ich sprawiedliwszym podziałem”.

1.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje postępy poczynione przez komisijną inicjatywę na rzecz surowców. Niemniej jednak efektywnym zarządzaniem kluczowymi zasobami światowymi należy zająć się w pierwszej kolejności na szczeblu światowym. Jak to uznała Komisja, „zapewnienie zrównoważonych dostaw surowców wymaga opracowania skoordynowanej odpowiedzi na szczeblu UE lub nawet międzynarodowym [...], aby wspierać lepsze ramy międzynarodowe i ściślejszą współpracę”⁽⁴⁾. Występujące obecnie problemy mają raczej geopolityczny niż geologiczny charakter, jednak Komitet jest rozczarowany tym, że odpowiedź UE stanowi raczej kompilację szczegółowych inicjatyw niż całościową strategię globalną. Niemniej Komitet z zadowoleniem przyjmuje zacieśnienie współpracy UE z USA i Japonią w ramach kluczowego partnerstwa strategicznego, o którym wspomina się w komunikacie Komisji z 2011 r. pt. „Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami”⁽⁵⁾, i z krajami wymienionymi w przeglądzie inicjatywy na rzecz surowców. Odpowiednio podkreśla to znaczenie współpracy z Komisją Unii Afrykańskiej i ogólnie z Afryką.

1.7.1 Komitet zachęca do aktywnego prowadzenia „dyplomacji surowcowej” UE. Ponadto uważa, że potrzebne są intensywniejsze i bardziej skoordynowane wysiłki na szczeblu światowym, zwłaszcza na forum G20 (do której należy wiele krajów generujących największy popyt na strategiczne towary importowe), gdzie jak dotąd te zagadnienia były omawiane z mniejszym skutkiem, ale także na forum OECD oraz ONZ i jej agencji. „Równanie w dół” nikomu nie pomoże.

1.7.2 Główną wadą zintegrowanego globalnego podejścia jest brak skutecznych mechanizmów pozwalających egzekwować jego stosowanie. Komitet zaleca zatem, by w ramach zaległego przeglądu funkcjonowania WTO, mającego podstawy w prawie międzynarodowym, przyznać WTO dodatkowe kompetencje obejmujące energię i surowce oraz ich zrównoważone wykorzystywanie. Należy też położyć większy nacisk na działania w ramach dorocznego forum towarowego UNCTAD *Global Commodities Forum*. Kluczową kwestią jest tu trudna sytuacja krajów rozwijających się. Dla państw uzależnionych od rynku towarowego sektory towarowe to często największe źródło dochodów i zatrudnienia. Jednakże ich niezdolność do przełożenia powiązanego z rynkiem towarowym wzrostu gospodarczego na bardziej trwały wzrost gospodarczy oparty na szerokich podstawach i na większe korzyści dla ubogiej ludności podaje w wątpliwość ich model rozwoju. Trzeba pilnie zwrócić należytą uwagę – z pełnym udziałem społeczeństwa obywatelskiego – na to, jakich zmian wymagają ich strategie polityczne, instytucje i infrastruktura, aby możliwe było powiązanie dochodów z rynku towarowego z osiąganiem wyników w zakresie rozwoju, w tym milenijnych celów rozwoju i przysługujących celów zrównoważonego rozwoju.

1.8 Rola sektora prywatnego ma również kluczowe znaczenie, ponieważ większość wydobycia minerałów i produkcji energii podlega obecnie transakcjom rynkowym. Wydobycie i przetwarzanie są bardzo kapitałochłonne, co oznacza uzależnienie od wielkich koncernów międzynarodowych. Dlatego też niezbędne jest pełne wdrożenie i przestrzeganie podstawowych konwencji MOP, Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz specjalnych wytycznych OECD dotyczących odpowiedzialnych łańcuchów dostaw⁽⁶⁾, w tym prowadzenie aktywnej współpracy z partnerami społecznymi. Jak zauważyła Komisja w dokumencie „Globalny wymiar Europy”, niezbędne jest zapewnienie przekazania obywatelom korzyści płynących z liberalizacji handlu: „Dążąc do sprawiedliwości społecznej i spójności na własnym terenie, powinniśmy również promować nasze wartości, w tym normy społeczne i normy ochrony środowiska oraz różnorodność kulturową, na całym świecie”⁽⁷⁾.

1.9 Import energii i surowców do UE stanowi jedną trzecią całego unijnego importu (528 mld EUR w 2010 r.)⁽⁸⁾. UE obecnie stara się przezwyciężyć bariery w dostawach takich towarów importowych, np. zakazy eksportu, nowe ograniczenia, dodatkowe cła eksportowe lub system podwójnych cen, dzięki negocjacom handlowym (w sprawie umów o wolnym handlu, umów o partnerstwie gospodarczym, umów o partnerstwie i współpracy oraz negocjacom o przystąpieniu do WTO), uciekając się w ostateczności do mechanizmu rozstrzygania sporów.

1.9.1 Komitet jest jednak głęboko zaniepokojony, że są to instrumenty taktyczne polityki handlowej i nie tworzą one strategii ogólnej oraz że nie będą skuteczne w przypadku kryzysu. Mechanizmy rozstrzygania sporów są długotrwałe i niekiedy, jak w przypadku sporu o metale ziem rzadkich, przeciągają się. Wzywamy do ustanowienia wyraźnej procedury UE w reakcji na sytuację awaryjną lub kryzysową w przypadku, gdy ważne towary importowe staną się nagle z jakiegoś powodu niedostępne.

1.10 Jeżeli chodzi o kwestię energetyki, Rosja, Norwegia i Algieria dostarczają UE 85 % importu gazu ziemnego i prawie 50 % ropy naftowej. Do niedawna główni producenci energii nieśpiesznie przystępowali do WTO, która jako organizacja oparta na zasadach kładzie nacisk na większą stabilność i przewidywalność. Dlatego też Komitet wzywa UE do wykorzystania szansy, jaką daje przystąpienie Rosji do WTO w 2012 r., aby nadać nowy pilnie potrzebny impuls negocjacom na temat nowego porozumienia UE – Rosja w sprawie handlu i inwestycji oraz zapoczątkować ściślejsze, bardziej fachowe kontakty.

1.10.1 Komitet wzywa też Komisję do dołożenia starań, by wesprzeć sfinalizowanie wejścia Kazachstanu do WTO, a także niedawną dynamikę negocjacji Algierii i Azerbejdżanu w sprawie przystąpienia do WTO. Należy także nadać nowy impuls negocjacom akcesyjnym z Turcją, która jest ważnym ośrodkiem energetycznym i krajem tranzytowym.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁵⁾ COM(2011) 25 final.

⁽⁶⁾ OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas [Wytyczne OECD dotyczące należytej staranności w zakresie odpowiedzialnych łańcuchów dostaw minerałów z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka], wydanie drugie, 2012 r.

⁽⁷⁾ COM (2006) 567 final, 4 października 2006 r., punkt 3.1.iii.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 1.

1.11 Komitet wzywa też Komisję do dołożenia starań na rzecz zawarcia proponowanego porozumienia WTO w sprawie wczesnego wdrożenia na następnym posiedzeniu ministerialnym poświęconym ułatwieniom w handlu i innym kwestiom związanych z rolnictwem, których nie da się w łatwy sposób objąć porozumieniami dwustronnymi. W obliczu impasu w negocjacjach dauhańskich, nawet te prace postępują bardzo powoli. Nieosiągnięcie nawet takiego częściowego porozumienia będzie bardzo poważnie rzutować na ogólną rolę negocjacyjną WTO, a ostateczna porażka na szczycie wielostronnym mogłaby mieć potencjalnie szkodliwe konsekwencje dla ogólnego bezpieczeństwa żywnościowego na świecie.

1.12 Komitet zdecydowanie popiera inicjatywę Komisji w sprawie odpowiedzialnego pozyskiwania „krwawych minerałów” (pochodzących z regionów ogarniętych konfliktami lub z innych obszarów wysokiego ryzyka) i inne możliwości „pomocy krajom rozwijającym się bogatym w zasoby (oraz skupienia się na) przejrzystości łańcucha dostaw minerałów”. EKES jest jednak zaniepokojony, że w obliczu częstego braku możliwości ustalenia pochodzenia, handel zostanie „przekierowany” do krajów sąsiednich lub przedsiębiorstwa zaczną się wycofywać, zamiast stawiać czoła niepożądanym oskarżeniom. Należy też rozważyć dobrowolne podejście oparte na wytycznych OECD dla wielonarodowych korporacji, a także w pełni wspierać inicjatywy takie jak EITI⁽⁹⁾, która dotyczy przejrzystości płatności. Tu również zasadnicze znaczenie ma zapewnienie w pełni partycypacyjnego procesu z udziałem społeczeństwa obywatelskiego.

2. Kluczowe ważne towary importowe – kontekst

2.1 Do gwałtownego wzrostu popytu na zasoby naturalne przyczynia się wiele czynników. Obejmują one przewidywany wzrost liczby ludności na świecie do 9 mld, szybką industrializację i urbanizację (po raz pierwszy w dziejach przeszło połowa ludności świata mieszka obecnie w miastach) oraz to, że do 2030 r. na świecie będzie ok. 2 mld więcej osób należących do klasy średniej, którzy będą żądać o wiele większej różnorodności i wyboru artykułów konsumpcyjnych (i będzie ich na to stać). Żaden kraj nie posiada uprzywilejowanej pozycji w dostępie do tych zasobów; już obecnie gwałtownie rozpowszechnia się korzystanie z telefonów komórkowych na świecie.

2.1.1 Problem ten często pogarsza fakt, że wiele kluczowych minerałów znajduje się na obszarach objętych konfliktami, natomiast kluczowe zasoby energetyczne zlokalizowane są często w krajach, w których występują inne problemy polityczne. Dlatego też konieczne należy podjąć działania prewencyjne na szczeblu światowym, zanim popyt na kluczowe surowce tak znacznie przewyższy podaż, że spowoduje to gwałtowny wzrost cen – który sam z siebie mógłby mieć drastyczne skutki dla dostępności tych surowców (nie mówiąc już o ubóstwie) – albo wojnę i konflikt.

2.2 Energia

2.2.1 Energia jest zasadniczym, strategicznym czynnikiem, który należy uwzględnić we wszelkich rozważaniach na temat ważnych towarów importowanych dla UE, jako podstawowy

składnik utrzymania zarówno naszego standardu, jak i jakości życia Niemniej międzynarodowy rynek energii jest jednocześnie bardzo konkurencyjny i niestabilny. Podczas gdy import stanowi 55 % koszyka energetycznego UE⁽¹⁰⁾, Unia jako całość importuje 60 % gazu i ponad 80 % ropy⁽¹¹⁾, a jednocześnie rośnie popyt u konkurentów, zwłaszcza krajów wschodzących.

2.2.2 Globalny popyt na energię może wzrosnąć o 40 % w ciągu 20 lat, natomiast nieodpowiednia reakcja na zmianę klimatu może jeszcze bardziej skomplikować sprawy. Bezpieczne i niezawodne dostawy energii mają kluczowe znaczenie, jednak wiele państw członkowskich może polegać tylko na ograniczonej liczbie dostawców energii, jest więc narażona na wąskie gardła i niestabilność cen, zwłaszcza gazu i ropy. Szczególnie pilna jest dywersyfikacja dostaw energii w trzech państwach nadbałtyckich.

2.2.3 Energia to obszar dzielonych kompetencji UE i państw członkowskich, skomplikowany ze względu na kwestie tajemnicy handlowej i suwerenności państwowej. Komisja przyjęła dwa sposoby postępowania. Najpierw tworzy się mechanizm wymiany informacji, obejmujący umowy międzyrządowe w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi. Komitet przyjął to posunięcie z zadowoleniem jako „właściwy krok w kierunku skutecznego wdrażania wspólnej zewnętrznej polityki UE w zakresie energii”, zgodnie z strategią UE „Energia 2020”, i wskazał, że „podejmując działania na rzecz zapewnienia odpowiednich, stabilnych i bezpiecznych dostaw energii w przewidywalnej przyszłości, Europa musi koniecznie przemawiać jednym głosem”.

2.2.3.1 Dotąd nikt w UE nie mógł mieć ogólnego obrazu sytuacji w odniesieniu do konkretnego partnera handlowego, lecz ci partnerzy handlowi z pewnością go mają. Istnieje ok. 30 porozumień międzyrządowych między państwami członkowskimi a państwami trzecimi w sprawie ropy naftowej, a ok. 60 w sprawie gazu; mniej porozumień zawarto w sprawie energii elektrycznej.

2.2.4 Drugą osią strategii Komisji jest plan działania w dziedzinie energii na rok 2050, który Komitet przyjął też z zadowoleniem. Podkreśla się w nim pilną potrzebę opracowania strategii energetycznej na okres po 2020 r. i rozpatruje szereg scenariuszy, w tym bardzo zdecydowane kroki w dziedzinie efektywności energetycznej, cen emisji dwutlenku węgla, rozwoju energii odnawialnej, wychwytywania dwutlenku węgla i energii jądrowej.

⁽⁹⁾ Extractive Industries Transparency Initiative (Inicjatywa przejrzystości w branżach wydobywczych).

⁽¹⁰⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania w zakresie energii do roku 2050” COM(2011) 885 final, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 126–132.

⁽¹¹⁾ Komunikat Komisji COM(2011) 540 final, cytowany w opinii Komitetu w sprawie umów międzyrządowych w dziedzinie energii między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 65–69.

2.2.5 Jeżeli chodzi o zapewnienie ważnych dostaw importowych, Komitet wezwał do opracowania kompleksowej zewnętrznej strategii energetycznej UE ⁽¹²⁾ i do szybkiego i systematycznego pogłębiania wspólnej polityki zagranicznej UE w dziedzinie energii ⁽¹³⁾. Kwestie te są nadal aktualne. Jednakże z konkretnego punktu widzenia polityki handlowej kluczowe jest zarówno określenie potencjalnych dostawców i wąskich gardeł infrastruktury, jak i rozszerzenie członkostwa w WTO na kluczowych dostawców energii, m.in. w celu wspierania większej stabilności i przewidywalności.

2.3 Żywność, grunty i woda

2.3.1 Drugi kluczowy obszar zasobów naturalnych odpowiadający za utrzymanie godnego standardu i jakości życia obejmuje grunty rolne, żywność i wodę, które są również zagrożone przez nieodpowiednią reakcję na zmianę klimatu.

2.3.2 W UE występuje umiarkowany klimat, mimo wysokiej gęstości zaludnienia, a tylko jedna ósma gruntów nadaje się do uprawy. Postępujące jałowienie gleb jest zagrożeniem dotyczącym głównie państwa członkowskie położone najdalej na południe, ale woda przywożona w te regiony będzie niewątpliwie pochodziła z UE.

2.3.3 Komitet zajmował się już bezpieczeństwem żywności ⁽¹⁴⁾ jako szerszym, globalnym zagadnieniem i jako jednym z głównych czynników motywujących reformę WPR.

2.3.4 UE importuje więcej żywności z krajów najsłabiej rozwiniętych niż USA, Kanada, Japonia i Australia razem wzięte. Choć Copa-Cogeca wskazują na ujemny bilans handlowy w dziedzinie rolnictwa, Komisja wykazała ogólną nadwyżkę handlową w 2012 r. wynoszącą 12,6 mld EUR dzięki uwzględnieniu przetwórstwa żywności. Kluczowym produktem rolnym importowanym do UE jest soja przeznaczona na paszę dla zwierząt, bez której produkcja mięsa i nabiału byłaby poważnie narażona na szwank (ważne są tutaj progi dla modyfikacji genetycznej). Inne produkty wytwarzane jedynie w wystarczających ilościach poza UE obejmują niektóre nasiona roślin oleistych, owoce, kawę, kakao i herbatę.

2.3.5 Mimo że nie ma realnej groźby ograniczenia importu tych towarów do UE, kluczowe kwestie handlowe dotyczą w ich przypadku odmiennych standardów społecznych i środowiskowych, w tym identyfikowalności pochodzenia, środków sanitarnych i fitosanitarnych (zdrowie) oraz dobrostanu zwierząt, a także zagadnień związanych z ochroną własności intelektualnej. Dla wielu krajów rozwijających się produkty rolne są kluczowym – jeśli nie głównym – towarem eksportowym, dla którego UE postrzegana jest jako najważniejszy rynek, a wiele osób uważa, że dostęp do niego jest niesłusznie ograniczany m.in. za pomocą uniijnych standardów w zakresie bezpieczeństwa żywności.

2.3.6 Rolnictwo jest kluczowym elementem negocjacji WTO w Ad-Dauha – w rzeczywistości negocjacje miały rozpocząć się

w 1999 r. przed rundą dauhańską – lecz te znalazły się w stanie impasu. Komitet niepokoi się bardzo, że niepowodzenie w osiągnięciu choćby porozumienia w sprawie wczesnego wdrożenia ułatwień w handlu i innych kwestii związanych z rolnictwem na następnym posiedzeniu ministerialnym WTO mogłoby mieć bardzo poważne skutki dla WTO, a nawet pogorszyć ogólne bezpieczeństwo żywnościowe na świecie.

2.4 Kluczowe minerały i surowce strategiczne

2.4.1 Dostęp do kluczowych minerałów i surowców strategicznych jest trzecim zasadniczym, strategicznym obszarem ważnych dostaw importowych dla UE.

2.4.2 Te kluczowe surowce obejmują metale i minerały przemysłowe, materiały budowlane oraz metale podstawowe, takie jak kobalt, gal, ind i szereg metali ziem rzadkich. Ich wykorzystanie ma wieloraki wpływ na życie codzienne, zwłaszcza w samochodach, samolotach i urządzeniach informatycznych. W swoim komunikacie z 2011 r. Komisja podaje wykaz 14 „kluczowych surowców”, wraz ze współczynnikiem recyklingu i zastępowalności, który jest obecnie przez nią aktualizowany, tak aby uwzględniał zmiany rynkowe, technologiczne i inne. Niektóre podstawowe składniki wchodzi już oczywiście w skład importowanych prefabrykatów, a inne surowce strategiczne nie są obecnie kluczowe, jednak urządzenia informatyczne i inne kluczowe urządzenia szybko stają się przestarzałe i są częściej wyrzucane.

2.4.3 Londyńska giełda metali szacuje, że za ok. 7 % całkowitego zużycia miedzi odpowiada sektor motoryzacyjny, lecz samochody zawierają także stal, glin, platynę (60 % całkowitego zużycia), pallad, rod, ołów, cynę, kobalt i cynk. Podobnie telefony komórkowe czy iPady zawierają miedź, srebro, złoto, pallad i platynę. Regularne zastępowanie tych urządzeń, średnio co dwa lata, już obecnie jest przedmiotem zaniepokojenia, lecz korzystanie z nich gwałtownie zwiększa się na całym świecie; szacuje się, że w samych Chinach i Indiach używa się już 2 mld telefonów komórkowych. Szacunki wskazują, że udział Chin w samym tylko globalnym zużyciu miedzi wzrósł z 12 % do 40 % w ciągu 10 lat.

2.4.4 Ze względu na postęp technologiczny, niektóre z dzisiejszych najbardziej kluczowych, pożądaných minerałów nie będą już potrzebne w przyszłości, z kolei nagle może wzrosnąć popyt na inne, takie jak metale ziem rzadkich (które obecnie są kluczowym elementem najnowszych telefonów komórkowych). Przykładowo Chiny, które według szacunków dysponują 97 % złóż metali ziem rzadkich, wprowadziły ograniczenia eksportowe tam, gdzie niemożliwy jest jeszcze recykling ani zastępowanie, lecz UE musiała założyć drugą sprawę w panelu ds. rozstrzygania sporów WTO, mimo iż Chiny przegrały pierwszą.

3. Strategiczne wyzwanie dla UE w dziedzinie zrównoważonego rozwoju

3.1 Zabezpieczenie dostaw surowców strategicznych było zawsze kluczowym celem polityki zagranicznej w dziejach państw i imperiów, a obecnie także dużych firm i korporacji. Jak wspomniano wyżej, żadna gospodarka nie jest samowystarczalna pod względem zaopatrzenia w surowce.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie zewnętrznego wymiaru europejskiej polityki energetycznej, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 8–12.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Dostawy energii – jakiej polityki sąsiedztwa potrzebujemy, aby zapewnić UE bezpieczeństwo dostaw?”, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 15–21.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie handlu i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 1–9.

3.2 Nadal istnieje zagrożenie nieprzewidywanymi, krótkoterminowymi szokami, czy to ze względu na ceny czy inne przyczyny, od niedostatków w transporcie czy infrastrukturalne po celowe blokady, kryzysy ekologiczne lub inne, takie jak ten w Fukushima. Niedawne przykłady (z 2006 i 2009 r.) dotyczą znacznych niedoborów ze względu na zakłócenia dostaw energii z Rosji oraz wcześniejszych niedoborów ropy naftowej w latach 70. XX w.

3.2.1 Większość rozwiązań dostępnych Komisji ma charakter długoterminowy. Komisja faktycznie zwróciła uwagę na ten problem już wiele lat temu. Stara się obecnie przezwyciężyć bariery poprzez negocjacje handlowe i choć Komitet uważa, że w każdym przypadku przewidziano postanowienia, to mały nacisk kładzie się na zabezpieczenie zasadniczych dostaw importowych w sytuacjach awaryjnych.

3.3 Kwestia kompetencji jest jednym z wielu wyzwań, przed którymi stoi UE. UE posiada kompetencje w kwestiach handlowych, lecz nie może, tak jak USA, pojedyncze państwa, organizacje wojskowe czy nawet poszczególne przedsiębiorstwa, sama zgromadzić strategicznych rezerw ropy lub innych kluczowych surowców. Jak wskazano w przeglądzie inicjatywy na rzecz surowców, „żadne państwo członkowskie nie jest w stanie gromadzić strategicznych rezerw w ramach opcji politycznej”.

3.3.1 UE może jedynie używać „miękkiej siły”. Wyzwaniem dla UE musi być opracowanie nadrzędnych ram strategicznych. W tym zakresie UE znajduje się w dobrej pozycji, aby objąć przewodnictwo w trzech kluczowych dziedzinach: propagowaniu światowej sieci, propagowaniu zrównoważonego rozwoju i zapewnianiu pełnego i aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego. Jako że wiele zaleceń dotyczy już tych zagadnień, nie ma potrzeby powtarzania tutaj tych argumentów, ale Komitet z zadowoleniem przyjął to, że Komisja dwukrotnie podkreśliła⁽¹⁵⁾, iż zrównoważone górnictwo „może i powinno przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju”. Rozwój zrównoważony musi mieć zasadnicze znaczenie dla każdej unijnej strategii UE dotyczącej pozyskiwania kluczowych towarów importowych.

3.4 Rola sektora prywatnego ma kluczowe znaczenie, ponieważ większość wydobycia minerałów podlega obecnie transakcjom rynkowym. Jest to wyraźnie widoczne w bardziej otwartych częściach świata, np. w UE, USA, Australii, RPA, Brazylii i Indiach oraz w pewnym stopniu w przypadku głównych rosyjskich firm energetycznych. Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Stowarzyszenia Minerałów Przemysłowych UE do „aktywnego działania na rzecz stałej poprawy wyników w wymiarze gospodarczym, środowiskowym i społecznym”.

3.4.1 Komisja w komunikacie z 2011 r. stwierdziła, że „zapewnienie dostaw surowców należy zasadniczo do zadań przedsiębiorstw”, a także dodała, że rolą władz publicznych jest „zapewnienie odpowiednich ram umożliwiających tym przedsiębiorstwom wykonanie tego zadania”.

3.5 Z drugiej strony jednak w centralnie planowanych gospodarkach, takich jak chińska, większość dźwigni i podmiotów gospodarczych w różnym stopniu podlega scentralizowanej kontroli. Chiny mają wyraźniejsze, bardziej całościowe podejście strategiczne do zaspokojenia swoich przyszłych potrzeb w dziedzinie żywności i pasz, wody, minerałów

i energii, niż jakiekolwiek inne państwo, co szczególnie w odniesieniu do Afryki wywołało szerokie obawy. Jak wskazał Komitet, „w poszukiwaniu nowych źródeł surowców i możliwości inwestycyjnych za granicą Chiny zawarły partnerstwa z szeregiem krajów afrykańskich, w ramach których inwestycje traktowane są jako działalność gospodarcza, a nie jako pomoc na rzecz rozwoju”⁽¹⁶⁾.

3.5.1 Jednakże inni twierdzą, że Chiny zawarły „złe” umowy i znacznie przepłacają za surowce, a poprzez układy z państwami, które mogłyby stworzyć problemy polityczne dla innych, w rzeczywistości zwiększają dostępność takich minerałów.

3.6 Wielu ubogim w zasoby państwom rozwijającym się trudno jest zapewnić sobie dostęp do surowców. Nawet bogate w zasoby państwa eksportujące muszą eliminować ubóstwo. Muszą one uzyskać większą wartość dodaną z przetwarzania oraz ustanowić partnerstwo robocze z sektorem prywatnym.

3.6.1 Wspomniano o budzących niepokój „krwawych minerałach”. Inicjatywa KE dotyczy jedynie stref konfliktu lub obszarów powojennych, lecz jak stwierdzono „wydobycie, obróbka, handel i przetwarzanie minerałów wiąże się często ze sprzeniewierzeniem dochodów, trudnościami gospodarczymi, konfliktami politycznymi lub niestabilnością państw”, co pogłębia dodatkowo niewłaściwe wykorzystanie dochodów przez strony walczące (tzw. kłątwa zasobów).

3.6.2 Należy promować i w pełni wspierać takie inicjatywy, jak EITI, jak też ustanowić w pełni partycypacyjne procesy angażujące społeczeństwo obywatelskie. Obok dialogu społecznego jest to kluczowy czynnik zapewnienia dobrych rządów i zwalczania korupcji. Doskonały precedens stanowi tutaj rola monitorująca przyznana społeczeństwu obywatelskiemu w niedawnych umowach handlowych UE. Jednakże społeczeństwo obywatelskie powinno w pełni i aktywnie uczestniczyć – z należytyim uwzględnieniem zasady przejrzystości – w każdym etapie negocjacji dotyczących umów o wolnym handlu, umów o partnerstwie gospodarczym oraz umów o partnerstwie i współpracy, jeszcze zanim zostaną one zawarte. Ponieważ kluczową rolę odgrywa sektor prywatny, zasadnicze znaczenie ma również głos partnerów społecznych.

4. Obecna polityka Komisji w zakresie strategicznych minerałów i surowców

4.1 Komisja (DG ds. Przedsiębiorstw) zapoczątkowała inicjatywę na rzecz surowców w 2008 r. Ma ona trzy filary oparte, po pierwsze, na równych zasadach dostępu do zasobów w krajach trzecich, po drugie, na wspieraniu zrównoważonych dostaw ze źródeł europejskich, a po trzecie, na zwiększeniu efektywności gospodarowania zasobami i recyklingu.

4.1.1 Te ostatnie filary mają fundamentalne znaczenie, lecz wykraczają poza zakres niniejszej opinii. Komitet zadaje sobie jednak pytanie, dlaczego tak duży odsetek unijnych przetworzalnych opadów metali eksportuje się poza UE, podczas gdy odtyskany złom metalu jest często znacznie bardziej wartościowy i tańszy niż pierwotny surowiec: w rzeczywistości dotujemy w ten sposób Chiny.

⁽¹⁵⁾ Zob. przypis 2 i 5.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku kompleksowej europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych”, Dz. U. C 318 z 29.10.2011.

4.2 W komunikacie Komisji z 2011 r. przyjęto sprawozdanie jej grupy roboczej ad-hoc ds. określenia kluczowych surowców. Komitet omówił tę kwestię w opinii „Stawianie czoła wyzwaniom związanym z rynkami towarowymi i surowcami”⁽¹⁷⁾, w której poruszono także rolę rynków finansowych.

4.2.1 Jak już wspomniano, w komunikacie wymieniono 14 kluczowych surowców, wraz ze współczynnikiem recyklingu i zastępowalności. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że obecny przegląd został przygotowany w pełnej konsultacji z zainteresowanymi podmiotami, mimo że nie rozważono opcji politycznych, które w krajach takich jak USA czy Wielka Brytania byłyby jego integralną częścią.

4.2.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje kompleksową, bardzo dokładną metodologię. Wśród innych czynników uwzględniono minerały (i produkty uboczne), które mają duże znaczenie gospodarcze (porównując minerały o różnych właściwościach i wykorzystywane w bardzo wielu sektorach), których dotyczy wysokie ryzyko dostaw i które nie mają gotowych substytutów. Na podstawie wskaźników Banku Światowego kraje posiadające zasoby są kojarzone ze złym sprawowaniem rządów lub wysokim ryzykiem zakłóceń (począwszy od arbitralnego nakładania kwot eksportowych po wojny domowe), bądź też niskimi standardami ochrony środowiska. Przeanalizowano też potencjalne współczynniki recyklingu, a także jakość rud, stabilność cen i stały dostęp geograficzny. To szczegółowe opracowanie ma w dalszym ciągu zasadnicze znaczenie.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 76–81.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Akt o jednolitym rynku – określenie brakujących środków” (opinia dodatkowa)

(2014/C 67/09)

Sprawozdawca: **Benedicte FEDERSPIEL**

Współsprawozdawcy: **Martin SIECKER i Ivan VOLEŠ**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

„Akt o jednolitym rynku – określenie brakujących środków”

(opinia dodatkowa).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 119 do 4 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) śledzi inicjatywy Komisji służące ożywieniu jednolitego rynku od 2010 r., kiedy pojawiły się one po raz pierwszy. W opinii w sprawie Aktu o jednolitym rynku I⁽¹⁾ wskazał szereg środków, których jego zdaniem zabrakło w propozycjach Komisji⁽²⁾. Należy mieć na uwadze komentarze i wnioski zawarte w dokumencie „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2010 r. Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE”⁽³⁾. EKES zwraca uwagę Komisji na to, że dziś mamy do czynienia z większą liczbą przeszkód stojących na drodze do osiągnięcia jednolitego rynku niż w chwili jego utworzenia⁽⁴⁾.

1.2 EKES jest jednym z głównych partnerów, jeśli chodzi o organizację Miesiąca Jednolitego Rynku. Zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego ma kluczowe znaczenie dla należytego ukierunkowania środków wymaganych do ponownego ożywienia jednolitego rynku, ponieważ środki te wywierają wpływ na te organizacje.

1.3 Po około 30 latach trzeba na nowo określić linię polityki ekonomicznej UE i położyć kres przekonaniu, że wolny rynek jest zawsze w stanie skorygować dysfunkcyjne zachowanie rynku. Niedawny kryzys gospodarczy i finansowy wywarł znaczny negatywny wpływ na sytuację obywateli, których poświęcenie musi przełożyć się na nowe perspektywy, gdyż w przeciwnym razie poparcie dla integracji europejskiej osłabnie jeszcze bardziej. W związku z tym przyjęcie i wdrażanie inicjatyw dotyczących Aktu o jednolitym rynku I i II postrzega się jako zbyt powolne.

⁽¹⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 99.

⁽²⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 47; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 99; Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 165.

⁽³⁾ COM(2010) 603 final.

⁽⁴⁾ Zob. katalog przeszkód stojących na drodze do osiągnięcia jednolitego rynku opublikowany przez Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626>.

1.4 Należy podjąć konkretne działania w celu zwalczania wszelkich rodzajów ubóstwa, tzn. ubóstwa energetycznego, ubóstwa konsumpcyjnego, nadmiernego zadłużenia itp., które jest skutkiem kryzysu finansowego i które podważa wzrost gospodarczy i urzeczywistnienie jednolitego rynku.

1.5 EKES wielokrotnie naciskał na zwiększenie poczucia współodpowiedzialności państw członkowskich za stworzenie dobrze funkcjonującego jednolitego rynku dzięki odpowiedniemu wdrażaniu i egzekwowaniu. Egzekwowanie przepisów musi mieć nowy wymiar transgraniczny obejmujący współpracę. Podstawą jednolitego rynku, który sprawdziłby się w przyszłości, musi być zrównoważona, wysoce konkurencyjna gospodarka oparta na zrównoważonych procesach i produktach, godnych warunkach pracy i innowacjach. Ważne jest to, że Komisja stawia 500 mln obywateli UE w centrum jednolitego rynku. Stanowią oni znaczącą siłę gospodarczą i ich wydatki odpowiadają 56 % PKB UE, jak wskazano w przedstawionym przez Komisję Europejskim programie na rzecz konsumentów⁽⁵⁾.

1.6 Jednolity rynek musi być narzędziem przynoszącym konkretne rezultaty, zgodne z dorobkiem prawnym w dziedzinie społecznej i w dziedzinie ochrony środowiska. Inicjatywy w ramach Aktu o jednolitym rynku I i II muszą być skoordynowane z rozwiązaniami i działaniami wcielonymi w życie, aby wzmocnić UGW (paktem fiskalnym, Europejskim Mechanizmem Stabilności, paktem euro plus itd.)

1.7 Negocjacje dotyczące umów o wolnym handlu należy wykorzystać do egzekwowania równych warunków konkurencji, na przykład wzajemności opłat taryfowych, a przy tym utrzymać wysokie standardy ochrony konsumentów, ochrony środowiska i ochrony socjalnej. Konkurując z globalnymi graczami, UE musi zadbać o elementy, które zwiększą jej konkurencyjność, takie jak dostępne źródła energii, wykwalifikowana siła robocza i elastyczny rynek pracy.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 54.

2. Jednolity rynek internetowy

2.1 Niedawno przyjęte rozporządzenie w sprawie dystrybucji selektywnej utrzymało dyskryminację między kanałami dystrybucji off-line i on-line, zezwalając na wymóg, by niektórzy dystrybutorzy musieli posiadać fizyczny sklep (w realnie istniejącym budynku), zanim będą mogli rozpocząć sprzedaż on-line. Nowe rozporządzenie nie zapobiegne selektywnej dystrybucji produktów codziennego użytku, co może mieć negatywny wpływ na konkurencję i możliwości wyboru dla konsumentów.

2.2 Komisja Europejska powinna zająć zdecydowane stanowisko i potwierdzić zasadę neutralności wyszukiwania, zgodnie z którą wyszukiwarki nie powinny manipulować naturalnie pojawiającymi się wynikami zgodnie ze swymi interesami handlowymi. Środki zaradcze oparte na oznakowaniu wyników wyszukiwania nie wystarczą do przywrócenia konkurencji, ukrócenia antykonkurencyjnych zachowań i poprawy sytuacji konsumentów.

2.3 Ochrona danych

2.3.1 Po przyjęciu zmienionego rozporządzenia o ochronie danych ważne będzie, by zapewnić państwom członkowskim wytyczne dotyczące poszczególnych przepisów, co da pewność ich spójnego wdrażania.

2.3.2 Szczególną uwagę należy zwrócić na opracowanie standardowych oświadczeń o ochronie prywatności. Nowe rozporządzenie zawiera przepis wymagający, by strategie dotyczące ochrony prywatności były przejrzyste i zrozumiałe dla konsumentów. Opracowanie standardowych oświadczeń o ochronie prywatności pomoże zagwarantować, że konsumenci będą odpowiednio informowani o przetwarzaniu ich danych osobowych i że strategie dotyczące ochrony prywatności nie będą już skomplikowanymi tekstami prawnymi. Należy zadbać, by nie powodowało to nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych ani kosztów dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla MŚP.

2.4 Prawa autorskie

2.4.1 Zgodnie z zaleceniami byłego komisarza António Vitorino Komisja Europejska powinna podjąć działania następcze, aby zapewnić stopniowe wycofywanie obecnych systemów opłat z tytułu praw autorskich. W krótkim okresie należy zreformować obecny system i wyjaśnić, że w odniesieniu do treści cyfrowych objętych umowami licencyjnymi nie będą pobierane dalsze opłaty w związku z umieszczaniem tych treści w chmurze lub przechowywaniem w chmurze przez usługodawcę. Ważne jest również, by opłaty z tytułu praw autorskich stały się widoczne dla użytkowników końcowych i by obliczać opłaty na podstawie szkód gospodarczych powodowanych przez kopiowanie na użytek prywatny.

2.4.2 Dyrektywa o prawach autorskich z 2011 r. nie pozwoliła osiągnąć celu dotyczącego harmonizacji przepisów państw członkowskich UE dotyczących praw autorskich. Istnieje znaczne różnice, jeśli chodzi o wyjątki i ograniczenia, co powoduje brak pewności prawa zarówno dla konsumentów, jak i dla twórców. Przegląd tej dyrektywy powinien być priorytetem.

2.4.3 Obecny system dystrybucji treści audiowizualnych, oparty na platformach i terytorialnych wariantach dystrybucji, musi zostać dostosowany do środowiska cyfrowego i odpowiadać oczekiwaniom konsumentów. Należy ograniczyć

chronologiczne wprowadzanie filmów do dystrybucji na różnych nośnikach (w kinach, na DVD i w formie wideo na żądanie) i na różnych obszarach oraz umożliwić większą elastyczność. Istnieje przestrzeń do eksperymentowania z innowacyjnymi modelami biznesowymi, które umożliwiłyby określenie jednego terminu wprowadzenia do dystrybucji treści audiowizualnych w państwach o wspólnych tradycjach kulturowych i językowych.

2.5 Produkty cyfrowe

2.5.1 Konieczne jest kontynuowanie procesu harmonizacji rozpoczętego w 2011 r. w związku z przyjęciem dyrektywy o prawach konsumentów poprzez dokonanie przeglądu i aktualizacji dyrektywy o sprzedaży konsumenckiej z 1999 r. tak, by pozwalała ona sprostać wyzwaniom gospodarki cyfrowej – pilnie potrzebne są bowiem środki zaradcze dotyczące wadliwych produktów z zakresu treści cyfrowych.

2.5.2 Komisja powinna opracować wytyczne dotyczące stosowania prawodawstwa dotyczącego nieuczciwych postanowień umownych (dyrektywa 1993/13/EWG) w odniesieniu do zawieranych z konsumentami umów na dostawę treści cyfrowych.

3. Towary i usługi

3.1 We wrześniu 2013 r. Komisja Europejska zaproponowała pakiet legislacyjny mający na celu osiągnięcie w pełni funkcjonującego europejskiego jednolitego rynku łączności elektronicznej. EKES ubolewa, że we wniosku tym nie skorzystano z okazji, by jeszcze bardziej zmniejszyć opłaty za roaming i w ten sposób ulepszyć jednolity rynek dla obywateli europejskich. Z zadowoleniem przyjmuje natomiast proponowane przepisy zmierzające do ułatwienia zmiany operatora, zapewnienia uczciwszych warunków umów i praktyk biznesowych oraz lepszego egzekwowania prawa i możliwości dochodzenia roszczeń. Przepisy dotyczące neutralności sieci stanowią krok we właściwym kierunku, jednak należy je dalej wzmocnić.

3.2 Stosunek ilości sektorów zharmonizowanych do niezharmonizowanych odpowiada podstawowym potrzebom gospodarki. Wszelkie dalsze działania zmierzające do harmonizacji innych sektorów towarowych musi poprzedzać dogłębna analiza. W przypadku sektorów niezharmonizowanych objętych zasadą wzajemnego uznawania Komisja powinna wydać wytyczne dotyczące roli i statusu prawnego prywatnych podmiotów wykonujących badania, które nie akceptują zaświadczeń wydawanych przez takie podmioty działające w innych państwach. Należy uzupełnić dwujęzyczny wykaz produktów niezharmonizowanych na stronie internetowej Komisji Europejskiej.

3.3 Nadal jeszcze nie istnieje jednolity rynek detalicznych usług finansowych dla konsumentów. Ze względu na przeszkody biznesowe i handlowe konsumenci praktycznie nie mają możliwości kupna usług finansowych poza granicami swego kraju. Obecne duże różnice między państwami członkowskimi w zakresie jakości i ceny rachunków bankowych, rachunków oszczędnościowych, kredytów hipotecznych itd. mogłyby sprawić, że dla konsumentów interesujące byłoby nabywanie produktów finansowych z innych państw. EKES wzywa Komisję Europejską do przeanalizowania tej sytuacji i wyjęcia z różnymi inicjatywami. Konsumenci często nie otrzymują obiektywnych i niezależnych zaleceń czy porad dotyczących ważnych decyzji finansowych powiązanych z gromadzeniem oszczędności emerytalnych i innymi inwestycjami czy kredytami zaciąganimi na długi okres. W całej Europie należy promować modele niezależnego i przystępnego cenowo doradztwa finansowego.

3.4 Egzekwowanie przepisów dotyczących usług finansowych nadal nie jest zadowalające: w niektórych państwach członkowskich nie ma organu zajmującego się ochroną konsumentów lub też, gdy organ taki istnieje, jego uprawnienia są nierzadko zbyt ograniczone. Także utworzone dwa lata temu europejskie organy nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) i Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA)) nie mają wystarczająco dużych uprawnień w dziedzinie ochrony konsumentów. Należy poszerzyć ich kompetencje w tej dziedzinie i organy te muszą być w stanie koordynować działania z organami krajowymi.

3.5 Największe możliwości dokonania dalszych ulepszeń stwarza jednolity rynek usług, w tym usług związanych z infrastrukturą sieciową (dotyczących telekomunikacji, energii elektrycznej, gazu, transportu i ubezpieczeń). Poprawa funkcjonowania punktów kompleksowej obsługi we wszystkich państwach członkowskich jest warunkiem tego, by dyrektywa przyczyniała się do tworzenia wzrostu gospodarczego i miejsc pracy. Komisja powinna wydawać zalecenia regulacyjne dotyczące usuwania przeszkód, których istnienie wyszło na jaw w ramach wzajemnej oceny wdrożenia dyrektywy⁽⁶⁾. EKES apeluje o stworzenie pełnej bazy danych wszystkich systemów udzielania pozwoleń, aby wskazać zarówno najlepsze praktyki w zakresie regulacji, jak i te wymogi organów wydających pozwolenia, które są bezużyteczne i nie do przyjęcia.

4. Swobodny przepływ pracowników

4.1 EKES popiera działania mające na celu poprawę swobodnego przepływu pracowników, w tym likwidację barier takich jak uznawanie kwalifikacji. Niezbędna jest w szczególności modernizacja i liberalizacja tego systemu, zwiększenie koordynacji sektora opieki zdrowotnej, aby zapobiec niedoborom siły roboczej w państwach pochodzenia, pogłębienie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz utworzenie punktu kompleksowej obsługi w celu ułatwienia procedur rejestracji⁽⁷⁾.

4.2 Ogólna dyrektywa ramowa, powiązane dyrektywy i stałe monitorowanie za pośrednictwem wieloletnich planów strategicznych zaowocowały spójnością zasad bezpieczeństwa (w tym wymogów minimalnych) przestrzeganych przez pracowników, także tych znajdujących się w sytuacjach transgranicznych (tymczasowo i w wyniku mobilności). Od 1978 r. proces ten był stale realizowany za pośrednictwem kolejnych planów działania. Gdy wdrażanie ostatniego zakończyło się w grudniu 2012 r., Komisja nie rozpoczęła realizacji nowego planu. Aby kontynuować ten proces konwergencji, Komisja Europejska powinna (jak podkreślił Komitet Doradczy ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy) w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi pilnie przyjąć nowy strategiczny plan działania UE służący propagowaniu wysokich norm bezpieczeństwa.

4.3 Wycofanie rozporządzenia Monti II nie rozwiązuje problemów, jakie powstały w wyniku wyroków Europejskiego

Trybunału Sprawiedliwości bazujących na nieadekwatnych przepisach UE dotyczących delegowania pracowników⁽⁸⁾ i na ich wdrażaniu. Europejscy partnerzy społeczni nie byli w stanie osiągnąć w tej kwestii porozumienia. Niemniej jednak Komisja powinna rozważyć zaproponowanie państwom członkowskim dołączenia do traktatów europejskich protokołu w sprawie postępu społecznego, w którym stwierdzono by, że prawa społeczne nie są podporządkowane swobodom gospodarczym. Mogłoby to służyć doprecyzowaniu, że jednolity rynek nie jest celem samym w sobie, lecz został także ustanowiony z myślą o dokonaniu postępu społecznego i osiągnięciu dobrobytu z korzyścią dla wszystkich obywateli UE⁽⁹⁾.

4.4 Gdy łamane są prawa materialne UE, pracownicy, konsumenci i przedsiębiorstwa muszą być w stanie dochodzić praw przyznanych im przez prawodawstwo UE. Jednakże w tym kontekście UE odnosi się jedynie do praw konsumentów i przedsiębiorstw. Pracownicy muszą mieć taką samą możliwość dochodzenia praw przyznanych im przez prawodawstwo UE w przypadku transgranicznych konfliktów pracowniczych. Choć często twierdzi się, że pracownicy mają dostęp do wymiaru sprawiedliwości i mogą dochodzić swych roszczeń i wymagać przestrzegania warunków pracy i przepisów prawnych przed lokalnymi sądami w państwach przyjmujących, w praktyce odsyła się ich do sądów w państwie pochodzenia⁽¹⁰⁾.

5. Transpozycja, wdrażanie i egzekwowanie przepisów

5.1 Nowe wyzwanie, jeśli chodzi o egzekwowanie praw konsumentów, wiąże się z dużymi przedsiębiorstwami międzynarodowymi czy stowarzyszeniami stosującymi ogólnoeuropejskie strategie marketingowe, do których nie można już zastosować krajowych koncepcji egzekwowania przepisów. Należy dążyć do lepszej współpracy między krajowymi organami egzekwowania prawa i do odgrywania przez Komisję Europejską bardziej znaczącej roli we wspólnym koordynowaniu tych działań. Trzeba też lepiej wykorzystywać synergii między publicznymi i prywatnymi podmiotami zajmującymi się sprawami egzekwowania przepisów, takimi jak organizacje konsumenckie.

5.2 Współpraca między krajowymi organami egzekwowania prawa stała się kwestią o kluczowym znaczeniu, ale jak dotąd nie przynosi ona zbyt dobrych rezultatów. Komisja Europejska powinna odgrywać większą rolę w koordynowaniu krajowych działań w zakresie egzekwowania przepisów w przypadkach, w których naruszenie prawa ochrony konsumentów ma wymiar ogólnoeuropejski. Ponadto trzeba też prowadzić dalsze dyskusje o przyznaniu Komisji Europejskiej uprawnień w zakresie egzekwowania unijnych przepisów ochrony konsumentów (podobnie jak w przypadku prawa konkurencji)⁽¹¹⁾.

6. Kwestie dotyczące konsumentów

6.1 EKES ubolewa nad tym, że po tylu latach i pomimo przeprowadzonych czterech konsultacji zaproponowano jedynie niewiążącą inicjatywę dotyczącą dochodzenia roszczeń zbiorowych. Ponadto zasady zapisane w zaleceniu Komisji Europejskiej nie odpowiadają potrzebom konsumentów i nie dorównują status quo w niektórych państwach członkowskich.

⁽⁶⁾ EKES-owskie Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku dokona oceny wpływu dyrektywy usługowej na sektor budowlany szeregu państw członkowskich z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego.

⁽⁷⁾ C. Dhéret; A. Lazarowicz; F. Nicolli; Y. Pascouau; F. Zuleeg, „Making progress towards the completion of the Single European Labour Market” [Postęp w urzeczywistnianiu jednolitego europejskiego rynku pracy]. Badanie EPC nr 75 z maja 2013 r.

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 24.

⁽⁹⁾ Art. 3 ust. 3. TUE.

⁽¹⁰⁾ http://www.uva-aiaas.net/uploaded_files/publications/WP118-Cremers,Bulla.pdf.

⁽¹¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-228_en.htm.

6.2 Nieuczciwe praktyki handlowe

6.2.1 Lepsze egzekwowanie zapisów dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych powinno zostać nakierowane w środowisku cyfrowym w szczególności na handel elektroniczny (np. praktyki wprowadzające konsumentów w błąd, jeśli chodzi o prawa przysługujące im w związku z gwarancją prawną, nieprzejrzyste i nieuczciwe warunki umowy), a w sektorze transportu lotniczego na rezerwacje online itd.

6.3 Normalizacja informacji przedkontraktowych w przypadku umów konsumenckich

6.3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem zaproponowaną w programie na rzecz konsumentów z 2012 r. normalizację informacji przedkontraktowych, o których mowa w art. 5 i 6 dyrektywy w sprawie praw konsumentów. Powinno to pomóc sprawić, by informacje podawane przed zawarciem umowy były wszechstronne, przejrzyste, łatwo dostępne i zrozumiałe. Takie działanie wymagałoby pomocy i wsparcia ze strony organizacji konsumenckich i uwzględnienia wyników badań dotyczących zachowania konsumentów w odniesieniu do obciążenia informacją (np. SWD(2012) 235 final, 19 lipca).

6.4 Handel elektroniczny i dostawy transgraniczne

6.4.1 Trzeba koniecznie zająć się problemem wysokich (lub wyższych) cen dostaw transgranicznych w porównaniu z dostawami krajowymi oraz stworzyć bardziej konkurencyjne rynki internetowe. Cena dostawy transgranicznej jest często tak wysoka, że dokonywanie zakupów za granicą nie stanowi dla konsumenta prawdziwej korzyści, nawet jeśli towary są tańsze. Badanie przeprowadzone dla Komisji Europejskiej w 2011 r. ⁽¹²⁾ potwierdziło, że podawane do wiadomości ceny transgranicznej dostawy paczek są średnio dwa razy wyższe niż krajowe ceny odniesienia.

6.5 Informacje dla konsumentów

6.5.1 Znaczna część prawodawstwa europejskiego i krajowego zasadza się na założeniu, że poinformowani konsumenci to konsumenci o mocnej pozycji, którzy są w stanie wybrać najlepsze produkty i usługi. Wymóg podawania informacji dla konsumentów nadal jest jednym z głównych narzędzi regulacyjnych, ale jego ograniczenia są dobrze znane, gdyż konsumenci często nie czytają lub nie rozumieją informacji dotyczących umów, które są pisane i przedstawiane w sposób niezrozumiały. Komisja powinna przeanalizować i zaproponować rozwiązania, których celem będzie poprawa informowania konsumentów oraz włączenie w to przedsiębiorstw, organów regulacyjnych i organizacji konsumenckich.

6.5.2 Rozpoczęte przez Komisję prace dotyczące zasad dla narzędzi porównawczych, takich jak niezależność i bezstronność, powinny szybko zaowocować konkretnymi rozwiązaniami, w tym wytycznymi dla organów regulacyjnych i przedsiębiorstw.

6.6 Zrównoważone produkty

6.6.1 Zrównoważoność i bezpieczeństwo produktów z jednej strony oraz zaufanie konsumentów z drugiej strony to dwie

strony tego samego medalu. Planowane postarzanie produktów (wbudowane ograniczenie ich trwałości) to strategia handlowa sprzeczna z zasadami zrównoważonej produkcji i konsumpcji. Komisja Europejska powinna przeanalizować ewentualną konieczność powiązania oczekiwań konsumentów co do trwałości produktu z okresem gwarancji prawnej. Komitet podkreśla, że środki dotyczące trwałości i okresu eksploatacji, usług posprzedażnych i zapasów części zamiennych wsparłyby zrównoważoną konsumpcję i produkcję ⁽¹³⁾.

7. Otoczenie biznesu

7.1 EKES apeluje o zmniejszenie obciążeń administracyjnych, zwłaszcza dla MŚP, a przy tym podkreśla potrzebę stosowania inteligentnych regulacji na poziomie unijnym i krajowym ⁽¹⁴⁾. Państwa członkowskie powinny w czasie rzeczywistym prezentować w internecie transpozycję prawodawstwa UE, włączając społeczeństwo obywatelskie w proces transpozycji i podnosząc świadomość co do nowych przepisów.

7.2 Komitet zachęca Komisję do uwzględnienia specyficznych cech małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw w grupie MŚP podczas przygotowywania ocen skutków i sporządzania tekstów legislacyjnych; mikroprzedsiębiorstwa, małe przedsiębiorstwa i średnie przedsiębiorstwa powinny być traktowane jak trzy oddzielne grupy, a nie jako jedna grupa MŚP ⁽¹⁵⁾.

7.3 Dostęp do finansowania ma kluczowe znaczenie, zwłaszcza dla MŚP. UE powinna wspierać przechodzenie od (w dużym stopniu dominującego) finansowania bankowego do innych produktów kapitałowych, takich jak kapitał wysokiego ryzyka i rynki kapitałowe. Aby mogło to dobrze funkcjonować, inwestorzy muszą być przekonani, że istnieje stabilne środowisko inwestycyjne o długoterminowych strategiach.

7.4 EKES zaleca, by ocenić możliwość utworzenia europejskiego gwarantowanego funduszu finansowego, aby zapewniać MŚP spełniającym określone podstawowe kryteria środki finansowe za pośrednictwem systemu, który umożliwiłby danej firmie łatwy dostęp do kredytu bez konieczności spełnienia wymogu związanego z zabezpieczeniem lub innych wymogów stawianych zwykle przez banki. W zarządzanie tym systemem włączone zostałyby reprezentatywne organizacje biznesowe sprawujące nadzór nad danym przedsiębiorstwem ⁽¹⁶⁾.

7.5 Zwiększenie przejrzystości i rozliczalności powinno być priorytetem tak, by jednolity rynek skutecznie przyczyniał się do stworzenia środowiska prawnego, w którym szanuje się uzasadnione interesy wszystkich zainteresowanych stron. Inicjatywy w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw powinny dotyczyć także możliwości nadużywania podwykonawstwa i outsourcingu, zwłaszcza w odniesieniu do transgranicznego świadczenia usług czy rekrutacji pracowników. Trzeba rozważyć instrument prawny UE służący zwalczaniu nadużyć związanych z przedsiębiorstwami działającymi na zasadzie

⁽¹³⁾ Dz.U. C 66 z 3.3.1997, s. 5.

⁽¹⁴⁾ Można by na przykład zastosować przyjętą w Zjednoczonym Królestwie zasadę „one-in/one-out”, oznaczającą zasadniczo, że gdy wprowadza się nowe uregulowanie, trzeba jednocześnie znieść inny akt prawny.

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u „Inteligentne regulacje – odpowiedź na potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw”, Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 33.

⁽¹⁶⁾ Zob. na przykład doświadczenia związane z tzw. „kartą Seczenyi” na Węgrzech.

⁽¹²⁾ „Intracommunity cross-border parcel delivery” [Wewnątrzspółnotowe transgraniczne doręczanie przesyłek] – badanie przeprowadzone dla Komisji Europejskiej przez FTI Consulting, Londyn, 2011 r.

„skrzynki pocztowej” i popełnianych przez te przedsiębiorstwa, które zakłócają konkurencję dla MŚP, obchodzą normy pracy i unikają opłat ustawowych. Prowadzenie postępowań przeciwko takim prowadzącym działalność w całej UE nieprawdziwym przedsiębiorstwom trzeba ułatwić nie tylko w państwie pochodzenia, ale także w innych państwach członkowskich.

8. Opodatkowanie

8.1 Lepsza współpraca między państwami członkowskimi i na poziomie światowym w odniesieniu do przejrzystości i informacji dotyczących rachunków bankowych w UE jest niezbędna, aby zwalczać uchylanie się od opodatkowania, które oblicza się w UE na miliard euro. EKES wzywa do szybkiego zawarcia porozumienia co do unijnej dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności oraz co do mandatu do wynegocjowania mocniejszych umów podatkowych ze Szwajcarią i innymi państwami.

9. Sieci

9.1 Energia

9.1.1 Komunikat Komisji „Uruchomienie wewnętrznego rynku energii” z listopada 2012 r. stanowi ważny krok w kierunku utworzenia wewnętrznego rynku energii do 2014 r. Trzeba poczynić dalsze postępy poprzez uwzględnienie rzeczywistych warunków, z jakimi mają do czynienia europejscy konsumenci energii. Należy ułatwić zmianę dostawców energii i konsumenci muszą otrzymywać niezależne porady, aby mogli zdecydować, co jest dla nich najlepsze. Proaktywne krajowe organy regulacyjne, o uprawnieniach umożliwiających im monitorowanie fakturowania, zmiany dostawcy i skarg konsumentów, mają kluczowe znaczenie dla jednolitego rynku.

9.1.2 UE musi zdywersyfikować źródła importu energii, znaleźć alternatywy i stworzyć sieci. Wspieranie niektórych odnawialnych źródeł energii może prowadzić do zakłóceń na

rynku, dlatego też należy stopniowo zmniejszać to wsparcie. Trzeba utworzyć punkty kompleksowej obsługi, aby procedury przyznawania pozwoleń przebiegały szybciej oraz były bardziej przejrzyste i prostsze. Znacznie zmniejszyłoby to obciążenia dla podmiotów chcących inwestować w infrastrukturę energetyczną.

9.2 Transport

9.2.1 Rozpowszechnienie nieuczciwych warunków w umowach dotyczących transportu lotniczego to coraz bardziej niepokojący problem w całej UE. W ostatnich latach szereg organizacji konsumenckich wystąpiło na drogę sądową przeciwko dużym europejskim liniom lotniczym, w wyniku czego sądy krajowe uznały wiele powszechnie stosowanych w umowach warunków za nieuczciwe. Komisja Europejska przegapiła okazję do zajęcia się tą kwestią podczas przeglądu rozporządzenia nr 261/2004 w sprawie praw pasażerów linii lotniczych. Powinna ona sporządzić wiążący wykaz nieuczciwych zapisów w umowach zawieranych z pasażerami.

9.2.2 Aby jednolity rynek lepiej funkcjonował, konieczne jest promowanie **kolejowych przewozów towarowych** i transportu multimodalnego⁽¹⁷⁾. Trzeba poczynić większe wysiłki w celu przyjęcia technicznych specyfikacji interoperacyjności⁽¹⁸⁾.

9.2.3 Transgraniczna działalność kolejowych przewoźników towarów jest nadal ograniczona. Nie istnieją warunki umożliwiające dalsze otwarcie unijnego rynku transportu towarowego. Zmiany przepisów UE dotyczących dostępu do rynku transportu (w tym kabotażu) powinny zostać powiązane z działaniami harmonizacyjnymi w zakresie egzekwowania przepisów, kwestii socjalnych i podatkowych. Jeśli te wstępne warunki nie zostaną spełnione, zmiany przepisów dotyczących kabotażu mogą mieć negatywny wpływ na uczciwą konkurencję i zrównoważoność sektora. Zanim to nastąpi, należy egzekwować obecnie obowiązujące przepisy⁽¹⁹⁾.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ Zob. opinie EKES-u: Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 130 i Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146.

⁽¹⁸⁾ COM(2013) 32 final: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat postępów w dążeniu do osiągnięcia interoperacyjności systemu kolei.

⁽¹⁹⁾ Jak uzgodnili partnerzy społeczni w sektorowym dialogu społecznym, <http://www.iru.org/cms-filesystem-action/Webnews2012/CabotageStatement.E.pdf>.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

493. SESJA PLENARNA W DNIACH 16 I 17 PAŹDZIERNIKA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010

COM(2013) 520 final – 2013/0253 (COD)

(2014/C 67/10)

Sprawozdawca: **DANIEL MAREELS**

Rada, w dniu 3 września 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 10 września 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010

COM(2013) 520 final – 2013/0253 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 17 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 157 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 **EKES przyjmuje z zadowoleniem** wnioski dotyczące ustanowienia **jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** oraz związanego z nim mechanizmu finansowania, które wraz z wnioskami w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego, Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) oraz w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, stanowią **nowy istotny element** w procesie tworzenia **unii bankowej**.

Dla krajów strefy euro oraz krajów, które dobrowolnie przyłączyły się do mechanizmu, ustanowiony jednolity mechanizm jest **mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków** umożliwiającym organom władz

przeprowadzenie dogłębnej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków będących na progu upadłości, bez zagrożenia dla stabilności gospodarczej. Utworzony w konsekwencji **fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** pozwala uzyskać niezbędne środki własne, co umożliwia przeprowadzenie tego procesu bez konieczności finansowania go ze środków publicznych i obciążania podatników.

1.2 W odpowiedzi na kryzys założono przejście do **silniejszej unii gospodarczej i walutowej** opartej na zintegrowanych ramach dotyczących sektora finansowego, kwestii budżetowych i polityki gospodarczej. Zintegrowane ramy finansowe, czyli „unia bankowa”, stanowią główny element działań w zakresie polityki mających na celu ponowne wprowadzenie Europy na ścieżkę **ożywienia i wzrostu gospodarczego**.

1.3 EKES uważa, że **unia bankowa ma znaczenie priorytetowe i jest niezbędna** z uwagi na wpływ, jaki może ona mieć na koniecznie potrzebny **wzrost zaufania** wśród obywateli i przedsiębiorstw, oraz z uwagi na **odpowiednie finansowanie gospodarki**. Unia zmniejsza obecne rozdrobnienie rynku wewnętrznego, a tym samym tworzy równe warunki działania w obrębie unii, umacniając europejski system bankowy i zmniejszając ryzyko wystąpienia efektu domina.

1.4 Zdaniem Komitetu niezbędne jest **przeprowadzenie prac** związanych z **różnymi podstawowymi elementami składowymi** (jednolitym mechanizmem nadzorczym, Europejskim Mechanizmem Stabilności, naprawą oraz restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją banków, jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków) unii bankowej oraz **logiczna i wewnętrznie spójna realizacja kolejnych wniosków**. Komitet występuje jednocześnie z wnioskiem o poświęcenie należytej uwagi dostosowywanym aktualnie przepisom dotyczącym ochrony drobnych posiadaczy wkładów oszczędnościowych poprzez **regulacje dotyczące zabezpieczenia depozytów**.

1.5 Obecnych wniosków w sprawie **jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków nie należy rozważać w oderwaniu** od wcześniejszych wniosków dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych (dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków) oraz porozumienia w tej sprawie osiągniętego w ostatnim czasie w Radzie, w którym zagadnienie to zostało już uwzględnione. W istocie **dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków będzie stanowić zbiór przepisów dla procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków na całym rynku wewnętrznym i w rezultacie w dużym stopniu wesprze jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków**. Komitet zaleca, aby w maksymalnym stopniu **skoordynować ze sobą oba systemy** w celu osiągnięcia pod tym względem **równych warunków działania w możliwie jak najszerszym zakresie w całej UE**. Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków powinien być wspierany przez kompletne zharmonizowane ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków i włączony do nich.

1.6 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że **jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ma większy zakres niż dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz że przewiduje się ustanowienie na szczeblu europejskim organu i funduszu** (ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków). W ten sposób **po przeprowadzeniu nadzoru nad bankami** (w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego) na **tym samym szczeblu organów** przeprowadza się również proces ich **restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**, co umożliwia zastosowanie **jednolitej i spójnej strategii**. Podobnie Komitet z zadowoleniem przyjmuje plan wprowadzenia jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji **w zakresie finansowania na szczeblu UE**.

1.7 Przewidziane w **jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** procedury restrukturyzacyjne i likwidacyjne powinny być w każdym przypadku **skuteczne i sprawne**, a przewidziane instrumenty, w razie potrzeby, **odpowiednio szybko** wprowadzone zarówno w wymiarze krajowym, jak i transgranicznym, w szczególności w sytuacjach tego wymagających. Korzystając ze środków ustanowionych w dyrektywie w sprawie **naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków**, należy czuwać nad **kompletnością i skutecznością całego procesu** oraz **konsekwentnym stosowaniem przepisów**. W sytuacjach, w których jest to możliwe, celem jest

zapewnienie **jednolitości**. Należy także stosownie wyjaśnić wszelkie kwestie prawne oraz pozostałe nieścisłości.

1.8 W związku z kluczową rolą, jaką **rada ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** odgrywa w kontekście jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, niezwykle istotne jest to, aby jej członkowie byli **możliwie najbardziej niezależni oraz aby posiadali oni wiedzę fachową i doświadczenie**, a **ich decyzje były podejmowane w sposób demokratyczny**. Członkowie rady powinni być dobierani z należytą starannością, a jej kompetencje należy określić w sposób jasny i przejrzysty.

1.9 Komitet z zadowoleniem przyjmuje przewidziany **jednolity bankowy fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**, którego głównym zadaniem jest zapewnienie **stabilności finansowej**, a także **skuteczności podejmowanych decyzji oraz zerwanie powiązań między władzami a sektorem bankowym**. Komitet wzywa do szybkiego dostarczenia wyjaśnień dotyczących mającej zastosowanie podstawy prawnej oraz podjęcie w pierwszej kolejności czynności pozwalających pokonać trudności związane z ustanowieniem takiego funduszu (np. pokusa nadużycia), co pozwoli uniknąć niechcianych konsekwencji.

1.10 Niemniej jednak zdaniem Komitetu w przypadku konieczności przeprowadzenia interwencji na dalszym etapie procedury oraz możliwości przeznaczenia środków wyłącznie na określone cele (zagwarantowanie skuteczności środków związanych z restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją) istotne jest, że wspomniany **fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji obejmuje niezbędne i wystarczające środki finansowe dla podmiotów ich potrzebujących, umożliwiające im należyte wykonanie ich obowiązków**. Określenie **docelowego poziomu** funduszu zasilanego wkładami z banków pozwala uwzględnić różne **środki z rozmaitych obszarów służących restrukturyzacji sektora finansowego**. W niniejszej opinii Komitet przedstawia również swoje stanowisko w kwestii dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, określając kryteria dla wkładów bankowych *ex ante*, które powinny być poddawane przeglądowi w równych odstępach czasowych. Należy także uważać na potencjalne niebezpieczeństwo generowania podwójnych kosztów związane z występowaniem zarówno systemu krajowego, jak i unijnego.

2. Kontekst

2.1 Przedłożony przez Komisję Europejską wniosek dotyczący **ustanowienia jednolitego mechanizmu oraz funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**⁽¹⁾ jest **częścią** procesu transformacji unii gospodarczej i walutowej, w tym **unii bankowej**. Wniosek został opracowany w oparciu o art. 114 TFUE, umożliwiający zastosowanie środków mających na celu przywrócenie równowagi i sprawność funkcjonowania rynku wewnętrznego.

2.2 Unia bankowa, obejmująca zarówno kraje strefy euro, jak i kraje spoza tej strefy, które chcą przyłączyć się do tej unii dobrowolnie, zostanie w dalszej fazie **uzupełniona** w kilku **etapach**:

2.2.1 W pierwszej kolejności należy zakończyć prace związane z trwającymi procesami ustawodawczymi mającymi na celu **ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego**, w ramach którego wykorzystuje się kompetencje EBC pozwalające przeprowadzić nadzór nad bankami ze strefy euro.

2.2.2 Następnie, po stworzeniu mechanizmu nadzoru, ustanowiony zostaje **Europejski Mechanizm Stabilności**, przeprowadza się kontrolę bilansów bankowych i następuje proces identyfikacji „zastanych” aktywów, a banki mogą bezpośrednio odnowić kapitał⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2013) 520 final.

⁽²⁾ Zob. Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych, 21 czerwca 2013 r., oraz Rada Europejska, 27 czerwca 2013 r.

2.2.3 W dalszej kolejności znajdują się wnioski Komisji dotyczące **dyrektywy** z dnia 6 czerwca 2012 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Wnioski te pozwoliły Radzie określić ogólne wytyczne, na których oparto bieżący wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Wnioski te pozwalają zmierzać w stronę skutecznej polityki umożliwiającej zarządzanie upadłością banków i zapobieganie rozprzestrzenianiu się tego zjawiska na inne instytucje dzięki wyposażeniu odpowiednich organów w skuteczne instrumenty i kompetencje pozwalające proaktywnie przeciwdziałać kryzysowi bankowemu, zagwarantować stabilność finansową oraz ograniczyć do minimum ryzyko utraty środków finansowych przez podatników⁽³⁾.

2.2.4 Ostatni z wniosków dotyczy przedstawionego w dniu 10 lipca 2013 r. wniosku dotyczącego **rozporządzenia** w sprawie **jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków** z odpowiednim i skutecznym mechanizmem ochronnym.

2.3 Przypomina się również o wnioskach Komisji z 2010 r. dotyczących zharmonizowania systemów gwarantowania depozytów. System gwarantowania depozytów obejmuje posiadaczy niewielkich oszczędności i neutralizuje skutki upadłości banków dla pierwszych 100 000 EUR na depozytach.

2.4 Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mógłby **funkcjonować** w następujący sposób:

2.4.1 **EBC**, jako jednostka nadzorcza, **sygnalizowałaby**, że bank doświadcza poważnych trudności finansowych i powinien zostać zrestrukturyzowany.

2.4.2 **Europejska rada ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**, złożona z przedstawicieli EBC, Komisji Europejskiej oraz właściwych organów krajowych, **przygotowywałaby** restrukturyzację banku.

2.4.3 Na podstawie zalecenia rady lub z własnej inicjatywy **Komisja decydowałaby**, czy bank zostanie **zrestrukturyzowany** i kiedy to nastąpi. **Określałaby** również **ramy** wykorzystania instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Te instrumenty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, przedstawione w przepisach dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych i przyjęte w jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, obejmowałyby:

— sprzedaż przedsiębiorstwa;

— instytucje pośredniczące;

— podział aktywów;

— wkład określonego sektora (instrument umorzenia).

2.4.4 **Krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji realizowałyby** plan restrukturyzacji pod nadzorem rady. W przypadku braku realizacji własnych postanowień przez jeden z krajowych organów rada ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogłaby bezpośrednio zastosować środki zaradcze w stosunku do sektora bankowego.

2.5 Przewidziany **jednolity bankowy fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** podlega kontroli rady. Zadaniem funduszu powinno być zapewnienie pomocy finansowej w trakcie restrukturyzacji banku.

2.5.1 Fundusz jest wspólny dla wszystkich krajów objętych jednolitym mechanizmem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Za jego finansowanie odpowiadają wszystkie instytucje finansowe państw członkowskich. Corocznie wnoszą wkład na zasadzie *ex ante*, niezależnie od środków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

2.5.2 Głównym zadaniem funduszu jest zapewnienie **stabilności finansowej**. Nie służy on zniwelowaniu strat lub zagwarantowaniu instytucjom kapitału restrukturyzacyjnego. Podobnie nie stanowi też funduszu pomocy. Nie jest także funduszem gwarantowania depozytów ani go nie zastępuje. Fundusz służy zagwarantowaniu skuteczności środków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

3. Uwagi ogólne

3.1 Jak kilkakrotnie wspomniano w 2012 r., zintegrowane ramy finansowe, czyli „**unia bankowa**”, stanowią główny element działań w zakresie polityki mających na celu ponowne wprowadzenie Europy na ścieżkę ożywienia i wzrostu gospodarczego⁽⁴⁾. Powinny przyczynić się do tego także pozostałe środki, takie jak usprawnione narzędzie koordynacji gospodarczej.

3.2 Wcześniej **Komitet** podkreślił już znaczenie unii bankowej i wskazał na brak możliwości utrzymania przez dłuższy czas strefy z jedną walutą na 17 rynkach finansowych i dłużnych, w szczególności skoro kryzys odłonił różnice na szczeblu krajowym. Z tego powodu uznaje się unię bankową za **niezbędną i mającą kluczowe znaczenie** dla podziału ryzyka, zabezpieczenia posiadaczy depozytów (także poprzez „procedurę likwidacyjną”), przywrócenia zaufania oraz rozpoczęcia finansowania dla przedsiębiorstw we wszystkich państwach członkowskich⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68.

⁽⁴⁾ Był to szczególnie omówiony przypadek w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Plan działania na rzecz unii bankowej”, w komunikacie Komisji „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – Otwarcie debaty europejskiej” oraz w sprawozdaniu trzech przewodniczących i prezesa „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 8.

3.3 Podobnie EKES wezwał wcześniej Komisję do **możliwie jak najszybszego przedstawienia ram czasowych oraz dalszych szczegółów dotyczących jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków**. Dotyczy to także innych istotnych celów, takich jak przeciwdziałanie możliwym sytuacjom kryzysowym poprzez wspólny nadzór. Pozwoliłoby to zwiększyć wiarygodność unii bankowej i zagwarantować wspólną podstawę dla całego rynku wewnętrznego.

W międzyczasie stało się jasne, że jednolity mechanizm nadzorczy oraz pakiet CRD IV/CRR powinny wejść w życie w 2014 r., a dyrektywa w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji od 2015 r. Z tego względu Rada jest także zobowiązana do terminowego wprowadzenia całego pakietu.

3.4 Komitet stwierdził też z całą pewnością, że jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków również w późniejszej fazie może odegrać dodatkową rolę i w skoordynowany sposób pomagać w przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym. Nadzór oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja powinny iść ze sobą w parze. Nie oznacza to jednak, że państwo członkowskie musi ponieść konsekwencje decyzji europejskiej i zlikwidować bank oraz pokryć koszty spłaty depozytów ⁽⁶⁾.

3.5 Opublikowany w połowie 2012 r. projekt **dyrektywy w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych** określa ramy przeciwdziałania kryzysowi bankowemu w **państwach członkowskich**, utrzymania stabilności finansowej oraz zmniejszenia presji na finanse publiczne.

3.6 Po wprowadzeniu w życie dyrektywa pozwoli określić w **pewnym stopniu zharmonizowane** przepisy krajowe dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz współpracy między organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku upadłości banków, w szczególności banków transgranicznych.

3.7 **Jednolity mechanizm restrukturyzacji i likwidacji banków** wykracza poza te ramy. Obejmuje także kraje strefy euro oraz kraje spoza tej strefy, które dobrowolnie przyłączają się do mechanizmu, w sytuacji gdy dyrektywa nie zagwarantuje podejmowania **jednolitych decyzji dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków** ani wykorzystania finansowania uzyskanego na szczelbU UE.

3.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje to, że jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków przewiduje utworzenie **europejskiego organu i funduszu**, które stanowią odpowiednie i logiczne uzupełnienie mechanizmu jednolitego nadzoru oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Obie procedury, nadzoru oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, będą zatem przeprowadzane **przez organy na tym samym szczelbU**.

3.9 **Dyrektywa w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych** będzie stanowił **zbiór przepisów** dla procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków na całym rynku wewnętrznym i w rezultacie w dużym stopniu wesprze **rozporządzenie**. Uwzględniając konieczność opracowania rozporządzenia w oparciu o tę dyrektywę, należy zachować **odpowiednią zgodność** między obiema regulacjami oraz **uniknąć rozbieżności**.

3.10 Komitet uważa także za niezwykle istotne dla urzeczywistnienia rynku wewnętrznego **możliwie jak najszybsze wzajemne skoordynowanie dyrektywy w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków**. Należy dążyć do maksymalnej harmonizacji dyrektywy. W kontekście zapewnienia równych warunków działania określonych w możliwie najszerszym zakresie oraz konsekwentnego stosowania przepisów należy **wprowadzić dyrektywę w sposób jednolity** w różnych państwach członkowskich. Na dalszym etapie wprowadzania jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków należy również w maksymalnym stopniu uwzględnić efekty negocjacji dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

3.11 W zakresie, w jakim wnioski związane z rozporządzeniem w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków odpowiadają projektowi dyrektywy, można także przypomnieć o kwestiach poruszonych przez Komitet w tym kontekście. Są wśród nich kwestie wymagające **dodatkowych wyjaśnień** dotyczących niektórych nowych instrumentów, które nie zostały jeszcze sprawdzone podczas kryzysów systemowych ⁽⁷⁾. Ponadto należy zwrócić uwagę na zgodność rozporządzenia z obowiązującymi przepisami w celu zagwarantowania **przejrzystości prawnej**.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków

4.1 Pożądane byłoby szybkie udoskonalenie ogólnych ram unii bankowej, co umożliwiłoby przezwyciężenie obecnego rozdrobnienia rynków finansowych i pomogłoby oddzielić finanse publiczne od sektora bankowego.

4.2 Komitet potwierdza, że należałoby możliwie jak najszybciej wprowadzić **zharmonizowane ramy** dotyczące **naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków**. Ramy te musiałyby obejmować rygorystyczne przepisy transgraniczne zapewniające integralność jednolitego rynku. **Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków jest ich niezbędnym uzupełnieniem**. Bieżące teksty powinny zostać przyjęte w ten sam sposób.

4.3 Oprócz tego **proces realizacji jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków** powinien mieć oparcie w **kompletnych zharmonizowanych ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków** oraz być z nimi zintegrowany. Powinny one określać zakres restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w całej UE.

4.4 Mechanizm ten powinien zapewniać nie tylko jednolite ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków będących na progu upadłości w obrębie unii bankowej i przyczyniać się do zagwarantowania równych warunków działania na tym szczelbU, lecz także tworzyć możliwie jak najbardziej **jednolity, skuteczny i sprawny instrument, który można, w przypadku zajścia takiej potrzeby, odpowiednio szybko wprowadzić**, zarówno na szczelbU krajowym, jak i transgranicznym, w szczególności w wyjątkowych sytuacjach.

4.5 Kwestie szczególnej niezależności, wiedzy fachowej oraz demokratycznej kontroli mają szczególne znaczenie w odniesieniu do **rady ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**. Rada powinna mieć **mocną podstawę prawną** i odpowiadać za swoje decyzje w zakresie wzajemnych obowiązków

⁽⁶⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 34.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68.

w celu zagwarantowania przejrzystości i **demokratycznej kontroli** oraz ochrony praw instytucji unijnych. Należy **jasno określić kompetencje** osób nadzorujących, a **skład** rady powinien odzwierciedlać odpowiednią równowagę między uczestnikami krajowymi a zainteresowanymi podmiotami europejskimi. Rada i jej członkowie powinni posiadać odpowiednią wiedzę fachową w określonych dziedzinach.

4.6 Jej **utworzenie** mogłoby być postrzegane jako **decydujący krok** w kierunku dalszej realizacji unii bankowej i jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Nie można jednak zapominać o szerszych ramach realizacji jednolitego mechanizmu nadzoru oraz dyrektywie w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Nie należy również wyprzedzać kolejnych etapów procedur realizacji w tym zakresie.

5. Uwagi szczegółowe dotyczące przepisów finansowych

5.1 Zadaniem **jednolitego bankowego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** powinno być zapewnienie pomocy finansowej w trakcie restrukturyzacji banku. Komitet potwierdza swoje uznanie dla starań Komisji mających na celu ustanowienie europejskiego systemu przepisów finansowych, w tym także poprzez jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. System ten zapewnia równość wszystkim instytucjom ze wszystkich państw członkowskich dzięki skutecznym przepisom finansowym dotyczącym restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków i jest korzystny dla każdego państwa członkowskiego oraz wewnętrznego rynku finansowego, gwarantując większą stabilność i równe warunki działania⁽⁸⁾. Na uwagę zasługuje także możliwość zabezpieczenia drobnych posiadaczy wkładów oszczędnościowych za pośrednictwem systemu gwarantowania depozytów.

5.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że **jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków** znajduje **oparcie** w określonych przepisach finansowych. W przypadku konieczności finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w pierwszej kolejności w oparciu o instrument umorzenia (w celu umożliwienia zbilansowania pierwszych strat akcjonariuszom oraz innym wierzycielom) oraz inne instrumenty przewidziane w rozporządzeniu należy również wesprzeć mechanizm **jednolitym funduszem**, co ma na celu zerwanie obecnych powiązań rządów z sektorem bankowym.

5.3 Komitet wzywa do **szybkiego przedstawienia wyjaśnień** dotyczących mającej zastosowanie **podstawy prawnej**

funduszu, łącznie z wyjaśnieniem tego, czy konieczna jest zmiana Traktatów.

5.4 Po dokonaniu niezbędnych wyjaśnień należałoby **podjąć działania** związane z **utworzeniem** funduszu, jednak bez konieczności wyprzedzania nowych projektów i realizacji w zakresie jednolitego mechanizmu nadzoru oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

5.5 Wprowadzenie jednolitego systemu niesie ze sobą także **istotne wyzwania** i dlatego należy dopilnować, aby możliwe od samego początku przeciwdziałać niechcianym konsekwencjom lub ograniczać je, oraz z wyprzedzeniem rozwiązywać wszystkie problemy. Jednym z przykładów jest tu pokusa nadużycia.

5.6 Nawet jeżeli fundusz wymaga tego w końcowej fazie, w szczególności po zastosowaniu instrumentu umorzenia, a użycie środków zostało ograniczone do określonych celów, istotne jest, aby **fundusz był odpowiednio obszerny** oraz aby **wszystkie instytucje finansowe** były zobowiązane **wnieść do niego wkład**.

5.7 W procesie ustanawiania **docelowego poziomu** funduszu należy **uwzględnić** istniejące **wzmocnione ramy ostrożnościowe**, środki zapobiegawcze oraz rolę planów naprawy i restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu uniknięcia sytuacji kryzysowych, zwiększone buforę kapitałowe oraz nowe mechanizmy naprawcze, w tym instrument umorzenia, jak również **środki mające na celu przeprowadzenie działań naprawczych w sektorze finansowym**. Te środki i instrumenty zostały opracowane w celu zmniejszenia prawdopodobieństwa upadłości banków. Z tego powodu Komitet przypomina swoje stanowisko w kwestii jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w związku z dyrektywą w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz w szczególności ze względu na konieczność przeprowadzania regularnej kontroli **kryteriów dotyczących wkładów ex ante**⁽⁹⁾.

5.8 Z tych samych powodów, aby uniknąć negatywnych skutków dla obywateli i przedsiębiorstw, należy także uważać na **potencjalne niebezpieczeństwo generowania podwójnych kosztów dla banków**, wynikające z powielających się struktur organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na szczeblu krajowym i europejskim.

Bruksela, 17 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego wartości dodanej strategii makroregionalnych

COM(2013) 468 final

(2014/C 67/11)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Współsprawozdawca: **Stefano MALLIA**

Dnia 3 lipca 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego wartości dodanej strategii makroregionalnych

COM(2013) 468 final.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 W kwietniu 2011 r. Rada zwróciła się do Komisji Europejskiej o doprecyzowanie koncepcji odnoszących się do przygotowania strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (zwanej dalej: EUSBSR) oraz strategii Unii Europejskiej na rzecz regionu Dunaju (zwanej dalej: EUSDR), ocenę wartości dodanej tychże strategii i złożenie do czerwca 2013 r. sprawozdania Radzie i Parlamentowi. W grudniu 2012 r. Rada zwróciła się do Komisji o przedstawienie strategii Unii Europejskiej na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego do końca 2014 r., z uwzględnieniem wyników tej oceny.

1.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przygotował na prośbę Komisji opinię dotyczącą powstałego w ramach powyższych wytycznych sprawozdania odnoszącego się do wartości dodanej strategii makroregionalnych.

1.3 Niniejsza opinia EKES-u co do zasady nie może odnosić się do przygotowania strategii makroregionalnych regionu atlantyckiego ⁽¹⁾ i śródziemnomorskiego ⁽²⁾ ani do zaleceń sformułowanych przez EKES.

2. Streszczenie i wnioski

2.1 EKES zgadza się ze sformułowanymi w sprawozdaniu najważniejszymi stwierdzeniami.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie strategii UE na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 24.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie opracowania strategii makroregionalnej na rzecz rozwoju spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w basenie Morza Śródziemnego (jeszcze nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym)

2.1.1 Koncepcja makroregionalna oparta na zasadzie podejścia oddolnego może dawać realną odpowiedź na stojące przed regionami wyzwania. Koncepcje zastosowane przy dwóch dotychczasowych europejskich eksperymentach makroregionalnych okazały się być udanymi i skutecznymi środkami wzmacniania spójności i konwergencji społecznej, gospodarczej oraz regionalnej.

2.1.2 Podejście makroregionalne zarówno w wymiarze politycznym, ekologicznym, jak i społeczno-gospodarczym mogłoby być dobrym narzędziem wzmocnienia współpracy między państwami/regionami europejskimi, łagodzenia dążeń nacjonalistycznych poprzez większe zrozumienie społeczne, wzajemny szacunek i akceptację, jak również przyczyniania się do realizacji założeń strategii „Europa 2020” poprzez wytwarzanie europejskiej wartości dodanej dla poszczególnych grup interesów.

2.1.3 Strategie makroregionalne mogą być dobrymi narzędziami walki z niedociągnięciami komunikacyjnymi oraz środkiem informowania mieszkańców. Mieszkańcom i właściwym przedsiębiorstwom trzeba lepiej przedstawiać bieżące programy i projekty realizowane w ich miejscowościach i regionach.

2.1.4 Współpraca makroregionalna na równych zasadach jest nową koncepcją polityki europejskiej. Jej pierwsze sukcesy dobrze odzwierciedlają rozwijające się w dwóch makroregionach wspólne myślenie strategiczne, nawiązane stosunki instytucjonalne i bardziej kreatywne planowanie. Nowo powstające projekty i inicjatywy oraz sukces wspólnych działań wykraczający poza „sferę zwykłych impresji”, uzasadniają wspólne wysiłki regionalnych podmiotów społeczno-gospodarczych.

2.1.5 EKES zgadza się ze sformułowanymi w sprawozdaniu najważniejszymi wnioskami:

- korzystniejsze byłoby wyznaczenie mniejszej liczby priorytetów,
- istnieje potrzeba silnego zaangażowania politycznego,
- istnieje potrzeba zwiększenia źródeł dostępnego finansowania,
- kwestią kluczową jest wzmacnianie wiedzy administracyjnej (zarządzanie, organizacja),
- bardzo ważne jest ilościowe i jakościowe mierzenie rezultatów oraz ich ocena,
- należy zmniejszać obciążenia administracyjne.

2.2 EKES zwraca uwagę, że współpraca makroregionalna jest częścią procesu umacniania demokracji w UE i wzmacniania inicjatyw „oddolnych”. Jest ona pozytywnym katalizatorem, który chroni i uzupełnia podstawowe wartości UE.

2.3 EKES uznaje rzetelność sprawozdania pod względem metodologicznym oraz zasadność przeprowadzenia szeroko zakrojonych badań, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę słabo jak dotąd rozwiniętą metodologię badania strategii makroregionalnych oraz brak indywidualnych wskaźników statystycznych.

2.4 EKES przychyliła się do wniosków Rady sformułowanych w czerwcu 2012 r., wedle których należy dążyć do udoskonalenia wewnętrznego rynku unijnego i poprawy konkurencyjności. Niestety poza ogólnymi zasadami – integracją, koordynacją, współpracą, wielopoziomym sprawowaniem rządów i partnerstwem – Rada nie przyczynia się do urzeczywistnienia strategii makroregionalnych za pomocą dodatkowych narzędzi merytorycznych.

2.5 EKES zwraca uwagę na to, że wedle oceny ekspertów głównym problemem jest brak harmonii między zdecentralizowaną wolą polityczną a finansowaniem.

2.6 Wysunięcie na plan pierwszy zrównoważonego rozwoju (patrz: „niebieski” i „zielony” wzrost) oraz rozbudowy infrastruktury jest naturalnym następstwem myślenia makroregionalnego, co wytwarza europejską wartość dodaną.

2.7 Jednak w natychmiastowej i krótkiej perspektywie czasowej zwiększenie europejskiej wartości dodanej zależy od aktywności gospodarczej dzięki zwiększeniu PKB oraz zatrudnienia.

2.8 Zdaniem EKES-u zasada „3 x nie” straciła już aktualność: w średnioterminowych ramach finansowania na lata 2014–2020 przewidziano odpowiednie środki, rozbudowuje się system administracyjny i instytucjonalny w celu ułatwienia zarządzania, a wspólne ramy strategiczne zawierają konieczne regulacje. W celu wzmacniania innowacji, wspierania MŚP, tworzenia sieci kontaktów i wzrostu zatrudnienia należałoby przy ocenie polityki wsparcia okazać większe zrozumienie dla przejścia na zasadę „3 x tak” w odniesieniu do strategii makroregionalnych.

2.9 Strategia makroregionalna powinna stanowić priorytet na okres programowania 2014–2020 poprzez połączenie „nowego” modelu współpracy terytorialnej w ramach umów o partnerstwie oraz programów operacyjnych (EFRR, EFS, EFRROW, EFM), ze szczególnym uwzględnieniem „rozwoju makroregionalnego kierowanego przez społeczność”, charakteryzującego się następującymi cechami:

- skupiającego się na określonych obszarach,
- kierowanego przez społeczność w oparciu o makroregionalne grupy działania składające się z osób reprezentujących interesy społeczno-ekonomiczne sektora publicznego oraz prywatnego,
- prowadzonego w oparciu o zintegrowane, wielosektorowe, specyficzne dla obszaru, lokalne strategie rozwojowe,
- opracowanego z uwzględnieniem makroregionalnych potrzeb i możliwości.

2.10 „Rozwój makroregionalny kierowany przez społeczność” będzie:

- zachęcał społeczności makroregionalne do opracowywania oddolnego podejścia w sytuacjach, w których zajdzie potrzeba odpowiedzi na wyzwania wymagające zmian strukturalnych,
- budował potencjał społeczności i stymulował innowacje (łącznie z innowacjami społecznymi), przedsiębiorczość oraz zdolności przystosowawcze poprzez zachęcanie do rozwijania oraz odkrywania niewykorzystanego potencjału w ramach społeczności i terytoriów;
- wspierał wielopoziomowe sprawowanie rządów, dając społecznościom makroregionalnym możliwość pełnego udziału w kształtowaniu sposobu wdrażania celów UE we wszystkich obszarach.

2.11 EKES może w ramach samodzielnej inicjatywy rozważyć przygotowanie przekrojowej analizy znaczenia strategii makroregionalnych dla Europy w przyszłości. Sformułuje także propozycję, jak dostosować te strategie w celu osiągnięcia jednolitej praktyki europejskiej w zakresie rozwoju.

3. Rezultaty

3.1 W Sprawozdaniu Komisji stwierdza się, że wedle raportów wykonawczych odnoszących się zarówno do EUSBSR, jak i do EUSDR, strategię makroregionalną przyczyniły się do opracowania nowych projektów i przyspieszyły realizację istniejących projektów transnarodowych. Przyczyniły się także do rozbudowy sieci i dały impuls do rozpoczęcia wspólnych inicjatyw w danym regionie. „Pionierskie” projekty mogą być doskonałą siłą sprawczą, a zarazem wzorem do naśladowania dla makroregionów.

3.1.1 W ramach EUSBSR, jako pierwszej godnej naśladowania strategii makroregionalnej, przy pomocy 3 głównych celów i 15 priorytetów już w początkowych działaniach z dużą pewnością wyznaczono granice tych obszarów, które mogą być głównymi celami współpracy regionalnej i zarazem skutecznymi instrumentami realizacji europejskich strategii specjalistycznych i horyzontalnych.

3.1.2 Rozwój sektora morskiego, wzmacnianie powiązań między regionami, inwestycja w przyszłość ludzi oraz we wzrost gospodarczy – to obszary docelowe, które dotychczas wykorzystywano jako punkt wyjścia pomocny przy opracowywaniu koncepcji rozwojowych innych makroregionów.

3.2 EUSDR, która jest drugą przyjętą strategią makroregionalną, zawiera 4 główne cele i 11 priorytetów, za pomocą których odpowiednio ukierunkowano, a zarazem wzbogacono myślenie regionalne oraz zakresy wspólnych działań.

3.2.1 Podobnie jak w przypadku zakresów tematycznych EUSBSR, dominują w niej priorytety środowiskowe i infrastrukturalne (połączenie regionów, ochrona środowiska, wzmocnienie regionów), aczkolwiek propozycje i projekty dotyczące polepszenia dobrobytu gospodarczo-społecznego odzwierciedlają zamiar polityczny dostosowania się do strategii „Europa 2020”.

3.3 EKES w wielu opracowaniach zgadza się z dążeniem Unii do jak najsukceszniejszego i jak najbardziej efektywnego wykorzystania dostępnych środków. W tym celu konieczne jest zharmonizowanie instrumentów i wzmocnienie wspólnych działań. Wymogiem oczywistym jest zaangażowanie źródeł „zewnętrznych”. Również na tym polu w ramach strategii makroregionalnych uzyskano nowe rezultaty (sprawozdanie podaje przykład regionu Baden-Württemberg albo koordynacji kapitału wysokiego ryzyka).

3.4 Zarówno dwie omawiane strategię, jak i dotychczasowe opinie z inicjatywy własnej EKES-u, w szczególności w sprawie strategii makroregionalnych dla regionu śródziemnomorskiego oraz atlantyckiego, pokazały wagę współpracy politycznej i gospodarczej z krajami nienależącymi do Unii i zwróciły uwagę na możliwość obniżenia szeregu zagrożeń w zakresie polityki bezpieczeństwa, np. w zakresie zarządzania problemem nielegalnej imigracji itd.

3.5 EKES zwraca szczególną uwagę na duże znaczenie opracowywanych bądź będących w fazie negocjacji umów partnerskich. Przy ich uzgadnianiu należy domagać się uwzględnienia

kontekstu makroregionalnego, odpowiedniej koordynacji z partnerami społecznymi, „horyzontalnej koordynacji” między krajami i regionami w zakresie zaleceń i projektów występujących w poszczególnych programach operacyjnych, a także aktywnego udziału sfery społecznej, gospodarczej i cywilnej.

4. Zalecenia

4.1 Zdaniem EKES-u konieczne i możliwe jest dalsze poszerzanie i pogłębianie przyjętych zasad.

4.2 Błędem byłoby uznawanie makroregionów jedynie za zjawisko geograficzne – należy wziąć pod uwagę kompleksowe powiązania społeczne, gospodarcze, historyczne.

4.3 Sformułowanie „wspólnych wyzwań” oraz „wzmocnionej współpracy” w celu zwiększenia spójności ogranicza możliwość interpretacji funkcjonalnej wykraczającej poza granice makroregionu, a także możliwość oddziaływania na paneuropejskie procesy rozwojowe i procesy dotyczące spójności.

4.4 W sprawozdaniu nie zdefiniowano pojęcia „wartości dodanej” w odniesieniu do makroregionów. Zdaniem EKES-u wartość dodana w przypadku strategii makroregionalnych – nie może oznaczać nic innego niż osiągnięcie takich wartości, które nie mogłyby powstać jedynie w wyniku samodzielnych działań regionów bądź państw członkowskich albo mogłyby powstać jedynie przy zwiększonych nakładach lub przy obniżonej efektywności.

4.5 O ile swego czasu przyjęcie zasady „3 x nie” było zrozumiałe, to obecnie, kiedy odnowa nadal jest niepewna i wymaga wzmocnienia, byłoby to już tożsame z rezygnacją z ogólnoeuropejskiej wartości dodanej.

4.6 Obecne strategię makroregionalne odzwierciedlają europejskie stanowisko, według którego dostępne w poszczególnych regionach instrumenty i środki mogą być wykorzystywane z większą efektywnością przy odpowiedniej współpracy i koordynacji na terenie uczestniczących w przedsięwzięciu państw członkowskich i regionów (przy stosunkowo mało ingerującej postawie Komisji Europejskiej). To przyczynia się do wzrostu wytwarzanej na poziomie makroregionalnym europejskiej wartości dodanej.

4.7 Zdaniem EKES-u istnieje duże prawdopodobieństwo, że ogólnoeuropejska wartość dodana wytwarzana na poziomie makroregionalnym znacznie wzrosłaby w wyniku rozwoju dodatkowych instrumentów, zwiększenia zdolności prawnej i instytucjonalnej oraz zaangażowania dodatkowych środków.

4.8 Jeżeli oceniamy koncepcje rozwojowe Unii Europejskiej do 2020 r. oraz niektóre zalecenia ogólnoeuropejskie, jak np. instrument „Łącząc Europę” i należące do niego wyodrębnione fundusze finansowe, to na każdym poziomie inwestycji, czy koncepcji rozwojowych realizowanych przy użyciu źródeł europejskich należy zapytać o „wartość dodaną”.

4.9 Rozszerzanie takich środków na poziomie makroregionalnym jest nieodłącznym warunkiem realizacji strategii „Europa 2020”.

4.10 Zdaniem EKES-u poszerzanie ram politycznych, instytucjonalnych, prawnych i finansowych przy jednoczesnym rozliczaniu z „europejskiej wartości dodanej”:

— przyczyniałoby się do szybszego wyjścia z kryzysu,

— w perspektywie przyszłości Europy, poprzez reformy instytucji europejskich i śledzenie regulacji można by zaobserwować na ile własne działania niektórych państw członkowskich odpowiadają logice europejskiej i można by dostosować je do „europejskiej wartości dodanej”, nawet wtedy, gdy w danych strategiach rozwojowych czy inwestycjach nie wykorzystuje się bezpośrednio środków europejskich.

— może stanowić znaczną wartość dodaną na polu wzrostu i tworzenia miejsc zatrudnienia.

4.11 Zdaniem EKES-u wzmocnienie rządów politycznych i zorientowanych na rozwój na polu oddziaływania strategii makroregionalnej charakteryzuje się znaczną wartością dodaną i można zakładać, że przenikające dotychczasową historię Unii Europejskiej wzrastające i opadające napięcia polityczne między federalistami i „nacionalistami” mogą zostać zrównoważone poprzez zwiększenie poziomu wewnętrznej koordynacji i współpracy.

4.12 Zdaniem EKES-u możliwe jest takie funkcjonalne zdefiniowanie makroregionów, w których wykraczające poza ich granice europejskie strategie rozwojowe oraz inne działania przyczynią się do wzrostu, a zarazem spójności Unii poprzez wytworzenie nowych sieci.

4.13 EKES zaleca podjęcie kroków na poziomie politycznym w odniesieniu do zarządzania makroregionami. Co do zasady Rada decyduje o wspieraniu uzasadnionych inicjatyw „oddolnych”, a także o wspieraniu „bocznym” i „odgórnym” wszystkich instytucji. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń najogólniej sformułowane pola (funkcje) są następujące:

- a) badania, szkolnictwo, nauka języków i współpraca w zakresie opieki zdrowotnej;
- b) współpraca na polu energetyki, ochrony środowiska, logistyki, transportu i spraw komunalnych (woda, ścieki, odpady);
- c) organy państwowe, instytucje regionalne, wspólne organizowanie samorządów;
- d) sfera cywilna, wspieranie udziału organizacji NGO;
- e) współpraca na polu bezpieczeństwa i migracji;

f) praktyczne wzmocnianie konkurencji rynkowej (współpraca generująca fundusze na rynku pracy, wspierająca MSP, generująca fundusze rozwojowe);

g) współpraca statystyczna.

4.14 Strategie makroregionalne mogą być doskonałymi narzędziami: współpracy między miastami, przekraczającej granice państw, budowy sieci centrów technologicznych i szybkiego rozprzestrzeniania się innowacji.

4.15 Większość z nich należy do obszaru, w którym w pierwszym rzędzie uzasadnione są oddolne inicjatywy integracyjne, i w którym może znacznie wzrastać rola narodowych rad gospodarczych i społecznych. Sprawozdanie nie obejmuje istoty udziału sektorów gospodarczych i społecznych oraz konieczności uzgodnień.

5. Dalsze działania

5.1 EKES zgadza się z tym, że uczestnicy strategii makroregionalnej winni podchodzić do niej jak do odpowiedzialności horyzontalnej rządu.

5.2 Zdaniem EKES-u działalność administracyjną należy ograniczyć do minimum, zaś w celu zaangażowania społeczności Komisja Europejska powinna wypracować i zaproponować nowe metody, jak na przykład narzędzia e-demokracji. Zwiększenie udziału jest niezbędne zarówno na polu przygotowania, jak i wykonania.

5.3 Prawidłowa jest zasada, zgodnie z którą cele makroregionalne powinny zostać zrealizowane w niektórych porozumieniach partnerskich i programach operacyjnych.

5.4 Komisja Europejska powinna wspierać dobrą praktykę stosowania istniejących narzędzi programowania, także w przypadku tych przygotowywanych na bieżąco lub będących przedmiotem dyskusji regionów.

5.5 Zdaniem EKES-u usuwanie braków skuteczności zarządzania jest możliwe i zasadne tylko w celu wspomagania efektywnego zużycia źródeł.

5.6 Zdaniem EKES-u zasadą potrzebną do monitorowania postępu jest wprowadzenie realnych jednostek pomiarowych, wskaźników – jednak do tego, w szczególności do wypracowania wskaźników wartości dodanej, ze względu na jej wielopoziomowy charakter, konieczny jest aktywny udział Komisji Europejskiej i innych instytucji europejskich.

5.7 EKES popiera wzmocnianie kształtowanej do tej pory z sukcesem praktyki „budowy oddolnej”, ale uważa za konieczne większe zaangażowanie gospodarcze, środowiskowe, społeczne i regionalne partnerów oraz budowę stosunków horyzontalnych z nowo formującymi się makroregionami.

5.8 Zdaniem EKES-u należy przyspieszyć wdrażanie systemów zarządzania strategiami i – przy zachowaniu ich unikalności – dążyć do ich rozbudowy.

5.9 EKES zaleca rozważenie, by przy opracowaniu nowych form zarządzania, Komisja Europejska wspierała także taką alternatywę, która na terenie Unii Europejskiej prowadziłaby do makroregionalnego, zorientowanego na rozwój zarządzania „średniego szczebla”.

5.10 Inicjatywy makroregionalne mają zasadniczo dwa wymiary: wymiar międzynarodowy i europejski. Zdaniem EKES-u dotychczas za cel obierano jedynie współpracę i koordynację między pojedynczymi państwami. Najważniejszym stwierdzeniem sprawozdania, które należy przyjąć z zadowoleniem, jest dążenie, by zakres wspólnych działań miał wymiar europejski, a zarazem wytwarzał europejską wartość dodaną.

5.11 Zdaniem EKES-u działania makroregionalne o wymiarze europejskim, o ile dysponują odpowiednim wsparciem, mogą stać się środkiem do poprawy wiarygodności politycznej Unii, i wraz z umocnieniem udziału społecznego mogą doprowadzić do wytworzenia się nowej praktyki rozwojowej.

5.12 Ponownie pojawia się pytanie o to, czy zobowiązań politycznych – które mają miejsce na poziomie Unii, które należy uzupełniać na poziomie lokalnym – nie należałoby uzupełnić takimi zobowiązaniami makroregionalnymi, które trzeba by urzeczywistnić na poziomie ogólnoeuropejskim. Odwołanie dotyczące „wzmocnionej współpracy” może się odnosić również do tego!

5.13 Komisja słusznie zauważa, że podejścia makroregionalne dotyczące strategii całego basenu morza dają odpowiedź na podobne dążenia, ale w tym punkcie dobrze widoczny jest również podział wewnątrz Komisji, co stanowi zagrożenie rozłożenia strategii na czynniki pierwsze. Nie da się elementów strategii morza zobrazować jako strategii makroregionalnej, tak by infrastrukturalne, urbanizacyjne, produkcyjne, ludzkie itd. części składowe basenu morza/oceanu nie były powiązane z możliwościami, zagrożeniami, zadaniami o znaczeniu produkcyjnym i obronnym regionu mórz/oceanów.

5.14 Wnioski ze sprawozdania, wedle których dalsze możliwości wciąż pozostają nieodkryte należy bezwzględnie przyjąć. Z kolei opinia, wedle której możliwe są dalsze rozszerzanie się

czy wzmacnianie współpracy regionalnej „bez udziału Komisji lub też bazując (...) wyłącznie na programie transnarodowym” jest nie do przyjęcia.

5.14.1 Jest to jedyny taki punkt oceny, który *explicite* określa, że Komisja nie chce brać udziału/odgrywać roli w wypracowaniu czy wykonywaniu strategii makroregionalnych, bez względu na to ile paradygmatów uznaje za możliwe do opracowania czy realizacji. Nie ma odpowiedzi na pytanie, jakie to paradygmaty.

5.15 EKES wzywa Komisję, by w dalszym ciągu odgrywała kluczową rolę w opracowaniu i wdrażaniu strategii makroregionalnych. Wzywa również Radę do wyposażenia Komisji w narzędzia i zasoby konieczne do właściwego odgrywania tej roli.

5.16 Pojęcie programu międzynarodowego wskazuje na to, że programy posiadające europejską wartość dodaną mogą, także w ramach „3 x nie”, liczyć na wsparcie. Należą do nich na przykład: lepsze wypełnianie zaleceń dotyczących ochrony środowiska, wzrost liczby „inwestycji celowanych w obszere wzajemnych powiązań”, albo „innowacyjna masa krytyczna”.

5.17 Nie sformułowano żadnych wniosków na temat sposobu wytworzenia europejskiej wartości dodanej, jej oceny, formy korzystania z wyniku i dalszej motywacji do rozwoju.

5.18 Zdaniem EKES-u sformułowane „Wnioski” są bardzo lakoniczne i należałoby je uzupełnić, by odpowiadały wymogom zawartym w tytule. Oczywiście istotna jest kwestia „przywództwa”, gdyż Unia Europejska musi wreszcie zadecydować w ogólnych kwestiach w zakresie przywództwa.

5.19 Podejście makroregionalne zarówno w wymiarze politycznym, ekologicznym, jak i społeczno-gospodarczym mogłoby być dobrym narzędziem wzmocnienia współpracy między państwami/regionami europejskimi, łagodzenia dążeń nacjonalistycznych poprzez zrozumienie społeczne, wzajemny szacunek i akceptację, jak również przyczynianie się do wypełniania założeń strategii „Europa 2020” poprzez wytwarzanie europejskiej wartości dodanej poszczególnych grup interesów.

5.20 Strategie makroregionalne mogłyby być dobrymi narzędziami walki z niedociągnięciami komunikacyjnymi oraz środkiem informowania mieszkańców. Konieczne jest lepsze przedstawianie realizowanych projektów mieszkańcom i organizacjom gospodarczym odnośnych miejscowości czy regionów.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania

COM(2013) 348 final – 2013/0188 (CNS)

(2014/C 67/12)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Dnia 27 czerwca 2013 r. Rada, działając na podstawie art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania

COM(2013) 348 final – 2013/0188 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października 2013 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 2 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy ⁽¹⁾ zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania („AWI”) oraz uważa, że jest ona znaczącym krokiem naprzód we wdrażaniu planu działania zakładającego poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania ⁽²⁾.

1.2 Zdaniem Komitetu wniosku tego nie można postrzegać w oddzieleniu od innych inicjatyw i procesów europejskich i międzynarodowych zmierzających do zwiększenia wymiany informacji między organami administracji fiskalnej, takich jak np. rozszerzenie dyrektywy z 2005 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek, ustawa FATCA – w odniesieniu do której szereg państw europejskich próbuje zawrzeć dwustronne porozumienie ze Stanami Zjednoczonymi w celu m.in. ochrony własnych praw – czy istniejąca dyrektywa w sprawie automatycznej wymiany danych, której zakres zastosowania usiłuje się obecnie rozszerzyć.

1.3 Mając na względzie fakt, iż państwa członkowskie tracą każdego roku miliardy euro w związku z oszustwami podatkowymi i uchylaniem od opodatkowania, EKES uznaje za uzasadniony przedstawiony przez Komisję projekt dyrektywy mający na celu przyspieszenie wdrażania pewnych przepisów dyrektywy 2011/16/UE w zakresie AWI.

1.4 Komisja proponuje uzupełnienie kategorii dochodu podlegających AWI o pięć nowych. EKES podziela pogląd, iż należy dodać wspomnianych pięć nowych kategorii, ponieważ

w ich wypadku prawdopodobieństwo oszustw podatkowych jest większe niż w przypadku kategorii ujętych już w dyrektywie.

1.5 Jako że uchylanie się od opodatkowania i oszustwa są zjawiskiem globalnym, walki z nimi nie można prowadzić wyłącznie w UE. Z tego względu EKES apeluje do Komisji oraz państw członkowskich o wzmoczenie wysiłków w negocjacjach na forum OECD i innych organizacji o zasięgu globalnym, zmierzających do promowania AWI jako standardu międzynarodowego.

1.6 W szczególności EKES wzywa państwa członkowskie, by zadbały o uwzględnienie w przyszłym standardzie AWI unijnych wymogów prawnych, doświadczeń i fachowej wiedzy w tej dziedzinie, a także zachęca je do przyjęcia skoordynowanego podejścia zmierzającego w tym kierunku, tak aby europejskie stanowisko miało większą wagę w debatach międzynarodowych.

1.7 Jeśli chodzi o inicjatywy międzynarodowe i europejskie, Komitet uważa, że należy dążyć do zagwarantowania możliwie równych warunków działania w jak największej liczbie państw, aby w jak największym stopniu uniknąć ewentualnych niekorzystnych następstw gospodarczych i innych dla Unii.

1.8 W trosce o zapewnienie uproszczenia i skuteczności oraz o zmniejszenie kosztów, jak też z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych, należy zdaniem EKES-u podjąć stosowne działania, aby ujednolicić różnorodne systemy wymiany informacji specyficzne dla każdej inicjatywy i sprowadzić je do jednego mechanizmu. Powinno tak się stać przynajmniej na poziomie europejskim. Ponadto odpowiednie przepisy mające zastosowanie powinny być całkowicie jasne oraz proporcjonalne do wyznaczonych celów.

⁽¹⁾ COM(2013) 348 final.

⁽²⁾ COM(2012) 722 final.

1.9 EKES apeluje do państw członkowskich o zapewnienie dostępności zasobów ludzkich oraz środków technicznych i finansowych niezbędnych do pomyślnego wdrożenia AWI, zwłaszcza w kontekście złożoności i ilości informacji, jakie państwa członkowskie miałyby między sobą wymieniać od 2015 r. Priorytetowym zadaniem musi być szkolenie urzędników, którzy będą odpowiedzialni za wymianę informacji.

1.10 Jeżeli nowe instrumenty służące zwalczaniu przestępstw podatkowych mają być skuteczne, Komisja Europejska i państwa członkowskie muszą – zdaniem EKES-u – zintensyfikować wysiłki zmierzające do uproszczenia i harmonizacji przepisów podatkowych.

2. Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE

2.1 W związku z obserwowanym w ostatnich latach nasileniem się zjawisk oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania oraz ich poważnym wpływem na dochody państw członkowskich z tytułu podatków, kosztującym je każdego roku miliardy euro, Komisja opracowała omawiany wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej niektóre przepisy dyrektywy 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania.

2.2 Celem wniosku Komisji jest rozszerzenie zakresu AWI w UE poza zakres przewidziany w obowiązującym systemie.

2.3 Komisja proponuje zmianę artykułu 8 dyrektywy celem wprowadzenia nowych kategorii dochodu podlegających AWI, usunięcie odesłania do progu, poniżej którego państwo członkowskie może nie życzyć sobie otrzymywania informacji od innych państw członkowskich, oraz przyspieszenie wdrożenia przepisów obowiązującej dyrektywy odnoszących się do rozszerzenia obowiązku automatycznej wymiany informacji.

2.4 Nowe kategorie dochodu, które mają zostać objęte obowiązkiem AWI, to: **dywidendy, zyski kapitałowe, pozostałe dochody wygenerowane w odniesieniu do aktywów na rachunku finansowym, wszelkie kwoty, w odniesieniu do których instytucja finansowa jest stroną zobowiązania lub dłużnikiem, włącznie z płatnościami z tytułu amortyzacji zadłużenia, oraz salda na rachunkach.** Państwa członkowskie zobowiązane będą przysyłać informacje na temat tych dochodów, począwszy od 2015 r.

2.5 Uwzględniając wyniki konsultacji z państwami członkowskimi, Komisja zaproponowała usunięcie progu, poniżej którego państwa członkowskie mogą obecnie zrezygnować z otrzymywania informacji określonego typu. Jak ustalono w toku konsultacji, określenie takiego progu nie jest praktycznym rozwiązaniem, a państwa członkowskie zgadzają się na jego usunięcie.

2.6 W wypadku nowych kategorii dochodu, które podlegałyby AWI, Komisja rezygnuje z **warunku dostępności informacji** mającego obecnie zastosowanie do kategorii dochodu, o których mowa w art. 8 ust. 1. Takie podejście przyspieszy rozszerzenie o wdrożenie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji.

2.7 Wniosek Komisji wpisuje się w inicjatywę niektórych państw członkowskich zmierzającą do zawarcia umów z USA w odniesieniu do ustawy o ujawnianiu informacji o rachunkach zagranicznych dla celów podatkowych (FATCA), zobowiązującą je w rezultacie do szerszej współpracy w rozumieniu art. 19 dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej z innymi państwami członkowskimi.

3. Uwagi ogólne

3.1 Wniosek dotyczący dyrektywy jest jednym z elementów przewidzianych w planie działania⁽³⁾ zakładającym poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania przedstawionym przez Komisję na wniosek Rady Europejskiej pod koniec 2012 r. W swojej wcześniejszej opinii⁽⁴⁾ EKES z zadowoleniem przyjął przedstawienie tego planu oraz wyraził swoje poparcie dla Komisji w walce z tymi zjawiskami kładącymi się cieniem na rynku wewnętrznym.

3.2 W wyniku oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania państwa członkowskie tracą każdego roku miliardy euro. Mając na względzie fakt, iż prowadzą one do erozji podstawy opodatkowania, a zatem zmuszają państwa członkowskie do podnoszenia podatków, Komitet uważa, że oszustwa podatkowe⁽⁵⁾ oraz uchylanie się od opodatkowania⁽⁶⁾ nie tylko są nielegalne, lecz także niemoralne, ponieważ w znacznym stopniu upośledzają funkcjonowanie rynku wewnętrznego i zakłócają sprawiedliwy charakter systemów podatkowych w odniesieniu do podatników.

3.3 Oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania są problemami o zasięgu globalnym. Środki ich zwalczania na rynku wewnętrznym powinny zatem zostać uzupełnione umowami w ramach OECD, G8, G20 i innych gremiów, które uczyniłyby AWI międzynarodowym standardem. EKES przyjmuje z zadowoleniem starania państw członkowskich, które zawarły już umowy z USA w odniesieniu do ustawy FATCA. Zgodnie z art. 19 dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej pozwolą one państwom członkowskim na szerszą współpracę w dziedzinie automatycznej wymiany informacji. Z jeszcze większym zadowoleniem jednak EKES przyjmuje fakt, iż wniosek dotyczący rozszerzenia obowiązkowej wymiany informacji zapewni państwom członkowskim jednolitą unijną podstawę prawną, która zagwarantuje pewność prawa i równe warunki działania zarówno właściwym organom, jak i podmiotom gospodarczym. EKES uważa także za istotne, by przyszły globalny standard automatycznej wymiany informacji uwzględniał unijne wymogi prawne, doświadczenie i wiedzę fachową w tej dziedzinie.

⁽³⁾ Tamże.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 34.

⁽⁵⁾ Oszustwa podatkowe są formą umyślnego uchylania się od opodatkowania, które zasadniczo jest karalne na mocy prawa karnego. Pojęcie to obejmuje sytuacje umyślnego składania fałszywych deklaracji lub sporządzania fałszywych dokumentów. (Definicja pochodzi z komunikatu COM(2012) 351 final).

⁽⁶⁾ Uchylanie się od opodatkowania polega na ogół na stosowaniu niezgodnych z prawem mechanizmów, w wyniku których obowiązek podatkowy zostaje ukryty lub pominięty, czyli podatnik płaci mniejszy podatek niż ten, jaki prawnie powinien zapłacić, ukrywając przed władzami podatkowymi dochody lub informacje. (Definicja pochodzi z komunikatu COM(2012) 351 final).

3.4 Już sama złożoność systemów podatkowych obowiązujących w państwach członkowskich oraz ogromne różnice między nimi mogą okazać się znaczącymi przeszkodami we wdrażaniu AWI. Zdaniem EKES-u, by zapewnić skuteczność i efektywność nowych instrumentów służących zwalczaniu oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, Komisja i państwa członkowskie powinny zintensyfikować wysiłki zmierzające do uproszczenia i harmonizacji przepisów podatkowych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 We wniosku dotyczącym dyrektywy Komisja proponuje objąć obowiązkiem AWI pięć nowych kategorii dochodu: dywidendy, zyski kapitałowe, pozostałe dochody wygenerowane w odniesieniu do aktywów na rachunku finansowym, wszelkie kwoty, w odniesieniu do których instytucja finansowa jest stroną zobowiązania lub dłużnikiem, włącznie z płatnościami z tytułu amortyzacji zadłużenia, oraz salda na rachunkach. EKES podziela pogląd, iż należy dodać wspomnianych pięć nowych kategorii, gdyż z uwagi na ich charakter i skalę, prawdopodobieństwo oszustw podatkowych jest w ich wypadku większe niż w przypadku kategorii ujętych już w dyrektywie.

4.2 W odniesieniu do nowych kategorii dochodu podlegających automatycznej wymianie informacji Komisja rezygnuje z warunku dostępności informacji. W przypadku tych kategorii dochodu państwa członkowskie zobowiązane będą przekazywać rejestrowane dane począwszy od roku podatkowego

2014. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, ponieważ przyspieszy on wdrażanie AWI przewidzianej w dyrektywie 2011/16/UE.

4.3 Automatyczna wymiana informacji wymaga przyjmowania znacznych ilości danych przez każde państwo członkowskie nadsyłanych przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie. EKES apeluje do państw członkowskich o zapewnienie dostępności zasobów ludzkich oraz środków technicznych i finansowych niezbędnych do pomyślnego wdrożenia AWI, począwszy od 2015 r.

4.4 Z uwagi na złożoność danych, które podlegać będą systemowi AWI, EKES wzywa państwa członkowskie do zapewnienia szkoleń dla urzędników, którzy pracować będą z tym systemem, tak aby zagwarantować jego skuteczne funkcjonowanie.

4.5 W przedstawionym wniosku dotyczącym dyrektywy Komisja nie wprowadza żadnych zmian, jeśli chodzi o warunek dostępności informacji mający zastosowanie w odniesieniu do kategorii dochodu, o których mowa w art. 8 ust. 1 dyrektywy 2011/16/UE. EKES zaleca, by państwa członkowskie postarały się zapewnić możliwość gromadzenia tych danych, począwszy od 2017 r., kiedy to – zgodnie z obowiązującymi przepisami dyrektywy – powinny one zostać objęte systemem AWI.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący Europejskiego Komitetu
Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych

COM(2013) 462 final – 2013/0214 (COD)

(2014/C 67/13)

Sprawozdawca: **Michael SMYTH**

Parlament Europejski, w dniu 4 lipca 2013 r., oraz Rada, w dniu 17 lipca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych

COM(2013) 462 final – 2013/0214 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 150 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego transgraniczne ramy produktowe dla inwestycji długoterminowych. Wprowadzenie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych (ELTIF) stymulować będzie popyt inwestorów na aktywa długoterminowe.

1.2 Fakt, iż ELTIF można będzie oferować jedynie na podstawie dyrektywy dotyczącej zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (dyrektywy w sprawie ZAFI) oraz że będą one zobowiązane inwestować co najmniej 70 % swoich środków w dopuszczalne projekty długoterminowe, takie jak infrastruktura fizyczna i społeczna oraz MŚP, powinien zapewnić pojawienie się stabilnych produktów inwestycyjnych.

1.3 EKES akceptuje w przeważającej części przedstawioną przez Komisję analizę prognozowanego popytu na ELTIF oraz barier regulacyjnych utrudniających obecnie instytucjonalne i detaliczne inwestowanie w nowe transgraniczne projekty infrastrukturalne. Proponowane rozporządzenie może przyczynić się do rozwoju znaczącego jednolitego rynku inwestycji w projekty długoterminowe.

1.4 Przedstawiona przez Komisję propozycja wprowadzenia zamkniętych funduszy dostępnych zarówno dla inwestorów instytucjonalnych, jak i inwestorów detalicznych jest prawdopodobnie najlepszym rozwiązaniem z uwagi na prawdopodobieństwo powstania rynku wtórnego obrotu jednostkami uczestnictwa lub udziałami w ELTIF.

1.5 Ponieważ wniosek dotyczący rozporządzenia wprowadza nowość na europejskich rynkach inwestycyjnych, jego wdrażanie wymagać będzie uważnego monitorowania. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję monitorowania rozwoju rynku ELTIF. Gdyby okazało się, że inicjatywa ta nie doprowadzi do rozwoju rynku długoterminowych inwestycji transgranicznych, wówczas przeprowadzone zostaną dalsze analizy, oceny i reformy zmierzające do wyeliminowania słabości i zwiększenia atrakcyjności ELTIF.

2. Kontekst proponowanego rozporządzenia

2.1 W dniu 26 czerwca 2013 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych (ELTIF), któremu towarzyszyła obszerna ocena skutków⁽¹⁾. Komisja stwierdza, że głównym celem stworzenia transgranicznego instrumentu o charakterze funduszu jest zwiększenie puli środków finansowych pochodzących spoza sektora bankowego, dostępnych przedsiębiorstwom w UE, które potrzebują dostępu do długoterminowego kapitału na:

- projekty infrastrukturalne, m.in. w dziedzinie transportu, komunikacji, energii lub edukacji;
- inwestycje w przedsiębiorstwa pozagiełdowe, głównie MŚP;
- inwestycje w nieruchomości, takie jak budynki, lub bezpośrednie kupno aktywów infrastrukturalnych;
- inwestycje w infrastrukturę społeczną i innowacyjną oraz ochronę klimatu.

⁽¹⁾ SWD(2013) 231 final.

2.2 Propozycje Komisji są spójne z podejściem przyjętym w zielonej księdze w sprawie długoterminowego finansowania gospodarki europejskiej⁽²⁾, o której EKES wypowiedział się z uznaniem w lipcu 2013 r.⁽³⁾ Jak sugeruje tytuł rozporządzenia, akcent kładzie się na stymulowanie i ułatwianie wzrostu długoterminowych inwestycji w całej Europie. Istnieje potrzeba szerszego udostępnienia tego rodzaju możliwości inwestycji długoterminowych inwestorom oraz uczynienia ich atrakcyjniejszymi dla tych podmiotów.

2.3 Należy podjąć działania na poziomie europejskim, ponieważ – jak wynika z analizy dokonanej przez Komisję – występują anomalie, niespójności i rozdrobnienie rynku długoterminowych instrumentów inwestycyjnych w całej Unii. W załączniku 2 do oceny skutków towarzyszącej projektowi rozporządzenia szczegółowo przedstawiono owe niespójności w systemach funduszy długoterminowych w Niemczech, Zjednoczonym Królestwie, Francji, Irlandii, Niderlandach, we Włoszech i w Luksemburgu. Zdaniem Komisji nie ma uzgodnionego zestawu norm transgranicznych definiujących długoterminowe aktywa i inwestycje, określających podmioty, do których mogłyby one być adresowane, i wskazujących zasady ich funkcjonowania.

2.4 Istniejące transgraniczne ramy w zakresie inwestycji – przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) – odnoszą się do portfeli płynnych papierów zbywalnych, takich jak obligacje i akcje. Klasy aktywów wyłączone z zakresu UCITS, a mianowicie długoterminowe aktywa rzeczowe, takie jak infrastruktura czy nieruchomości, mają kluczowe znaczenie dla zapewniania zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Długoterminowe instrumenty inwestycyjne zazwyczaj nie są instrumentami zbywalnymi i charakteryzują się brakiem płynności. Jednocześnie dla instrumentów tych nie ma rynków wtórnych i często wymagają one znacznych początkowych nakładów kapitałowych. Czynniki te mogą odstraszyć nawet największych inwestorów instytucjonalnych.

2.5 Komisja wskazuje trzy rodzaje ryzyka powszechnie kojarzonego z inwestycjami w aktywa długoterminowe:

- ryzyko wprowadzenia inwestorów w błąd co do charakteru zagrożeń związanych z aktywami długoterminowymi;
- ryzyko związane z brakiem płynności aktywów długoterminowych;
- ryzyko niedysponowania przez istniejące długoterminowe fundusze inwestycyjne wystarczającą wiedzą fachową w zakresie doboru aktywów, monitorowania projektów oraz dobierania profilu zwrotu z inwestycji do potrzeb potencjalnych klientów.

2.5.1 Głównie ze względu na wymienione rodzaje ryzyka długoterminowe fundusze inwestycyjne jak dotąd wzbudzają jedynie umiarkowane zainteresowanie. Nie zawsze osiągały planowane wyniki, a inwestorzy często wprowadzani byli w błąd co do spodziewanych zysków. Istnieją także pewne dowody świadczące o nierzetelnej sprzedaży jednostek funduszy. Komisja uznaje potrzebę właściwych procedur *due diligence* i profesjonalnego zarządzania tego rodzaju długoterminowymi funduszami inwestycyjnymi. W projekcie rozporządzenia istotny nacisk kładzie się na opracowanie odpowiednich informacji i materiałów marketingowych. Detaliczne ELTIF będą „konfekcjonowanym” detalicznym produktem inwestycyjnym,

któremu obowiązkowo towarzyszyć będzie dokument zawierający kluczowe informacje dotyczące danego produktu na potrzeby oferowania go inwestorom indywidualnym. Niezbędne będą wyraźne i jasne ostrzeżenia dla inwestorów indywidualnych wskazujące na zamknięty charakter danego instrumentu, horyzont inwestycyjny oraz brak prawa do przedterminowego umorzenia jednostek.

2.6 Komisja szacuje potrzeby inwestycyjne w Europie do 2020 r., jeśli chodzi o finansowanie projektów infrastrukturalnych, na poziomie 1,5–2 bln euro, co jej zdaniem świadczy o zapotrzebowaniu na finansowanie na szeroką skalę. Wiele informacji zebranych w procesie konsultacji prowadzonych przez Komisję w ramach prac nad oceną skutków wskazuje na znaczne zainteresowanie inwestorów (zarówno instytucjonalnych, jak i indywidualnych) produktem w rodzaju ELTIF.

3. Najważniejsze aspekty wniosku

3.1 U podstaw projektu leży nieoptymalny rozwój i wyniki rynku długoterminowych instrumentów inwestycyjnych w całej UE. Twierdzi się w szczególności, że fundusze są mniejsze, niż mogłyby być, koszty zarządzania funduszami są wyższe, niż powinny, a inwestorzy indywidualni mają niezwykle ograniczony wybór funduszy we wszystkich państwach członkowskich. Aby zaradzić tej sytuacji, konieczne jest działanie na poziomie europejskim. Z tego względu Komisja proponuje utworzenie jednolitego rynku długoterminowych funduszy inwestycyjnych.

3.2 Rozpatrzono siedem wariantów polityki, które w różnym stopniu prowadziłyby do realizacji zakładanych celów operacyjnych. Wachlarz wariantów strategicznych rozciągał się od utrzymania status quo poprzez dobrowolne oznakowanie i kod produktu, rozszerzenie ram dotyczących UCITS na niektóre klasy aktywów długoterminowych, stworzenie długoterminowego zamkniętego produktu inwestycyjnego wzorowanego na UCITS i dostępnego wyłącznie dla inwestorów instytucjonalnych, stworzenie takiego samego produktu, ale dostępnego również dla zamożnych osób fizycznych, nowy rodzaj funduszu o zaostrzonych przepisach dotyczących ochrony inwestorów, bez możliwości umarzania jednostek, dostępny dla wszystkich inwestorów, w tym dla inwestorów indywidualnych, aż po taki sam rodzaj funduszu, tyle że z możliwością umarzania jednostek po upływie początkowego okresu zamrożenia kapitału.

3.3 Z wymienionych siedmiu wariantów wybrano wariant szósty, tj. nowy europejski długoterminowy fundusz inwestycyjny (ELTIF) dostępny dla wszystkich inwestorów, bez możliwości umorzenia jednostek uczestnictwa. Wariant ten jest podobny do wzorców istniejących w tych państwach członkowskich, które dopuszczają inwestycje pochodzące od inwestorów detalicznych.

3.4 Zgodnie z propozycją Komisji ELTIF funkcjonować będą w ramach systemu ustanowionego przepisami dyrektywy dotyczącej zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (dyrektywy w sprawie ZAFI), jako nowa kategoria uprawnionego funduszu zamkniętego. Ponieważ ramom prawnym ELTIF nadano formę rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, będą one miały bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich UE bez potrzeby dalszej transpozycji. Ponadto w odniesieniu do różnych aspektów systemu Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) opracuje regulacyjne standardy techniczne.

⁽²⁾ COM(2013) 150 final/2.

⁽³⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013; s. 11–14.

3.5 ELTIF mają służyć inwestowaniu w aktywa długoterminowe odpowiadające cyklowi życia funduszu. W swoim ogólnym projekcie i strukturze fundusze te będą się składać ku aktywom długoterminowym, takim jak projekty infrastrukturalne. Komisja określa zasady kształtowania portfela inwestycyjnego ELTIF. Co najmniej 70 % kapitału musi być inwestowane w aktywa długoterminowe oraz nie więcej niż 30 % kapitału – w aktywa inwestycyjne dopuszczalne w ramach UCITS. 70-procentowy wymóg odnoszący się do składu portfela nie ma zastosowania przez 5 pierwszych lat funkcjonowania ELTIF, w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy, w przypadku gdy ELTIF pozyskuje dodatkowy kapitał, a także pod koniec cyklu życia ELTIF, kiedy fundusz rozpoczyna sprzedaż aktywów zgodnie z jego polityką umarzania.

3.6 ELTIF ma mieć charakter zamknięty i określony czas trwania. Inwestorzy będą mogli wystąpić o umorzenie swojej inwestycji przed upływem tak wskazanego terminu. Długość owego czasu trwania zależeć będzie od charakteru aktywów, jakie ELTIF zamierza nabyć i utrzymywać. Dlatego też występuje korelacja z horyzontem inwestycyjnym nabywanych aktywów długoterminowych oraz z terminem planowanego umorzenia jednostek ELTIF. ESMA opracuje regulacyjne standardy techniczne, w których bliżej określi zasady, na jakich cykl życia ELTIF ma odpowiadać cyklowi życia poszczególnych aktywów.

3.7 Artykuł 17 proponowanego rozporządzenia przewiduje powstanie wtórnego rynku obrotu jednostkami uczestnictwa lub udziałami w ELTIF. Zapewniłoby to płynność inwestorom, którzy chcieliby umorzyć całość lub część swoich udziałów, a jednocześnie nie miałyby to wpływu na podstawowe finansowanie projektów w ramach samego ELTIF.

3.8 ELTIF będą produktami inwestycyjnymi w rozumieniu dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID), a zatem będą podlegały wszystkim wymogom tej dyrektywy dotyczącym oferowania i sprzedaży tych funduszy oraz ujawniania informacji.

3.9 Wydaje się, że ELTIF są pożądanym rozwiązaniem zarówno ze względu na fakt utworzenia nowej etykiety produktowej i „paszportu detalicznego” dla aktywów długoterminowych (sektora produktów zamkniętych), jak i jako potencjalne źródło finansowania dla unijnych przedsiębiorstw nienotowanych na rynkach regulowanych. Zdaniem Komisji menedżerowie i inwestorzy wykazują zainteresowanie tego rodzaju produktem, który będzie też atrakcyjny dla podmiotów w sektorze infrastruktury jako alternatywne źródło finansowania.

3.10 Ze względu na nowatorski charakter proponowanego rozporządzenia szczególnego znaczenia nabierają kwestie monitoringu i oceny. Komisja uznaje ten fakt i proponuje, by monitorować wzrost rynku ELTIF lub inne kierunki jego rozwoju przez początkowy okres około czterech lat. Ocenę powodzenia lub fiasza tej inicjatywy umożliwią kluczowe wskaźniki skuteczności, takie jak liczba utworzonych funduszy działających w kontekście transgranicznym, przeciętna wielkość ELTIF, opinie inwestorów i stosunkowy udział kapitału zainwestowanego w infrastrukturę, nieruchomości, MŚP itp. Gdyby okazało się, że inicjatywa ta nie doprowadzi do rozwoju rynku długoterminowych inwestycji transgranicznych, wówczas przeprowadzone zostaną dalsze analizy, oceny i reformy zmierzające do wyeliminowania słabości i zwiększenia atrakcyjności ELTIF.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dotyczącego polityki konkurencji za rok 2012

COM(2013) 257 final

(2014/C 67/14)

Sprawozdawca: **Juan MENDOZA CASTRO**

Dnia 3 lipca 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji za rok 2012

COM(2013) 257 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dziesięć lat po wejściu w życie rozporządzenia 1/2003, które dogłębnie zmieniło politykę konkurencji UE, należy podkreślić jego ogromny sukces.

1.2 EKES pozytywnie ocenia sprawozdanie za rok 2012, w którym wymienia się m.in. działania przeprowadzone przez Komisję i Trybunał Sprawiedliwości UE w ramach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i zwalczania karteli.

1.3 EKES, który już kilkakrotnie wzywał do ustanowienia ram ochrony prawnej konsumentów, podkreśla znaczenie projektu dyrektywy w sprawie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia zasad konkurencji.

1.4 Komitet za korzystną uważa politykę utrzymywania – mimo kryzysu gospodarczego – status quo w dziedzinie konkurencji. Nie można jednak ignorować faktu, że konkurujące z UE na rynkach światowych potęgi gospodarcze otwierają korzystając z pomocy państwa i stosując restrykcyjne praktyki handlowe.

1.5 Na pomoc publiczną ratującą od upadku sektor finansowy przeznaczono ogromne sumy ze środków publicznych, które na lata obciążą podatnika. Tylko reformy systemu finansowego mogą usprawiedliwić te wydatki i uniemożliwić w przyszłości działania, które spowodowały kryzys finansowy. Należy odtworzyć wiarygodność sektora finansowego. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja uznała za priorytet badania dotyczące wskaźników EURIBOR i TIBOR.

1.6 Komitet z uznaniem przyjmuje przedstawiony przez Komisję w lipcu 2013 r. pakiet w sprawie środków płatności i uważa go za krok w dobrym kierunku.

1.7 Zastosowanie ogólnych zasad do konkretnych przypadków pozwoli stwierdzić, czy unowocześnienie pomocy państwa i nowe ramy wsparcia dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym prowadzą do skuteczniejszej i bardziej sprawiedliwej realizacji TFUE. Ze względu na cechy charakterystyczne usług pocztowych zasługują one na szczególne traktowanie w ramach pomocy państwa.

Polityka pomocy państwa powinna umożliwiać władzom publicznym wspieranie przedsiębiorstw, które przyczyniają się do celów wzrostu gospodarczego UE, przy jednoczesnym ograniczaniu zakłóceń konkurencji.

1.8 Jak wydaje się przyznawać sama Komisja, wątpliwe jest by w wyniku liberalizacji, która jest głównym celem polityki energetycznej UE, zwiększyła się konkurencja, rynki stały bardziej przejrzyste, a płacone przez konsumentów ceny spadły.

1.9 Jeśli chodzi o rynek telekomunikacji, EKES uznaje za priorytetowe następujące kwestie: uzyskanie rzeczywistego zmniejszenia stawek za połączenia telefoniczne dla rodzin i przedsiębiorstw, ustanowienie powszechnego, szerokopasmowego dostępu do internetu dla wszystkich, zlikwidowanie opłat za roaming i ustanowienie jednego organu regulacyjnego w UE.

1.10 Przedsiębiorstwa działające w dziedzinie najnowszych technologii operują w ramach nieustających innowacji. Między rozpoczęciem działań a podjęciem decyzji upływa więc długi czas, co może prowadzić do likwidacji przedsiębiorstw w wyniku działań szkodliwych dla konkurencji.

1.11 EKES sugeruje rozważenie większego stopnia harmonizacji rynku e-książki, by uniknąć arbitrażu i poczynić postępy na drodze do integracji tego rynku.

1.12 Komitet z zadowoleniem przyjmuje i wspiera wysiłki Komisji na rzecz karania nadużyć związanych z wykorzystaniem patentów popełnianych przez duże firmy farmaceutyczne, które uniemożliwiają w ten sposób wejście na rynek leków generycznych. Jednak z uwagi na ogromne zyski tych przedsiębiorstw trudno jest sprawić, by kary miały funkcję odstraszającą. Należy rozważyć przyjęcie skuteczniejszych środków prawnych w przypadkach naruszenia zasad konkurencji na rynku leków.

2. Treść sprawozdania za rok 2012

2.1 W 2012 r. wdrożono politykę konkurencji, by umocnić jednolity rynek. By osiągnąć ten cel Komisja współpracowała z krajowymi organami ds. ochrony konkurencji i z europejską siecią konkurencji (REC), by koordynować wysiłki w dziedzinie stosowania przepisów antymonopolowych. Zastosowanie zasad dotyczących konkurencji obejmuje zwłaszcza sektory „o systemowym i przekrojowym znaczeniu dla gospodarki UE”, by położyć podwaliny zrównoważonego rozwoju.

2.2 W sprawozdaniu analizuje się politykę konkurencji w czterech kluczowych aspektach: sektorze usług finansowych, pomocy państwa, sektorach sieciowych (energia, telekomunikacja i usługi pocztowe) oraz gospodarki opartej na wiedzy.

2.3 Opisany jest również dialog z innymi instytucjami UE, zwłaszcza z PE, ale również z EKES-em i KR-em.

3. Uwagi ogólne

3.1 *Polityka konkurencji UE dziesięć lat po wdrożeniu rozporządzenia 1/2003 (R. 1/2003)*

3.1.1 Z rozporządzeniem 1/2003 w polityce konkurencji UE zaszły radykalne zmiany. Od jego wejścia w życie liczba działań dotyczących konkurencji zwiększyła się ośmiu razy w porównaniu z wcześniejszym okresem. Państwa członkowskie znacząco zintensyfikowały swoje działania w tym zakresie, a przyjmując 88 % decyzji w tej dziedzinie stały się głównymi promotorami przepisów w dziedzinie konkurencji.

3.1.2 Zintensyfikowały się również działania oraz zwiększył wpływ europejskiej sieci konkurencji (REC), z punktu widzenia dwóch aspektów. Z jednej strony, z ogólnego punktu widzenia, prace przeprowadzone przez różne organy władz krajowych nie sprawiły problemów, a mechanizmy współpracy i koordynacji przewidziane w rozporządzeniu 1/2003 zadziałały skutecznie. Z drugiej strony, dzięki poparciu europejskiej sieci konkurencji dla prac politycznych, wdrożenie rozporządzenia 1/2003 doprowadziło do znacznej, dobrowolnej zbieżności przepisów państw członkowskich w zakresie procedur i uprawnień do nakładania sankcji.

3.1.3 Chociaż liczba przyjętych przez Komisję decyzji nie zwiększyła się znacząco i nie sprostała oczekiwaniom powstałym w wyniku reformy, wyróżniają się one ze względu na swoją jakość, dzięki znaczeniu omawianych przypadków. Wynika z tego, że odniesiono sukces w realizacji celów postulowanych w rozporządzeniu 1/2003.

3.2 Sprawozdanie za rok 2012

3.2.1 EKES pozytywnie ocenia sprawozdanie za rok 2012, w którym opisuje się działania podjęte w jednym z najważniejszych obszarów polityki UE.

3.2.2 Komitet wielokrotnie deklarował, że popiera decyzje w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym i zwalczania karteli jako kluczowy aspekt polityki konkurencji. W 2012 r. Komisja podjęła ważne działania w tej dziedzinie, a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kilkakrotnie wypowiedział się na ten temat.

3.2.3 Komisja stwierdza, że podczas obecnego kryzysu nadal zapewniała sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku, „pomimo pojawiających się niekiedy wezwań do złagodzenia środków podejmowanych wobec przedsiębiorstw lub państw członkowskich dopuszczających się zachowań antykonkurencyjnych w obliczu kryzysu gospodarczego”. Zdaniem Komitetu to słuszna decyzja.

3.2.4 EKES zawsze uważał politykę konkurencji za kluczowy element rynku wewnętrznego. Stwierdza to ponownie w chwili, gdy zawirowania wpływające od 2008 r. na gospodarkę europejską wystawiają na próbę determinację UE, by utrzymać tę politykę, jako że władze publiczne mogą być bardziej skłonne uznać, że odnowa gospodarcza jest ważniejsza od zgodności z traktatami. Mogą również pokusić się o zbytnią ochronę określonych sektorów znajdujących się w trudnej sytuacji lub ignorować podstawowe zasady, które uniemożliwiają wykorzystywanie dominującej pozycji lub porozumień między przedsiębiorstwami, które mają na celu podział rynku.

3.2.5 Jednak surowe przestrzeganie polityki konkurencji jest wyzwaniem w chwili, gdy należy położyć podwaliny pod odnowę gospodarczą oraz umocnić silną i konkurencyjną gospodarkę, podczas gdy niektóre kraje czy bloki gospodarcze, konkurujące z UE na rynkach światowych, nie szanują tych zasad. Jednym z wielu przykładów jest pomoc Chin dla przemysłu stali (inne korzyści to np. niskie pensje w tym kraju).

3.2.6 EKES kilkakrotnie podkreślał już potrzebę, by UE opracowała instrumenty ochrony prawnej konsumentów, które umożliwiłyby im roszczenie o odszkodowanie w wyniku naruszenia przepisów w zakresie konkurencji. Tego rodzaju postępowania sądowe mogą utorować drogę do ochrony praw majątkowych obywateli i przedsiębiorstw oraz przyczynić się do walki z monopolem i kartelami, prowadzonej przez krajowe i europejskie władze publiczne. Dlatego Komitet podkreśla, że 11 czerwca 2013 r. Komisja przedstawiła projekt dyrektywy

w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego ⁽¹⁾.

4. Konkurencja w sektorze finansowym

4.1 W kontekście kryzysu Komisja Europejska zezwalała na fuzje bankowe szybciej niż zazwyczaj. W okresie od 1 października 2008 r. do 1 października 2012 r. zaakceptowała pomoc dla sektora finansowego w wysokości 5 058,9 mld EUR (40,3 % PKB UE), z których wykorzystano 1 615,9 mld EUR (12,8 % PKB). W podobnym okresie pomoc państwa dla gospodarki realnej wyniosła 82,9 mld EUR (0,7 % PKB).

4.2 Tymczasowa, zgodna z TFUE pomoc państwa, uratowała od upadku sektor finansowy i pozwoliła uniknąć poważnych szkód dla gospodarki. W państwach członkowskich, które skorzystały z pomocy państwa, została ona przeznaczona na uzdrowienie i restrukturyzację banków. Jednak na dłuższą metę tylko dogłębna reforma sektora finansowego, uniemożliwiająca przyjmowanie nieodpowiedzialnych postaw, które doprowadziły do obecnego kryzysu, usprawiedliwiałaby ratowanie sektora finansowego dzięki ogromnym sumom pochodzącym od europejskiego podatnika.

4.3 W wyniku skandali wybuchłych w dużych instytucjach bankowych poważnie zakwestionowano przejrzystość, skuteczność i solidność rynków finansowych. Nałożone w niektórych przypadkach surowe kary nie wpłynęły w znaczący sposób na rachunek zysków i strat gigantów finansowych, które w niektórych przypadkach uratowano od bankructwa dzięki pieniądзом publicznym. Skandal związany z manipulowaniem stopą kredytu Libor wzbudził podejrzenia co do innych wskaźników, takich jak EURIBOR i TIBOR. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji, która uznała za priorytet zbadanie tej sprawy, ze względu na jej duży wpływ na gospodarkę.

4.4 Komitet odnotowuje decyzję Komisji, która rozpocznie postępowanie wyjaśniające w sprawie rynku swap ryzyka kredytowego (CDS), by stwierdzić, czy duże banki (JP Morgan, Bank of America Merrill Lynch, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Crédit Suisse First Boston, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, Morgan Stanley, Royal Bank of Scotland, UBS, Wells Fargo Bank/Wachovia, Crédit Agricole i Société Générale) zastosowały praktyki ograniczające konkurencję, jeśli chodzi o informacje finansowe, które są niezbędne do działania na tym rynku (udostępniając je jedynie firmie Markit) i w systemie *clearing* (z korzyścią dla ICE Clear Europe – dziewięć badanych podmiotów).

4.5 System płatności elektronicznych w Europejskim Obszarze Gospodarczym jest zdominowany przez dwa duże przedsiębiorstwa: Mastercard i Visa. W porozumieniu z bankami ustalają one wielostronną opłatę interchange. W przypadku Visa karty kredytowe i debetowe stanowią 41 % ogółu kart

funkcjonujących w EOG, co nadaje temu przedsiębiorstwu wirtualną kontrolę rynku, na którym w 2010 r. przeprowadzono 35 mld transakcji o ogólnej wartości 1800 mld EUR. Taki system jest sprzeczny z przepisami w zakresie konkurencji i szkodliwy dla konsumentów. Nie jest też dostosowany do zmian technologicznych ani korzystny dla handlu transgranicznego. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE, w którym potwierdza się zakaz stosowania wielostronnych opłat interchange w przypadku Mastercard ⁽²⁾, powinien stać się ogólną wykładnią w kwestii środków płatności.

4.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet środków dotyczących systemów płatności, który Komisja przedstawiła 24 lipca 2013 r. Określa się w nim m.in. maksymalne progi prowizji w odniesieniu do kart kredytowych (0,3 %) i debetowych (0,2 %). Choć to krok w dobrym kierunku, pożądane byłoby jeszcze wyraźniejsze zmniejszenie prowizji z korzystania z kart kredytowych oraz zniesienie prowizji od stosowania kart debetowych.

5. Reforma pomocy państwa

5.1 Analiza konkretnych przypadków umożliwi ocenę, czy reformy przepisów w zakresie pomocy państwa zapewniają bardziej sprawiedliwą i skuteczniejszą realizację ogólnych zasad TFUE. Z ogólnego punktu widzenia EKES poparł przyjęte w 2011 r. nowe ramy dotyczące pomocy państwa dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ⁽³⁾, uznając je za bardziej zróżnicowane i proporcjonalne do różnych rodzajów usług publicznych. Komitet podkreślił jednak również, że skuteczność nie może być ważniejsza od jakości, wyników i trwałości usług, zwłaszcza w przypadku opieki społecznej i służby zdrowia. Ponadto należy również uwzględnić specyfikę przedsiębiorstw gospodarki społecznej (spółdzielnie, stowarzyszenia ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i fundacje) ⁽⁴⁾.

5.1.1 Komitet przypomina, że by prawidłowo stosować ogólne przepisy w konkretnych przypadkach należy pamiętać o cechach szczególnych usług świadczonych w interesie ogólnym. Wyróżniają się one spośród wspólnych wartości Unii i umacniają prawa podstawowe, spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną. Dlatego mają kluczowe znaczenie w walce z nierównościami społecznymi i – coraz częściej – w zrównoważonym rozwoju.

5.2 EKES poparł także modernizację pomocy państwa ⁽⁵⁾, choć zasugerował, by zwiększyć na stałe próg pomocy *de minimis* z 200 tys. do 500 tys. EUR, podobnie jak w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ⁽⁶⁾. By w pełni wdrożyć proces modernizacji należy zreformować liczne przepisy sektorowe. Zdaniem Komitetu przyjęte pod koniec 2012 r. ⁽⁷⁾ nowe wytyczne dotyczące szerokopasmowego internetu są słuszne, ponieważ ułatwiają finansowanie ze środków publicznych infrastruktury niezbędnej do realizacji celów agendy cyfrowej.

⁽²⁾ Sprawa T-111/08.

⁽³⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 listopada 2011 r. Dz.U C 153 E z 31.5.2013.

⁽⁴⁾ Dz.U C 248 z 25.8.2011, s. 149.

⁽⁵⁾ COM(2012) 209 final.

⁽⁶⁾ Dz.U C 11 z 15.1.2013, s. 49.

⁽⁷⁾ IP/12/1424.

⁽¹⁾ COM(2013) 404 final.

5.3 Komitet uważa, że polityka pomocy państwa powinna m.in. umożliwiać władzom publicznym wspieranie przedsiębiorstw, które przyczyniają się do celów wzrostu gospodarczego UE i jednocześnie ograniczać zakłócenia konkurencji.

5.4 Niepokojący jest wniosek w sprawie rozporządzenia (UE) Komisji, w którym uznaje się niektóre kategorie pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 i 108 TFUE⁽⁸⁾. Poważnie zagraża to zatrudnieniu osób niepełnosprawnych w niektórych państwach członkowskich. EKES zaleca zwłaszcza, by pomoc państwa przeznaczona na zatrudnienie i szkolenia grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, takich jak osoby niepełnosprawne, zwolnić z obowiązku stosowania progu opartego na krajowym PKB i wartości bezwzględnej, ponieważ nie zapobiegłoby to w żaden sposób zakłóceniom konkurencji.

6. Wspieranie konkurencji w sektorach sieciowych: kręgosłup jednolitego rynku

6.1 Energia

6.1.1 Od lat dziewięćdziesiątych UE przeprowadziła intensywne działania legislacyjne mające na celu liberalizację rynków energii. Trzeci pakiet (2011 r.) to ostatnie i najważniejsze działania mające na celu ustanowienie jednolitego rynku energii od 2014 r. Europejskie strategie polityczne nie zostały jednak wdrożone z wystarczającą determinacją w państwach członkowskich, w których odnotowuje się sytuacje oligopolu przedsiębiorstw prywatnych, szkodliwe dla konsumentów i użytkowników.

6.1.2 Nie wiadomo czy liberalizacja – główny cel polityki energetycznej UE – przyniosłaby większą konkurencję, bardziej przejrzyste rynki i niższe ceny dla użytkowników. Wysokie ceny energii to obecnie poważny problem dla rodzin o ograniczonych dochodach (ryzyko ubóstwa energetycznego). Są także niekorzystne dla przedsiębiorstw, ponieważ często są o wiele wyższe od opłat uiszczanych przez ich konkurentów na rynkach światowych (Japonia, Stany Zjednoczone), zwłaszcza w sektorach o dużym zapotrzebowaniu na energię elektryczną takich jak np. hutnictwo. Komisja stwierdza, że „sama polityka konkurencji UE nie wystarczy, aby zintegrować rynki gazu UE z rynkami energii elektrycznej, zapewnić konkurencyjne ceny i bezpieczeństwo dostaw”. To stwierdzenie może domyślnie oznaczać, że zachodzi potrzeba wprowadzenia zmian do polityki energetycznej.

6.2 *Telekomunikacja.* W sprawozdaniu za rok 2012 stwierdza się, że w ciągu ostatnich 15 lat znacznie udoskonalono przepisy dotyczące jednolitego rynku UE w zakresie wprowadzania konkurencji na rynkach telekomunikacyjnych. Komitet zgadza się z tym stwierdzeniem, chociaż uważa, że wciąż dominuje fragmentacja a rzeczywista konkurencja między przedsiębiorstwami jest niewystarczająca. W konsekwencji w niektórych państwach członkowskich stawki telefoniczne i opłaty za dostęp do szerokopasmowego internetu są wysokie. Zdaniem EKES-u europejska polityka w dziedzinie telekomunikacji powinna mieć cztery główne cele:

- rzeczywiste obniżenie opłat za rozmowy telefoniczne dla firm i przedsiębiorstw;
- wprowadzenie powszechnego dostępu do wysokiej jakości szerokopasmowego internetu;

— likwidacja opłat za roaming;

— ustanowienie jednego organu regulującego w Unii Europejskiej.

6.3 *Usługi pocztowe.* Komisja przyjęła rezolucję, w której akceptowała przyznanie pomocy państwa usługom pocztowym ze Zjednoczonego Królestwa, Francji i Grecji. Jednocześnie nakazała odzyskanie kwot pomocy wypłaconych Bpost (417 mld EUR) i Deutsche Post (500 mln – miliard EUR), przy czym w tym ostatnim przypadku wciąż nie wydano orzeczenia sądowego. Ponieważ kwoty, które należy zwrócić, są wysokie, EKES przypomina, że zliberalizowane usługi pocztowe powinny być skuteczne, konkurencyjne i zdolne świadczyć powszechne usługi wysokiej jakości i po przystępnych cenach⁽⁹⁾ oraz zastanawia się nad skutkami, jakie w przypadku potwierdzenia się wyroku wywrze on na zatrudnieniu i jakości usług tych przedsiębiorstw.

6.3.1 *Przedsiębiorstwa zajmujące się doręczaniem paczek.* Jeśli chodzi o zablokowanie przejścia TNT Express przez UPS, Komitet przyjmuje do wiadomości argumenty Komisji, która twierdzi, że liczba przedsiębiorstw tego sektora w UE jest ograniczona i wyeliminowanie jednego z konkurentów byłoby szkodliwe dla klientów.

7. Gospodarka oparta na wiedzy

7.1 W punkcie sprawozdania Komisji „Zapobieganie nadużyciom w powstających i szybko rozwijających się sektorach cyfrowych” mowa o różnych działaniach naruszających przepisy w zakresie konkurencji, jakie podejmują duże przedsiębiorstwa mające znaczny udział w rynku telefonii (Samsung, Motorola), wyszukiwarek internetowych i innej działalności (Google) oraz informatyki (Microsoft). Właśnie przypadek Microsoftu był często komentowany w mediach ze względu na nałożoną na to przedsiębiorstwo karę w wysokości 561 mln EUR, jedną z najwyższych w historii (w 2012 r. zysk brutto Microsoftu wyniósł 59,16 mld dolarów). EKES w pełni popiera podjęte w tej sprawie decyzje, do których z ogólnego punktu widzenia można odnieść kwestie omawiane w kolejnych akapitach.

7.1.1 W niektórych przypadkach między rozpoczęciem działań a podjęciem ostatecznej decyzji upływa sporo czasu (9 lat w przypadku kary wynoszącej 497 mln EUR nałożonej na Microsoft w marcu 2004 r.). Wynika to ze złożoności przypadków, potrzeby poszanowania procedur administracyjnych i prawnych oraz z siły finansowej przedsiębiorstw objętych dochodzeniem. W szybko rozwijających się sektorach technologicznych skutkuje to zanikaniem przedsiębiorstw, którym szkodzi naruszanie przepisów.

7.1.2 Z drugiej strony, pozbywanie się konkurencji za pomocą działań niezgodnych z przepisami w dziedzinie konkurencji jest bardziej widoczne w przypadkach nadużywania dominującej pozycji niż w blokowaniu fuzji lub przejmowaniu kontroli przedsiębiorstw, których wpływ będzie widoczny w przyszłości. Jeśli chodzi o te ostatnie przypadki, to choć kilkakrotnie krytykowano Komisję za podejmowanie decyzji na podstawie „spekulacji”, EKES nie zgadza się z tą opinią. Jest to zwykle rozwiązanie stosowane w polityce konkurencji, a uzasadnienie tej decyzji opiera się na rygorystycznym i rzetelnym badaniu, z udziałem zainteresowanych stron.

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/draft_regulation_pl.docx.

⁽⁹⁾ Dz. U C 168 z 20.7.2007, s. 74.

7.1.3 Jak wskazuje Komisja, dzięki kompromisowym decyzjom podjętym przy okazji rozporządzenia 1/2003 Rady można uniknąć długich i kosztowych procedur. Po przyjęciu decyzje te są prawnie wiążące. Jednak ponieważ są konsekwencją transakcji z przedsiębiorstwami objętymi postępowaniem, firmy te uzyskują przychylniejsze warunki, a odnoszące się do nich procedury są mniej uciążliwe. Ewentualne naruszenie przepisów może zostać ukarane.

7.2 Rynek wydawniczy

7.2.1 *E-książki*. Przyjęta w grudniu 2012 r. kompromisowa decyzja dotycząca Apple i czterech wydawnictw ma na celu zapobieganie agresywnym praktykom szkodzącym wydawnictwom i księgarniom. W decyzji ustanawia się m.in. ograniczenia dotyczące zastosowania klauzuli najwyższego uprzywilejowania w odniesieniu do sprzedaży detalicznej. Należy podkreślić fakt współpracy Komisji z Departamentem Sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych, z uwagi na światowe cechy rynku. Dodatkowa trudność dotycząca zakazu działań szkodzących konkurencji w UE wynika z faktu, że w państwach członkowskich UE stosuje się różne polityki w zakresie cen oraz opodatkowania książek i e-książek. Dlatego EKES sugeruje rozważenie większego stopnia harmonizacji rynku e-książki, by uniknąć arbitrażu i poczynić postępy na drodze do integracji tego rynku. Należy podkreślić, że rynek e-książki powstał niedawno, a dotyczące go informacje są niewystarczające. Dlatego ważne jest powiększenie wiedzy na temat jego działania.

7.2.2 *Internetowa sprzedaż książek*. Komitet zwraca uwagę na fakt, że we Francji i Wielkiej Brytanii stowarzyszenia sprzedawców doniosły o możliwej nieuczciwej konkurencji ze strony przedsiębiorstwa Amazon, dotyczącej rabatów.

7.3 Sektor farmaceutyczny

7.3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje i wspiera wysiłki Komisji na rzecz karania nadużyć związanych z wykorzystaniem patentów, by uniemożliwić wejście na rynek leków generycznych. W wyniku wyroku TSUE dotyczącego AstraZeneca⁽¹⁰⁾ Komisja nałożyła karę w wysokości 60 mln EUR. Również Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych wypowiedział się na temat podobnych ugód i porozumień typu „zapłać za grę”. W lipcu 2012 r. Komisja przesłała ponad czternastu przedsiębiorstwom pisemne zgłoszenie zastrzeżeń dotyczące dwóch szerokich obszarów. Uwidacznia to fakt, że to częste praktyki, poważnie szkodzące konsumentom i finansom publicznym.

7.3.2 W latach 2003–2012 jedenaście przedsiębiorstw, należących do czołówki sektora farmaceutycznego, uzyskało zysk netto wynoszący 711,4 mld dolarów. Dlatego trudno oczekiwać, by nakładane przez właściwe władze kary były dla nich odstraszające. W rzeczywistości chodzi nie tylko o problem dotyczący konkurencji. Dotyczy on bardzo wrażliwego obszaru zdrowia osób i szkodzi finansowo zarówno rodzinom, jak i ochronie socjalnej. Dlatego EKES sugeruje, by rozważono zastosowanie skuteczniejszych środków prawnych na obszarze UE, by zapobiegać takim działaniom.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ Sprawa T-321/05.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych

COM(2013) 449 final – 2013/0213 (COD)

(2014/C 67/15)

Sprawozdawca: **Paulo BARROS VALE**

Parlament Europejski, w dniu 4 lipca 2013 r., oraz Rada, w dniu 30 września 2013 r., działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych

COM(2013) 449 final – 2013/0213 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje obecny wniosek dotyczący dyrektywy jako próbę normalizacji danych związanych z fakturowaniem elektronicznym i popiera definicję modelu danych zaproponowaną przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN).

1.2 W sytuacji fragmentacji rynku, gdzie czyniono pojedyncze, rozproszone wysiłki w celu powszechnego wprowadzenia e-faktury, stosując zróżnicowane kryteria uniemożliwiające wymianę faktur elektronicznych na rynku transgranicznym, stworzenie normy europejskiej jest zasadniczym instrumentem rozwoju jednolitego rynku, jak też ważnym krokiem w kierunku wyeliminowania istniejących przeszkód utrudniających uczestnictwo w rynku.

1.3 W grudniu 2010 r. Komisja przedstawiła komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Czerpanie korzyści z fakturowania elektronicznego w Europie”⁽¹⁾, w sprawie którego Komitet miał okazję wydać opinię⁽²⁾.

1.4 W zaleceniach grupy ekspertów ds. fakturowania elektronicznego, utworzonej przez Komisję w celu zbadania przeszkód utrudniających szybsze przyjęcie zamówień elektronicznych w Unii Europejskiej, odnotowano „przyjęcie przez wszystkie podmioty, publiczne i prywatne, wspólnej normy dotyczącej treści faktur i wspólnego modelu danych - UN/CE-FACT Cross-Industry Invoice (CII) v.2”. Warto podkreślić, że

większość pytaných podczas konsultacji publicznych zgodziło się z tym zaleceniem i innymi zaleceniami sprawozdania. Te dane, podobnie jak inne specyfikacje (CWA 16356 i CWA 16562 oraz faktura finansowa oparta na metodzie określonej w normie ISO 20022), zostały uwzględnione w obecnym wniosku dotyczącym dyrektywy. EKES z zadowoleniem przyjmuje włączenie takich specyfikacji, co jest wynikiem długotrwałych prac specjalistów.

1.5 Mimo tego Komitet wyraża zdziwienie i sprzeciw, iż nie wspomniano nic o maksymalnym terminie, w którym CEN powinien przedłożyć propozycję europejskiej normy dotyczącej semantycznego modelu danych dla podstawowej faktury elektronicznej. Ustanowienie terminu zostało przewidziane w art. 10 ust. 1 rozporządzenia (EU) nr 1025/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady, co obecny wniosek całkowicie pomija. Nie odzwierciedla to wagi i pilnej potrzeby ustanowienia normy.

1.6 Co się tyczy terminów, EKES wyraża zaniepokojenie faktem, iż w dyrektywie przewidziano aż 48 miesięcy na transpozycję. Okres ten jest zbyt długi i nie tylko stoi w sprzeczności z celem, jakim jest przejście do 2016 r. na elektroniczne zamówienia publiczne, lecz także nie uwzględnia rzeczywistości, aktualnych postępów technologicznych ani nawet woli podmiotów gospodarczych. Można się więc spodziewać pogłębienia przepaści w tej dziedzinie między poszczególnymi państwami członkowskimi w UE, które będą się rozwijać w różnym tempie. Mogłoby to nawet doprowadzić do nasilenia się przeszkód w dostępie do rynków, do czasu pełnego wdrożenia dyrektywy przez wszystkie państwa członkowskie. Nawet w krajach, które doświadczyły ciężkiego kryzysu gospodarczo-finansowego, jak Włochy i Portugalia, doszło do znaczących postępów w dziedzinie e-faktury, co dowodzi możliwości ukończenia tego ważnego projektu w krótszym terminie. Skrócenie terminów jest wykonalne i pożądane.

⁽¹⁾ COM(2010) 712 final.

⁽²⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 105.

1.7 Komitet już wcześniej podkreślał⁽³⁾, że normalizacja i interoperacyjność systemów mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia projektu e-fakturowania i dla związanego z tym rozwoju rynku wewnętrznego. Tym samym coraz pilniejsze staje się zniesienie obecnej fragmentacji rynku. Również termin 10 lat, wyznaczony na zbadanie skutków dyrektywy dla rynku wewnętrznego i upowszechnienia fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych wydaje się nieadekwatny bądź nawet nie do pogodzenia z tempem zmian technologicznych na rynku, na którym starzenie się produktu jest jedyną stałą.

1.8 Obecny wniosek dotyczący dyrektywy ogranicza się zaledwie do zapewnienia, by „instytucje zamawiające i podmioty zamawiające nie odmawiały odbioru faktur elektronicznych spełniających normę europejską” ustaloną przez CEN. EKES sądzi, że cała wykonana praca oraz znaczne inwestycje w zasoby ludzkie i finansowe uzasadniają wytyczenie szerszego celu, a mianowicie rzeczywistego ujednolicenia procedur i ogólnego zaakceptowania przez wszystkie podmioty publiczne i prywatne modelu fakturowania elektronicznego. Cel ten służy de facto stworzeniu jednolitego rynku i „bezpapierowej” administracji publicznej.

1.9 EKES popiera rozpowszechnienie korzystania z faktur elektronicznych. Niemniej, potencjał e-fakturowania można wykorzystać w pełni tylko wówczas, jeśli interoperacyjność systemów umożliwi wymianę dokumentów. Rynek zamówień publicznych, z uwagi na wymagany stopień przejrzystości i rygorystyczne ustalenia (znacznie większe niż na innych rynkach) powinien służyć za przykład sprawdzonych rozwiązań i rozpowszechniać je na pozostałych rynkach. Wdrożenie e-fakturowania w zamówieniach publicznych oraz zastosowanie kompleksowego procesu zamówień publicznych są pilnymi i pożądanymi działaniami. W tym kontekście EKES przypomina o swoim poparciu dla urzeczywistnienia kompleksowych elektronicznych zamówień publicznych i pragnieniu doprowadzenia do takiej sytuacji, o czym ma okazję wspomnieć w opinii na ten temat⁽⁴⁾.

1.10 Podstawowe normy faktury elektronicznej zostały już zbadane, zwłaszcza w ramach finansowanego przez Komisję projektu PEPPOL – Pan-European Public Procurement Online⁽⁵⁾ – w ramach którego opublikowano w listopadzie 2012 r. sprawozdanie końcowe. W projekcie PEPPOL zdefiniowano już na podstawie prac CEN BII (*Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe* – Interfejsy interoperacyjne w przedsiębiorstwach) różne specyfikacje interoperacyjności (*Business Interoperability Specifications* – BIS), zwłaszcza specyfikacje dotyczące faktury elektronicznej. Model ten cieszył się dużym poparciem członków konsorcjum. EKES zachęca do wykorzystania przeprowadzonych prac, które wykraczają poza definicję danych faktury elektronicznej, co jest również wolą członków konsorcjum. W ten sposób udałooby się uniknąć ryzyka (lub je zminimalizować) dublowania prac i marnowania zasobów na nowe badania, a nawet powielania inwestycji dokonywanych

przez państwa członkowskie i podmioty gospodarcze, które widzą, jak stworzone przez nie w oparciu o uzyskane wyniki rozwiązania wychodzą z użycia.

1.11 Ponieważ rynek europejski tworzą w przeważającej części małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), EKES zaleca ochronę ich interesów i przyjęcie podejścia, które byłoby dostępne i łatwe do rozpowszechnienia zarówno pod względem kosztów, jak i stosowanej technologii, co przyczyniłoby się do zmniejszenia istniejących przeszkód w udziale MŚP na rynku. Tylko tak uda się uzyskać pożądaný efekt kaskadowy, a inicjatywa może się przekształcić w ważne ramy zapewniające znaczne oszczędności zasobów finansowych i ludzkich oraz umożliwiające przeciwdziałanie oszustwom i uchylaniu się od opodatkowania, jak też skrócenie terminów płatności.

1.12 Komitet zaleca również – jak miał już wcześniej okazję⁽⁶⁾ – uwzględnienie potrzeb i interesów konsumentów, gdyż jedynie osoby posiadające wiedzę na temat technologii informatycznych są w stanie czerpać rzeczywiste korzyści z zamówień elektronicznych. Przypomina o potrzebie szeroko zakrojonego kształcenia z dziedziny technologii informacyjno-komunikacyjnych (ITC).

1.13 Jeśli chodzi o konsumentów, EKES przypomina swoje zaniepokojenie kwestią ochrony interesów osób niepełnosprawnych. Należy zadbać, aby wzór dokumentów był powszechnie dostępny i uwzględniał specjalne potrzeby osób niepełnosprawnych, zgodnie z przepisami o niedyskryminacji zapisanymi w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w ratyfikowanej przez Unię w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

2. Kontekst wniosku

2.1 Obecny wniosek dotyczący dyrektywy ma wypełnić lukę w prawodawstwie, aby umożliwić osiągnięcie administracji „bezpapierowej”, co jest jednym z priorytetów agendy cyfrowej – inicjatywy przewodniej strategii „Europa 2020”.

2.2 Wniosek ma postać dyrektywy, co zdaniem Komisji jest odpowiednie i proporcjonalne względem wyznaczonego celu. Państwa członkowskie są zobowiązane do osiągnięcia celu, lecz mogą wybrać sposoby jego realizacji.

2.3 Modernizacja administracji publicznej została uznana za jeden z 5 priorytetów w rocznej analizie wzrostu gospodarczego w 2012 i 2013 r. Reforma systemu zamówień publicznych, digitalizacja administracji publicznej, zmniejszenie obciążeń administracyjnych i poprawa przejrzystości stanowią czynniki wzrostu, modernizując administrację publiczną i czyniąc ją bardziej efektywną. Szacuje się, że korzyści dla środowiska i gospodarki sięgną 2,3 mld euro.

⁽³⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 105.

⁽⁴⁾ *Elektroniczne zamówienia publiczne*. (Zob. str. 96 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁵⁾ Grant Agreement number: 224974.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 105.

2.4 Mimo istnienia różnych metod e-fakturowania, jak np. platformy elektronicznych zamówień publicznych, ich wykorzystanie w większości państw członkowskich nadal nie jest powszechne – fakturowanie elektroniczne to zaledwie od 4–15 % wszystkich wysłanych bądź otrzymanych faktur. Widać więc, że elektroniczny rynek wewnętrzny nie funkcjonuje.

2.5 Dodaje, że zarówno formaty stosowane do fakturowania elektronicznego, jak i platformy zamówień publicznych, różnią się między sobą, a często są nawet niezgodne, co obciąża podmioty gospodarcze do przestrzegania nowych wymogów w zakresie fakturowania w różnych państwach członkowskich, w których chcą wziąć udział w przetargu na zamówienia publiczne. Zwiększa to koszty związane z dostosowaniem. Stanowi to barierę dla swobodnego przepływu na rynku, zniechęcając niektóre podmioty gospodarcze do udziału w przetargach publicznych.

2.6 Stworzenie europejskiej normy faktur elektronicznych i wynikająca z tego interoperacyjność systemów fakturowania, jak też ujednolicenie procedur zamówień publicznych „na każdym etapie”, są ważnymi sposobami wyeliminowania obecnych barier dla konkurencji.

2.7 W ocenie z 2010 r. w sprawie planu działań na rzecz elektronicznych zamówień publicznych z 2004 r. (7), który towarzyszy zielonej księdze w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE (8), zaleca się Komisji minimalizowanie ryzyka związanego ze zdecentralizowanym i fragmentarycznym podejściem. Podjęto tam pewne ważne kwestie:

— Zapewnienie korzystnego otoczenia prawnego: być może konieczne będą dalsze zmiany prawne w celu wyjaśnienia i zdefiniowania obowiązków związanych z tworzeniem platform i korzystaniem z nich, np. przepisów dotyczących podpisu elektronicznego, e-fakturowania i VAT-u.

— Tam, gdzie jest to właściwe, skorzystanie z bardziej pragmatycznego podejścia w odniesieniu do kwestii technicznych – zapewnienie równowagi między kosztami operacyjnymi, stopniem złożoności platform a gwarantowanym bezpieczeństwem. Wskazano na pewne ograniczenia w zakresie kompleksowych zamówień publicznych, jak np. trudności w wykorzystaniu automatycznych sposobów oceny dla skomplikowanych zakupów oraz brak systemu znacznika daty i czasu w całej Unii Europejskiej.

— Zapewnienie większego wsparcia dla upraszczania administracji i zmian organizacyjnych oraz wspomaganie państw członkowskich w przeciwdziałaniu bierności podmiotów gospodarczych i zamawiających. Należy poczynić wysiłki w celu wprowadzenia lepszych systemów monitorowania na poziomie krajowym i europejskim.

— Brakuje jednolitości w procesach elektronicznych zamówień publicznych – państwa członkowskie opracowują indywidualnie procesy, a podmioty gospodarcze obecnie i w przyszłości mają do czynienia z różnymi platformami o różnej specyfikacji technicznej, co niesie ze sobą problemy w dostępie i zwiększa trudności w rozwoju taryf. Choć nie jest pożądane stworzenie jednolitego systemu (ani nie istnieje taki zamiar), wspólne niezbędne funkcje będą niezbędne, gdyż ułatwią interoperacyjność i zapewnią powszechny dostęp.

— Lepszy i poszerzony dostęp – być może konieczne będą dodatkowe działania w celu zapewnienia dostępu do elektronicznych zamówień publicznych wszystkim stronom, w tym MŚP.

3. Treść wniosku

3.1 W dyrektywie ustala się normę europejską dotyczącą semantycznego modelu danych (9) dla podstawowej faktury elektronicznej (10), neutralnej pod względem technologicznym i gwarantującej ochronę danych osobowych zgodnie z dyrektywą 95/46/WE.

3.2 Model powinien zostać zbadany przez europejską jednostkę normalizacyjną, a mianowicie Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN).

3.3 We wniosku nie ustalono terminu ani dla zwrócenia się przez Komisję do organu normalizacyjnego, ani dla przedstawienia jego propozycji, co byłoby istotne i pożądane.

3.4 Państwa członkowskie mają zapewnić akceptowanie faktur elektronicznych zarówno przez podmioty zamawiające, jak i udzielające zamówień, jeśli faktury te są zgodne z wyznaczoną normą europejską.

3.5 Państwa członkowskie powinny dokonać transpozycji dyrektywy w terminie maksymalnie 48 miesięcy i w tym celu przyjąć odnośne przepisy i regulacje.

3.6 Do 30 czerwca 2023 r. Komisja ma przedstawić Parlamentowi i Radzie sprawozdanie oceniające skutki dyrektywy dla rynku wewnętrznego oraz dla upowszechnienia fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych. To badanie monitorujące uznawane jest za niezwykle istotne; należy rozwinąć instrumenty monitorowania, które pozwolą oszacować skutki przyjęcia tego środka zarówno z perspektywy kosztów wdrażania, jak i oszczędności wygenerowanych dzięki jego zastosowaniu.

(7) SEC(2010)1214 final.

(8) COM(2010) 571 final.

(9) „Semantyczny model danych” oznacza uporządkowany i logicznie powiązany zestaw terminów i znaczeń, które określają treść wymienianą w fakturach elektronicznych.

(10) „Podstawowa faktura elektroniczna” oznacza podzbiór informacji zawartych w fakturze elektronicznej, które mają zasadnicze znaczenie dla umożliwienia interoperacyjności transgranicznej, w tym informacje niezbędne do zapewnienia zgodności z przepisami prawa.

4. Uwagi

4.1 Niektóre państwa członkowskie już wprowadziły lub planują wprowadzić systemy e-fakturowania; wystawianie faktur poprzez systemy fakturowania elektronicznego jest tam obowiązkowe. Na przykład w Portugalii wystawianie faktur elektronicznych, odpowiednio poświadczonych przez organ podatkowy, jest obowiązkowe dla wszystkich podmiotów gospodarczych z wyjątkiem tych, których obroty nie przekraczają 150 000 euro bądź które wystawiają mniej niż 1 000 faktur rocznie.

Elektroniczne zamówienia publiczne są obowiązkowe w tym kraju od 2009 r. Również Szwecja, Dania i Finlandia wprowadziły wymóg e-fakturowania dla niektórych procedur zamówień publicznych. W Austrii i Włoszech fakturowanie elektroniczne jest właśnie wprowadzane i będzie obowiązkowe od 2014 r.

4.2 Badanie przeprowadzone przez portugalskie Stowarzyszenie Rynków Publicznych dla INCI (instytutu budownictwa i gospodarki nieruchomościami) i opublikowane w styczniu 2011 r. zawiera pewne wskazówki, jak poprawić proces zamówień publicznych. Nie należy tego zlekceważyć, konstruując europejski model zamówień publicznych i model e-fakturowania. W badaniu podkreśla się wagę ujednolicenia funkcjonowania platform oraz zwiększenia interoperacyjności między platformami a pozostałymi usługami, jak też uproszczenia mechanizmów i wymogów związanych z podpisem elektronicznym.

4.3 Wśród korzyści płynących dla wykonawcy z e-fakturowania w zamówieniach publicznych można wymienić:

- mniejszy wpływ na środowisko wirtualnych dokumentów (zużycie papieru, ślad środowiskowy związany z dystrybucją poczty) oraz ograniczenie kosztów utraconych możliwości i kosztów operacyjnych;
- ułatwienie dostępu do przetargów krajowych i transgranicznych za pośrednictwem stworzonych w tym celu platform, gdyż zmniejszają się przeszkody związane z odległością od miejsca przetargu wewnątrz kraju lub poza nim; normalizacja na poziomie UE ułatwia dostęp, niwelując przeszkody w udziale w przetargach dzięki zmniejszeniu trudności wynikających z odległości;
- obniżenie kosztów udziału pozwala na otwarcie rynku dla większej liczby przedsiębiorstw, głównie MŚP.

4.4 Wśród korzyści płynących dla podmiotu zamawiającego z e-fakturowania w zamówieniach publicznych można wymienić:

- zmniejszenie obciążeń administracyjnych, kosztów utraconych możliwości oraz wpływu na środowisko;
- przyspieszenie procesu zamówień, przetwarzania faktury i zapłaty;
- zwiększenie przejrzystości i rygorystycznych ustaleń w zamówieniach publicznych;
- ułatwienie kontroli procedury;
- poprawa skuteczności administracji publicznej, jeśli chodzi o kaskadowy wpływ na inne dziedziny, które wkrótce będą posługiwać się wirtualnymi procedurami;
- propagowanie optymalizacji zasobów finansowych, co jest niezbędne w kontekście kryzysu nękającego Europę.

4.5 Wśród wad można wymienić następujące kwestie:

- Zarówno państwa członkowskie, jak i podmioty gospodarcze poczyniły już spore inwestycje w różne istniejące systemy. Spora część oprogramowania (*software*) bądź nawet sprzętu (*hardware*) będzie musiała zostać dopasowana, a koszty mogą się okazać znaczne. W tym kontekście postulowana normalizacja nadchodzi późno i niesłusznie pozwolono państwom członkowskim podejmować działania indywidualnie.
- Problem bezpieczeństwa wymienianych danych: mimo znacznej poprawy niezawodności platform nadal istnieje groźba przecieku informacji.
- W niektórych przypadkach dochodzi do uzależnienia od stron trzecich: operatorów telekomunikacyjnych i podmiotów zarządzających platformami elektronicznymi.
- Wśród wad upowszechnienia e-fakturowania można wskazać na większe trudności w dostępie osób niepełnosprawnych, jeśli ich specjalne potrzeby nie zostaną uwzględnione i nie zapewni się tym osobom powszechnego dostępu, równości szans i niedyskryminacji.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego

COM(2013) 404 final – 2013/0185 (COD)

oraz komunikatu Komisji w sprawie ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej C(2013) 3440

(2014/C 67/16)

Sprawozdawca: **Reine-Claude MADER**

Parlament Europejski, w dniu 1 lipca 2013 r., oraz Rada, w dniu 8 lipca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego

COM(2013) 404 final – 2013/0185 (COD).

Dnia 8 maja 2013 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji w sprawie ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

C(2013) 3440

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wnioski ogólne

1.1.1 Brak krajowych przepisów regulujących w adekwatny sposób kwestię roszczeń odszkodowawczych, a nawet przeciwnie – rozbieżności między przepisami krajowymi, stawiają ofiary, a także autorów naruszeń prawa konkurencji w nierównej sytuacji.

1.1.2 Może to ponadto powodować przewagę konkurencyjną przedsiębiorstw, które naruszyły art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a które nie mają siedziby w państwie członkowskim, gdzie prawodawstwo jest korzystne, lub nie prowadzą w nim działalności.

1.1.3 Różnice pomiędzy reżimami odpowiedzialności mogą w związku z tym wywierać negatywny wpływ na konkurencję i prowadzić do zakłócenia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

1.1.4 Komitet wyraża zatem zadowolenie, że Komisja zaproponowała ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i umożliwienie poszkodowanym uzyskania odszkodowania.

1.1.5 EKES uważa jednak, że tekst zbyt chroni interesy przedsiębiorstw korzystających z programów łagodzenia kar i to kosztem poszkodowanych. Niektóre przepisy zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy stanowią przeszkodę dla ich działań, gdyż opierają się na założeniu, że kandydaci zabiegający o udział w programach łagodzenia kar powinni być w znacznym stopniu chronieni przed dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych.

1.1.6 Narzuca się zbliżenie tekstów wniosku dotyczącego dyrektywy i zalecenia Komisji w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii ⁽¹⁾, gdyż w obu tekstach przewiduje się, że państwa członkowskie powinny dysponować, zwłaszcza w odniesieniu do roszczeń odszkodowawczych, krajowymi mechanizmami w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń.

⁽¹⁾ Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 60.

1.2 Zalecenia co do wniosku dotyczącego dyrektywy

1.2.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie roszczeń odszkodowawczych w dziedzinie konkurencji.

1.2.2 Komitet uważa, że dostęp do dowodów jest bardzo istotną kwestią w kontekście dochodzenia roszczeń, i popiera proponowane przez Komisję przepisy mające na celu odpowiedni dostęp do istotnych informacji niezbędnych w dochodzeniu roszczeń, pod kontrolą sądową.

1.2.3 Komitet, podobnie jak Komisja, popiera programy łagodzenia kar pozwalające na wykrycie wielu naruszeń prawa i uważa, że nie można zniechęcać przedsiębiorstw do współpracy; programy te nie powinny jednak wykraczać w ochronie przedsiębiorstw poza to, co ściśle niezbędne. Nie powinny one zwłaszcza zwalniać z konieczności wypłacenia odszkodowania poszkodowanym.

1.2.4 EKES popiera przepis, zgodnie z którym ostateczna decyzja wydana przez krajowy organ ds. konkurencji lub instancję odwoławczą nie może być kwestionowana przez jurysdykcje, do których wniesiono sprawę o odszkodowanie.

1.2.5 Ponadto Komitet popiera propozycje Komisji co do punktu wyjściowego przedawnienia, które odzwierciedlają zalecenia sformułowane przez Komitet w opinii w sprawie białej księgi, i popiera przepisy dotyczące zawieszenia biegu terminów w wypadku skierowania sprawy do krajowego organu ds. konkurencji.

1.2.6 EKES przyjmuje do wiadomości zasadę solidarnej odpowiedzialności i zasady przewidziane w wypadku stosowania programu łagodzenia kar. Zastanawia się jednak nad ich praktyczną realizacją, zwłaszcza wobec trudności z ustaleniem stopnia odpowiedzialności każdego przedsiębiorstwa.

1.2.7 EKES uważa, że należy koniecznie unikać sytuacji, które mogą prowadzić do nieuzasadnionego wzbogacenia się. W związku z tym wyraża zadowolenie z przepisów dotyczących przerzucania obciążeń, gdyż pozwalają one zagwarantować, że rekompensata zostanie wypłacona rzeczywiście osobie, która poniosła szkodę, oraz poprawić znacznie możliwości uzyskania rekompensaty za poniesioną szkodę przez konsumentów i małe przedsiębiorstwa.

1.2.8 EKES zgadza się z Komisją, że znaczenie może mieć pozasądowe rozwiązywanie sporów, pod warunkiem, że będzie ono wysokiej jakości oraz pozostanie niezależne i nieobowiązkowe. Ponadto zdaniem Komitetu alternatywne metody rozwiązywania sporów mogą stanowić wiarygodne rozwiązanie dla poszkodowanych tylko pod warunkiem, że istnieć będą skuteczne systemy dochodzenia praw na drodze sądowej, w tym zwłaszcza pozwy grupowe.

1.2.9 Narzuca się zbliżenie tekstów wniosku dotyczącego dyrektywy i zalecenia w sprawie pozłów zbiorowych, gdyż

w obu tych tekstach przewidziano, że państwa członkowskie powinny dysponować – zwłaszcza w zakresie dochodzenia roszczeń – krajowymi mechanizmami w zakresie pozłów zbiorowych.

W odniesieniu do tej sprawy Komitet ubolewa, że ustanowienie pozwu zbiorowego w dziedzinie konkurencji, które mogłoby być skutecznym narzędziem dla konsumentów, zostało wyłączone i umieszczone w zaleceniu nieposiadającym mocy wiążącej, zachęcającym państwa członkowskie do stworzenia u siebie mechanizmów pozwu zbiorowego.

1.3 Zalecenia dotyczące komunikatu

1.3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat dotyczący ustalania wysokości szkody poniesionej przez poszkodowanych naruszeniami prawa konkurencji.

1.3.2 Komitet uważa, że naprawa całkowitej szkody wyrządzonej działaniem sprzecznym z prawem konkurencji jest podstawowym prawem i że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych jest właściwym uzupełnieniem działań władz publicznych i krajowych organów ds. konkurencji.

1.3.3 Komitet zgadza się też z analizą Komisji co do trudności ustalenia wysokości szkody. Uważa on, że wytyczne zawarte w praktycznym przewodniku załączonym do komunikatu powinny pomóc sądom i uczestnikom postępowania, nie naruszając niezależności sędziów krajowych w świetle obowiązujących przepisów krajowych.

2. Propozycje Komisji

2.1 Wniosek dotyczący dyrektywy

2.1.1 Po przeprowadzeniu szeroko zakrojonych konsultacji⁽²⁾ Komisja Europejska przedstawiła 11 czerwca 2013 r. wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego.

2.1.2 Celem Komisji jest zapewnienie pełnej skuteczności artykułów 101 i 102 oraz przepisów krajowych dotyczących konkurencji poprzez umożliwienie każdej osobie – konsumentom, przedsiębiorstwom i organom władzy publicznej – dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za szkody spowodowane praktykami naruszającymi prawo konkurencji, niezależnie od ich charakteru.

2.1.3 Komisja zauważa, że łączenie działań podejmowanych w sferze publicznej i w sferze prywatnej jest niezbędne i ma charakter uzupełniający w procesie wdrażania zasad konkurencji.

⁽²⁾ Konsultacje dotyczące zielonej księgi z 2005 r. i białej księgi z 2008 r.

2.1.4 Podkreśla, że obecnie istnieją liczne przeszkody i stan niepewności prawa, zwłaszcza ze względu na różnice między zasadami stosowanymi w poszczególnych państwach członkowskich, co szkodzi skuteczności prawa i właściwemu funkcjonowaniu rynku.

2.1.5 Aby złagodzić rozbieżności między państwami członkowskimi w zakresie sądowej ochrony praw gwarantowanych Traktatem oraz zaradzić brakowi w niektórych krajach skutecznych ram pozwalających na przyznanie odszkodowania poszkodowanym wskutek naruszeń art. 101 i 102, Komisja proponuje ustalenie wspólnych norm, których cele są następujące:

- poprawić dostęp do materiału dowodowego z poszanowaniem zasady proporcjonalności i z uwzględnieniem specyfiki procedury łagodzenia kar i ugody, której znaczenie zostało podkreślone;
- przewidzieć, by decyzje krajowych organów ds. konkurencji stwierdzające naruszenie przepisów stanowiły automatycznie dowód naruszenia prawa przed sądami państw członkowskich;
- ustanowić zasady co do przedawnienia, aby uniknąć sytuacji, w których upłyną terminy, zanim poszkodowani będą mieli sposobność dochodzenia swych praw;
- ustalić zasadę solidarności przedsiębiorstw, zachowując jednocześnie korzystniejsze zasady w wypadku łagodzenia kar, aby utrzymać pozytywne skutki współpracy;
- ustalić zasady dotyczące uwzględnienia przerzucenia obciążeń;
- wprowadzić domniemanie proste dotyczące wystąpienia szkody w wypadku istnienia kartelu;
- zachęcić do korzystania z mechanizmów polubownego rozstrzygania sporów, przewidując zawieszenie terminów przedawnienia podczas tej fazy.

2.2 Komunikat

2.2.1 W komunikacie stwierdza się, że artykuły 101 i 102 TFUE są przepisami dotyczącymi porządku publicznego mającymi na celu zagwarantowanie uczciwej konkurencji na rynku wewnętrznym i że tworzą one prawa i obowiązki dla przedsiębiorstw i konsumentów, którzy są chronieni na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

2.2.2 W komunikacie skoncentrowano się również na trudności ustalenia wysokości szkody w sprawach dotyczących konkurencji i na fakcie, że kwestia ta należy do kompetencji

jurysdykcji krajowych, które mogą jednak korzystać z praktycznego przewodnika opracowanego przez służby Komisji.

2.2.3 Aby uzupełnić wniosek dotyczący dyrektywy, Komisja załączyła do komunikatu praktyczny przewodnik na temat ustalania wysokości szkody.

2.2.4 Przewodnik ten ma charakter czysto informacyjny i nie jest wiążący dla sędziów krajowych lub stron. Jego celem jest udostępnienie jurysdykcjom krajowym i stronom informacji co do metod i technik stosowanych, aby ustalić wysokość szkody.

3. Uwagi ogólne na temat wniosku dotyczącego dyrektywy

3.1 W swojej opinii w sprawie białej księgi w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji EKES podkreślił konieczność podjęcia środków, aby poprawić warunki prawne, zgodnie z którymi poszkodowani wskutek naruszenia prawa konkurencji mogą wystąpić z powództwem o odszkodowanie. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wniosek, który przyczyni się do usunięcia stwierdzonych przeszkód.

3.2 Komitet uważa, że dochodzenie roszczeń odszkodowawczych powinno być uzupełnieniem działań władz publicznych i krajowych organów ds. konkurencji oraz że będzie ono miało korzystny skutek ze względu na swój odstraszały charakter.

3.3 Jego zdaniem dochodzenie roszczeń odszkodowawczych jest podstawowym prawem poszkodowanych, którymi mogą być konsumenci lub przedsiębiorstwa, i powinno prowadzić do wyrównania całkowitej szkody poniesionej wskutek naruszenia prawa konkurencji.

3.4 Prawo wystąpienia z powództwem o odszkodowanie za poniesioną szkodę było, począwszy od 2001 r., wielokrotnie potwierdzane: Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że każdy ma prawo żądać odszkodowania za tego rodzaju szkody⁽³⁾. Artykuł 47 Karty praw podstawowych uznaje ponadto prawo do skutecznego wniesienia skargi w wypadku naruszenia praw gwarantowanych prawem Unii.

3.5 Komitet uważa, tak jak i Komisja, że programy łagodzenia kar przyczyniają się do wykrywania wielu naruszeń i ocenia, że nie należy zniechęcać przedsiębiorstw do współpracy. Jest jednak zdania, że programy takie nie powinny chronić przedsiębiorstw w sposób absolutny ani ograniczać prawa poszkodowanych do odszkodowania.

3.6 Komitet przyjmuje do wiadomości, że wniosek dotyczący dyrektywy został uzupełniony zaleceniem zachęcającym państwa członkowskie do ustanowienia mechanizmów pozwu zbiorowego, aby zapewnić stronom rzeczywisty dostęp do wymiaru sprawiedliwości. EKES ubolewa, że we wniosku nie

⁽³⁾ Sprawa C-453/99 (Courage i Créhan) oraz połączone sprawy C-295 do 298/04 (Manfredi, Cannito, Tricarico i Murgolo).

ma mowy o ustanowieniu procedury pozwu zbiorowego, który jest jedynym mechanizmem zapewniającym pełną skuteczność dochodzenia praw, i że kwestia ta została przeniesiona do zalecenia, które nie ma mocy wiążącej. Wobec tego EKES wnosi, by Komisja ustanowiła odpowiednie przepisy.

3.7 Komitet zgadza się też z analizą Komisji co do trudności ustalenia wysokości szkody. Uważa, że wytyczne zawarte w praktycznym przewodniku powinny pomóc sądom i uczestnikom postępowania, pozostawiając pewną swobodę oceny w świetle obowiązujących przepisów krajowych.

4. Uwagi szczegółowe na temat wniosku dotyczącego dyrektywy

4.1 Dostęp do materiału dowodowego

4.1.1 EKES uważa, że dostęp do materiału dowodowego jest kwestią podstawowej wagi, aby umożliwić rozpatrywanie spraw.

4.1.2 Ponadto sądzi, że należy przewidzieć dostęp do materiału dowodowego w taki sposób, by ofiary mogły uzyskać odpowiednie informacje, których potrzebują w ramach roszczeń odszkodowawczych.

4.1.3 Uważa jednak, że dostęp taki powinien pozostać pod kontrolą sądów i że ujawnianie powinno mieć właściwą skalę, aby chronić prawa stron.

4.1.4 Na wzór dyrektywy 2004/48/WE dotyczącej ochrony praw własności intelektualnej⁽⁴⁾, wniosek dotyczący dyrektywy ustala ramy ujawniania materiału dowodowego, gwarantując, że wszystkie państwa członkowskie zapewnią minimalny rzeczywisty dostęp do elementów materiału dowodowego, których powód lub pozwani potrzebują, by uzasadnić swoje roszczenia odszkodowawcze lub przygotować obronę.

4.1.5 Takie ustalenie ram zmniejsza niepewność prawa spowodowaną wyrokiem w sprawie Pfeiderer⁽⁵⁾, w którym stwierdzono, że wobec braku przepisów europejskich dotyczących dostępu do informacji uzyskanych przez organ krajowy w ramach programu łagodzenia kar, sędzia krajowy musi określić – w każdym indywidualnym przypadku i według przepisów krajowych – warunki, zgodnie z którymi można zezwolić na ujawnienie dokumentów związanych z procedurą łagodzenia kar poszkodowanym wskutek naruszenia prawa konkurencji lub takiego ujawnienia odmówić.

4.1.6 W art. 6 wniosku dotyczącego dyrektywy przewidziano absolutną ochronę oświadczeń przedsiębiorstw złożonych w ramach procedury łagodzenia kar lub propozycji ugodowych.

4.1.7 Przewidziano także czasową ochronę, do czasu zakończenia procedury, dokumentów specjalnie przygotowanych

przez strony w kontekście stosowania prawa przez sferę publiczną (odpowiedzi na żądanie informacji przez organ ds. konkurencji, informacja o podstawie skargi).

4.1.8 EKES zgadza się co do tego, że pominięcie, odmowa ujawnienia lub zniszczenie materiału dowodowego powinny być karane w sposób skuteczny, proporcjonalny i odstraszaający.

4.1.9 Wspomniane fakty dotyczą przedsiębiorstw będących stroną postępowania prowadzonego przez organ ds. konkurencji i dotyczącego faktów będących podstawą dochodzenia roszczeń odszkodowawczych (element obiektywny) lub takich, które wiedziały albo mogły wiedzieć, że do sądu krajowego złożona zostanie skarga.

4.2 Skutek rozstrzygnięć krajowych: EKES popiera przepis, zgodnie z którym ostateczne rozstrzygnięcie krajowego organu ds. konkurencji lub instancji odwoławczej nie może być kwestionowane przez jurysdykcję, do których wystąpiono z powództwem o odszkodowanie.

4.3 Terminy przedawnienia

4.3.1 EKES uważa, że konieczne jest ustalenie zasad dotyczących obliczania terminu przedawnienia, aby chronić prawa poszkodowanych.

4.3.2 Ponadto Komitet popiera propozycje Komisji co do punktu wyjściowego przedawnienia, które odzwierciedlają zalecenia sformułowane przez Komitet w opinii w sprawie białej księgi, i popiera przepisy dotyczące zawieszenia biegu terminów w wypadku skierowania sprawy do krajowego organu ds. konkurencji. Przepisy te zapewniają poszkodowanym prawo do skutecznego wystąpienia z powództwem o odszkodowanie. EKES sądzi jednak, że okres zawieszenia mógłby zostać przedłużony do 2 lat od daty, kiedy rozstrzygnięcie stwierdzające naruszenie prawa stało się ostateczne.

4.4 Odpowiedzialność

4.4.1 EKES przyjmuje do wiadomości zasadę solidarności, która jest niekwestionowalna.

4.4.2 Komitet zastanawia się nad zasadami przewidzianymi w wypadku, gdy jedno z przedsiębiorstw uczestniczyło w programie łagodzenia kar, a zwłaszcza nad trudnością dostarczenia dowodów, ustalenia odpowiedzialności poszczególnych przedsiębiorstw i ustalenia ich wkładu z uwzględnieniem ich możliwości finansowych.

4.5 Przerzucanie nadmiernych obciążeń

4.5.1 EKES wyraża zadowolenie z faktu, iż wniosek dotyczący dyrektywy zawiera przepisy dotyczące przerzucania nadmiernych obciążeń spowodowanych przez nieuczciwe praktyki. Uważa bowiem, że należy koniecznie unikać sytuacji, które mogą prowadzić do nieuzasadnionego wzbogacenia się.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 195 z 2.6.2004, s. 16.

⁽⁵⁾ Sprawa C-360/09.

4.5.2 Uważa, że domniemanie, o którym mowa w art. 13 dotyczącym nabywców pośrednich, jest istotnym środkiem gwarantującym, że rekompensata zostanie wypłacona rzeczywiście osobie, która poniosła szkodę; zwiększa to znacznie możliwości uzyskania rekompensaty za poniesioną szkodę przez konsumentów i małe przedsiębiorstwa.

4.5.3 Komitet popiera zasadę pełnego odszkodowania zgodnie z tym, co zostało określone w art. 2 i przypomniane w art. 14.

4.6 Ustalanie wysokości szkody

4.6.1 EKES popiera zasadę domniemania szkody w wypadku stwierdzenia istnienia kartelu, gdyż domniemanie takie usuwa przeszkodę na drodze do wystąpienia z powództwem o odszkodowanie przy zachowaniu praw przedsiębiorstwa naruszającego prawo.

4.6.2 Komitet uważa, że konieczne jest uproszczenie dowodów, tak by nie hamowało to dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, gdyż ogólnie trudno jest ustalić dowody w dziedzinie konkurencji.

4.6.3 EKES popiera udostępnienie praktycznego przewodnika, załączonego do komunikatu, gdyż zapewnia on stronom pewne bezpieczeństwo w zakresie ustalania wysokości odszkodowania.

4.7 Polubowne rozstrzygnięcie sporów

4.7.1 EKES przyjmuje do wiadomości analizę Komisji dotyczącą potencjalnego znaczenia rozstrzygnięć polubownych, które pozwalają na osiągnięcie sprawiedliwego rozwiązania mniejszym kosztem. Popiera zaproponowane przepisy dotyczące zawieszenia terminu przedawnienia i wpływu rozstrzygnięć polubownych na sprawy sądowe, co zachęci do korzystania z tych systemów.

4.7.2 EKES przypomina jednak, że poparcie dla tych systemów zależy od tego, czy będą one wysokiej jakości i czy pozostaną niezależne i nieobowiązkowe, tak by w żadnej mierze nie ograniczały możliwości wystąpienia z powództwem o odszkodowanie.

4.7.3 Ponadto, jak Komitet podkreślił w opinii w sprawie białej księgi, jego zdaniem alternatywne metody rozwiązywania sporów mogą stanowić wiarygodne rozwiązanie dla poszkodowanych tylko pod warunkiem, że istnieć będą skuteczne systemy dochodzenia praw na drodze sądowej, w tym zwłaszcza pozwów grupowe.

4.8 Ocena: Komitet popiera politykę oceny proponowaną przez Komisję, aby można było wyciągnąć wnioski i, w razie potrzeby, zastosować niezbędne środki.

5. Uwagi dotyczące komunikatu

5.1 Osoba poszkodowana wskutek naruszenia prawa konkurencji domagająca się odszkodowania może napotkać liczne przeszkody wynikające z rozbieżności między przepisami i procedurami krajowymi dotyczącymi ustalania wysokości szkody.

5.2 Prawa do skutecznego wystąpienia z powództwem o odszkodowanie nie mogą ograniczać nieproporcjonalne przeszkody zwiększające istniejące już skądinąd trudności w ustalaniu wysokości szkody w sprawach dotyczących konkurencji: w istocie niemożliwe jest precyzyjne określenie, w jaki sposób warunki i postępowanie podmiotów rynkowych zmieniłyby się, gdyby nie doszło do naruszenia przepisów. Można tylko w przybliżeniu określić prawdopodobny przebieg wydarzeń.

5.3 W związku z tym EKES uważa, że praktyczny przewodnik może być użytecznym narzędziem dla sędziów krajowych, których niezależność pozostaje nienaruszona dzięki czysto informacyjnemu charakterowi przewodnika i braku prawnie wiążących skutków jego publikacji.

5.4 W każdym wypadku metoda ustalenia wysokości szkody w świetle okoliczności danej sprawy wynikać będzie z właściwych przepisów.

5.5 Orzekający sędzia będzie musiał ponadto wziąć pod uwagę dostępne dane, zasoby finansowe i czas, jakimi dysponuje, i ocenić ich proporcjonalność wobec wartości roszczeń, z jakimi występuje poszkodowany.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący Europejskiego Komitetu
Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program Copernicus i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 911/2010

COM(2013) 312 final – 2013/0164 (COD)

(2014/C 67/17)

Sprawozdawca: **Edgaro Maria IOZIA**

Parlament Europejski, w dniu 1 lipca 2013 r., oraz Rada, w dniu 6 września 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program Copernicus i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 911/2010

COM(2013) 312 final – 2013/0164(COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program Copernicus i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 911/2010, który jednak być może pojawił się o rok za późno w odniesieniu do optymalnego harmonogramu opracowanego w 2011 r.

1.2 EKES wyraża zadowolenie przede wszystkim dlatego, że państwa członkowskie i Parlament Europejski uwzględniły jego zdecydowane poparcie na rzecz uwzględnienia w wieloletnich ramach finansowych programu GMES, którego nazwę zmieniono obecnie na program Copernicus. Dzięki temu program faktycznie może zostać zrealizowany mimo zmniejszenia środków o 2 mld euro w stosunku do pierwotnych szacunków. Takie zmniejszenie środków mogłoby jednak zagrozić całemu programowi. Komisja wykazała się elastycznością zmieniając radykalnie swoje własne podejście.

1.3 EKES podkreśla swoje zdecydowane poparcie dla programów UE związanych z przestrzenią kosmiczną. Programy przewodnie Galileo i Copernicus wpisujące się w projekt „Horyzont 2020” świadczą o zdolności do innowacji i rozwoju oraz zapewniają utrzymanie przewagi europejskiego sektora kosmicznego w stosunku do międzynarodowych konkurentów. Stwarzają one korzystne warunki dla tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy związanych z wiedzą fachową i badaniami naukowymi.

1.4 Jako że pierwszy satelita konstelacji Sentinel został wysłany zaledwie kilka miesięcy temu, EKES zaleca Komisji, by określiła wyraźnie sposób zarządzania programem Copernicus, który obecnie wydaje się mało zrozumiały. Zdaniem

EKES-u dwa główne podmioty europejskiej polityki kosmicznej, czyli ESA i Eumetsat, powinny zostać wyraźnie włączone w proces zarządzania programami kosmicznymi i meteorologicznymi oraz w kompleksowe zarządzanie omawianym programem. Takiego podejścia nie widać wyraźnie w motywach Komisji. Należy zmienić art. 12 ust. 4 i 5 wniosku dotyczącego rozporządzenia tak, by wzmocnić wymowę tekstu (zamienić „może powierzyć” na „powierza”).

1.5 EKES wyraża zdziwienie, jak już to wielokrotnie czynił, że wykorzystano akty delegowane, które nie są ściśle zgodne z przepisami TFUE dotyczącymi kompetencji przekazywanych na czas określony i w zakresie działań innych niż istotne. Akty delegowane powinny być na tyle szczegółowe, by stanowić jasne ramy odniesienia dla wszystkich zainteresowanych stron.

1.6 EKES zaleca szczegółowe określenie zasad przetargu, które ustanowią warunki udziału przedsiębiorstw w działaniach przewidzianych w programie Copernicus. Zasady te muszą należycie uwzględniać wymogi małych i średnich przedsiębiorstw będące podstawą zobowiązań podjętych w ramach Small Business Act i dążenia do rozwoju rynku wewnętrznego, o którym mowa w Akcie o jednolitym rynku. Kapitalne znaczenie będą miały jasne i stabilne ramy prawne dotyczące inwestycji prywatnych.

1.7 EKES zgadza się z oceną potencjału ekonomicznego programu Copernicus oraz spójności z celami strategii „Europa 2020” i wyraża nadzieję, że omawiane rozporządzenie zostanie szybko przyjęte, aby od stycznia 2014 r. móc rozpocząć działania przewidziane w wieloletnich ramach finansowych. EKES

oczekuje znacznego zwiększenia wsparcia dla działań określanych jako *downstreaming* programu Copernicus, które są obecnie wskazane w celach, ale nie w instrumentach mających znaleźć się w rozporządzeniu i nadać Komisji konkretne kompetencje.

1.8 EKES uważa, że w celu zaangażowania większej liczby przedsiębiorstw niezwykle istotne jest stworzenie platformy, która rzeczywiście umożliwi wzrost inwestycji i zatrudnienia oraz rozwój. W związku z tym sądzi, że dane powinny być swobodnie dostępne i bezpłatne dla wszystkich operatorów europejskich. Zdecydowanie opowiada się za koniecznością otwarcia negocjacji z krajami trzecimi, by określić system absolutnej wzajemności z przedsiębiorstwami tych krajów dysponujących danymi. W wypadku braku tego rodzaju porozumień EKES uważa, że należy przewidzieć dla przedsiębiorstw danego kraju system licencji ograniczających do niezbędnego zakresu ich dostęp do danych programu Copernicus. System swobodnego dostępu należy zapewnić wszystkim krajom rozwijającym się i, w każdym wypadku, w sytuacji kryzysowej.

1.9 Mając na uwadze znaczny koszt finansowy i znaczenie danych, EKES zgadza się, że Unia Europejska powinna pozostać właścicielem systemu. Zauważa, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia nie określono zasad, kosztów i przyszłej odpowiedzialności za zarządzanie tą własnością i jej przekazywaniem. Oczekuje, że kwestia ta zostanie wyjaśniona.

1.10 EKES wzywa wszystkie instytucje europejskie, a zwłaszcza Parlament Europejski, któremu pozostało niewiele sesji do rozwiązania przed zbliżającymi się wyborami, do szybkiego zatwierdzenia rozporządzenia, przyjęcia sugerowanych udoskonaleń i przedłużenia programu Copernicus. W wypadku nieprzyjęcia w odpowiednim czasie istnieje bowiem rzeczywiste, konkretne ryzyko, że program straci finansowanie.

2. Wprowadzenie

2.1 Przedmiotowe rozporządzenie ustanawia ramy prawne dla zarządzania europejskim programem obserwacji Ziemi GMES (Globalny Monitoring Środowiska i Bezpieczeństwa) i finansowania go w nowej fazie operacyjnej od 2014 r. W tym celu uchyla się rozporządzenie (UE) nr 911/2010 ustanawiające program obowiązujący do końca 2013 r.

2.2 Program GMES został także oficjalnie, w drodze tego rozporządzenia, przemianowany na Copernicus.

2.3 W kontekście zwłaszcza art. 189 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wniosek dotyczący nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady odnosi się do następujących punktów:

1) zmiany nazwy na Copernicus;

2) zarządzania GMES w jego fazie operacyjnej w celu umożliwienia Komisji powierzenia działań szeregowi operatorów;

3) finansowania na lata 2014–2020.

2.4 Jak stwierdzono w komunikacie program Copernicus obejmuje sześć rodzajów usług: „usługi monitorowania dotyczące obszarów morskich, atmosfery, obszarów lądowych i zmian klimatu, jak również usługi dotyczące sytuacji kryzysowych i bezpieczeństwa. W ramach programu Copernicus wykorzystuje się dane z satelitów i czujników in situ, takich jak boje, balony lub czujniki powietrza, aby dostarczyć terminowo wiarygodne informacje o wartości dodanej oraz prognozy w celu wsparcia np. rolnictwa i rybołówstwa, użytkowania gruntów i gospodarki przestrzennej, walki przeciwko pożarom lasów, reagowania w przypadku katastrof, transportu morskiego lub monitorowania zanieczyszczenia powietrza. Pełny i swobodny dostęp do informacji i danych programu Copernicus powinien też ułatwić ich komercyjne zastosowanie (tzw. usługi pochodne) w wielu różnych sektorach, a co za tym idzie przyczyniać się do stabilności i wzrostu gospodarczego. Jest to jeden z programów, które mają być zrealizowane w ramach strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Z uwagi na jego korzyści dla wielu różnych obszarów polityki Unii został on włączony do inicjatywy w dziedzinie polityki przemysłowej w ramach strategii „Europa 2020”.

2.5 Struktura kosmiczna była dotąd finansowana kwotą ok. 3,2 mld euro, w większości w ramach ESA (60 %) oraz funduszy UE (ok. 30 %), za pośrednictwem siódmego programu ramowego (7. PR).

2.6 Finansowanie fazy operacyjnej, obejmującej zarówno wykorzystywanie danych, jak i odnowę infrastruktury kosmicznej, nie może zostać podjęte wyłącznie przez państwa członkowskie ze względu na koszty. UE przejmuje zatem, dzięki rozporządzeniu, odpowiedzialność za fazę operacyjną programu Copernicus/GMES i ciężar jej finansowania w wysokości 3 786 milionów EUR (w cenach z 2011 r.).

2.7 W swoim komunikacie zatytułowanym „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”, (COM(2011) 500 final z 29 czerwca 2011 r.), Komisja zaproponowała finansowanie GMES poza wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020.

2.8 EKES wyraża zdecydowany sprzeciw wobec propozycji Komisji, by środki potrzebne do opracowania i finalizacji programu GME przenieść na zewnątrz w postaci specjalnego funduszu ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 299 z 14.10.2012, s. 72.

2.9 Parlament odrzucił tę pierwszą propozycję finansowania zewnętrznego w swojej rezolucji P7_TA(2012)0062 z 16 lutego 2012 r. W konkluzjach Rady Europejskiej z 7–8 lutego 2013 r. dotyczących wieloletnich ram finansowych (WRF) przewidziano finansowanie programu w ramach poddziału 1a ram finansowych, przy maksymalnym poziomie środków na zobowiązania wynoszącym 3 786 milionów EUR (ceny z 2011 r.) określonym w rozporządzeniu w sprawie WRF.

2.10 Także krajowe agencje kosmiczne stworzyły własne systemy obserwacji Ziemi. Komisja zauważyła w komunikacie, że nie udało im się jednak nawiązać współpracy w kwestii finansowania trwałych programów operacyjnych w dziedzinie monitoringu środowiska. Potrzeba kontynuowania tego rodzaju obserwacji nabiera decydującego znaczenia z uwagi na coraz większe naciski polityczne wywierane na organy publiczne, aby podejmowały one świadome decyzje w dziedzinach związanych ze środowiskiem, bezpieczeństwem i zmianą klimatu, oraz z uwagi na potrzebę przestrzegania porozumień międzynarodowych.

3. Uwagi ogólne

3.1 Struktura kosmiczna programu Copernicus/GMES była rozwijana od 2005 r. do chwili obecnej przez ESA, autonomicznie finansowana kwotą prawie 2 mld euro i wspierana z funduszy UE poświęconych na kwestie „przestrzeni kosmicznej” w ramach siódmego programu ramowego oraz z pierwotnych funduszy operacyjnych na sumę ok. 1 mld euro; tak więc całkowita kwota wynosi 3,2 mld euro w ramach środków wydanych do tej pory i przewidzianych do końca 2013 r.

3.2 W preambule (motyw 17) stwierdzono, że z uwagi na skalę programu, za jego realizację powinny odpowiadać wymienione w kolejnym punkcie (motyw 18) podmioty posiadające odpowiednie kwalifikacje techniczne i zawodowe. Aby faza operacyjna przebiegła pomyślnie, konieczne jest uwzględnienie w umowach dotyczących zarządzania zawieranych na podstawie niniejszego rozporządzenia faktycznego potencjału Europy w sektorze satelitarnym oraz pod względem wykorzystywania własnych danych. W punkcie tym (motyw 18) brakuje wzmianki o dwóch głównych podmiotach posiadających zdolności operacyjne oraz związane z planowaniem i zarządzaniem w zakresie satelitów w Europie – ESA i Eumetsat.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W sektorze kosmicznym niektóre państwa europejskie należą do dwóch wielkich organizacji – ESA i Eumetsat. ESA, która dysponuje budżetem 4 mld EUR rocznie i personelem liczącym ok. 2 250 pracowników (2011 r.), stworzyła i obsługuje szereg ważnych satelitów środowiskowych (ERS, Envisat, Cryosat, SMOS, GOCE, SWARM), a także stworzyła europejskie satelity meteorologiczne Meteosat, Meteosat drugiej generacji i Met-OP. ESA przechowuje i rozpowszechnia również dane z wielu misji innych partnerów (*third party missions*). Eumetsat, Europejska Organizacja Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych, dysponująca rocznym budżetem w wysokości ok. 300 mln euro i 280 pracownikami (2011 r.) w szczególności opracowuje i rozpowszechnia dane meteorologiczne.

4.2 Obok tych dwóch wielkich organizacji istnieją inne agencje Unii Europejskiej zaangażowane w europejską politykę kosmiczną, jak wskazano w tabeli (2).

Agencja	Zakres działalności	Budżet i personel
Agencja Europejskiego GNSS	Zarządzanie europejskimi programami nawigacji satelitarnej (np. Galileo)	5,4 mln (2009 r.) – 50 pracowników
Centrum Satelitarne Unii Europejskiej	Wspieranie UE w dziedzinie analizy zdjęć satelitarnych	16 mln (2011 r.) – 100 pracowników
Europejska Agencja Ochrony Środowiska	Uwzględnienie kwestii ekologicznych w polityce gospodarczej	41 mln (2012 r.) – 220 pracowników
Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu	Wsparcie techniczne i naukowe w opracowywaniu prawodawstwa UE w zakresie bezpieczeństwa na morzu i zanieczyszczenia mórz	54 mln (2010 r.) – 200 pracowników
Frontex	Koordinacja operacyjna między państwami członkowskimi w zakresie bezpieczeństwa granic	22 mln (+13 mln rezerwy) – 170 pracowników
Europejska Agencja Obrony	Współpraca w dziedzinie zdolności obronnych i uzbrojenia	31 mln (2010 r.) – 100 pracowników
Europejska Rada ds. Badań Naukowych	Część 7. programu ramowego Wspieranie badań naukowych i doskonałość w Europie	32 mln (2009 r.) – 220 pracowników
Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych	Ocena wielu programów w ramach 7. PR i zarządzanie nimi	31 mln (2009 r.) – 349 pracowników

4.3 Liczby przedstawione powyżej obrazują istniejący potencjał operacyjny w dziedzinie satelitarnej w agencjach Unii Europejskiej, w ESA i w Eumetsat. Ze względu na wymogi związane z programem Komisja powinna uwzględnić wszelkie dostępne zasoby i wiedzę fachową.

4.4 W preambule w motywie 18 nie wskazuje się wyraźnie ESA i Eumetsat wśród podmiotów, które będą wdrażać program Copernicus. Należy je koniecznie dodać, w obliczu treści dalszego artykułu 11.

4.5 Należy zmienić art. 12 ust. 4 i 5 wniosku dotyczącego rozporządzenia, tak by wzmocnić wymowę tekstu (zamienić „może powierzyć” na „powierza”).

(2) Źródło: PACT-European Affairs.

4.6 W art. 2 ust. 1 lit. b) oraz w art. 2 ust. 4 lit. b) Komisja wśród głównych celów programu Copernicus wymienia wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia.

4.7 EKES popiera te cele, ale wnosi o opracowanie konkretnych i spójnych inicjatyw, by mogły one zostać osiągnięte. Chodzi tu głównie o konkretne środki (*downstreaming*) mające decydujący wpływ na wartość dodaną działalności produkcyjnej. Istotne znaczenie mają działania informacyjne, zachęcające do opracowywania zastosowań danych zgromadzonych przez system oraz rozpowszechnianie wiedzy o potencjale programu Copernicus. Należy je włączyć do rozporządzenia z wyraźnym odniesieniem do działań, które powinny zostać podjęte, aby osiągnąć zakładane cele.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat wnoszonych na rzecz Europejskiej Agencji Leków za prowadzenie działań z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii w odniesieniu do produktów leczniczych stosowanych u ludzi

COM(2013) 472 final – 2013/0222 (COD)

(2014/C 67/18)

Sprawozdawca: **Renate HEINISCH**

Rada, w dniu 12 lipca 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 1 lipca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 i art. 168 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat wnoszonych na rzecz Europejskiej Agencji Leków za prowadzenie działań z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii w odniesieniu do produktów leczniczych stosowanych u ludzi

COM(2013) 472 final – 2013/0222 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z ...) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji, który stanowi ważny przyczynek do dalszej poprawy bezpieczeństwa produktów leczniczych i przejrzystości procedur oceny. Ze szczególnym uznaniem Komitet przyjmuje ulepszenia dokonane w stosunku do pierwszego wniosku Komisji, w tym specjalne uregulowania dotyczące MŚP.

1.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem zasadę, by nie obciążać posiadaczy pozwoleń na dopuszczenie do obrotu podwójnymi opłatami za to samo działanie z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii. Wzywa Komisję, by zapewniła, aby jednocześnie z wprowadzeniem nowych opłat zostały zniesione krajowe opłaty za to samo działanie.

1.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczące oceny okresowo aktualizowanych sprawozdań dotyczących bezpieczeństwa (PSUR) oraz oceny badań dotyczących bezpieczeństwa przeprowadzanych po wydaniu pozwolenia (PASS). Wzywa jednak Komisję, by w przypadku produktów leczniczych o dobrze znanym profilu bezpieczeństwa przewidywała dalsze obniżenie opłat.

1.4 EKES jest zdania, że opracowanie ogólnounijnych procedur oceny na podstawie danych z nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii (przekazane sprawy) to zadanie władzy publicznej i nie powinno ono być finansowane wyłącznie z opłat pobieranych od posiadaczy pozwolenia na dopuszczenie do obrotu. Przeprowadzanie takiej oceny stanowi istotne zadanie właściwych organów, zarówno na szczeblu

krajowym, jak i unijnym, dlatego zdaniem EKES-u powinno być finansowane ze środków UE – także w celu zapewnienia niezależności tej oceny.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję, aby od posiadaczy pozwoleń na dopuszczenie do obrotu Europejska Agencja Leków (EMA) pobierała roczną opłatę zryczałtowaną za prowadzenie działań z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii. Komitet stwierdza jednak, że w chwili obecnej działania z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii jeszcze nie są dostępne bądź są dostępne jedynie w ograniczonym stopniu. Komitet proponuje w związku z tym, by zawiesić pobieranie tej zryczałtowanej opłaty do czasu, kiedy usługi te będą dostępne.

1.6 Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji, by należne opłaty rozłożyć jak najsprawiedliwiej między wszystkich zainteresowanych posiadaczy pozwolenia na dopuszczenie do obrotu. EKES sugeruje, by jeszcze raz rozważyć zaproponowane podejście oparte na „jednostkach podlegających opłacie”.

2. Wprowadzenie

2.1 Utrzymanie lub przywrócenie „dobrego stanu zdrowia” stanowi dla większości obywateli wartość o dużym znaczeniu, dla wielu nawet wartość najwyższą.

2.2 Produkty lecznicze, podobnie jak doradztwo i leczenie prowadzone przez osoby wykonujące zawody związane z ochroną zdrowia, mają zasadnicze znaczenie dla utrzymania lub przywrócenia zdrowia. Pacjenci, jako obywatele Unii Europejskiej, słusznie oczekują optymalnego zaopatrzenia w skuteczne i bezpieczne produkty lecznicze we wszystkich państwach członkowskich. Przyjmując wszelkie regulacje w dziedzinie produktów leczniczych, trzeba zawsze kierować się przede wszystkim interesem pacjentów.

2.3 Należy w jak największym stopniu wykluczyć lub zminimalizować ryzyko związane ze stosowaniem produktów leczniczych; na pierwszym miejscu musi stać bezpieczeństwo. Wymaga to przeprowadzenia dostatecznych badań przed wydaniem pozwolenia na dopuszczenie do obrotu oraz stałego nadzoru w okresie po wydaniu pozwolenia. Za te działania, określane jako nadzór nad bezpieczeństwem farmakoterapii, odpowiedzialne są wszystkie zainteresowane strony – posiadacze pozwoleń na dopuszczenie do obrotu, osoby wykonujące zawody związane z ochroną zdrowia, pacjenci, ale także właściwe organy w państwach członkowskich oraz Unia Europejska.

2.4 W przypadku leków dopuszczonych do obrotu w kilku państwach członkowskich pacjenci oczekują, że decyzje będą podejmowane jednolicie w całej Europie i oparte na solidnych podstawach naukowych, a przekazywane im następnie informacje również będą ujednolicone i sformułowane w zrozumiałym sposób. W koordynacji oceny naukowej i jednolitego informowania główną rolę pełnią Europejska Agencja Leków i jej specjalistyczne gremia.

2.5 Aby Europejska Agencja Leków mogła wypełniać te ważne zadania, musi mieć zapewnione odpowiednie finansowanie. Za wiele działań z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii EMA nie może obecnie pobierać opłat. Wniosek Komisji stwarza taką możliwość.

2.6 Wprowadzając nowe przepisy dotyczące opłat, należy zwrócić uwagę na to, by producenci leków wnosili odpowiedni wkład finansowy za usługi przez nich inicjowane.

2.7 Wkład producentów leków należy obliczyć tak, by wszystkie produkty lecznicze w UE były w dalszym ciągu dostępne dla pacjentów, a więc by pobieranie opłat nie ograniczyło ze względów ekonomicznych wprowadzania leków na rynek, a tym samym nie zagroziło właściwemu leczeniu pacjentów.

2.8 Pacjenci oczekują, że ogólnounijne procedury oceny danych z nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii będą przeprowadzane wyłącznie z naukowego punktu widzenia, niezależnie od opłat wnoszonych przez producentów leków.

3. Kontekst

3.1 We wcześniejszych opiniach Komitet wielokrotnie podkreślał, jak ważny jest konkurencyjny i innowacyjny przemysł farmaceutyczny w Europie. W ostatnich 50 latach należał on do nowoczesnych gałęzi przemysłu, o najbardziej zaawansowanej technologii i o najwyższym wskaźniku innowacji. Branża ta zatrudnia w całej Europie setki tysięcy pracowników, w większości wysoko wykwalifikowanych, oraz generuje wysoką wartość dodaną.

3.2 Jednakże oprócz pozytywnych aspektów stosowania leków mogą występować również niepożądane skutki uboczne, wynikające z niewłaściwego przyjmowania lub doboru leku, a także ze stosowania produktu niezgodnie z przeznaczeniem lub nadużywania go.

3.3 Dlatego postępowanie z produktami leczniczymi łączy się z dużą odpowiedzialnością, jako że chodzi o zdrowie obywateli, należy mu zatem poświęcić wiele uwagi – tym

bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę, że wiele skutków ubocznych nowych leków często można stwierdzić dopiero po dopuszczeniu do obrotu i wprowadzeniu na rynek.

3.4 Opublikowana 15 grudnia 2010 r. zmiana dyrektywy 2001/83/WE i rozporządzenia (WE) nr 726/2004 wiązała się z przekazaniem EMA nowych zadań w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii, obejmujących ogólnounijne procedury w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii, monitorowanie literatury, usprawnione korzystanie z narzędzi informatycznych i udzielanie szerszych informacji ogółowi społeczeństwa. Ponadto przepisy dotyczące nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii stanowią, że należy umożliwić agencji finansowanie tych działań z opłat pobieranych od posiadaczy pozwoleń na dopuszczenie do obrotu. Należy zatem stworzyć nowe kategorie opłat w celu objęcia nimi nowych i specyficznych zadań EMA.

3.5 Aby sfinansować wspomniane działania, w zmienionych przepisach dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii przewiduje się pobieranie opłat od posiadaczy pozwoleń na dopuszczenie do obrotu. Opłaty te powinny być związane z działaniami z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii prowadzonymi na poziomie unijnym, w szczególności w kontekście ogólnounijnych procedur oceny. Procedury te obejmują ocenę naukową przeprowadzaną przez sprawodawców z właściwych organów krajowych państw członkowskich. Opłaty nie mają zatem z założenia finansować działań z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii prowadzonych przez właściwe organy krajowe na poziomie krajowym. Państwa członkowskie mogą nadal odpowiednio pobierać opłaty za działania prowadzone na poziomie krajowym, które nie powinny jednak pokrywać się z opłatami określonymi w niniejszym wniosku ustawodawczym.

4. Definicje

4.1 Zgodnie z definicją Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) pojęcie **nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii** obejmuje analizę zagrożeń związanych z produktami leczniczymi i przeciwdziałanie im, działania służące wykrywaniu, ocenie i zrozumieniu niepożądanych działań lub innych problemów występujących w związku z produktami leczniczymi oraz zapobieganie im, zarządzanie ryzykiem, zapobieganie błędom w leczeniu, rozpowszechnianie informacji o lekach oraz promowanie racjonalnego stosowania leków.

4.2 Pod pojęciem **niepożądanego działania** (lub **skutków ubocznych**) produktu leczniczego rozumie się niezamierzone niekorzystne skutki zastosowania danego leku.

4.3 Okresowo aktualizowane sprawozdanie dotyczące bezpieczeństwa (ang. *periodic safety update report* – PSUR) oznacza obszerne zestawienie danych dotyczących korzyści i zagrożeń wynikających ze stosowania danego leku lub leków w dłuższym okresie, z reguły w ciągu trzech lat, które posiadacz pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego musi przedłożyć właściwym organom w państwach, w których zostało wydane pozwolenie.

4.4 Ogólnounijna procedura oceny danych z nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii (**przekazane sprawy**) to procedura regulacyjna na szczeblu europejskim służąca rozstrzygnięciu sporów wynikających z rozbieżnych stanowisk naukowych lub wątpliwości w związku z dopuszczeniem produktów leczniczych do obrotu.

4.5 Badanie dotyczące bezpieczeństwa przeprowadzane po wydaniu pozwolenia (**post-authorisation safety study – PASS**) to badanie naukowe służące bezpieczeństwu produktu leczniczego. Może ono zostać zainicjowane dobrowolnie przez posiadacza pozwolenia bądź przeprowadzone przez właściwy organ jako wymóg po wydaniu pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego. Najważniejsze cele takich badań to określenie częstości występowania w warunkach codziennych znanych już działań niepożądanych, zidentyfikowanie rzadkich, dotychczas nieznanych działań niepożądanych, które ze względu na niewielką liczbę przypadków nie zostały wykryte w badaniach klinicznych, oraz analiza możliwych zagrożeń podczas stosowania leku w codziennej praktyce przez określone grupy pacjentów (takie jak osoby w bardzo podeszłym wieku, kobiety w ciąży, pacjenci z zaburzeniami czynności wątroby itp.).

4.6 **EudraVigilance** (*European Union Drug Regulating Authorities Pharmacovigilance*) to sieć informacyjna i system zarządzania prowadzone przez EMA i pełniące funkcję centralnej bazy, która ma przyczyniać się do bezpiecznego stosowania produktów leczniczych w Europejskim Obszarze Gospodarczym. EudraVigilance służy w szczególności przekazywaniu sprawozdań dotyczących niepożądanego działania leków przed wydaniem pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego i po jego wydaniu (także w odniesieniu do przypadków podejrzewanych), ich systematycznemu gromadzeniu, a także wczesnemu rozpoznaniu zagrożeń związanych z produktami leczniczymi i podejmowaniu odpowiednich środków w celu zminimalizowania ryzyka.

4.7 Rozszerzony słownik produktów leczniczych EudraVigilance (*Extended EudraVigilance Medicinal Product Dictionary – xEVMPD*) to rozszerzona wersja zamkniętego w lipcu 2011 r. wykazu produktów leczniczych EVMPD. Ma on obejmować wszystkie produkty lecznicze dopuszczone do obrotu w państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Posiadacze pozwolenia wprowadzają informacje dotyczące danego produktu, takie jak jego nazwa, nazwa posiadacza pozwolenia, system nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii, jakiemu podlega, rodzaj i status pozwolenia, postać farmaceutyczna i moc, sposób podawania, wskazania oraz substancje czynne i substancje pomocnicze. Wykaz produktów leczniczych w UE miał zostać w pełni uzupełniony do 2 lipca 2012 r., jednak wciąż można z niego korzystać tylko w sposób ograniczony.

4.8 „**Jednostka podlegająca opłacie**” oznacza każdy pojedynczy wpis w bazie danych, o której mowa w art. 57 ust. 1 lit. l) rozporządzenia (WE) nr 726/2004 (xEVMPD), dokonany na podstawie informacji znajdujących się w wykazie wszystkich produktów leczniczych stosowanych u ludzi dopuszczonych do obrotu w Unii, o którym mowa w art. 57 ust. 2 tego rozporządzenia.

5. Podstawa prawna

5.1 Podstawą wniosku jest art. 114 i art. 168 ust. 4 lit. c) TFUE. Wniosek opiera się na art. 114 TFUE, ponieważ różnice między krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi w zakresie produktów leczniczych utrudniają zwykle handel wewnątrzunijny, a zatem mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

5.2 Dodatkową podstawę prawną wniosku stanowi art. 168 ust. 4 lit. c) TFUE, ponieważ celem rozporządzenia jest ustanowienie wysokich standardów jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych.

6. Zasada pomocniczości i zasada proporcjonalności

6.1 EMA jest zdecentralizowaną agencją europejską stworzoną na podstawie rozporządzenia (WE) nr 726/2004, a zatem decyzje dotyczące jej finansowania i pobierania opłat mają być podejmowane na poziomie UE. Nowe przepisy dotyczące nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii zapewniają Agencji podstawę prawną do pobierania opłat za nadzór nad bezpieczeństwem farmakoterapii. Jedynie Unia może zatem podjąć działania mające umożliwić Agencji pobieranie opłat za nadzór nad bezpieczeństwem farmakoterapii. Przedstawiony wniosek dotyczący rozporządzenia obejmuje wyłącznie działania z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii, które przeprowadza się na poziomie UE z udziałem Agencji. Działania z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii pozostające na poziomie krajowym nie podlegają kompetencji UE, a państwa członkowskie mogą nadal pobierać odpowiednio opłaty krajowe.

6.2 Zdaniem Komisji wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia ogólnego celu, tj. wprowadzenia opłat w celu umożliwienia odpowiedniego wdrażania przepisów dotyczących nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii, które mają zastosowanie od lipca 2012 r.

7. Uwagi ogólne

7.1 EKES uznaje pozytywną rolę i znaczenie leków dla jakości życia obywateli i zawsze popierał wszystkie inicjatywy zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa ich użycia, co stanowi podstawowy element ochrony zdrowia publicznego.

7.2 EKES przyjmuje z uznaniem starania Komisji, by poprzez zmianę dyrektywy 2001/83/WE i rozporządzenia (WE) nr 726/2004 ulepszyć ramy prawne nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii oraz uprościć je w interesie pacjentów i producentów leków. Tym samym Komisja wnosi także istotny wkład w dalsze tworzenie i pogłębianie rynku wewnętrznego w tak złożonym i ważnym obszarze, jakim jest sektor farmaceutyczny.

7.3 Komitet uznaje ponadto istotny wkład, jaki wnosi w tym kontekście EMA, zwłaszcza jako jednostka koordynująca oparte na podstawach naukowych i jednolite informowanie pacjentów w Unii Europejskiej o zagrożeniach związanych z produktami leczniczymi.

7.4 EKES popiera cel wniosku Komisji, którym jest umożliwienie EMA pobierania stosownych opłat za usługi w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii.

8. Uwagi szczegółowe

8.1 W tym kontekście EKES przyjmuje co do zasady z zadowoleniem przepisy dotyczące opłat zawarte w art. 4 i art. 5. Zarówno PSUR, o których mowa w art. 4, jak i badania przeprowadzane po wydaniu pozwolenia, o których mowa w art. 5, przyczyniają się w bardzo dużym stopniu do wczesnego rozpoznawania zagrożeń, dlatego z punktu widzenia pacjentów należy je przyjąć z pełnym zadowoleniem.

8.2 Komitet wychodzi z założenia, że w przypadku leków o dobrze znanym profilu bezpieczeństwa dokumenty, które należy złożyć zarówno w ramach PSUR, jak i badań po wydaniu pozwolenia, powinny być mniej obszerne niż w przypadku leków nowych i innowacyjnych. W związku z tym także nakład przeznaczony przez EMA i sprawozdawców na analizę dokumentacji i badania będzie prawdopodobnie mniejszy niż w przypadku leków innowacyjnych. Komitet wzywa Komisję, by w przypadku produktów leczniczych o dobrze znanym profilu bezpieczeństwa przewidywała dalsze obniżenie opłat w odniesieniu do dokumentów, o których mowa w art. 4 i art. 5.

8.3 Komitet nie uważa natomiast za celowe pobieranie wymienionych w art. 6 opłat za oceny w kontekście przekazanych spraw. EKES jest zdania, że takie oceny powinny być prowadzone niezależnie od opłat wnoszonych przez przedsiębiorstwa farmaceutyczne i należy przy tym kierować się wyłącznie interesem pacjentów. Konieczne nakłady powinny pochodzić z budżetu UE.

8.4 Co do zasady EKES przyjmuje z zadowoleniem również roczną opłatę zryczałtowaną zaproponowaną w art. 7. Komitet wychodzi jednak z założenia, że opłata ta powinna mieć zastosowanie dopiero od momentu, gdy świadczone przez EMA usługi z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii, na finansowanie których ma być przeznaczona opłata, będą w pełni dostępne dla przedsiębiorstw zobowiązanych do jej wnoszenia. Zaproponowane powiązanie wysokości opłaty z „jednostką podlegającą opłacie” Komitet uważa jednak za niecelowe.

8.5 EKES przyjmuje ponadto z zadowoleniem obniżone opłaty i zwolnienia z opłat przewidziane dla małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw.

8.6 Efektywnie świadczone przez EMA usługi obecnie tylko częściowo odpowiadają zaproponowanej rocznej opłacie zryczałtowanej. Dlatego opłata ta w chwili obecnej nie jest w pełni uzasadniona. Komitet proponuje w związku z tym, by zawiesić pobieranie zryczałtowanej opłaty do czasu, kiedy usługi te będą dostępne. Termin dostępności usług można określić poprzez potwierdzenie ze strony zarządu EMA, zgodnie z art. 24 ust. 2 zdanie trzecie rozporządzenia (UE) nr 1235/2010. Artykuł ten stanowi, że „na podstawie sprawozdania z niezależnego audytu, w którym zostanie uwzględnione zalecenie Komitetu ds. Oceny Ryzyka w ramach Nadzoru nad Bezpieczeństwem Farmakoterapii, zarząd Agencji potwierdza i ogłasza, kiedy została osiągnięta pełna operacyjność bazy danych Eudragigilance”.

8.7 Jeśli chodzi o „jednostkę podlegającą opłacie”, może na skutek różnych uwarunkowań krajowych dojść np. do sytuacji, gdy to samo pozwolenie zostanie w jednym z państw wydane w kilku językach, w związku z czym jedno pozwolenie będzie miało kilka wpisów w bazie danych. Większość działań z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii prowadzona jest w odniesieniu do danej substancji czynnej, a nie do „jednostki podlegającej opłacie” i na tej podstawie powinny one też być wynagradzane. Komitet proponuje zatem, by jednostka podlegająca opłacie odnosiła się do europejskiego numeru procedury. Krajowe pozwolenia na dopuszczenie do obrotu nie powinny być liczone kilkakrotnie.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Kompleksowe e-zamówienia jako środek modernizacji administracji publicznej”

COM(2013) 453 final

(2014/C 67/19)

Sprawozdawca: **Paulo BARROS VALE**

Dnia 26 czerwca 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 314 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Kompleksowe e-zamówienia jako środek modernizacji administracji publicznej”

COM(2013) 453 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 3 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraził wcześniej pozytywną opinię w odniesieniu do szybkiego wdrożenia kompleksowych e-zamówień ⁽¹⁾ ⁽²⁾, i ponownie wyraża swoje poparcie dla rozpowszechnienia tejsze praktyki, która przyczyni się do optymalizacji zasobów.

1.2 Kompleksowe e-zamówienia publiczne powinny zostać potraktowane jako środek służący modernizacji administracji publicznej, przyczyniający się do poprawy efektywności z uwagi na większą przejrzystość i dyscyplinę wynikające z wdrożenia tej praktyki.

1.3 Stanowi to również szansę dla firm, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), które będą miały łatwiejszy dostęp do nowych możliwości na bardziej otwartym i przejrzystym rynku.

1.4 EKES musi jednak wspomnieć o swoich obawach w związku ze słabymi wynikami uzyskanymi do tej pory, które nie pokrywają się z początkowo założonym zakończeniem procesu przejścia na system elektronicznych zamówień publicznych do 2016 r.

1.5 Nikłe zaangażowanie państw członkowskich jest niepokojące – nadal napotykanym jest opór we wdrażaniu praktyk, których korzyści dla administracji publicznych i podmiotów gospodarczych są powszechnie znane. Komisja będzie nadal popierać wdrożenie systemu elektronicznych zamówień publicznych na wszystkich etapach – zarówno poprzez wdrożenie kompleksowych e-zamówień we własnych procedurach, jak również poprzez ustawodawstwo i rozpowszechnianie dobrych praktyk. Dobrze przyjęto udostępnienie przez Komisję rozwiązań w zakresie e-zamówień państwom członkowskim, które chciałyby je wprowadzić.

1.6 Rynek zamówień publicznych jest wysoce rozdrobniony i współistnieją na nim liczne rozwiązania i platformy, które w większości nie są interoperacyjne. Brak strategicznych wytycznych, a także brak chęci ze strony państw członkowskich do połączenia sił w celu wdrożenia wspólnych rozwiązań dotyczących powszechnego dostępu utrudnia dostęp krajowym i transgranicznym podmiotom gospodarczym, a tym samym ogranicza wolną konkurencję. Do Komisji należy zadanie normalizacji poprzez ujednolicenie wymogów technicznych na podstawie wcześniej prowadzonych i propagowanych prac, zwłaszcza w zakresie projektu PEPOL, które zasługują na szerokie poparcie. Ujednolicenie jest ważnym krokiem w kierunku demokratyzacji rynku, który byłby przejrzysty i powszechnie dostępny, oraz w kierunku efektywniejszego zarządzania funduszami publicznymi.

1.7 EKES jest zdania, że zastosowane rozwiązania muszą być ogólnie dostępne, przekraczające bariery językowe oraz umożliwiające dostęp osobom niepełnosprawnym. Jednocześnie ważne jest utrzymanie niskich kosztów tworzenia lub adaptacji istniejących już platform, jak też ich utrzymania. Normalizacja odgrywa więc pierwszoplanową rolę.

⁽¹⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 44.

⁽²⁾ Kompleksowe e-zamówienia oznaczają wykorzystanie elektronicznych środków komunikacji oraz elektronicznego przetwarzania transakcji przez organizacje z sektora publicznego przy zakupach towarów i usług na wszystkich etapach przetargu – zarówno przed zawarciem umowy (publikacja ogłoszenia, dostęp do dokumentów przetargowych, zgłaszanie ofert, ocena ofert i zawarcie umowy), jak i po jej zawarciu (zlecenia, fakturowanie i płatność).

1.8 Dostęp do rynku zamówień publicznych jest nadal utrudniony dla MŚP, które nie są wystarczająco duże ani nie posiadają wystarczających zasobów ludzkich i finansowych. EKES ponownie przypomina, że przepisy UE w zakresie zamówień publicznych powinny wspierać MŚP w połączeniu niezbędnego kapitału i doświadczenia poprzez tworzenie konsorcjów lub tymczasowych stowarzyszeń przedsiębiorstw⁽³⁾.

1.9 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, który jest obecnie przedmiotem dyskusji, stanowi kolejny ważny krok uzupełniający cykl kompleksowych elektronicznych zamówień publicznych. Ujednolicenie treści faktury w celu zapewnienia interoperacyjności przyniesie znaczne korzyści. EKES podkreśla, że pomimo tych korzyści, oczekiwane terminy wdrożenia i rozpowszechnienia procedur są zbyt długie. W dzisiejszych czasach rozwój technologiczny jest jedyną stałą, dlatego dążenia do normalizacji uważa się za niecierpiące zwłoki i bardzo pożądane, gdyż w przeciwnym razie rozwiązywanie może zostać znalezione zbyt późno.

1.10 Finansowanie przez Komisję rozwoju infrastruktury e-zamówień w całej Europie za pośrednictwem instrumentu „Łącząc Europę” jest szczytną inicjatywą, lecz obecnie kwestionowaną w związku z drastycznym obniżeniem kwot przyznanych przez Radę na ten cel. EKES ubolewa, że ta redukcja oznacza konieczność znacznych zmian w promowanych przez Komisję projektach leżących we wspólnym interesie, a zwłaszcza we wspieraniu rozwoju i wdrożenia systemu elektronicznych zamówień publicznych.

1.11 EKES podkreśla, że w przypadku każdej inicjatywy, która prowadzi do zmian, kluczowe znaczenie ma kształcenie zasobów ludzkich. Możliwość finansowania programów szkoleniowych z funduszy strukturalnych na lata 2014–2020 jest godną pochwały inicjatywą. Nie można jednak zapomnieć o kształceniu sektora publicznego. Rozwój nowych umiejętności technicznych i uwrażliwianie na nową rzeczywistość wirtualnych metod pracy jest nieodzowny.

1.12 EKES pragnie skorzystać z okazji i wezwać Radę, aby zaapelowała do państw członkowskich o wprowadzenie w życie pomysłów narysowanych w dokumentach przygotowanych przez Komisję i organy doradcze, co pozwoli zwiększyć wpływ realizowanych prac.

2. Streszczenie opinii

2.1 W komunikacie omawia się obecną sytuację kompleksowych e-zamówień publicznych, przedstawiając stan zaawansowania wdrożenia działań opisanych w komunikacie pt. „Strategia na rzecz e-zamówień”⁽⁴⁾.

2.2 Reforma zamówień publicznych, cyfryzacja administracji publicznej, zmniejszenie obciążenia administracyjnego oraz poprawa przejrzystości są czynnikami wzrostu gospodarczego. Modernizacja administracji publicznej jest jednym z pięciu priorytetów ujętych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. i 2013 r. 19 % PKB Unii Europejskiej (dane z 2011 r.) stanowią wydatki publiczne na towary, usługi i roboty publiczne, co ukazuje, jak ważna jest reforma zamówień publicznych prowadząca do obniżenia wydatków publicznych i uwolnienia znacznych środków na inwestycje wspierające wzrost.

2.3 Reforma zamówień publicznych i wdrożenie modelu kompleksowych e-zamówień stanowi również okazję do wprowadzenia innowacji w modelu organizacyjnym administracji publicznej, zwiększając przejrzystość i dyscyplinę oraz przyczyniając się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju ujętych w strategii „Europa 2020”.

2.4 Dostęp MŚP do internetu jest obecnie powszechny – w 2012 r. tylko 4,6 % MŚP nie posiadało dostępu do internetu⁽⁵⁾. Z tego względu większość MŚP jest w stanie korzystać z kompleksowych e-zamówień publicznych. W krajach, w których e-zamówienia są już powszechną praktyką, firmy pozytywnie opisują swoje doświadczenia w tym zakresie. Niemniej jednak należy zwrócić szczególną uwagę na promowanie usług e-fakturowania i elektronicznych zamówień publicznych o niskim koszcie i łatwej obsłudze.

2.5 Pomimo powszechnego korzystania z internetu, elektroniczne zamówienia publiczne wciąż znajdują się w fazie początkowej, dlatego Komisja zamierza wprowadzić obowiązek ich wdrożenia do połowy 2016 r. Przykładowo poziom wykorzystania systemu elektronicznego zgłaszania ofert jest bardzo niski i sytuuje się w okolicach 10 %. W większości państw członkowskich elektroniczne zgłaszanie ofert jest opcjonalne, z wyjątkiem Portugalii, gdzie powyżej określonego poziomu jest to procedura obowiązkowa. Również e-fakturowanie zostało już wprowadzone w życie w niektórych krajach (dla określonych limitów). Niestety szacuje się, że zaledwie 12 % firm korzysta ze środków elektronicznych do wystawiania i otrzymywania faktur w swoich relacjach z administracją publiczną.

2.6 Droga, którą powinniśmy podążać, obejmuje następujące etapy: normalizację elektronicznych zamówień publicznych; dopilnowanie, aby e-fakturowanie stało się normą, a nie wyjątkiem w przypadku zamówień publicznych; zachęcanie państw członkowskich do przygotowania krajowych strategii w celu wdrożenia elektronicznych zamówień publicznych i e-fakturowania; a także rozpowszechnianie dobrych praktyk.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES podtrzymuje swoje stanowisko, że przegląd ram prawnych w zakresie zamówień publicznych ma istotne znaczenie dla umożliwienia wirtualizacji tego procesu, stopniowo nadając elektronicznym zamówieniom publicznym

⁽³⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 44.

⁽⁴⁾ COM(2012) 179 final.

⁽⁵⁾ Dane Eurostatu z 2013 r.

obowiązkowy charakter. Niemniej Komitet zauważa, że wprowadzone ulepszenia dały mniej niż pożądane efekty, jak wykazują uzyskane wyniki w zakresie stosowania e-zamówień.

3.2 Wzrasta fragmentacja rynku e-zamówień publicznych w związku z niezależnymi od siebie procesami wdrażania systemu w państwach członkowskich, w wyniku czego stosowane są różnorodne rozwiązania i platformy, które z powodu braku strategicznych wytycznych nie zostały zaprojektowane z myślą o interoperacyjności, czyli fundamentalnym warunku dla zapewnienia powszechnej dostępności. O ile na poziomie lokalnym wzrosła liczba oferentów uczestniczących w przetargach, co jest pozytywną oznaką polepszenia dostępu do rynku, to nie można tego samego powiedzieć o uczestnictwie w przetargach transgranicznych, do których dostęp jest utrudniony dla MŚP nie tylko z powodu kwestii technicznych, lecz również finansowych. Udział w przetargu transgranicznym mógłby być możliwy dla MŚP działających w konsorcjum i takie rozwiązanie może i powinno zostać przedstawione i wspierane na szczeblu krajowym.

3.3 EKES uważa interoperacyjność za zasadniczą kwestię i wzywa do podjęcia bardziej zdecydowanych kroków w tym kierunku poprzez wspieranie dotychczasowych prac normalizacyjnych i korzystanie z doświadczeń w krajach, gdzie system jest bardziej rozwinięty.

3.4 Kompleksowy system elektronicznych zamówień publicznych jest ważnym narzędziem wprowadzania większej dyscypliny i przejrzystości w sektorze, który, ponieważ dotyczy wszystkich, musi dawać przykład poprzez niezłomne zasady uczciwości i poważnych intencji.

3.5 Proces może przynieść różnorodne korzyści, takie jak:

- przeciwdziałanie korupcji i oszustwom podatkowym;
- większa efektywność rynku przy znacznym obniżeniu kosztów operacyjnych oraz kosztów utraconych możliwości, na różnych etapach zamówienia, zarówno dla podmiotu zamawiającego, jak i wykonawcy;
- pozytywny wpływ na środowisko naturalne dzięki wirtualizacji dokumentów – zarówno przez mniejsze zużycie papieru, jak poprzez zmniejszenie śladu środowiskowego w związku z dystrybucją dokumentów;
- skrócenie czasu trwania procedur przetargowych oraz płatności;
- uproszczenie kontroli procedur;
- integracja i rozwój rynku wewnętrznego;

- rozszerzenie rynku zamówień publicznych na MŚP – zarówno krajowe, jak i transgraniczne – poprzez zmniejszenie trudności związanych z odległością do miejsca przetargu i jednocześnie ułatwienie dostępu do przetargów krajowych i transgranicznych;
- podczas realizacji przetargu drogą elektroniczną, po przeprowadzeniu stosownych weryfikacji, margines błędów przy wypełnianiu formularzy i w konsekwencji odwołania przetargu z powodu niezgodności jest mniejszy;
- platformy mogą wysyłać do wykonawców powiadomienia o publikacji przetargów;
- możliwość modernizacji administracji publicznej, w której wystąpi efekt domina: dojdzie do wirtualizacji kolejnych procesów, a w konsekwencji do zmniejszenia obciążeń administracyjnych;
- obniżenie kosztów obsługi deklaracji przetargowych;
- nowe możliwości dla przedsiębiorstw świadczących usługi technologiczne i komunikacyjne;
- rozwój zawodowy pracowników administracji publicznej i przedsiębiorstw.

3.6 Pośród potencjalnych wad należy wymienić:

- wysokie koszty stworzenia i utrzymania platform obsługujących e-zamówienia, które wymagają dużych inwestycji, rekompensowanych jednakże płynącymi z nich korzyściami;
- w przypadku tych krajów, w których inwestycje w platformy są już zaawansowane, koszty dostosowania oprogramowania czy samego sprzętu mogą być znaczne zarówno dla administracji publicznej, jak i dla podmiotów gospodarczych;
- bezpieczeństwo danych zarejestrowanych za pośrednictwem platform elektronicznych;
- zależność od usług świadczonych przez podmioty trzecie, czyli przez operatorów telekomunikacyjnych i firmy zarządzające platformami e-zamówień;
- rozrost regulacji dotyczących czynności niezbędnych w procesie przetargowym (składanie ofert, obsługa dokumentów i wypełnianie formularzy) może spowodować zwiększenie proceduralnych niezgodności prowadzących do unieważnienia przetargu lub zamówienia.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Będący obecnie przedmiotem dyskusji wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych, ustanawiający europejski standard e-fakturowania, jest mile widzianym krokiem na drodze do wdrożenia kompleksowych elektronicznych zamówień publicznych w sytuacji, gdy wystawianie i wymiana e-faktur nadal znajdują się w początkowej fazie. Ujednolicenie treści faktury pozwoli na wysoce pożądaną interoperacyjność transgraniczną. Mimo to EKES jest zdania, że omawiane okresy są za długie i nie służą szybkiemu upowszechnieniu stosowania e-faktur w zamówieniach publicznych, czyli praktyki, która pobudziłaby działania na pozostałych rynkach.

4.2 Ograniczenie się do narzucenia instytucjom publicznym obowiązku przyjęcia dokumentów sporządzonych zgodnie z europejską normą wydaje się mało ambitne.

4.3 Inwestycje w infrastrukturę poczynione w państwach członkowskich były znaczne, dlatego jest wysoce pożądane, aby normalizacja została zakończona w trybie pilnym, tak by uzyskać zwrot z już zrealizowanych inwestycji oraz uniknąć powtarzania inwestycji, które później okazały się niedostosowane do nowej normy.

4.4 Komisja przydzieli przeprowadzanie prac normalizacyjnych Europejskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu (CEN). EKES jest zdania, że takie działania powinny uwzględniać osiągnięte w międzyczasie postępy w ramach CEN BII, które doprowadziły do opracowania „standardowych profili interoperacyjnych”, oraz z doświadczenia uzyskanego przy projekcie PEPPOL (*Pan-European Public Procurement Online*), w ramach którego zdefiniowano punkty interoperacyjności konieczne, aby połączyć już istniejące platformy w państwach członkowskich.

4.5 W związku z ograniczonymi środkami finansowymi EKES przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą finansowania i wspierania rozwoju infrastruktury kompleksowych e-zamówień za pośrednictwem instrumentu „Łącząc Europę”⁽⁶⁾. Niemniej, biorąc pod uwagę znane już zmniejszenie budżetu z 9,2 mld EUR do zaledwie jednego 1 mld EUR, EKES zaleca, by wykorzystując te ograniczone zasoby nie zapomniano o inwestycjach w rozwój mechanizmów elektronicznych zamówień publicznych.

4.6 Skuteczne wdrożenie kompleksowych elektronicznych zamówień publicznych nie jest wyłącznie odpowiedzialnością Komisji – państwa członkowskie powinny wypełnić swoją funkcję w procesie wprowadzenia tej praktyki w życie. Komisja ma być nie tylko przykładem, zmieniając swoje procedury zamówień publicznych z papierowych na elektroniczne, ale

również dążyć do wspierania państw członkowskich na tej drodze poprzez wykorzystywanie swoich uprawnień normalizacyjnych, rozpowszechnianie dobrych praktyk i wspieranie opracowywania strategii krajowych, które doprowadzą do wprowadzenia systemu zamówień bez jakichkolwiek przeszkód w dostępie. System ten powinien łączyć interoperacyjność i powszechność dostępu. Inną ważną rolą Komisji jest udostępnienie opracowanych rozwiązań z zakresu otwartego oprogramowania.

4.7 Komisja zapowiada rozpoczęcie badania w celu zidentyfikowania najbardziej skutecznych strategii w dziedzinie elektronicznych zamówień publicznych i e-fakturowania w Europie, aby pomóc państwom członkowskim w ocenie ich polityki. Upowszechnianie dobrych praktyk jest ważne i pożądane. Do tej pory przeprowadzono kilka badań, których wyniki zostały już opublikowane, np. zalecenia zespołu ekspertów e-TEG „*Golden Book of e-procurement*” (którzy pomimo prowadzenia niezależnych badań osiągnęli jednakowe wyniki), a także raport końcowy projektu PEPPOL. W rzeczywistości sytuacja każdego kraju jest unikalna i chociaż państwa powinny otrzymać pomoc przy definiowaniu strategii, publikacja kolejnego badania niekoniecznie się temu przysłuży, a wręcz wydaje się być niepotrzebna i nieproduktywna.

4.8 EKES jest zadowolony z decyzji o zaangażowaniu Komisji w promowanie rozwoju i stosowania elektronicznych certyfikatów przy wykorzystaniu wirtualnej dokumentacji przedsiębiorstw (*Virtual Company Dossier*), opracowanej w ramach projektu PEPPOL i umożliwiającej podmiotom gospodarczym złożenie niezbędnej dokumentacji dowolnemu podmiotowi zamawiającemu w Europie, który jest w stanie ją przyjąć i zinterpretować.

4.9 Godna wsparcia jest również inicjatywa wprowadzenia kontroli – na szczeblu krajowym – wydatków na zamówienia publiczne, jak również wskaźników efektywności. Jako przykład można podać portugalski portal „Base”⁽⁷⁾, który pozwala śledzić wydatki związane z zamówieniami publicznymi i uzyskiwać różne dane statystyczne.

4.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwość finansowania tworzenia programów szkoleń dla firm – ze szczególnym uwzględnieniem MSP – z funduszy strukturalnych na lata 2014–2020. Niemniej jednak szkolenie sektora publicznego również nie powinno być zaniedbywane. Należy opracować programy szkoleniowe, które będą promować korzystanie z nowych, wirtualnych i mniej kosztownych metod. Ważna jest także możliwość finansowania infrastruktury, która powinna być skierowana nie tylko do organów administracji publicznej, ale także do podmiotów gospodarczych.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 116–119.

⁽⁷⁾ www.base.gov.pt.

4.11 Jak już wspomniano, kwestia interoperacyjności i powszechnego dostępu ma istotne znaczenie dla EKES-u. Komitet z zadowoleniem przyjmuje publikację przez Komisję podstawowych zasad, których powinny przestrzegać systemy elektronicznych zamówień publicznych. Poza troską o łatwość dostępu dla wykonawców transgranicznych oraz MŚP, EKES apeluje o przezwyciężenie barier językowych i trudności w dostępie dla osób niepełnosprawnych, biorąc pod uwagę zasady niedyskryminacji osób niepełnosprawnych zawarte w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, ratyfikowanej przez Unię Europejską.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku urządzeń ciśnieniowych (wersja przekształcona)

COM(2013) 471 final – 2013/0221 (COD)

(2014/C 67/20)

Samodzielny sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Parlament Europejski, w dniu 4 lipca 2013 r., oraz Rada, w dniu 16 lipca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku urządzeń ciśnieniowych (wersja przekształcona)

COM(2013) 471 final – 2013/0221 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 2 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża uznanie dla Komisji za jej wysiłki w celu dostosowania przepisów europejskich dotyczących urządzeń ciśnieniowych do zmian w skali międzynarodowej i do nowych wewnętrznych ram prawnych, aby poprawić skuteczność i efektywność rynku oraz uprościć procedury, a także ustanowić podstawowe wymogi bezpieczeństwa dla urządzeń ciśnieniowych wprowadzanych na rynek wewnętrzny.

1.2 Komitet popiera wybór techniki legislacyjnej polegającej na przekształceniu, czyli „przyjęciu nowego aktu prawnego zawierającego w jednym tekście wszystkie istotne zmiany”, by zapewnić dostosowanie dyrektywy 97/23/WE (dyrektywa PED – *pressure equipment directive*) do nowych ram prawnych.

1.3 EKES po raz kolejny podkreśla znaczenie zapewnienia pełnej funkcjonalności zasady swobodnego przepływu bezpiecznych i zgodnych z normami towarów, aby produkty legalnie wprowadzane do obrotu w jednym z państw członkowskich mogły bez trudności być również wprowadzane do obrotu na całym obszarze UE przy zagwarantowaniu pełnej identyfikowalności produktów oraz jednolitego, skutecznego i efektywnego nadzoru rynku

1.4 Według Komitetu wszystkie zobowiązania i procedury wynikające z nowej dyrektywy PED powinny być stosowane z poszanowaniem zasady proporcjonalności procedur i kosztów certyfikacji, zwłaszcza z punktu widzenia mniejszych przedsiębiorstw i w odniesieniu do produktów nieseryjnych lub produkowanych w małych ilościach.

1.5 EKES uważa też, że istotny jest bardziej efektywny i rozpowszechniony nadzór rynkowy, a także większa

porównywalność poziomów kompetencji organów oceniających zgodność produktów z normami. Organy te powinny odpowiadać określonym wymagającym kryteriom i korzystać ze wsparcia w postaci szkoleń.

1.6 Stosowanie nowej dyrektywy PED powinno być monitorowane, a Rada, Parlament i Komitet powinny otrzymywać co dwa lata sprawozdanie opracowane przez niezależnych ekspertów.

1.7 Zdaniem Komitetu należy wykorzystać wskaźniki uzyskane na podstawie danych RAPEX pozwalające monitorować zmniejszanie się liczby produktów niezgodnych z normami na rynku i poprawę jakości usług w zakresie oceny zgodności dostarczanych przez jednostki notyfikowane.

1.8 Kompetencje wykonawcze wynikające z nowej dyrektywy, powierzone Komisji, należy stosować w jasny i przejrzysty sposób, a przede wszystkim z poszanowaniem uprawnień do uzyskiwania informacji i, w stosownych przypadkach, do prowadzenia konsultacji ze strony Parlamentu, Rady i wszystkich państw członkowskich.

2. Główne kwestie dotyczące wprowadzania do obrotu urządzeń ciśnieniowych

2.1 Harmonizacja przepisów dotyczących urządzeń ciśnieniowych

2.1.1 Wartość handlu wewnątrzspółnotowego produktami konsumpcyjnymi w latach 2008–2010 wyniosła ok. 1 bln euro, a wartość sektorów zharmonizowanych w UE, zarówno w zakresie produktów konsumpcyjnych, jak i do użytku profesjonalnego szacuje się na ponad 2,1 bln.

2.1.2 Swobodny przepływ bezpiecznych i zgodnych z normami towarów jest jednym z podstawowych filarów Unii, a nadzór rynkowy jest podstawowym narzędziem ochrony konsumentów i użytkowników przed wprowadzaniem na rynek produktów niebezpiecznych i niezgodnych z normami.

2.1.3 Wdrożenie dyrektywy 97/23/WE dotyczącej urządzeń ciśnieniowych – zwanej „**dyrektywą PED**” – okazało się bardzo istotne:

- dla funkcjonowania rynku wewnętrznego w omawianym sektorze, pod względem efektywności, jak i skuteczności,
- by usunąć różnorakie bariery handlowe,
- aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa produktów.

2.1.4 Komitet z zadowoleniem przyjął dostosowanie ram prawnych do nowych przepisów dotyczących zasad wprowadzania produktów na rynek wewnętrzny ⁽¹⁾, popierając rozporządzenie WE nr 765/2008 ⁽²⁾ ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku – zwane **rozporządzeniem NLF** (*New Legislative Framework*) – jak i decyzję 768/2008/WE w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu – zwana decyzją NLF – zgodnie z treścią „pakietu towarowego”, na temat którego Komitet wydał pozytywną opinię ⁽³⁾.

2.1.5 Komisja zamierza ponadto dostosować dyrektywę nr 97/23/WE do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008 z 16 grudnia 2008 r. – zwanego **rozporządzeniem CLP** (*classification, labelling and packaging*) – w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin ⁽⁴⁾ i zawartej w nim nowej klasyfikacji, by uwzględnić zagrożenia związane z niebezpiecznymi płynami przechowywanymi pod ciśnieniem.

2.2 Dostosowanie do nowych ram regulacyjnych i spójność prawna

2.2.1 Problem niezgodności z wymogami dyrektywy PED jest powszechnie postrzegany przez podmioty gospodarcze w tym sektorze jako zagrażający konkurencyjności przedsiębiorstw, które przestrzegają zasad.

2.2.2 Chodzi tu o nieuczciwą konkurencję, w dużej mierze wynikającą z niedostatków i braku skuteczności mechanizmów nadzoru rynkowego, w tym nieefektywnej identyfikowalności

produktów z krajów trzecich, braku kompetencji jednostek notyfikowanych ⁽⁵⁾, a także bezpośredniego niestosowania się do decyzji NLF.

2.2.3 Ponadto analizy oddziaływania wykazały, że podmioty gospodarcze z trudem radzą sobie z otoczeniem regulacyjnym, które staje się coraz bardziej złożone.

2.2.4 Coraz częściej do tego samego produktu odnosi się wiele regulacji, jak np. w przypadku rozporządzenia CLP w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, które wprowadza nowe klasy i kategorie zagrożeń, odpowiadające tylko częściowo normom stosowanym obecnie. Nowe przepisy zaczną obowiązywać w tym sektorze od 1 czerwca 2015 r.

2.2.5 W swojej opinii ⁽⁶⁾ w sprawie rozporządzenia i decyzji NLF Komitet podkreślił już, że „wzmocnienie oraz modernizacja warunków wprowadzania na rynek bezpiecznych produktów wysokiej jakości to elementy o podstawowym znaczeniu dla europejskich konsumentów, przedsiębiorstw i obywateli”.

2.2.6 W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje dostosowanie dyrektywy PED do decyzji NLF, aby zapewnić jak najwyższą jakość przepisów za pomocą legislacyjnej techniki polegającej na przekształceniu, czyli „przyjęciu nowego aktu prawnego, który łączy, w ramach jednego tekstu, zarówno zmiany merytoryczne wprowadzane przez nowy akt do wcześniejszego aktu, jak i niezmienione postanowienia wcześniejszego aktu; nowy akt prawny zastępuje i uchyla akt wcześniejszy” ⁽⁷⁾.

2.2.7 Podobnie Komitet popiera dostosowanie dyrektywy 97/23/WE do rozporządzenia CLP, aby zapewnić spójność prawną w klasyfikacji urządzeń ciśnieniowych w oparciu o zawarte w nich płyny. Nowe przepisy mają wejść w życie 1 czerwca 2015 r., kiedy to zostanie uchylona dyrektywa 67/548/EWG. Takie dostosowanie wdraża w UE Globalnie Zharmonizowany System Klasyfikacji i Oznakowania Chemikaliów, który został przyjęty na szczeblu międzynarodowym w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ).

2.3 Obowiązki podmiotów gospodarczych i wymagania w zakresie identyfikowalności

2.3.1 Szczególne znaczenie mają dla Komitetu wymogi w zakresie identyfikowalności produktów oraz obowiązki podmiotów gospodarczych, zwłaszcza jeżeli chodzi o:

- obowiązki dla importerów, upoważnionych przedstawicieli i dystrybutorów dotyczące sprawdzania, czy produkty są opatrzone oznakowaniem CE, czy towarzyszą im wymagane dokumenty i informacje na temat identyfikowalności;

⁽¹⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 30; Dz. U. C 120 z 16.5.2008, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 105.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 353 z 31.12.2008, s. 1.

⁽⁵⁾ Jednostki notyfikowane = organy (zgłaszane przez państwa członkowskie do Komisji) odpowiedzialne za ocenę zgodności, które dokonują testów, analiz i certyfikacji produktów.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 1.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 105.

- obowiązek dla producentów dotyczący dostarczania instrukcji i informacji na temat bezpieczeństwa w języku łatwo zrozumiałym dla konsumentów i użytkowników końcowych;
- identyfikowalność w całym łańcuchu dystrybucji: producenci, upoważnieni przedstawiciele i importerzy;
- obowiązek dla każdego podmiotu gospodarczego dotyczący wskazania właściwym władzom od kogo nabyto produkt i komu go dostarczono.

2.3.2 Takie gwarancje identyfikowalności, w przypadku każdego urządzenia ciśnieniowego wprowadzonego do obrotu, powinny być w pełni stosowane z poszanowaniem zasady proporcjonalności procedur i kosztów certyfikacji, zwłaszcza z punktu widzenia mniejszych przedsiębiorstw i w odniesieniu do produktów nieseryjnych lub produkowanych w małych ilościach.

2.3.3 Równie ważne jest zapewnienie bardziej skutecznego nadzoru rynkowego i większej równoważności kompetencji jednostek notyfikowanych oceniających zgodność, z odpowiednimi obowiązkami dla wszystkich, aby zapewnić jak największą bezstronność i efektywność w całej UE oraz równe warunki konkurencji wśród producentów.

2.3.4 Wskaźniki świadczące o zmniejszeniu występującej na rynku liczby produktów niezgodnych z wymogami oraz o poprawie jakości usług w zakresie oceny powinny opierać się na informacjach uzyskanych za pośrednictwem systemu RAPEX oraz procedur w zakresie zgłaszania klauzul ochronnych, wprowadzonych dyrektywą, a także na danych z systemu NANDO ⁽⁸⁾.

2.3.5 Komitet uważa, że przyznanie Komisji kompetencji wykonawczych do nowej przekształconej dyrektywy, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r.,

wymaga pełnego poszanowania gwarancji informowania Rady i Parlamentu oraz, w stosownych przypadkach, danego państwa członkowskiego.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje przekształcenie dyrektywy PED z 1997 r. i docenia przeprowadzone przez Komisję prace na rzecz dostosowania przepisów europejskich dotyczących urządzeń ciśnieniowych do zmian na arenie międzynarodowej i do nowych wewnętrznych ram regulacyjnych.

3.2 EKES podkreśla znaczenie zapewnienia pełnej funkcjonalności zasady swobodnego przepływu bezpiecznych i zgodnych z normami towarów, aby produkty legalnie wprowadzane do obrotu w jednym z państw członkowskich mogły bez trudności być również wprowadzane do obrotu na całym obszarze UE przy zagwarantowaniu pełnej identyfikowalności produktów oraz jednolitego, skutecznego i efektywnego nadzoru rynku.

3.3 Należy w większym stopniu uwzględnić zasadę proporcjonalności procedur i kosztów certyfikacji, zwłaszcza z punktu widzenia mniejszych przedsiębiorstw i w odniesieniu do produktów nieseryjnych lub produkowanych w małych ilościach. EKES uważa, że przegląd przepisów, taki jak proponowany, wymagałby oceny oddziaływania na MŚP, w uzupełnieniu do przeprowadzonych ocen skutków i konsultacji.

3.4 Bardziej skuteczny powszechny nadzór rynkowy oraz równoważność kompetencji jednostek notyfikowanych oceniających zgodność należy osiągnąć nie tylko za pomocą mechanizmów nakładania kar, lecz także przede wszystkim, poprzez wspieranie europejskich ukierunkowanych działań szkoleniowych.

3.5 Nowe zmienione przepisy powinny być przedmiotem okresowych kontroli i sprawozdań wszystkich instytucji wspólnotowych, z uwzględnieniem wskaźników RAPEX dotyczących ewentualnych naruszeń w zakresie zgodności oraz ogólnego bezpieczeństwa urządzeń ciśnieniowych wprowadzonych na rynek.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Zob. <http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/>.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą

COM(2013) 451 final – 2013/0218 (COD)

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niektóre akty prawne w obszarze sprawiedliwości, przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą

COM(2013) 452 final – 2013/0220 (COD)

(2014/C 67/21)

Sprawozdawca generalny: **Jorge PEGADO LIZ**

Rada, w dniu 16 września 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 4 lipca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 33, art. 43 ust. 2, art. 53 ust. 1, art. 62, art. 64 ust. 2, art. 91, art. 100 ust. 2, art. 114, art. 153 ust. 2 lit. b), art. 168 ust. 4 lit. b), art. 172, art. 192 ust. 1, art. 207 oraz art. 338 ust. 1 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą

COM(2013) 451 final – 2013/0218 (COD).

Dnia 4 lipca 2013 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 81 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niektóre akty prawne w obszarze sprawiedliwości, przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą

COM(2013) 452 final – 2013/0220 (COD).

Ze względu na pilny charakter prac, na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny powołał Jorge Pegado Liza na sprawozdawcę generalnego i 110 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Przedmiotem obu wniosków dotyczących rozporządzeń (COM(2013)451 final i COM(2013) 452 final z dnia 27 czerwca 2013 r.) jest dostosowanie do nowego systemu aktów delegowanych wszystkich 165 instrumentów prawnych podlegających początkowo systemowi procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) został poproszony o wydanie opinii w tej sprawie.

1.2 Proces ten został zainicjowany przez Parlament Europejski przy wsparciu Rady w celu dostosowania dawnych praktyk procedury komitetowej do procedury delegowania uprawnień przewidzianej w art. 290 TFUE.

1.3 EKES popiera inicjatywę Komisji, ponieważ wzmacnia ona bezpieczeństwo unijnych źródeł prawa i realizuje cele związane z upraszczaniem i skutecznością.

1.4 EKES przypomina, że jego szczegółowe sprawozdanie na temat procedury aktów delegowanych zostało niedawno przyjęte, i zaleca uwzględnienie tego sprawozdania w celu zrozumienia niniejszej opinii.

1.5 Dostosowanie całej grupy 165 instrumentów prawnych (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji), należących do dwunastu różnych obszarów wywołuje bowiem wiele wątpliwości natury prawnej i praktycznej.

1.6 Niektóre elementy procedury delegacji uprawnień pozostają nadal niejasne. Przykładowo, należy w przyszłości zdefiniować pojęcie „elementów innych niż istotne”. Powinna również zostać przeprowadzona precyzyjna ocena funkcjonowania mechanizmu.

1.7 Niektóre propozycje rozporządzenia zawierają opcje pomijające ramy ustalone przez podstawowe akty prawne, co prowadzi do przekazania uprawnień na czas nieokreślony lub wyznaczenia bardzo krótkiego terminu na kontrolę Parlamentu i Rady.

1.8 Z racji ogólnych i szczegółowych uwag EKES zaleca Komisji realizację procesu grupowego dostosowania z dokładniejszym uwzględnieniem charakterystyki pewnych podstawowych aktów prawnych.

1.9 EKES zaleca również Radzie i Parlamentowi zachowanie najwyższej czujności i szczegółową analizę wszystkich aktów objętych procesem dostosowania.

2. Wprowadzenie

2.1 Traktat lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., wprowadza rozróżnienie między przyznanymi Komisji uprawnieniami do przyjmowania aktów o charakterze ustawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego, zgodnie z art. 290 TFUE (procedura delegacji uprawnień), a uprawnieniami do przyjmowania aktów wykonawczych, zgodnie z art. 291 TFUE (procedura wykonawcza).

2.2 Te dwa typy uprawnień podlegają odmiennym ramom prawnym.

2.2.1 Wdrożenie uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych przewidziane zostało w instrumentach bez wiążącej mocy prawnej, a mianowicie:

— komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia w życie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ⁽¹⁾;

— „porozumieniu w sprawie aktów delegowanych” (*common understanding on delegated acts*) zawartego między Parlamentem, Radą i Komisją;

— art. 87a i art. 88 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, zmienionego decyzją z dnia 10 maja 2012 r. ⁽²⁾

2.2.1.1 Komitet przyjął niedawno szczegółowy raport informacyjny dotyczący procedury aktów delegowanych. Zdecydowanie zaleca zapoznanie się z tym dokumentem w celu zrozumienia niniejszej opinii ⁽³⁾.

2.2.2 Wdrożenie uprawnień wykonawczych, zgodnie z art. 291 TFUE, zostało natomiast uregulowane w instrumentach prawnie wiążących:

⁽¹⁾ COM(2009) 673 final z dnia 9.12.2009 r.

⁽²⁾ Dokument A7-0072/2012.

⁽³⁾ Raport informacyjny „Lepsze uregulowania prawne: akty wykonawcze i delegowane”, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.int-opinions&itemCode=24245>.

— rozporządzeniu nr 182/2011 ⁽⁴⁾ (zwanym dalej „rozporządzeniem dotyczącym procedury komitetowej”), które przewiduje dwie procedury: procedurę doradczą i procedurę sprawdzającą;

— decyzji 1999/468/WE ⁽⁵⁾ (zwanej dalej „decyzją dotyczącą procedury komitetowej”), z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w 2006 r. w celu zwiększenia uprawnień kontrolnych Parlamentu i Rady, w której przewiduje się procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą.

2.2.3 Procedura regulacyjna połączona z kontrolą służyła do przyjmowania środków wykonawczych zmieniających „inne niż istotne elementy podstawowych aktów ustawodawczych”. Treści te, zamieszczone w art. 5a „decyzji dotyczącej procedury komitetowej” ⁽⁶⁾, są bardzo zbliżone do definicji aktów delegowanych. Istotnie, według definicji zamieszczonej w art. 290 TFUE, akt delegowany jest aktem quasi-ustawodawczym przyjmowanym przez Komisję w celu uzupełnienia lub zmienienia „innych niż istotne elementów aktu ustawodawczego”.

2.2.4 Właśnie z powodu tego podobieństwa, w latach 2009–2014 art. 5a „decyzji dotyczącej procedury komitetowej” i procedura regulacyjna połączona z kontrolą zachowują tymczasowo ważność, celem Komisji jest bowiem spożytkowanie tego ograniczonego czasu na dostosowanie istniejących przepisów objętych procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą do systemu aktów delegowanych.

2.2.5 Na „prośbę” Parlamentu Europejskiego ⁽⁷⁾ Komisja, przy wsparciu Rady ⁽⁸⁾, rozpoczęła więc proces dostosowywania niektórych rozporządzeń, dyrektyw i decyzji.

Przedmiotem wniosków dotyczących „rozporządzeń zbiorczych”, na temat których Komitet został poproszony o wydanie opinii, jest całościowe zrealizowanie tego dostosowania.

3. Wnioski Komisji

3.1 Komisja opublikowała dwa wnioski dotyczące rozporządzenia:

— pierwszy odnosi się do „niektórych aktów prawnych” COM(2013) 451 final;

— drugi – do „niektórych aktów prawnych w obszarze sprawiedliwości” COM(2013) 452 final.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 184 z 17.7.1999, s. 23.

⁽⁶⁾ Wprowadzone na podstawie decyzji Rady z dnia 17 lipca 2006 r. (Dz.U. L 200 z 22.7.2006, s. 11).

⁽⁷⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 5 maja 2010 r. (P7-TA(2010)0127), punkt 18.

⁽⁸⁾ Oświadczenia Komisji Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 19.

Trzeci pakiet wniosków jest w trakcie rozpatrywania i powinien ukazać się niebawem.

3.2 Wniosek dotyczący „niektórych aktów prawnych” zajmuje się zagadnieniem przeniesienia z zakresu obowiązywania procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do procedury delegacji uprawnień całej grupy 160 aktów prawnych (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji) należących do jedenastu różnych obszarów:

- sieci komunikacyjne, treści i technologie;
- zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne;
- działania w dziedzinie klimatu;
- energia;
- przedsiębiorstwa i przemysł;
- środowisko;
- statystyka;
- handel wewnętrzny i usługi;
- mobilność i transport;
- zdrowie i konsumenci;
- podatki i unia celna.

3.2.1 Wniosek składa się z uzasadnienia, wniosku dotyczącego rozporządzenia i prostego załącznika wymieniającego akty, których dotyczy przejście od procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do procedury delegacji uprawnień.

3.3 Wniosek dotyczący „niektórych aktów prawnych w obszarze sprawiedliwości” jest odrębnym tekstem, ponieważ podstawa prawna tych aktów figuruje w tytule V TFUE i nie dotyczą one wszystkich państw członkowskich. I tak, zgodnie z art. 1 i 2 załączonego do TFUE protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, państwo to nie zostanie objęte postanowieniami proponowanego rozporządzenia.

3.3.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia dostosowującego do art. 290 TFUE akty prawne w obszarze sprawiedliwości obejmuje pięć rozporządzeń w sprawie:

- przeprowadzania dowodów w sprawach cywilnych i handlowych;
- europejskiego tytułu egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych;
- postępowania w sprawie europejskiego nakazu zapłaty;

— europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń;

— doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komisja wychodzi z propozycją „rozporządzeń zbiorczych” w sprawie grupowego dostosowania licznych rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, zamiast opracowania oddzielnych wniosków dotyczących rozporządzeń dla każdego ze stosownych instrumentów.

4.1.1 Komisja zastosowała już tę metodę w 2006 r. w celu wprowadzenia procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Posłużyła się komunikatem w celu dostosowania w trybie pilnym 25 rozporządzeń i dyrektyw, szczególnie dyrektywy 2005/1/WE z dnia 9 marca 2005 r. zmierzającej do ustanowienia „nowej struktury komitetów w sektorze usług finansowych” ⁽⁹⁾. Przypomnijmy również komunikat Komisji z 2007 r. w sprawie dostosowania do procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą innej grupy aktów ujętych w czterech załącznikach ⁽¹⁰⁾. EKES przedstawił wówczas uwagi i zalecenia na ten temat ⁽¹¹⁾.

4.1.2 Komisja nigdy wcześniej nie przeprowadziła dostosowania na taką skalę.

4.1.3 Komitet stwierdza, że wnioski dotyczące rozporządzeń odzwierciedlają zakres uprawnień Komisji, ponieważ przewidują zasięg, zakres i czas, którymi dysponują Rada i Parlament na wyrażenie sprzeciwu.

4.1.4 Wybór ten jest zrozumiały ze względu na uproszczenie i krótki czas procedury, ale wzbudza również liczne wątpliwości.

a) Czas nieokreślony

4.2 W art. 2 obu wniosków dotyczących rozporządzeń przewiduje się, że uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych w ramach omawianego procesu „powierza się na czas nieokreślony”.

4.2.1 Komitet przypomina, że zgodnie z art. 290 TFUE czas obowiązywania przekazanych uprawnień powinien być wyraźnie określony w podstawowym akcie ustawodawczym i że do chwili obecnej, z wyjątkiem nielicznych sytuacji, przekazania uprawnień dokonywano zasadniczo na czas określony, w stosownych przypadkach z możliwością przedłużenia pod warunkiem sporządzenia sprawozdania z wykonania przekazanych uprawnień.

⁽⁹⁾ COM(2006) 900–926 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 740 final, COM(2007) 741 final, COM(2007) 824 final, COM(2007) 822 final i COM(2008) 71 final.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 45 i Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 35.

4.2.2 Zwraca się również uwagę, że preferencje Komisji w stosunku do przekazywania uprawnień na czas nieokreślony⁽¹²⁾ nie są podzielane przez Parlament⁽¹³⁾. Ponadto wniosek dotyczący „rozporządzenia zbiorczego” znosi obowiązek sporządzania okresowych sprawozdań z wykonania środków przewidzianych w aktach podstawowych⁽¹⁴⁾.

4.2.3 EKES zastanawia się zatem, czy rozporządzenia „dostosowawcze” zaproponowane przez Komisję mogą przewidywać przekazanie uprawnień na czas nieokreślony we wszystkich przypadkach – bez względu na to, jakiego obszaru to dotyczy.

b) Kontrola PE i Rady

4.3 Zgodnie z ustaleniami raportu informacyjnego Komitetu w sprawie aktów delegowanych, przekazanie uprawnień podlega kontroli Rady i Parlamentu, które mogą cofnąć uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych w każdej chwili, wyrazić sprzeciw wobec aktu delegowanego przyjętego przez Komisję, zasadniczo w terminie dwóch miesięcy od przekazania takiego aktu delegowanego Radzie i Parlamentowi, lub poinformować Komisję, również w terminie dwóch miesięcy, że nie wniosą sprzeciwu. Ten dwumiesięczny termin może zostać przedłużony na wniosek Parlamentu lub Rady.

4.3.1 W art. 5a ust. 3–6 „decyzji dotyczącej procedury komitetowej” przewidziano złożony system terminów, uzależnionych od zgodności lub niezgodności środków rozważanych przez Komisję z opinią komitetu, wahających się od czterech do dwóch miesięcy w zależności od tego, czy termin stosuje się do Rady czy Parlamentu Europejskiego.

W drodze odstępstwa od „normalnego” trybu, art. 5a ust. 5 lit. b) stanowił, że termin ten mógł zostać skrócony „w należycie uzasadnionych przypadkach” ze względów „sprawnego postępowania”, jednak nie przewidywał dokładnego terminu.

Ponadto w ust. 6 przewidziano specjalny, narzucony postanowieniami aktu podstawowego, jednomiesięczny tryb w przypadku ściśle określonych sytuacji, w których nie można zastosować normalnego trybu „ze względu na niezmiennie pilny charakter sprawy”.

4.3.2 W art. 2 ust. 6 wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie dostosowania do art. 290 TFUE niektórych aktów prawnych odniesiono się do tej właśnie możliwości odstępstwa, ale ograniczono się do wskazania, że „w należycie uzasadnionych przypadkach” normalny termin przewidziany dla Rady i Parlamentu na wniesienie sprzeciwu wobec aktu delegowanego może ulec skróceniu do jednego miesiąca⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ COM(2009) 673 final z 9.12.2009 r., pkt. 3.2.

⁽¹³⁾ *Common Understanding*, pkt. IV.

⁽¹⁴⁾ Na przykład 3 lata, zgodnie z dyrektywą 2006/21/WE z 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego.

⁽¹⁵⁾ Natomiast wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie dostosowania do art. 290 TFUE aktów prawnych w obszarze sprawiedliwości nie przewiduje takiego rozwiązania.

4.3.3 Wydaje się więc, że nowy zaproponowany tryb ogranicza możliwości działania, którymi dysponują Rada i Parlament w zakresie wykonywania uprawnień kontrolnych.

4.3.4 Komitet zastanawia się w szczególności, czy tak krótki okres umożliwi Radzie i Parlamentowi skuteczne wykonywanie uprawnień kontrolnych w odniesieniu do 165 aktów delegowanych.

c) Elementy inne niż istotne

4.4 Komitet przypomina, tak jak uczynił to w raporcie informacyjnym, że procedura delegacji uprawnień ma na celu przyjęcie aktów delegowanych, które odnoszą się do niektórych, „innych niż istotne”, elementów aktów ustawodawczych przyjętych wspólnie przez Radę i Parlament.

4.4.1 Wnioski Komisji dotyczące rozporządzeń obejmują dwanaście różnych obszarów.

4.4.2 Ponieważ dokładna natura prawna aktów delegowanych pozostaje dosyć niejasna, a dziedziny objęte wnioskami dotyczącymi rozporządzeń mają zakres o tyle szeroki, co delikatny, można, co przedstawiono poniżej, zastanawiać się nad „innym niż istotny” charakterem niektórych środków.

4.4.3 Ponadto Trybunał interpretuje pojęcie „środka innego niż istotny” w zależności od omawianego obszaru. I tak, 5 września 2012 r. wielka izba Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznała, że obszar praw podstawowych osób fizycznych podlega ustawodawcy i nie może być w żadnym wypadku przekazany do Komisji⁽¹⁶⁾.

4.4.4 Co więcej, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie miał jeszcze okazji do wypowiedzenia się na temat wykonania kompetencji przekazanej Komisji. Otrzymał jedynie po raz pierwszy wniesioną przez Komisję skargę o unieważnienie art. 80 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 528/2012 Parlamentu i Rady z dnia 22 maja 2012 r.⁽¹⁷⁾ (w sprawie produktów biobójczych).

⁽¹⁶⁾ Sprawa C-355/10, Parlament przeciwko Radzie, w kwestii ochrony morskich granic zewnętrznych Unii i uprawnień strażników granicznych, szczególnie do pozostawiania imigrantów w państwie trzecim, z którego wyruszył statek będący przedmiotem inspekcji.

⁽¹⁷⁾ Sprawa C-427/12, Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, w kwestii udostępnienia na rynku i stosowania produktów biobójczych, przewiduje przyjęcie środków ustanawiających opłaty wnoszone na rzecz Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) w drodze aktu wykonawczego zgodnie z art. 291 TFUE, a nie w drodze aktu delegowanego zgodnie z art. 290 TFUE. Zdaniem Komisji akt, który ma ona przyjąć na podstawie art. 80 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 528/2012 należy bowiem uznać za akt delegowany w rozumieniu art. 290 TFUE, ponieważ ma on na celu uzupełnienie niektórych, innych niż istotne, elementów aktu ustawodawczego.

Ponieważ skarga została wniesiona 19 września 2012 r., Trybunał powinien wydać wyrok najwcześniej w końcu 2013 r. lub na początku 2014 r., po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 W przypadku większości zbadanych w niniejszej opinii propozycji Komisja dostosowuje procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą do systemu aktów delegowanych zgodnego z art. 290 TFUE w sposób adekwatny i rozsądny. Niektóre sytuacje są jednakże źródłem szczególnych wątpliwości i trudności.

a) Nieścisłości dotyczące systemu

5.2 Większość odnośnych instrumentów prawnych zawiera wyraźne nawiązanie do art. 5a decyzji Rady z dnia 17 lipca 2006 r.⁽¹⁸⁾ zwanej „decyzją dotyczącą procedury komitetowej”, która wprowadza procedurę regulacyjną połączoną z kontrolą i przewiduje konieczność jej zastosowania przy przyjmowaniu „środków o zasięgu ogólnym i mających na celu zmianę innych niż istotne elementów” aktu podstawowego. Niemniej zmiana systemu wprowadzonego na mocy decyzji z dnia 28 czerwca 1999 r. weszła w życie dopiero 24 lipca 2006 r.

5.2.1 Dlatego też żaden z instrumentów prawnych objętych procesem dostosowania przed tą datą nie precyzuje, które środki podlegają systemowi procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą. Dopiero na mocy decyzji z lipca 2006 r. pojawia się nowy ust. 2 dodany do art. 2 decyzji z czerwca 1999 r. Przewiduje on po raz pierwszy przyjęcie środków o ogólnym zasięgu mających na celu zmianę innych niż istotne elementów aktu podstawowego.

5.2.2 Wszystkie te akty prawne zawierają więc jedynie formuły⁽¹⁹⁾ typu: „środki niezbędne do wdrożenia niniejszej dyrektywy powinny zostać przyjęte zgodnie z decyzją Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r.”, „Komisję wspiera komitet” oraz „w przypadku odesłania do niniejszego ustępu, stosuje się art. 5 i 7 decyzji 1999/468/WE, z uwzględnieniem przepisów jej art. 8”.

5.2.3 Komitet przypomina, że przejście od procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą do systemu delegacji wiąże się ze zniesieniem opinii komitetów, które są wymagane w procedurze regulacyjnej połączonej z kontrolą. Niemniej jednak zostają one utrzymane w przypadku środków wykonawczych, o których mowa w art. 291 TFUE.

5.2.4 Jeden z etapów umożliwiających kontrolę charakteru „innego niż istotny” „niektórych elementów” podstawowego aktu ustawodawczego został więc zniesiony.

5.2.5 Akty, które poprzedzają „decyzję dotyczącą procedury komitetowej” składają się na listę załączoną do wniosku Komisji

dotyczącego rozporządzenia. Zostały one jednakże opublikowane przed systematyzacją procedury komitetowej, więc odniesienia do środków charakteryzują się niejasnością, jak w przypadku „dostosowania do postępu technicznego” (dyrektywa z dnia 20 maja 1975 r. w sprawie dozowników aerozoli)⁽²⁰⁾.

b) Określenie zakresu zastosowania

5.3 Określenie zakresu zastosowania art. 5a w stosunku do „elementów innych niż istotne” niektórych podstawowych aktów ustawodawczych pozostawia czasem wiele do życzenia. Na przykład ogólna formuła: „środki (...) mają na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia” w rozporządzeniu (WE) 661/2009 dotyczącym bezpieczeństwa ogólnego pojazdów silnikowych, nie jest, bez dodatkowych uściśleń, satysfakcjonująca.

5.3.1 Niekiedy art. 5a stosuje się do elementów, których charakter „inny niż istotny” pozostaje dość wątpliwy. Tak jest w przypadku:

— rozporządzenia (WE) 715/2009 w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazów ziemnych (art. 23);

— rozporządzenia (WE) 714/2009 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej;

— art. 23 ust. 1 i 4 oraz art. 40 ust. 3 dyrektywy 2006/123 z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie usług na rynku wewnętrznym, odnośnie do charakteru ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej w zależności od charakteru i zakresu danego ryzyka;

— art. 12, art. 34 ust.1 i art. 35 ust. 2 rozporządzenia (WE) 1371/2007 z 23 października 2007 r., dotyczących ubezpieczenia od odpowiedzialności wobec pasażerów w ruchu kolejowym.

c) Obszary związane z prawami podstawowymi

5.4 Środki pozornie „inne niż istotne”, takie jak dostosowanie załączników dyrektyw, mogą budzić wątpliwości dotyczące ich wpływu na ochronę pewnych praw podstawowych.

5.4.1 Przykładowo można wymienić:

— załączniki do rozporządzenia (WE) 1338/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie statystyk Wspólnoty w zakresie zdrowia publicznego oraz zdrowia i bezpieczeństwa w pracy (art. 9 i art. 10 ust. 2);

⁽¹⁸⁾ Dz.U. L 200 z 22.7.2006, s. 11.

⁽¹⁹⁾ Zob. np. dyrektywa 2006/25/WE, dyrektywa 89/391/EWG lub dyrektywa 2003/10/WE.

⁽²⁰⁾ Poprawna formuła odwołania się do „postępu technicznego i naukowego” może zostać znaleziona w rozporządzeniu (WE) 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania lub w dyrektywie ramowej 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie strategii morskiej.

- tematy objęte spisem powszechnym ludności i mieszkań (rozporządzenie (WE) 763/2008 z dnia 9 lipca 2008 r.);
- załączniki do dyrektywy 2006/126/WE z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy,
- odstępstwa od załączników do rozporządzenia (WE) 183/2005 z dnia 12 stycznia 2005 r. ustanawiającego wymogi dotyczące higieny pasz (art. 28 i art. 31 ust. 2);
- załączniki do rozporządzenia (WE) 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (art. 13 ust. 2 i art. 14);
- zmiany załączników, które zawierają formularze do celów wykonywania niektórych praw, na przykład w wypadku europejskiego tytułu egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych (rozporządzenie (WE) 805/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r.), postępowania w sprawie europejskiego nakazu zapłaty (rozporządzenie (WE) 1896/2006 z dnia 12 grudnia 2006 r.), europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń (rozporządzenie (WE) 861/2007 z dnia 11 lipca

2007 r.) oraz doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych (rozporządzenie (WE) 1393/2007 z dnia 13 listopada 2007 r.).

5.4.2 Należy również zasygnalizować delikatniejsze przypadki, takie jak te, w których zasadnicza część przepisów odnoszących się do danego zagadnienia będzie podlegać aktom delegowanym. Dotyczy to na przykład:

- procedury składania zażaleń w sprawie „ochrony przed subsydiowaniem i nieuczciwymi praktykami cenowymi powodującymi uszczerbek dla przewoźników lotniczych Wspólnoty w świadczeniu usług lotniczych z krajów nienależących do Wspólnoty Europejskiej” przewidzianej w rozporządzeniu (WE) 868/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r.;
- lub definicji elementów składowych rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania (RRSO) w ramach kredytu konsumenckiego (dyrektywa 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r., art. 19 ust. 5 i art. 25 ust. 2).

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich

COM(2013) 460 final – 2013/0229 (NLE)

(2014/C 67/22)

Sprawozdawca: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Dnia 26 czerwca 2013 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 19 ust. 1 oraz art. 22 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich

COM(2013) 460 final – 2013/0229 (NLE).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 17 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 4 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej dotyczący zalecenia Rady i z żalem przyznaje, że istnieje konieczność podjęcia omawianych w nim środków. Może ono być pojmowane jako swego rodzaju minimalny program wdrażania.

1.2 Komitet ubolewa ponadto, że – jak wskazano również w uzasadnieniu zalecenia – realizacja celów strategii ramowej na szczeblu europejskim napotyka niezmiennie poważne trudności z punktu widzenia wdrażania i zaangażowania politycznego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

1.3 Komitet zwraca uwagę na braki opisane w dokumentach analitycznych organizacji społeczeństwa obywatelskiego dotyczących strategii ramowej i krajowych programów strategicznych. Należy – w oparciu o wskazania sformułowane przez zainteresowanych – potraktować te braki poważnie i zaradzić im poprzez opracowanie i wdrożenie w krótkim czasie skutecznych i merytorycznych rozwiązań na poziomie polityki publicznej.

1.4 Komitet uważa, że część wniosku dotycząca horyzontalnych środków politycznych jest opracowana niestarannie, i wzywa Komisję do jej rozwinięcia, do określenia o wiele konkretniejszych wymogów dla czterech wskazanych dziedzin i o wspieranie wdrażania dzięki przedstawieniu oczekiwanych wzorcowych rozwiązań.

1.5 Komitet uważa, że w świetle stwierdzeń zawartych w uzasadnieniu wniosku dotyczącego zalecenia ⁽¹⁾ i pogorszenia

się sytuacji społeczno-gospodarczej z powodu kryzysu Rada powinna skorzystać z posiadanych kompetencji i przyjąć wiążące akty prawne, zwłaszcza by zaradzić nagłym potrzebom i skrajnemu ubóstwu, które zagrażają życiu obywateli i przeciwdziałać najbardziej skrajnym skutkom dyskryminacji, rasizmu i antycyganizmu.

1.6 EKES zaleca, szczególnie wobec skrajnie trudnych sytuacji życiowych, określenie jasnych ram stosowania praw człowieka i wdrożenie – od dawna niezbędne – wskaźników odniesienia i kryteriów pozwalających ocenić tego rodzaju sytuacje.

1.7 Komitet zaleca, by niezależne grupy badaczy wyposażone w narzędzia prawne i dające niezbędne gwarancje etyczno-zawodowe dokonały oceny wdrażania strategii oraz by zapewniono finansowanie i przejrzystość wykorzystania funduszy.

1.8 Należy wzmocnić, przy pomocy koniecznych gwarancji prawnych i innych, funkcjonowanie organów odpowiedzialnych za równe traktowanie, kluczowych podmiotów polityki walki z dyskryminacją, krajowych punktów kontaktowych odgrywających zasadniczą rolę we wdrażaniu strategii oraz zacieśnić współpracę tych różnych instancji z zainteresowanymi grupami ludności.

1.9 Aby zwiększyć skuteczność wdrażania strategii i uniknąć utraty zaufania obserwowanej w zainteresowanym środowisku, konieczne jest zadbanie o włączenie Romów i ich rzeczywistą mobilizację w odniesieniu do wszystkich dziedzin interwencji. Komitet sugeruje rozszerzenie ram koncepcyjnych współpracy, przyjęcie kultury porozumienia wychodzącej poza zwykłą konsultację; tego EKES oczekuje i formułuje propozycje idące w tym kierunku.

⁽¹⁾ „... chociaż państwa członkowskie mają prawną możliwość podejmowania działań w odniesieniu do kwestii integracji Romów, planowane dotychczas środki są niewystarczające. Z powodu braku skoordynowanego podejścia do kwestii integracji Romów wśród państw członkowskich powstają coraz większe rozbieżności”.

1.10 EKES podkreśla, że decydenci muszą wyraźnie zdystansować się wobec niepokojących deklaracji odnoszących się do Romów, zabarwionych rasizmem, z akcentami przemocy i wyraźnej dyskryminacji. Zwraca też uwagę na konieczność napiętnowania oraz otwartego i spójnego monitorowania zjawisk rasistowskiej przemocy i nienawistnych wystąpień, a także opracowania narzędzi prawnych, administracyjnych, regulacyjnych i informacyjnych, które pozwolą skutecznie przeciwdziałać tym zjawiskom.

2. Rys historyczny

2.1 5 kwietnia 2011 r. Komisja przyjęła ramy UE dla krajowych strategii integracji Romów na okres do 2020 r.⁽²⁾, tworząc tym samym, po długim oczekiwaniu, możliwość prowadzenia zharmonizowanych działań, by ograniczyć skrajne ubóstwo i segregację będące udziałem Romów. W czerwcu 2011 r. Rada zatwierdziła ten dokument⁽³⁾ i wezwała państwa członkowskie do przyjęcia do końca 2011 r. krajowych strategii integracji Romów.

2.2 Zgodnie z postanowieniami przyjętymi w tych ramach Komisja Europejska opracowuje sprawozdanie roczne na temat postępów we wdrażaniu strategii. W 2012 r. Komisja dokonała pierwszej oceny⁽⁴⁾ strategii przedstawionych przez państwa członkowskie i przyjęła konkluzje horyzontalne, a w załączonym dokumencie przeanalizowała silne i słabe strony w strategii każdego z państw członkowskich⁽⁵⁾.

2.3 Stowarzyszenia reprezentujące Romów bardzo uważnie śledziły proces opracowywania tych strategii, przekazały swe stanowisko lub zastrzeżenia w wielu dokumentach i również oceniły strategie⁽⁶⁾.

2.4 We wszystkich tych analizach stwierdzono poważne braki w strategiach państw członkowskich. Według organizacji społeczeństwa obywatelskiego istotnym problemem są treści horyzontalne i ich niedoskonałości. Jako przykłady braków można tu wymienić:

- a) niedostateczne środki przeciwdziałania dyskryminacji;
- b) brak środków na rzecz „pełnej dostępności”;
- c) brak środków na rzecz uznania i wzmocnienia godności ludzkiej Romów i ich społeczności;
- d) brak środków na rzecz złagodzenia szczególnie rażących różnic i trudności zaobserwowanych w społeczności

romskiej (np. brak środków na rzecz ograniczenia szczególnych trudności, na jakie trafiają romskie kobiety i dzieci);

- e) brak działań mobilizujących i zachęcających Romów, ich społeczność i ich organizacje społeczeństwa obywatelskiego do wdrażania strategii.

2.5 Wspomniane dokumenty analityczne Komisji Europejskiej nie wspominają o podstawowych brakach stwierdzonych w strategiach państw członkowskich. Nie zawarto w nich potępienia, wezwania do złagodzenia lub wyeliminowania licznych, w tym najpoważniejszych, przejawów trudności społecznych, które niekiedy stanowią naruszenie praw człowieka. Nie kładzie się na przykład wystarczająco nacisku na takie przejawy pogwałcenia praw człowieka jak:

- a) nielegalny handel ludźmi rozwijający się na marginesie prostytucji i problem zatrudnienia niewolniczego;
- b) podstawowe prawo kobiet romskich do dysponowania swoim ciałem i swobodnego dostępu do planowanego macierzyństwa, a także niekiedy przymusowa sterylizacja, bez zgody zainteresowanej;
- c) skrajne formy biedy i ubóstwa naruszające prawa człowieka, niezaspokojenie żywotnych potrzeb (np. brak dostępu do wody pitnej lub dostępu do opieki zdrowotnej i infrastruktury higienicznej dla osób żyjących na przedmieściach lub w obozowiskach itd.);
- d) niewystarczające cele i środki walki z rasizmem pozwalające zagwarantować bezpieczeństwo życia i mienia Romów i ich społeczności oraz ich praw, a także wzmocnić ochronę przed rasistowskimi aktami agresji.

2.6 EKES poświęcił dwie opinie strategii ramowej i krajowym strategiom integracji Romów. W poprzedniej opinii⁽⁷⁾ w sprawie poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie poparto strategię ramową, wspomniano – z punktu widzenia przyszłego opracowywania i wdrażania – o konieczności potrójnego podejścia (polityka integracji neutralna wobec rasy i etniczności, polityka wsparcia poprawy pozycji społecznej dla tych, którzy mają poczucie swej przynależności do wspólnoty romskiej i podkreślania ich sukcesów w zakresie integracji społecznej, ogólna polityka antyrasistowska i działania informacyjne) i sformułowano inne propozycje.

2.7 W opinii dodatkowej EKES⁽⁸⁾, odwołując się do opracowania z 2012 r., zwraca uwagę na spadek zaufania zaobserwowany przez czynniki opiniotwórcze w społeczności romskiej i przedstawia w związku z tym propozycje dotyczące zwłaszcza integracji Romów i propagowania ich udziału w życiu publicznym.

⁽²⁾ COM(2011) 173 final.

⁽³⁾ Konkluzje Rady w sprawie unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do roku 2020.

⁽⁴⁾ COM(2012) 226 final.

⁽⁵⁾ SWD(2012) 133 final.

⁽⁶⁾ Analysis of National Roma Integration Strategies (Analiza krajowych strategii integracji Romów), ERPC, marzec 2012 r.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 16–21.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 011 z 15.1.2013, s. 21–26.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet przyznaje, że z żalem, konieczność wydania zalecenia Rady ze względu na sytuację Romów, skutki kryzysu i bardzo różne zaangażowanie państw członkowskich. EKES popiera jego cele, uważa jednak, że zawarty w nim zbiór środków, który można uznać za swego rodzaju minimalny program wdrażania, jest pod pewnymi względami niedopracowany i w niewystarczającym stopniu operacyjny, by umożliwić osiągnięcie celów określonych w dokumencie.

3.2 Zgodnie z uzasadnieniem wniosek Komisji ma na celu „przyspieszenie postępów dzięki zwróceniu uwagi państw członkowskich na szereg konkretnych środków, które mają zasadnicze znaczenie dla skuteczniejszego wdrażania ich strategii”. Komitet ubolewa, że wskazanie tego celu sugeruje jednocześnie, że realizacja celów ramowej strategii na szczeblu europejskim napotyka niezmiennie poważne trudności z punktu widzenia wdrażania i zaangażowania politycznego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

3.3 Komitet zwraca uwagę, że jeżeli nie chcemy ponownie przeoczyć sprzyjającej dla integracji Romów sytuacji politycznej – co byłoby poważnym zagrożeniem zarówno dla celów Unii, jak i dla możliwości zmiany warunków życia zainteresowanych osób – należy przyjąć, w porozumieniu z zainteresowanymi i właściwymi organizacjami Romów i społeczeństwa obywatelskiego i po przeprowadzeniu szeroko zakrojonych konsultacji, listę zaleceń opartych na ambitnym i kontrolowanym systemie analizy faktów, zawierającą wystarczająco konkretne i operacyjne elementy i możliwą do oceny.

3.4 Komitet uważa, że zalecenia polityczne zawarte we wniosku są użyteczne i powinny zostać poparte jako krótka lista interwencji, które bezwzględnie należy zrealizować. Komitet zauważa jednak, że zalecenia te określają zbyt wąskie ramy działań i nie zawsze są wystarczająco ambitne. Proponuje w związku z tym, by koniecznie uzupełnić listę zaleceń o narzędzia kontroli i monitorowania.

3.5 Komitet uważa, że część wniosku dotycząca horyzontalnych środków politycznych jest opracowana niestarannie, i wzywa Radę do rozwinięcia czterech wskazanych dziedzin (walka z dyskryminacją, ochrona kobiet i dzieci romskich, ograniczenie ubóstwa i włączenie społeczne oraz poprawa pozycji społecznej Romów) i do wspierania wdrażania dzięki przedstawieniu oczekiwanych wzorcowych rozwiązań.

3.6 Komitet uważa, że niezadowolający jest przedstawiony w dokumencie argument, według którego „celem wyboru instrumentu niewiążącego jest zapewnienie państwom członkowskim praktycznych wytycznych w kwestii włączenia

społecznego Romów, bez ustanawiania rygorystycznych, wiążących zasad”, gdyż „według ustaleń Komisji nadal brakuje skutecznych i współmiernych środków służących wyeliminowaniu problemów społecznych i gospodarczych znacznej części ludności romskiej w UE”. W obecnej sytuacji kryzysowej, jeśli włączenie społeczne Romów nie jest odpowiednio prowadzone, grupy romskie szczególnie dotknięte segregacją, dyskryminacją i skrajnym ubóstwem ucierpią w szczególności sposób, tym bardziej, że już obecnie kryzys stanowi dla nich nieznośne, niemożliwe do udźwignięcia obciążenie. W związku z tym EKES uważa, że sytuacja ta wymaga od decydentów natychmiastowych i skutecznych rozwiązań i działań, także ze względu na egzekwowanie praw.

3.7 Komitet uważa, że w świetle stwierdzeń zawartych w uzasadnieniu wniosku dotyczącego zalecenia⁽⁹⁾ Rada powinna skorzystać z posiadanych kompetencji i przyjąć wiążące akty prawne, zwłaszcza by zaradzić nagłym potrzebom i skrajnemu ubóstwu, które zagrażają życiu obywateli i przeciwdziałać najbardziej skrajnym skutkom dyskryminacji, rasizmu i antycyganizmu. Konieczność podjęcia takich środków wynika jasno z oczywistych braków na poziomie państw członkowskich w zakresie prawodawstwa i orzecznictwa⁽¹⁰⁾.

4. Konkretnie propozycje

4.1 Komitet sugeruje kompetentnym służbom Unii Europejskiej, by dokonały ponownej oceny tych swoich zadań bezpośrednio związanych ze stosowaniem praw podstawowych Romów i praw mniejszości, których nie dotyczy otwarta metoda koordynacji, zwłaszcza jeśli chodzi o wspomniane kwestie. W związku z tym Komitet uważa za niezbędne, co następuje:

- a) Unia powinna dokładnie określić, jakie są, w ramach jej kompetencji, kryteria służące jej do decydowania o fakcie pogwałcenia praw człowieka drugiej i trzeciej generacji określonych przez ONZ, a przy okazji wyjaśnić także, w jakich wypadkach, gdy podejrzewa ona, że doszło do pogwałcenia praw człowieka, wnosi sprawę do sądu w swej dziedzinie kompetencji.
- b) Unia powinna interpretować i dostosowywać te prawa podstawowe i prawa mniejszości w zależności od sytuacji i od trudności społecznych, które mogą dotknąć Romów w większym stopniu niż średnia.

⁽⁹⁾ „... chociaż państwa członkowskie mają prawną możliwość podejmowania działań w odniesieniu do kwestii integracji Romów, planowane dotychczas środki są niewystarczające. Brak skoordynowanego podejścia w dziedzinie integracji Romów powoduje, że narastają różnice między państwami członkowskimi”.

⁽¹⁰⁾ „Cele wniosku nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez same państwa członkowskie, a tym samym mogą zostać łatwiej osiągnięte poprzez skoordynowane działania na szczeblu UE niż za pomocą inicjatyw krajowych o różnym zakresie, zasięgu i skuteczności”. 2013/0229 (NLE), uzasadnienie.

c) Unia powinna określić, z udziałem Eurostatu i za pomocą statystyk UE dotyczących dochodów i warunków życia (ramy EU-SILC) wskaźniki dochodu i braku, które nie uwzględniają tylko progów skrajnego ubóstwa i biedy, ale także warunki naruszające prawa człowieka i niegodne dla osoby ludzkiej.

d) Komitet uważa, że należy rozciągnąć techniki stosowane dotąd tylko wyjątkowo w tej dziedzinie, np. poza analizą sytuacji ludności biednej, której dochody są niższe od 50 % i 60 % mediany dochodów, przeanalizować trzeba także sytuację ludności, której dochód wynosi 30 % (25 %), albo wykorzystać, poza kompleksowymi wskaźnikami dyskryminacji stosowanymi obecnie, miarę „dyskryminacji marginalnej”, która wskazuje na szczególnie daleko idące wykluczenie w formie braku dzięki bardzo czułym wskaźnikom (takim jak wygoda lub przeludnienie mieszkania).

4.2 Komitet proponuje, by priorytetowo potraktować ochronę tradycji językowych i kulturalnych, które są podstawą tożsamości romskiej, a także ich wspieranie społeczne i finansowe po dokonaniu przeglądu strategii.

4.3 Według Komitetu realizacja krajowych strategii integracji Romów wymaga, by państwa członkowskie ze szczególną uwagą podeszły do kontroli przepisów i orzecznictwa w powiązanych obszarach polityki i by dokonały korekt pod kątem ich ewentualnych skutków antydyskryminacyjnych, tworząc w tym celu skuteczne mechanizmy.

4.4 Aby sprzyjać integracji Romów i ich niezależności materialnej, EKES oczekuje szczególnie od państw członkowskich odpowiedniej reakcji, adekwatnej do potrzeb i stworzenia programów na rzecz zatrudnienia, przedsiębiorczości i szkoleń zawodowych. Komitet wzywa je też do wzmocnienia środków prawnych, które skutecznie zachęciłyby przedsiębiorstwa do zatrudniania Romów. Dla żyjących w segregacji społeczności romskich, w przypadku których wskaźnik zatrudnienia jest długookresowo bardzo niski, a dyskryminacja na rynku pracy bardzo wysoka, trzeba wprowadzić innowacyjne formy polityki zatrudnienia, np. stworzyć dostateczną ilość odpowiednio dostosowanych, tymczasowych miejsc pracy finansowanych ze środków publicznych.

Monitorowanie i ocena

4.5 Komitet ubolewa, że Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej i państwa członkowskie nie określiły jeszcze wskaźników i punktów odniesienia, które są podstawowym warunkiem oceny strategii i programów interwencyjnych, ani metodologii i wymogów w tej dziedzinie warunkujących odpowiednio i niezależnie gromadzenie danych i opis sytuacji⁽¹¹⁾.

Obecne praktyki państw członkowskich w zakresie monitorowania i oceny ograniczają się często do sprawozdań opracowanych bez zastosowania rzetelnej metody oceny, ewentualnie opierającej się na danych liczbowych, i nierzadko przynoszą całkowicie bezpodstawne wyniki.

4.6 Komitet proponuje, by zadania w zakresie oceny powierzano grupom badaczy i instytutom wybranym na podstawie otwartych zaproszeń do składania ofert, profesjonalnym i bez powiązań politycznych, których niezależność należy wzmocnić za pomocą różnych instrumentów prawnych (np. oświadczenia o braku konfliktu interesów, zasady przejrzystości finansowej i wykorzystania funduszy, kontrola społeczności naukowej, nadzór nad metodą pracy itd.)⁽¹²⁾.

Zalecenia polityczne

4.7 Poza podlegającym programowaniu, przejrzystym i właściwym finansowaniem organów ds. równego traktowania, należy wzmocnić również ich sytuację prawną tak, by władze polityczne w jak najmniejszym stopniu mogły wpływać na ich funkcjonowanie, ale by jednocześnie zapewniały do niego warunki. Organy ds. równego traktowania powinny także utrzymywać stałe i ścisłe kontakty z odpowiednimi stowarzyszeniami reprezentującymi Romów, oprócz punktów kontaktowych dla Romów.

4.8 Krajowe punkty kontaktowe dla Romów powinny wypełniać swe zadania w warunkach całkowitej przejrzystości, zarówno w teorii, jak i w praktyce. Ich działalność ma kluczowe znaczenie dla realizacji strategii ramowej. Należy zapewnić, z prawnego punktu widzenia, prawa punktów kontaktowych oraz organów rządowych odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie polityki społecznej dotyczącej Romów, aby mogły one odgrywać rolę strażników, wydawać opinie o procedurach legislacyjnych związanych z polityką rządową dotyczącą m.in. Romów i wywierać na nią wpływ, aby ich wysiłki wzajemnie się nie osłabiały. Punkty kontaktowe dla Romów są zobowiązane do informowania stowarzyszeń przedstawicielskich romskiego społeczeństwa obywatelskiego, co może się wyrażać np. publikacją niezależnych rocznych sprawozdań oceniających, których zawartość nie podlega żadnym wpływom politycznym, a także np. organizacją specjalistycznych konferencji.

4.9 Komitet uważa, że cel określony w punkcie 5.1 wniosku dotyczącego zalecenia, tzn. „państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne środki mające na celu zapewnienie stosowania niniejszego zalecenia najpóźniej do dnia [wpisać datę przypadającą 24 miesiące od publikacji] oraz powinny powiadamiać Komisję o wszelkich środkach podejmowanych do tego czasu zgodnie z niniejszym zaleceniem” jest trudny do zrealizowania. Należałoby czuwać nad tym, by państwa członkowskie nie były zwalniane z obowiązku wdrażania strategii ramowej UE i z ich

⁽¹¹⁾ Punkt 4.4 wniosku dotyczącego zalecenia.

⁽¹²⁾ Oceniający musi złożyć oświadczenie o braku konfliktu interesów, w którym stwierdza, że nie jest zatrudniony przez żaden rząd i że nie korzysta ze środków publicznych, co mogłoby szkodzić niezależności wyników oceny.

własnych zobowiązań. Istotnie, wniosek w swej obecnej treści jest tylko częścią szerszego systemu wymogów określonego w strategii ramowej w ogólnym kontekście; system ten ma być oceniany corocznie przez Komisję.

Integracja Romów i ich udział w życiu publicznym

4.10 Zdaniem wielu ekspertów i romskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego podzielających częściowo w tym względzie ocenę Komisji Europejskiej – obecne działania i mechanizmy pomocowe państw członkowskich nie pozwalają, w pewnych wypadkach, wystarczająco skutecznie podejść do kwestii integracji Romów. Ich punktem wyjścia i myślą przewodnią nie zawsze jest podejście oparte na prawach człowieka⁽¹³⁾. Niestety, w międzyczasie w wielu krajach stwierdzono nasilenie wykluczenia Romów. Głównym powodem tej sytuacji jest stała dyskryminacja Romów, głęboko zakorzeniony antycyganizm, który nie jest przedmiotem należytej uwagi ze strony organów zobowiązanych do stosowania prawa. Jak wskazano w uzasadnieniu wniosku dotyczącego zalecenia, „istotą problemu jest istnienie ścisłych powiązań między dyskryminacją i wykluczeniem społecznym, których doświadczają Romowie”⁽¹⁴⁾.

4.11 Zdaniem Komitetu likwidacja wzajemnie negatywnych skutków tych mechanizmów musi być głównym celem wszelkich działań integracyjnych. W tym kontekście głównymi instrumentami są zwłaszcza integracja Romów i wspieranie ich udziału w życiu publicznym, a także niezależność organizacji romskich i rozwój ich potencjału. Jest to możliwe tylko w warunkach kultury szczerzej akceptacji, gdzie polityka wobec Romów rzeczywiście bierze za punkt wyjścia samych zainteresowanych i gdzie Romowie nie są traktowani tylko jako beneficjenci, ale również jako równoprawne podmioty, których udział jest niezbędny. Trzeba zmienić dawne paternalistyczne podejście, w którym działania były określane przez elementy opiniotwórcze i głównych decydentów w społeczeństwie. Należy uznać i zaakceptować Romów jako odpowiedzialnych członków społeczeństwa, którzy mogą i chcą aktywnie wpływać na swój los.

4.12 Komitet odsyła do swej poprzedniej opinii⁽¹⁵⁾, w której informował, na podstawie jednego z badań, o znacznym niezadowoleniu, pewnej frustracji i nieufności wielu rzeczników społeczności romskiej i organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich przedstawicieli. Zgodnie z tą opinią, pomimo deklaracji intencji, „organizacje przedstawicielskie zainteresowanych stron nie zostały odpowiednio włączone w proces strategicznego planowania, że nie stworzono podstawowych mechanizmów uczestnictwa czy że trwające obecnie procesy nie zdołały wzbudzić

wystarczającego zaufania wśród przedstawicieli zainteresowanych osób z powodu dyskryminacji i segregacji, istniejącej niekiedy od stuleci”. Badanie przeprowadzone w tym samym czasie przez ERPC zawiera takie same wnioski⁽¹⁶⁾.

4.13 Co do zmiany podejścia społecznego i decyzyjnego, Komitet zauważa, że procesu tego nie można prowadzić bez udziału Romów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które pracują wraz z nimi nad tworzeniem, wdrażaniem i oceną działań na wszystkich poziomach. Komitet uważa, że niezbędne jest określenie wskaźników pozwalających odpowiednio mierzyć stopień integracji i uczestnictwa Romów (np. administracja lokalna lub centralna, dane dotyczące kształcenia, stopień udziału we wdrażaniu programów itd.).

4.14 Komitet sugeruje rozszerzenie ram koncepcyjnych współpracy, przyjęcie kultury porozumienia wychodzącej poza zwykłe konsultacje, stworzenie platformy stałego dialogu (również na szczeblu lokalnym) oraz mechanizmów organizacyjnych przystosowanych do współpracy, nadanie większej przejrzystości decyzjom władz publicznych (na poziomie lokalnym) i uzasadnianie decyzji (z zaznaczeniem rozbieżności opinii i wyników głosowania); Komitet oczekuje realizacji takich kroków.

4.15 Komitet proponuje, by – jak to już wcześniej wskazano – zapewnić fundusze pomocowe (np. jako część programu „Europa dla Obywateli”) przeznaczone na integrację i poprawę pozycji społecznej Romów oraz na rozwijanie potencjału ich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Program operacyjny EFS, a dokładniej gwarancja programów wsparcia związanych z pomocą techniczną, byłby również istotny dla rozwoju potencjału instytucjonalnego organizacji romskich.

4.16 Decydenci muszą wyraźnie zdystansować się wobec niepokojących deklaracji odnoszących się do Romów, zabarwionych rasizmem, przemocą i jawnie dyskryminacyjnych. Istnieje konieczność napiętnowania oraz otwartego i spójnego monitorowania zjawisk rasistowskiej przemocy i nienawistnych wystąpień, a także opracowania narzędzi prawnych, administracyjnych, regulacyjnych i upowszechniających, które pozwolą skutecznie przeciwdziałać tym zjawiskom. Na środowiskach opiniotwórczych, zwłaszcza na elicie politycznej i medialnej, spoczywa szczególna odpowiedzialność w tej dziedzinie. Komitet proponuje prowadzenie systematycznych badań nad uprzedzeniami w ramach jednolitej metodologii oraz stworzenie narzędzi pozwalających, w razie stwierdzenia negatywnych tendencji, na wspieranie działań publicznych w tej dziedzinie lub ich wdrażanie oraz zwiększenie wysiłków w tym kierunku.

⁽¹³⁾ COM(2012) 226 final, SWD(2012) 133 final, Analysis of National Roma Integration Strategies (Analiza krajowych strategii integracji Romów), ERPC, marzec 2012 r.

⁽¹⁴⁾ Koalicja na rzecz europejskiej polityki wobec Romów (ERPC) zaleca, by krajowe strategie integracji Romów oparte były głównie na dążeniu do wykorzenienia antycyganizmu. Choć likwidacja różnic w dziedzinie dochodów, zdrowia i edukacji jest istotna, niemożliwe będą tu postępy, jeżeli wykorzenienie antycyganizmu nie stanie się priorytetem krajowych strategii integracji Romów. Analiza końcowa ERPC.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 011 z 15.1.2013 s. 21–26.

⁽¹⁶⁾ „(...) znaczna większość respondentów z różnych państw członkowskich opisała proces opracowywania krajowych strategii integracji Romów jako nieprzejrzysty. W większości przypadków zasady udziału zainteresowanych stron, a zwłaszcza Romów, nadal pozostają niejasne w odniesieniu do wdrażania tych krajowych strategii”. Analysis of National Roma Integration Strategies (Analiza krajowych strategii integracji Romów), ERPC, marzec 2012 r.

4.17 Komitet zwraca uwagę państw członkowskich na fakt, iż aby przeciwdziałać istniejącej od pokoleń segregacji i dyskryminacji ciężącej na wszystkich wymiarach życia zainteresowanych, nie wystarczy wdrożyć programy w formie projektów skupionych wokół danej problematycznej dziedziny. Niezbędne jest dziś przyjęcie podejścia systemowego w dążeniu do celów strategii.

Bruksela, 17 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia

COM(2013) 430 final – 2013/0202 (COD)

(2014/C 67/23)

Sprawozdawca: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Parlament Europejski, w dniu 1 lipca 2013 r., oraz Rada, w dniu 8 lipca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 149 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia

COM(2013) 430 final – 2013/0202 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 17 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 174 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet popiera wniosek Komisji w sprawie utworzenia europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia, która będzie stanowić platformę umożliwiającą porównywanie ich wyników na poziomie europejskim, określanie najlepszych praktyk i promowanie wzajemnego uczenia się w celu zwiększenia zdolności i efektywności służb.

1.2 Komitet zauważa, że na poziomie regionalnym istnieją już dobrze funkcjonujące struktury, w tym sieci ośrodków monitorowania rynku pracy, które skutecznie przyczyniają się do osiągnięcia wspólnych celów UE w zakresie zatrudnienia wytyczonych w strategii „Europa 2020”. Zaleca, by Komisja i państwa członkowskie, w pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości i różnorodności wewnątrz UE, nawiązały bardziej skoordynowane stosunki między publicznymi służbami zatrudnienia a regionalnymi ośrodkami monitorowania.

1.3 Komitet, zgodnie z ustaleniami określonymi w Programie na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, uznaje ważną rolę publicznych służb zatrudnienia w realizacji priorytetów zmierzających do wzmocnienia czterech elementów modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*).

1.4 Komitet zaleca, by Komisja jasno określiła w swoim dokumencie powiązania między nowo utworzoną europejską siecią publicznych służb zatrudnienia a Komitetem Zatrudnienia, oraz by jasno sformułowała istotę i cel rozpatrywanych koncepcji modernizacji publicznych służb zatrudnienia, które nie powinny mieć wiążącego charakteru.

1.5 Komitet uważa, że analiza porównawcza publicznych służb zatrudnienia, z wykorzystaniem wskaźników ilościowych i jakościowych mających na celu ocenę ich wyników, stanowi użyteczną formą współpracy. EKES popiera przede wszystkim wykorzystanie wskaźników statystycznych do oceny wyników i skuteczności służb zatrudnienia oraz aktywnej polityki zatrudnienia. Jednakże Komitet podkreśla, że otrzymanym efektem miałyby być poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i ich aktywizacja pod kątem trwałego powrotu na rynek pracy i harmonijnych przejść w jego obrębie.

1.6 Jeżeli chodzi o przyjęcie ram ogólnych i aktów delegowanych, Komitet zaleca, by Komisja jasno określiła w swoim dokumencie, co będzie treścią tych aktów. Komitet sugeruje, by dokładniej określić treść wniosku, tak by zawierał on listę podstawowych wskaźników ram ogólnych. Akty delegowane powinny następnie uzupełniać inne niż istotne elementy tych podstawowych wskaźników, zgodnie z art. 290 TFUE.

1.7 EKES wzywa Komisję do jasnego określenia roli każdego z partnerów w kontekście art. 4 pt. „Współpraca”. Omawiany wniosek nie powinien ograniczać roli partnerów społecznych do roli „partnerów stowarzyszonych”, lecz przeciwnie – powinien wzmocniać ich wpływ w procesie modernizacji publicznych służb zatrudnienia. Wniosek powinien również przedstawić rolę społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o zasadę partnerstwa.

1.8 Komitet zaleca również, by przy formułowaniu wniosków i zaleceń dotyczących europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia uczestniczyły wszystkie zainteresowane strony.

1.9 Komitet zaleca, by Komisja zaapelowała do państw członkowskich – jeśli chcą one pomyślnie dostosować modele organizacyjne, cele strategiczne i procesy związane z publicznymi służbami zatrudnienia do szybko zmieniających się warunków – o stworzenie ram technicznych, kadrowych i finansowych z myślą o zwiększeniu zdolności tych służb i umożliwieniu im wypełniania nowych wielofunkcyjnych ról.

1.10 EKES jest przekonany, że nowe kompetencje publicznych służb zatrudnienia, zwłaszcza w dziedzinie aktywnej polityki zatrudnienia, muszą znaleźć odzwierciedlenie w ich odpowiedniej zdolności i wsparciu finansowym. Środki przeznaczone z tytułu programu EaSI⁽¹⁾ powinny być zachowane, a ich finansowanie utrzymane.

1.11 EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski i zobowiązania wszystkich zainteresowanych stron uczestniczących w konferencji na temat zatrudnienia młodzieży w dniu 3 lipca 2013 r. w Berlinie.

2. Wstęp

2.1 Strategia „Europa 2020”⁽²⁾ wyznaczyła dla wszystkich państw członkowskich wspólny ambitny cel osiągnięcia do 2020 roku 75 %-owej stopy zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 20–64 lat. Publiczne służby zatrudnienia mają do odegrania centralną rolę w osiągnięciu tego celu.

2.2 Wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia do roku 2020⁽³⁾ uznają publiczne służby zatrudnienia za centralne podmioty, które odgrywają kluczową rolę w realizacji wytycznej nr 7, dotyczącej zwiększenia udziału w rynku pracy, i wytycznej nr 8, dotyczącej rozwijania zasobów wykwalifikowanej siły roboczej. Ten wkład publicznych służb zatrudnienia w wypełnianie strategii „Europa 2020”, nazwany „*Making the employment guidelines work*” [„Realizacja wytycznych dotyczących zatrudnienia”], jest osadzony w konkluzjach przyjętych na posiedzeniu szefów publicznych służb zatrudnienia w Budapeszcie w dniach 23-24 czerwca 2011 roku.

2.3 Polityka zatrudnienia i rynku pracy pozostaje nadal w gestii państw członkowskich, które są również odpowiedzialne za organizację, zatrudnianie personelu i funkcjonowanie publicznych służb zatrudnienia. Jednakże obecna metoda dobrowolnej współpracy państw członkowskich, zapoczątkowana w 1997 r. przez utworzenie nieformalnej grupy doradczej⁽⁴⁾ publicznych służb zatrudnienia, już wyczerpała swoje możliwości i nie odpowiada aktualnym potrzebom i wyzwaniom. Brakuje mechanizmu wczesnego wykrywania słabych wyników i ewentualnych związanych z tym problemów struk-

turalnych, brakuje również systematycznej informacji na temat wyników istniejących analiz porównawczych i wzajemnego uczenia się.

2.4 Nieformalne spotkanie ministrów zasiadających w Radzie Ds. Zatrudnienia i Polityki Społecznej (EPSCO) w Dublinie w dniach 7–8 lutego 2013 r.⁽⁵⁾ zaowocowało wnioskiem, iż intensywniejsza i lepiej ukierunkowana współpraca między publicznymi służbami zatrudnienia prowadziłaby do lepszej wymiany najlepszych praktyk. Wezwano zatem Komisję do przygotowania szczegółowego wniosku w sprawie inicjatywy dotyczącej „wzajemnego uczenia się”.

2.5 Komisja Europejska opublikowała w dniu 17 czerwca 2013 r. wniosek w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady, który nawiązuje do inicjatywy przewodniej pt. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”⁽⁶⁾ oraz pakietu dotyczącego zatrudnienia⁽⁷⁾ z 2012 r., w którym proponuje sformalizowanie współpracy publicznych służb zatrudnienia oraz stworzenie europejskiej sieci tych służb.

2.6 Sieć powinna działać w latach 2014–2020 w powiązaniu z realizacją strategii „Europa 2020”. Po czterech latach funkcjonowania sieć zostanie ponownie przeanalizowana i oceniona. Będzie ona finansowana ze środków programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI), a pracę sekretariatu zapewni Komisja Europejska z istniejących zasobów kadrowych.

2.7 Środki zachęcające wprowadzone przez sieć powinny przyczynić się do:

- realizacji strategii „Europa 2020” i jej głównych celów w zakresie zatrudnienia;
- poprawy funkcjonowania rynków pracy w UE;
- lepszej integracji rynków pracy;
- większej mobilności geograficznej i zawodowej;
- walki z wykluczeniem społecznym i integracji osób wykluczonych z rynku pracy.

2.8 Podczas pierwszych dyskusji prowadzonych na posiedzeniu Rady w lipcu 2013 r. większość państw członkowskich z zadowoleniem przyjęła propozycję Komisji, a do ustanowionych celów odniosła się pozytywnie. Wątpliwości dotyczyły przede wszystkim wzajemnych powiązań z pracami Komitetu Zatrudnienia i możliwego nakładania się zadań, zbyt dużych kompetencji Komisji Europejskiej, treści aktów delegowanych i niejasności w finansowaniu.

(1) Program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI), który obejmuje trzy istniejące programy i rozszerza ich zakres: Progress, Eures i Europejski Fundusz Mikrofinansowania Progress.

(2) COM(2010) 2020 final.

(3) Decyzja Rady 2010/707/UE z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich.

(4) Nieformalna grupa doradcza Komisji Europejskiej – HoPES (Szefowie Publicznych Służb Zatrudnienia).

(5) Nieformalne spotkanie EPSCO, Dublin, 7–8 lutego 2013 r.

(6) COM(2010) 682 final.

(7) COM(2012) 173 final.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje wszelkie inicjatywy Komisji Europejskiej zmierzające do realizacji celów strategii „Europa 2020” w dziedzinie zatrudnienia i rynku pracy, ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi, rozwijania umiejętności i dostosowania ich do potrzeb przedsiębiorstw i pracowników oraz promowania mobilności geograficznej i zawodowej.

3.2 Biorąc pod uwagę powagę sytuacji, zwłaszcza w niektórych państwach członkowskich, rosnące bezrobocie, zwłaszcza o charakterze długotrwałym oraz wśród młodzieży, EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą utworzenia europejskiej sieci publicznych służb zatrudnienia, która stanowić będzie platformę umożliwiającą porównywanie ich wyników na poziomie europejskim, określanie najlepszych praktyk i wspieranie wzajemnego uczenia się w celu zwiększenia zdolności i skuteczności usług.

3.3 Pewna liczba państw członkowskich będących pod presją długoterminowych wyzwań związanych z globalnymi i technologicznymi zmianami i starzeniem się siły roboczej, a także pod presją pilnych działań krótkoterminowych mających na celu zwalczanie skutków spowolnienia gospodarczego, już teraz z większym lub mniejszym powodzeniem modernizuje swoje publiczne służby zatrudnienia oraz przeprowadza ich restrukturyzację, centralizując je lub – przeciwnie – poddając je decentralizacji, rozszerzając zakres ich działania i starając się wykorzystywać w pełni ich potencjał.

3.4 EKES uważa, że należy koniecznie dostosować publiczne służby zatrudnienia do nowych wymogów rynku pracy, związanych ze starzeniem się siły roboczej, rozwojem „srebrnej” i „zielonej” gospodarki, nowymi umiejętnościami i nowymi potrzebami młodego pokolenia, rozwojem ICT i innowacji technologicznych oraz rosnącym niedopasowaniem podaży i popytu umiejętności.

3.5 Publiczne służby zatrudnienia muszą równocześnie stawiać czoła wyzwaniom krótkoterminowym i długoterminowym. Muszą natychmiast reagować elastycznie i kreatywnie na ogólne zmiany w ich otoczeniu, łączyć krótkoterminowe interwencje z trwałymi rozwiązaniami i przewidywać zagrożenia społeczne.

3.6 EKES jest przekonany, że te nowe zadania publicznych służb zatrudnienia, zwłaszcza w ramach aktywnych polityk zatrudnienia, muszą znaleźć odzwierciedlenie w odpowiednim potencjale i wsparciu finansowym tych służb. Sytuacja w niektórych państwach członkowskich wydaje się jednak zmierzać w przeciwnym kierunku, zwłaszcza w okresie cięć budżetowych i środków oszczędnościowych. Tymczasem w obecnym okresie środki na funkcjonowanie publicznych służb zatrudnienia powinny być zwiększone, szczególnie w odniesieniu do zapewnienia wystarczającego personelu, w celu zapewnienia wysokiej jakości monitorowania prowadzącego do tworzenia ofert pracy. Dobrze funkcjonujące publiczne służby zatrudnienia w przyszłości powinny przekształcić się w ośrodki kompetencji.

3.7 W 2010 r. Eurofound (Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy) opracowała na wniosek EKES-u notatkę informacyjną w sprawie finansowania i realizacji aktywnych programów rynku pracy w czasie kryzysu⁽⁸⁾, opisującą na przykładzie wybranych dziesięciu krajów zmieniającą się interakcję między czynną i bierną polityką zatrudnienia oraz zmiany w wydatkach w stosunku do PKB ze szkodą dla działań aktywizacyjnych (w szczególności w krajach z szybko rosnącym bezrobociem).

3.8 Celem wniosku Komisji jest wspieranie współpracy między państwami członkowskimi, za pomocą *środków zachęcających* (w rozumieniu art. 149 TFUE), zapewnianie lepszej integracji i funkcjonowania rynków pracy w UE, przyczynianie się do lepszej mobilności geograficznej i zawodowej oraz walka z wykluczeniem społecznym.

3.9 Zadaniem nowo utworzonej sieci będzie zwłaszcza opracowanie i wdrożenie ogólnoeuropejskich systemów analizy porównawczej publicznych służb zatrudnienia, organizowanie pomocy wzajemnej, przyjmowanie i wdrażanie koncepcji modernizacji i wzmocnienia publicznych służb zatrudnienia w kluczowych obszarach oraz przygotowywanie raportów w dziedzinie zatrudnienia.

3.10 Wniosek Komisji nawiązuje do szeregu wcześniejszych działań i badań koncentrujących się na modelach biznesowych publicznych służb zatrudnienia, systemach pomiaru wyników tych służb i ich roli w kontekście modelu flexicurity, przewidywaniu potrzebnych kompetencji i na zdolności ludzi do przystosowywania się do nowych zawodów.

3.11 EKES jest przekonany, że działalność publicznych służb zatrudnienia nigdy więcej nie może być kwestią zwykłej rutyny⁽⁹⁾. Publiczne służby zatrudnienia będą stopniowo musiały zmienić się w wielofunkcyjne agencje ułatwiające różne rodzaje przejść na rynku pracy w obrębie UE: między studiami i pierwszym miejscem pracy oraz między różnymi karierami zawodowymi. Publiczne służby zatrudnienia muszą zapewniać interakcje między podmiotami rynku pracy i zachęcać je do współpracy i innowacji. Muszą też ściśle współpracować z publicznymi i prywatnymi partnerami⁽¹⁰⁾ oraz zapewnić zgodność podmiotów rynku pracy z prowadzoną w tym samym obszarze polityką.

3.12 Komitet uważa, że publiczne służby zatrudnienia powinny bardziej koncentrować się na aspektach związanych z ofertą zatrudnienia, bez podważania ich roli w zakresie wypłacania świadczeń, gdyż pracodawcy borykają się z rosnącym

⁽⁸⁾ Zob. John Hurly, *Finansowanie i funkcjonowanie aktywnych programów rynku pracy w trakcie kryzysu*, Eurofound 2010 r.

⁽⁹⁾ Zob. Wkład publicznych służb zatrudnienia w strategię „UE 2020”, dokument w sprawie strategii publicznych służb zatrudnienia na okres do 2020 r., 2012.

⁽¹⁰⁾ Inicjatywa UE „PARES” – partnerstwo między publicznymi i prywatnymi służbami zatrudnienia podjęte przez Komisję Europejską jako działanie priorytetowe, zgodnie z komunikatem pt. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” z 2011 r.

problemem rekrutacji i uzyskania niezbędnych pracowników. W szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa często wymagają bardziej intensywnego wsparcia publicznych służb zatrudnienia i dlatego należy wzmocnić współpracę pomiędzy nimi a przedsiębiorstwami.

3.13 Nawet w czasach wysokiego bezrobocia wciąż istnieje rozdział między popytem umiejętności i potrzebami rynku pracy. Za pośrednictwem sieci HoPES⁽¹¹⁾ publiczne służby zatrudnienia są obecnie zaangażowane w dyskusje i konsultacje na temat roli umiejętności w kontekście społeczno-gospodarczym. Chodzi o połączenie świata pracy i edukacji oraz ustanowienie wspólnego języka kompetencji i umiejętności. Dla publicznych służb zatrudnienia oznacza to budowanie partnerstwa z różnymi zainteresowanymi stronami oraz zapewnienie równowagi między popytem umiejętności i popytem na nie w kontekście coraz bardziej złożonych lokalnych rynków pracy⁽¹²⁾.

3.14 Komitet uznaje wyjątkową rolę publicznych służb zatrudnienia w realizacji wszystkich elementów modelu *flexicurity*. Badania nad rolą publicznych służb zatrudnienia w stosunku do modelu *flexicurity* na europejskich rynkach pracy⁽¹³⁾ na przykładach dobrych praktyk pokazują, że publiczne służby zatrudnienia są świadome konieczności nowego podejścia do swoich usług i że przyjęły one szereg strategii i środków na rzecz promowania modelu *flexicurity*. Powinny one nadal koncentrować się na rozwijaniu swoich zdolności, by mogły wypełnić swą rolę pośredników i podmiotów oceniających model *flexicurity*.

3.15 EKES uważa, że publiczne służby zatrudnienia powinny przede wszystkim koncentrować się na tych osobach lub grupach pracowników, które są najtrudniejsze do ułokowania na rynku pracy i mają specyficzne potrzeby. Chodzi tu o długotrwale bezrobotnych, starszych pracowników, o kobiety, młodzież, osoby niepełnosprawne oraz migrantów. W tym kontekście należy konsekwentnie stosować środki przeciwko dyskryminacji i zapewnić ich monitorowanie.

3.16 W związku ze zwalczaniem w całej Europie wysokiego bezrobocia wśród młodzieży EKES podkreśla również istotną rolę publicznych służb zatrudnienia w realizacji inicjatywy „gwarancji dla młodzieży” oraz z zadowoleniem przyjmuje

zobowiązanie Szefów Publicznych Służb Zatrudnienia (HoPES), przyjęte na konferencji w sprawie zatrudnienia młodzieży dnia 3 lipca 2013 r. w Berlinie, do odgrywania kluczowej roli w promowaniu zatrudnienia młodzieży w Europie, zwiększenia skuteczności działań tych służb i wzmocnienia współpracy z innymi zainteresowanymi stronami⁽¹⁴⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Europejska sieć publicznych służb zatrudnienia, zgodnie z omawianym projektem decyzji, powinna działać w ścisłej współpracy z Komitetem Zatrudnienia i przyczyniać się do jego pracy poprzez dostarczanie informacji i sprawozdań z realizacji polityki zatrudnienia. EKES uważa, że funkcja doradcza sieci i jej związek z Komitetem Zatrudnienia powinny być w tekście decyzji wyraźnie określone. Sieć będzie świadczyć usługi doradztwa i koordynacji działań i jej ustanowienie nie może być uznane jedynie za krok w kierunku zharmonizowania struktury publicznych służb zatrudnienia czy systemów społecznych.

4.2 EKES nie może ignorować faktu, że na poziomie regionalnym istnieją już dobrze funkcjonujące struktury, w tym regionalne sieci ośrodków monitorowania rynku pracy, które skutecznie przyczyniają się do osiągnięcia wspólnych celów UE w zakresie zatrudnienia wytyczonych w strategii „Europa 2020”.

Aby zapewnić bardziej skoordynowane stosunki między publiczną służbą zatrudnienia a ośrodkami monitorowania, EKES zwraca uwagę na potrzebne:

- a) uzgodnienia, które ośrodkom monitorowania z sektora publicznego, prowadzonym bezpośrednio przez regiony, umożliwią udział w sieci europejskiej;
- b) lepsze połączenie między europejską siecią regionalnych ośrodków monitorowania zatrudnienia a europejską siecią publicznych służb zatrudnienia;
- c) uzgodnienia w zakresie członkostwa w europejskiej sieci i dostępu do niej, dotyczące tych ośrodków monitorowania rynku pracy z sektora prywatnego i ośrodków monitorowania rynku pracy z sektora publicznego, które nie są bezpośrednio prowadzone przez regiony, lecz działają zgodnie z ich instrukcjami i pracują nad osiągnięciem wytyczonych przez nie celów;
- d) wszelkie inne przepisy poprawiające funkcjonowanie istniejących struktur i połączenia między nimi, tak by wykorzystać wszystkie dostępne instrumenty do zaangażowania władz wszystkich poziomów i podejmowania działań na wszystkich szczeblach – krajowym, regionalnym i lokalnym.

4.3 Finansowanie rozszerzonej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia będzie zapewnione przez sekcję PROGRESS europejskiego programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI) w latach 2014–2020. Omawiany wniosek legislacyjny ma neutralny wpływ na budżet i nie wymaga dodatkowych zasobów ludzkich. W projektach realizowanych przez sieć lub projektach ukierunkowanych na działania

⁽¹¹⁾ Zob. *The Case for Skills: A Response to the Recommendations regarding the Future Role of Public Employment Services under the New Skills for New Jobs Agenda* [„Pochwała umiejętności: Odpowiedzi na zalecenia dotyczące przyszłej roli publicznych służb zatrudnienia w świetle Programu na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”], Europejska Sieć Szefów Publicznych Służb Zatrudnienia, wrzesień 2011 r.

⁽¹²⁾ Zob. R.A. Wilson, *Anticipating skills needs of the labour force and equipping people for new jobs: which role for public employment services in early identification of skill needs and labour up-skilling?* [„Przewidywanie umiejętności siły roboczej i wyposażenia ludzi w umiejętności potrzebne w nowych miejscach pracy: rola publicznych służb zatrudnienia we wczesnym określaniu potrzeb w zakresie umiejętności i w szkoleniu pracowników”] – sprawozdanie dla Komisji Europejskiej. Coventry: Duński Instytut Technologiczny/ÖSB Consulting/Instytut Badań nad Zatrudnieniem w Warwick, 2010.

⁽¹³⁾ *The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets* [„Rola publicznych służb zatrudnienia w stosunku do modelu *flexicurity* na europejskich rynkach pracy”] – raport końcowy pt. „Policy and Business Analysis”, Duński Instytut Technologiczny/ÖSB Consulting/Uniwersytet w Tilburgu/Uniwersytet Leeds Metropolitan, marzec 2009 r.

⁽¹⁴⁾ Konferencja na temat zatrudnienia młodzieży [Konferenz zur Jugendbeschäftigung], 3 lipca 2013 r. w Berlinie, wkład HoPES.

z zakresu wzajemnego uczenia się, a następnie konkretnie wdrażanych przez poszczególne publiczne służby zatrudnienia, państwa członkowskie mają dostęp do finansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz programu ramowego „Horyzont 2020”. EKES uważa za najważniejsze, aby przydział środków z funduszy strukturalnych został zachowany i by finansowanie miało trwały charakter. Nowe kompetencje publicznych służb zatrudnienia, zwłaszcza w dziedzinie aktywnej polityki zatrudnienia, muszą znaleźć odzwierciedlenie w ich zdolnościach i wsparciu finansowym.

4.4 W art. 3 wniosku zdefiniowane są inicjatywy sieci.

- Art. 3 ust. 1 lit. a) odnosi się do opracowywania i wdrażania ogólnounijnych systemów analizy porównawczej opartej na dowodach wśród służb zatrudnienia publicznego w oparciu o stosowanie wskaźników ilościowych i jakościowych służących do oceny wyników publicznych służb zatrudnienia i gromadzenia dowodów w celu ustanowienia odpowiedniego mechanizmu wzajemnego uczenia się.
- EKES zasadniczo zgadza się z treścią artykułu. Komitet uważa, że analiza porównawcza publicznych służb zatrudnienia z wykorzystaniem wskaźników ilościowych i jakościowych służących do oceny wyników tych służb jest użyteczną formą współpracy. EKES popiera przede wszystkim wykorzystanie wskaźników statystycznych do oceny wyników i skuteczności służb zatrudnienia oraz aktywnej polityki zatrudniania. Wskaźniki wejściowe (np. budżet) powinny być wykorzystane raczej jako wskaźniki kontekstowe. Do innych wskaźników, które Komitet uznaje za odpowiednie, należy na przykład liczba zarejestrowanych osób (według kraju), łączna liczba pośredników oraz ich liczba na jednego kandydata, stopień powrotu do pracy i pozostanie w stosunku pracy obserwowane po 3 i 6 miesiącach, średni czas trwania bezrobocia, wskaźnik zgodności podaży i popytu ofert pracy, długość zatrudnienia i rodzaj zatrudnienia po zakończeniu aktywnej polityki zatrudnienia, liczba procentowa pracowników uczestniczących w programach szkoleniowych, poniesione koszty lub liczba pracowników z UE i spoza UE.
- Należy przyznać priorytet tym, którzy są najbardziej oddaleni od rynku pracy, oraz analizować i oceniać wyniki uzyskiwane przez urzędy pracy w obszarach o porównywalnych warunkach w odniesieniu do stopy bezrobocia i dynamiki gospodarki.
- Art. 3 ust. 1 lit. c) dotyczy przyjęcia i wdrożenia przez sieć koncepcji modernizacji i wzmocnienia publicznych służb zatrudnienia w głównych obszarach.

Komitet zaleca doprecyzowanie tekstu, aby było jasne, że sieć publicznych służb zatrudnienia rzeczywiście będzie pełnić tylko rolę doradczą. Komitet uważa za konieczne, aby zaznaczono we wspomnianym artykule, jaki powinien być charakter i cel rozpatrywanych koncepcji modernizacji publicznych służb zatrudnienia. Według Komitetu w żadnym przypadku nie mogą mieć one obligatoryjnego charakteru.

4.5 Art. 4 pt. „Współpraca” dotyczy współpracy i wymiany informacji z zainteresowanymi podmiotami na rynku pracy,

w tym z innymi dostawcami usług zatrudnienia. Komitet uważa, że w tekście powinna być jaśniej opisana rola poszczególnych podmiotów.

4.5.1 EKES podkreśla, że partnerzy społeczni odgrywają kluczową rolę na rynku pracy, ich rola w modernizacji publicznych służb zatrudnienia jest niezastąpiona i powinni oni zajmować w nowej strukturze odpowiednie miejsce. W swoim dokumencie roboczym w sprawie roli partnerów społecznych w procesie zarządzania publicznymi służbami zatrudnienia, zwłaszcza w czasach kryzysu, Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) wyraźnie pokazuje na przykładzie czterech państw członkowskich UE, że wraz ze zmieniającą się strukturą publicznych służb zatrudnienia zmienia się rola, udział i wpływ partnerów społecznych. Podczas gdy w Austrii zwiększa się ich *modus operandi*, w szczególności na poziomie regionalnym, w Niemczech i Danii ich wpływ maleje i pełnią one raczej rolę doradczą niż współdecyzyjną. W Wielkiej Brytanii historycznie brakuje instytucjonalnego zaangażowania partnerów społecznych⁽¹⁵⁾. Dlatego też Komitet przyjmuje z zadowoleniem cały szereg inicjatyw europejskich partnerów społecznych w ramach ich wspólnych programów pracy⁽¹⁶⁾.

4.5.2 W tym kontekście EKES zwraca uwagę na niekorzystne zmiany w nowej decyzji Komisji nr 2012/733/UE dotyczącej EURES-u. Na kwietniowym posiedzeniu Komitetu Doradczego ds. Swobodnego Przepływu Pracowników⁽¹⁷⁾ przedstawiciele partnerów społecznych wyrażali poważne obawy, że rola partnerów społecznych w przyszłości ograniczy się do roli partnerów stowarzyszonych.

4.5.3 EKES w szeregu opinii poparł wezwanie Komisji dotyczące budowania partnerstwa między wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu wspierania nowych miejsc pracy, wzrostu zatrudnienia, rozwoju umiejętności i walki z wykluczeniem społecznym. W szczególności w kontekście walki z wysokim bezrobociem wśród młodzieży w Europie EKES podkreślił rolę instytucji edukacyjnych, agencji konsultacyjnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego (organizacje młodzieżowe, ruchy kobiece, organizacje wspierające osoby niepełnosprawne itp.), rodzin i poszczególnych osób, ponieważ jest to jedyny sposób na wspólne i kompleksowe zajęcie się sytuacją na europejskich rynkach pracy.

4.5.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje również zacieśnienie partnerstwa między służbami zatrudnienia (PARES)⁽¹⁸⁾ w celu promowania dialogu na szczeblu UE, mającego na celu ułatwienie przejścia na rynku pracy. Rynek pracy staje się coraz bardziej skomplikowane i wszystkie podmioty w służbach zatrudnienia muszą współpracować. Komitet popiera także program Komisji Europejskiej dotyczący *dialogu między publicznymi służbami zatrudnienia* mający na celu promowanie wzajemnego uczenia się.

⁽¹⁵⁾ J. Timo Weishaup, *Labour Administration and Inspection Programme: Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe* [„Program administracji i inspekcji pracy: Partnerzy społeczni i zarządzanie publicznymi służbami zatrudnienia: Tendencje i doświadczenia z Europy Zachodniej”], 2011.

⁽¹⁶⁾ Autonomiczne porozumienie o zintegrowanych rynkach pracy (2010) – na podstawie wspólnej analizy głównych czynników na rynku pracy (2009).

⁽¹⁷⁾ Zob. protokół z posiedzenia Komitetu Doradczego ds. Swobodnego Przepływu Pracowników, 12 kwietnia 2013 r., Bruksela.

⁽¹⁸⁾ PARES jest jednym z działań towarzyszących Komisji Europejskiej w ramach inicjatywy przewodniej pt. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” w celu promowania modelu *flexicurity*.

4.6 Zgodnie z art. 7 dotyczącym *przyjęcia ogólnych ram* Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych, zgodnie z art. 8 omawianego wniosku, dotyczących ogólnych ram realizacji inicjatyw w zakresie analizy porównawczej i wzajemnego uczenia się, określonych w art. 3 ust. 1. EKES zasadniczo zgadza się na stosowanie aktów delegowanych w celu zmiany niektórych postanowień dotyczących ogólnych ram realizacji działań w zakresie analizy porównawczej i wzajemnego uczenia się. Potrzebne będą jednak dalsze informacje, by ocenić, jakie zagadnienia będą mogły zostać konkretnie uregulowane przez akty delegowane. EKES proponuje uściślenie treści wniosku, w celu dokładniejszego określenia podstawowych wskaźników ram ogólnych. Akty delegowane powinny następnie uzupełniać inne niż istotne elementy tych podstawowych wskaźników, zgodnie z art. 290 TFUE.

4.7 W omawianym wniosku zaznaczono, że te nowe inicjatywy Komisji będą uzupełnieniem współpracy publicznych służb zatrudnienia w ramach EURES-u na podstawie art. 45 i 46 Traktatu. EKES uważa, że tekst powinien wyraźnie podkreślać synergię nowo utworzonej sieci publicznych służb zatrudnienia i EURES-u ⁽¹⁹⁾. Nowo utworzona sieć publicznych służb zatrudnienia powinna wspierać rozszerzony mandat EURES-u i pełnić przez niego rolę kluczowego narzędzia dopasowania umiejętności do potrzeb europejskiego rynku pracy oraz zwiększania mobilności w UE. Sieć ta może także współpracować z innymi organizacjami, takimi jak agencje poradnictwa zawodowego.

Bruksela, 17 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁹⁾ Zob. Dz.U. L 328 z 28.11.2012, ss. 21–26.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wzmocnienie społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej”

COM(2013) 690 final

(2014/C 67/24)

Sprawozdawca generalny: **Georgios DASSIS**

Dnia 4 października 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wzmocnienie społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej”

COM(2013) 690 final.

Dnia 17 września 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 17 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Georgiosa DASSISA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 157 do 3 – 19 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Uwagi ogólne

1.1 Bezprecedensowy kryzys gospodarczy i finansowy, który szczególnie mocno dotknął państwa członkowskie strefy euro, ujawnił także strukturalne słabości całej Europy. Pokazał wyraźne powiązanie między wysokimi stopami bezrobocia, presją na budżety krajowe, pogarszaniem się sytuacji społecznej i niepokojami społecznymi. Choć należy zgodzić się co do konieczności utrzymania równowagi budżetów krajowych, trzeba jednak stwierdzić, że cięcia miały niekorzystny wpływ na edukację, aktywną politykę rynku pracy i opiekę społeczną. Wzrost bezrobocia i ubóstwa negatywnie oddziałuje na umiejętności i zatrudnialność siły roboczej. Wpływa także na zdolność przedsiębiorstw do wzrostu i tworzenia miejsc pracy, co utrudnia ożywienie koniunktury.

1.2 W niektórych z najbardziej dotkniętych kryzysem państw UE możemy zaobserwować, że kryzys gospodarczy i społeczny przerodził się także w kryzys polityczny i na sile zyskują ekstremistyczne i niedemokratyczne ruchy polityczne. Trzeba pilnie stworzyć przeciwwagę dla tego trendu poprzez konkretne działania na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym.

1.3 Rynek wewnętrzny powinien być projektem gospodarczym i społecznym. Przyczynił się do tworzenia miejsc pracy i dobrobytu we wszystkich państwach członkowskich UE. Dokończenie budowy rynku wewnętrznego oraz wzmocnienie skuteczności i spójności społecznej w kontekście strategii „Europa 2020” jest niezbędne, by Europa szybciej wyszła z kryzysu.

1.4 To na tym tle Komitet z ogromną uwagą przeanalizował komunikat Komisji jako pierwszy wkład w nadchodzące dyskusje i decyzje Rady Europejskiej dotyczące wzmocnienia społecznego wymiaru europejskiej unii gospodarczej i walutowej.

1.5 Komitet wzywa Komisję, by zaktualizowała i wzmocniła swą politykę w świetle tych dyskusji, tak by szybciej osiągnąć postęp, zwłaszcza jeśli chodzi o proaktywne wykorzystywanie wskaźników zatrudnienia i włączenia społecznego.

1.6 Komitet konsekwentnie popierał działania na rzecz zwiększenia inwestycji społecznych, silniejszego ukierunkowania europejskich funduszy na solidne strategie polityczne dotyczące zatrudnienia i dobrą politykę społeczną, specjalnej inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i systemu gwarancji dla młodzieży oraz lepszej mobilności transgranicznej. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje zwrócenie większej uwagi na te dziedziny polityki. Pozytywnie odnosi się także do przewidzianego wzmocnienia dialogu społecznego w ramach procesu związanego z europejskim semestrem.

1.7 Komitet podziela zdanie Komisji, że wzmocnienie wymiaru społecznego pomoże państwom członkowskim urzeczywistnić ich potencjał, jeśli chodzi o wzrost zatrudnienia, poprawę spójności społecznej i zapobieganie powiększaniu się różnic. W szczególności popiera pomysł ściślejszego dozoru w zakresie zatrudnienia i spraw społecznych w UGW za pośrednictwem systematycznego monitorowania stopy bezrobocia, liczby ludzi młodych niekształczących się, niepracujących ani nieszkolących się, poziomu ubóstwa i nierówności.

1.8 Proponowana tabela wyników w zakresie zatrudnienia i nierówności społecznych, oparta na kluczowych wskaźnikach i progach, powinna zatem proaktywnie wykrywać przypadki asymetrycznego rozwoju sytuacji w tym zakresie i przenoszenia się jego skutków na ogólne wyniki gospodarcze. System monitorowania powinien w razie potrzeby uruchamiać skuteczny i szybko działający mechanizm dostosowawczy oraz reakcję polityczną, tak jak ma to miejsce w przypadku podobnych zakłóceń równowagi gospodarczej i finansowej. Komitet

podziela w związku z tym pogląd, jaki wyraziła Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 27–28 czerwca 2013 r., że planowane ramy złożone ze wskaźników społecznych i w zakresie zatrudnienia stanowią pierwszy krok w kierunku nadania UGW szerszego wymiaru społecznego ⁽¹⁾.

1.9 Komitet odegrał doradczą rolę w przygotowaniach do nadchodzących dyskusji Rady Europejskiej, wydając opinię z 22 maja 2013 r. ⁽²⁾, i ponawia apel o dalsze wzmocnienie społecznego wymiaru UGW.

2. Uwagi szczegółowe

2.1 W komunikacie Komisja proponuje szereg inicjatyw mających na celu wzmocnienie społecznego wymiaru UGW, koncentrujących się szczególnie na trzech aspektach:

- intensyfikacji monitorowania problemów w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych oraz koordynacji polityki;
- zwiększeniu solidarności i nasileniu działań w dziedzinie zatrudnienia i mobilności siły roboczej;
- wzmocnieniu dialogu społecznego.

2.2 Komitet zgadza się z potrzebą wzmocnienia społecznego wymiaru UGW i chciałby zwrócić uwagę na następujące sprawy:

Intensyfikacja monitorowania problemów w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych oraz koordynacja polityki

2.3 Konsolidacja budżetowa i zarządzanie gospodarcze w UE są nie do utrzymania bez równoważonych form konsolidacji społecznej i zarządzania społecznego. Obecny zasięg różnic społecznych w Europie osłabia ożywienie gospodarcze, wzrost i spójność. EKES twierdzi, że w europejskim semestrze trzeba w tych samych ramach nadzoru, jakie przewidziano dla koordynacji gospodarczej i reform strukturalnych, uwzględnić wartości odniesienia w zakresie zatrudnienia i włączenia społecznego. Ilościowe cele w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej muszą towarzyszyć celom dotyczącym wysokości zadłużenia i deficytu i trzeba przewidzieć podobne mechanizmy dostosowań i solidarności, by zaradzić zakłóceniom równowagi społecznej i promować inwestycje społeczne.

2.4 EKES rozumie, że odnowa gospodarcza i inwestycje społeczne UE i państw członkowskich wymagają czegoś więcej niż tylko formalnych struktur zarządzania i mechanizmów przewidzianych w przepisach. Dlatego też jest to kwestia ważna dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i poszczególnych obywateli europejskich i mają oni tu do odegrania szczególną rolę. Ogromne znaczenie ma poczucie współuczestnictwa w realizacji europejskiego projektu i wspól odpowiedzialności za nią.

2.5 Komitet podkreśla jednak także, że trwała poprawa sytuacji społecznej wymaga zajęcia się problemami strukturalnymi u ich źródła w państwach członkowskich. Światowa konkurencyjność, wzrost gospodarczy i silny wymiar społeczny to kluczowe elementy, które pozwolą Europie wyjść z kryzysu. Trzeba wykorzystać zaproponowane niedawno wskaźniki polityki społecznej, aby wzmocnić reformy przeprowadzane w krótkim i długim okresie.

Zwiększenie solidarności i nasilenie działań w dziedzinie zatrudnienia i mobilności siły roboczej

2.6 Jak Komisja przekonuje w komunikacie, transgraniczna mobilność pracowników jest ważna dla utrzymania zatrudnienia i konkurencyjności oraz tworzenia nowych miejsc pracy z myślą o zastąpieniu tych utraconych w wyniku restrukturyzacji gospodarczej.

2.7 W celu dalszej eliminacji istniejących przeszkód dla mobilności siły roboczej trzeba przedsięwziąć dodatkowe środki zmierzające do udostępnienia pracownikom migrującym zrozumiałych, opracowanych w językach poszczególnych krajów informacji na temat prawa pracy i przepisów socjalnych. Powinno się ustanowić specjalne prawo pracowników do doradztwa. Odpowiednie struktury zajmujące się doradztwem powinny działać w ścisłym powiązaniu z partnerami społecznymi i EURES-em oraz gwarantować, że pracownicy migrujący będą już w państwie pochodzenia informowani o uwarunkowaniach socjalnych i prawnych w państwie docelowym.

2.8 Inwestycje społeczne pomagają obywatelom. Podnoszą ich umiejętności i kwalifikacje oraz ułatwiają uczestnictwo w życiu społecznym i udział w rynku pracy. Prowadzi to do wzrostu dobrobytu, nakręca gospodarkę i przyczynia się do tego, by UE wyszła z kryzysu silniejsza, bardziej spójna i konkurencyjna.

2.9 Właściwie ukierunkowane inwestycje społeczne przyczyniają się nie tylko do postępu społecznego i do wzrostu konkurencyjności. Szczególnie w czasach bezprecedensowego, dramatycznego bezrobocia oraz rosnącego ubóstwa, inwestycje w państwo socjalne odgrywają także kluczową rolę we wzmacnianiu spójności społecznej, w integracji społecznej oraz w walce z wykluczeniem społecznym i ubóstwem. Takie wydatki inwestycyjne muszą gwarantować skuteczność działania.

2.10 EKES zdecydowanie podkreśla, że społeczny wymiar UGW potrzebuje jasnych instrumentów, wskaźników oraz celów jakościowych i ilościowych, które będą równie skuteczne jak gospodarcze i finansowe zobowiązania UGW. Doradza także Radzie Europejskiej, że jeśli brak jest wystarczającego porozumienia czy woli politycznej, by wprowadzić taki mocniejszy unijny wymiar społeczny, EKES proponowałby wariant wzmocnionej współpracy w ramach UGW, na którą przeznaczono by oddzielne zasoby finansowe i której towarzyszyłby dodatkowy fundusz społeczny, pakt postępu społecznego oraz społeczne standardy, cele i mechanizmy stabilizacyjne odpowiadające fiskalnemu, budżetowemu i walutowemu mechanizmom stabilizacyjnym.

⁽¹⁾ Konkluzje Rady Europejskiej, 27–28 czerwca 2013 r., dok. EUCO 104/13, pkt 14 lit. c).

⁽²⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 1–7.

Wzmocnienie dialogu społecznego

2.11 Komitet pozytywnie odnosi się do propozycji Komisji co do poprawy zaangażowania partnerów społecznych w koordynację polityki gospodarczej i dotyczącej zatrudnienia na poziomie europejskim. Dialog społeczny odgrywa ważną rolę na wszystkich poziomach. Pomaga znaleźć rozwiązania, które odzwierciedlają poglądy zarówno pracodawców, jak i pracowników, oraz tworzy porozumienie i zaufanie niezbędne do zreformowania europejskich rynków pracy i wzmocnienia struktur społecznych.

2.12 Komitet zauważa także, że przyszłość dialogu społecznego, w tym kwestia dialogu trójstronnego, jest już obecnie przedmiotem dyskusji europejskich partnerów społecznych.

Bruksela, 17 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa”

COM(2013) 542 final

(2014/C 67/25)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**

Współsprawozdawca: **Monika HRUŠECKÁ**

Dnia 3 lipca 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa”

COM(2013) 542 final.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 17 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 172 do 23 – 24 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem zbliżające się grudniowe posiedzenie Rady Europejskiej poświęcone zagadnieniom obronności, które odbędzie się w oparciu o komunikat KE ⁽¹⁾ oraz o sprawozdanie wysokiego przedstawiciela / szefa Agencji Obrony ⁽²⁾. Inicjatywy te stanowią nagłą, szybką reakcję na wyzwania wewnętrzne i zewnętrzne, mającą wesprzeć długotrwałą przewidywalność i wiarygodność obronności europejskiej.

1.2 Wychodząc poza kwestie będące tradycyjnym tabu, komunikat i (tymczasowe) stanowisko wysokiego przedstawiciela we właściwej perspektywie przedstawiają obecną sytuację i działania, które należy podjąć.

1.3 W szczególności w sprawozdaniu wysokiego przedstawiciela pokazuje się przekonująco, że kompleksowa strategia w zakresie WPBiO jest niezbędna, by spełnić europejskie wymagania w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa. EKES zgadza się, że WPBiO zapewni najważniejsze ramy dla skutecznej współpracy w obszarze potencjału wojskowego, jednak zarazem podkreśla, że współpraca będzie również warunkiem wiarygodnej WPBiO.

1.4 Jeśli inicjatywa ta ma się powieść, należy stworzyć sprzyjające warunki polityczne. Biorąc pod uwagę, że droga do

przeprowadzenia znacznych dostosowań w europejskich (przemysłowych) strukturach obrony będzie długa i żmudna oraz że będzie obejmowała pokrewne strategie polityczne, EKES uważa, że najistotniejszym warunkiem dokonania niezbędnego przełomu jest konsekwentne zaangażowanie ze strony przywódców politycznych UE.

1.5 EKES wzywa Radę do przyjęcia konkretnych środków i działań na rzecz wzmocnienia konkurencyjności i współpracy w europejskim sektorze obronności, zapewniających wyraźny sygnał na przyszłość.

1.6 EKES popiera dążenie do utrzymania niezależnej europejskiej obronności, współmiernej do znaczenia gospodarczego Europy i innych jej interesów na świecie. Długofalowym celem powinna być suwerenna ochrona europejskich obywateli. Jednocześnie trzeba zadbać o to, by wojsko stale miało zapewniony nowoczesny sprzęt, oraz zagwarantować przestrzeganie europejskich wartości (praw człowieka, demokracji) ⁽³⁾.

1.7 Nowa faza przemian wpływa również na obronność i bezpieczeństwo w Europie. W okresie głębokiej stagnacji gospodarczej i utrzymującego się bezrobocia na wielu obszarach Europy następują zmiany geopolityczne. Na arenie światowej pojawiają się równocześnie nowe podmioty. Rozwój sytuacji na świecie następuje szybciej od przemian w Europie. Ten rozziw się pogłębia. Europa musi się szybciej dostosować, by dotrzymać kroku innym krajom.

⁽¹⁾ „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa”, COM itd.

⁽²⁾ Dokument jeszcze nieopublikowany. Dostępne jest tymczasowe stanowisko wysokiego przedstawiciela.

⁽³⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 17.

1.8 Ponadto potrzeba zapewnienia konkurencyjności przemysłu, w połączeniu z malejącymi środkami finansowymi, wymaga opłacalności. Powielanie działań, które przynosi skutki przeciwne do zamierzonych, a także brak koordynacji polityki i istniejące luki zastąpić muszą europejskie strategie sprzyjające lepszemu wydatkowaniu środków, mniejszemu marnotrawstwu i większej wydajności, z korzyścią dla podatników.

1.9 EKES przyjmuje z zadowoleniem zawartą w komunikacie KE szczegółową i wnikliwą analizę względnej pozycji Europy. W ubiegłym roku porównywalna analiza skłoniła EKES do przedstawienia postulatu radykalnej zmiany sposobu myślenia o kwestiach wspólnej polityki obronnej w Europie ⁽⁴⁾.

1.10 EKES zgadza się zwłaszcza z rozdziałem 9 komunikatu KE w sprawie zasadniczych elementów programu posiedzenia Rady, takich jak strategiczna koncepcja europejska, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony ⁽⁵⁾, a także europejska strategia przemysłu obronnego.

1.11 Europie potrzebny jest pilnie „wspólny język obronności”. Wymaga to przejścia od myślenia w kategoriach narodowych do wspólnego europejskiego myślenia o strategicznych potrzebach, sprzyjającego temu, by kategorie narodowe spełniały się poprzez realizację wspólnotowych-europejskich celów strategicznych.

1.12 Niezbędne jest również zaangażowanie polityczne i obywatelskie, aby zapewnić właściwe informowanie opinii publicznej o znaczeniu europejskich strategicznych interesów globalnych i przemysłowych w celu wzmocnienia aktywnego poparcia ze strony obywateli i podatników. EKES zgadza się z Komisją, że sprawny własny sektor obrony Unii wniesie również zasadniczy wkład do całego europejskiego przemysłu wytwórczego ⁽⁶⁾.

1.13 W tym procesie o dalekosiężnym celu musi uczestniczyć jak największa liczba państw członkowskich. Jeżeli nie wszystkie z nich wyrażą chęć udziału, proces należy zapoczątkować z tymi, które będą na to gotowe.

1.14 EKES podkreśla rolę Komisji oraz EAO, od których należy oczekiwać, że będą ze sobą ściśle współpracowały przy wdrażaniu komunikatu. W dużej mierze popiera działania przedstawione przez Komisję. W części 6 niniejszej opinii zawarto dodatkowe uwagi i zalecenia dotyczące tych propozycji.

1.15 W komunikacie Komisji nie omawia się proaktywnej polityki przemysłowej. Natomiast EKES wskazuje na wyjątkową pozycję sektora obronności na wszystkich rynkach instytucjonalnych całego świata. Proaktywna polityka przemysłowa w wybranych obszarach, prowadzona przez państwa członkowskie i/lub Komisję, jest niezbędna do zapewnienia opłacalności oraz nowoczesnej produkcji. Bardzo korzystne i racjonalne pod

względem kosztów okazały się kompetencje dzielone UE i kompetencje krajowe oraz skuteczna interakcja i synergia między cywilnymi i wojskowymi projektami i technologiami.

1.16 Nowe projekty w wielostronnych europejskich ramach trzeba wskazać już począwszy od etapu koncepcyjnego, wykorzystując w tym celu EAO. Osiągnięcie ich pełnej operacyjności może potrwać dziesięciolecia. Im wcześniej zostaną rozpoczęte, tym lepiej.

1.17 Publiczne i prywatne badania i rozwój są kluczowym obszarem działalności. W dziedzinie tej inwestycje dotyczące obronności sytuują się na najniższym poziomie od 2006 r. ⁽⁷⁾ W ogólnej koncepcji należy uwzględnić sposoby poprawy warunków inwestycji oraz ich zastosowania w ramach konkretnych projektów.

1.18 Największa odpowiedzialność spoczywa na krajach będących głównymi producentami jako motorach tego procesu. Trzeba zapewnić ich harmonijne relacje z innymi państwami członkowskimi. MŚP oraz ośrodki badawcze we wszystkich krajach muszą być ze sobą w znacznym stopniu połączone, tak by zapewnić udział jak największej liczby państw członkowskich w europejskiej strategii.

1.19 Ze względu na niepokoje wśród pracowników sektora związane z nieodpowiednio zaplanowanymi reorganizacjami, niezbędne są przewidywalne strategie polityczne. By zapewnić umowy na godziwych warunkach i dobre perspektywy zawodowe, konieczna jest również koordynacja w zakresie przewidywania przemian. Trzeba również prowadzić dialog społeczny.

1.20 Niniejsza opinia skupia się na zasadach polityki, wskazując na nagłą potrzebę dokonania przełomu w strategicznej dziedzinie, w której wszelka zwłoka jest niepożądana. Pierwsze kroki podjęte w grudniu powinny umożliwić skuteczną kontynuację działań. W opracowywaniu strategicznych wytycznych i konkretnych projektów powinny być włączone zarówno Rada Europejska, rządy, Komisja, EAO, parlamenty, jak i sektor (w tym przedstawiciele pracowników).

2. Wyzwania dla Europy

2.1 Komisja słusznie wskazuje na zmianę „światowej równowagi sił w wyniku pojawienia się nowych środków ciężkości i przesunięcia strategicznych interesów Stanów Zjednoczonych w kierunku Azji”. Kraje BRIC zwiększają swoje wydatki wojskowe. Złóżka Chiny i Rosja znacznie zwiększają swój budżet do 2015 r.

2.2 Stale rosną naciski ze strony USA, by Europa w pełni partycypowała w ogólnych wydatkach wojskowych świata zachodniego. Ze względu na ograniczenia budżetowe USA racjonalizują swój sektor obrony, co wpływa również na umowy z Europejczykami.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 17.

⁽⁵⁾ Zob. art. 42 TUE.

⁽⁶⁾ W tym względzie bardzo wymownym przykładem z przemysłu cywilnego jest pomyślny, dynamiczny rozwój Airbusa.

⁽⁷⁾ Zob. dane EAO dotyczące obronności, 2011.

2.3 Przepaść między USA a Europą jest olbrzymia. W 2010 r. całkowity europejski budżet na obronność (z wyłączeniem Danii) wynosił 196 mld euro, a budżet USA – 520 mld euro⁽⁸⁾. Co ważniejsze, całkowity budżet UE na B+R odpowiada 1/7 amerykańskiego budżetu, co wpływa na wyposażenie i rozmieszczenie żołnierzy.

2.4 Jednocześnie istnieją wielorakie zagrożenia. Nie ustają napięcia polityczne i wojskowe i wciąż pojawiają się nowe, czasami bezpośrednio na granicach Europy. By dotrzymać kroku tradycyjnym potęgom, nowi ambitni światowi gracze pragną zadbać o to, by ich obrona narodowa odpowiadała ich interesom gospodarczym i innym.

3. Europejskie podejście

A. Podejście polityczne

3.1 Europejczycy muszą stawić czoła dwóm powiązanim ze sobą kategoriom problemów:

- znacznemu obniżeniu wydatków na obronę, lukom w zdolności obronnej i skuteczności obrony, a także ich zmniejszeniu, zwłaszcza wskutek stałego ograniczania wydatków na B+R;
- zmianom geopolitycznym, które powinny prowadzić do znacznie ściślejszej współpracy europejskiej i zapewnienia większej niezależności w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

Niemniej jednak europejska debata na temat tych dwóch powiązanych ze sobą dziedzin dopiero się rozpoczyna.

3.2 Dokumenty rządowe⁽⁹⁾ świadczą o znacznym obniżeniu wydatków na obronę⁽¹⁰⁾. Dotyczą one zwłaszcza dostosowania ram krajowych i sposobu zapewnienia jak największej opłacalności, a jednocześnie wystarczającego wykorzystania zdolności. Państwa członkowskie są jeszcze dalekie od takiego sposobu myślenia, w którym postrzeganie krajowych zdolności obronnych z europejskiej perspektywy jest czymś naturalnym.

3.3 Ubiegłego roku EKES stwierdził: „Politykę obronną kształtują strategiczne interesy poszczególnych państw (...), wszystkie te czynniki definiuje się w Europie głównie w kategoriach niedostatecznej. Jest oczywiste, że przestarzałe metody działania prowadzą do coraz większej fragmentacji, nadmiaru zdolności produkcyjnych, powstawania luk i braku interoperacyjności w zakresie potencjału obronnego Europy”⁽¹¹⁾.

3.4 60 lat integracji europejskiej i jednolitego rynku przyczyniło się do stworzenia odpornych struktur gospodarczych i

struktur przedsiębiorstw, które w skali rynku wewnętrznego tworzą stabilny model działalności gospodarczej. Jednak Europa wciąż stawia pierwsze kroki, jeżeli chodzi o podejście do kwestii wojskowości i obronności, nie mówiąc już o ich organizacji.

3.5 Obrona jako element polityki zagranicznej, która jest wciąż najwyższym wyrazem suwerenności narodowej, jest planowana, rozwijana i prowadzona wciąż na szczęblu krajowym. Wszelką współpracę wielonarodową, zarówno z europejskimi partnerami, jak i z krajami trzecimi, postrzega się pod tym kątem.

3.6 Inicjatywy mające na celu przewyższenie tych naturalnych przeszkód w większości się dotychczas nie powiodły. Zawarty w St. Malo pakt wojskowy Wielkiej Brytanii i Francji, a także porozumienie w sprawie współpracy w dziedzinie obronności z 1998 r. miały być istotnym krokiem we współpracy wojskowej. Pomimo dalszych negocjacji, po 15 latach wyniki są wciąż mało imponujące.

3.7 W ramach podjętej w 1998 r. inicjatywy sześciu krajów będących największymi producentami w tym sektorze – Francji, Niemiec, Zjednoczonego Królestwa, Włoch, Hiszpanii i Szwecji, tzw. krajów Lol – w 2000 r. sporządzono list intencyjny, który doprowadził do sporządzenia traktatu w sprawie restrukturyzacji i działania przemysłu obronnego. Ten traktat dotyczący planowania i współpracy z przemysłem, a także zdolności obronnych i badań naukowych, przez długi czas nie przynosił wymiernych wyników.

3.8 Istnieją również inne formy współpracy między państwami członkowskimi, takie jak współpraca między marynarką wojenną Niderlandów i Belgii, nordycka współpraca obronna (Dania, Finlandia, Islandia, Norwegia i Szwecja) czy współpraca sił lądowych Niemiec i Niderlandów. Niemniej nie należy ich mylić ze współpracą przemysłową, która wciąż w znacznym stopniu nie istnieje.

3.9 W 2004 r., z myślą o strukturalnej współpracy w zakresie obronności, utworzono Europejską Agencję Obrony, którą wspierają również inicjatywy Komisji. Mimo pewnych postępów nie udało się jednak do tej pory rozpocząć tejże współpracy, a to ze względu na brak zaangażowania ze strony państw członkowskich.

3.10 Podsumowując, EKES odnotowuje, że pomimo rosnącej świadomości potrzeby ściślejszej współpracy i europejskiej wizji obronności, brak woli politycznej, tradycyjne poglądy, a także interesy własne utrudniają jakiegokolwiek znaczące postępy.

B. Przemysł

3.11 Reakcja europejskiego przemysłu obronnego na rozwój sytuacji międzynarodowej była raczej odmienna:

- działa on w światowym kontekście i choć siłą rzeczy jest powiązany z rządami krajowymi, odgrywa również aktywną rolę na rynkach międzynarodowych, co jest w coraz większym stopniu podstawą do osiągnięcia pozytywnych wyników;
- główne podmioty działają zarówno w sektorze wojskowym, jak i cywilnym; bardziej dynamiczny sektor cywilny rozwija się dzięki spadkowi sprzedaży i dochodów w sektorze wojskowym, zwłaszcza w Europie.

⁽⁸⁾ Źródło: EAO, styczeń 2012 r.

⁽⁹⁾ **Strategic Defence and Security Review [Strategiczny przegląd obrony i bezpieczeństwa]**, Zjednoczone Królestwo, październik 2010 r. *Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale* [Biała księga na temat obrony i bezpieczeństwa narodowego], Francja, maj 2013 r.

⁽¹⁰⁾ Bardzo otwarcie i wnikliwie o wpływie obniżenia wydatków mówił tego roku francuski minister obrony Jean-Yves Le Drian podczas swego wystąpienia w Ecole militaire w Paryżu w dniu 29 kwietnia br.

⁽¹¹⁾ Ibid, punkt 1.2.

3.12 Od długiego czasu w przemyśle tym dają się zauważyć obawy o pozycję konkurencyjną. Pozycja instytucjonalna przemysłu różni się bardzo w zależności od kraju: są to przedsiębiorstwa całkowicie państwowe albo prywatne, a także ich wszelkie możliwe wariacje. Łączy je fakt, że we wszystkich przypadkach rząd odgrywa nadrzędną rolę. Pomimo (częściowej) prywatyzacji związek między przemysłem a rządami jest wciąż bardzo silny, gdyż zależy on od (monopolistycznego) popytu i regulacji rządu, a także od licencji eksportowych.

3.13 Przemysł skłania się ku konsolidacji w skali europejskiej, lecz rynek jest na to zbyt mały. W USA aktywnie działają BAE-Systems, Finmeccanica, a także – choć w mniejszym stopniu – Thales i EADS. Nie mogą jednak swobodnie działać w Europie, gdyż ze względu na szczególne stosunki rządy krajowe wciąż kierują wszelkimi decyzjami strategicznymi w tym przemyśle.

3.14 Dynamika rynku wzmacnia konkurencję na całym świecie. Przemysł amerykański intensyfikuje działalność eksportową, by zrekompensować sobie zmniejszenie niektórych rynków krajowych. Nowe podmioty światowe będą w coraz większym stopniu zaspokajać swe własne potrzeby. Ukierunkują się również na eksport, tym samym konkurując z przemysłem europejskim na rynkach krajów trzecich.

3.15 Wreszcie, przedstawiciele przemysłu zajmują to samo stanowisko, które EKES stanowczo podkreślił w ubiegłym roku, a mianowicie że dobrze rozwinięty przemysł obronny nie może mieć nigdy wiarygodnej pozycji międzynarodowej bez solidnej bazy wewnętrznej. Zważywszy na znaczny udział zaawansowanej technologii w sprzęcie wojskowym, żaden rynek krajowy ani też żaden krajowy budżet obronny nie jest już wystarczająco duży. Jest tak już od 20 lat, a konsekwencje tej sytuacji są coraz bardziej dotkliwe.

3.16 EKES podkreśla, że na drodze do niezależnego europejskiego sektora obronności pierwszoplanowe znaczenie mają suwerenne zdolności wojskowe, a także inwestycje o wysokiej wartości dodanej, które są niezbędne, by Europa mogła odgrywać istotną rolę na całym świecie, i które przyczynią się do nowego sposobu myślenia Europejczyków.

3.17 Przedstawiciele przemysłu przywołali niedawno wszystkie tradycyjne argumenty za stabilnymi i przewidywalnymi długoterminowymi, ukierunkowanymi przez Europę programami technologii i produkcji we wszystkich istotnych obszarach.

3.18 Sektor obronny bije na alarm. By mógł przetrwać, a także utrzymać zatrudnienie i zdolność do generowania dochodów, można zastosować alternatywne rozwiązanie, którym jest wzrost produkcji cywilnej. Jednak w tym wypadku Europie brakowałoby w jeszcze większym stopniu jej własnego sektora obronnego, co wpłynęłoby również na politykę zewnętrzną.

3.19 Związki zawodowe, reprezentowane przez IndustriAll, dają wyraz podobnym obawom. W roku 2011 w europejskim przemyśle obronnym i lotniczym bezpośrednio zatrudnionych było 733 tysiące wykwalifikowanych pracowników⁽¹²⁾, a pośrednio zależały od tego sektora kolejne dwa miliony osób. W ostatnim dziesięcioleciu siła robocza znacznie się zmniejszyła, a dalsze cięcia budżetowe stanowią coraz większe zagrożenie dla zatrudnienia. Ze względu na nieprzewidywalność przyszłego rozwoju zdarzeń zatrudnienie w sektorze obronnym nie jest wystarczająco atrakcyjne dla młodych ludzi.

3.20 EKES wskazuje na fakt, że za niezdolność rządów do restrukturyzacji własnych struktur obronnych płacą przede wszystkim pracownicy. Odwołując racjonalizację bazy wojskowej, rządy tracą możliwość zainwestowania w skuteczną odnowę zdolności, co ma negatywny wpływ na siłę roboczą.

3.21 Obecna sytuacja będzie budzić coraz większy opór dopóty, dopóki trwać będą niezaplanowane i nieustrukturyzowane reorganizacje. W procesie wdrażania proaktywnych zmian polityki niezbędny będzie udział przedstawicieli siły roboczej na poziomie przedsiębiorstwa i na poziomie terytorialnym, aby uniknąć wprowadzania zbyt nagłych dostosowań.

3.22 Zatrudnienie, być może na mniejszą skalę, będzie wymagało znacznie ściślejszej europejskiej koordynacji technologii i produkcji. W procesie tym należy dzięki nowym umiejętnościom i kompetencjom zapobiegać zjawisku niepewnych form zatrudnienia, tak aby zapewnić jak najwięcej umów na godziwych warunkach i dobrych perspektyw zawodowych. Konieczny jest też skuteczny dialog społeczny na różnych poziomach.

3.23 Należy w zorganizowany sposób kierować procesem ograniczenia produkcji europejskiej ze względu na cięcia budżetowe, przewidując stosowny dialog społeczny zmierzający do utrzymania miejsc pracy i przeprowadzenia przesunięć pracowników w przypadkach nadwyżki zatrudnienia. Sytuacja przemysłu i personelu jest lepsza w przewidywalnym i określonym przez rynek kontekście europejskim niż podczas krótkotrwałej i źle zaplanowanej reorganizacji w skali krajowej bez wytyczonych celów⁽¹³⁾.

4. Warunki polityczne i potencjalne perspektywy

4.1 Perspektywy europejskiego przemysłu obronnego będą stopniowo stawać się tak niepewne, że konieczna jest zasadnicza debata na temat jego przyszłości z udziałem, jeżeli nie wszystkich, to przynajmniej zainteresowanych tą kwestią Europejczyków.

4.2 Konieczne jest ukształtowanie nowego sposobu myślenia i wspólnego języka państw członkowskich i UE, w oparciu o trzy podstawowe założenia:

— zintegrowana europejska gospodarka wymaga wspólnego podejścia do obronności i bezpieczeństwa, by ochronić jej interesy, obywateli i poglądy na świecie;

⁽¹²⁾ Roczne sprawozdanie ASD, 2012.

⁽¹³⁾ Zob. również „Twelve demands for a sustainable industrial policy”, Komitet Wykonawczy IndustriAll Europe, 12–13 czerwca 2013 r.

- potrzebna jest wspólna analiza obecnych i oczekiwanych (długoterminowych) wydarzeń na świecie jako punkt wyjścia do opracowania pomysłów i metod utrzymania ogólnej pozycji Europy na świecie;
- należy powiązać ze sobą politykę zagraniczną, zagrożenia, obronność i bezpieczeństwo, długofalowe perspektywy, a także zrównoważony sektor obronny, w tym zatrudnienie.

4.3 EKES ma świadomość olbrzymiego wpływu tych powiązanych ze sobą założeń, które wciąż nie zostały wystarczająco omówione. Wiele inicjatyw rozpoczętych w dobrej wierze w ciągu ostatnich 15 lat nie powiodło się, gdyż nigdy nie poddano dyskusji suwerenności narodowej, tzn. krajowego sposobu postrzegania zagrożeń i pozycji, którego wyrazem jest krajowa polityka zagraniczna. W związku z tym Europa ma obecnie do czynienia z różnymi stanowiskami, które są do pewnego stopnia ze sobą niezgodne. EKES uważa, że jeżeli nie przyjmie się wspólnej suwerenności w ramach UE, poważny przełom pozostanie jedynie pobożnym życzeniem.

Debata musi rozpocząć się na nowych podstawach, by zapewnić nowy, bardziej obiecujący przebieg tego procesu.

4.4 Zważywszy na szeroki zakres pokrewnych obszarów polityki, EKES przyjmuje z dużym zadowoleniem posiedzenie Rady Europejskiej poświęcone kwestom obrony, które odbędzie się w grudniu. Do tej pory odpowiedzialność za bezpieczeństwo i obronę spoczywała przede wszystkim na ministrach obrony, zgodnie z ogólnymi wytycznymi ministrów spraw zagranicznych, i pod ścisłym nadzorem ministrów finansów.

4.5 W międzyczasie jednak kontekst całkowicie się zmienia wskutek drastycznych ograniczeń budżetowych, potrzeby racjonalizacji oraz nowych paradygmatów i – co za tym idzie – nowych zagrożeń. Wziąwszy pod uwagę m.in. powiązanie między technologią i innowacją w sektorach cywilnym i wojskowym, a także między obronnością a bezpieczeństwem publicznym, w grę wchodzi również inne dziedziny polityki rządowej. Wszystkie te czynniki wymagają całościowego i globalnego podejścia.

4.6 Wiele osób, zwłaszcza kręgi przemysłowców i pracowników, liczą na to, że od grudnia przyjęte zostanie rozumowanie i działanie strukturalne. Jeśli UE nie wykorzysta tej okazji, przywrócenie pozytywnego procesu może znów zająć lata.

4.7 Grudniowe posiedzenie Rady Europejskiej będzie pierwszym posiedzeniem Rady UE, na którym omawiane będą kwestie obronności w ujęciu ogólnym. Z uwagi na olbrzymie trudności z obraniem nowego kierunku EKES uważa, że kolejne posiedzenia Rady Europejskiej będą niezbędne do wytyczenia widocznej drogi, a także do zapewnienia wiarygodności i przewidywalności.

5. Polityka przemysłowa

5.1 EKES odniósł się bardzo pozytywnie do komunikatu KE w sprawie polityki przemysłowej⁽¹⁴⁾, którego celem jest stymulowanie korzystnych warunków, programów i polityki, by rozpocząć, rozwinąć i umocnić działalność przemysłową w Europie. Europa musi zapewnić swemu przemysłowi przyszłość w otwartym środowisku.

5.2 Sektor obronności ma dominujący i wyjątkowy charakter. Z samej swej istoty działa na 100 % rynków instytucjonalnych na całym świecie. Struktura i organizacja tego sektora, a także jego infrastruktury badawczej opierają się na podstawach krajowych. Mniejsze kraje, które nie mają własnej produkcji przemysłowej w tym sektorze, kupują gotowe produkty za granicą, co de facto sprowadza się do kupowania od USA.

5.3 Dzięki konsolidacji sektora – połączenia i przejęcia transgraniczne – oraz umiędzynarodowieniu, zwłaszcza z przemysłem USA, duże przedsiębiorstwa i MŚP na całym kontynencie są ze sobą powiązane. Eksport nadal dobrze się rozwija. Największą przeszkodą są trudne kontakty z europejskimi rządami wynikające z braku wspólnej perspektywy.

5.4 Oprócz działań Europejskiej Agencji Obrony UE rozpoczęła również prace za pomocą dwóch dyrektyw, które przewidują otwarcie rynków wewnątrz europejskich⁽¹⁵⁾. Termin ich transpozycji wyznaczono na lato 2011 r.⁽¹⁶⁾, lecz faktyczne wdrażanie jest powolne.

5.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat KE⁽¹⁷⁾, który świadczy o znacznych postępach w analizach i propozycjach. Komisja słusznie podkreśla w ramach polityki przemysłowej sektora obronności znaczenie rynku wewnętrznego na produkty związane z obronnością, B+R, rolę MŚP, potencjalny wkład polityki regionalnej i rozwijanie odpowiednich kompetencji.

5.6 Jednak EKES odnosi się krytycznie do faktu, że Komisja w niewystarczającym stopniu podkreśla wyjątkową sytuację sektora obronnego i potrzebę proaktywnej polityki przemysłowej. Nie chodzi jedynie o otwarcie rynków, które musi być odpowiednio zdefiniowane ze względu na szczególną charakterystykę sektora obronności, w tym art. 346 TFUE.

5.7 Chodzi też o stworzenie bazy politycznej w Europie, która umożliwi rządowi wspólną pracę nad ich wspólną przyszłością w dłuższej perspektywie. Tylko wówczas spełnione zostaną warunki rozpoczęcia wspólnych poważnych programów w perspektywie długoterminowej, począwszy od fazy koncepcyjnej aż do ukierunkowanych badań, innowacji i produkcji na europejskim rynku wewnętrznym.

⁽¹⁴⁾ Komunikat KE w sprawie polityki przemysłowej (COM(2012) 582 final) oraz opinia EKES-u w sprawie tego komunikatu.

⁽¹⁵⁾ Pakiet dotyczący obronności, 2007 r.

⁽¹⁶⁾ Dyrektywa 2009/43/WE (Dz.U. L 146 z 10.6.2009) w sprawie transferu produktów związanych z obronnością i dyrektywa 2009/81/WE (Dz.U. L 216 z 20.8.2009) w sprawie procedur udzielania niektórych zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa. W skład pakietu dokumentów dotyczących obronności wszedł również komunikat pt. „Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego”, COM (2007) 764 z 5 grudnia 2007 r.

⁽¹⁷⁾ Zob. przypis 1.

5.8 Badania i rozwój znajdują się na początku łańcucha wartości, który należy zeuropeizować⁽¹⁸⁾. Takie były przyczyny podkreślenia współpracy w zakresie badań i technologii oraz badań i rozwoju podczas tworzenia EAO, jej poprzedników (WEAG i IEPG), a także NATO. Wciąż jednak brakuje wdrażania.

5.9 Przez 30 lat niezadowalająca współpraca była raczej regułą niż wyjątkiem. Niektóre projekty, takie jak NH-90 i A400M, zostały rozpoczęte, lecz pewne przykłady dowodzą również, że wymogi systemowe były zbyt często sumą wymogów krajowych, fazy rozwoju trwały zbyt długo, a produkty końcowe były zbyt kosztowne.

5.10 Oprócz paru względnych sukcesów inne próby współpracy się nie powiodły, takie jak NF-90, a także różne konkurujące ze sobą i realizowane równolegle programy samolotów myśliwskich (Typhoon, Rafale, Gripen), podczas gdy wiele krajów przyłączyło się do amerykańskiego programu budowy F-35 i do różnych programów raketowych.

5.11 Nie wprowadza się obecnie istotnych dużych programów, a istniejące systemy starzeją się i dezaktualizują. Jako przykłady EKES wskazuje pojazdy opancerzone, okręty podwodne, śmigłowce transportowe i przenośne przeciwlotnicze zestawy raketowe. W tym przypadku nowe systemy bezzałogowe wydają się stwarzać idealną okazję do wspólnej inicjatywy, ale w praktyce nie pojawiły się jeszcze takie cele. Inną możliwość stanowi mniej ambitna współpraca, taka jak standaryzacja zdolności tankowania w powietrzu.

5.12 EKES apeluje o rozpoczęcie europejskich programów, zwłaszcza nowej generacji RPAS, w oparciu o synergię z Komisją i bezpieczną łączność satelitarną. Można by też rozważyć obszary współpracy (z Amerykanami), takie jak zdolność tankowania w powietrzu, w których istnieją znaczne niedobory, a EDA poszukuje rozwiązań europejskich.

5.13 W komunikacie KE wspomniano możliwości, których wykorzystanie wymaga pełnego poparcia politycznego. Pod tym względem kluczowe znaczenie ma stworzenie możliwości wysokorozdzielczej obserwacji kosmicznej w Europie, a kluczową inicjatywą wydaje się stworzenie systemów zastępujących Helios, RadarSat itp. Zasadniczą sprawą jest połączenie wiedzy fachowej w państwach członkowskich, ESA i Wspólnych Centrach Badawczych, wraz z ich dostępnymi środkami finansowymi. Żaden kraj europejski nie jest w stanie osiągnąć tego celu samodzielnie.

5.14 Projekty w zakresie obronności muszą być – w stosownych przypadkach – powiązane z europejskimi programami B+R. 7PR jest już wykorzystywany w projektach dotyczących podwójnych zastosowań. Wartością dodaną jest fakt, że sprzyja on projektom transgranicznym. EKES wzywa do bardziej systematycznego rozpatrywania technologii podwójnego zastosowania w programie „Horyzont 2020”.

5.15 Kluczową sprawą jest to, by w ramach polityki przemysłowej w sektorze obronnym zająć się również dysproporcjami między krajami będącymi głównymi producentami w tym sektorze a innymi krajami. Należy aktywnie wspierać udział przemysłu ze wszystkich krajów, by uzyskać poparcie polityczne i zaangażowanie ekonomiczne ze strony jak największej liczby krajów. W ten sposób powoli może zniknąć problem offsetu, który zazwyczaj jest źródłem wielu debat i krytyki. Te kwestie powinny stać się integralną częścią ogólnej europejskiej strategii obronnej.

5.16 EKES zwraca uwagę na drażliwą kwestię zakupu gotowych produktów poza UE. Należy ponownie przemyśleć tę politykę w ramach europejskiej strategii obronnej. Tą istotną i bardzo skomplikowaną kwestią należy się zająć na najwyższym szczeblu.

5.17 Dobrze zarządzany europejski sektor obronności oferuje o wiele lepsze możliwości zrównoważonej współpracy międzynarodowej, zwłaszcza z USA. Z uwagi na to, że Ameryka chroni swoje strategiczne interesy, EKES wzywa, by podczas negocjowania przyszłej umowy o wolnym handlu sektor obronności traktować z uwagą jako branżę wyjątkową po obu stronach Atlantyku.

5.18 W tym kontekście trzeba również należycie zadbać o nieprzerwane dostawy amerykańskich części o kluczowym i krytycznym znaczeniu dla europejskiego łańcucha wartości. Wspólne europejskie stanowisko ułatwi też negocjacje z krajami trzecimi w sprawie dostaw surowców o kluczowym znaczeniu.

5.19 Należy również należycie zadbać o ochronę europejskiej własności intelektualnej w eksporcie do krajów trzecich.

5.20 Państwa członkowskie nie powinny podkopywać udanej współpracy między producentami z różnych krajów jednostronnymi decyzjami odnośnie kontroli eksportu, które doprowadziłyby do zróżnicowanego stosowania kryteriów kontroli eksportów w odniesieniu do wspólnego stanowiska⁽¹⁹⁾, oraz różnic w kryteriach krajowych między państwami członkowskimi.

6. Działania Komisji

6.1 EKES zasadniczo zgadza się z proponowanymi działaniami Komisji. Uważa, że są one znaczącym krokiem naprzód. W pewnych kwestiach pragnie dodać następujące uwagi.

6.2 Kluczowe znaczenie ma współpraca z Europejską Agencją Obrony. EKES uważa, że koordynacja między Komisją a EAO, zgodnie z propozycją różnych działań przedstawioną w komunikacie, jest niezbędna dla postępu i powodzenia. EKES wskazuje również na propagowanie umiejętności podwójnego zastosowania, takich jak stosowanie mostu powietrznego.

⁽¹⁸⁾ Zgodnie z wieloma dokumentami. Zob. również Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 17.

⁽¹⁹⁾ 2008/944/CFSP.

6.3 EKES podkreśla, że aby w pełni wykorzystać swój potencjał EAO potrzebuje bardziej stabilnej bazy finansowej i pełnego zaangażowania ze strony państw członkowskich. Powinna uzyskać większą rolę w planowaniu obrony w ramach wsparcia państw członkowskich.

6.4 EKES stanowczo popiera propozycje Komisji w sprawie norm i certyfikatów, które przyczynią się do współpracy transgranicznej w tym sektorze, a także do specjalizacji regionalnej i sieci doskonałości. Zachęca do synergii między EAO i EASA, zwłaszcza w zakresie certyfikacji.

6.5 MŚP, powiązane również z dużymi przedsiębiorstwami, są bardzo istotne dla europejskiej innowacji i produkcji w zakresie obronności. W ramach poparcia proponowanych działań EKES podkreśla potrzebę otwartych sieci. Mniejsza liczba, lecz lepiej ukierunkowanych (europejskich) projektów może otworzyć nowe możliwości.

6.6 Zaangażowanie różnych MŚP w całej Europie pomoże również włączyć jak najwięcej krajów. Może być ono również okazją do zrekompensowania strat krajom przestawiającym się z zakupu gotowych produktów za granicą na kierunek europejski.

6.7 EKES stanowczo popiera zaplanowane w komunikacie działania dotyczące umiejętności, które mają pierwszoplanowe

znaczenie. Z dużym zadowoleniem przyjmuje pozytywny wkład Europejskiego Funduszu Społecznego i funduszy strukturalnych oraz z zadowoleniem przyjmuje działania EAO na rzecz podnoszenia świadomości w państwach członkowskich, wspierające opracowanie konkretnych projektów w tych dziedzinach.

6.8 EKES ponownie podkreśla swe zdecydowane poparcie dla dążenia Komisji do aktywnego wykorzystania technologii podwójnego zastosowania.

6.9 EKES zwraca uwagę na potencjalnie pozytywny związek polityki kosmicznej z polityką obronną z punktu widzenia już istniejących i nowo powstałych projektów ⁽²⁰⁾.

6.10 EKES popiera proponowane działania w zakresie energii. Będzie w nich brać udział coraz większa liczba MŚP.

6.11 Bardzo duże znaczenie ma wymiar międzynarodowy, a także planowany komunikat w sprawie długofalowej wizji strategicznej kontroli eksportu UE. EKES wskazuje na fakt, że zewnętrzne stosunki przemysłowe mogą być pomyślne tylko wówczas, gdy faktycznie istnieje rynek wewnętrzny.

6.12 Wreszcie, EKES w pełni popiera wszystkie względy strategiczne przedstawione w rozdziale 9.2 komunikatu.

Bruksela, 17 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie przestrzeni kosmicznej, wrzesień 2013 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Technologie i innowacje w dziedzinie energii”

COM(2013) 253 final

(2014/C 67/26)

Sprawozdawca: **Gerd WOLF**

Współsprawozdawca: **Pierre-Jean COULON**

Dnia 2 maja 2013 r., działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja Europejska postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Technologie i innowacje w dziedzinie energii”

COM(2013) 253 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 117 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Podsumowanie

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera działania proponowane przez Komisję.

1.2 EKES potwierdza swoje zaangażowanie na rzecz europejskiej wspólnoty energetycznej oraz europejskiego dialogu energetycznego.

1.3 Komitet wspiera przedsięwzięcia prowadzące do wspólnego, uzgodnionego spójnego i opartego o współpracę podejścia stron zainteresowanych obszarem polityki energetycznej.

1.4 EKES zaleca, aby przy realizacji zamierzonych przedsięwzięć koniecznie unikać braku elastyczności wynikającego z biurokracji, niechęci do ryzyka i zniekształcenia rynku. Jednocześnie należy promować jako siłę napędową nowe pomysły i koncepcje.

1.5 Najważniejszym zadaniem w dziedzinie energii jest rozwój techniczno-naukowy technologii i innowacji. Dotyczy to w szczególności kontynuacji i dalszego rozwoju europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (plan EPSTE) na lata 2014–2020.

1.6 Należy zastosować odpowiednie instrumenty aby zapewnić właściwą równowagę pomiędzy opracowywaniem zaplanowanych projektów a otwartością na różne nowe podejścia i konkurencję między nimi.

1.7 Jedynie poprzez doświadczenie i połączenie szerokiego spektrum możliwości i pomysłów z odpowiednio zróżnicowaną kombinacją źródeł energii można zapewnić w długim okresie udaną realizację tego wielkiego zadania, które stoi przed nami.

1.8 Z uwagi na oczekiwany niedostatek środków przeznaczonych na badania i rozwój, zarówno w przypadku planowanego przez Komisję budżetu programu „Horyzont 2020”, jak również z finansowania ze strony poszczególnych państw członkowskich, coraz istotniejsze staje się wykorzystywanie unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz przychodów z aukcji w ramach unijnego systemu handlu emisjami. Szczególnie ważne jest, aby w podjęcie tego wyzwania zaangażować potencjał inwestycyjny gospodarki rynkowej.

1.9 Środki publiczne przeznaczone na badania i rozwój należy wykorzystywać w przypadkach, gdy wymagają tego cele badawcze, a jednocześnie ze strony przemysłu trudno jest oczekiwać podjęcia odpowiednich inwestycji (zob. 3.20).

2. Streszczenie komunikatu Komisji

2.1 Z uwagi na wyzwania w perspektywie do roku 2020 i w dalszych latach, Komisja przedstawia swoją strategię na rzecz tworzenia nowych technologii i innowacji, będącą częścią jej polityki energetycznej.

2.2 W tym celu Komisja postuluje:

— opracowanie (do końca 2013 r.) w ramach programu EPSTE zintegrowanego planu działania;

- opracowanie, wraz z państwami członkowskimi planu działania dotyczącego wspólnych i indywidualnych inwestycji;
- wzmocnienie, wraz z państwami członkowskimi systemu sprawozdawczości;
- wezwanie europejskich platform technologicznych do dostosowania swoich uprawnień, struktury i uczestnictwa do zintegrowanego planu działania;
- ustanowienie struktury koordynacyjnej w ramach grupy sterującej programu EPSTE.

2.3 W tym celu Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do:

- potwierdzenia wsparcia dla programu EPSTE;
- zatwierdzenia proponowanych kluczowych zasad i zmian;
- odpowiedniego wsparcia wykorzystywania unijnych, krajowych, regionalnych i prywatnych zasobów.

2.4 W tym celu Komisja wzywa państwa członkowskie i regiony do:

- zintensyfikowania koordynacji programów dotyczących badań i innowacji w dziedzinie energii, wykorzystywania w tym celu unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz przychodów z aukcji w ramach unijnego systemu handlu emisjami, jak i skoordynowania poszczególnych krajowych i regionalnych strategii za pośrednictwem europejskiego stowarzyszenia badań nad energią;
- wzmocnienia współpracy w ramach działań wspólnych i klastrów projektów;
- wsparcia na rzecz szybszego wprowadzenia na rynek zrównoważonych technologii w dziedzinie energii.

3. Uwagi ogólne

3.1 W obliczu rosnącego zapotrzebowania na energię na świecie, szybkiego wyczerpywania się zasobów i kwestii zmiany klimatu, Komitet zwracał w swoich opiniach wielokrotnie uwagę na zadanie polegające na zapewnieniu Europie trwałych, bezpiecznych, przyjaznych klimatowi i efektywnych ekonomicznie dostaw energii.

3.2 Komitet uważa omawiany komunikat za kolejny ważny krok na długiej drodze prowadzącej do osiągnięcia tego celu. Dlatego też wspiera on usilnie zaplanowane przez Komisję działania.

3.3 Działania wszystkich zainteresowanych stron, a w szczególności:

- Rady Europejskiej;

- Parlamentu Europejskiego;
- Komisji Europejskiej i jej poszczególnych obszarów polityki;
- państw członkowskich i ich organów;
- władz regionalnych i lokalnych;
- przemysłu, w tym sektora MŚP;
- organizacji badawczych i uczelni;
- partii politycznych, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych i obywateli

muszą być wspólne, uzgodnione i oparte na współdziałaniu. Tylko wtedy istnieje możliwość zrealizowania postawionego sobie celu przy możliwych do zaakceptowania nakładach.

3.4 Komitet jest zdania, że zapowiedziane przez Komisję przedsięwzięcia zmierzają we właściwym kierunku i dlatego wyraża dla nich pełne poparcie. Jednocześnie zaleca on uwzględnianie we wszelkich działaniach sytuacji międzynarodowej oraz współpracę z krajami spoza UE w zakresie realizowanych przez nie programów.

3.5 Komitet podkreśla swoje zaangażowanie na rzecz europejskiej wspólnoty energetycznej⁽¹⁾, stanowiącej niezbędne ramy dla możliwie skutecznej realizacji tych celów. Jednocześnie potwierdza on swoje zaangażowanie w europejski dialog energetyczny⁽²⁾, w celu zapewnienia udziału obywateli w kształtowaniu woli politycznej i w różnych obszarach działań jako zainteresowanych stron i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

3.6 Działalność ta wymaga posiadania możliwie dokładnych informacji oraz przejrzystości przy analizie dostępnych możliwości, stanu ich wykorzystania, szans i zagrożeń oraz kosztów i ich konsekwencji⁽³⁾.

3.7 Jakkolwiek istnieje konieczność przeprowadzenia proponowanych przez Komisję i wspieranych przez Komitet działań, ich realizacja będzie wiązała się z możliwymi problemami i konfliktami, których należy za wszelką cenę uniknąć.

3.8 Należy wymienić tu m.in. skłonność do poddawania się scentralizowanym i uciążliwym procedurom typowym dla gospodarki planowej, odznaczającym się nadmierną regulacją i przerostem administracji.

3.9 Ostrzegając przed konsekwencjami uciążliwych procedur, niewydolności i przerostu administracji, Komitet zwraca uwagę na swoją opinię w sprawie „Uproszczeń w realizacji programów ramowych w zakresie badań naukowych”⁽⁴⁾. Komitet popiera wysiłki Komisji na rzecz tych działań i zaleca ich kontynuację również podczas omawianego tu przedsięwzięcia.

⁽¹⁾ Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 15–20.

⁽²⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 1–7.

⁽³⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 1–8.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 129.

3.10 Kolejnym niepożądanym zjawiskiem w tym procesie jest tendencja do unikania ryzyka przez instytucje i zainteresowane podmioty udzielające wsparcia oraz otrzymujące wsparcie. Może to prowadzić do preferowania znanych już technologii. Innym z powodów, dlaczego tak się dzieje jest fakt, iż organy decyzyjne często nie dysponują odpowiednią ilością doświadczonych i uznanych ekspertów w danej dziedzinie.

3.11 Jednakże podejście zakładające z góry zaplanowane procedury działań jest najbardziej odpowiednie tylko tam, gdzie istnieją już wystarczające zasoby wiedzy oraz poziom rozwoju technicznego, które dają możliwość jednoznacznego zaplanowania dalszego postępowania w taki sposób, że jakiegokolwiek zmiany lub innowacje są uważane za niekonieczne lub nawet za niepożądane.

3.12 Jednak zgodnie ze stanowiskiem Komisji, w pełni popieranym przez Komitet, takie podejście do tematu technologii w dziedzinie energii jest niewłaściwe: „Potrzebujemy skutecznej i dynamicznej strategii technologicznej i innowacyjnej”. W jej ramach należy wspierać również technologie obciążone ryzykiem w procesie ich rozwoju, jeśli tylko ich potencjał jest obiecujący.

3.13 Chodzi więc o to, aby w całej Unii Europejskiej wprowadzić w życie przedstawione w pkt 3.3 wspólne działania celem wyzwolenia i ukierunkowania zbiorczego potencjału. Z drugiej strony należy jednak zapewnić różnorodność w podejściu do danych tematów i idei oraz otwartość na innowacyjne pomysły i czynniki regionalne. Należy pobudzać rozwój nowych koncepcji metodą prób i błędów oraz zezwolić na konkurencję w tym sektorze i popierać ją.

3.14 Takie rozwiązanie musi zatem uzupełniać działania polegające na uzgadnianiu i koordynacji. Odpowiednie instrumenty i metody powinny zapewnić odpowiednią równowagę pomiędzy zaplanowanym rozwojem projektu a otwarciem na różnorodne nowe podejścia. Komitet popiera opinię Komisji, iż należy tu stworzyć odpowiednie warunki wspomagające elastyczność, innowacyjność, skłonność do podejmowania ryzyka oraz rozwój nowatorskich przedmiotów badań. Potrzebne są w tym celu odpowiednie instrumenty i struktury zarządzania.

3.15 Dotyczy to w szczególności wsparcia dla innowacyjnych projektów w przemyśle. Istnieje wiele przykładów potwierdzających założenie, iż to właśnie podmioty z „zewnątrz”, np. z obszaru działania MŚP, są twórcami istotnych innowacji, a nie te wywodzące się z głównych sektorów przemysłu. Polityka innowacyjności prowadzona przez poszczególne państwa, która koncentruje się przede wszystkim na wspieraniu „krajowych potentatów”, niesie za sobą niebezpieczeństwo błędnej oceny i niedocenienia rozwoju technicznego. Posłużmy się tu przykładem samolotu, który nie został przecież wynaleziony ani przez przemysł kolejowy, ani też okrętowy. Jak już uprzednio zostało sformułowane: „Światło elektryczne nie

powstało na skutek ciągłego ulepszania świecy”. Dlatego też szukając nowatorskich rozwiązań nie należy szczególnie wspierać „przemysłu produkcji świec”, tylko kierować uwagę w stronę twórców całkowicie nowych pomysłów i koncepcji i to im udzielać szczególnego wsparcia.

3.16 Propozycje Komisji mogą jednak natknąć się na jeszcze jedno pole konfliktu, które istnieje pomiędzy innowacją a jej wprowadzeniem na rynek. Z jednej strony innowacja jest wtedy skuteczna, jeśli utrzyma się na rynku i przewycięży początkowy jałowy okres, z którym tak często ma do czynienia. Wsparcie udzielone innowacjom przy wprowadzaniu ich na rynek (zob. również 3.26), jak i narzucone taryfy (np. ustawy dotyczące taryf gwarantowanych w energetyce) mogą być bardzo skuteczne. Z drugiej strony jednak, powyższe instrumenty wsparcia mogą prowadzić do długoterminowych zniekształceń rynku i działać niekorzystnie, eliminując lepsze rozwiązania. W szczególności doświadczenia związane z ustawami dotyczącymi taryf gwarantowanych w energetyce pokazują, jak ciężko jest skorygować raz powstałe deformacje. Aby więc nie utrudniać wprowadzania lepszych rozwiązań i metod działania, należy udzielać wsparcia przy wprowadzaniu na rynek nowych technologii jedynie tak długo, aż osiągną one odpowiedni w nim udział.

3.17 Komitet zaleca w związku z tym przeprowadzenie dogłębnej analizy tego tematu. Instrumenty wspomagające wprowadzenie na rynek powinny wprawdzie tworzyć przewidywalne i wiarygodne warunki dla przeprowadzenia danej inwestycji, jednak okres ich stosowania winien być z góry ograniczony, np. poprzez ustalenie ich odpowiedniej regresji. Pozwoli to uniknąć wspomnianych konsekwencji, które są niekorzystne dla rynku i dla innowacji (zob. również 3.25 i 3.26).

3.18 Zarówno Komisja jak i Komitet są zdania, iż najważniejszym zadaniem w dziedzinie energii jest techniczno-naukowy rozwój technologii i innowacji. Chodzi więc zarówno o interakcję jak i współdziałanie pomiędzy badaniami, rozwojem, demonstracją i innowacją prowadzącymi do wprowadzenia na rynek tych technik, metod i form organizacyjnych, które są konieczne do zmiany dotychczasowego systemu dostaw energii – zgodnie z planem działania w dziedzinie energii na rok 2050 – a które jak na razie nie są w większości do przewidzenia.

3.19 W szczególności dotyczy to odpowiedniej kontynuacji i rozwoju planu EPSTE ⁽⁵⁾ w okresie 2014–2020, który dotychczas okazał się bardzo skuteczny.

3.20 Zasadniczą kwestią w stosunku do wykorzystania środków publicznych – tzn. tych środków finansowych, które pochodzą z podatków (lub opłat obowiązkowych) uiszczanych przez obywateli i podmioty gospodarcze – jest pytanie, jakie cele winny być za ich pomocą wspierane i jaki powinien być w tym wsparciu udział sektora prywatnego. Nie wnikając w przepisy prawne, Komitet koncentruje się tu na zawartości

⁽⁵⁾ Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 49–55.

merytorycznej zagadnienia i jest zdania, iż jakiekolwiek wsparcie ze strony Komisji (pochodzące ze środków publicznych) winno dotyczyć zadań, dla których wsparcie pochodzące ze źródeł prywatnych jest mniej prawdopodobne. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być:

- istniejące wysokie ryzyko związane z rozwojem, zrównoważone przez znaczące korzyści jedynie w przypadku powodzenia przedsięwzięcia;
- bardzo wysokie koszty tych przedsięwzięć, których finansowanie jest możliwe tylko w przypadku wsparcia udzielonego im w wyniku połączenia wielu źródeł publicznych;
- zbyt długi okres czasu konieczny do osiągnięcia wymiernych korzyści;
- stosowanie technologii przekrojowych e lub kluczowych (np. nowoczesne materiały);
- wprowadzenie wyników na rynek napotyka na trudności, jednak chodzi tu o ogólne potrzeby uwarunkowane względami społecznymi i ekologicznymi.

3.21 Z zastrzeżeniem powyższych uwag, Komitet popiera propozycję Komisji mówiącą, iż „plan EPSTE wymaga lepszego ukierunkowania na integrację systemu energetycznego, integrację działań w ramach łańcucha innowacji i wzmocnionej koordynacji pomiędzy europejskimi inicjatywami przemysłowymi oraz europejskim stowarzyszeniem badań nad energią w celu wspierania powyższych działań” (6).

3.22 Komitet jest zdania, iż europejskie stowarzyszenie badań nad energią jest ważną formą organizacyjną, która odpowiednio się rozwijając, jest w stanie doprowadzić na całym obszarze sektora energetycznego do takiego zjednoczenia, a co za tym idzie skuteczności działania, jakie spowodowało sukces europejskich badań syntezy jądrowej w ramach dotychczasowych programów Euratom. Dlatego też europejskie stowarzyszenie badań nad energią powinno otrzymać strukturę zarządzania odpowiadającą sektorowi B+R, co umożliwi mu odpowiednie połączenie kompetencji i wspólną dyskusję nad pakietami zagadnień. W związku z tym Komitet kładzie ponownie nacisk na uczestnictwo Komisji w procesie decyzyjnym, jak i podczas udzielania wsparcia finansowego.

3.23 Komitet, mając na uwadze przyznany przez Komisję budżet, po raz kolejny wyraża swoje rozczarowanie faktem, iż środki finansowe przeznaczone na program „Horyzont 2020” w ramach planu finansowego 2014–2020 w żadnym przypadku nie są adekwatne do zakresu zadań ani skali problemu.

3.23.1 Dlatego też tak ważne jest z jednej strony jak najskuteczniejsze wykorzystanie środków z programu „Horyzont 2020” (kryteria przyznawania pomocy), tak aby zachęcały one

państwa członkowskie i sektor prywatny do zwiększania nakładów na inwestycje w dziedzinie B+R.

3.24 Z drugiej strony, zgodnie z propozycją Komisji, konieczne jest zdobycie nowych źródeł finansowania, tj. unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz (obecnie bardzo niewielkich) przychodów z aukcji w ramach unijnego systemu handlu emisjami. W szczególności jednak należy w pełni wykorzystać potencjał inwestycyjny sektora prywatnego w realizacji tego wielkiego zadania.

3.25 W tym kontekście Komitet wielokrotnie wskazywał na konieczność położenia kresu niejasnościom związanym ze szkodliwą dla konkurencji ingerencją w rynek poszczególnych państw członkowskich i utworzenia (7) ogółouropejskich regulacji zapewniających inwestorom bezpieczeństwo dla ich przedsięwzięć i zachęcających ich do inwestowania.

3.26 Wyjątkowo jaskrawym przykładem regulacji hamującej innowacje jest przypadek istniejących w niektórych państwach członkowskich ustaw dotyczących taryf gwarantowanych w energetyce, polegających na nadmiernym wsparciu dla źródeł energii o charakterze nieciągłym. Początkowo był to wyjątkowo skuteczny instrument wprowadzenia na rynek tej innowacji, w późniejszym jednak czasie nadmierne wsparcie doprowadziło do tak dużego spadku cen na rynku energetycznym, iż udostępnianie i rozwój technologiczny wolnych mocy wytwórczych oraz rozwijanie koniecznych technologii magazynowania energii stało się dla przedsiębiorstw energetycznych nieopłacalne.

3.26.1 Co więcej, prowadzi to do paradoksalnej i absurdalnej sytuacji, w której to odbiorcy końcowi energii elektrycznej muszą ponieść różnicę w kosztach pomiędzy niskimi (lub nawet ujemnymi) cenami rynkowymi a opłatą za dostawę energii, której wysokość przekracza średnią cenę rynkową.

3.26.2 Spowodowany tym działaniem wzrost cen energii dla odbiorców końcowych jest nie tylko problemem dla gospodarki europejskiej, ale również jedną z przyczyn zjawiska ubóstwa energetycznego, omówionego w opinii Komitetu (TEN/516).

3.27 Powyższy przykład ukazuje zawile powiązania pomiędzy innowacjami a warunkami rynkowymi. Komitet zaleca ponownie jak najszybsze rozwiązanie problemu celem stworzenia odpowiednich zachęt dla sektora prywatnego prowadzących do inwestowania w rozwój innowacyjnych technik i metod, tak aby przedsięwzięcia te miały szanse powodzenia na rynku. W przeciwnym przypadku inwestycje takie zanikną, gdyż nawet najbardziej innowacyjna firma nie ma szans na przetrwanie na rynku w konkurencji z wysoko subwencjonowanymi technologiami.

(6) COM(2013) 253 final, pkt 2.8.

(7) Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 1–8.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Biorąc pod uwagę dotychczasowe stwierdzenia, Komitet popiera przedstawione przez Komisję postulaty, w szczególności:

- zwiększenie wartości dodanej na szczeblu UE;
- uwzględnianie całego systemu energetycznego przy wyznaczaniu priorytetów (wytworzenie, infrastruktura, usługi itd.);
- kumulowanie zasobów i wykorzystanie portfela instrumentów finansowych;
- stosowanie otwartego podejścia przy koncentrowaniu się na najbardziej obiecujących technologiach w okresie po roku 2020.

Tylko doświadczenia bazujące na szerokim wachlarzu możliwości oraz pomysłów i ich interakcja w ramach odpowiednio zróżnicowanych źródeł energii mogą zapewnić zrealizowanie stojącego przed nami zadania. Do tego potrzebujemy pragmatyzmu, poczucia rzeczywistości i wytrwałości.

4.2 Biorąc pod uwagę dotychczasowe stwierdzenia, Komitet popiera również przedstawione w komunikacie cele rozwoju:

- uwolnienie całego potencjału efektywności energetycznej;
- zapewnienie konkurencyjnych rozwiązań;
- wspieranie innowacji w rzeczywistych warunkach stworzonych przez rynek.

4.3 Komitet przedstawił negatywne następstwa mające miejsce w wyniku stosowania odnawialnych energii o charakterze nieciągłym w swojej niedawno opublikowanej opinii rozpoznawczej⁽⁸⁾. W związku z tym popiera on zamiar Komisji, aby zwiększyć znaczenie rozwoju przyjaznych środowisku systemów podstawowego zabezpieczenia energetycznego oraz zorientowanej na potrzeby konsumentów oferty produktów energetycznych. Należy do nich obok odnawialnych energii, jak np. geotermia, również energia fuzji jądrowej w ramach programu ITER i uzupełniającego programu badawczego.

4.4 Pełnym poparciem Komitetu cieszą się także prace badawcze i rozwojowe prowadzące do wykorzystania energii pochodzącej z rozszczepienia jądra atomowego. Komitet wyraził swoje zaangażowanie w tej dziedzinie poprzez aktywne

uczestnictwo w poświęconej temu tematowi konferencji (symposium pt. „Rozszczepienie jądra atomowego – korzyści i ograniczenia z punktu widzenia gospodarki niskoemisyjnej”, Bruksela, luty 2013 r.).

4.5 Nie można pominąć w tym miejscu kwestii rozwoju odpowiednich technik i metod dla technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) – mimo iż następstwem ich stosowania będzie jeszcze szybsze zużycie ograniczonych już rezerw paliw kopalnych. Głównym zadaniem stawianym przed tymi technologiami jest doprowadzenie do obniżenia emisji dwutlenku węgla.

4.6 Komisja zaleca także, aby w temacie źródeł energii o charakterze nieciągłym i ich rozwoju, zwracać większą uwagę na te rozwiązania, które są ukierunkowane na uzupełnienie brakujących elementów całego systemu, a które to umożliwią użyteczne i zorientowane na konsumentów dostawy energii.

4.7 Dotyczy to w pierwszej kolejności rozwoju możliwe wydajnych i korzystnych cenowo urządzeń magazynujących energię o wystarczającej pojemności. Szczególnie należy zwrócić tu uwagę na odpowiedni rozwój i zastosowanie na szeroką skalę rozwiązań elektrochemii i technologii elektrolizy wraz z odpowiednim zapleczem. Związane z tym zagadnienia mobilności (ogniwa paliwowe) można by powiązać z tematem odnawialnych energii o charakterze nieciągłym, wzorując się na koncepcjach elektromobilności osiąganey za pomocą zasilania akumulatorami.

4.8 Komitet nawiązuje przy tym do swojej opinii⁽⁹⁾, opracowanej na wniosek prezydencji irlandzkiej w Radzie Europejskiej, w której wyraża obawy z powodu wzrostu cen energii i skutków jakie przynosi on dla obywateli. Chcąc umożliwić konkurencyjność na rynku w tym zakresie, Komitet zaproponował w swoim dokumencie, aby jedynym środkiem wspierania rynku technologii energii odnawialnych było wprowadzenie odpowiedniej ceny emisji dwutlenku węgla za pomocą odpowiednich regulacji handlu emisjami, podatków lub podobnych rozwiązań. Spowoduje to wprowadzenie wzrost cen energii pochodzącej z paliw kopalnych, a co za tym idzie elektryczności z elektrowni opalanych węglem, ropą lub gazem. Równocześnie jednak pozwoli to na rezygnację z rozmaitych, kosztownych i zakłócających rynek subwencji, jak również z przymusu stosowania energii odnawialnej. Przychody z przydziału praw do emisji nie powinny zatem w żadnym przypadku zostać włączone do wspólnego budżetu jako pozostałe przychody. Należy je zużytkować w procesie wynalezienia, opracowania i wdrożenia nowych skutecznych systemów energetycznych. Tak sformułowana propozycja Komisji odpowiada wyznaczonym kierunkom i w pełni zasługuje na poparcie.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Tamże.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 1–8.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych, uchylającego decyzję nr 1336/97/WE

COM(2013) 329 final – 2011/0299 (COD)

(2014/C 67/27)

Sprawozdawca: **Jacques LEMERCIER**

Parlament Europejski, w dniu 10 czerwca 2013 r., oraz Rada, w dniu 14 czerwca 2013 r., działając na podstawie art. 172 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych, uchylającego decyzję nr 1336/97/WE

COM(2013) 329 final – 2011/0299 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 121 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

Niniejsza opinia nawiązuje do sześciu wcześniejszych opinii EKES-u dotyczących **instrumentu „Łącząc Europę”** i związanych z nim wytycznych, które Komisja Europejska przedstawiła w październiku 2011 r. Są to opinie: **TEN/468** ⁽¹⁾ w sprawie **instrumentu „Łącząc Europę”** (sprawozdawca: Raymond Hencks), **TEN/469** ⁽²⁾ w sprawie wytycznych dla sieci **telekomunikacyjnych** (sprawozdawca: Antonio Longo), **TEN/470** ⁽³⁾ w sprawie wytycznych dotyczących **infrastruktury energetycznej** (sprawozdawca: Egbert Biermann), **TEN/471** ⁽⁴⁾ w sprawie wytycznych dotyczących **sieci transportowej** (sprawozdawca: Stefan Back) oraz **TEN/472** ⁽⁵⁾ w sprawie inicjatywy dotyczącej **obligacji projektowych** (sprawozdawca: Armin Duttime).

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Jak już wielokrotnie stwierdzał w poprzednich opiniach, EKES jest przekonany, że upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego internetu stanowi kluczowy warunek rozwoju gospodarki europejskiej i jest nieodzownym elementem w procesie tworzenia nowych miejsc pracy.

1.2 Ponadto zdaniem EKES-u tworzenie jednolitego rynku cyfrowego, które stanowi jeden z priorytetów UE, wymaga wzajemnych połączeń między sieciami krajowymi i interoperacyjności tych sieci. Jest to też niezbędnym elementem pozwalającym pokonać odizolowanie licznych obszarów znajdujących się w trudnej sytuacji pod względem gospodarczym czy kulturowym.

1.3 Niemniej jednak 8 lutego 2013 r. Rada, za pośrednictwem nowych wieloletnich ram finansowych, zmniejszyła budżet na cyfrowy instrument „Łącząc Europę” do 1 mld EUR.

Zmieniony wniosek uwzględnia najnowsze stanowiska, jakie zajęto w Radzie, i stanowisko właściwej komisji Parlamentu Europejskiego.

1.4 EKES ubolewa więc nad tym, że zmieniony wniosek Komisji oznacza daleko idące okrojenie początkowo planowanego budżetu (9,2 mld EUR) do 1 mld EUR, oraz nad tym, że Komisja była zmuszona zasadniczo zmienić projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania dotyczące rozwoju sieci szerokopasmowych i infrastruktury usług cyfrowych. Zdaniem EKES-u nieuniknione zamrożenie licznych projektów, jakie pociąga za sobą ta decyzja, może oznaczać, że UE straci przewagę technologiczną, jaką zyskała w wielu strategicznych sektorach.

1.5 EKES podkreśla, że w związku z drastycznym zmniejszeniem pierwotnie planowanego budżetu Komisji bardzo trudno będzie skutecznie i sprawiedliwie rozdzielić środki przewidziane w rozporządzeniu.

1.6 Niemniej jednak EKES wyraża zadowolenie z tego, że potwierdzono wagę zasady neutralności technologicznej, która ma podstawowe znaczenie dla istnienia prawdziwie otwartego internetu. EKES przypomina, że zasoby trzeba przeznaczać na rozwiązania sieciowe, które są otwarte oraz dostępne w sposób niedyskryminujący nikogo i po cenach przystępnych dla obywateli i przedsiębiorstw.

1.7 EKES ponawia apel o opracowanie map o zasięgu europejskim, krajowym i regionalnym wskazujących białe plamy, jeśli chodzi o dostęp szerokopasmowy, i ułatwiających pojawianie się nowych inicjatyw publicznych i prywatnych. Komisja przyznaje, że żadne państwo członkowskie ani żaden inwestor nie są gotowi do finansowania usług transgranicznych.

⁽¹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 116.

⁽²⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 120.

⁽³⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 125.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 130.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 134.

1.8 Aby wzmocnić interoperacyjność między sieciami telekomunikacyjnymi, ważne jest również rozpoczęcie współpracy z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

1.9 Zdaniem EKES-u pojawienie się licznych nowych operatorów, choć zachęciło do innowacji i przyniosło spadek cen dla konsumentów, spowodowało znaczne zmniejszenie marży publicznych i prywatnych operatorów zasiedziały i tym samym ograniczyło lub wręcz wyeliminowało ich możliwości inwestycyjne. EKES sądzi, że potrzebna jest nowa europejska polityka dotycząca regulacji sieci – wywołująca pozytywne sprzężenie zwrotne w dziedzinie konkurencji – i że musi ona prowadzić do zdecydowanych i skoordynowanych działań wielkich europejskich operatorów tak, aby po wyjściu z kryzysu udało się nadrobić opóźnienia w rozwoju sieci szybkiego i bardzo szybkiego internetu oraz zlikwidować obszary bez dostępu szerokopasmowego.

1.10 EKES ubolewa nad tym, że w odniesieniu do tak ważnej tematyki Radzie, Parlamentowi i Komisji nie udało się osiągnąć jednomyślności. Mając na uwadze wielkość nowego budżetu, EKES sądzi, że priorytetem pozostaje dostęp wszystkich obywateli do internetu, rozwój sieci szerokopasmowej oraz ogólnoeuropejskie platformy usługowe.

1.11 EKES wyraża konsternację z powodu tego, że Komisja – jak twierdzi jej przedstawiciel, na wniosek Rady – usunęła w zmienionym tekście (art. 8) odniesienie do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Niemniej Komitetowi bardzo zależy na tym, aby przekazywano mu sprawozdanie, o którym mowa w art. 8.

1.12 Wreszcie EKES ponownie podkreśla, że obecnie absolutnie niezbędne jest uznanie dostępu do internetu za usługę powszechną.

2. Streszczenie zmienionego wniosku Komisji

2.1 Celem europejskiej agendy cyfrowej jest, między innymi, wdrażanie transgranicznych internetowych usług publicznych mających na celu ułatwienie mobilności przedsiębiorstw i obywateli. By mógł powstać jednolity rynek, niezbędna jest więc interoperacyjność pojawiających się usług cyfrowych.

2.2 Unia Europejska wyznaczyła sobie ambitne cele dotyczące rozwoju i upowszechnienia dostępu szerokopasmowego do 2020 r. W przedstawionym 29 czerwca 2011 r. komunikacie zatytułowanym „Budżet z perspektywy »Europy 2020« ” dotyczącym kolejnych wieloletnich ram finansowych (2014–2020) zaproponowano utworzenie instrumentu „Łącząc Europę” i przeznaczenie 9,2 mld EUR na sieci i usługi cyfrowe.

2.3 Jednak 8 lutego za pośrednictwem nowych wieloletnich ram finansowych Rada zmniejszyła budżet na instrument „Łącząc Europę” do 1 mld EUR. Opracowany na tej nowej podstawie zmieniony wniosek w miarę możliwości uwzględnia najnowsze stanowiska zajęte w Radzie i właściwej komisji Parlamentu Europejskiego. Ma on na celu skoncentrowanie zaangażowania instrumentu „Łącząc Europę” na mniejszej liczbie projektów z zakresu infrastruktury usług cyfrowych, w oparciu o zestaw rygorystycznych kryteriów stosowanych do określenia

priorytetów oraz przewiduje ograniczony wkład w projekty dotyczące łączy szerokopasmowych wnoszony za pośrednictwem instrumentów finansowych, w celu zwiększenia inwestycji prywatnych, jak również inwestycji ze źródeł publicznych innych niż instrument „Łącząc Europę”.

2.4 Mimo ograniczonego wsparcia finansowego w zakresie łączy szerokopasmowych wniosek ustanawia ramy umożliwiające szersze zaangażowanie podmiotów instytucjonalnych i gospodarczych, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny.

2.5 Podstawowym celem rozporządzenia jest usprawnienie transmisji cyfrowej oraz usunięcie wąskich gardeł. W zamieszczonych w załączniku wytycznych przedstawiono projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania w zakresie rozwoju infrastruktury usług cyfrowych i sieci szerokopasmowych. Projekty te powinny zapewnić zwiększenie konkurencyjności gospodarki europejskiej, w tym małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), wspierać rozwój wzajemnych połączeń między sieciami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz ich interoperacyjność i dostęp do nich, a także wspierać rozwój jednolitego rynku cyfrowego.

2.6 W związku z trudną sytuacją na rynku uzasadnienie ekonomiczne inwestycji w sieci szerokopasmowe i w projekty polegające na udostępnianiu podstawowych usług publicznych przez internet wydaje się ograniczone, choć jednolity rynek cyfrowy cechuje znaczny potencjał wzrostu.

2.7 Przewidziano bezpośrednie dotacje dla infrastruktury usług cyfrowych, aby usunąć przeszkody utrudniające wprowadzanie usług w ramach interoperacyjnych sieci. W większości przypadków platformy te są w pełni finansowane przez UE ze względu na brak podmiotów w naturalny sposób będących właścicielami europejskiej infrastruktury usług interoperacyjnych.

2.8 Jest jasne, że żadne państwo członkowskie ani żaden inwestor nie są gotowi do finansowania usług transgranicznych. Unijna wartość dodana jest zatem wysoka.

2.9 Corocznie, zależnie od dostępności funduszy i zdefiniowanych priorytetów, określone elementy infrastruktury usług cyfrowych będą wybierane do realizacji. Z uwagi na europejski kontekst budżetowy wsparcie publiczne będzie musiało pochodzić z innych źródeł niż instrument „Łącząc Europę”, w szczególności ze źródeł krajowych i europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Sam instrument „Łącząc Europę” będzie w stanie finansować jedynie ograniczoną liczbę projektów związanych z dostępem szerokopasmowym, jednakże ułatwi skuteczną alokację europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) poprzez wykorzystanie środków przeznaczonych na programy operacyjne. Wkład ten będzie jednak można wykorzystać wyłącznie w danym państwie członkowskim. Jeśli chodzi o sieci szerokopasmowe, we wniosku ograniczono się jedynie do określenia mechanizmu podziału między innymi środków z funduszy strukturalnych.

2.10 Utrzymano zasadę neutralności technologicznej.

3. Uwagi ogólne EKES-u

3.1 Wykreślono projekty dotyczące „transeuropejskich sieci szkieletowych o wysokiej przepustowości łączących organy administracji publicznej” oraz „rozwiązań z zakresu technologii informacyjno-komunikacyjnych na potrzeby inteligentnych sieci energetycznych oraz inteligentnych usług energetycznych”.

3.2 Zarzucano rozwój nowej infrastruktury usług cyfrowych ułatwiających „przeprowadzkę z jednego kraju UE do innego”, „europejskiej platformy służącej do powiązania usług online z dziedziny pracy i ubezpieczeń społecznych” oraz „internetowej współpracy administracyjnej”.

3.3 Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii Parlamentu Europejskiego dodała dodatkową infrastrukturę usług cyfrowych w następujących zakresach: „rozwój infrastruktury w transporcie publicznym w celu umożliwienia stosowania bezpiecznych i interoperacyjnych usług mobilnych w miejscu zamieszkania”, „platforma internetowego rozstrzygania sporów”, „europejska platforma dostępu do zasobów edukacyjnych”, „transgraniczne interoperacyjne elektroniczne systemy fakturowania”.

3.4 Niemniej Parlament wprowadził bardzo ambitny cel dotyczący szybkości transmisji („1Gb/s tam, gdzie jest to możliwe, i powyżej”).

3.5 Realizacja celu określonego w agendzie cyfrowej dla Europy, polegającego na wdrożeniu szerokopasmowej, dostępnej dla wszystkich infrastruktury cyfrowej o dużej przepustowości – z wykorzystaniem technologii stacjonarnych i bezprzewodowych – wiąże się z koniecznością zastosowania środków eliminujących tzw. cyfrowe wąskie gardła. Ze względu na bardzo daleko idące okrojenie początkowo planowanego budżetu (9,2 mld EUR) do 1 mld EUR Komisja była zmuszona zasadniczo zmienić projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania dotyczące rozwoju sieci szerokopasmowych i infrastruktury usług cyfrowych.

3.6 Zgodnie ze stanowiskiem przedstawianym wielokrotnie w poprzednich opiniach, EKES jest przekonany, że upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego internetu stanowi kluczowy warunek rozwoju nowoczesnej gospodarki i jest nieodzownym elementem w procesie tworzenia nowych miejsc pracy, poprawy spójności, budowania dobrobytu i działania na rzecz włączenia cyfrowego mieszkańców oraz całych obszarów znajdujących się w niekorzystnym położeniu gospodarczo-kulturowym.

3.7 Określenie celów i priorytetów opracowywanych z myślą o tym projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania pozwala spełnić podstawowe wymogi w zakresie optymalnego wykorzystania zasobów finansowych i realizacji ściśle określonych założeń, pozwalając uniknąć rozproszenia środków.

3.8 EKES wyraża zadowolenie z tego, że potwierdzono wagę zasady neutralności technologicznej, która ma podstawowe znaczenie dla istnienia prawdziwie otwartego internetu.

3.9 EKES przypomina, że zasoby trzeba przeznaczać na rozwiązywanie sieciowe, które są otwarte oraz dostępne w sposób niedyskryminujący nikogo i po cenach przystępnych dla obywateli i przedsiębiorstw. EKES podkreśla jednak, że w związku z drastycznym zmniejszeniem budżetu Komisji bardzo trudno będzie sprawiedliwie rozdzielić środki przewidziane w rozporządzeniu.

3.10 Jest niemniej jasne, że żadne państwo członkowskie ani żaden inwestor nie są gotowi do finansowania usług transgranicznych. Unijna wartość dodana jest zatem wysoka. EKES ponawia swój apel o opracowanie map o zasięgu europejskim, krajowym i regionalnym wskazujących białe plamy, jeśli chodzi o dostęp szerokopasmowy, i ułatwiających pojawianie się nowych inicjatyw publicznych i prywatnych. Aby wzmocnić interoperacyjność między sieciami telekomunikacyjnymi, ważne jest również rozpoczęcie współpracy z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

3.11 Zdaniem EKES-u pojawienie się licznych nowych operatorów, choć podniosło dynamikę konkurencji i przyniosło spadek cen dla konsumentów, spowodowało znaczne zmniejszenie marży operatorów zasiedziały i tym samym ograniczyło ich możliwości inwestycyjne. Trzeba więc pomyśleć o nowej europejskiej polityce dotyczącej regulacji sieci, umożliwiającej znaczny i skoordynowany udział wszystkich europejskich podmiotów z tego sektora tak, aby po wyjściu UE z kryzysu udało się nadrobić opóźnienia w rozwoju sieci szybkiego i bardzo szybkiego internetu.

4. Szczegółowe uwagi EKES-u

4.1 EKES ubolewa nad tym, że w odniesieniu do tej bardzo ważnej tematyki zdania Rady, Parlamentu i Komisji są tak bardzo podzielone.

4.2 Nawet wtedy gdy na sieci telekomunikacyjne – sieci szerokopasmowe i platformy usługowe – planowano przeznaczenie 9 mld EUR, wyzwanie było niemałe. Z uwagi na wysokość nowego budżetu uzasadnione wydaje się przeznaczenie tych środków na finansowanie projektów, które położą fundamenty pod przyszłe projekty, których realizację, ze względów finansowych, obecnie odłożono.

4.3 Tworzenie jednolitego rynku cyfrowego wymaga istnienia wzajemnych połączeń między sieciami krajowymi i interoperacyjności tych sieci. W nowym kontekście zmniejszonego budżetu Komisja musi bardzo ściśle przestrzegać kryteriów wyboru projektów do finansowania oraz na bieżąco monitorować i oceniać ich realizację.

4.4 EKES przypomina, że projekty te mogą pomóc MŚP uzyskać dostęp do gospodarki cyfrowej i ostatecznie stworzyć nowe stabilne miejsca pracy. EKES apeluje o regularne publikowanie sprawozdań z wykorzystania środków.

4.5 Wreszcie EKES ponownie podkreśla, że obecnie absolutnie niezbędne jest uznanie dostępu do internetu za usługę powszechną.

4.6 Mając na uwadze stosunki międzyinstytucjonalne, EKES ze zdumieniem, które przeszło w konsternację, stwierdził, że Komisja usunęła w zmienionym tekście (art. 8) odniesienie do EKES-u i KR-u. Podczas obrad, a także na forum Komitetu przedstawiciel Komisji wyjaśnił, że zmianę tę wprowadzono na wniosek Rady.

Być może problematyczne okazało się słowo „przekazywane”. Niemniej Komitet z naciskiem podkreśla, że bardzo mu zależy na otrzymywaniu sprawozdania, o którym mowa w art. 8.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Niebieski pas», jednolity europejski obszar transportu w żegludze”

COM(2013) 510 final

(2014/C 67/28)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 8 lipca 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Niebieski pas”, jednolity europejski obszar transportu w żegludze

COM(2013) 510 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 124 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zawarte w komunikacie propozycje mające na celu osiągnięcie sprawnej funkcjonującego rynku transportu morskiego, zmniejszenie obciążeń administracyjnych sektora transportu morskiego, a tym samym poprawę jego pozycji konkurencyjnej. W istocie żywił nadzieję, że propozycje te zostaną opublikowane już wcześniej.

1.2 Zdaniem Komitetu możliwość realizacji propozycji Komisji silnie zależy od stanowiska organów celnych, które są jednym z najważniejszych podmiotów w tej dziedzinie. Wnosi, by Komisja jak najrychlej przedyskutowała te propozycje na forum komitetu celnego.

1.3 Jednym z warunków skutecznego wdrożenia propozycji Komisji, zarówno tych dotyczących przewozów statkami regularnej linii żeglugowej, jak i tych odnoszących się do e-Manifestu, jest to, by systemy informatyczne państw członkowskich były w pełni interoperacyjne w odniesieniu do e-Manifestu. Komitet zwraca uwagę, że jak uczy doświadczenie, nie jest to z pewnością takie proste, nawet jeśli bazuje się na istniejących systemach.

1.4 W kwestii e-Manifestu należy jasno zaznaczyć, że ma on zastosowanie do wszystkich rodzajów usług transportu morskiego.

1.5 Zakładany przez Komisję termin wejścia w życie e-Manifestu, tj. czerwiec 2015 r., jest wprawdzie optymistyczny, lecz został dobrze wybrany. To przecież właśnie tę datę państwa członkowskie same wyznaczyły jako termin, do którego zobowiązane są utworzyć krajowe punkty kompleksowej obsługi. Punkty te są niezbędne dla zapewnienia właściwego działania

e-Manifestu. Technicznych przygotowań do niego nie można zresztą już odkładać choćby na rok.

1.6 Komitet zwraca uwagę na konieczność skutecznego informowania wszystkich podmiotów, zwłaszcza zaś organów celnych. W praktyce okazywało się, że organy celne nie wiedziały, iż przedsiębiorcy stosowali manifest w wersji papierowej, który – choć dozwolony prawem – nie był przez nie zatwierdzany bądź akceptowany.

1.7 Oprócz „twardych” kwestii dotyczących IT, Komisja i państwa członkowskie powinny skupić się również na bardziej „miękkim” elemencie, jakim jest kształcenie i szkolenie zawodowe pracowników służb celnych. Niestety Komitet stwierdza brak tego elementu w propozycjach Komisji.

1.8 Z uznaniem odnotowuje za to, że kładzie się nacisk na odpowiednie systemy informacji i monitorowania, które są przecież nieodzowne dla skuteczności procesu decyzyjnego. Komitet pragnie zaznaczyć, że istotną rolę w tym zakresie może w dalszym ciągu odgrywać EMSA.

1.9 Komitet zgadza się z Komisją, że w przeglądzie dyrektywy w sprawie systemu monitorowania transportu morskiego należy uwzględnić wymogi e-Manifestu.

1.10 Ponadto Komitet uważa za bardzo istotne, aby po ostatecznym zatwierdzeniu propozycji Komisji przewidziano regularne konsultacje z organami celnymi, przedstawicielami sektora transportu morskiego, firm przeładunkowych i pracowników, tak aby zasięgać ich opinii i udzielać im informacji na temat przeszkód związanych z wdrażaniem propozycji.

2. Wprowadzenie

2.1 W dziedzinie transportu morskiego nie ma jeszcze mowy o rynku wewnętrznym, choć w artykule 28 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wyraźnie wspomina się o swobodnym przepływie towarów UE w ramach UE.

2.2 Sytuację dodatkowo pogarsza fakt, że Unia jest w znacznym stopniu uzależniona od transportu morskiego w dziedzinie handlu tak z pozostałymi krajami świata, jak i w jej obrębie: 74 % towarów importowanych lub eksportowanych przez UE oraz 37 % wymiany towarowej w Unii przechodzi przez porty morskie.

2.3 W porównaniu z innymi rodzajami transportu transport morski, jak i zresztą transport w żegludze śródlądowej, może działać przy niższych kosztach jednostkowych, zaś w przeliczeniu na przewiezioną jednostkę towaru wywiera mniej niekorzystny wpływ na środowisko. Ten rodzaj transportu wciąż jeszcze podlega zbędnym obciążeniom administracyjnym, co uniemożliwia mu optymalne funkcjonowanie.

2.4 Jako przykład można podać często występującą sytuację, gdy statki płynące z portu w jednym państwie członkowskim do portu w innym państwie członkowskim przedostają się poza krajową strefę 12 mil morskich, a przez to muszą dwukrotnie wypełniać formalności celne, o ile statek nie podlega przepisom dotyczącym regularnych linii żeglugowych. Wszystkie towary znajdujące się na pokładzie są traktowane wówczas jako towary spoza UE i poddawane kontrolom celnym.

2.5 Wprawdzie procedury są motywowane względami bezpieczeństwa i względami finansowymi, niemniej jest faktem, że pociągają za sobą dodatkowe koszty i powodują opóźnienia w dostawie towarów.

2.6 Pierwszym krokiem do rozwiązania tej sytuacji może być dokonanie rozróżnienia przewożonych przez statek towarów na towary unijne, które mogą zostać wprowadzone na rynek wewnętrzny bez żadnych dodatkowych formalności, i towary spoza UE, które muszą zostać poddane zwykłym formalnościom celnym.

2.7 Dlatego też Komisja, popierana w tym przez Radę, przedstawiła w 2010 r. pomysł utworzenia „Niebieskiego pasa” (ang. „Blue Belt”), aby zwiększyć konkurencyjność sektora transportu morskiego, zezwalając statkom na swobodne działanie w obrębie rynku wewnętrznego UE, przy minimalnych obciążeniach administracyjnych, włączając w to uproszczenie i harmonizację przepisów dotyczących transportu morskiego odbywającego się z portów państw trzecich.

2.8 Koncepcja niebieskiego pasa otrzymała konkretny kształt m.in. dzięki projektowi pilotażowemu zainicjowanemu przez Komisję w 2011 r. w ścisłej współpracy z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), w ramach którego wykorzystano system SafeSeaNet – zarządzany przez tę agencję system monitorowania i informacji.

2.9 Mimo że projekt ten pozwolił uzyskać wiele użytecznych informacji, organy celne zwróciły uwagę, że informacje te należało jeszcze uzupełnić o informacje dotyczące transportowanych towarów, zwłaszcza zaś na temat ich statusu, tj. ich pochodzenia z UE lub spoza UE.

2.10 Właśnie w oparciu o to rozróżnienie można zwiększyć elastyczność procedur dotyczących towarów UE.

3. Treść komunikatu

3.1 Dnia 8 lipca 2013 r. Komisja opublikowała komunikat „Niebieski pas», jednolity europejski obszar transportu w żegludze”.

3.2 Propozycje dotyczące „niebieskiego pasa”, pochodzące z projektu pilotażowego o tej samej nazwie przeprowadzonego przez EMSA w 2011 r., mają na celu:

- poprawę konkurencyjności sektora transportu morskiego poprzez zmniejszenie obciążeń administracyjnych;
- zwiększenie zatrudnienia w transporcie morskim;
- zmniejszenie oddziaływania transportu morskiego na środowisko naturalne.

3.3 Za pomocą omawianego komunikatu Komisja zamierza nakreślić ramy polityki, które będą służyć realizacji powyższych celów przez wprowadzenie dwóch koniecznych środków prawnych, zawierających zmiany do przepisów wykonawczych kodeksu celnego (CCIP). Jeden z nich został już przedłożony właściwemu Komitetowi w czerwcu 2013 r., drugi zostanie przedłożony do końca roku.

3.4 Pierwszy środek dotyczy dalszego uproszczenia procedury eksploatacji regularnych linii żeglugowych w transporcie morskim wewnątrz UE. Dotyczy ułatwień celnych dla statków, które zawijają regularnie do tych samych portów UE, przewożąc głównie towary unijne.

3.5 Ułatwienie polega na tym, że okres konsultacji państw członkowskich zostanie skrócony z 45 do 15 dni. Przedsiębiorstwa będą również mogły występować z wyprzedzeniem o zezwolenie na objęcie usługami tych państw członkowskich, z którymi prowadzą dużo interesów, tak by oszczędzić czas w momencie zaistnienia możliwości transportu do danego państwa członkowskiego.

3.6 O wiele większe skutki przyniesie drugi środek, mianowicie uelastycznienie formalności celnych dla statków zawijających do portów krajów trzecich. Komisja chce powołać do życia system pozwalający na znaczne ulepszenie procedur celnych dzięki rozróżnieniu między przewożonymi na pokładzie towarami unijnymi a nieunijnymi, które muszą przejść normalne procedury celne.

3.7 Komisja proponuje wprowadzenie e-Manifestu, ujednolitej elektronicznej deklaracji towarów, który umożliwiłby przedsiębiorstwom żeglugowym dostarczanie organom celnym wszystkich informacji dotyczących statusu towarów, pochodzących zarówno z wewnątrz jak i spoza UE. Komisja oczekuje, że e-Manifest może zacząć w pełni funkcjonować od czerwca 2015 r.

3.8 Przedstawione w komunikacie wnioski Komisji są bezpośrednio związane z przyjętym 23 maja 2013 r. przeglądem polityki w sprawie portów, na którego temat Komitet przyjął już pozytywną opinię dnia 11 lipca 2013 r.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet jest gorącym zwolennikiem usuwania utrudnień, które przeszkadzają w dobrym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, a zwłaszcza jeśli dotyczy to transportu morskiego, który, jak to Komisja przyznała w swoim komunikacie, ma dla UE zasadnicze znaczenie. Jak już wcześniej wspomniano⁽¹⁾, Komitet miał wręcz nadzieję, że te wnioski zostaną zaprezentowane na wcześniejszym etapie.

4.2 W swoim zapale, by jak najszybciej zakończyć realizację wewnętrznego rynku żeglugi morskiej, Komisja zakłada, że w innych gałęziach transportu udało się to już zrealizować. Komitet musi niestety stwierdzić, że Komisja wykazuje w tym zakresie nadmierny optymizm. Zarówno w drogowym transporcie towarów (ograniczenia kabotażu), jak i w transporcie kolejowym (krajowy transport pasażerski) nie zrealizowano jeszcze do końca rynku wewnętrznego.

4.3 Zdaniem Komitetu oczywiste jest, że aby transport morski stał się atrakcyjną alternatywą do innych rodzajów transportu, trzeba podjąć działania zmierzające do ograniczenia formalności celnych i zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Zarazem nie może to się dziać kosztem bezpieczeństwa.

4.4 Komitet postrzega dążenie do wydajniejszego i tańszego transportu morskiego jako ważny cel i popiera przedstawione przez Komisję wnioski na rzecz ograniczenia formalności celnych i zmniejszenia obciążeń administracyjnych.

4.4.1 Wskazuje jednak na to, że niezmiernie istotne jest, by organy celne państw członkowskich, jako najważniejsze podmioty w tej dziedzinie, również mogły się odnaleźć w tych działaniach. Podobnie podczas ich wprowadzania pewna kategoria przewoźników, mianowicie upoważnieni przedsiębiorcy (AEO), mogłaby odgrywać rolę pionierów.

4.5 Komitet odnosi się pozytywnie do skrócenia terminu z 45 dni do 15 dni w procedurze dotyczącej wewnątrzunijnych regularnych linii żeglugowych oraz do dodanej możliwości występowania o zezwolenia z wyprzedzeniem.

4.6 Jako że Komisja Europejska nie chce dyskryminować czysto wewnątrzunijnej żeglugi w stosunku do żeglugi do portów w krajach trzecich, e-Manifest ma zastosowanie do całej żeglugi morskiej.

4.6.1 Zatem tak jak statki kursujące między portami UE a portami krajów trzecich, również statki linii regularnych i inne zawiązujące tylko do portów UE muszą mieć możliwość korzystania z e-Manifestu, o ile sobie tego życzą w uzupełnieniu obowiązujących obecnie przepisów.

4.6.2 Komitet uważa jednak, że rozsądnie byłoby wyraźnie określić zakres stosowania e-Manifestu w przyszłych wnioskach w tej sprawie.

4.6.3 Analizując skutki wniosków Komisji, Komitet uważa, że po konsultacji z właściwym Komitetem Celnym należy jak najszybciej wdrożyć szczególnie e-Manifest, ujednoliconą elektroniczną deklarację zawierającą informacje o statusie towarów na pokładzie.

4.6.4 Dlatego też nalega, by Komisja, po podjęciu decyzji o wprowadzeniu proponowanych środków, nadała priorytet harmonizacji wewnątrz UE: należy zapewnić pełną interoperacyjność systemów informatycznych państw członkowskich, by korzystać z e-Manifestu.

4.6.5 Z tej perspektywy Komitet uważa, że przyjęty przez Komisję termin wprowadzenia e-Manifestu, tj. czerwiec 2015 r., jest być może optymistyczny, niemniej należy go utrzymać.

4.6.6 Państwa członkowskie są już wszak zobowiązane na mocy dyrektywy 2010/65/WE do uruchomienia od czerwca 2015 r. krajowych punktów kompleksowej obsługi, co stanowi ważny krok ku wdrożeniu e-Manifestu. Komitet wzywa zatem również wszystkie państwa członkowskie, a szczególnie te z portami morskimi, do faktycznego dotrzymania obranego przez nie terminu, gdyż w przeciwnym wypadku można z góry przewidzieć, że system nie zadziała.

4.6.7 Ponadto techniczne przygotowania do finalizacji e-Manifestu powinny zacząć się najpóźniej w ciągu najbliższego półroczia.

4.6.8 Komitet pragnie podkreślić, że informacje z e-Manifestu muszą być dostępne w takiej formie, w jakiej zostały w nim zapisane, dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, czyli organów administracji, armatorów i firm prowadzących przeładunek.

4.7 Komitet pragnie zwrócić uwagę na to, że obecnie istnieje już papierowy manifest – wprowadzić nieujednolicony i nieużywany przez wszystkie kraje, ale za to zgodny z zaleceniami IMO – jednak jak wskazują praktyczne doświadczenia, pewne organy celne nie wiedzą o jego istnieniu, albo nie chcą współpracować i nie zatwierdzają go lub nie przyjmują. Dlatego Komitet podkreśla konieczność dobrego poinformowania wszystkich organów celnych.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u: *Autostrady morskie w łańcuchu logistycznym*, Dz.U. C 151 z 16.6.2008, s. 20.
Opinia EKES-u: *Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej*, Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31.
Opinia EKES-u: *Formalności sprawozdawcze dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów*, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 131.
Opinia EKES-u: *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu (biała księga)*, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146.
Opinia EKES-u: *Niebieski wzrost*, Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 87.
Opinia EKES-u: *Ramy przyszłej polityki portowej UE*, jeszcze nie opublikowana w Dz.U.

4.8 Komitet pragnie zauważyć, że przy rozszerzaniu procedury uproszczonej na transport do portów krajów trzecich, konieczne należy zadbać o szybki i niezawodny system monitorowania i raportowania.

4.8.1 W tym zakresie transport morski szczęśliwie dysponuje agencją EMSA, która już dowiodła swojej wartości dodanej podczas prac nad częścią e-Manifestu dotyczącą trasy przewozu; teraz kolej na europejskie i krajowe organy celne, jeśli chodzi o sprawne opracowanie części dotyczącej statusu towarów.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Według informacji Stowarzyszenia Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) uproszczenie procedur administracyjnych może przynieść oszczędności rzędu 25 EUR za kontener, nie mówiąc o związanych z nimi oszczędnościach czasu, które przyniosłyby jeszcze większe korzyści.

5.2 Jakkolwiek by nie było, zdaniem Komitetu wskazuje to jeszcze wyraźniej na pilną potrzebę sporządzenia wyważonych wniosków, pod którymi mogłyby się podpisać również najważniejsze zainteresowane podmioty, mianowicie europejskie i krajowe organy celne, armatorzy i firmy przeładunkowe.

5.3 Komitet pragnie z całą mocą podkreślić, że sytuacja w żadnym wypadku nie może ulec pogorszeniu.

5.3.1 Ponieważ zaś obecnie stawka VAT wynosi 0 %, wprowadzenie takiego warunku mogłoby prowadzić do pobierania

wyższego VAT-u, to zaś w nieunikniony sposób pociągnęłoby za sobą wysokie koszty i znaczną stratę czasu. Na szczęście, zgodnie z informacjami, które udało się uzyskać od Komisji, w przedstawionym tutaj przypadku VAT pozostanie niezmienny, tj. na poziomie 0 %.

5.4 Komisja stwierdza, że nie chodzi o opracowanie całkowicie nowego systemu IT, co oczywiście pociągałoby za sobą wysokie koszty, lecz o to, by oprzeć się na istniejących systemach lub też na systemach obecnie rozwijanych, takich jak krajowe punkty kompleksowej obsługi. Komitet może poprzeć podejście Komisji w tej kwestii.

5.5 Ponadto Komitet zwraca uwagę na potrzebę dysponowania dobrze wykształconymi i właściwie przeszkolonymi pracownikami oraz na istniejące możliwości osiągnięcia tego celu. Podkreślił to też w jednej z wcześniejszych opinii ⁽²⁾.

5.6 Komitet zgadza się z Komisją, że w przeglądzie dyrektywy w sprawie systemu monitorowania transportu morskiego należy uwzględnić wymogi e-Manifestu.

5.7 Komitet pragnie zwrócić uwagę, że jeśli propozycje Komisji zostaną ostatecznie zatwierdzone w formie przedstawionej w komunikacie, rzeczą niezwykle ważną będzie regularne zasięganie opinii i informowanie najważniejszych podmiotów, takich jak organy celne, sektor transportu morskiego, firmy przeładunkowe i pracownicy, na temat postępów i przeszkód związanych z wdrażaniem tych propozycji.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie stanu unii celnej, Dz.U. C 271, 19.9.2013, s. 66.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Międzynarodowe porozumienie w sprawie zmiany klimatu planowane na 2015 r.: Kształtowanie międzynarodowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu po 2020 r.”

COM(2013) 167 final

(2014/C 67/29)

Sprawozdawca: **Josef ZBOŘIL**

Dnia 8 maja 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Międzynarodowe porozumienie w sprawie zmiany klimatu planowane na 2015 r.: Kształtowanie międzynarodowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu po 2020 r.”

COM(2013) 167 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z dnia 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 120 do 3 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES opowiada się za tym, by zaangażowanie UE miało charakter **proaktywny, ambitny i realistyczny** w odniesieniu do możliwych zamierzeń – zgodnie z przesłaniem opinii EKES-u „Plan działania na rzecz gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r.”⁽¹⁾ – oraz było **dostosowane** do zmieniających się warunków globalnych. Uwzględnienie trzech filarów rozwoju zrównoważonego oraz przejrzystości i odpowiedzialności to warunki niezbędne do zawarcia w przyszłości skutecznego porozumienia w sprawie klimatu. UE zdolna do sprostania wyzwaniom zewnętrznym będzie także w stanie zapewnić swoim obywatelom nowe mobilizujące przesłanie.

1.2 Dokument Komisji dostarcza wszechstronnych podstaw do dyskusji i przygotowań do nadchodzących negocjacji w sprawie zmiany klimatu, mających doprowadzić do osiągnięcia wiarygodnego porozumienia globalnego w 2015 r.

1.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje kroki podjęte na rzecz ustalenia ważnych zasad spodziewanego globalnego porozumienia i wspiera Komisję w jej pracach przygotowawczych wymaganych do ustanowienia integracyjnych, ambitnych, efektywnych, uczciwych, sprawiedliwych, przejrzystych i wiążących ram tego porozumienia. Międzynarodowe negocjacje w sprawie klimatu powinny być forum, na którym państwa motywują się wzajemnie do działań, a nie wzajemnie przed nimi powstrzymują.

1.4 Dalsze prace muszą skupić się na powszechnej akceptacji globalnego porozumienia planowanego na 2015 r., jako że mapa geopolityczna i ekonomiczna znacznie się zmieniła w krótkim okresie czasu. Należy uwzględnić te głębokie zmiany oraz dokonać dogłębnej oceny roli polityki UE w dziedzinie klimatu i energii podczas recesji gospodarczej i w nadchodzących latach. EKES przypomina swoje stanowisko wyrażone

w opinii w sprawie 7. unijnego programu działań w zakresie środowiska⁽²⁾, zgodnie z którym przyczyna zarówno kryzysu gospodarczo-financeowego, jak i problemów ekologicznych (których jednym z przejawów jest zmiana klimatu) leży m.in. w nadmiernej eksploatacji zasobów: w pierwszym przypadku gospodarczych, a w drugim przypadku – naturalnych. Sposobem na wyjście z tych kryzysów jest przestawienie się na całkowicie nowe myślenie – takie, jakie zostało przyjęte m.in. w unijnej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju. Gospodarka przyszłości w dużej mierze będzie musiała opierać się na niekopalnych źródłach energii. Choć polityka UE pozostaje ambitna, cele należy ustalać stopniowo i zgodnie z otoczeniem globalnym; wszelkie warunki muszą być także dokładnie określone.

1.5 Międzynarodowa sytuacja gospodarcza i ogólnie przyjęty proces sprawowania rządów będzie ostatecznie wpływać na kształt dalszej dyskusji nad przyszłym globalnym traktatem w sprawie klimatu. Procesem tym będą kierować główne potęgi gospodarcze. UE musi być gruntownie przygotowana do odegrania roli lidera służącego za wzór dla innych. Jednak należy zachować czujność, by UE nie utraciła swej dotychczasowej niekwestionowanej pozycji lidera w dziedzinie ochrony klimatu i rozwoju technologii. Ponadto konieczna jest (obiektywna) analiza w zakresie ogólnej oceny protokołu z Kioto, z uwzględnieniem jego słabych i mocnych stron, a także wyciągnięcie wniosków z myślą o opracowaniu porozumienia w 2015 r. Nadchodzące (w 2014 r.) sprawozdanie oceniające Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) także nada ton przygotowaniom.

1.6 Obecnie kręgi naukowe są zgodne, że wzrost temperatur wyższy niż 2 stopnie powyżej poziomu z 1990 r. byłby absolutnie nie do przyjęcia, a poziom gazów cieplarnianych w atmosferze należy ustabilizować mniej więcej na dzisiejszym

⁽¹⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 110–116.

⁽²⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 77–81.

poziomie. Aby ten cel osiągnąć, trzeba zdecydowanie ograniczyć szkodliwe dla klimatu emisje. Tymczasem aktualny poziom gazów cieplarnianych stale rośnie z roku na rok. Cieszy wprowadzenie fakt, że podejmowane są coraz większe wysiłki na rzecz ograniczenia emisji, jednak nie są one wystarczające, by osiągnąć stabilizację. Ogólnym celem nowej rundy negocjacji musi być więc nadanie nowego impulsu temu procesowi i zapewnienie bardziej ambitnych zobowiązań i działań ze strony wszystkich krajów i grup społecznych.

1.7 Należy dokładnie przeanalizować interesy stron negocjacji i określić synergie na etapie przygotowań, aby uniknąć potencjalnych konfliktów interesów oraz wykorzystać te synergije. Ambitne i realistyczne środki i cele powinny zostać poparte konsensusem i współpracą z tymi, którzy będą następnie wdrażać działania w praktyce. Zalecenia dotyczące środków i celów powinny uwzględniać pozytywne bodźce, które mogą ułatwić osiągnięcie powszechnej akceptacji i zapewnić dogłębne wdrożenie zobowiązań.

1.8 Można to osiągnąć jedynie za pomocą przejrzystej i gruntownej oceny efektywności, kosztów oraz pozytywnego wpływu polityki klimatycznej na gospodarkę i ogół społeczeństwa. Komitet zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że porozumienie z 2015 r. musi mieć charakter zintegrowany i obejmować zobowiązania, które będą „miały zastosowanie do wszystkich” krajów – zarówno rozwiniętych, jak i rozwijających się.

1.9 Działania i inicjatywy podejmowane „w terenie” (społeczności, poszczególne sektory) bez nowego globalnego porozumienia w sprawie klimatu są doskonałym przykładem proaktywnego podejścia całego społeczeństwa obywatelskiego. W gruncie rzeczy społeczeństwo obywatelskie powinno być nie tylko kluczowym podmiotem realizującym strategię i cele wytyczone w porozumieniu z 2015 r. Chodzi także o to, by domagało się ono od decydentów politycznych większego zaangażowania i uważnie śledziło, czy polityczne obietnice dotyczące ochrony klimatu (jak np. zapowiedź likwidacji subwencjonowania paliw kopalnych) faktycznie są dotrzymywane. Dlatego też przyjęte strategię muszą spełniać wymogi przejrzystości i odpowiedzialności oczekiwane przez społeczeństwo obywatelskie, unikając nierówności społecznych i gospodarczych. Porozumienie z 2015 r. byłoby pierwszym krokiem na drodze do światowej transformacji energetycznej.

1.10 Aby zaakcentować swą wiodącą pozycję i zaznaczyć większy wpływ w negocjacjach międzynarodowych, UE musi jednoznacznie zobowiązać się do przyjęcia ambitniejszych celów na lata 2020 i 2030 oraz pokazać, że realizacja takich celów jest integralną częścią unijnych planów dotyczących odnowy gospodarczej i kształtowania przyszłości zgodnie ze zrównoważonym rozwojem. Komitet podtrzymuje zatem swoje stanowisko, zgodnie z którym wzywał do pełnej realizacji wszystkich istniejących celów na 2020 r. związanych z emisjami dwutlenku węgla oraz do ponownego rozważenia podniesienia do 25 % celu dotyczącego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. jako etapu na drodze do ich uzgodnionego zmniejszenia o 80–95 % do 2050 r. Komitet w dalszym ciągu nalega, aby UE przyjęła orientacyjne cele dotyczące zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 40 % do 2030 r. i o 60 % do 2040 r. oraz wiążące prawnie strategię, które umożliwią ich realizację. Takie długoterminowe orientacyjne cele są potrzebne jako poziomy odniesienia, które europejskim inwestorom i osobom odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji

zapewnią przewidywalność i stabilność. Ustawiłyby one także wysoką poprzeczkę w negocjacjach międzynarodowych.

1.11 Trudno sobie wyobrazić, jak można pogodzić same tylko różne interesy głównych podmiotów w kontekście obecnej formuły negocjacji „cap-and-trade” (systemy ograniczeń emisji i handlu uprawnieniami do emisji). Wiele zainteresowanych stron wyraziło zastrzeżenia i zaproponowało alternatywne formuły dla przyszłych negocjacji. Należy zbadać dodatkowe możliwości, jeżeli chodzi o koncepcję porozumienia, w oparciu o projekty takie jak „pułapy emisji w rozrachunku wieloletnim” i „podatek od dwutlenku węgla” czy też o zaproponowaną przez Indie koncepcję prawa do emisji w przeliczeniu na mieszkańca świata lub o połączenie tego typu podejść.

1.12 EKES w pełni popiera stanowisko Komisji stwierdzające, że nie możemy czekać do wejścia w życie porozumienia 2015 r. dopiero w 2020 r.: działania podejmowane od teraz do 2020 r. będą kluczowe dla nadania strategiom politycznym właściwego kierunku. Działania te muszą być dobrze przemyślane i oparte na rzeczywistych i wymiernych osiągnięciach w dziedzinie nauki, technologii i rozwoju, zgodnie z zaleceniami zawartymi w opinii EKES-u „Plan działania na rzecz gospodarki niskoemisyjnej do 2050 r.”⁽³⁾.

2. Dokument Komisji

2.1 W 2011 r. społeczność międzynarodowa rozpoczęła negocjacje dotyczące nowego międzynarodowego porozumienia w sprawie podjęcia wspólnych działań na rzecz ochrony klimatu Ziemi. Porozumienie to, które ma zostać sfinalizowane do końca 2015 r. i obowiązywać od 2020 r., jest obecnie negocjowane w procesie określanym jako „platforma z Durbanu dotycząca zwiększenia działań na rzecz ochrony klimatu”.

2.2 Porozumienie w 2015 r. musi umożliwić scalenie do 2020 r. obecnie istniejącej mozaiki wiążących i niewiążących ustaleń na podstawie ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Konwencja) w jeden kompleksowy system.

2.3 Jednostronny lub „oddolny” charakter procesu podejmowania zobowiązań Kopenhaga – Cancún, umożliwił szersze podejście międzynarodowe.

2.4 Kształtując porozumienie w 2015 r., będziemy musieli wyciągnąć wnioski z sukcesów i niedociągnięć Konwencji, protokołu z Kioto oraz procesu Kopenhaga – Cancún. Konieczne będzie odejście od paradygmatu północ – południe, odzwierciedlającego sytuację na świecie w latach 90. ubiegłego wieku, aby stworzyć nowy wzorzec oparty na wzajemnej zależności i wspólnej odpowiedzialności.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES podkreślał już w swojej opinii w sprawie 7. unijnego programu działań w zakresie środowiska⁽⁴⁾, że istnieją analogie między kryzysem finansowym a problemami ekologicznymi – oba kryzysy wynikają z niezrównoważonego wykorzystania zasobów gospodarczych bądź naturalnych. Komitet

⁽³⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 110–116.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 77–81.

apelował wówczas, by reakcja na kryzys środowiskowy wyglądała „podobnie jak przyjęte w ramach paktu fiskalnego środki mające na celu przezwyciężenie kryzysu finansowego: jasne przepisy, wskaźniki, kontrola i sankcje”. Ten sam postulat dotyczy przyszłych negocjacji w sprawie klimatu, które powinny być wyraźnym sygnałem wzywającym do tworzenia globalnej zasobooszczędnej gospodarki niskoemisyjnej.

3.2 Nastąpiły ważne zmiany geopolityczne, które należy uwzględnić podczas przygotowywania strategii negocjacyjnej. W krótkim czasie globalna mapa geopolityczna i ekonomiczna uległa znacznym przeobrażeniom. Te głębokie zmiany zostały wywołane częściowo kryzysem finansowym, który w UE połączony jest z kryzysem gospodarczym. Stopa inwestycji przedsiębiorstw spadła z 23 punktów (2008 r.) do 18,3 punktów (pierwsza połowa 2013 r.) (Eurostat). Należy dokonać dogłębnej oceny roli polityki UE w dziedzinie klimatu i energii podczas recesji gospodarczej i w kształtowaniu nadchodzących negocjacji.

3.3 Jednak wysiłki te wciąż jeszcze są niewystarczające. Międzynarodowa sytuacja gospodarcza będzie ostatecznie wpływać na kształt dalszej dyskusji nad przyszłym globalnym traktatem w sprawie klimatu, zaś proces ten będzie kierowany przez kluczowe potęgi gospodarcze: Chiny i USA, a następnie Indie i inne kraje BRICS (które wspólnie odpowiadały za 61,8 % globalnych emisji w 2012 r.). Do 2020 r. zbudowane zostaną nowe, opalane węglem generatory energii o mocy 400-600 GW. UE jest pogrążona w recesji gospodarczej, która przyniosła redukcję miejsc pracy o 3,8 mln oraz spadek produkcji przemysłowej o ok. 20 %, tymczasem w sektorze energii odnawialnych i technologii energooszczędnych liczba zatrudnionych wzrosła.

3.4 Niemniej w dziedzinie ochrony klimatu można dostrzec pewne pozytywne tendencje:

- W 2011 r. w UE wśród nowych instalacji energetycznych udział instalacji wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych wyniósł 71,3 % (to 32,0 GW z całości nowej mocy na poziomie 44,9 GW), a w 2012 r. udział ten wyniósł 69 % (31 GW z całości nowej mocy na poziomie 44,6 GW). W 2011 r. uruchomiono wprawdzie elektrownie węglowe o mocy 2,1 GW, ale jednocześnie pozamykano też inne elektrownie węglowe o łącznej mocy 840 MW. W 2012 r. łączna moc zamykanych elektrowni węglowych (5,4 GW) niemal dwukrotnie przekroczyła łączną moc nowo uruchomionych elektrowni węglowych (3,0 GW).
- Wysoki poziom emisji gazów cieplarnianych z Chin (26,7 % ogółu emisji na całym świecie) trzeba postrzegać w korelacji z odsetkiem ludności tego kraju w stosunku do ogółu ludności na świecie (19 %). W porównaniu z UE (7 % ogółu ludności na świecie, a 11,5 % światowych emisji gazów cieplarnianych) czy też ze Stanami Zjednoczonymi (4,4 % ludności i 16,8 % całości emisji) poziom emisji Chin w przeliczeniu na mieszkańca wciąż jest jeszcze stosunkowo niski. Trzeba pamiętać, że Chiny zobowiązały się zwiększyć wykorzystywanie energii wiatrowej oraz energii z innych źródeł odnawialnych, a tym samym zwiększyć udział

paliw niekopalnych w swym koszyku energetycznym. Chiny zamierzają także do 2020 r. zmniejszyć poziom emisji przypadający na każdą jednostkę PKB z 40 do 50 %.

- W Stanach Zjednoczonych obserwuje się dynamiczny rozwój energii odnawialnych: w 2012 r. energia wiatrowa po raz pierwszy stała się głównym źródłem dodatkowo generowanej energii elektrycznej (43 %), co stanowi ponad 13 GW dodanych do sieci energetycznej.

3.5 Świat nie znajduje się na drodze do realizacji celu ustalonego przez rządy, aby ograniczyć długoterminowy wzrost średniej globalnej temperatury do 2 stopni Celsjusza (°C). Globalna emisja gazów cieplarnianych gwałtownie rośnie, a w maju 2013 r. poziom dwutlenku węgla (CO₂) w atmosferze przekroczył 400 cząsteczek na milion (ppm).

3.6 Dotychczas wdrożone lub obecnie wprowadzane strategie najprawdopodobniej doprowadzą do długoterminowego wzrostu średniej temperatury (w porównaniu do ery przed-industrialnej) o wartości pomiędzy 3,6 °C a 5,3 °C, przy czym większość tego wzrostu przypadnie na obecną stulecie (na podstawie modeli klimatu).

3.7 Aby zachować realną szansę na osiągnięcie celu w postaci ograniczenia wzrostu temperatury o 2 °C, konieczne jest podjęcie intensywnych działań przed 2020 r., kiedy to ma zacząć obowiązywać nowe międzynarodowe porozumienie klimatyczne. Kwestie energetyczne stanowią główny element tego wyzwania: sektor energetyczny odpowiada za około dwie trzecie emisji gazów cieplarnianych, ponieważ paliwa kopalne odpowiadają za ponad 80 % światowego zużycia energii.

3.8 Pomimo pozytywnego rozwoju sytuacji w niektórych krajach, globalny poziom emisji CO₂ związanych z sektorem energetycznym wzrósł o 1,4 %, osiągając historyczny rekord 31,6 gigaton (Gt) w 2012 r. Kraje niebędące członkami OECD odpowiadają obecnie za 60 % światowych emisji w porównaniu do 45 % w 2000 r. W roku 2012 do wzrostu światowych emisji CO₂ najbardziej przyczyniły się Chiny, choć wzrost ten był jednym z najniższych od dekady, głównie na skutek wprowadzania odnawialnych źródeł energii (OZE) i znaczącej poprawy w zakresie energochłonności Chin.

3.9 W USA przejście z węgla na gaz ziemny w sektorze elektroenergetycznym pomogło zredukować emisje o 200 milionów ton (Mt), sprowadzając je do poziomu z połowy lat 90. Pomimo wzrostu zużycia węgla, w Europie emisje spadły o 50 Mt jako wynik kurczenia się gospodarki, wzrostu zużycia OZE oraz limitu emisyjnego w przemyśle i elektroenergetyce. Emisje w Japonii wzrosły o 70 Mt, gdyż wysiłki w celu podniesienia efektywności energetycznej nie w pełni zrównoważyły zużycie paliw kopalnych, które zastąpiły zredukowaną energię jądrową. Nawet po uwzględnieniu obecnie wprowadzanych strategii przewiduje się, że światowe emisje gazów cieplarnianych z sektora energetycznego osiągną prawie 4 Gt ekwiwalentu CO₂ (CO₂-eq) więcej niż poziom spójny z celem 2 °C, co podkreśla skalę wyzwań, którym trzeba sprostać jeszcze w tej dekadzie.

3.10 Międzynarodowe negocjacje w sprawie klimatu przyniosły obietnicę osiągnięcia nowego porozumienia do 2015 r., które ma wejść w życie w 2020 r. Kryzys gospodarczy miał jednak negatywny wpływ na tempo prowadzenia czystej energii i na rynki uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Obecnie 8 % światowych emisji CO₂ podlega określonym cenom, zaś 15 % uzyskuje zachęty w wysokości 110 USD za tonę w formie dotacji do paliw kopalnych (poza krajami UE). EKES wzywa wspólnotę państw, by w związku z planowanym na 2015 r. międzynarodowym porozumieniem w sprawie zmiany klimatu wiążąco opowiedziała się za realizacją zobowiązania podjętego już w 2012 w dokumencie końcowym konferencji ONZ „Rio+20”, dotyczącego wstrzymania subwencji na szkodliwe dla środowiska paliwa kopalne, które według ocen Banku Światowego wynoszą w sumie 780 mld dolarów rocznie.

3.11 Dynamika cenowa między gazem a węglem wspiera ograniczenie emisji w niektórych regionach, lecz spowalnia je w innych. Energetyka jądrowa natomiast stoi przed trudnościami, zaś wychwytywanie i składowanie węgla na dużą skalę jest nadal bardzo odległą perspektywą. Pomimo coraz powszechniejszego dążenia do poprawy efektywności energetycznej, istnieje nadal ogromny niewykorzystany potencjał gospodarczy. Odnawialne źródła energii inne niż woda, wspierane przez ukierunkowane strategie rządowe, odnotowują dwucyfrowy wzrost mocy produkcyjnej. Inwestycje w odnawialne źródła energii wymagałyby stabilnego otoczenia gospodarczego, zarówno pod względem cen emisji, jak i, ostatecznie, opodatkowania w krajach, w których stosowany jest podatek od emisji.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 *W jaki sposób zaprojektować porozumienie w 2015 r. tak, aby zagwarantować, że kraje będą mogły dążyć do zrównoważonego rozwoju gospodarczego, a jednocześnie zachęcać je do równego i sprawiedliwego udziału w redukcji globalnej emisji gazów cieplarnianych, która umożliwi osiągnięcie celu ocieplenia klimatu o mniej niż 2 °C?* Przede wszystkim trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób można pogodzić same tylko różne interesy głównych podmiotów w kontekście obecnej formuły negocjacji „cap-and-trade”, lecz równy i sprawiedliwy wkład wszystkich stron jest warunkiem sine qua non przyszłego porozumienia. W związku z tym przynajmniej jako opcję dodatkową należy opracować inną koncepcję porozumienia i uwzględnić kwestie związane z zarządzaniem. Należy znaleźć sposób zapewnienia, by działania podejmowane w dziedzinie zmiany klimatu wspierały wzrost gospodarczy oraz rozwój społeczny, gospodarczy i ekologiczny. Można to osiągnąć jedynie za pomocą przejrzystej i gruntownej oceny efektywności, kosztów oraz pozytywnego wpływu polityki klimatycznej na gospodarkę i ogół społeczeństwa. Powinniśmy wyciągnąć wnioski z Kioto, uwzględniając jego złożony charakter i luki. Powinno to być użytecznym punktem wyjścia dla rzetelnych prac nad nową koncepcją. Rozszerzony protokół z Kioto II i określony w nim udział emisji jest bardzo silnym sygnałem, wskazującym na potrzebę zmiany koncepcji.

4.2 *W jaki sposób dzięki porozumieniu w 2015 r. można zapewnić jak największy udział wszystkich dużych gospodarek i sektorów oraz zminimalizować potencjalne ryzyko ucieczki emisji między wysoko konkurencyjnymi gospodarkami? Ucieczka emisji to zjawisko związane nie tylko z energochłonnymi gałęziami przemysłu, które*

potencjalnie upadają – jest ono nieodłączne od ogólnych warunków prowadzenia działalności w poszczególnych obszarach gospodarczych. Nierówne warunki dotyczące emisji, głównie w najbardziej konkurencyjnych regionach, miały negatywny wpływ na inwestycje w UE. Ambitne i realistyczne środki i cele powinny zostać poparte konsensusem i współpracą z tymi, którzy będą następnie wdrażać działania w praktyce. Proste, równe i sprawiedliwe porozumienie w 2015 r. jest więc warunkiem wstępnym sprawiedliwego otoczenia biznesowego we wszystkich regionach gospodarki światowej.

4.3 *W jaki sposób porozumienie w 2015 r. może najskuteczniej zachęcić do włączenia kwestii zmiany klimatu do głównego nurtu stosownych obszarów polityki? W jaki sposób można wspierać uzupełniające się procesy i inicjatywy, w tym te realizowane przez podmioty niepubliczne? Najbardziej skutecznym sposobem na zachęcanie do uwzględniania porozumienia z 2015 r. we wszystkich odpowiednich obszarach polityki jest zadbanie o jego prostotę. Wszelkie nadmierne postanowienia mające na celu organizację procesu utrudnią realizację porozumienia. Ważne jest też, by uwzględnienie zmiany klimatu w innych obszarach polityki było poddane przejrzystej ocenie skutków. Uwzględniając zmianę klimatu w innych dziedzinach polityki należy zapewnić jak największą wydajność i przewidywalność, bez nakładania na zainteresowane strony zbędnych obciążeń administracyjnych. Należy w pierwszym rzędzie stosować rozwiązania rynkowe.*

4.4 *Jakie kryteria i zasady powinny przyświecać określaniu sprawiedliwego podziału zobowiązań stron w zakresie łagodzenia skutków zmiany klimatu w porozumieniu w 2015 r. w odniesieniu do zobowiązań, które odzwierciedlają uwarunkowania krajowe, są powszechnie postrzegane jako uczciwe i sprawiedliwe i wspólnie umożliwiają uniknięcie zbyt niskich poziomów ambicji? Utrzymanie systemu „cap-and-trade” będzie wymagało kryteriów i zasad, natomiast zawsze pozostanie poczucie niesprawiedliwości i nierównego traktowania. Jednakże w każdym przypadku należy uwzględnić dynamikę rynkową wpływającą na dany sektor, obowiązujące i proponowane dotyczące go regulacje w zakresie zmiany klimatu, a także dojrzałość sektora pod względem wysiłków na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i stosowania technologii efektywnych energetycznie. Aby odnieść sukces i działać zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, muszą też istnieć zachęty dla wszystkich uczestników do osiągnięcia celów, takich jak ograniczenie emisji, poprawa efektywności, współpraca w zakresie badań, wymiana dobrych praktyk itp. Podatek od emisji może przynieść oszczędności w zakresie emisji oraz zapewnić finansowanie dla badań i rozwoju oraz adaptacji w sposób najbardziej skoordynowany i efektywny.*

4.5 *Jaka powinna być rola porozumienia w 2015 r. w rozwiązywaniu problemu, jakim jest przystosowanie i jak można wykorzystać pod tym względem bieżące prace prowadzone w ramach Konwencji? W jaki sposób porozumienie w 2015 r. może wpłynąć na włączenie kwestii przystosowania do głównego nurtu wszystkich stosownych obszarów polityki? Przystosowanie jest w istocie dość dobrze określone i oparte w dużym stopniu na istniejących programach zarządzania ryzykiem. Choć przystosowanie nie wyeliminuje każdego rodzaju ryzyka związanego ze skutkami zmiany klimatu, to przyczyni się ono znacząco do ograniczenia ryzyka w wielu dziedzinach. Wzmocnienie zdolności przystosowawczych będzie wymagać dalszej analizy, ustalenia priorytetów,*

planowania i podjęcia działań na wszystkich szczeblach sprawowania rządów oraz udziału społeczności lokalnych i przedsiębiorstw. Słusznie oczekuje się, że przystosowanie będzie jednym z czterech filarów przyszłego porozumienia w 2015 r. W szczególności przedsiębiorstwa powinny wnieść wkład poprzez transfer technologii i wymianę najlepszych praktyk.

4.6 Jaka powinna być przyszła rola Konwencji, a szczególnie porozumienia w 2015 r., w trzecim dziesięcioleciu XXI wieku w odniesieniu do finansowania, mechanizmów rynkowych i technologii? W jaki sposób można korzystać z dotychczasowych doświadczeń oraz ulepszać obecne systemy? Konwencja powinna stać się głównym podmiotem koordynującym kluczowe środki klimatyczne, nadzorować wyniki poszczególnych państw oraz główne przepływy finansowe i wymianę technologii. Przedsiębiorstwa są w dużej mierze odpowiedzialne za technologię i jej rozpowszechnianie. Za pośrednictwem komitetu wykonawczego ds. technologii (TEC) oraz ośrodka i sieci technologii klimatycznych (CTCN), Konwencja może zapewnić ekspercką analizę technologii i udostępnić krajom informacje, pozwalając im na wybór najlepszych technologii.

4.7 W jaki sposób porozumienie w 2015 r. może jeszcze bardziej zwiększyć przejrzystość i odpowiedzialność krajów na poziomie międzynarodowym? W jakim stopniu system rachunkowości musi zostać znormalizowany w skali globalnej? Jaką odpowiedzialność powinny ponosić kraje, które nie wypełniają swoich zobowiązań? W każdym przypadku system rachunkowości powinien być znormalizowany w skali globalnej, bez względu na sposób, w jaki się to osiągnie, ponieważ prawidłowe informacje są niezbędne w przypadku obrotu pieniężnego. Jest to również kluczowe dla zapewnienia odpowiedzialności związanej z porozumieniem z 2015 r.

4.8 W jaki sposób można ulepszyć proces negocjacji ONZ w sprawie zmiany klimatu, aby przyczynił się do osiągnięcia i wdrożenia globalnego, ambitnego, skutecznego i sprawiedliwego

porozumienia w 2015 r.? Szeroki udział zainteresowanych stron i przejrzysty proces są niezbędne do zapewnienia, że porozumienie zostanie zawarte w sposób satysfakcjonujący i wdrożone. Przedsiębiorstwa mogą wnieść w negocjacje w sprawie klimatu własny know-how w zakresie metod ograniczania emisji oraz opracować rozwiązania z zakresu zrównoważonego rozwoju. Udział społeczeństwa obywatelskiego i ogółu społeczności przedsiębiorców może także zapewnić porównywalność starań i równe warunki działania dla wszystkich. Nowe globalne porozumienie w 2015 r. jest tylko pierwszym krokiem naprzód, zaś wdrożenie całego porozumienia będzie zależało od ogółu społeczeństwa. W związku z tym wyniki procesu i wdrażania muszą być przejrzyste i przekonujące oraz zdobywać zaufanie obywateli na całym świecie.

4.9 W jaki sposób UE może najlepiej inwestować i wspierać procesy oraz inicjatywy poza Konwencją, aby utorować drogę dla ambitnego i skutecznego porozumienia w 2015 r.? Komitet wyraża zadowolenie z debaty zainicjowanej przez dokument Komisji. Niezależna analiza ekspercka wszystkich aspektów polityki klimatycznej jest kluczowa, szczególnie w kontekście zmienionego i przeobrażającego się krajobrazu geopolitycznego na świecie. Pewne analizy są już dostępne, więc nie trzeba zaczynać od początku. Warto wziąć pod uwagę pismo do prezydenta USA od jego rady doradców naukowych, podsumowujące kwestie związane ze zmianą klimatu. Wnioski z Kioto i przeciągających się negocjacji ONZ także podkreślają potrzebę dokonania zmian zanim będzie za późno. Ponadto wyniki badań i zalecenia organizacji ekspertów, takich jak IEA, mogą i powinny zostać niezwłocznie wdrożone. Raport IEA pt. „Tworząc nową mapę energetyczno-klimatyczną” oferuje pragmatyczne i realistyczne podejście. Cztery podstawowe i możliwe do osiągnięcia strategie określone w raporcie to: poprawa efektywności energetycznej w budownictwie, przemyśle i transporcie; ograniczenie budowy i wykorzystania najmniej efektywnych bloków węglowych elektrowni; minimalizowanie emisji metanu przy wydobywaniu ropy i gazu oraz przyspieszenie stopniowego odejścia od subsydiowania konsumpcji paliw kopalnych.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE”

COM(2013) 229 final

(2014/C 67/30)

Sprawozdawca: **José María ESPUNY MOYANO**

Dnia 29 kwietnia 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE”

COM(2013) 229 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 122 do 3 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES uważa, że akwakultura Unii Europejskiej może i powinna skutecznie przyczynić się do zmniejszenia coraz większej zależności Europy od importowanych produktów akwakultury.

1.2 EKES zaleca Komisji Europejskiej i państwom członkowskim, by przedsięwzięły szeroko zakrojone środki na rzecz przywrócenia konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw działających w obszarze akwakultury.

1.3 EKES uważa, że obecne terminy udzielania zezwoleń administracyjnych przedsiębiorstwom z branży akwakultury są niedopuszczalne, gdyż w wielu państwach członkowskich ich wydawanie trwa ponad dwa lub trzy lata. W celu zapewnienia akwakulturze europejskiej zrównoważonego charakteru EKES uważa za niezbędne uelastycznienie procedury administracyjnej i zmniejszenie jej kosztów.

1.4 Komitet przywiązuje szczególną wagę do szacunków, według których każde zwiększenie o jeden punkt procentowy spożycia produktów akwakultury wytworzonych wewnątrz przez akwakulturę europejską oznacza stworzenie od 3 tys. do 4 tys. pełnoetatowych miejsc pracy. Jest to istotne, gdyż z jednej strony etaty te będą wymagały określonych kwalifikacji, a z drugiej strony będą powstawać w miejscach, gdzie bardzo trudno o pracę.

1.5 Jeśli chodzi o normy w zakresie etykietowania produktów akwakultury, zwłaszcza produktów niepakowanych, w ramach których należy również informować konsumentów

w punktach sprzedaży, EKES jest zaniepokojony niewystarczającym ich wdrożeniem, nie tylko ze względu na ewentualne nadużycia, lecz również na nieuczciwą konkurencję wobec producentów europejskich. Dlatego wzywa Komisję i państwa członkowskie do uwzględnienia w planach strategicznych skutecznych środków, które zaradziłyby tym ciągłym niedociągnięciom.

1.6 EKES uważa, że należałoby przeprowadzić kampanie informacyjne uświadamiające europejskim konsumentom wysokie standardy produkcji i jakości akwakultury w Unii Europejskiej. Kampanie te mogłyby być finansowane z przyszłego Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR).

1.7 EKES raz jeszcze zdecydowanie nalega na zaostrzenie kontroli produktów akwakultury importowanych do Unii Europejskiej, by zapewnić ich pełną identyfikowalność i spełnianie norm.

1.8 Zdaniem Komitetu priorytetem jest zwiększenie środków przeznaczonych na projekty w zakresie badań, rozwoju i innowacji w sektorze akwakultury oraz ukierunkowanie, zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję, programów oraz planów inwestycji w badania i innowacje w akwakulturze na realizację celów ustanowionych w dokumencie przedstawiającym wizję Europejskiej Platformy na rzecz Technologii i Innowacji w dziedzinie Akwakultury, opublikowanym w 2012 r.

1.9 Należy zwiększać dywersyfikację gospodarczą akwakultury (na przykład poprzez oferowanie usług turystycznych) i postrzegać ją jako szansę dla producentów w dziedzinie akwakultury, zarówno w wodach morskich, jak i śródlądowych, a zwłaszcza jako szansę dla MŚP.

1.10 EKES podkreśla znaczenie uznania europejskiego charakteru komitetu doradczego ds. akwakultury wobec regionalnego obszaru działania pozostałych komitetów doradczych. Z tego względu jest zdania, że podmioty będące członkami tego komitetu (które muszą być bezpośrednio związane z akwakulturą) powinny mieć zasięg europejski, a w każdym razie ponadnarodowy. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w jego strukturze i finansowaniu.

1.11 Komitet odnotowuje, że w związku z wielodyscyplinarnym charakterem akwakultury, Komisja Europejska powinna zadbać o to, by komitet doradczy ds. akwakultury utrzymywał bezpośrednie i priorytetowe stosunki z jej różnymi dyrekcjami generalnymi.

1.12 Z uwagi na to, że pierwsze zadania zlecone komitetowi doradczemu ds. akwakultury, zgodnie ze strategicznymi wytycznymi Komisji Europejskiej, należy wykonać w ciągu pierwszych miesięcy 2014 r., EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie, by nie pozwoliły na opóźnienia w jego ustanowieniu i początkowych działaniach.

2. Kontekst

2.1 W przeprowadzanej obecnie reformie wspólnej polityki rybołówstwa wysuwa się na pierwszy plan akwakulturę i uznaje za jeden z priorytetów umocnienie tej dziedziny.

2.2 W swoim wniosku dotyczącym wspólnej polityki rybołówstwa Komisja Europejska proponuje ustanowić w dziedzinie akwakultury otwartą metodę koordynacji państw członkowskich. System ten będzie dobrowolnym procesem współpracy opartym na strategicznych wytycznych i wieloletnich strategicznych planach krajowych, z poszanowaniem zasady pomocniczości.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 29 kwietnia 2013 r. Komisja Europejska opublikowała strategiczne wytyczne na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE (COM(2013) 229 final). Choć nie są one wiążące, to na nich zostaną oparte krajowe wieloletnie plany strategiczne. Mają na celu pomóc państwom członkowskim w określeniu ich własnych celów krajowych przy uwzględnieniu pozycji wyjściowych poszczególnych państw członkowskich, uwarunkowań krajowych oraz postanowień instytucjonalnych.

3.2 Obejmują one cztery obszary priorytetowe:

- procedury administracyjne;
- skoordynowane planowanie przestrzenne;
- konkurencyjność oraz
- równe warunki działania.

3.3 W wieloletnich krajowych planach strategicznych, które muszą opracować poszczególne państwa członkowskie zainteresowane akwakulturą, należy określić wspólne cele i wskaźniki

służące do pomiaru poczynionych postępów. Państwa członkowskie muszą przedstawić Komisji swoje plany strategiczne przed końcem 2013 r.

3.4 Krajowe wieloletnie plany strategiczne powinny służyć zwiększaniu konkurencyjności sektora akwakultury, wspierać jego rozwój i innowacyjność, pobudzać działalność gospodarczą, propagować dywersyfikację, ulepszać jakość życia w regionach przybrzeżnych i na obszarach wiejskich, a także gwarantować równe warunki podmiotom gospodarczym działającym w dziedzinie akwakultury z punktu widzenia dostępu do wody i do terytorium.

3.5 W propozycji reformy wspólnej polityki rybołówstwa mowa o utworzeniu komitetu doradczego ds. akwakultury, którego zadaniem byłoby przedstawianie europejskim instytucjom zaleceń i sugestii dotyczących zarządzania akwakulturą, a także informowanie ich o problemach tego sektora.

4. Uwagi ogólne

4.1 Na rynku UE konsumuje się rocznie ok. 13,2 mln ton produktów akwakultury. 65 % z nich pochodzi z importu, 25 % z unijnego rybołówstwa, a tylko 10 % z akwakultury europejskiej. Komitet zgadza się z opinią, że nie można tolerować tego braku równowagi ani z gospodarczego punktu widzenia – ze względu na wywoływany przez niego deficyt handlowy – ani z perspektywy społecznej, jako że marnuje się w ten sposób szansę na tworzenie zatrudnienia.

4.2 Komitet ocenia pozytywnie zapowiedź Komisji, że zwiększenie o każdy punkt procentowy konsumpcji produktów akwakultury wytworzonych wewnętrznie przez akwakulturę UE oznaczać będzie stworzenie od 3 tys. do 4 tys. pełnoetatowych miejsc pracy.

4.3 Dlatego EKES zgadza się z Radą, Parlamentem i Komisją Europejską co do faktu, że akwakultura powinna być jednym z filarów strategii Unii Europejskiej w zakresie niebieskiego wzrostu i że jej rozwój może wesprzeć strategię „Europa 2020”. Akwakultura oferuje możliwości rozwoju obszarów nadmorskich lub nadrzecznych Unii Europejskiej i tworzenia na nich zatrudnienia, gdyż brakuje tam innych możliwości gospodarczych.

4.4 Europejski konsument pragnie coraz większej ilości produktów akwakultury. Produkty europejskiej akwakultury są dobrej jakości oraz spełniają surowe normy w zakresie zrównoważenia środowiskowego, zdrowia zwierząt oraz ochrony zdrowia konsumenta. Zdaniem EKES-u zaopatrzenie w bezpieczną, zdrową i zrównoważoną żywność w Unii Europejskiej należy uznać za jedno z najważniejszych wyzwań na najbliższe dziesięciolecie.

4.5 Mimo tych oczywistych zalet europejskiej produkcji akwakultury, jest ona w zastoju od roku 2000. Tymczasem ta sama działalność równocześnie znacznie zwiększa się w innych regionach świata, które eksportują część swojej produkcji do Unii Europejskiej.

4.6 EKES przyznaje, że europejskie przepisy w zakresie zdrowia publicznego, ochrony konsumenta i środowiska naturalnego stanowią podstawowe wartości Unii Europejskiej. Jednak wywierają one spory wpływ na koszty produkcji europejskich producentów akwakultury. Te nadmierne koszty rzadko można włączyć do cen produktów, konkurujących na rynku z produktami importowanymi, które nie muszą spełniać takich wymagań.

4.7 Zdaniem Komitetu wnioski Komisji Europejskiej nie wystarczą do przywrócenia równych warunków konkurencji podmiotów gospodarczych UE wobec państw trzecich. Przywracanie równowagi konkurencji wyłącznie poprzez działania mające zapewnić poziom bezpieczeństwa i zrównoważony charakter produktów akwakultury w UE, a także komunikowanie go społeczeństwu, nie jest rzecz jasna satysfakcjonująca. Nie zwalnia również władz od tego, by wymagały od produktów importowanych tych samych gwarancji bezpieczeństwa w dziedzinie zdrowia co od produktów europejskich, włącznie z pełną identyfikowalnością „od pola do stołu”.

4.8 Zdaniem EKES-u, brak równowagi na rynku Unii Europejskiej pomiędzy warunkami, w jakich wytwarzane są produkty akwakultury w Europie, a produkty w krajach trzecich – eksportowane następnie do Unii Europejskiej – jest znacznie bardziej skomplikowany od kwestii związanych z informowaniem konsumentów i podejmowaniem przez nich decyzji. Należy uwzględnić inne kwestie, takie jak zmniejszenie niepotrzebnych kosztów administracyjnych, dostęp do przestrzeni lub niedociągnięcia w systemach identyfikowalności.

4.9 W praktyce obowiązkowe informacje, które powinny zawsze być do dyspozycji konsumentów w końcowych punktach sprzedaży, są często niekompletne lub mylące. W wyniku tego mogą np. zachodzić sytuacje, w których zastępuje się świeże europejskie produkty rozmrożonymi produktami pochodzącymi z importu, nie informując o tym kupujących. Sytuacja ta ogranicza możliwości konsumentów dokonywania odpowiedzialnych zakupów, a zarazem stanowi nieuczciwą konkurencję wobec producentów z UE.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES zgadza się z Komisją, że ścisła współpraca sektora akwakultury z przemysłem przetwórczym może również pozytywnie przyczynić się do wzrostu liczby nowych miejsc pracy i konkurencyjności w obydwu sektorach.

5.2 Podobnie jak Komisja, Komitet również uważa, że należy zwiększyć dostępne informacje na temat procedur administracyjnych, jeśli chodzi o czas oczekiwania i koszt wydawania zezwoleń dla nowych gospodarstw akwakultury w państwach członkowskich.

5.3 EKES zgadza się z Komisją, że realizacja planów zagospodarowania przestrzennego może przyczynić się, w obszarze akwakultury, do zmniejszenia niepewności, ułatwienia inwestowania i przyspieszenia rozwoju przedsiębiorstw, a także wspomóc tworzenie miejsc pracy.

5.4 Zdaniem EKES-u w komunikacie Komisji Europejskiej nie uwzględnia się dostatecznie akwakultury śródlądowej, zwłaszcza w związku z zagospodarowaniem przestrzennym.

5.4.1 Komitet sugeruje Komisji Europejskiej, by poszerzyła zakres tematyczny seminarium dotyczącego sprawdzonych rozwiązań, zaplanowanego na lato 2014 r., by uwzględniła ono realizację skoordynowanego planowania przestrzennego obszarów nadrzecznych (a nie tylko nadmorskich), by wesprzeć państwa członkowskie podczas ich planowania.

5.5 EKES uznaje znaczenie odpowiedniego opracowania i kontroli produkcji akwakultury, by zapobiec wywieraniu nieodpowiedniego wpływu na środowisko naturalne. Jednocześnie rozumie, że zarządzanie sektorowe akwakulturą musi uwzględniać podejście ekosystemowe.

5.6 Komitet uznaje znaczenie rozwoju akwakultury w ścisłym powiązaniu z badaniami i nauką.

5.7 EKES zgadza się z opinią Komisji, że usługi ekologiczne świadczone przez ekstensywną akwakulturę w stawach należy uznać za przykład działalności gospodarczej, która może zaspokajać potrzebę ochrony siedliska lub gatunku.

5.8 EKES uważa, że inicjatywa Komisji polegająca na formułowaniu zaleceń dla władz krajowych i regionalnych, by skuteczniej i jednolicie wdrażały przepisy europejskie (np. w zakresie środowiska naturalnego), jest odpowiednia.

5.9 Komitet z zadowoleniem przyjmuje rolę komitetu doradczego ds. akwakultury i jest zdania, że może on wspomóc realizację celów wytyczonych w krajowych planach strategicznych, a także ocenić ich odpowiednie wdrażanie. Pragnie jednak podkreślić cechy odróżniające go od pozostałych komitetów doradczych. Po pierwsze, w odróżnieniu od rybołówstwa, którego zasoby są naturalnymi zasobami publicznymi, zakres działania komitetu jest prywatny, jako że zasoby należą do przedsiębiorstw działających w dziedzinie akwakultury. Po drugie, nie działa on w skali regionalnej tylko obejmuje całą Unię Europejską.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy”

COM(2013) 249 final

(2014/C 67/31)

Sprawozdawca: **Adalbert KIENLE**

Dnia 3 lipca 2013 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy”

COM(2013) 249 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 134 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji w sprawie zielonej infrastruktury oraz jej zamiar wspierania projektów w zakresie zielonej infrastruktury za pomocą pakietu środków.

1.2 Komitet zaleca skorzystanie z doświadczeń związanych z wdrażaniem tego pakietu środków, aby móc wykorzystać je do dalszego rozwoju strategii dotyczącej zielonej infrastruktury zapowiedzianej w strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.

1.3 EKES wspiera cel, jakim jest połączenie korzyści ekologicznych z gospodarczymi i społecznymi poprzez realizację projektów w zakresie zielonej infrastruktury. Należy dążyć do stworzenia infrastruktury składającej się z naturalnych, półnaturalnych struktur krajobrazu oraz gruntów użytkowych lub terenów mieszkalnych, która przyczyni się do zachowania różnorodności biologicznej oraz innych czynników środowiskowych i równocześnie będzie świadczyć tanie i zrównoważone usługi na rzecz społeczeństwa. W przypadku zielonej infrastruktury – inaczej niż w odniesieniu do Natury 2000 – nie chodzi o instrument prawny; celem tej inicjatywy nie jest stworzenie dodatkowej sieci ochrony przyrody, wykraczającej poza sieć Natura 2000.

1.4 EKES stwierdza, że główna odpowiedzialność za projekty w zakresie zielonej infrastruktury leży po stronie państw członkowskich, w szczególności po stronie instytucji odpowiedzialnych za planowanie regionalne i lokalne. Przy promowaniu zielonej infrastruktury UE pełni przede wszystkim rolę wspierającą. Koncepcję zielonej infrastruktury należy niezwłocznie skutecznie uwzględnić w takich obszarach polityki jak rolnictwo, leśnictwo, ochrona przyrody, polityka wodna, polityka morską, rybołówstwo, polityka regionalna i polityka spójności, miejskie planowanie przestrzenne, polityka przeciwdziałania zmianie klimatu, polityka transportowa i energetyczna, ochrona

ludności oraz polityka użytkowania gruntów, a także w odpowiednich unijnych instrumentach finansowania.

1.5 Jeśli chodzi o projekty w zakresie zielonej infrastruktury mające znaczenie ogólnoeuropejskie, odpowiedzialność musi przejść bezpośrednio UE. EKES popiera propozycję, aby w celu finansowania zielonej infrastruktury wprowadzić inicjatywę TEN-G, analogicznie jak w przypadku sieci transeuropejskich w zakresie transportu, energetyki i telekomunikacji, wraz z listą projektów w zakresie zielonej infrastruktury o znaczeniu europejskim przedstawionych w sposób kartograficzny.

1.6 Przy realizowaniu projektów na poziomie regionalnym lub lokalnym głównymi ich podmiotami są instytucje odpowiedzialne za planowanie regionalne i lokalne, miasta i gminy, instytucje realizujące projekty infrastrukturalne w takich obszarach jak budowa dróg, kolejnictwo, inżynieria hydrotechniczna i zapobieganie powodziom, rolnictwo i leśnictwo, przedsiębiorstwa i inwestorzy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające na rzecz ochrony środowiska oraz związki zawodowe. Podmiotom tym należy udzielić mocnego wsparcia. Kwestią decydującą o powodzeniu projektów w zakresie zielonej infrastruktury jest bowiem to, iż są one inicjowane, akceptowane i realizowane właśnie przez te podmioty.

1.7 EKES uważa za konieczne poświęcenie wczesnemu angażowaniu społeczeństwa obywatelskiego w projekty w zakresie zielonej infrastruktury zdecydowanie większej uwagi niż uczyniono to w komunikacie Komisji. Decydujące znaczenie mają w tym przypadku wspólne procesy planowania i odpowiednio wczesne zaangażowanie obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.8 Należy przy tym wziąć pod uwagę, że projekty w zakresie zielonej infrastruktury mogą również wywoływać konflikty pomiędzy uzasadnionymi interesami uczestników projektu, w związku z czym muszą zostać wprowadzone odpowiednie mechanizmy pomagające rozwiązywać takie sytuacje, znajdujące

równowagę między interesami stron oraz wspierającą optymalizację projektu. Odpowiednio prowadzone projekty w zakresie zielonej infrastruktury mogą przyczynić się do złagodzenia lub do przezwyciężenia tradycyjnych konfliktów między ochroną przyrody a jej użytkowaniem. EKES podkreśla, iż aby pobudzić niezbędne inwestycje prywatne musi zostać stworzony odpowiedni system zachęt.

2. Wstęp

2.1 Zachowanie i odbudowa różnorodności biologicznej ma podstawowe znaczenie dla dobrostanu człowieka, dobrobytu gospodarczego i warunków do życia ze względu na wartość różnorodności samej w sobie oraz ze względu na świadczone przez nią – w formie kapitału naturalnego – usługi o fundamentalnym znaczeniu. Dlatego w strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.⁽¹⁾ Komisja Europejska ustanowiła cel, by do roku 2020 powstrzymać w UE degradację funkcji ekosystemu i przywrócić je w możliwie największym stopniu. Wsparcie w ramach europejskiej strategii dotyczącej zielonej infrastruktury powinny otrzymać w szczególności infrastruktury zielone.

2.2 Przyjęty przez Komisję 6 maja 2013 r. komunikat „Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy” zawiera następujące priorytety:

- promowanie zielonej infrastruktury w ważnych obszarach polityki jak rolnictwo, leśnictwo, ochrona przyrody, polityka wodna, polityka morska i rybołówstwo, polityka regionalna i polityka spójności, przeciwdziałanie zmianie klimatu i dostosowanie się do niej, polityka transportowa i energetyczna, ochrona ludności oraz polityka użytkowania gruntów poprzez opublikowanie wytycznych dotyczących włączenia koncepcji zielonej infrastruktury w realizację tych strategii politycznych w latach 2014–2020;
- wzmocnienie badań naukowych w zakresie zielonej infrastruktury, ulepszenie bazy wiedzy i baz danych oraz wspieranie innowacyjnych technologii;
- poprawa dostępu do środków finansowych dla projektów w zakresie zielonej infrastruktury do 2014 r.; stworzenie razem z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym specjalnego unijnego instrumentu wspierającego te projekty;
- promowanie projektów w zakresie zielonej infrastruktury na szczeblu unijnym; do końca 2015 r. Komisja przeprowadzi badanie możliwości rozwoju sieci projektów w zakresie zielonej infrastruktury o znaczeniu unijnym w ramach inicjatywy TEN-G.

2.3 W swojej opinii z 26 października 2011 r. dotyczącej strategii ochrony różnorodności biologicznej⁽²⁾ EKES przyjął tę strategię z zadowoleniem, skrytykował jednakże brak analizy przyczyn braku realizacji celów dotyczących różnorodności biologicznej. Stwierdził, że w skutecznym wdrożeniu tej strategii przeszkadza brak woli politycznej w państwach członkowskich.

3. Uwagi ogólne

3.1 Jasną definicję zielonej infrastruktury podaje David Rose w „Green Infrastructure. A Landscape Approach”: „Jako zieloną

infrastrukturę określa się elementy, które łączą środowisko naturalne z obszarem zabudowanym i sprawiają, że miasta stają się lepszym miejscem do życia; są to np. parki, ścieżki, zielone dachy i ulice oraz miejski drzewostan. W ujęciu regionalnym zielona infrastruktura oznacza sieć składającą się z obszarów naturalnych, terenów zielonych, zielonych dróg, gruntów (leśnych i rolnych) i innych elementów, które wpływają korzystnie na zdrowie i samopoczucie człowieka oraz na ekosystemy (...)”.

3.2 Przykładami zielonej infrastruktury są:

- Tworzenie lub ochrona naturalnych terenów zalewowych: wał przeciwpowodziowy sam w sobie zapobiega powodziom, ale oprócz tego tereny zalewowe służą filtrowaniu wody, stabilizują poziom wód gruntowych, stają się miejscami wypoczynku, absorbują CO₂, dostarczają drewno użytkowe i wpływają na łączenie się naturalnych siedlisk.
- Lasy, w których występuje dobre połączenie gatunków, wieku i struktur, absorbują duże ilości wody i chronią gleby, zapobiegają powodziom i osuwiskom bądź zmniejszają ich skutki.
- Zielona infrastruktura jako nierozłączna część rozwoju obszarów mieszkalnych: odpowiednio zaplanowane parki, aleje, ścieżki, zielone dachy i zielone ściany stanowią oszczędny sposób na poprawę klimatu miejskiego i ogólnej jakości życia w mieście. Oprócz tego przyczyniają się do różnorodności biologicznej i do przeciwdziałania zmianie klimatu.

3.3 82 % obszaru UE znajduje się poza siecią Natura 2000. Dlatego oczywiste jest, że utrzymanie i przywrócenie różnorodności biologicznej poprzez promowanie zielonej infrastruktury również poza siecią Natura 2000 ma szczególne znaczenie zarówno dla funkcjonowania sieci obszarów chronionych, jak i dostarczania usług ekosystemowych. W odróżnieniu od Natury 2000, w przypadku zielonej infrastruktury nie chodzi o instrument prawny. Nie może więc ona zastąpić sieci Natura 2000 – może tylko stanowić jej uzupełnienie o dalsze komponenty. Celem inicjatywy dotyczącej zielonej infrastruktury nie jest stworzenie dodatkowej sieci ochrony przyrody, wykraczającej poza sieć Natura 2000. EKES opowiada się za tym, by inicjatywę dotyczącą zielonej infrastruktury wykorzystać w szczególności do wspierania ochrony przyrody i środowiska oraz aby wyraźnie ją promować we wszystkich państwach członkowskich.

3.4 EKES podkreśla konieczność wczesnego aktywnego włączenia społeczeństwa obywatelskiego w projekty w zakresie zielonej infrastruktury, jak zostało to określone w konwencji z Aarhus, która mówi o udziale społeczeństwa w sprawach dotyczących środowiska. Wiele przykładów potwierdza, że w jak dużym stopniu powodzenie projektów jest zależne od ich poparcia lub odrzucenia przez społeczeństwo obywatelskie. Dlatego też w strategii Komisji Europejskiej należy o wiele silniej uwypuklić podejście oddolne oraz tworzenie partnerstw z przedstawicielami gmin, podmiotów realizujących projekty infrastrukturalne, przedstawicielami gospodarki i związków zawodowych, rolnictwa, leśnictwa oraz przedstawicielami gospodarki wodnej i ochrony wybrzeża, jak i organizacji pozarządowych działających w dziedzinie ochrony środowiska.

⁽¹⁾ COM(2011) 244 final.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 111–116.

3.5 EKES stwierdza z ubolewaniem, że komunikat Komisji Europejskiej dotyczący zielonej infrastruktury nie zawiera zapowiedzianej w strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. europejskiej strategii dotyczącej zielonej infrastruktury. Niemniej EKES przyjmuje z zadowoleniem działania zapowiedziane w komunikacie i uważa, że są one krokami zmierzającymi w dobrym kierunku. Doświadczenia związane z wdrażaniem tych środków należy wykorzystać do dalszego rozwoju inicjatywy dotyczącej zielonej infrastruktury.

3.6 EKES uważa za konieczne ustalenie większej liczby priorytetów dotyczących wdrażania strategii dotyczącej zielonej infrastruktury niż zostało to określone w komunikacie. Tak jak w przypadku strategii ochrony różnorodności biologicznej, również w tym komunikacie brakuje jasnej analizy przyczyn, dlaczego inicjatywa dotycząca zielonej infrastruktury nie zyskuje wystarczającej popularności. Przewidziane wprowadzenie wytycznych technicznych i ulepszenie informacji oraz bazy wiedzy nie zastąpią brakującej woli politycznej w poszczególnych państwach członkowskich w zakresie wdrożenia tych koncepcji. Zdaniem EKES-u skuteczna strategia dotycząca zielonej infrastruktury powinna obejmować konsekwentny monitoring, krytyczną analizę środków podjętych przez państwa członkowskie oraz – w razie potrzeby – działania następcze polegające na udzieleniu wsparcia państwom członkowskim lub regionom wykazującym znaczne deficyty.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Rola UE we wspieraniu zielonej infrastruktury

4.1.1 Główna odpowiedzialność za projekty w zakresie zielonej infrastruktury leży po stronie państw członkowskich, w szczególności po stronie instytucji odpowiedzialnych za planowanie regionalne i lokalne. UE pełni przede wszystkim rolę wspierającą, która polega na upowszechnianiu koncepcji zielonej infrastruktury oraz, jak przewidziano to w komunikacie Komisji, na zapewnieniu odpowiednich i łatwo dostępnych baz informacji i wiedzy. Jako że instrumenty finansowe UE mają ogromny wpływ na planowanie regionalne i lokalne, włączeniu koncepcji zielonej infrastruktury do instrumentów finansowych należy nadać szczególny priorytet.

4.1.2 Jeśli chodzi o projekty w zakresie zielonej infrastruktury mające znaczenie ogólnoeuropejskie, odpowiedzialność musi przejść bezpośrednio UE. Są to projekty, które wynikają z transgranicznych cech danego krajobrazu jak pasma górskie, rzeki lub obszary leśne. Jako dobry przykład takiego projektu wymieniono w komunikacie europejski „zielony pas”. W kontekście europejskiej zielonej infrastruktury szczególną uwagę należy poświęcić dolinom rzek przekraczającym granice państw. W odniesieniu do takich rzek jak Dunaj czy Łaba, które w tym roku w wyniku powodzi spowodowały poważne szkody, możliwe jest połączenie wzmocnienia ochrony przeciwpowodziowej oraz ochrony środowiska wodnego, którego różnorodność biologiczna jest ważna dla całej Unii Europejskiej, z rozwojem gospodarki i turystyki właśnie poprzez zastosowanie koncepcji zielonej infrastruktury.

4.1.3 EKES opowiada się za promowaniem sieci strategicznie zaplanowanych projektów w zakresie zielonej infrastruktury o unijnym znaczeniu przede wszystkim poprzez przygotowanie listy projektów przedstawionych w sposób kartograficzny. Temu przedsięwzięciu należy nadać podobny priorytet w ramach inicjatywy TEN-G, jaki posiadają europejskie inicjatywy w obszarach transportu, energetyki i telekomunikacji.

4.2 Upowszechnianie koncepcji zielonej infrastruktury w UE

Ważny powód niezadowolającego poziomu upowszechnienia i promowania zielonej infrastruktury EKES dostrzega w braku wiedzy o koncepcji zielonej infrastruktury oraz jej praktycznych korzyściach, a także możliwych oszczędnościach. Komisja słusznie stawia sobie za cel szerzenie wiedzy na temat zielonej infrastruktury wśród kluczowych zainteresowanych stron, wspieranie wymiany informacji na temat najlepszych praktyk oraz wzmocnienie bazy wiedzy o zielonej infrastrukturze. Dobrą platformę do tych działań stanowią media społecznościowe. EKES uważa, że przed rozpoczęciem tych działań ważne jest przyjęcie jasnej definicji zielonej infrastruktury, która będzie zrozumiała dla ogółu społeczeństwa. Definicja, którą posługuje się Komisja, nie spełnia tego założenia⁽³⁾.

4.3 Uwzględnienie specyfiki sytuacji w państwach członkowskich

4.3.1 W poszczególnych państwach członkowskich i regionach występowanie terenów naturalnych, półnaturalnych czy zabudowanych jest zróżnicowane. W niektórych mocno zasiedlonych regionach i miastach wykorzystanie powierzchni „szarej infrastruktury” jest nadzwyczaj duże, podczas gdy inne regiony dysponują dużymi terenami naturalnymi. W odniesieniu do europejskich środków wspierających zieloną infrastrukturę należy w regionach dokonać rozróżnienia, czy w danym przypadku chodzi o stworzenie nowej zielonej infrastruktury, czy o obszary, gdzie priorytetem będzie ochrona i zachowanie istniejącego krajobrazu.

4.4 Integracja z kluczowymi obszarami polityki i ich instrumentami finansowania

4.4.1 W komunikacie słusznie przypisano najwyższy priorytet skutecznemu włączeniu aspektów zielonej infrastruktury do jak największej ilości obszarów polityki.

4.4.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem informację o pracach nad technicznymi wytycznymi zawierającymi zasady i warunki ramowe dotyczące włączenia aspektów zielonej infrastruktury do polityki regionalnej, polityki spójności, polityki przeciwdziałania zmianie klimatu i ochrony środowiska, polityki ochrony zdrowia i konsumenta, jak i wspólnej polityki rolnej oraz do powiązanych z nimi mechanizmów finansowych. Wytyczne powinny zostać szybko opublikowane, aby państwa członkowskie, które pracują już nad planami operacyjnymi, mogły je wykorzystać w okresie planowania 2014–2020.

4.4.3 Zielona infrastruktura nie zależy wyłącznie od inwestycji publicznych, ale również od inwestycji prywatnych. EKES podkreśla, że inwestycje prywatne w zakresie zielonej infrastruktury wymagają odpowiednich zachęt. EKES z zadowoleniem przyjął zamiar stworzenia razem z EBI specjalnego unijnego instrumentu finansowego.

4.5 Skuteczny udział społeczeństwa obywatelskiego w planowaniu regionalnym i lokalnym

4.5.1 W komunikacie dostrzeżono wprawdzie potrzebę włączenia zielonej infrastruktury do regionalnego planowania przestrzennego, jednak EKES wskazuje, że w dokumencie tym nie zostały wymienione żadne konkretne środki tworzące plan działań w tym zakresie. To właśnie planowanie przestrzenne

⁽³⁾ COM(2013) 249 final, s. 3.

i urbanistyczne oraz kształtowanie krajobrazu mają znaczący wpływ na wdrożenie zielonej infrastruktury, natomiast ze względu na zasadę pomocniczości oddziaływanie na nie z poziomu europejskiego jest ograniczone.

4.5.2 EKES wzywa do zapewnienia wczesnego włączenia społeczeństwa obywatelskiego w projekty regionalne i lokalne, ponieważ bez jego udziału projekty w zakresie zielonej infrastruktury nie będą mogły być realizowane lub będą skazane na niepowodzenie ze względu na brak ich akceptacji. Konieczne są wspólne procesy planowania, przyznające tym podmiotom czynną rolę w jego kształtowaniu. Należy przy tym zwrócić uwagę, by przy podejmowaniu decyzji w sprawie zielonej infrastruktury nie kierować się tylko dążeniem do zapewnienia korzyści wszystkim stronom, ale by uczestnicy zaakceptowali również ewentualne niekorzystne konsekwencje wdrożenia tej inicjatywy (np. jeśli ochrona zielonej infrastruktury na brzegach rzek lub jezior będzie wiązała się z zakazem zabudowy). Konflikty wynikające z konkurujących ze sobą celów związanych z użytkowaniem danego obszaru (np. produkcja żywności, obszary mieszkalne i infrastruktura, korytarze ekologiczne, ochrona różnorodności biologicznej) muszą być jasno omówione, jak również należy znaleźć możliwości ich rozwiązania.

4.6 Zielona infrastruktura na obszarach miejskich

4.6.1 EKES widzi ogromny potencjał wdrażania środków dotyczących zielonej infrastruktury na obszarach miejskich. Niosą one ze sobą korzyści dla zdrowia, pozytywnie wpływają na klimat w miastach i zwiększają ich atrakcyjność, a także tworzą miejsca pracy. To właśnie w miastach szczególnie ważne jest zwiększanie zrozumienia rozwiązań dotyczących zielonej infrastruktury – począwszy od szkół – i wzmacnianie aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego w tych działaniach. EKES ocenia obecne duże zainteresowanie uprawą ogródków na obszarach miejskich, jak i rolnictwem miejskim, jako wyraźny znak mówiący o gotowości wielu obywateli do tworzenia nienaruszonych ekosystemów oraz nowych form wspólnoty i świadomości społecznej.

4.7 Integracja z rolnictwem i rozwojem wsi

4.7.1 Rodzaj i zakres włączenia zielonej infrastruktury w te obszary zależą w dużej mierze od wyników wspólnej polityki rolnej (WPR) oraz wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014–2020. W odniesieniu do obu obszarów osiągnięto polityczne porozumienie. EKES wielokrotnie opowiadał się za rolnictwem wielofunkcyjnym oraz podejściem funkcjonalnym

w zakresie dopłat bezpośrednich. W obliczu zbliżającej się reformy rolnej, której celem jest ekologizacja europejskiego rolnictwa, uzyskanie dopłat bezpośrednich zależy od spełnienia wyższych standardów środowiskowych oraz wskazania ekologicznych obszarów priorytetowych. EKES przeanalizuje dogłębnie decyzje dotyczące reformy WPR i odpowiednio uzgodni swoje stanowisko.

4.7.2 EKES oczekuje, iż w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, a w szczególności środków rolno-środowiskowych, zostaną podjęte dalsze działania w zakresie spójności ekologicznej. EKES wielokrotnie podkreślał, iż większość rolników i leśników ma przychylne podejście do ochrony przyrody oraz biotopów. Wiele projektów modelowych potwierdza, że można wiele osiągnąć poprzez wspólne działania oparte na partnerstwie. EKES zachęca do włączenia do projektów w zakresie zielonej infrastruktury gruntów użytkowanych rolniczo, zarówno w sposób ekstensywny, jak i intensywny, na których uprawy prowadzone są w sposób zasobooszczędny. W szczególności należy preferować działania dobrowolne, zintegrowane z produkcją. Należy również zbadać potencjał zielonej infrastruktury dla rozwoju wsi pod kątem aspektów socjalnych i demograficznych.

4.8 Połączenie zielonej infrastruktury z innymi obszarami polityki

4.8.1 **Zintegrowane zarządzanie gospodarką wodną i strefą przybrzeżną** powinno w jak najbardziej efektywny sposób wykorzystywać potencjał zielonej infrastruktury ⁽⁴⁾.

4.8.2 Degradacja ekosystemów w UE jest przede wszystkim skutkiem wzrastającego zużycia gruntów, ich fragmentacji i intensywnego użytkowania. Zielona infrastruktura może być środkiem odwracającym tę negatywną tendencję. Należy wesprzeć tę inicjatywę poprzez zastosowanie w europejskiej **polityce ochrony gleb** wzmocnionych środków zmierzających do zmniejszenia zużycia gruntów, nie wyłączając również podjęcia kroków ustawodawczych ⁽⁵⁾.

4.8.3 Zielona infrastruktura, poprzez ochronę gruntów naturalnych, przyczynia się również do obniżenia emisji CO₂. W obliczu ogólnego celu **polityki przeciwdziałania zmianie klimatu**, zgodnie z którą gospodarka europejska ma rozwijać się w stronę gospodarki ekologicznej, redukującej do minimum emisję dwutlenku węgla, dobrze funkcjonujące ekosystemy tym bardziej zyskują na znaczeniu. Różnorodne wykorzystanie zielonej infrastruktury powinno zostać szczególnie uwzględnione w strategiach państw członkowskich dotyczących dostosowania do zmiany klimatu.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich oraz zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie 7. unijnego programu działań w zakresie środowiska (pkt 4.2.2). Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 77–81.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 302/2009 dotyczące wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym

COM(2013) 250 final – 2013/133 (COD)

(2014/C 67/32)

Sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Parlament Europejski, w dniu 12 maja 2013 r., oraz Komisja Europejska, w dniu 28 maja 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 i art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 302/2009 dotyczące wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym

COM(2013) 250 final – 2013/0133 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zmianę rozporządzenia (WE) nr 302/2009, gdyż dowodzi ona, iż poczyniono postępy w odbudowie zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym.

1.2 Komitet ponownie wzywa Komisję Europejską do zapewnienia jak najbardziej rygorystycznego zastosowania rozporządzenia przez wszystkie państwa członkowskie i strony ICCAT.

1.3 EKES ponownie odnotowuje wysiłki poczynione w ostatnich latach przez Komisję, państwa członkowskie i rybaków celem realizacji wymagającego wieloletniego planu odbudowy, wraz z wynikającymi z tego konsekwencjami społecznymi i gospodarczymi, które należy mieć na uwadze.

1.4 Komitet apeluje do Komisji i państw członkowskich o poszerzenie działań informacyjnych i uświadamiających na temat sytuacji tuńczyka błękitnopłetwego oraz wyników stosowania planu odbudowy.

1.5 Aby odbudować zasoby tuńczyka błękitnopłetwego, niezwykle ważne jest uściślenie po art. 7 ust. 6, jakie narzędzia połowowe Unia dopuszcza przez cały rok.

2. Wprowadzenie

2.1 Niniejsza opinia została sporządzona w odpowiedzi na wniosek COM(2013) 250 final, który zmienia ponownie rozporządzenie Rady (WE) nr 302/2009 dotyczące wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym.

2.2 Tuńczyk błękitnopłetwy jest jednym z najważniejszych gatunków objętych regulacjami Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Tuńczyka Atlantyckiego (ICCAT), której konwencji sygnatariuszem jest Unia Europejska.

2.3 W 2006 r. ICCAT zainicjowała plan odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego, który doprowadził do sporządzenia rozporządzenia (WE) nr 1559/2007 ustanawiającego wieloletni plan odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym.

2.4 Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem (WE) nr 302/2009 na podstawie zalecenia 08-05, które ICCAT przyjęła na swym 16. specjalnym posiedzeniu w 2008 r., gdy ustanowiono nowy plan odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego.

2.5 Na swym 17. specjalnym posiedzeniu w 2010 r. ICCAT przyjęła zalecenie 10-04 zmieniające poprzedni plan odbudowy, dalej obniżając całkowity dopuszczalny połów oraz zaostrzając środki zmierzające do ograniczenia zdolności połowowej i zwiększenia kontroli rybołówstwa. W związku z tym przyjęto zmianę rozporządzenia (WE) nr 302/2009 w formie rozporządzenia (UE) nr 500/2012 w celu wdrożenia międzynarodowych środków ochronnych na szczeblu Unii.

2.6 W odniesieniu do obu tych rozporządzeń, a także do tej ostatniej zmiany, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał pozytywne opinie w sprawie wniosków Komisji Europejskiej, uznając wysiłki państw członkowskich i rybaków zmierzające do wypełnienia ambitnego planu ICCAT dotyczącego odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego i apelując o ciągłość badań naukowych.

3. Stanowisko naukowe

3.1 Od czasu 16. specjalnego posiedzenia ICCAT w 2008 r. obserwuje się proces odbudowy biomasy tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym.

3.2 Stały Komitet ds. Badań Naukowych i Statystyki (SCRS), który jest naukowym organem doradczym ICCAT, w swym sprawozdaniu wykonawczym z 2012 r. ⁽¹⁾ stwierdza m.in.:

3.2.1 Od 1998 r. obowiązują limity połowowe dla obszaru zarządzania wschodnim Atlantykiem i Morzem Śródziemnym. W 2002 r. Komisja ustaliła całkowity dopuszczalny połów (TAC) tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i Morzu Śródziemnym na poziomie 32 000 ton w latach 2003–2006, 29 500 ton w 2007 r. i 28 500 ton w 2008 r. Następnie określiła TAC na 2009, 2010 i 2011 rok w wysokości – odpowiednio – 22 000, 19 950 i 18 500 ton. Niemniej obniżono TAC na 2010 r. do 13 500 ton i ustanowiono ramy przyszłych TAC (począwszy od 2011 r.), tak by były one wystarczające do odbudowy stada do biomasy odpowiadającej maksymalnemu podtrzymanemu połowowi (RMS) w latach 2010–2022 z prawdopodobieństwem wynoszącym przynajmniej 60 %. TAC na 2011 i 2012 r. określono w wysokości 12 900 ton.

3.2.2 Zalecenie ICCAT 10-04 z 2010 r. doprowadziło do odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego, gdyż ograniczając całkowity dopuszczalny połów (TAC) na 2011 i 2012 r. do 12 900 ton, wpłynęło znacząco na zmniejszenie zdolności połowowej i na środki kontroli, czego skutkiem było znaczne obniżenie liczby statków rybackich i zapewnienie skutecznej kontroli ich połowów.

3.2.3 Chociaż trzeba ostrożnie podchodzić do szacunkowej ilości połowów obliczonej na podstawie pomiaru zdolności połowowej, SCRS uważa, że znacznie zmniejszono połowy we wschodnim Atlantyku i Morzu Śródziemnym w związku z realizacją planu odbudowy, a także monitorowaniem i kontrolą wykonania.

3.2.4 Ponadto większa ilość lub koncentracja małego tuńczyka błękitnopłetwego w północno-zachodniej części Morza Śródziemnego wykryta podczas kontroli lotniczej może również świadczyć o pozytywnych skutkach przepisów mających na celu wzrost minimalnej wielkości. Dzięki zaleceniu 06-05 udało się osiągnąć wyższy poziom „odłowu na rekruta” w porównaniu z początkiem lat 2000, a także większą rekrutację do biomasy stada tarłowego w związku z poprawą zdolności przetrwania ryb młodych.

3.2.5 Wdrożenie ostatnich przepisów i poprzednich zaleceń przełożyło się wyraźnie na obniżenie wskaźników połowu i śmiertelności połowowej. Wszystkie wskaźniki wydajności połowowej (CPUE) pokazywały w ostatnich latach tendencję rosnącą. Komitet odnotowuje, że utrzymanie połowów na

poziomie obecnego TAC (12 900 ton) lub TAC z 2010 r. (13 500 ton) zgodnie z obecnym programem zarządzania umożliwi prawdopodobnie zwiększenie stada w tym okresie. Jest to również zgodne z dążeniem do osiągnięcia do 2022 r. śmiertelności i biomasy odpowiadającej maksymalnemu podtrzymanemu połowowi z przynajmniej 60-procentowym prawdopodobieństwem.

3.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem sprawozdanie komitetu naukowo-doradczego komisji ICCAT, które pokazuje wyraźną tendencję do odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego, gdyż poparł już stanowczo wszystkie wnioski ustawodawcze Komisji Europejskiej ukierunkowane na wieloletni plan takiej odbudowy we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym.

4. Zmiany zalecenia ICCAT

4.1 W 2012 r. komisja ICCAT przyjęła nowe zalecenie 12-03 do swego 15-letniego planu odbudowy na lata 2007–2022.

4.2 Ustalono w nim, że począwszy od 2013 r., TAC wynosić będzie 13 500 ton rocznie aż do czasu, gdy zostanie on zmieniony zgodnie z opinią SCRS. Z tych 13 500 ton Unii Europejskiej przydzielono 7 548,06 ton. Po wielu latach obniżania TAC i licznych wysiłkach zmierzających do odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego w tym roku tendencja się odwróciła i – zgodnie z zaleceniami naukowymi – TAC zwiększono o 600 ton.

4.3 W celu lepszego dostosowania okresów połowu do działalności flot zalecenie przewiduje zmianę okresów połowu, które są od tej pory określane jako okresy otwarte dla połowu, w przeciwieństwie do okresów zamkniętych dla połowu wymienionych w poprzednich zaleceniach ICCAT.

4.4 Ponadto zmieniono faktyczne daty, w których dozwolona jest działalność połowowa statków rybackich do połowów okrężnicą, statków do połowu wędami oraz statków do połowu wędami holowanymi.

4.5 Ponadto w celu uniknięcia wszelkiej niepewności w odniesieniu do narzędzi, które nie podlegają konkretnym zasadom dotyczącym okresu połowu, konieczne było wprowadzenie przepisu wyraźnie zezwalającego na dokonywanie połowów wszystkimi pozostałymi narzędziami przez cały rok.

4.6 Co się tyczy kwot połowowych przyznanych Unii Europejskiej na 2013 r. na wodach ICCAT, Rada ustanowiła już w rozporządzeniu w sprawie TAC i kwot ⁽²⁾ uprawnienia do połowów dla wszystkich państw członkowskich, a także stwierdziła, że okres połowu statków rybackich do połowów okrężnicą trwa od 26 maja do 24 czerwca 2013 r., tak by państwa członkowskie miały wystarczająco dużo czasu na jego zaplanowanie.

⁽¹⁾ http://www.iccat.es/Documents/SCRS/ExecSum/BFT_EN.pdf.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 40/2013, Dz.U. L 23 z 25.1.2013.

4.7 EKES uważa, że wszystkie zmiany zawarte w zaleceniu 12-03 ICCAT są uzasadnione, wyraża uznanie dla konsekwentnych wysiłków Komisji Europejskiej, państw członkowskich i rybaków na rzecz realizacji wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego i apeluje do Komisji Europejskiej, by kontynuowała podjęte starania.

5. Zmiany w rozporządzeniu (WE) nr 302/2009

5.1 W świetle wcześniejszych uwag wniosków dotyczących rozporządzenia zmienia art. 7 rozporządzenia (WE) nr 302/2009, określając okres połowu wszystkich rodzajów statków połowowych posiadających pozwolenie na połow tuńczyka błękitnopłetwego.

5.2 Art. 7 brzmi następująco:

„Okresy połowu:

- 1) Zezwala się na połowy tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym przez duże statki łowcze o długości ponad 24 m, poławiające gatunki pelagiczne takłami oceanicznymi, w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 maja, z wyjątkiem obszaru na zachód od 10° W i na północ od 42° N, na którym zezwala się na tego rodzaju połowy od dnia 1 sierpnia do dnia 31 stycznia.
- 2) Zezwala się na połowy tuńczyka błękitnopłetwego okrężnicami we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym w okresie od dnia 26 maja do dnia 24 czerwca.
- 3) Zezwala się na połowy tuńczyka błękitnopłetwego statkami do połowu wędami i takłami i statkami do połowu wędami holowanymi we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym w okresie od dnia 1 lipca do dnia 31 października.
- 4) Zezwala się na połowy tuńczyka błękitnopłetwego trawlerami do połowów pelagicznych we wschodnim Atlantyku w okresie od dnia 16 czerwca do dnia 14 października.
- 5) Zezwala się na połowy rekreacyjne i sportowe tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym w okresie od dnia 16 czerwca do dnia 14 października.
- 6) Zezwala się na połowy tuńczyka błękitnopłetwego narzędziami innymi niż narzędzia wymienione w ust. 1–5 przez cały rok”.

5.3 EKES uważa, że zmiana rozporządzenia (WE) nr 302/2009 jest logiczna, i ją popiera, gdyż w zmienionym artykule 7 wyraźniej wskazuje się „okresy otwarte dla połowu” w porównaniu z koncepcją „okresów zamkniętych dla połowu” zawartą w poprzednim artykule 7. Jednocześnie dostosowuje się faktyczne daty, w których dozwolona jest działalność połowowa statków rybackich do połowów okrężnicą, statków do połowu wędami oraz statków do połowu wędami holowanymi, a także uściśla, że narzędzia, które nie podlegają konkretnym zasadom dotyczącym okresu połowu, mogą być stosowane przez cały rok. W tym kontekście EKES uznaje za właściwe dodanie w art. 7 ust. 6 następującego fragmentu: „zgodnie ze środkami ochrony i zarządzania zawartymi w rozporządzeniu 12-03”.

5.4 W związku ze wspomnianym zezwoleniem niezwykle ważne jest uściślenie po art. 7 ust. 6, jakie narzędzia połowowe Unia dopuszcza przez cały rok.

6. Uwagi ogólne

6.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem zmianę rozporządzenia (WE) nr 302/2009, gdyż wskazuje ona, iż w ciągu pierwszych 6 lat planu przewidzianego na 15 lat wprowadzane co roku zastosowania i modyfikacje przynoszą rzeczywiste wyniki pod względem odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym.

6.2 Komitet ponownie wzywa Komisję Europejską do jak najbardziej rygorystycznego wdrożenia rozporządzenia we wszystkich państwach członkowskich i umawiających się stronach ICCAT.

6.3 Komitet ponownie docenia wysiłki poczynione na przestrzeni ubiegłych lat przez Komisję Europejską, państwa członkowskie i rybaków w celu realizacji wymagającego wieloletniego planu odbudowy zasobów. Należy przy tym uwzględnić jego następstwa społeczno-gospodarcze.

6.4 EKES pragnie wyrazić uznanie dla prac prowadzonych przez wszystkie instytucje naukowe, zarówno państw członkowskich, jak i umawiających się stron, Komisji Europejskiej i samej ICCAT, których celem jest dokładna realizacja wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego. Na uznanie zasługują również starania Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa.

6.5 Na koniec EKES apeluje do Komisji i państw członkowskich o poszerzenie działań informacyjnych i uświadamiających na temat sytuacji tuńczyka błękitnopłetwego oraz wyników stosowania planu odbudowy.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu”

COM(2013) 216 final

(2014/C 67/33)

Sprawozdawczyni: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Dnia 16 kwietnia 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu”

COM(2013) 216 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera proponowaną przez Komisję strategię UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu, podkreślając zarazem priorytetową i fundamentalną rolę politycznych środków łagodzących, zważywszy na negatywne skutki, jakie już wystąpiły w Europie.

1.2 Wdrażając nowy plan w zakresie przystosowania, należy mieć na uwadze, że wzrost temperatury w Europie i możliwe przyspieszenie występowania zjawisk ekstremalnych mogą sprawić, iż szkodliwe skutki dla ludności, gospodarki i środowiska będą prawdopodobnie większe, niż pierwotnie przewidywano.

1.3 Strategia w zakresie przystosowania powinna obejmować konkretne środki na rzecz obszarów miejskich – na których mieszka trzy czwarte ludności europejskiej – i na rzecz obszarów wiejskich, szczególnie wrażliwych na wahania klimatu.

1.4 Działania państw członkowskich mają kluczowe znaczenie, w związku z czym należy wskazać na niewystarczające postępy odnotowane w niektórych dziedzinach od czasu opublikowania białej księgi w 2009 r. Dlatego też Komisja powinna wziąć pod uwagę konieczność odgrywania o wiele aktywniejszej roli w dziedzinie zmiany klimatu, wykorzystując kompetencje przyznane jej na mocy TFUE.

1.5 Zdaniem EKES-u bardzo ważne jest przeznaczenie w przyszłych wieloletnich ramach finansowych (WRF) 20 % budżetu na działania związane z klimatem. Kwota 192 mld EUR na ten cel oznacza duży wzrost.

1.6 Zarówno nowa strategia przystosowania się, jak i WRF pociągają za sobą znaczące postępy w integracji poszczególnych polityk i instrumentów finansowych UE.

1.7 Wniosek Komisji powinien zawierać szerszy wachlarz środków finansowych, w tym uwzględnić niezbędny wkład, który powinny zapewnić państwa członkowskie, sektor przedsiębiorstw i rodziny.

1.8 Komitet wzywa państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, do podjęcia niezwłocznych działań na rzecz opracowania i rygorystycznego stosowania krajowych strategii dostosowawczych.

1.9 W swoich uwagach przedstawionych w niniejszej opinii EKES zasadniczo popiera proponowane przez Komisję działania.

1.10 EKES sugeruje, by konkretnie przeanalizowano zmiany strukturalne, jakich będzie wymagała strategia dostosowawcza w określonych obszarach polityki oraz produkcji dóbr i usług, uwzględniając m.in. wpływ na zatrudnienie, przemysł, budownictwo oraz badania, rozwój i innowacje.

2. Streszczenie komunikatu Komisji

2.1 W Białej księdze w sprawie adaptacji do zmian klimatu z 2009 r. ⁽¹⁾ zaproponowano ramy działania w dwóch etapach, z których pierwszy (w latach 2009–2012) stanowiła strategia adaptacji oparta na 33 środkach działania.

⁽¹⁾ COM(2009) 147 final.

2.2 Obecny komunikat dotyczy drugiego etapu skupiającego się na trzech celach:

- wspieraniu działań państw członkowskich;
- podejmowaniu decyzji z większą wiedzą; oraz
- prowadzeniu działań UE na rzecz ograniczenia wpływu zmiany klimatu, poprzez promowanie adaptacji w kluczowych sektorach znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.

W odniesieniu do tych celów zaproponowano osiem obszarów działania.

2.3 Zdaniem Komisji w przypadku przyjęcia spójnego, elastycznego i opartego na uczestnictwie podejścia bardziej opłacalne byłoby programowanie środków dostosowawczych z wystarczającym wyprzedzeniem niż zapłacenie ceny za brak działań. Według różnych szacunków, przy obecnej tendencji zmiana klimatyczna pociągnie za sobą, szczególnie w najbardziej pesymistycznych scenariuszach, duże koszty ekonomiczne dla UE, jeśli nie zostaną przyjęte odpowiednie środki ⁽²⁾.

2.4 Środki dostosowawcze będą musiały być podejmowane zarówno na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym i krajowym.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES popiera strategię UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu i zgadza się z zawartym w niej stwierdzeniem, że wątpliwości nie mogą uzasadniać braku działania. Jednocześnie podkreśla priorytetową i fundamentalną rolę politycznych środków łagodzących, zważywszy że wszystkie dostępne dane w wystarczającym stopniu wskazują na negatywne skutki, które już wystąpiły w Europie, oraz zapowiadają pogorszenie sytuacji w przyszłości.

3.2 W połowie lat 90. UE rozpoczęła kampanię na rzecz ograniczenia globalnego ocieplenia do 2 °C powyżej poziomu z okresu sprzed epoki przemysłowej. Cel ten został ostatecznie ustanowiony na konferencji z Cancún w 2010 r. Osiągnięcie tego progu wymaga znacznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, lecz tendencje w tym zakresie zmiernie w przeciwnym kierunku. Wdrażając nowy plan w zakresie przystosowania, należy mieć na uwadze, że wzrost temperatury w Europie postępuje szybciej niż w innych częściach planety, a ponadto możliwe jest przyspieszenie występowania zjawisk ekstremalnych, pociągające za sobą większe szkody dla ludzi, gospodarki i środowiska, niż pierwotnie przewidywano.

3.3 EKES podkreśla, że na **obszarach miejskich** – na których żyje trzy czwarte ludności europejskiej – zastępowanie

naturalnej roślinności budynkami i różnego rodzaju budowlami wzmaga szkody wywołane niektórymi zjawiskami przyrodniczymi. Skutki wysokich temperatur i powodzi wpływają m.in. na rodziny – szczególnie na osoby wrażliwe (dzieci, osoby starsze) – życie gospodarcze, turystykę i infrastrukturę, przynosząc negatywne skutki dla zatrudnienia i poziomu życia ludności. Z kolei **obszary wiejskie** są szczególnie wrażliwe na wahania klimatu ze względu na ich wpływ na rolnictwo, hodowlę zwierząt i eksploatację lasów, co pociąga za sobą ryzyko wyludnienia i wzrostu ubóstwa.

3.4 Ważnym czynnikiem związanym ze zmianą klimatu jest to, że wskaźniki klimatyczne zmieniają się w czasie i w zależności od mikroregionu. Jest to przede wszystkim kwestia temperatur, śniegu i deszczu, wiatru i wilgotności. Normy urbanistyczne i budowlane należy dostosować do przyszłych wartości maksymalnych i minimalnych. Na przykład lasy powinny być wystarczająco odporne na sprostanie w swoim cyklu życia – który wynosi przeciętnie 100 lat – najsilniejszym nawet huraganom.

3.5 Przystosowanie się do zmiany klimatu pociągnie za sobą nieuchronne koszty, które mają charakter ukrytego długu, zgodnie z definicją podstawowych zasad będących podstawą metody obliczania długu publicznego. W przypadku powstania dodatkowego deficytu tego rodzaju w finansach publicznych, ukryty dług przekształca się w jawny. Można jednak uniknąć znacznych szkód np. za pomocą środków ochrony przeciwpowodziowej. Wyniki inwestycji w dostosowania różnią się wyraźnie w zależności od źródła finansowania: czy pochodzi ono od Unii, kraju, przedsiębiorstw czy rodzin. We wniosku Komisji przedstawiono dość szczegółowo w ujęciu liczbowym tylko źródła unijne. Jednak konieczne będzie skorzystanie ze wszystkich tych źródeł, opierając się na efektywnych strukturach i wielkościach.

3.6 Dotychczas piętnaście państw członkowskich UE przyjęło krajowe strategie dostosowawcze, lecz tylko trzynaście posiada konkretne plany działania. Cztery lata od ogłoszenia białej księgi i mimo pilnego charakteru tej kwestii, zdaniem Komisji proces dostosowań „w większości przypadków znajduje się nadal na wczesnym etapie i wdrożono stosunkowo niewiele konkretnych środków”. Dlatego też Komitet wzywa państwa członkowskie, by podjęły – jeśli jeszcze tego nie uczyniły – niezwłoczne działania na rzecz opracowania i rygorystycznego stosowania krajowych strategii dostosowawczych.

3.7 W ramach strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu Komisja pełniła dotąd niezbędną rolę w zakresie wspierania, propagowania i koordynowania decyzji państw członkowskich, na których spoczywa największa odpowiedzialność za przyjęcie efektywnych i skoordynowanych środków na rzecz zapobiegania zagrożeniom wynikającym ze zmiany klimatu. Działania państw członkowskich są kluczowe, lecz w tym kontekście należy wskazać na niewystarczające postępy w dziedzinie dostosowań odnotowane w niektórych obszarach od czasu opublikowania białej księgi. Dlatego też Komisja powinna wziąć pod uwagę konieczność odgrywania o wiele aktywniejszej roli w dziedzinie zmiany klimatu, wykorzystując kompetencje przyznane jej na mocy TFUE.

⁽²⁾ Dokument roboczy służb Komisji, SWD(2013) 132 final.

3.8 We wniosku dotyczącym wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020 ⁽³⁾ Komisja zaproponowała przeznaczenie co najmniej 20 % budżetu ogólnego na działania związane z klimatem. Zdaniem EKES-u bardzo ważne jest, że Rada i Parlament Europejski zaakceptowały to kryterium. W nowych WRF na działania związane z klimatem przeznaczono w sumie (łagodzenie i adaptacja) ok. 192 mld EUR. Jest to znaczny wzrost, zważywszy że w ramach WRF na lata 2007–2013 na środki dostosowawcze przeznaczono tylko 6 mld EUR.

3.9 EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma włączenie działań na rzecz klimatu do poszczególnych obszarów polityki i instrumentów finansowych Unii (Fundusz Spójności, fundusze strukturalne, środki na innowacje i rozwój, WPR, sieci trans-europejskie itp.) w sposób horyzontalny. Zarówno nowa strategia, jak i WRF na lata 2014–2020 wskazują na postępy w tym kierunku.

3.10 Ponieważ bardziej dotkliwe skutki zmiany klimatu oraz polityka UE w dziedzinie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej pociągają za sobą wzrost obciążenia pracą Europejskiej Agencji Środowiska, EKES sugeruje rozważenie zwiększenia zasobów ludzkich i finansowych.

3.11 Komitet zwraca uwagę, że strategia dostosowawcza powinna uwzględniać skutki zmiany klimatu dla zdrowia ludzkiego – aspekt, na którego temat istnieją już badania (zob. „Impacts of climate change in human health in Europe. PESETA-Human health study”. 2009 – „Skutki zmiany klimatu dla zdrowia ludzkiego w Europie. Badanie dotyczące zdrowia ludzkiego, przeprowadzone w ramach projektu PESETA”) – oraz potrzebę dysponowania odpowiednimi służbami ratunkowymi w wypadku zjawisk ekstremalnych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 *Działanie 1: Zachęcenie wszystkich państw członkowskich do przyjęcia wszechstronnych strategii przystosowawczych*

4.1.1 Komisja wspomina o utworzeniu w 2014 r. tablicy wyników ilustrującej przygotowania do adaptacji. W 2017 r. na podstawie sprawozdania (opracowywanego obecnie) na temat rozporządzenia w sprawie mechanizmu monitorowania oraz na podstawie wyżej wymienionej tablicy, Komisja oceni, czy środki są wystarczające i ewentualnie proponuje wiążący prawnie instrument.

4.1.2 EKES popiera możliwość zastosowania art. 192 TFUE dotyczącego procedury ustawodawczej w dziedzinie środowiska. Ewentualne przepisy europejskie powinny uwzględniać konkretne środki, terminy wdrożenia, mechanizmy kontroli i ewentualne sankcje za niedotrzymanie zobowiązań. Pilny charakter tej kwestii wymaga ponownego rozważenia terminów wdrożenia tej decyzji.

4.2 *Działanie 2: Zapewnienie finansowania w ramach LIFE w celu wspierania tworzenia potencjału oraz przyspieszenia tempa działań przystosowawczych w Europie (2013–2020)*

4.2.1 Komitet wypowiedział się już przychylnie o wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie LIFE, uznając za dobry sygnał zwiększenie budżetu na lata 2014–2020 ⁽⁴⁾ do 3,2 mld

EUR. Program szczegółowy „Działania na rzecz klimatu” (904,5 mln EUR w pierwotnej propozycji Komisji) składa się z trzech obszarów priorytetowych, które zasadniczo są następujące: łagodzenie skutków zmiany klimatu (45 %), dostosowanie się do nich (45 %) oraz zarządzanie i informowanie (10 %).

4.2.2 Komisja wskazała pięć wrażliwych obszarów, między które trzeba będzie sprawiedliwie rozdzielić środki:

- transgraniczne zarządzanie powodzią;
- transgraniczne zarządzanie strefami przybrzeżnymi;
- włączenie przystosowania do planowania użytkowania gruntów miejskich;
- obszary górskie i wyspiarskie;
- zrównoważona gospodarka wodna (pustynnienie i pożary lasów w obszarach często nawiedzanych przez susze).

4.3 *Działanie 3: Uwzględnienie kwestii przystosowania w ramach Porozumienia Burmistrzów (2013/2014)*

4.3.1 W ramach Porozumienia Burmistrzów, utworzonego z inicjatywy Komisji, proponuje się przekroczenie celu ograniczenia emisji o 20 % ustanowionego przez UE na 2020 r., co z pewnością zasługuje na pełne poparcie.

4.3.2 Komisja tylko pokrótce wspomina o „wspieraniu” dostosowań w miastach, lecz nie podaje konkretnych. Ze względu na dobrowolny charakter Porozumienia, korzystne może być ustanowienie przez sygnatariuszy, przy wsparciu Komisji, wymierzonych celów oraz mechanizmów monitorowania wprowadzanych w praktyce środków dostosowawczych. Zdaniem EKES-u Komisja powinna doprecyzować te kwestie, aby zapewnić prawdziwą politykę dostosowawczą UE na obszarach miejskich, w przypadku których część państw członkowskich już ma doświadczenie (np. wskaźnik skuteczności w zakresie zmiany klimatu – NI188 – Wielka Brytania).

4.4 *Działanie 4: Uzupełnienie braków w wiedzy*

4.4.1 Komisja wskazuje na cztery główne luki i podkreśla, że „będzie prowadzić dalszą współpracę” z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, aby im zaradzić. Są to:

- informacje na temat szkód oraz kosztów i korzyści związanych z przystosowaniem;

⁽³⁾ COM(2011) 500 final.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, ss. 111–116.

- lokalne i regionalne analizy i oceny ryzyka;
- ramy, modele i narzędzia wspierające proces decyzyjny i umożliwiające ocenę skuteczności różnych środków przystosowawczych;
- środki w zakresie monitorowania i oceny dotychczasowych działań dostosowawczych.

4.4.2 W ramach programu „Horyzont 2020” (na lata 2014–2020) na Wspólne Centrum Badawcze przeznaczono 1 962 mln EUR, do czego należy dodać 656 mln EUR pochodzących z Euratom. Jest to znaczny wzrost (ok. 17 000 mln EUR) w porównaniu z 7. programem ramowym.

4.4.3 EKES pragnie wskazać, że brak konkretnych danych na temat poszczególnych aspektów nie może służyć za pretekst do odkładania decyzji, tym bardziej że istnieją liczne dowody na negatywne skutki zmiany klimatu.

4.5 *Działanie 5: Dalszy rozwój Climate-ADAPT jako „punktu kompleksowej obsługi” dla informacji o przystosowaniu do zmiany klimatu w Europie i uwzględnienie (w 2014 r.) przysługujących usług klimatycznych – Copernicus*

4.5.1 Komitet popiera decyzję o scentralizowaniu w ramach Climate-ADAPT zbierania i rozpowszechniania informacji na temat zmiany klimatu. Współpraca Climate-ADAPT z platformami krajowymi będzie wymagała dodatkowych wysiłków ze strony państw członkowskich, jeżeli weźmie się pod uwagę, że obecnie tylko sześć z nich posiada integralne portale poświęcone temu zagadnieniu. Informacje dostarczane przez władze regionalne i sektor prywatny są obecnie niewystarczające.

4.5.2 EKES uważa, że usługi klimatyczne programu Copernicus (zbieranie informacji za pośrednictwem europejskiej sieci satelitarnej i systemów umieszczonych na ziemi) mają kluczowe znaczenie dla przedsięwzięcia środków. Wraz z obserwacjami innych organizacji, w szczególności NASA, Europa przyczynia się do światowej walki ze zmianą klimatu.

4.6 *Działanie 6: Ułatwienie zmniejszenia wpływu wspólnej polityki rolnej (WPR), polityki spójności i wspólnej polityki rybołówstwa na zmianę klimatu*

4.6.1.1 **WPR:** Ogólnie rzecz biorąc, rolnictwo odpowiada bezpośrednio lub pośrednio za 30 % emisji gazów cieplarnianych, w związku z czym ma duży potencjał w zakresie ich ograniczania dzięki bardziej efektywnym metodom upraw. W odróżnieniu od innych sektorów emisje bezpośrednie są nierozdzielnie związane z metodą produkcji, dlatego też należy podkreślić jej cechy szczególne.

4.6.1.2 W opinii w sprawie związków między zmianami klimatycznymi a rolnictwem w Europie ⁽⁵⁾ Komitet wskazał poważne problemy wynikające z susz na południu Europy oraz m.in. stwierdził, że „rolnictwo nie tylko ponosi konsekwencje zmian klimatycznych, ale również samo przyczynia się do emisji gazów cieplarnianych”. Dlatego też EKES „zwraca się do Komisji o dokładniejszą analizę różnic między poszczególnymi formami rolniczego użytkowania gruntów, jeśli chodzi o ich znaczenie dla klimatu, i o określenie na tej podstawie możliwości działania, np. w ramach polityki wsparcia rolnictwa”.

4.6.1.3 EKES przyjmuje do wiadomości, że w porozumieniu politycznym w sprawie WPR z 26 czerwca 2013 r. przewiduje się zainwestowanie ponad 100 mld EUR w latach 2014–2020, aby wspierać rolnictwo w sprostaniu wyzwaniom związanym z jakością gleb, wodą, różnorodnością biologiczną i zmianą klimatu. W tym celu 30 % płatności bezpośrednich zostanie powiązane ze stosowaniem praktyk rolnych przyjaznych dla środowiska i co najmniej 30 % budżetu programów rozwoju obszarów wiejskich zostanie przeznaczony na „rolnictwo ekologiczne”.

4.6.1.4 **Spójność:** Powstrzymanie się od działań lub ich opóźnianie może zagrozić spójności Unii Europejskiej. Przewiduje się również, że skutki zmiany klimatu przyczynią się do zwiększenia różnic społecznych w całej UE. Dlatego należy zwrócić szczególną uwagę na grupy społeczne i regiony, które są najbardziej narażone i już teraz znajdują się w trudnej sytuacji (w przypadku grup społecznych chodzi np. o zły stan zdrowia, niskie dochody, nieodpowiednie warunki mieszkaniowe czy brak mobilności).

4.6.1.5 W okresie programowania 2014–2020 Komisja powinna przedstawić jasne przesłanie, że wszystkie polityki europejskie muszą być związane z łagodzeniem skutków zmiany klimatu i dostosowaniem do nich. Dostosowanie powinno być wyraźnie wspomniane w każdym krajowym strategicznym ramach odniesienia i programach operacyjnych. W tym kontekście EKES sugeruje uzależnienie zatwierdzania projektów od spełnienia celów w dziedzinie środowiska. Projekty, które mają negatywny wpływ w odniesieniu do zmian klimatu, powinny się ograniczać do minimum lub całkowicie wykluczać. Wnioski ustawodawcze Komisji dotyczące polityki spójności, które wejdą w życie w 2014 r., będą uwzględniać dostosowanie do skutków zmiany klimatu, lecz zdaniem EKES-u należy podnieść poziom wymogów.

4.6.1.6 **WPRyb:** Komisja nie podaje konkretnych środków w tym zakresie. Według FAO głównym celem polityki adaptacji powinna być zrównoważoność ekosystemów wodnych, od których zależy rybołówstwo.

4.6.1.7 Jednym z obszarów najbardziej dotkniętych skutkami zmiany klimatu jest leśnictwo. Lasy są naturalnym magazynem CO₂ o kluczowym znaczeniu. Bardzo silne wiatry, takie jak huragany, zniszczą obszary leśne, co wymaga przedwczesnego zastępowania drzew. Liczba groźnych pożarów leśnych zwiększy się w okresach suchych i gorących. Czynniki te mają istotny wpływ na gospodarkę tego sektora i na różne funkcje obszarów zielonych.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 59.

4.7 Działanie 7: Zapewnienie bardziej odpornej infrastruktury

4.7.1 Prawdopodobnie jest to największe wyzwanie, któremu muszą sprostać decydenci polityczni w ramach strategii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Główne zagrożenia dla infrastruktury obejmują szkody lub zniszczenia wywołane ekstremalnymi warunkami pogodowymi, które zmiana klimatu może jeszcze zaostriżyć; powodzie na wybrzeżach rzek oraz powodzie wywołane wyższym poziomem morza; problemy z dostawą energii elektrycznej, zaopatrzeniem w wodę pitną oraz skutki wzrostu temperatury na koszty działalności przedsiębiorstw. Niektóre rodzaje infrastruktury mogą nie być dotknięte bezpośrednio, lecz mogą nie funkcjonować bez fizycznego dostępu do określonych usług (np. technologie ICT).

4.7.2 Inwestorzy publiczni i prywatni muszą uwzględniać dające się przewidzieć skutki ocieplenia globalnego w planach finansowych projektów infrastrukturalnych. Pewne prace wymagają wysiłków inwestycyjnych od państw członkowskich, które w wielu przypadkach podlegają ograniczeniom budżetowym ze względu na kryzys gospodarczy.

4.7.3 Korzystając z mandatu udzielonego na ocenę skutków zmian klimatycznych dla eurokodów, Komisja zamierza współpracować z europejskimi instytucjami normalizacyjnymi (CEN, CENELEC i ETSI), instytucjami finansowymi oraz organizacjami naukowymi, aby określić niezbędne zmiany w programach standaryzacji budynków i robót publicznych. W tym kontekście EKES wskazuje, że w modelach standaryzacji należy priorytetowo traktować raczej skalę i niezawodność danej infrastruktury niż czysto finansowe kryteria rentowności dla inwestorów. Jako że w Europie istnieją przykłady pogorszenia skutków powodzi w związku z regulacją koryt rzek bądź osuszaniem torfowisk, należy stworzyć modele racjonalnego planowania miejskiego. Ponadto tam, gdzie to możliwe, można by zalecić środki dotyczące budynków, takie jak zielone dachy czy fasady.

4.7.4 Strategia w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu musi uwzględniać starzenie się społeczeństwa, ponieważ osoby starsze, a w szczególności w podeszłym wieku, są bardzo wrażliwe na dni o ekstremalnych temperaturach i wilgotności. Przykładowo należałoby rozważyć instalowanie wystarczająco silnych, niskoemisyjnych i niezawodnych urządzeń klimatyzacyjnych w ośrodkach pomocy zdrowotnej i mieszkalnej.

4.7.5 We wcześniejszych opiniach (CES1607-2011 i CES492-2012) EKES poparł wprowadzenie podejścia dwupoziomowego w ramach transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T) i utworzenie wyznaczonych europejskich korytarzy transportowych, za którymi stoi pragnienie stworzenia spójnej sieci transportowej dla najważniejszych przepływów w transporcie towarów i osób. EKES uważa, że to pożyteczny cel, także dlatego, że opiera się na konieczności wyznaczenia priorytetów dla wykorzystania ograniczonych zasobów finansowych. Niemniej koncentracja inwestycji w infrastrukturę na tych korytarzach zwiększy też narażenie systemu transportowego UE w wypadku wystąpienia przerw. EKES podkreśla konieczność uwzględnienia tego faktu przy planowaniu i finansowaniu inwestycji dotyczących tych korytarzy. Powinno to oznaczać, że oprócz zapewnienia dużej wytrzymałości budowlanych konstrukcji konieczne będzie uprzednie zaplanowanie objazdów i obwodnic jako części składowej europejskich korytarzy transportowych.

4.8 Działanie 8: Promowanie ubezpieczeń i innych produktów finansowych

4.8.1 Sprawozdanie w sprawie ubezpieczeń na wypadek klęsk żywiołowych w Unii (Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej, 2012 r.) pt. „Natural catastrophes: Risk relevance and insurance coverage in the EU” wskazuje na konieczność poprawy informacji statystycznych. Jednak dostępne informacje wskazują na to, że wskaźnik penetracji (objęcie ubezpieczeniem prywatnym bądź działania rządu *ex ante* lub *ex post* proporcjonalnie do PKB) jest generalnie niski. Na przykład w przypadku powodzi wskaźnik penetracji nie jest wysoki w większości państw członkowskich, oprócz przypadków, gdy ubezpieczenie na wypadek powodzi jest dołączone do innego rodzaju ubezpieczenia. Wskaźniki te są również niskie w odniesieniu do ryzyka burzy i suszy, choć ten ostatni przypadek wydaje się występować w umiarkowanym stopniu w państwach członkowskich.

4.8.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji dotyczącą opracowania Zielonej księgi w sprawie ubezpieczeń od klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka⁽⁶⁾, aby wzmocnić rynek ubezpieczeń i ograniczyć nadmierne koszty ryzyka dla budżetu publicznego; w tym kontekście wskazuje na następujące kwestie:

- przyjęcie odpowiednich środków dostosowawczych umożliwi zmniejszenie kosztów ubezpieczenia;
- odpowiednia polityka ubezpieczeniowa uwzględniająca sytuację producentów ma szczególne znaczenie dla sektora rolnego;
- w obliczu wielkości ryzyka państwo powinno zawsze działać jako ubezpieczyciel ostatniej instancji;
- konieczna jest polityka społeczna, aby objąć ochroną osoby najbardziej narażone i pozbawione wystarczających środków na zakup polis ubezpieczeniowych.

5. EKES sugeruje, by konkretnie przeanalizowano zmiany strukturalne, jakich będzie wymagała strategia dostosowawcza w niektórych obszarach polityki oraz produkcji dóbr i usług. Choć skutki zmiany klimatu dotyczą przede wszystkim rolnictwa, leśnictwa, budownictwa i infrastruktury, wiele innych sektorów gospodarki może wymagać środków dostosowawczych. Można tutaj rozważyć następujące aspekty:

- Zatrudnienie. Nie przeprowadzono dotąd szczegółowych analiz wpływu środków dostosowawczych na szkolenie zawodowe pracowników ani skutków dla zatrudnienia.

⁽⁶⁾ COM(2013) 213 final

- Przemysł. W związku z dużą różnorodnością sektorów przemysłu skutki zmiany klimatu nie są wszędzie jednako-
we. Tam, gdzie to konieczne, dostosowanie będzie wymaga-
ło inwestycji, zaś w niektórych branżach, takich jak
hutnictwo, ograniczenie emisji pociąga za sobą znaczne
nakłady technologiczne i finansowe. Wymagane inwestycje
powinny być uwzględniane w prognozach finansowych i w
odpowiednich informacjach udzielanych inwestorom.
- Budownictwo. Środki dostosowawcze poważnie wpłyną na
budownictwo mieszkaniowe i projekty infrastrukturalne, co
prawdopodobnie doprowadzi do wzrostu kosztów.
W ramach „Eurokodów” nie ustanowiono dotąd wymogów
w tej dziedzinie, czemu z pewnością należy zaradzić ⁽⁷⁾.
- Badania, rozwój i innowacje. Zmiana klimatu miała już
w ostatnich dziesięcioleciach wpływ na przydział środków
(nowy plan finansowy Unii jest tego dowodem) oraz na
programy badawcze uczelni wyższych i specjalistycznych
ośrodków. Powstały nowe ścieżki i profile zawodowe. Jest
to tendencja, która prawdopodobnie nasili się w przyszłości.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁷⁾ Dz.U. C 198 z 15.2.2013, s. 45–50.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin, materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 i UE nr [...]/2013 oraz dyrektywy 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE, 2008/120/WE i 2009/128/WE (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych)

COM(2013) 265 final – 2013/0140 (COD)

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, zmieniającego dyrektywy Rady 98/56/WE, 2000/29/WE i 2008/90/WE, rozporządzenia (WE) nr 178/2002, (WE) nr 882/2004 i (WE) nr 396/2005, dyrektywę 2009/128/WE i rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 oraz uchylającego decyzje Rady 66/399/EWG, 76/894/EWG i 2009/470/WE

COM(2013) 327 final – 2013/0169 (COD)

(2014/C 67/34)

Sprawozdawca: **José María ESPUNY MOYANO**

Dnia 23 maja 2013 r. oraz w dniach 7, 13 i 21 czerwca 2013 r., działając na podstawie art. 43 ust. 2, art. 114, art. 168 ust. 4 lit. b) oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Parlament Europejski i Rada postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin, materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 i [...]/2013 oraz dyrektywy 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE, 2008/120/WE i 2009/128/WE (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych)

COM(2013) 265 final – 2013/0140 (COD)

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, zmieniającego dyrektywy Rady 98/56/WE, 2000/29/WE i 2008/90/WE, rozporządzenia (WE) nr 178/2002, (WE) nr 882/2004 i (WE) nr 396/2005, dyrektywę 2009/128/WE i rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 oraz uchylającego decyzje Rady 66/399/EWG, 76/894/EWG i 2009/470/WE

COM(2013) 327 final – 2013/0169 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

Kontrole

1.1 EKES zasadniczo popiera przedstawiony wniosek w sprawie kontroli urzędowych, którego celem jest zagwarantowanie wysokiego poziomu zdrowia ludzi, zwierząt i roślin oraz zagwarantowanie funkcjonowania rynku wewnętrznego UE.

1.2 EKES uznaje za pozytywne zarówno ustanowienie wspólnego systemu analiz, jak i utworzenie laboratoriów referencyjnych w każdym państwie członkowskim.

1.3 Zdaniem EKES-u wprowadzanie w sposób dyskrecyjny opłat z tytułu kontroli ustanawianych przez poszczególne państwa członkowskie jest kwestią problematyczną, ponieważ ich egzekwowanie może przebiegać w zróżnicowany sposób. W związku z tym EKES opowiada się za harmonizacją opłat z tytułu kontroli, jeśli chodzi o kryteria i metodologię zarządzania nimi, lecz nie w odniesieniu do ich wielkości, która powinna uwzględniać specyfikę każdego kraju.

1.4 EKES jest przeciwny temu, by w każdym państwie członkowskim finansowanie kontroli urzędowych pochodziło w 100 % jedynie ze wspomnianych opłat, ponieważ istnieje ryzyko, iż właściwe organy nie potraktują priorytetowo zwiększenia skuteczności prowadzonych kontroli.

1.5 W odniesieniu do zwolnienia z opłat mikroprzedsiębiorstw EKES zwraca uwagę na ryzyko wystąpienia zakłóceń na rynku ze względu na ewentualne różnice w stosowaniu tych zwolnień w poszczególnych państwach członkowskich. Ryzyko wystąpienia zakłóceń można byłoby zmniejszyć poprzez wprowadzenie w tekście wniosku legislacyjnego lub podczas dalszych prac legislacyjnych kryteriów uznawalności zwolnień z opłat w ramach jednolitego systemu w UE, które byłyby bardziej dokładne i na tyle wyczerpujące, by uwzględnić zróżnicowany charakter tego sektora oraz specjalne potrzeby MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

1.6 Z drugiej strony uważa się za konieczne, by w ramach uzupełnienia wspomnianego powyżej rozwiązania wprowadzić uznawalność skutecznych kontroli wewnętrznych przeprowadzanych w przedsiębiorstwach przez własnych, wykwalifikowanych pracowników. Może to zaowocować obniżeniem opłat z tytułu kontroli publicznych w tychże przedsiębiorstwach, gdyż wydatnie zmniejszyłoby się obciążenie pracą urzędników państwowych, którzy mogliby w związku z tym przeprowadzać kontrole w przedsiębiorstwach nieposiadających wystarczających zasobów ludzkich do prowadzenia kontroli własnych.

1.7 Zdaniem EKES-u ważne jest, by w trosce o przyszłe wdrażanie tych przepisów uwzględnić brak jednolitego podejścia do prowadzonych kontroli w poszczególnych państwach członkowskich, w szczególności biorąc pod uwagę, że zróżnicowanie w zakresie zasobów ludzkich i finansowych w prowadzeniu inspekcji pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi może powodować zakłócenia kontroli na poszczególnych rynkach rolnych i hodowlanych, co może przynieść niekorzystne skutki dla wszystkich.

Wydatki

1.8 EKES zasadniczo popiera przedstawiony projekt wniosku w sprawie zarządzania wydatkami, którego celem jest zagwarantowanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności i systemów produkcji żywności, poprawa sytuacji w zakresie zdrowia zwierząt oraz dobrostanu zwierząt, wykrywanie i zwalczanie agrofagów oraz zapewnienie skutecznego wdrażania kontroli urzędowych.

1.9 EKES uznaje za pożądane zastąpienie obowiązujących przepisów finansowych zawartych w wielu podstawach prawnych przez jedne przejrzyste i nowoczesne ramy finansowe, które zoptymalizują wdrażanie i funkcjonowanie zarządzania wydatkami w dziedzinie żywności i paszy.

1.10 Zdaniem EKES-u wniosek powinien propagować „lepsze szkolenia na rzecz bezpieczniejszej żywności”, przyczyniając się do harmonizacji i lepszego funkcjonowania krajowych i unijnych systemów kontroli.

1.11 W odniesieniu do ustanowienia określonych stawek maksymalnych i zważywszy, że przyjęte stawki nie przewidują tendencji zwykłej ze względu na powiązanie z uprzednio określonym programem wieloletnim, EKES jest zdania, że wniosek w sprawie rozporządzenia jest nieprecyzyjny co do wielu aspektów zarządzania wydatkami, w związku z czym nie można ocenić, czy dana stawka jest wystarczająca.

1.12 W odniesieniu do rezerwy przeznaczonej w niektórych okolicznościach na sytuacje kryzysowe w sektorze rolnym EKES uznaje za konieczne wyjaśnienie, jak państwa członkowskie będą mogły korzystać z niej w sytuacjach wyjątkowych. W związku z powyższym oraz ze względu na fakt, że wspomnianej rezerwy korzysta się w sytuacjach kryzysowych związanych ze zdrowiem zwierząt i roślin, EKES uważa za stosowne, by zmienić frazę „sytuacje kryzysowe w sektorze rolnym” na „sytuacje kryzysowe w sektorze rolno-przemysłowym”.

1.13 Ponadto w odniesieniu do programów kontroli występowania agrofagów i środków sanitarnych dla najbardziej oddalonych terytoriów państw członkowskich EKES zwraca się do Komisji o uwzględnienie w ten sam sposób możliwości występowania agrofagów pochodzących z państw trzecich, które dostarczają Unii Europejskiej znacznych ilości surowców i produktów przetworzonych wykorzystywanych w sektorze łańcucha żywnościowego, w tym o wzięcie pod uwagę wydatków związanych z harmonizacją przepisów fitosanitarnych lub przepisów dotyczących produkcji z tymi państwami.

2. Streszczenie wniosku w sprawie kontroli

2.1 We wniosku Komisji dokonano przeglądu prawodawstwa dotyczącego kontroli urzędowych, aby wyeliminować niedociągnięcia zidentyfikowane w jego treści i wdrażaniu. Założeniem wniosku jest wprowadzenie solidnych, przejrzystych i zrównoważonych ram prawnych, które są lepiej dostosowane do swoich celów. *Ratio legis* wniosku obejmuje także niedociągnięcia w systemach kontroli w niektórych państwach członkowskich, wykryte przez Biuro ds. Żywności i Weterynarii.

2.2 Dokument uwzględnia trzy ważne przeglądy służące modernizacji dorobku prawnego w zakresie zdrowia zwierząt i roślin oraz materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, tak aby doprowadzić do modernizacji i integracji systemu kontroli urzędowych, przy jednoczesnym zachowaniu spójności z rozwojem strategii politycznych UE w tych sektorach.

2.3 W odniesieniu do kontroli urzędowych towarów przywożonych z państw trzecich przepisy rozporządzenia mają obecnie zastosowanie jednocześnie z przepisami sektorowymi, które regulują odpowiednio przywóz zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego, przywóz roślin i produktów pochodzenia roślinnego oraz kontrole żywności i pasz.

2.4 Komisja stwierdza, że obowiązujące obecnie kompleksowe prawodawstwo umożliwia UE reagowanie na pojawiające się zagrożenia lub sytuacje kryzysowe bez powodowania zakłóceń handlu, jednocześnie uznając, że możliwe jest zwiększenie spójności unijnego systemu kontroli przywozu poprzez dokonanie przeglądu i skonsolidowanie obowiązujących sektorowych aktów prawnych.

2.5 W odniesieniu do finansowania kontroli urzędowych w rozporządzeniu potwierdzono ogólną zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie powinny przydzielać odpowiednie własne zasoby finansowe na kontrole urzędowe, a także obowiązek pobierania przez nie w niektórych obszarach tzw. „opłat z tytułu kontroli”.

2.6 We wniosku zachowano system obowiązkowego wyznaczania przez państwa członkowskie krajowych laboratoriów referencyjnych dla każdego laboratorium referencyjnego UE wyznaczonego przez Komisję.

2.7 Ponadto wprowadzono nowy przepis dotyczący sankcji za niezgodność, zgodnie z którym państwa członkowskie będą zobowiązane zagwarantować, że kary finansowe mające zastosowanie do umyślnych naruszeń zniwelują przewagę gospodarczą, do jakiej dążył sprawca naruszenia.

3. Streszczenie wniosku w sprawie wydatków

3.1 Celem wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia jest przyczynienie się do podniesienia poziomu ochrony zdrowia ludzi, zwierząt i roślin na wszystkich etapach łańcucha żywnościowego, zwiększenia poziomu ochrony i informowania konsumentów oraz poziomu ochrony środowiska, przy jednoczesnym wspieraniu konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy.

3.2 Realizacja tych założeń wymaga odpowiednich środków finansowych. Aby skutecznie i właściwie ukierunkować wykorzystanie wydatków, należy określić konkretne cele i ustalić wskaźniki służące do oceny realizacji tych celów.

3.3 Wspomniane finansowanie unijne pochodzi z dotacji, udzielania zamówień publicznych oraz płatności dla organizacji międzynarodowych działających w tych sektorach. W przedmiotowym rozporządzeniu ustanawia się wykaz kwalifikujących się środków, które mogą korzystać z wkładu Unii, jak również koszty kwalifikowalne i mające zastosowanie stawki.

3.4 Zgodnie z postanowieniami zawartymi we wniosku dotyczącym wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 Komisja proponuje maksymalnie 1 891 936 mln EUR na pokrycie wydatków związanych z żywnością i paszą. Ponadto we wspomnianym wniosku proponuje się utworzenie mechanizmu nadzwyczajnego umożliwiającego reagowanie na sytuacje kryzysowe.

3.5 W odniesieniu do stawki końcowej zwrotu kosztów kwalifikowalnych i zważywszy na znaczenie osiągnięcia celów wyznaczonych w przedmiotowym rozporządzeniu, wniosek w sprawie rozporządzenia przewiduje pokrycie 100 % kosztów kwalifikowalnych, pod warunkiem że realizacja tych działań oznaczać będzie również ponoszenie kosztów, które nie są kwalifikowalne.

3.6 Zgodnie z wnioskiem w sprawie rozporządzenia krajowe programy zwalczania, kontroli i monitorowania chorób zwierząt i chorób odzwierzęcych, służące ograniczeniu liczby ognisk chorób zwierząt i chorób odzwierzęcych, które stwarzają zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt, powinny korzystać z finansowania przez Unię.

3.7 W odniesieniu do środków nadzwyczajnych służących zwalczaniu organizmów szkodliwych dla roślin lub produktów roślinnych (agrofagów) we wniosku w sprawie rozporządzenia postanawia się, że UE powinna wnieść wkład finansowy w ich

zwalczanie oraz udostępnić finansowanie środków nadzwyczajnych, które służą ograniczaniu rozprzestrzeniania się agrofagów. Podobnie, aby zapewnić szybkie wykrywanie występowania niektórych agrofagów postanawia się, że stosowne kontrole będą finansowane przez UE.

3.8 W rozporządzeniu potwierdza się wsparcie finansowe UE na rzecz kontroli urzędowych. W szczególności należy udostępnić wsparcie finansowe dla laboratoriów referencyjnych UE, aby pomóc im w ponoszeniu kosztów związanych z wdrażaniem programów prac zatwierdzonych przez Komisję. Ponadto przewiduje się także wkład finansowy na rzecz utworzenia i funkcjonowania baz danych i komputerowych systemów zarządzania informacjami.

3.9 Ponadto, aby zapewnić odpowiedzialne i efektywne wykorzystanie środków finansowych UE, przedmiotowe rozporządzenie umożliwia Komisji sprawdzenie, czy finansowanie unijne jest skutecznie wykorzystywane do wdrażania kwalifikujących się środków.

4. Uwagi ogólne

Kontrole

4.1 Z zadowoleniem przyjmuje się przedstawiony wniosek i zamiar Komisji w zakresie ochrony jednolitego rynku oraz zagwarantowania wysokiego i jednolitego w całej UE poziomu ochrony zdrowia, przy jednoczesnym działaniu na rzecz likwidacji luk prawnych.

4.2 EKES popiera cel unowocześnienia i umocnienia narzędzi kontroli oraz kontroli urzędowych, tak aby zwiększyć ich wykorzystanie i skuteczność.

4.3 EKES wyraża zaniepokojenie w związku z wprowadzeniem opłat z tytułu kontroli przez każde z państw członkowskich bez uprzedniego ustalenia ich poziomu, co może spowodować występowanie różnic między poszczególnymi państwami i względne obniżenie konkurencyjności niektórych podmiotów.

4.4 Z zadowoleniem przyjmuje się postanowienia dotyczące pobierania próbek i przeprowadzania analiz, zgodnie z którymi analizy przeprowadza się w laboratoriach urzędowych i wprowadza się jednocześnie wspólny system analiz powtórnych.

4.5 Zdaniem EKES-u koordynacja działań między państwami i między laboratoriami jest bardzo pozytywna, w związku z czym EKES wyraża poparcie dla utworzenia laboratorium referencyjnego w każdym z państw członkowskich.

Wydatki

4.6 Z zadowoleniem przyjmuje się wniosek w sprawie rozporządzenia i zamiar Komisji w zakresie dążenia do wysokiego poziomu bezpieczeństwa żywności i systemów produkcji żywności, poprawy sytuacji w zakresie zdrowia zwierząt oraz dobrostanu zwierząt, wykrywania i zwalczania agrofagów oraz zapewnienia skutecznego wdrażania kontroli urzędowych.

4.7 EKES popiera cel ustanowienia środków i kosztów kwalifikowalnych.

4.8 Z zadowoleniem przyjmuje się wprowadzenie w tekście rozporządzenia racjonalizacji stawek finansowania poprzez ustanowienie standardowej stawki finansowania w wysokości 50 % kosztów kwalifikowalnych, która to stawka może zostać podniesiona pod pewnymi warunkami do 75 % lub 100 %.

4.9 EKES uznaje za korzystne, że w rozporządzeniu ustanawia się minimalną kwotę na dotacje w wysokości 50 000 EUR z myślą o uniknięciu obciążenia administracyjnego.

4.10 Zdaniem EKES-u bardzo pozytywne jest to, że przewidziano dostęp do rezerwy finansowej przeznaczonej na sytuacje kryzysowe w sektorze rolno-przemysłowym, w tym wsparcie finansowe na badania i wykrywanie agrofagów.

4.11 Ponadto, w odniesieniu do kontroli urzędowych, EKES uznaje za wskazane wprowadzenie w rozporządzeniu możliwości wsparcia finansowego laboratoriów referencyjnych UE oraz projektów mających na celu usprawnienie ich działania.

5. Uwagi szczegółowe

Kontrole

5.1 Wniosek Komisji pozostawia zbyt wiele możliwości w odniesieniu do ustalania poziomów opłat – przewiduje się zmienne poziomy stawek, stawki uzależnione od jednostki miary (w zależności od kryteriów krajowych lub europejskich) lub też stawki stałe. Na szczeblu operacyjnym brak jednolitego administracyjnego podejścia do naliczania stawek przez organy w poszczególnych państwach członkowskich UE może w praktyce skutkować poważnymi nierównościami między państwami, w zależności od tego, czy będą one pobierać opłaty, czy nie, a także w zależności od stosowanego przez nie harmonogramu.

5.2 W odniesieniu do uzasadnienia zwolnienia z opłat wniosek Komisji może nie odzwierciedlać różnorodności podmiotów w tym sektorze w UE, dlatego też pożądane byłoby wprowadzenie bardziej szczegółowych postanowień lub nawet różnych kategorii obniżania opłat, tak aby uniknąć poważnych

nieuzasadnionych różnic między przedsiębiorstwami, w zależności od ich rozmiaru, co mogłoby prowadzić do zakłóceń na jednolitym rynku.

5.3 We wniosku brak jest bardziej szczegółowych postanowień lub ustrukturyzowanego wyjaśnienia w odniesieniu do zadań weterynarzy i wyspecjalizowanych pracowników przeprowadzających kontrole w gospodarstwach.

Wydatki

5.4 Zawarty we wniosku w sprawie rozporządzenia postulat zmniejszenia liczby decyzji przyjmowanych przez Komisję, na przykład decyzji o zwrocie kosztów, nie jest wystarczająco jasny, zważywszy na to, że w tekście nie mówi się, który organ będzie przeprowadzał te działania.

5.5 We wniosku Komisji postanawia się, że Unia Europejska wnosi wkład finansowy w realizację środków nadzwyczajnych w przypadku wystąpienia i rozwoju niektórych chorób zwierząt i chorób odzwierzęcych, jednakże nie precyzuje się, o jakich środkach finansowania konkretnie mowa.

5.6 W odniesieniu do środków nadzwyczajnych na rzecz ochrony zdrowia roślin ważne jest, by we wniosku Komisji rozważyć możliwość przyznania unijnego wkładu finansowego na utworzenie programów badawczych służących wykrywaniu występowania agrofagów i zarządzanie tymi programami, a także na fitosanitarne środki wsparcia dla państw trzecich, które byłyby dostępne w całej Unii dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.

5.7 EKES uznaje za korzystne zamiary Komisji służące poprawie jakości szkoleń urzędników państw członkowskich, jednak uważa za niezbędne, by uprzednio dokonać harmonizacji przepisów w ramach przedmiotowego rozporządzenia, tak aby usprawnić praktyczne funkcjonowanie systemów kontroli.

5.8 Ponadto w odniesieniu do państw trzecich, które dostarczają Unii Europejskiej znacznych ilości surowców i produktów przetworzonych wykorzystywanych w sektorze łańcucha żywnościowego, EKES wskazuje na brak zapisu przewidującego ewentualną harmonizację przepisów fitosanitarnych i przepisów dotyczących zdrowia zwierząt z tymi państwami.

Bruksela, 16 października 2013 r..

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczo-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013

COM(2013) 480 final – 2013/0224 (COD)

(2014/C 67/35)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Rada, w dniu 16 lipca 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 4 lipca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013.

COM(2013) 480 final – 2013/0224 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 1 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego w UE (wniosek), jako pierwszy krok w kierunku wdrożenia środków na rzecz ograniczenia emisji CO₂ w transporcie morskim, określonych w Białej księdze w sprawie transportu z 2011 r. ⁽¹⁾

1.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje system monitorowania, raportowania i weryfikacji (system MRW) jako postęp w stopniowej realizacji porozumienia Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) w sprawie obowiązkowych działań na rzecz obniżenia emisji CO₂ z transportu morskiego i z uznaniem stwierdza, że realizacja tego porozumienia doprowadzi do poprawy efektywności energetycznej i ograniczenia emisji ⁽²⁾.

1.3 EKES zdaje sobie sprawę, że choć samo rozporządzenie nie wystarczy, by zrealizować te cele, to jednak jego zapisy są na tyle daleko idące, na ile możliwe jest podjęcie działań na szczeblu krajowym i regionalnym, z poszanowaniem krajów trzecich. Zdaniem EKES-u we wniosku dobrze wyważono wszystkie kwestie związane z tymi działaniami.

1.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem także pozytywny stosunek kosztów, jakie poniosą operatorzy statków w związku

z wdrażaniem tego wniosku, do związanych z nim korzyści. EKES spodziewa się, że Komisja będzie monitorować pod tym kątem wyniki wdrożenia wniosku i podejmie odpowiednie kroki, jeśli np. okaże się, że stosunek kosztów i korzyści okaże się negatywny z punktu widzenia konkurencyjności.

1.5 EKES kwestionuje konieczność monitorowania i raportowania dodatkowych danych operacyjnych – poza tymi, które dotyczą zużycia paliwa i emisji – określonych w art. 9 lit. d) – g), art. 10 lit. g) – j) oraz w załączniku II wniosku. EKES nie widzi w tym też wartości dodanej, zwłaszcza że przynajmniej część tych informacji jest przez operatorów szczególnie chroniona ze względów handlowych i nie ma zgodności co do tego, na ile przydatne są te dane przedstawione w formie zbiorczej.

1.6 EKES zwraca uwagę na inicjatywę Komisji „Niebieski pas”, mającą zmniejszyć obciążenia administracyjne dla żeglugi morskiej bliskiego zasięgu. Jest zdania, że to podejście powinno mieć zastosowanie także w odniesieniu do tego wniosku ⁽³⁾.

1.7 EKES stwierdza, że potrzebne są dalsze działania, aby osiągnąć cele wytyczone w białej księdze, oraz że działania te należy podejmować w ramach IMO, co pozwoli uniknąć konfliktów z krajami spoza UE lub negatywnych skutków dla konkurencyjności unijnego transportu morskiego.

⁽¹⁾ COM(2011) 144 final, Opinia EKES-u w sprawie planu utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146–153, zwłaszcza punkty 1.2, 3.7, 3.8 i 3.11.

⁽²⁾ COM(2013) 480 final.

⁽³⁾ COM(2013) 510 final – „Niebieski pas”, jednolity europejski obszar transportu w żegludze.

2. Wprowadzenie

2.1 Emisje z międzynarodowego transportu morskiego odpowiadają obecnie za 3 % światowych emisji gazów cieplarnianych (GHG) i 4 % emisji gazów cieplarnianych w UE. Prognozy przewidują, że w skali globalnej do 2050 r. udział ten wyniesie 5 % i znacząco wzrośnie w UE – do poziomu 51–86 % w zależności od tego, który rok przyjmie się jako punkt odniesienia: 2005 czy 1990 ⁽⁴⁾.

2.2 Zarówno pakiet klimatyczno-energetyczny UE z 2008 r., jak i strategia „Europa 2020” ⁽⁵⁾ oraz biała księga w sprawie polityki transportowej z 2011 r. wyznaczają ambitne cele w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Zasadniczy cel UE wynosi 20 % redukcji w porównaniu z poziomem z 1990 r. i zostanie zwiększony do 30 % w przypadku porozumienia na szczeblu światowym ⁽⁶⁾. W odniesieniu do międzynarodowego transportu morskiego w białej księdze w sprawie polityki transportowej wyznaczono cel 40-procentowej redukcji emisji do 2050 r. w porównaniu z poziomem z 2005 r.

2.3 Jednak z prawnego punktu widzenia nie ma żadnego wiążącego zobowiązania do redukcji emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu morskiego, z wyjątkiem regulacji IMO dotyczącej związków siarki, która została transponowana do prawa unijnego w dyrektywie 2012/33/UE. Międzynarodowy transport morski to jedyny sektor, który nie został objęty unijnymi zobowiązaniami w zakresie ograniczeń emisji gazów cieplarnianych.

2.4 Tymczasem zarówno Rada Europejska, jak i Parlament Europejski oświadczyły, że wszystkie sektory powinny wnieść wkład w ograniczanie emisji.

2.5 W sektorze transportu ustalono cele dotyczące lotnictwa cywilnego, które zostały ujęte w unijnym systemie handlu emisjami (ETS) i które mają zastosowanie także w odniesieniu do lotów rozpoczynających się i kończących na lotniskach państw UE. Wdrożenie tych działań zostało jednak nieco odroczone w odniesieniu do lotów spoza UE, aby ułatwić osiągnięcie globalnego porozumienia w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) ⁽⁷⁾.

2.6 W dziedzinie transportu morskiego w UE nie określono jeszcze żadnego wiążącego celu, ponieważ uznano, że lepiej będzie poczekać na działania skoordynowane na poziomie globalnym w ramach IMO.

2.7 Niemniej zgodnie z deklaracją Rady i Parlamentu z 2009 r. fakt, że do 31 grudnia 2011 r. żadne porozumienie w ramach IMO nie zostało przyjęte przez UE czy jej państwa członkowskie, oznacza, że Komisja powinna przedstawić wniosek dotyczący włączenia emisji pochodzących z międzynarodowego transportu morskiego do zobowiązania Wspólnoty dotyczącego redukcji, tak aby proponowany akt prawny wszedł w życie do

2013 r. Wniosek taki powinien minimalizować wszelkie negatywne skutki dla konkurencyjności Wspólnoty ⁽⁸⁾. W nawiązaniu do tych deklaracji Komisja wydała swoje oświadczenie w październiku 2012 r.

2.8 Choć IMO nie udało się osiągnąć międzynarodowego porozumienia, zapowiadanego w deklaracji z 2009 r., decyzje dotyczące poprawy efektywności energetycznej nowych statków zostały podjęte, a następnie przedłożono wnioski na rzecz poprawy efektywności energetycznej, zaś monitorowanie, raportowanie i weryfikację emisji można uznać za pierwszy krok w tym kierunku. W tym kontekście Komisja uznała, że prace realizowane obecnie w ramach IMO mogą doprowadzić do decyzji dotyczących działań ograniczających emisje i opartych na mechanizmach rynkowych. Dlatego zobowiązania, jeśli chodzi o działania na szczeblu UE, należy wypełniać w taki sposób, który wspiera prace IMO. Komisja oświadczyła, że zdecydowanie woli globalne podejście pod egidą IMO i w dalszym ciągu będzie działać zgodnie z tym założeniem, i to mimo wolno postępujących prac IMO w tej dziedzinie. Komisja dalej będzie monitorowała postępy i rozważała wszystkie przyszłe działania w kontekście Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) i IMO.

2.9 Wprowadzenie systemu monitorowania, raportowania i weryfikacji (MRW) emisji powinno stanowić pierwszy krok w tym kierunku. Pozwoliłoby to monitorować zmiany i sprzyjać poprawie efektywności energetycznej na szczeblu przedsiębiorstwa, co z kolei wpłynęłoby na ograniczenie kosztów, stwarzając przeciwwagę dla kosztów, które są związane z prowadzeniem systemu MRW. Doświadczenia można czerpać z systemów istniejących już na szczeblu przedsiębiorstw. Unijny system MRW należy wdrażać we współpracy z IMO, tak aby można było go dostosować do ewentualnych przyszłych działań z inicjatywy IMO. Może to być także pierwszy krok ku stopniowemu włączaniu emisji gazów cieplarnianych z transportu morskiego do zobowiązań do redukcji emisji na unijnym bądź międzynarodowym szczeblu poprzez wymogi w zakresie efektywności energetycznej lub też środki oparte na mechanizmach rynkowych (MBM).

3. Wniosek Komisji Europejskiej

3.1 Komisja zaproponowała rozporządzenie zapewniające ramy prawne dla systemu MRW, jeśli chodzi o emisje CO₂ pochodzące ze statków o pojemności powyżej 5 000 ton brutto (GT). System ten obejmowałby cały ruch pomiędzy portami UE oraz z portów UE do pierwszego portu poza UE, jak i ruch do portów UE z ostatniego portu spoza UE. Dotyczy to wszystkich statków, niezależnie od ich bandery, z wyjątkiem okrętów wojennych, statków rządowych i jednostek rekreacyjnych. We wniosku ocenia się, że ta granica pojemności wyklucza około 40 % floty, ale akurat udział tych mniejszych statków w całkowitych emisjach CO₂ wynosi zaledwie 10 %.

3.2 Ze względów wymienionych już w części 2 system ten należy wdrażać we współpracy z IMO i innymi organizacjami międzynarodowymi, tak aby można było go dostosować do ewentualnych późniejszych koncepcji IMO.

⁽⁴⁾ COM(2013) 479.

⁽⁵⁾ COM(2010) 2020.

⁽⁶⁾ COM(2013) 479.

⁽⁷⁾ Dyrektywa 2008/101/WE i decyzja 377/2013/UE.

⁽⁸⁾ Motyw 2 decyzji nr 406/2009/WE i motyw 3 dyrektywy 2009/29/WE.

3.3 Zaproponowany przez Komisję system MRW zapewnia ramy służące pozyskiwaniu odpowiednich danych od właścicieli lub operatorów na temat każdego statku i każdego rejsu – w tym także przemieszczania się w obrębie portu, który podlega przepisom rozporządzenia. Właściciele lub operatorzy statków są zobowiązani do sporządzania raz w roku raportów emisji. Taki raport emisji musi zostać uznany za odpowiedni przez weryfikatora, a następnie zostać przedłożony Komisji i państwu bandery. Raporty emisji są publikowane, zaś dokumenty zgodności wystawione przez weryfikatora muszą znajdować się na pokładzie statku objętego systemem. Zgodność będzie kontrolowana przez państwo bandery oraz w ramach systemu kontroli państwa portu. W wypadku stwierdzenia niezgodności nakładane będą sankcje, w niektórych przypadkach prowadzące do wydalenia z danego portu i w konsekwencji do odmowy wstępu danego statku do wszystkich portów UE do czasu spełnienia wymogów systemu.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES odnotowuje, że strategiczne cele stojące za tym wnioskiem są ambitne i zdecydowanie wykraczają poza treść wniosku, co wynika z dążenia do ustanowienia solidnej podstawy dla dalszych negocjacji i przyszłych postępów, jeśli chodzi o znaczne obniżenie emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego. EKES z zadowoleniem przyjmuje te strategiczne cele i podejście zmierzające do uzyskania w sposób przejrzysty i wiarygodny kontroli nad emisjami CO₂ poprzez system raportowania i weryfikacji, zaproponowany w tym wniosku. EKES jest przekonany, że taka baza informacji wniesie wkład w obecne starania IMO, aby osiągnąć porozumienie w zakresie obowiązkowych działań na rzecz ograniczenia emisji CO₂ z transportu morskiego. W tym kontekście EKES odsyła także do swej opinii⁽⁹⁾ w sprawie rozporządzenia nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylającego decyzję nr 280/2004/WE.

4.2 EKES docenia też częściowo oddolne podejście wniosku – można oczekiwać, że dzięki gromadzeniu danych na poziomie przedsiębiorstwa także działania na rzecz efektywności energetycznej będą wprowadzane na tym poziomie, co może doprowadzić do mniejszego zużycia paliwa i mniejszych emisji w przeliczeniu na jednostkę transportową rzędu 2 % rocznie. Ponadto oszczędności wyniosą 1,2 mld EUR rocznie do 2030 r., jak wskazuje ocena skutków towarzysząca wnioskowi i uwzględniająca koszty wdrożenia systemu MRW, które w znacznej mierze zostaną poniesione przez sektor transportu morskiego.

4.3 Niemniej EKES podkreśla znaczenie ciągłego sprawdzania prawdziwości oceny stosunku kosztów do korzyści, jakie omawiany wniosek ma przynieść sektorowi transportu morskiego i społeczeństwu. Komitet zwraca się też do Komisji, by niezwłocznie przedstawiła środki korygujące, gdyby miało się okazać, że obowiązki nałożone na ten sektor w związku

z przyszłym systemem MRW stanowiłyby dla niego obciążenie i w konsekwencji negatywnie odbijały się na jego konkurencyjności.

4.4 EKES ma wątpliwości co do propozycji poszerzenia monitorowania i raportowania o aspekty handlowe i operacyjne. Zdaniem EKES-u proporcjonalność tego typu dodatkowych wymogów w zakresie informowania jest wątpliwa i wykracza poza zasadniczy cel wniosku, jakim jest gromadzenie informacji o emisjach CO₂. Także sektor transportu morskiego zakwestionował przydatność takich danych, które nierzadko mają charakter szczególnie chronionych informacji handlowych. Dodanie zobowiązań administracyjnych w tym kontekście także wydaje się niespójne z dążeniem do uproszczenia, które jest główną cechą inicjatywy Komisji „Niebieski pas” na rzecz ułatwienia transportu morskiego w UE. W tym kontekście EKES zwraca także uwagę, że obowiązek dostarczania tego rodzaju informacji byłby szczególnie uciążliwy dla żeglugi morskiej bliskiego zasięgu o krótkich okresach i wielorakich celach podróży.

4.5 Poza tym EKES zgadza się oceną, że spodziewany efekt tego wniosku, jeśli chodzi o redukcję emisji, jest w dalszym ciągu niewystarczający, aby zrealizować cele, które dla transportu morskiego zostały wytyczone w Białej księdze w sprawie polityki transportowej z 2011 r. W związku z tym pilnie potrzebne są dalsze i skuteczne działania.

4.6 W tym kontekście EKES przypomina także swoje wcześniejsze opinie⁽¹⁰⁾ na temat polityki transportu morskiego i wymogów środowiskowych. EKES stale powtarzał w nich, że pożądane są inicjatywy na rzecz poprawy środowiska naturalnego, jednak – biorąc pod uwagę globalny charakter transportu morskiego – inicjatywy te trzeba podejmować także na szczeblu globalnym – w ramach IMO.

4.7 EKES przypomina tutaj, że wniosek będzie także dotyczyć statków pod banderą państw spoza UE. O ile nie jest to problem w wypadku rejsów pomiędzy portami UE, to w transporcie pomiędzy portami UE a portami krajów trzecich mogą pojawić się trudności. EKES uważa, że może to być problem natury nie tyle prawnej, co praktycznej i politycznej, zważywszy np. na potencjalne ryzyko odwetu lub komplikacji wynikających z istnienia kilku równoległych systemów tego rodzaju. EKES wyraża nadzieję, że planowany system okaże się na tyle atrakcyjny dla operatorów statków, które będą mu podlegać, że – w przeciwieństwie do systemu ETS w lotnictwie cywilnym – operatorzy z krajów trzecich nie będą mieli oporów, żeby go stosować.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie zawartości siarki w paliwach żeglugowych, Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 70–74.

⁽¹⁰⁾ Zawartość siarki w paliwach żeglugowych, Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 70–74; „Niebieski wzrost”: szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich, Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 87–92; Polityka transportu morskiego UE do 2018 r., Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 103–109; Unijny system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w lotnictwie, Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 30–32; Monitorowanie i sprawozdawczość w zakresie emisji gazów cieplarnianych, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 169–173; Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej, Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31–36; Zwiększenie ekologiczności transportu morskiego i żeglugi śródlądowej, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20–24.

4.8 EKES podziela opinie, że działania obowiązkowe na rzecz obniżenia emisji dwutlenku węgla, wykraczające poza zapisy omawianego wniosku, powinny być uzgadniane z IMO, aby maksymalnie zwiększyć szanse na ich skuteczne wdrożenie. Regulacje wprowadzane tylko w UE prędzej napotkają na rozmaite trudności we wdrażaniu, zwłaszcza w odniesieniu do krajów trzecich.

4.9 EKES stwierdza, że według oceny skutków tego wniosku, dla osiągnięcia redukcji emisji CO₂ z transportu morskiego na takim poziomie, który pozwala na wypełnienie celów Białej księgi w sprawie polityki transportowej z 2011 r., najskuteczniejsze są działania oparte na mechanizmach rynkowych.

4.10 EKES zwraca też uwagę na ryzyko negatywnego oddziaływania unijnych wymogów w zakresie ograniczania emisji, zwłaszcza w odniesieniu do działań opartych na mechanizmach rynkowych, na konkurencyjność europejskiego transportu morskiego.

4.11 Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje zapisany we wniosku obowiązek utrzymywania przez Komisję ścisłych kontaktów z IMO i innymi znaczącymi organizacjami międzynarodowymi przy wdrażaniu unijnego systemu MRW w transporcie morskim oraz gotowość Komisji do dostosowania unijnego systemu do przyszłego systemu MRW ustalonego z IMO.

4.12 EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie do naciskania na IMO, by jak najszybciej podjęła decyzje dotyczące odpowiednich działań – najlepiej opartych na mechanizmach rynkowych – na rzecz ograniczenia emisji CO₂ z transportu morskiego.

4.13 EKES odnotowuje fakt, że choć Komisja przywiązuje dużą wagę do rozwiązań IMO, to przy obecnym braku jakichkolwiek efektów na poziomie globalnym, nie waha się sięgnąć po środki na szczeblu unijnym. EKES zgadza się z tym, że tym środkiem regionalnym najwyraźniej nie przypisano żadnego limitu czasowego, jednak ostrzega przed stosowaniem takich działań, które przyniosłyby znikomy skutek, jeśli chodzi o redukcje emisji, mogłyby za to okazać się bardzo kosztowne. Chodzi przede wszystkim o koszty w postaci obniżenia konkurencyjności i problemów z krajami trzecimi, gdyby okazało się, że statki, żeglując na wodach poza UE, decydują się na banderę kraju trzeciego, aby uniknąć unijnych wymogów.

4.14 EKES popiera także powiązanie sektorowego systemu MRW z ogólnym systemem monitorowania emisji gazów cieplarnianych, ustanowionym zgodnie z rozporządzeniem 525/2013⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Rozporządzenie UE nr 525/2013 w sprawie mechanizmu monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych oraz zgłaszania innych informacji na poziomie krajowym i unijnym, mających znaczenie dla zmiany klimatu, oraz uchylające decyzję nr 280/2004/WE.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES stwierdza, że wybrana koncepcja systemu MRW największymi nakładami związanymi z wdrożeniem tego systemu obarcza właścicieli lub operatorów statków oraz akredytowanych weryfikatorów, podczas gdy państwa członkowskie, Komisja i EMSA ograniczają się głównie do nadzoru i przyjmowania raportów. Jest to zamierzone – chodzi o to, by wykorzystać istniejące już doświadczenie zgromadzone na poziomie przedsiębiorstw i ograniczyć obciążenia administracyjne instytucji UE.

5.2 EKES uważa, że poprawa jakości sprawozdawczości w dziedzinie emisji wymaga uwzględnienia w niej konkretnych informacji, takich jak klasa lodowa statku czy występowanie określonych warunków nawigacyjnych, takich jak nawigacja zimowa.

5.3 EKES uważa, że niektóre aspekty zaproponowanego systemu MRW są niepotrzebnie skomplikowane i wymagają wielu nakładów. Dla przykładu: ciężko jest zrozumieć, czemu ma służyć formalne sprawozdanie z weryfikacji rocznego raportu emisji, skoro przyjęcie tego raportu emisji oznacza wystawienie dokumentu zgodności, zaś zasadnicze elementy dokumentu zgodności mają być publikowane. Zdaniem EKES-u dokument zgodności w zupełności wystarczy, ewentualnie w przypadku odmowy jego wydania przydatne byłoby sprawozdanie z weryfikacji z uzasadnieniem odmowy.

5.4 O ile nie ma wątpliwości, że słuszne jest przekazywanie raportów także tym organom Komisji, które zajmują się wdrażaniem rozporządzenia 525/2013 w sprawie monitorowania i sprawozdawczości w zakresie emisji gazów cieplarnianych, o tyle nie bardzo wiadomo, po co państwa członkowskie mają przysyłać Komisji odrębne raporty, dostosowane do celów tego rozporządzenia, skoro wszystkie istotne informacje można w zasadzie zawrzeć w jednym tylko raporcie, adresowanym do wszystkich tych zainteresowanych odbiorców.

5.5 EKES zastanawia się także, czy sankcja wydalenia, o której mowa w art. 20 ust. 3 wniosku, nie jest przesadzona, jako że może ona zniechęcać statek do wejścia do jakiegokolwiek portu UE – w tym do portu w państwie jego bandery. Lepiej byłoby wskazać swojego rodzaju port „dyżurny”, w którym można byłoby rozwiązać problem braku zgodności.

5.6 EKES zastanawia się ponadto, czy limity czasowe na wdrożenie nie są za długie i czy nie można by ich skrócić do około jednego roku. Przykładowo, założono, że wniosek ma wejść w życie 1 lipca 2015 r., a plany monitorowania mają być przekazane Komisji dopiero 30 sierpnia 2017 r., zaś monitorowanie ma się rozpocząć 1 stycznia 2018 r. Oznacza to, że okres przejściowy będzie trwał około 2,5 roku. EKES-owi wydaje się, że to zbyt długo, biorąc pod uwagę, że trzeba jeszcze przyjąć szereg aktów delegowanych i wykonawczych.

5.7 EKES uważa również, że planowane Europejskie Forum Zrównoważonej Żeglugi byłoby dobrym punktem, w którym można by gromadzić pytania związane z wdrożeniem wniosku.

5.8 EKES zauważył też we wniosku kilka technicznych szczegółów: W art. 14 ust. 1 jest mowa zarówno o „przedsiębiorstwie”, jak i o „operatorze statku”, podczas gdy w definicjach w art. 3 pojęcie „przedsiębiorstwo” obejmuje zarówno „właściciela statku”, jak i „inną osobę, taką jak menedżer lub podmiot czarterujący”. Zarówno art. 15 ust. 5, jak i art. 16 ust. 3 przekazują Komisji uprawnienia do wydawania aktów delegowanych dotyczących m.in. „metod akredytacji weryfikatorów”. EKES sugeruje, by odniesienie do „metod akredytacji” usunąć z art. 15 ust. 5, który dotyczy procedur weryfikacji, i pozostawić je tylko w art. 16, który traktuje o akredytacji weryfikatorów.

5.9 Art. 23 przyznaje bardzo szerokie uprawnienia do uzupełniania i modyfikowania w drodze aktów delegowanych postanowień zawartych w załącznikach I i II, w celu uwzględnienia szeregu elementów, takich jak wyniki badań naukowych, wiarygodne dane dostępne na pokładach statków, zasady międzynarodowe i standardy uznane na skalę światową „w celu określenia najdokładniejszych i efektywnych metod monitorowania emisji oraz zwiększenia stopnia dokładności wymaganych informacji”. EKES uważa, że te uprawnienia wykraczają daleko poza dostosowania do zmian technicznych i wydają się upoważniać do zmian, takich jak określanie metod monitorowania, które mają zasadnicze znaczenie dla wniosku. Dlatego EKES jest zdania, że uprawnienia o takim zakresie mogą być sprzeczne z art. 290 TFUE. Podobna wątpliwość pojawia się co do uprawnień, o których mowa w art. 15 ust. 3 w sprawie procedur weryfikacji.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia dotycząca podzespołów oraz układów mikro- i nanoelektronicznych”

COM(2013) 298 final

(2014/C 67/36)

Sprawozdawca: **Laure BATUT**

Dnia 3 lipca 2013 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia dotycząca podzespołów oraz układów mikro- i nanoelektronicznych”

COM(2013) 298 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 września 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 112 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera dążenie Komisji do tego, by zbudować europejskie przywództwo w dziedzinie podzespołów i systemów mikro- i nanoelektronicznych oraz w trybie pilnym zmobilizować wokół tej inicjatywy i w sposób transgraniczny państwa członkowskie, badaczy, inwestycje i energię, aby przełożyć doskonałość UE w tej dziedzinie na produkcję i miejsca pracy.

1.2 EKES uważa, że podzespoły i systemy mikro- i nanoelektroniczne mogą być podstawą nowej rewolucji przemysłowej i że z tego względu dziedzina ta wymaga, jeszcze bardziej niż europejskiej strategii przemysłowej – prawdziwej „wspólnej polityki przemysłowej” w interesie publicznym, którą należy zorganizować, opierając się na zapewnianej przez Komisję koordynacji, tak aby przedsiębiorstwa europejskie były w stanie odgrywać rolę lidera w zakresie produkcji i na rynkach. Tego elementu brakuje w propozycji Komisji.

1.3 EKES jest zdania, że kilka istniejących klastrów doskonałości, niezbędnych do stymulowania podejmowanych przez Europę wysiłków, należy jeszcze powiększyć i rozwinąć. Umożliwienie mniej zaawansowanym jednostkom w całej UE korzystania z proponowanego w komunikacie rozległego programu finansowania publicznego i prywatnego wzmocniłoby ich potencjał. W związku z tym należy zmienić system pomocy państwa i dotacji, gdyż problemem, z którym borykają się europejskie branże zaawansowanej technologii, nie jest konkurencja między przedsiębiorstwami europejskimi, lecz raczej brak – w wielu takich branżach – przedsiębiorstw konkurencyjnych i wiodących w skali światowej. System ten należy uczynić elastyczniejszym wobec tego nowatorskiego sektora, jednak

nie tylko w odniesieniu do proponowanej wspólnej inicjatywy technologicznej, lecz także z myślą o pomaganiu przedsiębiorstwom w osiąganiu poziomu światowego, jak to ma miejsce w Azji i Stanach Zjednoczonych.

1.4 EKES uważa, że strategia przedstawiona w omawianym komunikacie powinna mieć na celu nadrobienie opóźnień Unii i ustanowienie kompetencji europejskich dla całego łańcucha wartości (liderzy produktów i rynków, podwykonawcy, platformy, producenci podstawowych technologii oraz przedsiębiorstwa zajmujące się projektowaniem); popiera ponadto obronę interesów przedsiębiorstw europejskich przez Unię w ramach każdej negocjowanej obecnie umowy o wolnym handlu (z Japonią, USA). Komitet popiera eurocentryczne podejście przyjęte przez Komisję Europejską, przy czym obawia się o jego wdrażanie w globalnym łańcuchu wartości. W rzeczywistości bowiem prawdziwe bolączki Europy to brak produktów, nieobecność na rynku oraz niedostatek wiodących producentów. Jednakże EKES zaleca Komisji, by nie zaniedbywała rozwoju silnych państw członkowskich jako podstawowych elementów synergii o charakterze transgranicznym.

1.5 Zdaniem Komitetu nowa strategia w zakresie podzespołów i układów mikro- i nanoelektronicznych jest jak najbardziej pożądana, jednak musi podlegać przepisom art. 3 ust. 3 TUE oraz art. 9 i 11 TFUE. Jako że plan działań ma dopiero zostać opracowany (koniec 2013 r.), EKES zaleca, by wzięto pod uwagę skutki społeczno-gospodarcze dla istot żywych, a zwłaszcza dla rozwoju zrównoważonego, z uwagi na coraz większą obecność w naszym życiu podzespołów mikro- i nanoelektronicznych i wykorzystywanych w nich materiałów, dla badań, zatrudnienia, szkoleń, podstawowego rozwoju kwalifikacji i kompetencji, zdrowia obywateli i pracowników sektora.

1.6 Zaleca, by obok grupy liderów branży elektronicznej ustanowiono nowe formy zarządzania obywatelskiego, zważywszy na wagę planowanych inwestycji publicznych, w wysokości 5 mld euro na 7 lat, i na strategiczne znaczenie sektora.

1.7 EKES zaleca przeprowadzenie śródkresowej oceny strategii.

2. Wprowadzenie

2.1 W ramach polityki pobudzania inwestycji na rzecz silniejszego przemysłu europejskiego, który ma się przyczynić do wzrostu i ożywienia gospodarczego (COM(2012) 582 final) Komisja Europejska przyjęła komunikat o podzespołach i układach mikro- i nanoelektronicznych, które zostały już przez nią określone jako kluczowe technologie wspomagające we wcześniejszym komunikacie (COM(2012) 341 final) dotyczącym szóstej inicjatywy przewodniej strategii „Europa 2020”, wyrażonej w programie „Horyzont 2020”.

2.2 Podzespoły i układy mikro- i nanoelektroniczne jako technologie wspomagające, stanowią podstawę szeregu kategorii produktów, bez których nie może się obecnie obejść żadna działalność. Przyczyniają się one do innowacji i konkurencyjności. Dziewięć podstawowych kategorii produktów to: 1) komputery, 2) komputerowe urządzenia peryferyjne i sprzęt biurowy, 3) elektronika użytkowa, 4) urządzenia serwerowe i urządzenia pamięci trwałe, 5) sprzęt sieciowy, 6) elektronika samochodowa, 7) elektronika medyczna, 8) elektronika przemysłowa i 9) elektronika wojskowa i lotnicza.

2.3 EKES z zadowoleniem zauważa, że Komisja swoim komunikatem wychodzi naprzeciw pewnym zaleceniom wyrażonym przez Komitet we wcześniejszych opiniach⁽¹⁾ i że przejawia wyraźną wolę działania, by podbić rynki. Warunkami powodzenia będą lepsze wykorzystanie wyników badań oraz większe zainteresowanie wiodącymi produktami i przedsiębiorstwami.

2.4 Według dokumentu Komisji, na całym świecie w 2012 r. całkowity obrót samego sektora wyniósł ok. 230 mld EUR, a wartość produktów zawierających podzespoły i układy mikro- i nanoelektroniczne wynosiła ok. 1 600 mld EUR. Stwierdzając, że z jednej strony Unia od 10 lat przeżywa stagnację we wsparciu dla B+R+I (pkt 5.2 komunikatu), a z drugiej strony, od 15 lat obserwuje przenoszenie znacznej części tej produkcji do Azji, gdzie są patenty i wykwalifikowana siła robocza (pkt 3.3 komunikatu), Komisja proponuje opracowanie nowej europejskiej strategii przemysłowej dla sektora elektroniki, zalecając skoordynowane inwestycje publiczne i partnerstwa publiczno-prywatne w celu uruchomienia 10 mld EUR na nowe inwestycje publiczne i prywatne w „zaawansowane technologie”.

3. Streszczenie komunikatu

3.1 Aby nadrobić te zaległości i utrzymać pozycję w porównaniu do USA i Azji pod względem produkcji podzespołów oraz układów mikro- i nanoelektronicznych, Komisja Europejska proponuje:

- zwiększenie i koordynację inwestycji w badania, rozwój i innowacje (B+R+I) oraz wykorzystanie transgranicznych synergii działań państw członkowskich i Unii;
- wzmocnienie istniejących europejskich centrów doskonałości, by zachować czołową pozycję;
- pracę nad europejskimi nośnikami cyfrowymi (krzemowymi układami scalonymi), które są wydajniejsze, tańsze (przejście na płytki o średnicy 450 mm – *More Moore*) i inteligentniejsze (*More than Moore*);
- uruchomienie 10 mld EUR w ciągu 7 lat, z których połowa pochodziłaby ze źródeł publicznych (regionalnych, krajowych i europejskich), a połowa z partnerstw publiczno-prywatnych, po to by sfinansować łańcuch wartości i innowacji, również pochodzący z programu „Horyzont 2020”⁽²⁾.

Komisja ma więc zamiar:

- dostarczać kluczowym sektorom europejskiego przemysłu więcej europejskich podzespołów oraz układów mikro- i nanoelektronicznych;
- wzmocnić łańcuch dostaw i ekosystemy tych technologii, oferując więcej możliwości MŚP;
- przyciągnąć większą liczbę inwestycji w sektorze zaawansowanej produkcji;
- stymulować innowacyjność na wszystkich etapach, również w fazie projektowania aż do produkcji, by wzmocnić przemysłową konkurencyjność Europy.

4. Uwagi ogólne

4.1 Nanotechnologie są stosowane we wszystkich produktach elektroniki i optoelektroniki. Są to technologie zwane odgórnymi, w których przypadku wychodzi się od materiałów, którym nadaje się bardziej zaawansowaną strukturę (skala mikro), aby tworzyć elementy podzespołów, takich jak tranzystory, kondensatory, łącza elektryczne. W najnowszych badaniach przyjmuje się podejście oddolne polegające na budowaniu zintegrowanych struktur z nanocząstek (1–100 nm), takich jak molekuly, nanorurki, mających już istotne właściwości elektryczne, które poprawiają wydajność i jeszcze bardziej zwiększają możliwości krzemu.

⁽¹⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 88; Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58.

⁽²⁾ COM(2011) 808 final „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji.

Jak stwierdzono w punkcie 2.2, dziedziny, w których stosuje się podzespoły i układy elektroniczne, są bardzo zróżnicowane. Mają one wpływ na niemal wszystkie wymiary działalności przemysłowej i handlowej, jak również na prawie wszystkie aspekty naszego codziennego życia. Listy zastosowań nie sposób już wyczerpać.

4.2 Komitet wyraża zadowolenie, że kładzie się nacisk na rzeczywistą strategię przemysłową w zakresie elektroniki, która będzie miała decydujące znaczenie dla potencjału innowacyjności wszystkich sektorów gospodarki, dla konkurencyjności i przyszłości Europy, oraz że Komisja chce uczynić tę strategię wspólną siłą napędową dla państw członkowskich, aby budować przywódczą pozycję UE. Na światowym rynku kluczowych technologii wspomagających panuje silna konkurencja i kapitał trafia do krajów położonych poza UE. Aby odzyskać silną pozycję w świecie, UE powinna zaoferować swoim państwom członkowskim warunki odpowiednie dla zainteresowanych sektorów.

4.3 W komunikacie proponuje się niezwykle eurocentryczną strategię skupiającą się na wypełnianiu luk w łańcuchu wartości w europejskim sektorze elektronicznym. Łańcuchy wartości w branży elektronicznej mają jednak charakter globalny, a nie regionalny. Występujące w nim trzy główne rodzaje podmiotów to wiodące firmy, producenci na zamówienie oraz liderzy platform. W szerszym kontekście branżowym istotną rolę odgrywają dziesiątki innych podmiotów, takich jak dostawcy oprogramowania, dostawcy urządzeń do produkcji, dystrybutorzy czy producenci komponentów i podsystemów o bardziej ogólnym charakterze.

Udział w tworzonej wartości, jaki przypada na najpotężniejsze podmioty w globalnych łańcuchach wartości – tj. wiodące firmy, do których należą globalne marki, oraz dostawców komponentów mających silną pozycję „liderów platformy” – może być niezmiernie wysoki. W komunikacie nie wskazuje się wyraźnie konkretnego ognia w globalnym łańcuchu wartości, na którym Komisja planuje skupić swoje wysiłki, ani nie stwierdza się, czy ambicje Komisji wykraczają poza komponenty i podsystemy o charakterze ogólnym.

4.4 Aby przyciągnąć do tego sektora potrzebne znaczne środki finansowe, Komisja pragnie wspierać współpracę i wspólne działania, a też oczekuje, że badacze i liderzy z sektora elektroniki (członkowie zarządu AENEAS & CATRENE, „Nanoelectronics beyond 2020”) wesprą ją w opracowaniu do końca 2013 r. planu działań, który ukierunkuje strategię.

4.5 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja zdecydowanie dąży do osiągnięcia postępów, uważa, że strategia powinna cieszyć się szerokim poparciem. Jeszcze bardziej niż na europejską strategię przemysłową dziedziną ta zasługuje na prawdziwą „wspólną politykę przemysłową”, która oferowałaby badaczom całościową wizję polityczną w perspektywie krótko- i długofalowej. Jest to dziedzina o kluczowym znaczeniu dla przetrwania Europy. Chodzi o to, by wykorzystać efekt masy krytycznej, aby przełożyć badania na produkty, a następnie na

produkty rynkowe. W związku z tym trzeba z jednej strony opracować prognozy przemysłowe na co najmniej 5 lat, jak to czynią konkurencyjne przedsiębiorstwa z państw trzecich, a z drugiej – ustanowić stałe powiązania ze społeczeństwem obywatelskim.

Doskonała wiedza fachowa istnieje w pewnych niszach, a między fazą koncepcji a sprzedażą produktu końcowego nowatorskim MŚP brakuje środków, kompetencji i zauważalności. UE potrzebuje strategii, produktów i liderów. Ten element nie został w wystarczającym stopniu uwzględniony w komunikacie.

4.6 W pierwszych czterech kategoriach produktu wymienionych w punkcie 2.2 w Europie mamy tylko jednego światowego lidera. W pozostałych sektorach Europa bardziej się liczy, lecz w żadnym sektorze Europa nie ma pozycji dominującej. EKES wyraża ubolewanie, że Komisja nie opracowała wyraźniejszej strategii w odniesieniu do tych barier w wejściu do globalnego łańcucha wartości. Ważkim pierwszym krokiem byłaby repatriacja produkcji na zamówienie.

4.7 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja uważa za pilne wzmożenie, a przede wszystkim koordynację wszystkich podejmowanych w tej dziedzinie przez władze publiczne wysiłków, aby technologie pozostawały własnością UE, nawet jeśli będą sprzedawane na całym świecie.

4.8 EKES uważa, że niezbędne jest sprzyjanie synergii na poziomie transgranicznym. Równie istotne jest pobudzanie energii państw członkowskich jako podstawy tej interakcji opartej na synergii. Europa może być tylko sumą swoich części. Państwa członkowskie same dysponują potencjałem intelektualnym, by liczyć się na świecie. Chodzi zatem w równym stopniu o energię, wizję i ambicję wewnątrz granic, co o synergię transgraniczną.

4.9 Koordynacja powinna być silnie zorganizowana, aby stwierdzone rozproszenie działań między państwami członkowskimi nie uległo zwiększeniu na poziomie regionalnym, czy nawet uniwersyteckim (klastry doskonałości). Należy zadbać, by strategia była dostosowana do wewnętrznej dynamiki sektora mikro- i nanoelektroniki.

4.10 EKES uważa, iż należy znaleźć równowagę między strategią opartą na popycie rynkowym a niezbędną wspólną polityką przemysłową. Rynek nie może być jedynym punktem odniesienia (komunikat – pkt 5.3 akapit drugi, pkt 4 załącznika). Mimo wszystko UE nie może ignorować roli rynku w wyłanianiu nowatorskich rozwiązań.

4.11 Silniejszy przemysł europejski i nowa strategia w zakresie podzespołów i układów elektronicznych, choć jak najbardziej pożądane, muszą jednak podlegać przepisom art. 3 TUE oraz 9 i 11 TFUE. Pomimo złożoności tych wszystkich czynników należy wskazać skutki społeczno-gospodarcze rozwoju **samych** nanotechnologii, jak i rozwoju **za pomocą** nanotechnologii.

4.11.1 Komitet uważa, że trzeba przeanalizować i określić ilościowo zatrudnienie w sektorze, szkolenia, kwalifikacje i wymagane kompetencje. Obecnie liczba miejsc pracy rośnie, jednak brakuje kompetencji. Należy zająć się problemem tego niedopasowania. Będzie to wymagało długoterminowych inwestycji, które można wyrazić liczbowo. Ostateczny cel polega na tym, by wszyscy przyczyniali się do wzmocnienia pozycji UE w świecie podzespołów i układów elektronicznych. EKES ubolewa, że Komisja pominęła te aspekty w komunikacie, podczas gdy zostały one szeroko potraktowane w jej poprzednim tekście z 2012 r. (COM(2012) 582 final), i że nie podała kwot, które należy na nie przeznaczyć.

4.11.2 Urządzenia elektroniczne należą do tych produktów zawierających nanocząstki, które są i będą udostępniane konsumentom. Nanocząstki znajdują się bowiem w podzespołach hybrydowej elektroniki molekularnej, półprzewodnikach, nanorurkach, nanodrutach czy zaawansowanej elektronice molekularnej. Nanoelektronika niskonapięciowa i ultraniskonapięciowa to ważne obszary badań i rozwoju, które zmierzają do opracowania nowych obwodów działających na poziomie bliskim teoretycznej granicy zużycia energii na bit. Wpływ zużycia, zniszczenia lub końca cyklu życia nanomateriałów zawartych w urządzeniach elektronicznych, istniejących, dopiero opracowywanych lub wymyślonych w przyszłości, powinien zostać uwzględniony przez UE w kontekście rozwoju zrównoważonego, z myślą o ochronie środowiska i istot żywych, mimo że określona przez Komisję Europejską aktualna definicja nanomateriałów nie prowadzi do zwrócenia szczególnej uwagi na kwestie zdrowotne w kontekście mikro- i nanoelektroniki. Należy zastosować zasadę ostrożności.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Rzeczywista strategia przemysłowa

5.1.1 Komitet uważa za właściwą strategię Komisji zmierzającą do uzupełnienia braków łańcucha wartości w produkcji oraz do odwrócenia tendencji, tak aby zapewnić, że wrócą do Europy brakujące części łańcucha wartości technologii mikro- i nanoelektronicznych. Zastanawia się wszakże, jakie to przyczyny doprowadziły do 10-letniej stagnacji (o której mowa w pkt 5.2 komunikatu) w dziedzinie budżetu europejskiego na rzecz – mających skądinąd światową renomę – badań, rozwoju i innowacji, uniemożliwiając Unii zajęcie należnego sobie miejsca na rynkach światowych w kluczowym momencie przebudzenia gospodarczego Chin. Analiza tych przyczyn, a także dynamiki globalnego łańcucha wartości, o której mowa w rozdziale 4 niniejszej opinii, pozwoliłaby uniknąć błędów w przyszłości, a w tym celu być może należałoby zainspirować się strategiami innych regionów świata, jak też znaleźć stosowne zachęty, by zapewnić powrót niektórych rodzajów produkcji do Europy.

5.1.2 EKES jest zdania, że konkurencyjność oparta na redukcji kosztów pracy zmiotła całe sektory (włókienniczy, obuwniczy, produkujący opony, metalurgiczny itd.). W branży elektronicznej podobne skutki miała produkcja na zamówienie („contract manufacturing”). Strategia na rzecz elektroniki powinna uwzględnić wszystkie te fakty i umożliwić określenie kryteriów nowych form konkurencyjności, takich jak kompetencje, doskonałość, tworzenie liczniejszych klastrów, rozpowszechnianie wiedzy wśród większej liczby przedsiębiorstw, elastyczność wewnętrzna itd.

5.1.3 Komitet jest zdania, że wzmocnieniu unijnych MŚP i ich marek mogłaby służyć, obok pomocy finansowej, także skoordynowana ochrona na poziomie UE. W strategii należy podjąć takie zagadnienia, jak patenty, ochrona tajemnicy handlowej, zwalczanie cyberprzestępczości i kradzieży patentów.

Wzajemna wymiana handlowa otwiera wszystkie granice, poza skoordynowaną regulacją, jaką może zapewnić WTO. EKES uważa za pożądane, by strategię będącą przedmiotem omawianego komunikatu uwzględniano w ramach każdej negocjowanej obecnie umowy o wolnym handlu (z Japonią, USA). Umowy o wolnym handlu, inaczej niż tego pragnęli dla Unii Europejskiej ojcowie założyciele, otwierają rynki, na których partnerzy z założenia nie mają takich samych reguł.

5.2 Finansowanie

5.2.1 Rywalizacja o rynki wymaga inwestycji, na które państwa członkowskie, pogrążone w kryzysie i uginające się pod presją wymaganych przez UE cięć budżetowych, nie mogą sobie pozwolić. Komisja wzywa sektor prywatny do zaangażowania się. Kryzys wszakże jeszcze bardziej utrudnił MŚP dostęp do kredytów, zwłaszcza tym nowatorskim, do tego stopnia, że banki zaciskają na nich pętlę.

5.2.2 Komitet wyraża zadowolenie, że Komisja kładzie również nacisk na ich finansowanie i przyczynia się do poluzowania tego duszącego uścisku.

5.2.3 Zdolność działania podmiotów publicznych jest ograniczona, biorąc pod uwagę ich deficyt i dług publiczny, w tym także systemy socjalne. Wydaje się, że niedostatecznie opracowano środki kontroli, które podmioty te miałyby mieć do dyspozycji, aby sprawdzać, czy przedsiębiorstwa są zaangażowane w utrzymanie i rozszerzanie zakresu działań związanych z projektowaniem i produkcją w Europie (ostatni akapit punktu 7.1 komunikatu).

Komitet uważa, że system pomocy państwa i dotacji można by uelastyczyć w celu:

1. zapewnienia przedsiębiorstwom sektora większej łatwości reagowania na tym rynku światowym w przyszłości;
2. umożliwienia wymiany sprawdzonych rozwiązań między wszystkimi badaczami;
3. umożliwienia tworzenia nowych ośrodków doskonałości w miastach gotowych na ich przyjęcie;
4. zagwarantowania, że zasady solidarności zapobiegą przypadkom dumpingu w obrębie Unii;
5. uproszczenia procedur i kryteriów dostępu do funduszy oraz zapewnienia stosownych informacji bankom.

5.2.3.1 EKES pragnąłby, żeby wyjaśniono powiązanie z funduszami strukturalnymi, z EBI, zwłaszcza w przypadku krajów UE znajdujących się w katastrofalnej sytuacji wskutek głębokiego kryzysu finansowego, w których ogromne cięcia wydatków publicznych wraz z zamrożeniem inwestycji prywatnych uczyniły wszelką pomoc iluzoryczną i w których fundusze strukturalne nie są już cudownym panaceum. EKES sugeruje, by UE stworzyła zainteresowanym badaczom w tych krajach możliwość podjęcia pracy w najlepszych europejskich ośrodkach badawczych.

5.2.3.2 Jeśli chodzi o fundusze prywatne, EKES sądzi, że mogą one wносить wkład, jednak byłoby ryzykowne opierać długoterminową strategię na takim założeniu.

5.3 Koordynacja

5.3.1 EKES popiera przypisaną UE rolę koordynatora oraz wybór Komisji, by odwołać się do art. 187 Traktatu i utworzyć wspólne przedsiębiorstwo (nową wspólną inicjatywę technologiczną). Sam rynek nie odgrywa bowiem „rolę”; nie posiada woli politycznej wytyczającej kierunki działania.

5.3.2 Poziom UE jest odpowiednim poziomem organizacji przekrojowej, pozwala na unikanie redundancji w badaniach, uruchamianie łańcuchów wartości i tworzenie najlepszych warunków wykorzystania wyników badań w produktach komercyjnych. Komitet przypomina, że należy uwzględnić różnice w poziomie zaawansowania badań pomiędzy państwami członkowskimi, aby nie tylko wspierać centra doskonałości, ale udostępniać nowe fundusze wszystkim. Jeśli ten sam model przedsiębiorczości nie może być stosowany wszędzie, małe początkujące firmy również muszą mieć możliwość uzyskania wsparcia.

5.3.3 Trzeba będzie uwzględnić fakt, że integracja pionowa systemów informatycznych (dawny program ARTEMIS) i nanoelektroniki (dawny ICT ENIAC) przez horyzontalną współpracę przedsiębiorstw i uczelni jest zadaniem ambitnym. Zdaniem EKES-u użyteczne byłoby sprecyzowanie specyfiki regionów i centrów doskonałości, jako że w tygłu odkryć coraz częściej wymagana jest wielodyscyplinarność do zrozumienia nanowłaściwości, a także w celu ochrony informacji, którymi trzeba się będzie wymieniać, oraz zgłoszonych patentów.

5.4 Skutki społeczno-gospodarcze

5.4.1 Nie ma o nich mowy w komunikacie. Koncentruje się on na skuteczności, jednak nic w tej dziedzinie nie można zrobić bez uwzględnienia kapitału ludzkiego (art. 3 ust. 3 TUE, art. 9 i 11 TFUE).

5.4.1.1 Zatrudnienie

— Zdaniem Komisji 200 000 osób znajdzie bezpośrednie zatrudnienie w przedsiębiorstwach zajmujących się mikro i nanoelektroniką, a milion osób zatrudnionych będzie przez nie pośrednio. Stale wzrasta zapotrzebowanie na kompetencje.

— U kresu łańcucha wartości przedsiębiorstwa muszą być w stanie przekształcić swoje inwestycje w wyniki (jakościowe, finansowe, handlowe). UE znajduje się w światowej czołówce badań, a to musi przełożyć się na miejsca pracy.

— Nadszedł czas na to, by UE upowszechniła wysoki poziom kompetencji osiągnięty w niszach, rozwijając informacje, szkolenia, kwalifikacje itp.

— Komitet pragnie, by finansowanie projektów nie odbywało się ze szkodą dla propagowania włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Przypomina, że dobrze wykształcona i wyszkolona, odpowiednio opłacana siła robocza stanowi gwarancję jakości produktu końcowego.

5.4.1.2 Szkolenia

— EKES pragnie, by Komisja przypominała w tym miejscu treść swego komunikatu COM(2012) 582 final (rozdz. III-D). Kapitał ludzki i jego umiejętności oraz ich dopasowywanie do przyszłych potrzeb są obecnie bardziej niż kiedykolwiek nieodzowne do powodzenia wszelkich działań w dziedzinie podzespołów mikro- i nanoelektronicznych, z natury podlegającej ewolucji. Komisja przewidziała już system porównywania kwalifikacji, który powinien sprzyjać mobilności wewnątrz europejskiej.

— Z powodu braku harmonizacji w poszczególnych państwach członkowskich istnieje zróżnicowana sytuacja w zakresie podatków, kształcenia, dostępu do kapitału i kosztów pracy. EKES popiera fakt, że Komisja kładzie nacisk na umiejętności. Zachęca do podjęcia wszelkich działań, by ułatwić w UE zbieżność między systemami szkolenia, kwalifikacjami, sposobami uzyskiwania wiedzy praktycznej i dyplomów koniecznych do realizacji łańcucha wartości europejskiego przemysłu mikro- i nanoelektronicznego.

5.4.1.3 Zdrowie

5.4.1.3.1 OECD określa nanotechnologie jako technologie umożliwiające manipulację bardzo małymi strukturami i systemami, ich badania lub wykorzystanie (2009 r.). Materiały te, pozyskiwane z natury lub wytworzone przez człowieka, są niezbędne w nanotechnologiach, a ludzie manipulują nimi i je wykorzystują, zarówno jako obywatele, jak i pracownicy.

5.4.1.3.2 EKES uważa za konieczne, by w komunikacie, którego celem jest osiągnięcie przez UE światowego poziomu w tej dziedzinie, umieścić użyteczne ostrzeżenia i przypomnieć ryzyko dla zdrowia ludzkiego oraz zasady ostrożności, tak aby wszyscy mogli czerpać korzyści, a ryzyko zostało ograniczone do minimum, po to by nie powtórzyła się „historia azbestu”. Niektóre obecne i przyszłe podzespoły układów nanoelektronicznych mogą przenikać bariery krew-mózg, krew-łożysko i pęcherzykowo-włośniczkowe. Mają one znaczną powierzchnię wzajemnego oddziaływania.

5.4.1.3.3 Ponadto sektor medyczny wykorzystuje układy nanoelektroniczne i przyczynia się w ten sposób do rozwoju badań: należy pamiętać, że obecnie jest to możliwe dzięki systemom zabezpieczenia społecznego, które stanowią rynek badań naukowych, o ile kryzys, bezrobocie i deficyty pozostawiają im taką możliwość.

5.4.1.4 Rozwój zrównoważony

5.4.1.4.1 Komitet przypomina o *strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* („Europa 2020”, COM(2010) 2020 final) i uznaje, że europejska strategia dotycząca podzespołów oraz układów mikro- i nanoelektronicznych leży w samym centrum tych zagadnień.

5.4.1.4.2 Powinna ona z założenia uwzględniać fakt, że przemysł, który chcemy rozwijać, wytwarza już szczególnego rodzaju odpady i będzie ich wytwarzał jeszcze więcej, a zatem od etapu badań należy zarządzać cyklem życia mikro- i nanomateriałów oraz go finansować, zwłaszcza w odniesieniu do tych materiałów, które są wytwarzane; to samo dotyczy systemów, w których się ich używa (podejście oddolne), a wszystko to ma tym większe znaczenie, że nieznane są jeszcze wszystkie

rodzaje ryzyka. Być może trzeba będzie pomyśleć o uzupełnieniu dyrektywy o opodatkowaniu energii ⁽³⁾ o te aspekty.

5.4.1.4.3 EKES uważa, że proponowana strategia przemysłowa może być zaklasyfikowana do polityki robót publicznych i jako taka musi spełniać wymogi w zakresie zrównoważonego rozwoju.

5.4.1.5 Zarządzanie

Niektóre państwa członkowskie zorganizowały debaty obywatelskie na temat tej rewolucji przemysłowej. Wyzwanie u końca łańcucha wartości polega na uzyskaniu zaufania obywateli konsumentów, po to by kupowali produkty europejskie.

W tym celu EKES zaleca angażowanie zainteresowanych stron, omawianie zarządzania ryzykiem oraz zdefiniowanie odpowiedzialnej innowacji. Rozpatrywanie w szerszej perspektywie interesu ogółu i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów, określenie kwestii problematycznych i konfliktu interesów może tylko przyczynić się do znalezienia społecznie akceptowalnych rozwiązań, które będą do przyjęcia przez obywateli świadomych tego, jakie inwestycje są pożądane i jakie jest strategiczne znaczenie tego sektora.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³⁾ COM(2011) 169 final.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywy 2006/112/WE i 2008/118/WE w odniesieniu do francuskich regionów najbardziej oddalonych, a w szczególności Majotty

COM(2013) 577 final – 2013/0280 (CNS)

(2014/C 67/37)

Dnia 12 września Rada, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywy 2006/112/WE i 2008/118/WE w odniesieniu do francuskich regionów najbardziej oddalonych, a w szczególności Majotty

COM(2013) 577 final – 2013/0280 (CNS).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Komitet stosunkiem głosów 149 do 3 – 6 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do alokacji finansowej dla niektórych państw członkowskich z Europejskiego Funduszu Społecznego

COM(2013) 560 final – 2013/0271 (COD)

(2014/C 67/38)

Parlament Europejski, w dniu 10 września 2013 r., oraz Rada, w dniu 6 września 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 177 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do alokacji finansowej dla niektórych państw członkowskich z Europejskiego Funduszu Społecznego

COM(2013) 560 final – 2013/0271 (COD).

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z dnia 16 października) Komitet stosunkiem głosów 149 do 3 – 6 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego maksymalne dozwolone poziomy skażenia promieniotwórczego żywności i pasz po awarii jądrowej lub w innym przypadku zdarzenia radiacyjnego – projekt przedstawiony zgodnie z art. 31 traktatu Euratom w celu wydania opinii przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

COM(2013) 576 DRAFT

(2014/C 67/39)

Dnia 6 sierpnia 2013 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 31 traktatu Euratom, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

projektu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego maksymalne dozwolone poziomy skażenia radioaktywnego środków spożywczych oraz pasz po wypadku jądrowym lub w innym przypadku zdarzenia radiacyjnego

COM(2013) 576 DRAFT.

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z dnia 16 października) Komitet stosunkiem głosów 149 do 3 – 6 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady otwierającego autonomiczne kontyngenty taryfowe Unii na przywóz niektórych produktów rybołówstwa na Wyspy Kanaryjskie w okresie od 2014 do 2020 r. i ustanawiającego zarządzanie tymi kontyngentami

COM(2013) 552 final – 2013/0266 (CNS)

(2014/C 67/40)

Rada, w dniu 16 września 2013 r., postanowiła, zgodnie z art. 349 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady otwierającego autonomiczne kontyngenty taryfowe Unii na przywóz niektórych produktów rybołówstwa na Wyspy Kanaryjskie w okresie od 2014 do 2020 r. i ustanawiającego zarządzanie tymi kontyngentami

COM(2013) 552 final – 2013/0266 CNS.

Uznawszy, że treść wniosków jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z dnia 16 października) Komitet stosunkiem głosów 149 do 3 – 6 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

2014/C 67/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego COM(2013) 404 <i>final</i> – 2013/0185 (COD) oraz komunikatu Komisji w sprawie ustalania wysokości szkody w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej C(2013) 3440 83	83
2014/C 67/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program Copernicus i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 911/2010 COM(2013) 312 <i>final</i> – 2013/0164 (COD) 88	88
2014/C 67/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat wnoszonych na rzecz Europejskiej Agencji Leków za prowadzenie działań z zakresu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii w odniesieniu do produktów leczniczych stosowanych u ludzi COM(2013) 472 <i>final</i> – 2013/0222 (COD) 92	92
2014/C 67/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Kompleksowe e-zamówienia jako środek modernizacji administracji publicznej” COM(2013) 453 <i>final</i> 96	96
2014/C 67/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku urządzeń ciśnieniowych (wersja przekształcona) COM(2013) 471 <i>final</i> – 2013/0221 (COD) 101	101
2014/C 67/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą COM(2013) 451 <i>final</i> – 2013/0218 (COD) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dostosowującego do art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niektóre akty prawne w obszarze sprawiedliwości, przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą COM(2013) 452 <i>final</i> – 2013/0220 (COD) 104	104
2014/C 67/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich COM(2013) 460 <i>final</i> – 2013/0229 (NLE) 110	110
2014/C 67/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnionej współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia COM(2013) 430 <i>final</i> – 2013/0202 (COD) 116	116
2014/C 67/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wzmocnienie społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej” COM(2013) 690 <i>final</i> 122	122

2014/C 67/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku bardziej konkurencyjnego i wydajnego sektora obronności i bezpieczeństwa” COM(2013) 542 <i>final</i>	125
2014/C 67/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Technologie i innowacje w dziedzinie energii” COM(2013) 253 <i>final</i>	132
2014/C 67/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych, uchylającego decyzję nr 1336/97/WE COM(2013) 329 <i>final</i> – 2011/0299 (COD)	137
2014/C 67/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Niebieski pas», jednolity europejski obszar transportu w żegludze” COM(2013) 510 <i>final</i>	141
2014/C 67/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Międzynarodowe porozumienie w sprawie zmiany klimatu planowane na 2015 r.: Kształtowanie międzynarodowej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu po 2020 r.” COM(2013) 167 <i>final</i>	145
2014/C 67/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE” COM(2013) 229 <i>final</i>	150
2014/C 67/31	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy” COM(2013) 249 <i>final</i>	153
2014/C 67/32	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 302/2009 dotyczące wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym COM(2013) 250 <i>final</i> – 2013/133 (COD)	157
2014/C 67/33	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu” COM(2013) 216 <i>final</i>	160

2014/C 67/34	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin, materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 i UE nr [...] /2013 oraz dyrektywy 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE, 2008/120/WE i 2009/128/WE (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) COM(2013) 265 <i>final</i> – 2013/0140 (COD) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, zmieniającego dyrektywy Rady 98/56/WE, 2000/29/WE i 2008/90/WE, rozporządzenia (WE) nr 178/2002, (WE) nr 882/2004 i (WE) nr 396/2005, dyrektywę 2009/128/WE i rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 oraz uchylającego decyzje Rady 66/399/EWG, 76/894/EWG i 2009/470/WE COM(2013) 327 <i>final</i> – 2013/0169 (COD)	166
2014/C 67/35	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie monitorowania, raportowania i weryfikacji emisji dwutlenku węgla z transportu morskiego oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 525/2013 COM(2013) 480 <i>final</i> – 2013/0224 (COD)	170
2014/C 67/36	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia dotycząca podzespołów oraz układów mikro- i nanoelektronicznych” COM(2013) 298 <i>final</i>	175
2014/C 67/37	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE i 2008/118/WE w odniesieniu do francuskich regionów najbardziej oddalonych, a w szczególności Majotty COM(2013) 577 <i>final</i> – 2013/0280 (CNS)	181
2014/C 67/38	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do alokacji finansowej dla niektórych państw członkowskich z Europejskiego Funduszu Społecznego COM(2013) 560 <i>final</i> – 2013/0271 (COD)	182
2014/C 67/39	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie projektu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego maksymalne dozwolone poziomy skażenia promieniotwórczego żywności i pasz po awarii jądrowej lub w innym przypadku zdarzenia radiacyjnego – projekt przedstawiony zgodnie z art. 31 traktatu Euratom w celu wydania opinii przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny COM(2013) 576 <i>DRAFT</i>	183
2014/C 67/40	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady otwierającego autonomiczne kontyngenty taryfowe Unii na przywóz niektórych produktów rybołówstwa na Wyspy Kanaryjskie w okresie od 2014 do 2020 r. i ustanawiającego zarządzanie tymi kontyngentami COM(2013) 552 <i>final</i> – 2013/0266 (CNS)	184

Portal EUR-Lex (<http://new.eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa i aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL