

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 271



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 56

19 września 2013

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

490. sesja plenarna w dniach 22 i 23 maja 2013 r.

2013/C 271/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W stronę społecznego wymiaru europejskiej unii gospodarczej i walutowej” (opinia rozpoznawcza)	1
2013/C 271/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dziesięć lat po wprowadzeniu euro i co dalej? Gospodarcza i polityczna przyszłość UE a nowy traktat” (opinia z inicjatywy własnej)	8
2013/C 271/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ekologiczna gospodarka – wspieranie zrównoważonego rozwoju w Europie” (opinia z inicjatywy własnej)	18

PL

Cena:
8 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

490. sesja plenarna w dniach 22 i 23 maja 2013 r.

2013/C 271/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej” COM(2012) 777/2 final	23
2013/C 271/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD) oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)	31
2013/C 271/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych COM(2013) 71 final – 2013/0045 (CNS)	36
2013/C 271/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem za pośrednictwem prawa karnego i zastępującej decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW COM(2013) 42 final – 2013/0023 (COD)	42
2013/C 271/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności” COM(2013) 165 final oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – koordynacja ex ante planów zasadniczych reform polityki gospodarczej” COM(2013) 166 final	45
2013/C 271/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online” COM(2012) 596 final	48
2013/C 271/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowe europejskie podejście do niepowodzeń biznesowych i niewypłacalności” COM(2012) 742 final oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 w sprawie postępowania upadłościowego COM(2012) 744 final – 2012/0360 (COD)	55
2013/C 271/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Ochrona przedsiębiorstw przed wprowadzającymi w błąd praktykami marketingowymi i zapewnienie skutecznego wykonania – Przegląd dyrektywy 2006/114/WE dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej” COM(2012) 702 final	61

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

490. SESJA PLENARNA W DNIACH 22 I 23 MAJA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W stronę społecznego wymiaru europejskiej unii gospodarczej i walutowej” (opinia rozpoznawcza)

(2013/C 271/01)

Sprawozdawca: **Luca JAHIER**Współsprawozdawca: **Georgios DASSIS**

Dnia 24 stycznia 2013 r. przewodniczący Rady Europejskiej, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„W stronę społecznego wymiaru europejskiej unii gospodarczej i walutowej”

(opinia rozpoznawcza).

Podkomitet: „W stronę społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej”, który odpowiadał za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjął swą opinię w dniu 23 kwietnia 2013 r. większością głosów, przy jednym głosie przeciw.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 50 – 47 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie propozycji

1.1 Europejska unia gospodarcza, społeczna i polityczna wciąż nie została utworzona. Natomiast unia walutowa została wprowadzona bez wystarczająco rozwiniętych aspektów społeczno-gospodarczych, choć jej skutki społeczno-gospodarcze są znaczne. Podjęto działania prowadzące do utworzenia unii finansowej, fiskalnej i bankowej, lecz nie zadbano o odpowiednie środki budżetowe na politykę wspierającą wzrost gospodarczy i spójność społeczną. Jednocześnie prace nad ustanowieniem unii społecznej i politycznej utknęły w martwym punkcie. Niemniej unia gospodarcza, walutowa i społeczna są od siebie uzależnione, wzajemnie się wspierają i wzmacniają. Wspólnie powinny prowadzić do Europy bardziej namacalnej, osadzonej w prawdziwym życiu, do której obywatele mogą się odwoływać, do której inwestorzy, pracownicy i konsumenci mogą mieć zaufanie, za którą mogą czuć się odpowiedzialni,

Europy bardziej dynamicznej, dbającej o konkurencyjność i inteligentny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, która stwarza klimat sprzyjający działalności gospodarczej i zatrudnieniu oraz zapewnia faktyczne poszanowanie wszystkich praw społecznych. Bez takiej równowagi unia polityczna nie ma przed sobą żadnej przyszłości.

1.2 Stopa bezrobocia w UE-27 zwiększyła się od 7 % w 2008 r. do 10,9 % w lutym 2013 r. co przekłada się na 26,4 mln bezrobotnych. Jednocześnie stopa bezrobocia w strefie euro osiągnęła 12 %, podniosła się w 19 krajach i obniżyła w 8. 5,7 mln młodych ludzi pozostaje bez pracy w UE-27 (23,5 %), podczas gdy na początku 2013 r. w Stanach Zjednoczonych

ogólna stopa bezrobocia wynosiła 7,7 %, a w Japonii 4,2 % ⁽¹⁾. Dane te są całkowicie sprzeczne z celami wytyczonymi w strategii „Europa 2020”. EKES uważa więc, że absolutnym priorytetem jest zajęcie się kwestią malejącej konkurencyjności, przyspieszenie wzrostu, stworzenie nowych miejsc pracy, a także zmniejszenie ubóstwa. Niezbędne jest wdrożenie wzmocnionego mechanizmu nadzorowania wpływu polityki gospodarczej i walutowej na sytuację społeczną i na rynek pracy państw członkowskich. Uważa także, że do postanowień, które są przedmiotem nadzoru nad krajową polityką gospodarczą w ramach semestru europejskiego należy dodać politykę społeczną i politykę zatrudnienia. EKES twierdzi, że takie podejście jest nie tylko pilną reakcją na szokujące dane przytoczone powyżej, lecz jest także w pełni zgodne z postanowieniami art. 9 TFUE dotyczącymi celów w zakresie społecznego i zrównoważonego rozwoju UE. Społeczny wymiar UGW wymaga przejrzystych instrumentów, wskaźników i celów jakościowych i ilościowych, które byłyby tak samo wiążące jak zobowiązania ekonomiczne i finansowe związane z UGW. To przede wszystkim w taki właśnie sposób liderzy UE ponownie przybliżają swojemu społeczeństwu europejskie ideały.

1.3 Trzeba więc opracować nowy **europejski program działań społecznych**, który będzie towarzyszył inicjatywom zmierzającym do ściślejszej unii finansowej, bankowej i fiskalnej. W programie należy wytyczyć jasne i **konkretne cele**, tak ilościowe, jak i jakościowe, na podstawie celów już określonych w strategii „Europa 2020” i dalej je rozwinąć. Chodzi tu zwłaszcza o wsparcie wysiłków na rzecz reindustrializacji Europy, **zmniejszenie i zlikwidowanie masowego bezrobocia, zagwarantowanie podstawowych praw socjalnych, promowanie przedsiębiorczości i nowego zatrudnienia, zwalczanie zjawiska ubóstwa, wspieranie włączenia społecznego, ułatwianie inwestycji socjalnych, upowszechnianie szkolnictwa wyższego i szkoleń oraz prace dotyczące ładu społecznego i aktywnego uczestnictwa w realizacji projektu integracji europejskiej oraz poczucia odpowiedzialności** za ten projekt. Nowy europejski program działań społecznych powinien być realizowany, w zależności od potrzeby, za pomocą przedsięwzięć pozalegislacyjnych i legislacyjnych w całej UE, bądź w ramach wzmocnionej współpracy. Powinien on łącznie obejmować **europejski pakiet budżetowych środków stymulacyjnych, europejski pakiet w sprawie inwestycji społecznych, europejskie analizy oddziaływania społecznego, europejską gwarancję dla młodzieży i jednolity europejski paszport umiejętności, a także zapewniać poszanowanie horyzontalnej klauzuli społecznej, podstawowych praw socjalnych i aktywności obywatelskiej**. W programie należy także rozważyć i upowszechniać prawo obywateli europejskich do minimalnego dochodu gwarantowanego.

1.4 EKES pragnie zaproponować dwie **nowe inicjatywy eksperymentalne**, mianowicie: 1) emisję **europejskich obligacji społecznych** na wiarygodne finansowo projekty inwestycji społecznych, za pośrednictwem **europejskiego funduszu działań socjalnych**, z pomocą kompetentnych w tej dziedzinie

władz unijnych, a finansowanych przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego (prywatne, publiczne i ze środowisk biznesu), które będą ich właścicielami i zarządcami, a zarazem w sposób przejrzysty będą je nadzorowały; oraz 2) ustanowienie europejskiej sieci szkolnictwa dla niezatrudnionych pracowników, która oferowałaby możliwości długoterminowego korzystania z wysokiej jakości, efektywnej edukacji dostosowanej do potrzeb rynku i wydawała w tym celu **kupony uprawniające do korzystania z transgranicznego szkolnictwa**, a także wzorowane na Erasmusie programy wymiany oparte na transferze punktów kredytowych mające pomóc niezatrudnionym pracownikom w odkryciu nowych horyzontów edukacyjnych, w rozwinięciu nowych umiejętności kognitywnych i zawodowych oraz otwierające przed nimi nowe drogi rozwoju zawodowego i umożliwiające im znalezienie zatrudnienia na europejskim rynku pracy. Jednocześnie Europa pozwalająca na swobodne przemieszczanie się wymaga bezpieczniejszej i zaktualizowanej bazy umożliwiającej mobilność (np. odpowiednie prawo do informacji i pomocy podczas pracy w innych państwach członkowskich), by ułatwić przemieszczanie się ludności w obrębie UE w poszukiwaniu pracy na całym jej obszarze i zapewniającej równe warunki uczciwej konkurencji i poszanowanie podstawowych praw społecznych i umów zbiorowych.

2. Zarządzanie gospodarką wymaga wymiaru społecznego

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny otwarcie wzywa do ogólnego przyspieszenia tworzenia **unii gospodarczej, społecznej i politycznej**.

2.2 **Unia gospodarcza** powinna obejmować unię finansową i bankową wraz ze wspólnym systemem gwarancji depozytów oraz wspólny fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz z ogólnoeuropejskim nadzorem, a także **unię fiskalną**, która powinna opierać się na wspólnych instrumentach dłużnych objętych ramami dyscypliny budżetowej, konsolidacji fiskalnej i bardziej **dynamicznym europejskim modelu wzrostu** stanowiącym ramy odniesienia dla obywateli i do którego mogą mieć zaufanie inwestorzy, producenci, pracownicy i konsumenci. Należy zadać kres ciągłej niepewności dotyczącej integralności strefy euro, ponieważ odbija się to negatywnie na zaufaniu obywateli i przedsiębiorstw. Szczyt w czerwcu 2012 r., wraz z **Paktem na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia** oraz zaplanowanym wykorzystaniem na ten cel, w nadziei na uzyskanie efektu dźwigni, 180 mld euro, a także zapowiedź EBC podjęcia wszelkich działań, by przerwać błędne koło, w które uwikłane są słabe banki, dług państwowy i niestabilne spready, dają powody, by z ufnością myśleć o pracach nad europejskimi ramami gospodarczymi. Europie potrzebny jest nowy program inwestycyjny ⁽²⁾, by wykorzystać zasoby do wspierania ponownego uprzemysłowienia, przywrócić wzrost i rozwiązać problem bezrobocia.

⁽¹⁾ Dane Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/euroindicators>

⁽²⁾ Rodzaj nowego planu Marshalla; por. opinia EKES-u w sprawie „Wzrost gospodarczy i dług państwowy w UE: dwie nowatorskie propozycje”, Dz.U. C 143 z 22.5.2012, pkt 2.8 i 2.13. Zob. zielona księga Komisji w sprawie długoterminowego finansowania gospodarki europejskiej, COM(2013) 150 final/2 z 9.4.2013.

2.3 Jest to jednak niepełny obraz sytuacji. Jednocześnie bowiem środki oszczędnościowe przynoszą skutki, które mają bardzo negatywny wpływ na spójność społeczną, ochronę socjalną, na rynek pracy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz na poziom ubóstwa. Obecnie w UE 26 mln osób nie ma pracy a 120 mln doświadcza ubóstwa i wykluczenia społecznego. Cele dotyczące ożywienia gospodarczego, stabilności walutowej, zrównoważonego wzrostu i konkurencyjności nie zostaną osiągnięte bez wymiaru społecznego w nowej formie. **Na wiosennym Szczycie Rady Europejskiej w dniach 14-15 marca 2013 r.** uznano w końcu tę sytuację i wezwano państwa członkowskie do uznania „**polityk socjalnych za siłę napędową zarządzania gospodarczego**”, zwłaszcza **poprzez zmianę ukierunkowania europejskiego semestru** tak, by wspierał on zatrudnienie, inwestycje społeczne, włączenie społeczne i uwzględnienie celów społecznych⁽³⁾. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje do wiadomości to nowe uwypuklenie znaczenia polityki społecznej na poziomie krajowym, uważa jednak, że przywództwo ogólnoeuropejskie jest także potrzebne w odniesieniu do działań socjalnych, inwestycji społecznych i porównywania wyników działań socjalnych.

2.4 Wobec tego nadszedł czas, by stworzyć **filare społeczną** unii gospodarczej i walutowej w obrębie Europy socjalnej, bowiem w przeciwnym wypadku pod znakiem zapytania stawiamy poparcie obywateli dla całego projektu integracji europejskiej. Faktycznie obecne rozbieżności nierówności społecznych w Europie nie tylko podważają zrównoważone rozwiązywanie w zakresie wzrostu gospodarczego i spójności społecznej, lecz także stanowią istotne wyzwanie w kontekście zbliżających się wyborów do Parlamentu Europejskiego, w których startują kandydaci, którzy szukają europejskiego wymiaru ożywienia gospodarczego, i spoglądający w stronę alternatyw krajowych. Wybory do Parlamentu Europejskiego będą okazją do skupienia się na tych kwestiach i oddania głosów w tych sprawach. Istotne jest, by były one odskocznią a nie hamulcem dla projektu ściślejszej integracji europejskiej, Europy bliższej obywatelom, rodzinom i przedsiębiorstwom; **Europy bardziej społecznej**.

2.5 **Podstawowe prawa społeczne** są nierozdzielnie związane z prawami obywatelskimi i politycznymi, a obowiązek ich przestrzegania i propagowania jest zapisany w traktatach. Jako członkowie trojki, Komisja i EBC muszą przestrzegać podstawowych praw społecznych we wszystkich swoich działaniach. W ramach społecznego wymiaru UGW Komisja powinna skutecznie monitorować i oceniać zobowiązania w zakresie podstawowych praw społecznych, a także zapewniać ich pełną realizację.

3. W kierunku nowego europejskiego programu działań socjalnych i paktu na rzecz inwestycji społecznych

3.1 W 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął opinię rozpoznawczą sporządzoną na wniosek prezydencji francuskiej. Stwierdził w niej potrzebę wylansowania nowego **europejskiego programu działań socjalnych**. W opinii odwołano się do pionierskich prac Komitetu, który

pomagał w wylansowaniu Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników, do europejskiego programu działań socjalnych z 1989 r. i wynikających z nich zdobyczy socjalnych związanych z jednolitym rynkiem, traktatem i ogólnie z działaniami UE. W dokumencie przekonywano, że nowy program działania UE w dziedzinie społecznej „**jest potrzebny, aby rozwój społeczny UE dotrzymywał kroku zmianom zachodzącym w gospodarce i na rynku**”. Niestety pomimo poparcia, jakie propozycja Komitetu zyskała podczas nieformalnego posiedzenia rady ministrów ds. zatrudnienia i spraw społecznych w okresie prezydencji francuskiej w Radzie UE, wkrótce w kontekście kryzysu gospodarczego znalazła się na drugim planie na okres pięciu kolejnych lat, kiedy próbowano uratować unię gospodarczą i walutową oraz doprowadzić do większej spójności gospodarczej w strefie euro. Z pewnością nadszedł właśnie czas, by ponownie zastanowić się nad europejskim programem działań socjalnych, by przyspieszyć i podtrzymać prace nad nowymi formami zarządzania gospodarczego, którym towarzyszyć będą równorzędne działania dotyczące spójności społecznej i polityki społecznej.

3.2 W opinii z 2008 r. Komitet apelował o **wielopoziomowe sprawowanie rządów** w ramach nowego programu europejskich działań w dziedzinie społecznej, opierającego się na działaniach prawnych, dialogu społecznym i obywatelskim, współregulacji i samoregulacji, otwartej koordynacji, wprowadzeniu polityki społecznej do głównego nurtu polityki, zacieśnionej współpracy i prawie obywateli do podejmowania inicjatyw. W dokumencie nie narzucono żadnej hierarchii ze względu na formy działania, jedynie z punktu widzenia ich skuteczności, utrzymano **metodę wspólnotową** oraz poszanowanie nowej **horyzontalnej klauzuli społecznej** (art. 9 TFEU). Wezwano w nim także do przyjęcia zobowiązań finansowych, na przykład poprzez lepiej ukierunkowane wykorzystywanie i większą dostępność Europejskiego Funduszu Społecznego, ewentualny europejski fundusz innowacji społecznych używany jako wsparcie nowych eksperymentalnych inicjatyw społecznych, a także pomysł „wykorzystania ogólnoeuropejskich pożyczek na rozwój infrastruktury społecznej”.

3.3 Od tamtej chwili Komitet coraz częściej wzywa do stosowania metody wspólnotowej i do poszanowania wiążącego charakteru horyzontalnej **klauzuli społecznej**. Konkretnie zaproponował także wprowadzenie europejskiego paktu na rzecz inwestycji społecznych, by zagwarantować, że przeciwwagą dla środków oszczędnościowych i półautomatycznych kar nakładanych w ramach zarządzania gospodarczego i wdrażania europejskiego semestru, są oceny skutków społecznych, poszanowanie podstawowych praw socjalnych, rzeczywiste zobowiązanie się do realizacji celów dotyczących zwalczania zjawiska ubóstwa wytyczonych w strategii „Europa 2020” i ogólne ustanowienie europejskiego „**ładu społecznego**”.

3.4 Pomyślnym sygnałem dla Komitetu było podkreślenie przez Parlament Europejski zapotrzebowania na „**pakt społeczny dla Europy**” i na „wskaźniki zatrudnienia i wskaźniki społeczne” w ramach „wiążącego nadzoru nad dyscypliną budżetową”, by roczna analiza wzrostu gospodarczego,

⁽³⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z 14–15 marca 2013 r., EUCO 23/13.

uwzględniała „zrównoważony charakter modelu społecznego” oraz „**zintegrowane ramy polityki społecznej i zatrudnienia**” jako **piąty element strategii na rzecz unii gospodarczej i walutowej** ⁽⁴⁾. Komitet przychylnie odniósł się do celu, który Rada Europejska wytyczyła sobie w zakresie przygotowania na posiedzenie w czerwcu 2013 r. ⁽⁵⁾ środków i wiążącego harmonogramu działań na rzecz „społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej”. Podobnie komisarz László Andor zauważył potrzebę wypracowania „unii walutowej o ludzkiej twarzy”. Stwierdził także, iż „wymiar społeczny unii gospodarczej i walutowej musi polegać na tym, że zasady rządzące unią gospodarczą i walutową, mechanizmy nią zarządzające, mechanizm zdolności fiskalnych oraz pozostałe instrumenty polityczne zapewniają jednoczesną realizację zarówno celów efektywności gospodarczej, jak i sprawiedliwości społecznej” ⁽⁶⁾. Dla Komitetu zachęcające są także konkluzje przedstawione na trójstronnym szczycie społecznym w dniu 15 marca br. przez przewodniczącego Rady Hermana Van Rompuy, który stwierdził, że „europejski model społeczny pozostaje ważnym atutem i stanowi o przewadze konkurencyjnej na arenie światowej” oraz dodał, że „**musimy opracować mechanizmy, które pozwolą zmniejszyć różnice społeczne w Unii**” ⁽⁷⁾. Pakiet w sprawie inwestycji społecznych opublikowany przez Komisję Europejską zmierza w kierunku opracowania wskaźników dotyczących wymiaru społecznego. Zawiera on wskazówki dla państw członkowskich dotyczące wspierania systemu ochrony socjalnej i włączenia społecznego ⁽⁸⁾. Niemniej Komitet uważa, że tablica danych dotyczących bezrobocia i nierówności społecznych w UE wymaga również ram bardziej odpowiadających działaniom ogólnoeuropejskim. Wobec tego Komitet potwierdza, jak dalece potrzebny jest kompleksowy i proaktywny **europejski program działań socjalnych**, któremu towarzyszy wielopoziomowy system rządów, obejmujący kompetentne europejskie organa władzy, podmioty i strony zainteresowane zarówno działaniami ustawodawczymi, jak i nieustawodawczymi. Miałby on służyć realizacji celów społecznych wytyczonych w strategii „Europa 2020”, a nawet ich udoskonaleniu.

4. Szczegółowe propozycje

EKES popiera cele strategii „Europa 2020”, podkreślając znaczenie zajęcia się kwestią malejącej konkurencyjności, przyspieszenia wzrostu, stworzenia większej liczby miejsc pracy, a także zmniejszenia ubóstwa. Zgodnie z art. 9 TFUE stanowiącym o wymogach związanych ze „wspieraniem wysokiego

poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego” Komitet wzywa do bardziej wiążących i odpowiednio finansowanych **ogólnounijnych programów działań socjalnych i zaangażowania społecznego**, które obejmowałyby następujące konkretne cele.

4.1 **Europejski semestr** musi obejmować poziom odniesienia dotyczący **zatrudnienia i włączenia społecznego** w obrębie tych samych **ram nadzoru** co ramy stosowane do koordynacji polityki gospodarczej i reform strukturalnych. **Wymierne europejskie cele w zakresie zatrudnienia i kwestii socjalnych** muszą odpowiadać zasadom stabilności i wzrostu, które rządzą celami dotyczącymi zadłużenia i deficytu, i być z nimi zintegrowane. Związane z nimi **mechanizmy dostosowawcze** powinny zostać zastosowane, by zmniejszyć **nierówności** tak makroekonomiczne jak **społeczne** i mieć na celu promowanie inteligentnego, zrównoważonego wzrostu, dobrych warunków zatrudnienia, dostępu do przystępnych cenowo wysokiej jakości usług świadczonych w interesie ogólnym oraz zmniejszenia nierówności społecznych w całej UE. Krótkoterminowej efektywności gospodarczej nie wolno osiągać kosztem długoterminowych **inwestycji w kapitał społeczny**. Działania na rzecz konsolidacji budżetowej trzeba oceniać w odniesieniu do ich wpływu na wzrost, zatrudnienie i włączenie społeczne. **Europejskie mechanizmy na rzecz solidarności** powinny towarzyszyć reformom strukturalnym. Aby obywatele UE popierali prawdziwą unię gospodarczą i walutową, krajowym programom reform muszą towarzyszyć **odpowiedni dialog społeczny i dialog obywatelski** organizowany w ramach dynamiki europejskiego wymiaru społecznego, która nie pociąga za sobą „wyścigu do dna”, prowadzącego do równania w dół, deflacji płacowej i niższego zagregowanego popytu. **Należy zagwarantować autonomię rokowań zbiorowych**, a **europejski dialog społeczny** powinien odgrywać zasadniczą rolę w nowym zarządzaniu gospodarczym. **Ogólnounijne prawa podstawowe muszą być lepiej monitorowane i szanowane**.

4.2 **Środki na Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji** należy podnieść do poziomu adekwatnego do tego, co przewodniczący Rady Herman Van Rompuy określił jako „ludzką tragedię i zagrożenie społeczne” w odniesieniu do sytuacji społecznej i zatrudnienia w Europie ⁽⁹⁾. Oczywiście jest, że będzie to wymagać „obowiązkowego i kompleksowego przeglądu WRF”, o co wniesiono w rezolucji PE z dnia 13 marca br. ⁽¹⁰⁾ W ramach wymienionych powyżej mechanizmów elastyczności, negocjacji prowadzonych obecnie przez PE i Radę oraz wysoce pożądanego

⁽⁴⁾ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego zawierające zalecenia dla Komisji dotyczące sprawozdania przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej” (2012/2151 (INI)), s. 29, oraz towarzysząca mu opinia Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych PE, *sugestia J i zalecenie 6*.

⁽⁵⁾ Konkluzje Rady Europejskiej na temat ukończenia prac nad unią gospodarczą i walutową, przyjęte 14 grudnia 2012 r., punkt 12 b.

⁽⁶⁾ Przemówienie komisarza europejskiego ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego László Andora podczas posiedzenia ETUC (28.1.2013 r., Madryt).

⁽⁷⁾ „Główny przedmiot dzisiejszego posiedzenia, wymiar społeczny europejskiego modelu społecznego, pozostaje ważnym atutem i stanowi o przewadze konkurencyjnej na arenie światowej” – uwagi przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy po zakończeniu trójstronnego szczytu społecznego, Bruksela, 14.3.2013, EUCO 68/13.

⁽⁸⁾ „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020”, COM(2013) 83 final.

⁽⁹⁾ „W rezultacie coraz więcej osób po prostu opuszcza rynek pracy, porzuca jakiegokolwiek szkolenia i jest zagrożonych marginalizacją (ich odsetek może sięgać nawet 13 % młodzieży w wieku 15–24 lat). Jest to ludzka tragedia i zagrożenie społeczne”. Przemówienie Hermana Van Rompuy, przewodniczącego Rady Europejskiej, w EKES-sie, Bruksela, 17.1.2013, EUCO13/13.

⁽¹⁰⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie konkluzji Rady Europejskiej z 7–8 lutego br. dotyczących wieloletnich ram finansowych (2012/2803 (RSP), punkt 9.

przeglądu strukturalnego wieloletnich ram finansowych po wyborze nowego Parlamentu Europejskiego, należałoby przynajmniej przywrócić środki przewidziane w pierwotnym wniosku Komisji Europejskiej, także poprzez odpowiednie odwołanie się do przewidzianych zasobów własnych UE, m.in. poprzez znaczne zwiększenie zasobów na Fundusz Spójności Terytorialnej, fundusz społeczny, środki na edukację i kształcenie oraz Fundusz Dostosowania do Globalizacji.

4.3 Jednocześnie UE powinna lepiej i **odpowiedzialnie wspierać inwestycje społeczne** i wspierającą rolę **gospodarki społecznej**, zwłaszcza poprzez ponowne wprowadzenie europejskiego statutu stowarzyszeń i towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, wyraźne uwzględnienie w planowaniu funduszy strukturalnych programów w zakresie zakładania i rozwijania przedsiębiorstw społecznych, ułatwienia w zakresie oznakowań społecznych oraz środki wyrównawcze i specjalne mechanizmy zamówień publicznych dla firm charakteryzujących się walorami socjalnymi. Należy także stworzyć **europejski fundusz innowacji społecznych**, by ponownie wprowadzić cenne ponadnarodowe projekty pilotażowe mające na celu zaradzenie dyskryminacji i stawiania na słabszej pozycji na rynku pracy, których znaczenie zostało podważone w chwili, gdy Komisja Europejska zrezygnowała z programu *Equal*.

4.4 Konieczne jest również przedsięwzięcie wszystkich niezbędnych działań i środków na rzecz zatrudnienia, by przeprowadzić **reindustrializację** Europy i osiągnąć cel, którym jest 20-procentowy udział przemysłu w PKB do 2020 r. EKES podkreśla znaczenie, jakie ma dla przedsiębiorstw **konkurencyjność**, do której należy dążyć w spójnych **ramach europejskich**.

4.5 UE musi **podjąć działania na rzecz młodzieży**. W przeciwnym razie pojawia się ryzyko stałego zrażenia młodzieży do całego projektu integracji europejskiej. Dramatyczna skala kryzysu **bezrobocia osób młodych** w Europie wymaga bardziej wiarygodnego budżetu UE niż niewspółmierne 6 mld Euro, jakie planuje się przeznaczyć na **europejski pakiet w sprawie zatrudnienia młodzieży i na gwarancje dla młodzieży** na zapewnienie zatrudnienia, szkoleń lub edukacji dla bezrobotnej młodzieży, zwłaszcza tam, gdzie są one najbardziej potrzebne. Istnieje ryzyko, że bez dostatecznych środków finansowych europejskie gwarancje na rzecz młodzieży będą raczej postrzegane jako fikcja. Silniejsze przywództwo UE w tej dziedzinie należy także rozwinąć dzięki **jednolitemu europejskiemu paszportowi umiejętności**, poszerzeniu europejskich ram kwalifikacji poprzez połączenie kwalifikacji i umiejętności zdobytych w ramach kształcenia formalnego, nieformalnego i pozaformalnego. **Europejskie ramy partnerstwa między szkołami, przedsiębiorstwami i partnerami społecznymi** są wyraźnie konieczne, jak i podobne synergie strategiczne, w których szkolnictwo wyższe i uczenie się przez całe życie są priorytetem tworzenia zatrudnienia oraz zaradzenie niedopasowaniu umiejętności i promowanie zdolności do zatrudnienia, innowacji i przedsiębiorczości. Europejski semestr musi gwarantować, że inwestycjom publicznym

w edukację i szkolenia nie zagrożą środki zmierzające do zmniejszenia długu państwowego i deficytów krajowych.

4.6 **Rzeczywiste zatrudnienie, godziwa praca i możliwość przenoszenia praw socjalnych muszą znaleźć się w centrum europejskiego zrównoważonego programu odnowy gospodarczej**. Europejski model społeczny jest atutem przyciągającym wewnętrzne inwestycje i umożliwiającym rozwój przedsiębiorstw w Europie. Należy go doceniać poprzez wsparcie podatkowe zachęcające do działań zwiększających zatrudnienie, uwzględniając mikroprzedsiębiorstwa i rzeczywiste samozatrudnienie. **Zagwarantowane standardy socjalne** należy utrzymać w ogólnounijnych politykach w zakresie zatrudnienia i rynku pracy. Konkurencyjność i elastyczność muszą iść ręką w rękę z godną pracą i płacą, których nie ustanowiono na poziomie niższym niż próg ubóstwa. W ramach swoich programów prac **europejscy partnerzy społeczni ponoszą szczególną odpowiedzialność społeczną** za rozwiązanie kwestii **pracujących biednych**.

4.7 UE musi **podjąć poważne i wyraźne zobowiązania dotyczące zmniejszenia i eliminacji zjawiska ubóstwa**. Faktycznie korzyści gospodarcze i społeczne dla Europy płynące z czynnego zmniejszenia zjawiska ubóstwa są bardziej efektywne kosztowo niż trwałe szkody gospodarcze i społeczne spowodowane bezczynnością czy przez obecne działania, które to zjawisko jeszcze bardziej pogłębiają. Ostatnia sprawa to realizacja, w ramach europejskiego semestru, **zobowiązań związanych z inicjatywami przewodnimi strategii „Europa 2020” dotyczących zmniejszenia liczby ubogich o 20 mln osób**, którą to realizację należy aktywnie kontynuować i nie pozwolić na podważenie znaczenia tego celu w wyniku wprowadzenia środków na rzecz zmniejszenia deficytu. W pierwszym rzędzie wymaga to lepszego zbioru ogólnounijnych wskaźników ukazujących skutki ubóstwa oraz zapewniających właściwe monitorowanie i ewentualną korektę krajowych programów reform i środków oszczędnościowych, które obecnie być może nasilają zjawisko ubóstwa i zagrażają odnowie gospodarczej. EKES przeprowadza obecnie przegląd **systemów gwarantowanego minimalnego dochodu** stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich mając na celu zidentyfikowanie i propagowanie dobrych rozwiązań w całej UE. Komitet poparł także żądanie PE, by przeprowadzić badanie i przygotować wniosek legislacyjny w celu wprowadzenia odpowiedniego dochodu minimalnego odpowiadającego przynajmniej 60 % mediany dochodu w poszczególnych państwach członkowskich⁽¹⁾. Można by ustanowić odpowiedni **europejski solidarny fundusz przeciwdziałania ubóstwu**, by ułatwić takie działania wspierające dochód, jak i stabilizujący socjalny mechanizm dostosowawczy stosowany w ramach europejskiego semestru. Komitet pragnąłby także ponowić swoją propozycję, by 20 % zasobów EFS rezerwować na kwestie dotyczące włączenia społecznego i ubóstwa.

⁽¹⁾ EKES wzywa do sporządzenia szczegółowego planu działań na rzecz realizacji strategii aktywnego włączenia na szczeblu lokalnym. Popiera fakt, że Parlament Europejski wezwał Komisję, by przeanalizowała wpływ wniosku ustawodawczego dotyczącego wprowadzenia odpowiednich dochodów minimalnych wynoszących co najmniej 60 % mediany dochodu w każdym państwie członkowskim. (Dz. U. C 248/130, 25.8.2011).

4.8 **Europejski akt w sprawie dostępności ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia osobom niepełnosprawnym ich prawa do swobodnego przemieszczania się, dostępu do towarów i usług oraz terenów zabudowanych.** W tym kontekście **europejska karta mobilności** byłaby konkretnym i skutecznym narzędziem służącym temu celowi. Komisja Europejska powinna opracować **narzędzie oceny wpływu Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych** i włączyć je do europejskiego semestru.

4.9 Należy także opracować **unijną metodologię i ramy dotyczące porównywalnych i wymiernych wskaźników ochrony zdrowotnej i zmniejszenia nierówności zdrowotnych**, by przeprowadzić audyt sytuacji w państwach członkowskich jako elementu europejskiego semestru.

4.10 **Ogólnounijne społeczne wzorce odniesienia** oraz wskazówki dotyczące dobrych praktyk w zakresie łączenia pracy i życia rodzinnego, dostęp do usług opieki nad dziećmi, aktywnego starzenia się, wolontariatu, praw mieszkaniowych i zwalczania zjawiska bezdomności również powinny zostać uwzględnione w wymiarze społecznym europejskiego semestru.

4.11 Pracownicy imigranci pozytywnie przyczyniają się do rozwoju gospodarczego i dobrobytu w Europie. Unijne procedury w zakresie migracji zarobkowej muszą być zgodne z prawem i przejrzyste. Prawodawstwo w zakresie migracji musi być zgodne z prawami człowieka i gwarantować równe traktowanie. Zdaniem EKES-u UE powinna wzmocnić politykę integracji, a także nasilić walkę z rasizmem, ksenofobią oraz dyskryminacją imigrantów i mniejszości.

4.12 Zrównoważona odnowa gospodarcza wymaga większej symetrii między kwestiami gospodarczymi i walutowymi oraz większej spójności społecznej ogólnie w całej UE. Europejski program działań w dziedzinie socjalnej obejmujący konkretne, wymienione powyżej cele mogłyby pomóc w ustanowieniu spójniejszych podstaw społecznych umożliwiających przybliżenie UE obywatelom i ponowne nawiązanie między nimi więzi. W tej sytuacji bardziej pożądane są dwutorowe działania w zakresie społecznego zrównoważenia zarówno UE, jak i UGW, w poszanowaniu zasady pomocniczości w jej dynamicznym rozumieniu. Niemniej, jeśli nie będzie dostatecznego porozumienia bądź woli politycznej w sprawie ożywienia wymiaru społecznego UE, EKES proponowałby opcję wzmocnionej współpracy w ramach UGW, która dysponowałaby własnymi środkami finansowymi, dodatkowym funduszem społecznym, paktem postępu społecznego dla Europy, w oparciu o te same demokratycznie rozliczane i rygorystyczne ustalenia umowne, jakie rządzą konwergencją walutową i gospodarczą, oraz o mechanizmy stabilizacji społecznej, normy socjalne i cele społeczne (należy przeprowadzić debatę z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim na temat tego, czy i w jaki sposób ubezpieczenie UGW od bezrobocia lub system świadczeń dla bezrobotnych niedawno zaproponowany przez komisarza László Andora są użyteczne) odpowiadające mechanizmom stabilizacji fiskalnej, budżetowej i walutowej w ramach

ściślejszej unii gospodarczej i walutowej – UGW wzbogaconej o odpowiedni wymiar społeczny.

4.13 Te „zobowiązania umowne w zakresie konkurencyjności i wzrostu”, które zostały przedstawione na grudniowym szczycie UE, **muszą zostać poddane demokratycznej kontroli.** Nie powinny one także podważać europejskiej społecznej gospodarki rynkowej, zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE. Konieczne jest także lepsze zdefiniowanie i doprecyzowanie „**mechanizmów solidarności i wspierania**” wysiłków państw członkowskich. Mechanizmy te mogłyby stopniowo przekształcić się w prawdziwe transfery finansowe. Dysponowałyby one początkowo konkretnym budżetem 50–100 mld euro, które pochodziłyby z mechanizmów podobnych do tych, które stosuje się w Europejskim Mechanizmie Stabilności.

4.14 Aby zrealizować w przyszłości cel osiągnięcia większej równowagi i lepszego dostosowania do społecznej gospodarki rynkowej, zgodnie z postanowieniami traktatowymi, konieczne jest zwiększenie w kolegium komisarzy roli komisarza odpowiedzialnego za sprawy gospodarcze i monetarne. Powinno temu towarzyszyć **umocnienie roli komisarza ds. zatrudnienia i spraw społecznych.** Równocześnie konieczne jest, by coraz większa rola Rady ECOFIN była zrównoważona **analogicznym wzmocnieniem Rady EPSCO.**

4.15 Równie pilną sprawą jest, by w ramach europejskiego zarządzania społeczno-gospodarczego, zwłaszcza w odniesieniu do semestru europejskiego i strategii „Europa 2020”, wzmocniono rolę **Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych**, by w ten sposób zagwarantować zaangażowanie **partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego** w negocjacje polityczne na wszystkich ich poziomach.

5. Propozycje do rozważenia

5.1 Europejskie obligacje społeczne

5.1.1 Równoległe do wskazanych powyżej możliwości można by ewentualnie poświęcić więcej uwagi dodatkowym sposobom włączania europejskich obywateli, społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstw w ponowne ożywienie europejskich działań społecznych, poprzez mobilizację na rzecz **europejskich obligacji społecznych** i ich emitowanie. W okresach, gdy zasoby publiczne są bardzo ograniczone, może to posłużyć ulokowaniu dodatkowych zasobów pochodzących ze znaczących niewykorzystanych źródeł oszczędności prywatnych i skierowaniu ich na dobrze zdefiniowane cele.

5.1.2 Inicjatywa ta byłaby czymś oddzielnym od trwających obecnie dyskusji nad emitowaniem przez UE obligacji stabilności (by pomóc w uwspólnieniu długów) i obligacji na rzecz naprawy gospodarczej i wzrostu (będących częścią unijnego pakietu budżetowych środków stymulacyjnych). Zamiast tego **europejskie obligacje społeczne** nie byłyby opłacane przez

skarby państwa ani współfinansowanie z unijnych mechanizmów budżetowych; kupowałyby je i inwestowali w nie poszczególni obywatele, przedsiębiorstwa, związki zawodowe i grupy społeczeństwa obywatelskiego pragnące dać wyraz indywidualnej odpowiedzialności społecznej i odpowiedzialności społecznej biznesu poprzez udział w **europejskim funduszu działań socjalnych**, finansowanym i zarządzanym przez nich samych, oferującym rozsądne stopy procentowe i działającym na zasadach niekomercyjnych, podlegającym przejrzystemu nadzorowi i przejrzystym regulacjom, organizowanym i gwarantowanym do odpowiedniej wysokości przez właściwe władze UE.

5.1.3 Emisja obligacji powinna być **od strony logistycznej organizowana przez właściwe władze UE, powszechnie prowadzona oraz wspólnie zarządzana przez podmioty prywatne, publiczne i wywodzące się ze środowisk biznesu**, które zdecydują się na udział w systemie i podejmą się odpowiedzialności za europejski fundusz działań socjalnych. Kupowałyby one, gromadziły i inwestowały obligacje w wybrane przez siebie programy społeczne, w pierwszym rzędzie w ramach proponowanego europejskiego programu działania w dziedzinie społecznej, mając zapewnioną techniczną pomoc ze strony odpowiednich instytucji i organów doradczych UE, które kontrolowałyby wiarygodność finansową i potencjalne oddziaływanie społeczne. Takie inwestycje społeczne mogłyby obejmować: mieszkania socjalne, działalność spółdzielczą i przedsiębiorczość społeczną; wsparcie dla grup samopomocy, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, lokalnych usług społecznych i zdrowotnych, sieci zajmujących się edukacją, szkoleniami i przekwalifikowaniem zawodowym, innowacji społecznych, badań i rozwoju; pożyczki i partnerstwa na rzecz rozwoju infrastruktury, agroturystyki, wymian, działalności kulturalnej; działalność charytatywną itd.

5.1.4 Można by rozważyć dalsze i lepiej opracowane plany rozwoju europejskich obligacji społecznych, np. rozwój różnorodnych obligacji, promowanych i zarządzanych na poziomie lokalnym lub krajowym, przez wymienione wyżej podmioty. Obligacje te, odpowiadające kryteriom przewidzianego ogólnego programu europejskiego, tak w odniesieniu do celów, jak i metod zarządzania, mogłyby uzyskiwać odpowiednią europejską certyfikację udziału w ogólnym programie i na tej podstawie także możliwe ulgi podatkowe dla subskrybentów.

5.1.5 W skład **zarządu europejskiego funduszu działań socjalnych** mogłyby wchodzić zainteresowane strony uczestniczące w systemie, reprezentowane proporcjonalnie do poziomu

ich inwestycji w europejskie obligacje społeczne; wsparcie logistyczne i porady mogłyby zapewniać odpowiednie organy UE (w tym EKES).

5.2 Europejska sieć szkolnictwa dla niezatrudnionych pracowników

5.2.1 Problemu masowego bezrobocia w Europie nie uda się rozwiązać w krótkim ani średnim okresie, nawet jeśli perspektywy wzrostu poprawią się do 2014 r. a ogólnoeuropejskie środki stymulacyjne zaczną przynosić efekty. Bardziej istotny musi stać się europejski rynek pracy jako oferujący naszej sile roboczej możliwości swobodnego przemieszczania się, oferowania umiejętności tam, gdzie są one potrzebne, oraz nabywania umiejętności, aby z nimi wrócić i je rozwijać. Jest niezbędne, by siła robocza pozostawała aktywna, najlepiej wykonując pracę, ew. w niepełnym wymiarze godzin, a jeśli nie, to w ramach edukacji, kształcenia i przekwalifikowywania zawodowego. Należy koniecznie zapewnić skuteczność, długoterminową perspektywę, innowacyjność tej edukacji, a także jej adekwatność do potrzeb rynku pracy. Wiele programów kształcenia i szkolenia jest krótkookresowych i często nie oferują one możliwości znalezienia stałej pracy. Starsi pracownicy, którzy stają się bezrobotni, rzadziej uczestniczą w takich programach. Można by rozważyć bardziej długookresowe podejście, także o wymiarze europejskim, opierając się na wypróbowanych już najlepszych rozwiązaniach europejskich, takich jak program kształcenia dorosłych prowadzony w Szwecji w latach 1997–2002 czy też system dwutorowego kształcenia w Niemczech i Austrii. UE mogłaby być może pomóc w utworzeniu **europejskiej sieci szkolnictwa dla niezatrudnionych pracowników**, aby zaproponować kompleksowy, dwuletni program edukacyjny oferujący możliwość zmiany ścieżki zawodowej, uczestniczenia w wymianie w ramach pracy, szkolenia lub kształcenia w innym państwie członkowskim, poprzez wydawanie **transgranicznych bonów edukacyjnych do szkolnictwa** umożliwiających przenoszenie punktów kredytowych, oraz ostatecznie uzyskania wzajemnie uznawanych kwalifikacji zawodowych.

5.2.2 System taki, o ile uzyska odpowiednie środki i zostanie szeroko zastosowany przez państwa członkowskie w ramach ścisłych przepisów umownych z pracownikami, którzy dobrowolnie zgodzą się przystąpić do takich programów, mógłby przyczynić się do utrzymania w atrakcyjnych warunkach wysokiej liczby długotrwale bezrobotnych, którzy nie mieliby możliwości znalezienia pracy. Miałoby to z pewnością pozytywny wpływ zarówno na te osoby, jak i na ogólny kapitał społeczny państw europejskich.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dziesięć lat po wprowadzeniu euro i co dalej? Gospodarcza i polityczna przyszłość UE a nowy traktat” (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 271/02)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Dnia 12 lipca 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Dziesięć lat po wprowadzeniu euro i co dalej? Gospodarcza i polityczna przyszłość UE a nowy traktat”.

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

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 27 – 22 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i propozycje dotyczące przyszłości euro

1.1 Zdaniem EKES-u powstanie euro oraz UGW było najważniejszym etapem w całym procesie integracji europejskiej. Wpisywało się w strategiczny cel Unii i w wizję, której źródłem była EWWiS i traktaty rzymskie. Był to duży i z odwagą podjęty wysiłek, wyzwanie na przyszłość, które wzbudziło wiele nadziei, do tego stopnia, że wszyscy byli przekonani, iż siła wspólnej waluty przełamie istniejące jeszcze opory, które uniemożliwiły realizację pełnej UGW i unii politycznej, jak powinno to być mieć miejsce. Euro pozostaje jednak ich zapowiedzią.

1.2 Po dwudziestu długich latach stwierdzić jednak trzeba, że tak się nie stało, być może dlatego, że euro przez cały ten okres nie uległo poważnym wstrząsom wewnętrznym ani zewnętrznym lub być może z powodu braku zaufania, jaki ciągle istnieje w Europie między krajami wierzycielami i krajami dłużnikami, co oznacza też brak spójności i brak zaufania do decydentów. I tak wszyscy woleli żeglować po spokojnym morzu i korzystać z istniejącego dobrobytu; zdawało się, że wszystko toczy się gładko, ale był to spokój pozorny. Początek międzynarodowego kryzysu gospodarczego i finansowego, który uderzył w UE, był sygnałem alarmowym. Ujawnił on nagle ograniczenia i **sprzecznosci w strukturze UGW**, odbierając euro potencjał atrakcyjności. Początkowo uważano, że do dobrego funkcjonowania wystarczą niektóre „zasady rachunkowości”, takie jak pakt stabilności; tymczasem nie chodziło tu o problem natury technicznej, lecz gospodarczej i politycznej.

1.3 EKES jest świadomy znaczenia stabilności. Niemniej musi ona dotyczyć nie tylko cen i instytucji finansowych, lecz również polityki i warunków społecznych. Obywatele słusznie odnoszą wrażenie, że zamiast bankom, które odegrały decydującą rolę w kryzysie, to im przypadło płacić najwyższą cenę za kryzys i spłacać dług, i że jest to niesprawiedliwe. EKES jest przekonany, że trwałość polityczna oszczędności budżetowych nie będzie zbyt długa. W niektórych krajach przekroczone już nawet zostały granice.

1.4 Dlatego EKES uważa, że wspólna waluta jest możliwa do utrzymania wyłącznie pod warunkiem, że dokona się konwergencji możliwości gospodarczych krajów strefy euro i zwiększy ich ogólną konkurencyjność, co wymaga zarówno gospodarczego, jak i politycznego zaangażowania. Nie wystarczy podjęcie czasowych działań naprawczych. Należy zatem dokonać skoku jakościowego i połączyć nie tylko walutę i gospodarkę, lecz również politykę, suwerenność, ludzi i zdolność dialogu narodów europejskich. By ożywić wzrost i zatrudnienie, by euro było na nowo postrzegane jako korzystne, a nie szkodliwe rozwiązanie, potrzeba większej integracji politycznej, mniejszego interwencjonizmu państwowego i społecznej gospodarki rynkowej.

1.5 Z niniejszej opinii jasno wynika, że propozycje EKES-u są proaktywne, podczas gdy rozwiązania na czas kryzysu proponowane przez Komisję i Radę mają w większości charakter reakcji. Przypomnijmy na przykład, że traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu kładzie nacisk na stabilność, nie proponując niemniej wspólnych instrumentów finansowych na rzecz ożywienia i zatrudnienia, nawet jeśli porozumienie w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego jest ważnym krokiem naprzód, pomimo braku planu działań na rzecz unii politycznej. Jednak Europa musi przywrócić produkcję bogactwa, by móc rozdzielać je w sprawiedliwy sposób. To najlepszy sposób na ograniczenie protestów. Nie można tylko narzucać oszczędności.

1.6 Zgodnie z tym, co starał się wielokrotnie wskazać, Komitet wzywa do przeprowadzenia realnej analizy projektu europejskiego i euro (by je uratować), na temat ich ograniczeń politycznych i gospodarczych, korzyści i strat z nich wynikających, analizy odpowiedzialności za obecną sytuację. Trzeba działać szybko. Nie ma już czasu na frazesy, oszustwa i bajki. Jest to jedyny sposób, by uniknąć rozpadu podupadającej od pewnego czasu Europy. By osiągnąć ten cel, lepiej byłoby unikać oskarżania o populizm tych, którzy protestują z powodu narzuconych im oszczędności. Europa musi się nauczyć słuchać bez uprzedzeń. Nie może dalej pozostawać głucha.

Propozycje dotyczące uzupełnienia UGW: brakujące ogniwa

Gospodarka

1.7 EKES uważa, że najlepszym sposobem pełnej realizacji UGW, uniknięcia recesji, zmniejszenia długu poszczególnych krajów i ustabilizowania budżetów jest odwrócenie obecnej zasady, na której opiera się kultura gospodarcza UE (stabilność poprzez wzrost), poprzez obranie za główny cel nie oszczędności, lecz wzrostu i promowanie nowego **paktu na rzecz (wspólnego) wzrostu, zatrudnienia i stabilności**, również poprzez włączenie partnerów społecznych (wzrost przez stabilność). Komitet jest przekonany, że:

- i) ożywienia gospodarczego nie można osiągnąć wyłącznie dzięki środkom polityki walutowej (takim jak zapewnianie znacznej płynności systemu bankowego i niskie stopy procentowe) i środkom fiskalnym (obecnie ograniczonym ze względu na konieczność konsolidacji fiskalnej wielu krajów), lecz powinno się je promować m.in. na drodze zwiększenia inwestycji w sektorze alternatywnych źródeł energii i środowiska naturalnego oraz **inwestycji społecznych**, tworząc tym samym popyt na dobra inwestycyjne i usługi ze strony sektora prywatnego, z uwzględnieniem wymagań ze strony rodzin;
- ii) dzięki tej zasadzie możliwe jest **zmniejszenie** bardzo wysokiego **poziomu bezrobocia** i **wygenerowanie dochodów podatkowych koniecznych** do obniżenia długu publicznego oraz deficytów krajowych;
- iii) inwestycje te nie powinny być finansowane jedynie na zasadzie „więcej podatków – większe wydatki publiczne”, lecz za pomocą **obligacji, które przyciągnęłyby światowe nadwyżki zaoszczędzonego kapitału pozbawione możliwości ulokowania**, wspierając tym samym wzrost zarówno w UE, jak i w skali światowej – wzrost, do którego przyczyniałyby się zyski z finansowanych projektów, a nie transfery fiskalne między państwami członkowskimi;
- iv) należy przede wszystkim **zwiększyć zdolności finansowe przedsiębiorstw**, a zwłaszcza MŚP, z których wiele jest obecnie zagrożonych upadkiem, gdyż nie dysponują kredytami bankowymi wystarczającymi do zagwarantowania zakupu komponentów i materiałów, również dlatego, że banki centralne wymagają nadmiernych gwarancji od banków, które udzielają kredytów MŚP;
- v) trzeba promować inwestycje publiczne, by w najbliższym czasie stworzyć warunki sprzyjające wzrostowi, i przeprowadzać je w ramach operacji pozabudżetowych, odwołując się do złotej reguły budżetowej tzn. systemu wspólnych zasad, które uwzględniają także poziom zadłużenia prywatnego krajów, zanim zostaną wprowadzone euroobligacje ⁽¹⁾.

1.8 Konieczne jest prowadzenie **polityki symetrycznej**, by nadać **euro stabilny charakter** i zmniejszyć różnice między gospodarkami poszczególnych krajów dzięki realizacji solidarnego planu przekazywania środków na inwestycje do krajów o słabszej gospodarce, dzięki ukierunkowanym projektom i, w razie konieczności, transferom budżetowym, a także integracji rynku pracy i polityki socjalnej, czyli działając w ramach dostosowań symetrycznych: wspólnych środków na ratowanie upadających banków, europejskich gwarancji depozytowych, obligacji unijnych, euroobligacji, wspólnych polityk, by zmniejszyć deficyt zewnętrzny UE itd. (utworzenie wspólnego funduszu kompensacyjnego i dostosowawczego).

1.9 Konieczne jest **stworzenie rządu gospodarczego UE**, poprzez zmianę obecnej metody koordynacji polityki, która nie przyniosła zadowalających rezultatów i przekształcenie eurogrupy w organ, który decyduje większością głosów, stając się tym samym rzecznikiem euro; nie da się utrzymać sytuacji, w której istnieje unia walutowa i unia bankowa, a polityka gospodarcza prowadzona jest osobno. Natomiast wspólne zarządzanie (jak w wypadku pakietu fiskalnego) na szczeblu makro i mikro (zainicjowanie pakietu przemysłowego) może ukierunkować politykę gospodarczą i fiskalną na dążenie do wzrostu, zatrudnienia i włączenia społecznego.

1.10 Konieczne jest stworzenie **wspólnego budżetu** strefy euro, rzecz jasna na wspólnych zasadach, poprzez ujednolicenie polityki handlowej i bilansów płatniczych, które obecnie są bardzo różnorodne, oraz dalsze prowadzenie konsolidacji fiskalnej poprzez oddziaływanie na strukturę działań przynoszących efekt mnożnikowy, by uwolnić zasoby mogące przyczynić się do wzrostu i zatrudnienia, a także poprzez reformy prowadzące do zwiększenia wydajności (w krajach o najsłabszej gospodarce) ⁽²⁾.

1.10.1 Konieczne jest jednak ograniczenie lub złagodzenie obecnych środków oszczędnościowych w krajach najbardziej zadłużonych i promowanie wzrostu popytu w krajach będących wierzycielami. Państwa członkowskie muszą oddziaływać w zależności od sytuacji na zadłużenie i reformy strukturalne oraz na wzrost poprzez solidarny i konkretny plan działania UE, aby zwiększyć zatrudnienie i sprawiedliwość społeczną. Nie można dorzucać środków oszczędnościowych do recesji, jak czyni to właśnie UE: łączenie redukowania deficytu z ograniczaniem kredytowania ma szkodliwe skutki dla gospodarki.

Waluta i finanse

1.11 Potrzebny jest system, który będzie mógł zamortyzować błędy i słabości poszczególnych krajów, który będzie wspierał proces reform i ograniczył różnice gospodarcze oraz brak równowagi między krajami strefy euro, także za pomocą polityki monetarnej.

⁽¹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10.

⁽²⁾ Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 44.

1.12 Sam **EBC** odczuwa ograniczenia UGW. Na mocy Traktatu EBC został zobowiązany do realizacji **jednej, niemal federalnej, polityki walutowej, podczas gdy gospodarki krajowe różnią się między sobą** i występują wśród nich duże nierówności. Jak już wspomniano, wymagało to i nadal wymaga działań korygujących ze strony UE. Pozwoliłyby one uniknąć nadmiernego ryzyka i przyczyniłyby się do większej skuteczności i sprawiedliwości działań podejmowanych przez EBC z myślą o stabilności cen. W ten sposób zmniejszono by istniejące zakłócenia i nierówności, które – jeśli się utrzymają – mogą podważyć sam fakt istnienia jednolitej waluty, czego przejawem był niedawny kryzys zadłużeniowy, którego udało się uniknąć jedynie dzięki zdecydowanej interwencji gubernatora EBC. Działania na rzecz integracji gospodarczej, która jest opóźniona w stosunku do integracji walutowej, są konieczne, przynajmniej dopóki nie uda się przezwyciężyć obecnego braku mandatu EBC oraz deficytu politycznego UE.

1.12.1 Rola EBC jest obecnie przeceniana. By lepiej wywiązywać się ze swej roli i działać na równych warunkach, EBC powinien spełniać te same funkcje i mieć ten sam mandat, co amerykański Bank Rezerwy Federalnej (Fed), w tym odgrywać rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji, aby ograniczyć różnice w oprocentowaniu. Należy zatem uwzględnić całościowy mandat umożliwiający EBC, kiedy to konieczne, pobudzanie wzrostu.

1.12.2 Obecnie trwa debata między bankami centralnymi na temat strategii, jakie należy zastosować, by przywrócić wzrost. Chodzi o dyskutowaną od dawna kwestię stosunku oszczędności budżetowej/wzrost, czyli inflacja/wzrost i wzrost/zatrudnienie. Wystarczy przypomnieć, że Fed, by wypełnić swój mandat i obniżyć poziom bezrobocia do 6 %, wprowadza na rynek 85 mld dolarów miesięcznie (jak się zdaje, podobną politykę przygotowuje do wprowadzenia także Bank Anglii). Sytuacja ta osłabia EBC, który – w porównaniu z bankami centralnymi – nie ma do czynienia z rządem ani z budżetem. Dotyczy ona także kontroli stosunków między walutami. EBC powinien także ponosić odpowiedzialność za politykę dotyczącą kursów wymiany walut, z uwzględnieniem praw Rady, która zgodnie z Traktatem zawiera formalne porozumienia co do systemu kursów wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich.

1.12.3 Innym istotnym elementem UGW jest kwestia **długu**. W tej sprawie EKES sformułował już dokładne propozycje, by wycofać z rynku 60 % długu krajów i uniknąć w ten sposób spekulacyjnych skutków rynku dla strefy euro⁽³⁾. Jest oczywiste, że przy pełnej UGW i ze wspólnym budżetem strefy euro można przewidzieć także różne formy emisji wspólnych obligacji (co rzecz jasna należy uczynić w ramach wspólnego budżetu strefy euro).

1.13 Jeśli chodzi o całość systemu finansowego i bankowego, EKES uważa, że należy uzupełnić, w ściśle niezbędnym, lecz krótkim czasie, wszelkie aspekty przepisów wprowadzanych

przez UE⁽⁴⁾. Są to jedne z najskuteczniejszych i najważniejszych instrumentów dla UGW i jej stabilności oraz dla rynku wewnętrznego.

Aspekt polityczno-instytucjonalny

1.14 Zdaniem EKES-u przyszłość UE i jej struktury instytucjonalnej należy uwolnić od schematów odnoszących się do „modelu ideologicznego”, nawet jeśli najwłaściwszy wydaje się model federalny, i skupić się na aspektach funkcjonalnych i konkretnych, by pozostała żywa sama idea Europy. Europy, która stawia człowieka i solidarność w samym centrum swych podstawowych celów, wokół których kręci się gospodarka, a nie na odwrót. Nadszedł czas, by rozpocząć prace nad urzeczywistnieniem **unii politycznej, gospodarczej i społecznej**. Skromne i niedostateczne wysiłki podejmowane przez Radę, choć są godne uznania, to naprawdę niewiele. Trzeba zaprzestać działań egoistycznych, zaniechać „utopii interesów”, która zdaje się opanowywać Europę, i skierować się w stronę solidarności, wstrzymać lub złagodzić politykę oszczędnościową, by zmniejszyć cierpienia, a w samym centrum inicjatyw ponownie postawić pracę i wzrost.

1.15 Należy zatem dążyć do konwergencji w stronę **unii politycznej** i społecznej, by dopełnić UGW z myślą o realizacji wyżej wymienionych propozycji. Należy sprawić, by proces decyzyjny stał się bardziej demokratyczny (decyzje podejmowane większością głosów) i przejrzysty w trosce o pozytywną realizację integracji, mniej nierówności i wspólne zarządzanie suwerennością, dzięki czemu zmniejszone zostaną różnice występujące w procesie integracji. Spowodowałoby to także, że UE będzie mówić jednym głosem w organizacjach międzynarodowych.

1.16 **Nowy traktat:** zdaniem EKES-u znaczna część propozycji o charakterze gospodarczym zawartych w niniejszej opinii może zostać zastosowana bez zmiany Traktatu. Tam, gdzie to konieczne, można skorzystać ze wzmocnionej współpracy między krajami akceptującymi te propozycje (tak, jak uczyniono w wypadku pakietu fiskalnego), także po to, by podjąć szybkie działania i uniknąć ryzyka ewentualnego rozwiązania UE pod wpływem nowych ataków z zewnątrz i z powodu podtrzymywania polityki oszczędności budżetowych. Inną możliwością na drodze do pogłębionej integracji byłoby udzielenie mandatu konstytucyjnego następnemu Parlamentowi Europejskiemu – propozycję tę można by poddać pod ogólne referendum równocześnie we wszystkich zainteresowanych krajach.

Arena międzynarodowa

1.17 Wydarzenia w Europie wywołują **konsekwencje na arenie międzynarodowej** i odwrotnie. Dlatego też konieczne są skuteczniejsze organy międzynarodowe o większych zdolnościach decyzyjnych, tak by zapewnić bardziej kompleksowe **zarządzanie w skali globalnej**. W tym kontekście UE powinna posiadać jedno przedstawicielstwo, przynajmniej jeżeli chodzi o strefę euro. Zwłaszcza grupa G-20 powinna mieć możliwość powołania komitetu ekonomiczno-społecznego ds. rozwoju na świecie, podejmowania działań za pomocą zachęt podatkowych.

⁽³⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68 oraz Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 34.

1.18 Jednak tylko inne ramy polityczne, bardziej spójne i demokratyczne, mogą przyczynić się do lepszego zarządzania wewnętrznego i do skuteczniejszego zarządzania zewnętrznego sprawami UE, by na szczeblu międzynarodowym zajmowała ona jednolite stanowisko. Zwłaszcza jeśli chodzi o stosunki między walutami, aby uniknąć szkód dla gospodarki UE, i stosunki między gospodarkami na szczeblu światowym, szczególnie z krajami rozwijającymi się.

1.19 W charakterze podsumowania, oto **cztery propozycje**, by dokończyć budowę strefy euro:

- i) rząd gospodarczy UE (na rzecz wzrostu, zatrudnienia, spójności gospodarczo-społecznej); wspólny budżet strefy euro i redukcja różnic gospodarczych między krajami strefy euro;
- ii) rząd walutowo-finansowy: wzmocnienie mandatu EBC, uzupełnienie rynku wewnętrznego dla sektora finansowego i banków;
- iii) unia polityczna i społeczna;
- iv) wzmocnienie międzynarodowej roli UE oraz zarządzanie w skali globalnej.

2. Wprowadzenie

2.1 UE przechodzi obecnie szczególnie trudny i niebezpieczny okres, który może wywołać negatywne konsekwencje znacznie wykraczające poza już widoczne skutki gospodarcze i społeczne. W niniejszej opinii z inicjatywy własnej omówiono szereg kwestii, między innymi potrzebę respektowania zobowiązań w zakresie spójności gospodarczej i społecznej przyjętych już na mocy traktatu, propagowania nowej polityki gospodarczej i walutowej na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz bardziej proaktywnej polityki innowacji, ustanowienia europejskiego funduszu kapitału ryzyka dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także działania na rzecz przyszłości UE ⁽⁵⁾.

2.2 W UE mamy do czynienia z dużymi interesami gospodarczymi, które – zamiast się ze sobą zbiegać – są sobie przeciwstawne. Waluta euro nie ponosi żadnej odpowiedzialności za to, co się dzieje ⁽⁶⁾. Jest to waluta, którą przez długi czas pozostawiano samej sobie i która nadal czeka na to, aż „przeciwnicy” (rządy) zdecydują się, co zrobić.

2.3 EKES ma obowiązek zareagować na te wyzwania, przemawiając w sposób szczery i jasny odzwierciedlający dużą dalekowzroczność, nie ukrywając faktów i mając świadomość, o co i na jakim szczeblu toczy się gra. Za pośrednictwem niniejszej

opinii, unikając nieudomówień, pragnie wnieść czynny wkład w pełną realizację UGW i w przezwyciężenie kryzysu w interesie pracowników, przedsiębiorstw i obywateli UE, a zwłaszcza strefy euro, która dotkliwiej odczuwa skutki obecnego kryzysu.

3. Traktat z Maastricht: polityka walutowa i spójność

3.1 Unia walutowa

3.1.1 Przyjęcie wspólnej waluty byłoby optymalne dla krajów narażonych na wstrząsy symetryczne lub posiadających mechanizmy absorpcji wstrząsów asymetrycznych. Badania empiryczne wykazują, że prawdopodobieństwo wstrząsów asymetrycznych jest w Europie wyższe niż w Stanach Zjednoczonych. Na asymetryczne wstrząsy w poszczególnych państwach strefy euro nie może oczywiście reagować jednolita polityka monetarna EBC, którego głównym celem jest stabilność cen w unii walutowej. W tym celu potrzebny jest inny, wystarczająco skuteczny mechanizm równoważenia tych wstrząsów. Wspólna polityka walutowa EBC będzie dla członków strefy euro tym mniej odpowiednia, im niższa jest mobilność czynników produkcji, otwartość gospodarek, synchronizacja cykli gospodarczych, dywersyfikacja produkcji oraz integracja finansowa, im niższa jest wysokość wzajemnej wymiany handlowej, im mniej elastyczny jest rynek pracy i im wyższe są różnice w wysokości inflacji pomiędzy gospodarkami poszczególnych państw. Im słabiej będą funkcjonować mechanizmy adaptacyjne redukujące negatywne wpływy asymetrycznych wstrząsów (elastyczność cen i płac, mobilność pracowników i kapitału ponad granicami państw członkowskich czy federalizm fiskalny), tym gorzej dane państwo będzie sobie radzić z utratą własnej polityki walutowej.

3.1.2 UGW stanowi być może główny, lecz nie jedyny filar traktatu z Maastricht. Inspiracją do stworzenia unii po upadku muru berlińskiego były, oprócz gospodarki, głównie względy polityczne. Wiele krajów przyglądało się tej nowej sytuacji z zaskoczeniem i obojętnością, także wobec niemal natychmiastowego wchłonięcia Niemiec Wschodnich i ustanowienia parytetu między marką NRD i marką RFN (1 = 1), na co przystał Bank Federalny. Zdecydowano się raczej na odłożenie pełnej realizacji UGW na później, wzbudzając powszechne oczekiwanie, które później okazało się złudne, że unia walutowa pociągnie za sobą unię polityczną, a euro stanie się motorem Europy federalnej. Tak się jednak nie stało.

3.1.3 Unia miała nie tylko stanowić gwarancję dla euro i umożliwiać strefie euro przemawianie jednym głosem, lecz również uzupełniać jego braki. Uważano natomiast, że aby całość sprawnie funkcjonowała, wystarczy kilka zasad, takich jak pakt stabilności, któremu towarzyszyły arbitralne parametry, a jego specyficzne samoodniesienia uznano za niezawodne, lecz nigdy nie zadziałały one zgodnie z oczekiwaniami. Również uprawnienia EBC są jednokierunkowe, bardziej ograniczone w porównaniu z uprawnieniami innych banków centralnych. Sprzeczności ujawniły się wraz z kryzysem finansowym, który dostrzeżono w UE z poważnym opóźnieniem, a następnie wraz z kryzysem zadłużeniowym, który pozbawił euro całego splendoru oraz mocy cudotwórczej, o jakich mówiono w chwili jego powstania. Zmniejszyła się tym samym jego siła przyciągania, i to do tego stopnia, że dzisiaj postrzegane jest ono jako zagrożenie czy też pretekst mający uzasadnić politykę oszczędnościową.

⁽⁵⁾ Dz. U. C 143 z 22.5.2012, s. 10.

⁽⁶⁾ „Mówienie i pisanie obecnie o rzekomym kryzysie euro jest tylko bezmyślną paplaniną” (Helmut Schmidt).

3.2 Polityka ta zagraża **spójności gospodarczej i społecznej**, która jest kolejnym filarem Jednolitego aktu europejskiego i traktatu z Maastricht wymagającego, by celem UE był **wysoki wskaźnik zatrudnienia i wysoki poziom życia**. Cel ten w obecnym kontekście kryzysu faktycznie zniknął z agendy działań europejskich. Choć niedawno powrócono do niego, przynajmniej w wypowiedziach, pozostał on bez instrumentów wdrażania i, co za tym idzie, bez praktycznego wpływu na gospodarkę realną i zatrudnienie.

4. 10 pierwszych lat euro

4.1 Korzyści

4.1.1 Do 2008 r. UGW funkcjonowała dosyć dobrze z walutowego punktu widzenia w wypadku państw należących do strefy euro i cechowała się: uproszczeniem handlu, wyeliminowaniem ryzyka walutowego i dewaluacji konkurencyjnej, stabilnością cen (inflacja wynosiła rocznie średnio 2,03 %), jeśli nie liczyć nadmiernych skoków cen w niektórych krajach w chwili wprowadzenia nowego systemu, zmniejszeniem i konwergencją oprocentowania długu (do 2009 r.), wzrostem i zatrudnieniem (stworzono 14,5 mln nowych miejsc pracy) ⁽⁷⁾, równowagą całego salda obrotów bieżących, stosunkiem zadłużenia do PKB niższym niż w Japonii i USA, ograniczonym kursem walutowym wobec dolara (ponad 30 %) ze względu na słabsze gospodarki.

4.1.2 Jest to ogólny obraz sytuacji. Jednak przedstawia się ona inaczej, jeżeli weźmiemy pod uwagę sytuację poszczególnych krajów. Największe korzyści odniosły głównie te kraje, na których gospodarce opierały się parametry towarzyszące narodzinom euro, co pobudziło wzrost i wydajność, doprowadziło do dynamicznego rozwoju eksportu (w samych tylko Niemczech o około 2 mld dolarów od 2000 r.) i związanego z nim bilansu płatniczego ⁽⁸⁾, podczas gdy inne kraje odniosły tylko częściowe korzyści lub wręcz na tym straciły, głównie z powodu asymetryczności systemu związanego z jednolitą walutą, tak dalece, że kraje wykazujące deficyt są zobowiązane do korekt, podczas gdy te, które mają nadwyżkę – nie. Należy wziąć pod uwagę różne reakcje poszczególnych krajów na warunki powstałe w wyniku wprowadzenia euro.

4.2 Koszty

4.2.1 Należy wziąć pod uwagę koszty związane z różnicami w konkurencyjności poszczególnych krajów, a także z utratą suwerenności w kwestii polityki makroekonomicznej, kursu walutowego i dewaluacji konkurencyjnej itp.

4.2.2 Wraz z kryzysem, przy braku odpowiedniej i pełnej UGW, pojawiły się również inne koszty, takie jak transfer

pasywów bankowych do budżetów publicznych i wzrost długu, którym towarzyszyły pogłębiające się trudności najbardziej zadłużonych krajów. Z sytuacji tej Unia wyszła podzielona na dwie części: po jednej stronie są kraje będące wierzycielami, a po drugiej – kraje będące dłużnikami, które coraz bardziej upodabniają się do krajów trzeciego świata. Kraje będące wierzycielami powodują pogłębianie się ubóstwa Południa – i nie tylko – i większe bogactwo Północy. Za przykład wystarczą nadwyżki zgromadzone przez Niemcy, nie dzięki wewnętrznym systemom rachunkowości strefy euro (w tym wypadku budżet UE byłby zrównoważony!), lecz dzięki nadwyżkom wobec zagranicy, które są tak duże, że w dłuższej perspektywie mogą narazić samych Niemców na ryzyko finansowe, które zaszkodzi ich własnej gospodarce.

4.3 Kwestie problematyczne

4.3.1 Trudności strukturalne i słabości systemu zarządzania polityką walutową są różnorodne: ograniczenia paktu stabilności i wzrostu, który pewne kraje starały się zlikwidować, gdy stwarzał im problemy (Niemcy, Francja i Włochy); brak monitorowania wskaźników wydajności; brak instrumentów zarządzania kryzysem; koszty pozostania w strefie euro; ryzyko systemowe; brak równowagi gospodarczej między krajami; utrzymanie suwerenności podatkowej i budżetowej państw narodowych.

4.3.2 Ryzyko związane z kursami wymiany walut i konkurencyjną dewaluacją nie zniknęło jednak między państwami członkowskimi należącymi i nienależącymi do strefy euro. Chodzi tu zwłaszcza o Zjednoczone Królestwo: w stosunkowo krótkim okresie może dojść do spadku kursu funta do euro, co podważa zasadę równych szans, która powinna obowiązywać na jednolitym rynku.

4.3.3 Z gospodarczego punktu widzenia najpoważniejszym problemem są zakłócenia równowagi gospodarczej, które pojawiły się już przed 2000 r. Jest to sytuacja, która odbiła się na najsłabszych krajach, powodując prawdziwe szoki asymetryczne, którym sprzyjał również masowy przepływ kapitału do Niemiec. Są to szoki asymetryczne, którym EBC nie może stawić czoła za pomocą swoich obecnych instrumentów. Kolejny problem dotyczy kontekstu międzynarodowego i ujawnił się dopiero wraz z kryzysem finansowym ⁽⁹⁾.

4.3.4 Niemniej największym błędem było myślenie, że wspólna waluta może istnieć bez ograniczania suwerenności państw, nie tylko budżetowej, lecz zwłaszcza osobnego zarządzania długiem oraz systemu bankowego i finansowego, który zachował charakter krajowy, wraz z systemem nadzoru.

⁽⁷⁾ Choć przy różnych stopach (średni wzrost 1,6 % między rokiem 2001 a 2006), podczas gdy w trzech państwach UE-15 poza strefą euro wynosił 2,6 %. To samo dotyczy stopy bezrobocia w tych państwach, gdzie była ona niższa o 3 %.

⁽⁸⁾ „W rzeczywistości wszystkie nasze nadwyżki są dla innych deficytem. Nasze kredyty u innych są ich długiem” (H. Schmidt).

⁽⁹⁾ Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 10 oraz Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10.

4.3.5 Wreszcie najpoważniejszym błędem politycznym było stworzenie euro bez wspólnej siedziby i jednolitego głosu, niezależnie od faktu, że EBC podejmuje sporadyczne wysiłki w celu zaradzenia tym brakom. W ten sposób EBC przeszedł od autonomii zapisanej w traktacie do przyjęcia na siebie zastępczej roli politycznej, by uniknąć szkód dla wspólnej waluty i UE ⁽¹⁰⁾, podobnie jak wzrost uwydatnił rolę najsilniejszego kraju.

4.3.6 EKES uważa jednak, że euro będzie łatwiejsze do utrzymania pod warunkiem konwergencji wyników gospodarczych krajów strefy euro, co przyczyni się do bardziej jednolitego wzrostu, i pod warunkiem stworzenia unii politycznej, która sprawi, że różnice te będą możliwe do przyjęcia, gdyż **nie jest to problem rachunkowy, lecz polityczny**, przy czym chodzi tu również o demokrację i sprawiedliwsze ważenie głosów w różnych organach decyzyjnych. Podkreślanie wyłącznie aspektu ekonomicznego i rachunkowego jest iluzją i błędem, na który nie możemy sobie już pozwolić.

5. Kontekst międzynarodowy

5.1 Obecne wydarzenia w Europie mają również konsekwencje na arenie międzynarodowej i odwrotnie. Gospodarki, zadłużenie, finanse, handel, relacje między walutami itp. są ze sobą ściśle powiązane. Chodzi tu zwłaszcza o jeszcze silniejsze powiązanie między gospodarkami po obu stronach Atlantyku, które było takie przynajmniej do 2009 r. Dzisiaj jednak gospodarka USA przechodzi ożywienie, a gospodarka UE – recesję, częściowo z powodu zastosowania odmiennych teorii ekonomicznych, a także ze względu na różnice w rolach odgrywanych przez FED i EBC.

5.2 Jeżeli chodzi o całą światową gospodarkę, konieczne byłyby jednak skuteczniejsze organy międzynarodowe o większej zdolności decyzyjnej, które zapewniłyby bardziej kompleksowe **zarządzanie w skali światowej** (MFW, Bank Światowy, MOP, WTO). Natomiast grupa G-20 wymagałaby większej strukturyzacji, by móc podejmować wiążące decyzje, na przykład powinna powołać komitet ekonomiczno-społeczny ds. rozwoju na świecie, podejmować działania za pomocą zachęt podatkowych i kierować relacjami między walutami, aby ograniczyć dyskryminację w dziedzinie handlu, również dzięki większym możliwościom interweniowania ze strony EBC.

5.3 **Nadwyżki oszczędności w skali globalnej.** Wzrost jest w istocie niezbędny również dla pozostałej części światowej gospodarki. Alarm wszczęty przez MFW, nawołujący Europę, by oprócz środków na rzecz ograniczenia zadłużenia i deficytu przedsięwzięła również środki mające na celu ożywienie wzrostu, jest uzasadniony i stosowny do chwili. Na szczeblu światowym istnieją nadwyżki oszczędności, które nie mogą zostać ulokowane w inwestycjach. W rzeczywistości nadaremnie próbowano znaleźć możliwości inwestycyjne dla funduszy *private equity*, których wartość wynosi prawie 2 bln

dolarów USA ⁽¹¹⁾. Główny państwowy fundusz majątkowy w Norwegii zmniejsza udział inwestycji europejskich z ponad połowy do dwóch piątych ⁽¹²⁾. W 2011 r. główny państwowy fundusz majątkowy w Azji China Investment Corporation odnotował stratę z inwestycji w instrumenty *private equity*, zmniejszył swój portfel prywatnych papierów wartościowych z połowy do jednej czwartej i poszukuje długoterminowych możliwości inwestycyjnych w sektorze publicznym, a nie prywatnym ⁽¹³⁾.

6. Bieżące działania w UE

6.1 **EFSS/EMS:** wobec wybuchu kryzysu, który przerodził się następnie w ataki spekulacyjne na euro, gdy nie podejmowano żadnych działań przeciw spekulantom, Unia starała się reagować na różnych frontach. Przykładem jest ewentualne wzmocnienie funduszu ratunkowego poprzez przyznanie mu licencji bankowej, co uczyniłoby z niego skuteczny, aczkolwiek ograniczony instrument pomocy dla państw zagrożonych bankructwem nie z własnej winy przeciw spekulacji papierami dłużnymi banków i długami, chociaż nie byłby on rozwiązaniem kryzysu.

6.2 **Unia bankowa** jest jednym z jego filarów. Niemożliwe jest w dłuższej perspektywie zachowanie obszaru o wspólnej walucie oraz siedemnastu rynkach finansowych i rynkach długu, zwłaszcza gdy kryzys pogłębił segmentację krajową. Unia bankowa staje się zatem niezbędna i priorytetowa dla wzajemności ryzyka, ochrony oszczędzających, także poprzez procedurę postępowania likwidacyjnego, przywrócenia zaufania do systemu, który przestał funkcjonować, i do ponownego wprowadzenia do obiegu finansowania dla przedsiębiorstw we wszystkich krajach, w zależności od liczby ludności, a nie od wielkości banków, zapobiegając przekazaniu płynności do krajów, które uważa się za mniej ryzykowne, i zmniejszając rozpiętość stóp procentowych. Unia przyczyniłaby się ponadto do zmniejszenia ryzyka systemowego i do przerwania powiązania między długiem publicznym a bankami. Nie wolno także zapominać o tym, że euro powstało w chwili, gdy systemy bankowe były rozdzielone, co jest znaczną słabością. Wynika to w dużej mierze z faktu, że systemy bankowe niektórych silnych krajów są w znacznym stopniu systemami publicznymi.

6.3 **Europejski nadzór bankowy** stanowi uzupełnienie bieżących działań. Leży on w gestii UE i jest sprawowany bezpośrednio przez jeden organ. By dowieść, że Europa wnosi istotną wartość dodaną, konieczne jest dążenie do większej przejrzystości działalności bankowej, zapobieganie konfliktom interesów i nieprawidłowym praktykom, takim jak manipulowanie stopami procentowymi LIBOR. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję ustanowienia jednego mechanizmu nadzoru pod egidą Europejskiego Banku Centralnego, który obejmowałby całą strefę euro i byłby dostępny dla wszystkich państw członkowskich ⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Bain & Company Global Private Equity Report for 2012.

⁽¹²⁾ Reuters (2012) – państwowy fundusz majątkowy w Norwegii o wartości 610 mld dolarów USA zmniejszy swoją ekspozycję w Europie, 30 marca 2012 r.

⁽¹³⁾ http://www.upi.com/Business_News/2012/07/25/Chinas-sovereign-wealth-fund-reports-loss/UPI-38111343274421/#ixzz2AcHv3HNp

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 34.

⁽¹⁰⁾ „Euro może nasilić napięcia polityczne między członkami UW do tego stopnia, że sytuacja sprzyjać będzie nowym konfliktom, również militarnym” (Martin Feldstein i Milton Friedman).

6.4 EKES ocenia pozytywnie nowy program OMT (bezwartunkowych transakcji monetarnych), który umożliwia EBC zakup obligacji skarbowych na rynku wtórnym, by powstrzymać spekulacje i zmniejszyć różnice w zadłużeniu państw członkowskich, a tym samym w euro. Wraz z pozostałymi niekonwencjonalnymi środkami polityki walutowej, które przyjęto (podobnie jak inne środki w przeszłości) w celu przeciwdziałania kryzysowi finansowemu, stanowi punkt zwrotny dla polityki EBC, nawet jeśli podąża w dobrym kierunku i jest zgodny z duchem traktatu. Również w tym wypadku chodzi jednak o nierozstrzygające instrumenty techniczne, które dają rządowi i UE czas na przyjęcie koniecznych środków.

6.5 EBC

6.5.1 Celem EBC jest „utrzymanie stabilności cen”, co wymaga zachowania niezależności politycznej, czyli EBC nie może „zwracać się o instrukcje ani ich przyjmować” od rządów lub UE. Jest to prawidłowy status, nawet jeśli w traktacie powierza się Radzie zadanie zawierania porozumień w sprawie kursu wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich⁽¹⁵⁾. W razie braku takich porozumień lub w okresach między nimi EBC powinien traktować politykę dotyczącą kursu wymiany jako część swych kompetencji. EBC ma także wtórne cele, taki jak np. przyczynianie się do stabilności finansowej, nawet jeśli jego działania w trakcie kryzysu są powiązane z celem pierwotnym, gdyż w znacznej mierze wynikają one z konieczności przywrócenia skutecznego mechanizmu przekazywania polityki walutowej, co prowadzi do utrzymania stabilności finansowej wszystkich krajów strefy euro.

6.5.2 W odniesieniu do tendencji cenowych należy przypomnieć, że jeśli chodzi o kryteria z Maastricht, pojawia się pytanie, czy kryterium inflacji powinno być wyliczane w oparciu o średnią inflację trzech państw UE o najlepszych wynikach, a nie w oparciu o średnią dla strefy euro.

6.5.3 Ogólnie mandat EBC jest bardziej ograniczony w porównaniu z uprawnieniami banków centralnych. Po pierwsze, EBC nie ma mandatu w zakresie utrzymania wzrostu i zatrudnienia, jak to jest w przypadku Rezerwy Federalnej, nawet jeśli ich polityki walutowe są do siebie podobne. Występują jednak znaczne różnice między Stanami Zjednoczonymi (scentralizowany system fiskalny) a UE, jeśli chodzi o wdrażanie polityki budżetowej. Ponadto obecnie rola EBC, który jest **pożyczkodawcą ostatniej instancji** (*lender of last resort*), ogranicza się do systemu bankowego i nie obejmuje rządów (rząd UE), co jest charakterystyczne w kontekście krajowym i co powinno zostać umożliwione w kontekście pełnej UGW. Oprócz tego jedna polityka walutowa EBC komplikuje się wobec znacznych rozbieżności i dysproporcji gospodarczych między poszczególnymi krajami tego obszaru, w sytuacji gdy UE nie podejmuje działań korygujących.

6.5.4 Pozytywne jest jednak to, że **zasada „jedności” strefy euro** skłoniła EBC do stwierdzenia, że euro jest „nieodwracalne”, i jak było widać, umożliwiła mu – po trudnej konfrontacji – przyjęcie środków mających na celu ograniczenie rozpiętości (*spread*) między stopami procentowymi od długu różnych krajów dzięki możliwości zakupu obligacji na rynku wtórnym. Działania te wymagają, równoległe do ożywienia wzrostu, europejskiego planu zmniejszenia zadłużenia, który towarzyszyłby planom poszczególnych państw⁽¹⁶⁾.

6.5.5 Służy to przynajmniej zmniejszeniu zakłóceń konkurencji poprzez stopę finansowania długu i inwestycji: jest to dzisiaj wciąż prawdziwe zróżnicowanie finansowe, które pogłębia już istniejący brak równowagi, między innymi bilansu płatniczego.

6.5.6 EKES uważa ponadto, że konieczne jest ponowne rozważenie również kwestii **warunków postawionych przez EBC i UE**. Niedopuszczalne jest zapewnianie bankom płynności o bardzo niskiej stopie procentowej bez postawienia żadnych warunków, np. jeśli chodzi o przeznaczenie środków. W istocie, przynajmniej część środków powinna zostać skierowana na inwestycje, podczas gdy krajom stawia się bardzo surowe warunki zakupu obligacji skarbu państwa przez EBC (WTO), nawet jeśli chodzi tu o odrębną kwestię. Uzasadnia się to przede wszystkim potrzebą zareagowania na logikę „rynku”, który jest zafałszowany, pozbawiony skrupułów i anonimowy i podlega nagłym zmianom, a z rynkiem ma niewiele wspólnego⁽¹⁷⁾. UE nie może brać udziału w grze polegającej na narzuceniu obywatelom i przedsiębiorstwom dużych oszczędności i surowej dyscypliny w okresie kryzysu, a neutralności dla inwestorów/spekulantów, którzy ukrywają się za bankami inwestycyjnymi i międzynarodowymi funduszami inwestycyjnymi, pomimo stanowczej obrony przez gubernatora EBC w stosunku do euro, w chwili krytycznego ataku na nie.

6.5.7 Działania EBC powinny wspierać sprawiedliwie gospodarkę różnych krajów, by zmniejszyć istniejące zakłócenia i zaburzenia równowagi przy użyciu obecnych instrumentów i ostatecznie wyjść poza obecny mandat oraz przezwyciężyć deficyt polityczny UE. Można by np. ożywić rynek międzybankowy w niektórych krajach strefy euro poprzez negatywne stopy na depozyty *a vista* w EBC.

6.5.8 EKES jest przekonany ponadto, że należy w najbliższym czasie rozwiązać kwestię **długu**⁽¹⁸⁾ zgodnie z jego propozycją, co wymaga działań ze strony EBC i Rady.

⁽¹⁶⁾ Dz.U C 143 z 22.5.2012, s. 10.

⁽¹⁷⁾ „Rynki nie służą obywatelom, lecz działają przeciwko nim. Naszym zadaniem jest zaszczepienie w rynkach i finansach ducha solidarności gospodarki społecznej” (Angela Merkel, kanclerz Niemiec).

⁽¹⁸⁾ Dz.U C 143 z 22.5.2012, s. 10.

⁽¹⁵⁾ Art. 219 TFUE.

6.5.9 Komitet uważa, że dobrze byłoby również nadać większą przejrzystość decyzjom EBC. Można by np. publikować wyniki głosowania po posiedzeniach Rady Prezesów w celu zwiększenia odpowiedzialności prezesów narodowych banków centralnych państw członkowskich unii walutowej. Skłaniałoby to ich do decydowania na podstawie ogólnych warunków gospodarczych w strefie euro, a nie rozwoju sytuacji w gospodarkach krajowych.

6.5.10 Kolejnym problemem, do którego należy nawiązać, jest system głosowania Rady Prezesów EBC⁽¹⁹⁾, zwłaszcza jeśli chodzi o dysproporcję pomiędzy prawem do głosowania a wkładem finansowym państw członkowskich. Problem ten uwidocznił się już w związku z systemem płatności w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) i mógłby ponownie wystąpić w przyszłości, np. w kontekście unii bankowej.

7. Przyszłość gospodarcza UE: Unia gospodarcza i społeczna – wzrost i zatrudnienie

7.1 Zdaniem EKES-u konieczne jest **ożywienie oparte na inwestycjach ekologiczno-społecznych**⁽²⁰⁾. Komitet jest przekonany, że sama stabilność nie zapewni ożywienia, które jest zależne od zaufania zarówno ze strony przedsiębiorstw, jak i konsumentów. Zważywszy na ograniczone oczekiwania sektora prywatnego i niewykorzystany potencjał, przedsiębiorstwa nie mogą polegać na przyszłych zyskach z obecnych inwestycji. Jeżeli zaś obywatele nie mają pewności co do utrzymania lub znalezienia miejsca pracy, to wolą oszczędzać czy też zmniejszać swój dług, zamiast wydawać. Wyższa stopa bezrobocia jedynie poszerza grono osób, które nie mogą sobie pozwolić na wydatki.

7.2 Zatem by wzbudzić zaufanie przedsiębiorstw i obywateli, ożywienie musi się opierać na inwestycjach na wzór amerykańskiego „nowego ładu”⁽²¹⁾. W tym względzie podstawowymi kryteriami są kryteria przyjęte przez EBI w amsterdamskim programie działań specjalnych (z 1997 r.), który dał mu uprawnienia do promowania spójności i konwergencji w sektorze opieki zdrowotnej, kształcenia, odnowy miast, środowiska naturalnego, a także sieci transeuropejskich.

7.3 Ten cel można osiągnąć, wprowadzając ponownie **do obiegu nadmiernych oszczędności na szczeblu światowym**, o czym wspomniano w punkcie 5.3. W istocie niektóre fundusze inwestycyjne poszukują długoterminowych możliwości inwestycyjnych dla nadwyżek oszczędności wytworzonych w innych częściach świata. Przynosi to obopólne korzyści inwestorom z krajów trzecich i gospodarce europejskiej. W tym względzie kluczową rolę mogą odgrywać obie „siostrzane instytucje” Grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego, czyli EBI i EFI (Europejski Fundusz Inwestycyjny).

7.4 Dlatego z zadowoleniem należy przyjąć wzrost kapitału subskrybowanego EBI. W ożywieniu istotną rolę mogą odegrać również obligacje projektowe. „Euroobligacje” to dobra nazwa dla wykorzystania światowych nadwyżek do inwestycji UE, chociaż rynki będą prawdopodobnie używać skróconej nazwy „€-obligacje”. Znana jest niechęć niektórych rządów wobec euroobligacji, lecz wynika ona z błędnego założenia, że euroobligacje, które są konieczne do wsparcia wzrostu, będą mylone z „obligacjami unijnymi” związanymi z długiem⁽²²⁾.

7.5 Już od samego początku EFI utrzymuje, że może emitować obligacje europejskie w celu sfinansowania długoterminowych inwestycji społecznych⁽²³⁾ poprzez zwiększenie swego kapitału subskrybowanego w stosunku do obecnego poziomu – raczej niskiego – 3 mld euro, co nie wymagałoby zmiany traktatów⁽²⁴⁾. Żadne z głównych ani pozostałych państw członkowskich strefy euro nie uwzględnia w swym długu publicznym finansowania EBI i to samo powinno dotyczyć finansowania z EFI. Gwarancją dla obligacji emitowanych przez EFI, analogicznie do obligacji EBI, mogą być zyski z finansowania projektów.

7.6 **Innowacyjność produktów i tworzenie rynków:** uważamy ponadto, że UE powinna prowadzić mniej neutralną politykę innowacji. W latach 70. polityka przemysłowa wyszła z mody ze względu na to, że rządy nie mogły „faworyzować określonych podmiotów” lub „liderów krajowych”. Niemniej uważamy, że istnieją istotne powody, by ponownie przemysłu to podejście⁽²⁵⁾.

7.7 Poza tym, po pierwsze, polityka nieinterwencjonistyczna nie zawsze jest lepsza – w przeszłości prowadziła do błędnych inwestycji w sektorze finansowym. Po drugie, należy podjąć jeszcze bardziej zdecydowane inicjatywy w celu powstrzymania

⁽²²⁾ Tamże.

⁽²³⁾ Stuart Holland (1993), *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s* [„Europejski imperatyw: spójność gospodarcza i społeczna w latach 90.], przedmowa: Jacques Delors. Nottingham: Spokesman Press.

⁽²⁴⁾ Zgodnie z art. 2 ust. 2 statutu Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego: „Działalność Funduszu może obejmować zaciąganie pożyczek”. Fundusz potwierdził zasadniczo, że może emitować obligacje w drodze decyzji Walnego Zgromadzenia i w wyniku zatwierdzenia wzrostu kapitału subskrybowanego, jak to miało ostatnio miejsce w wypadku EBI. Jeżeli jednak UE zamierza uznać znaczenie emitowania obligacji zarówno w celu finansowania ożywienia opartego na inwestycjach społecznych, jak i w celu ponownego wprowadzenia do obiegu nadwyżek na szczeblu światowym, taka decyzja musi zostać wyraźniej zatwierdzona. Zamiast ECOFIN mogłaby to zasadniczo uczynić Rada Europejska, gdyż chodzi o „ogólną politykę gospodarczą” UE mającą na celu finansowanie ożywienia gospodarczego. W razie potrzeby decyzja mogłaby zostać zatwierdzona w drodze wzmocnionej współpracy, tak jak w wypadku niedawnej propozycji dotyczącej podatku od transakcji finansowych, co może mieć również znaczenie makroekonomiczne.

⁽²⁵⁾ Philippe Aghion, Julian Boulanger i Elie Cohen, *Rethinking Industrial Policy* [„Ponowna analiza polityki przemysłowej”] Bruegel Policy Brief, kwiecień 2011 r.

⁽¹⁹⁾ Decyzja Rady Europejskiej z 21 marca 2003 r.

⁽²⁰⁾ Zob. rezolucja Rady Europejskiej w Amsterdamie w 1997 r., pkt 9 oraz konkluzje z nadzwyczajnego posiedzenia Rady Europejskiej w Luksemburgu w 1997 r., pkt. 37–40.

⁽²¹⁾ Dz.U C 143 z 22.5.2012, s. 10.

zmiany klimatu. Po trzecie, nadmierną liczbę projektów technologicznych przedstawianych w kontekście programów ramowych odrzuca się nie z powodów merytorycznych, lecz z powodu braku środków własnych, czemu można zaradzić, korzystając z **europejskiego funduszu kapitału wysokiego ryzyka** finansowanego z emisji obligacji. Po czwarte, gospodarkom wschodzącym udało się wypromować szereg liderów krajowych i osiągnąć znaczące wyniki ⁽²⁶⁾.

7.8 Wszystkie państwa członkowskie powinny mieć możliwość korzystania z finansowania inwestycji poprzez transfer nadwyżek do euroobligacji, co przyniosłoby **łączne korzyści makroekonomiczne, społeczne, polityczne i związane z zatrudnieniem**, dowodząc potrzeby poparcia idei „więcej Europy”, która wzbudza obecnie coraz większy sceptycyzm pośród wyborców i niektórych rządów.

7.9 **Wzrost może się również przyczynić do większej stabilności.** Zgodnie z zasadą EBI mówiącą, że finansowanie za pomocą obligacji nie musi koniecznie zostać zaliczone do długu publicznego, finansowanie za pomocą euroobligacji mające na celu ożywienie gospodarcze ułatwiłoby zmniejszenie długu publicznego i uwolnienie krajowych dochodów podatkowych, by ograniczyć lub utrzymać na niskim poziomie deficyt, zabezpieczając jednocześnie podstawowe pozycje wydatków społecznych. W tym kontekście konieczne byłoby określenie wspólnych parametrów i kryteriów przez państwa i Eurostat, aby sprawiedliwie i skutecznie wykorzystywać dane.

7.10 Zresztą nie uwzględniono faktu, że „hipoteza wypierania” (*crowding out*) zakłada **pełne zatrudnienie**. Wziąwszy pod uwagę fakt, że w większości państw członkowskich odnotowuje się obecnie wysoki poziom bezrobocia, finansowanie – oddzielnie lub wspólnie – obligacji projektowych EBI-EFI może spowodować akumulację (*crowding in*) inwestycji sektora prywatnego, dochodów i miejsc pracy, przy mnożniku inwestycyjnym wynoszącym trzy, a także przy pozytywnym mnożniku podatkowym w tym sensie, że generuje on bezpośrednie i pośrednie wpływy podatkowe ⁽²⁷⁾.

7.11 W świetle trudności dotyczących niektóre kraje, zwłaszcza Grecję i Cypr, EKES proponuje przegląd krótkoterminowej korekty strukturalnej wymaganej przez trojkę z uwzględnieniem bardziej długofalowej perspektywy dla tych krajów w wyniku odkrycia olbrzymich rezerw ropy naftowej i gazu –

zasadniczo do tej pory niewykorzystanych – we wschodniej części Morza Śródziemnego ⁽²⁸⁾.

8. Przyszłość polityczna UE

8.1 EKES jest przekonany, że nie wystarczy, by UE przeprowadzała od czasu do czasu „prace konserwatorskie”. UE nie może przedłużać próżni, która trwa od czasu traktatu z Maastricht, nie podejmując wyzwania, jakim jest euro. Na powagę tego wyzwania zwrócił uwagę kryzys, ujawniając duże niedociągnięcia euro, przede wszystkim o charakterze demokratycznym ⁽²⁹⁾, przywracając procesowi integracji europejskiej cel, by nie dopuścić do upadku projektu europejskiego.

8.2 EKES uważa, że wspólna waluta jest możliwa do utrzymania wyłącznie pod warunkiem konwergencji potencjału gospodarczego (wyników) krajów strefy euro, co wymaga zaangażowania gospodarczego i politycznego. Do tego przydatna jest unia polityczna, która sprawiłaby, że różnice byłyby do przyjęcia, i która umożliwiłaby – w razie konieczności – przeniesienie części bogactwa z silnych do słabych obszarów, w oparciu o przejrzysty i demokratyczny proces decyzyjny oraz o nową formę solidarności między krajami ⁽³⁰⁾.

8.3 Kryzys ujawnia stare różnice między Europejczykami. Powróciliśmy do złego nawyku spoglądania wstecz, przywołując demony i utarte frazesy, które uważaliśmy już za przeszłość, tak jakby oszczędności i długi były czyjąś winą, a nie wynikiem błędów rządów po obu stronach „frontu”. Również z tego powodu kraje borykające się z trudnościami nie mogą obarczać UE (lub Niemiec) swoją własną odpowiedzialnością, podobnie jak najbogatsze kraje nie mogą ignorować większych korzyści płynących z euro, które odnosiły częściowo kosztem innych, z uwagi na istniejące zaburzenia równowagi gospodarczej. Potrzebujemy zatem **nowych umiejętności politycznych i kulturowych, a także nowej zdolności do dialogu** między europejskimi narodami, co przyniesie niewątpliwie obopólne korzyści, jak proponował już pewien czas temu poeta niemiecki Holderlin ⁽³¹⁾, inspirując się kulturą grecką.

8.4 Należy dokonać skoku jakościowego. Konieczne jest połączenie nie tylko gospodarki, polityki, ale i **SUWERENNOŚCI** wszystkich. Nie ma potrzeby dyskusowania o modelu europejskim, który należy wprowadzić, lecz raczej o potrzebnych nam skutecznych, demokratycznych i przejrzystych instrumentach służących do podejmowania decyzji, osiągnięcia wspólnego dobra i **zjednoczenia** – a nie podzielenia – **Europejczyków**.

⁽²⁸⁾ W tym kontekście EKES uważa, że niedopuszczalne jest żądanie trojki, by Grecja sprzedała spółkom zagranicznym swój większościowy udział w krajowym przedsiębiorstwie naftowym, uzyskując niewielki dochód w wysokości 50 mld euro. Zdaniem Komitetu greccy obywatele słusznie uważają, że byłoby to korzystne dla rynków, lecz nie dla nich samych. Dlatego też proponuje, by Rada Europejska zwróciła się do Komisji o ponowną analizę korekty strukturalnej wymaganej w krótszej perspektywie, tak by uwzględnić nadzwyczajne dochody przewidywane w perspektywie długofalowej.

⁽²⁹⁾ „Po raz pierwszy w historii UE jesteśmy świadkami znoszenia demokracji” (Jurgen Habermas).

⁽³⁰⁾ „Dany kraj nie może podejmować działań szkodliwych dla innego kraju strefy euro” (Mario Draghi).

⁽³¹⁾ „[...] od kiedy jesteśmy rozmową i możemy o sobie usłyszeć”, z wiersza „Święto pokoju” poety Friedricha Hölderlina, 1770–1843.

⁽²⁶⁾ „The Economist” (2012), *The Rise of State Capitalism: The Emerging World's New Model* [„Narodziny kapitalizmu państwowego: nowy model świata wschodzącego”], sprawozdanie specjalne, 21–27 stycznia 2012 r.

⁽²⁷⁾ Blanchard, Blot, Creel et al., badania dla Observatoire Français des Conjonctures Économiques.

8.5 Z tych samych powodów EKES uważa, że pytanie o to, czy należy zmieniać **Traktat**, czy nie, jest niewłaściwie postawione. Oczywiście wszystko zależy od tego, co jest niezbędne do pełnej realizacji UGW. Jednak znaczną część naszych propozycji można wdrożyć bez zmiany Traktatu (kwestie wzrostu, długu itd.), a w wypadku innych wystarczająca może się okazać wzmocniona współpraca. W każdym razie najważniejszy jest cel do osiągnięcia dla dobra gospodarki, waluty euro i obywateli UE. Traktat jest tylko narzędziem. Należy lepiej wytłumaczyć to obywatelom i włączyć ich w proces podejmowania decyzji bezpośrednio lub za pośrednictwem PE i parlamentów krajowych.

8.6 EKES uważa, że strefa euro ma zasoby do tego, by **zaplanować swą przyszłość**, opierając się na większej integracji politycznej, mniejszym interwencjonizmie państwowym i społecznej gospodarce rynkowej, a także, by na nowo ożywić wzrost i zatrudnienie oraz urzeczywistnić **unię polityczną, gospodarczą i społeczną**.

9. Integracja czy rozpad?

9.1 Bez tego dodatkowego kroku kryzys – i to, jak sobie z nim do tej pory radzimy – może doprowadzić do rozpadu strefy euro, a wraz z nią UE. Nie można prowadzić wyłącznie polityki oszczędności i cięć takich, jak te związane z długiem, nawet jeśli są one potrzebne. Należy podejmować działania również za pomocą innych instrumentów (wzrost popytu w krajach będących wierzycielami) i w ramach solidarności. Trzeba uświadomić obywatelom zainteresowanych krajów, że ich nadwyżki budżetowe wynikają z zadłużenia innych krajów i że ataki na euro nie są zależne od stopnia zadłużenia⁽³²⁾, nawet jeśli zadłużenie trzeba zmniejszyć. Natomiast obywatele z południa powinni nakłonić swe rządy do konsolidacji długu, do rozsądnego zarządzania budżetem swych krajów, zlikwidowania marnotrawstwa i oszustw podatkowych, zmniejszenia podatków, zwiększenia wzrostu, zatrudnienia, wydajności i konkurencyjności ich systemów, nie tylko za pomocą niektórych reform, lecz również poprzez większą solidarność i odmienną politykę gospodarczą UE i EBC⁽³³⁾.

9.2 W przeciwnym razie żaden kraj nie będzie w stanie zmniejszyć swego zadłużenia i uzdrowić budżetu. Dlatego też konieczne jest **rozluźnienie dyscypliny oszczędnościowej** i zmiana polityki gospodarczej. W przeciwnym razie ryzyko mogłoby wzrosnąć. W tym wypadku historia może się okazać pomocna⁽³⁴⁾. Trzeba stworzyć nowe perspektywy pozytywnej, a nie negatywnej, szkodliwej i wymuszonej integracji.

9.3 Trzeba wziąć pod uwagę, że **nikt w Europie nie jest dzisiaj bezpieczny** i wolny od zagrożeń, nawet jeżeli obecna sytuacja jest anomalią. Wzrost gospodarczy niektórych krajów, któremu sprzyjało również euro, i słabość organów UE spowodowały, że Niemcy, kraj najsilniejszy, zaczęły odgrywać centralną rolę w Europie, często w opozycji do peryferii, a zwłaszcza – lecz nie tylko – wobec południa. „Sytuacja ta wzbudza niepokój innych” (H. Schmidt), szczególnie ze względu na sposób postrzegania tej roli, w związku z czym konieczne byłyby działania mające na celu zdementowanie tejże opinii⁽³⁵⁾.

9.4 Według EKES-u obecnie w Europie zdają się dominować egoizmy i interesy krajowe, jakbyśmy mieli do czynienia z „**utopią interesów**”. Przeważa podejście czysto ekonomiczne, które stawia na drugim miejscu wartości leżące u podstaw Europy i jej istnienia. Wyłania się zamiast tego Europa oparta na egoizmie, pozbawiona solidarności. Ostatnie napięcia niosą groźbę niebezpiecznego „kryzysu psychologicznego” UE, który dotyczy obywateli i rządów. Aby mu zaradzić, trzeba wysłuchać wszystkich bez uprzedzeń i zastosować konkretne środki.

9.5 **Znaleźliśmy się na rozdrożu**. EKES zastanawia się w istocie, jak to możliwe, by opóźnienia i wątpliwości Europy, będącej pierwszą gospodarką na świecie, powodowały śmiertelne zagrożenie dla matki jej zasad – Grecji, która z gospodarczego punktu widzenia jest podmiotem bardzo małym⁽³⁶⁾, wymagając od obywateli i przedsiębiorstw poświęceń, którym nie towarzyszy plan pomocy na rzecz wzrostu będącego jedynym sposobem spłaty długu i plan pozwalający ulżyć poważnym cierpieniom społecznym części ludności greckiej i europejskiej. Pojawia się pytanie, jaka to jest Europa.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ Dowodzi tego przykład Hiszpanii, która ma niższy dług (68,5 % PKB) od Niemiec (81,2 % PKB). Dane Eurostatu za 2011 r.

⁽³³⁾ W raporcie Spaaka z 1956 r. przyznano, że integracja gospodarek o różnej wydajności może pogłębić różnice strukturalne, społeczne i regionalne i że trzeba ją zrównoważyć wspólną polityką strukturalną, społeczną i regionalną.

⁽³⁴⁾ 1933 r.: konsekwencje polityki deflacyjnej prowadzonej przez niemieckiego kanclerza Heinricha Brüninga po kryzysie w 1929 r.

⁽³⁵⁾ „Nie potrzebujemy niemieckiej Europy, lecz europejskich Niemiec” (H. Kohl).

⁽³⁶⁾ 2 % PKB UE.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ekologiczna gospodarka – wspieranie zrównoważonego rozwoju w Europie” (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 271/03)

Sprawozdawczyni: **Joana AGUDO I BATALLER**

Współsprawozdawca: **Pedro NARRO**

Dnia 15 listopada 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił opracować opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Ekologiczna gospodarka – wspieranie zrównoważonego rozwoju w Europie”.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 108 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa, że jeżeli Europa chce zachować pozycję światowej potęgi gospodarczej, to najważniejszym stojącym przed nią wyzwaniem będzie w najbliższych latach rozwój ekologicznej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu. Na konferencji Rio+20 UE opowiedziała się za ekologiczną gospodarką jako rodzajem zrównoważonego rozwoju. Teraz Unia Europejska musi przejść do akcji. Dlatego niezbędne jest, by w przyjętym modelu rozwoju gospodarczego nadano priorytetowy charakter inwestycjom publicznym i odpowiednio określono zachęty na rzecz inwestycji prywatnych, w dziedzinie infrastruktury oraz ekologicznych badań, rozwoju i innowacji. Działaniom takim przyświecają dwa cele: zachęcanie do produkcji, by szybko wyjść z obecnej recesji, oraz stawienie czoła transformacji związanej z trzecią rewolucją przemysłową bez utraty przywództwa gospodarczo-społecznego.

1.2 Zdaniem Komitetu niezbędne i głębokie zmiany w modelu produkcji i konsumpcji wymagają przede wszystkim włączenia społeczeństwa obywatelskiego do całego procesu przechodzenia na ekologiczną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu na wszystkich poziomach, zwłaszcza na szczeblu sektorowym i terytorialnym (europejskim, krajowym i regionalnym). Wspólne zarządzanie jest niezbędne dla maksymalnego złagodzenia oporu i negatywnych skutków wywoływanych przez wszelkiego rodzaju transformacje. Uczestnictwo to pozwoli na poczynienie zrównoważonych postępów w zakresie gospodarki, społeczeństwa i środowiska naturalnego.

1.3 EKES z zaniepokojeniem stwierdza, że strategię polityczną w zakresie ekologicznych zachęt fiskalnych zostały w ostatnich latach znacznie ograniczone ze względu na politykę cięć budżetowych, która wywiera katastrofalny wpływ w postaci spadku działalności gospodarczej i likwidacji miejsc pracy. MFW

przyznał, że rzeczywiste skutki tych ograniczających produkcję strategii politycznych znacznie przewyższyły konsekwencje, których można było się spodziewać do tej pory.

1.4 EKES podkreśla, że rozwój ekologicznej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu zwiększy możliwości tworzenia zatrudnienia. Uważa, że za ekologiczne miejsca pracy należy uznać nie tylko stanowiska powstałe we wschodzących sektorach, lecz również wszystkie miejsca pracy związane z „ekologizacją” procesów produkcji i produktów we wszystkich sektorach. Sprawiedliwe przejście na ekologiczną gospodarkę wymaga aktywnych strategii politycznych na rzecz zatrudnienia, które zapewnią tworzenie godnych miejsc pracy, kształcenie zawodowe i uczenie się przez całe życie dla aktywnych pracowników. Kluczowym elementem wzrostu w tych sektorach będzie zatrudnienie kobiet i osób młodych.

1.5 Zdaniem EKES-u polityka przemysłowa, co do której osiągnięto konsensus podmiotów społecznych, jest niezbędna do koordynowania wysiłków w zakresie innowacji technologicznych i do przeprowadzenia zmian w infrastrukturze produkcji wielu europejskich sektorów dotkniętych ustanowieniem niskoemisyjnej gospodarki charakteryzującej się efektywnym wykorzystaniem zasobów. Przedsiębiorstwa będą musiały podjąć znaczne wysiłki inwestycyjne.

1.6 Zdaniem Komitetu UE musi włączyć cele strategii zrównoważonego rozwoju do wszystkich obszarów polityki, zwłaszcza do strategii „Europa 2020” i siedmiu inicjatyw przewodnich. Pomiędzy różnymi strategiami UE musi zachodzić spójność, a komisarze muszą mówić na te tematy jednym głosem. Komisja powinna w szczególności skorzystać z okazji, jaką stwarza przegląd śródkresowy strategii „Europa 2020”, by wzmocnić aspekty strategii związane ze zrównoważonym rozwojem i całkowicie ją zintegrować ze strategią UE na

rzecz zrównoważonego rozwoju. Należy tak sformułować definicję i wykorzystanie wskaźników, by odnosiły się one do jakości wzrostu i umożliwiały jego monitorowanie i ocenę.

1.7 EKES podkreśla ważną rolę, jaką mogą i powinny odgrywać europejski semestr i roczna wizja wzrostu gospodarczego, by zagwarantować monitorowanie strategii politycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju. EKES uważa, że niezbędna jest likwidacja subwencji szkodliwych dla środowiska naturalnego i ustanowienie konkretnych zaleceń dla państw członkowskich na rzecz zwiększenia opodatkowania związanego ze środowiskiem oraz dotyczących gospodarowania odpadami, gospodarki wodnej i ulepszenia recyklingu. Państwa członkowskie powinny w tych dziedzinach wykazać się większą ambicją i wyznaczać sobie szersze zakrojone cele.

1.8 EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że wieloletnie ramy finansowe Unii na lata 2014–2020 są pełne wewnętrznych sprzeczności: sektory gospodarcze emitujące najwięcej CO₂ (sektor mieszkaniowy, energetyczny, przemysłowy i transportu) nie otrzymują największego dofinansowania z funduszy wspólnotowych ułatwiających przejście na ekologiczną gospodarkę. Dlatego niezbędne jest znaczne zwiększenie dofinansowania i zagwarantowanie jego skutecznej realizacji.

1.9 Za szczególnie ważne EKES uznaje poczynienie postępów w kwestii polityki podatkowej uwzględniającej ochronę środowiska, włącznie z zachętami podatkowymi dla przedsiębiorstw ustanawiających fundusze ponownego inwestowania na rzecz walki ze zmianą klimatu pod warunkiem, że w zarządzaniu firmą uczestniczą także jej pracownicy.

1.10 W kwestii polityki handlowej UE, EKES uważa, że by uniknąć zagrożenia delokalizacji przemysłowej należy rozważyć ustanowienie równoważnych w stosunku do podatku od emisji CO₂, stawek celnych dla państw, które nie akceptują międzynarodowych zobowiązań w zakresie zmniejszania emisji.

2. Wprowadzenie

2.1 W 2011 r. OECD i UNEP opracowały szczegółowe sprawozdania na temat ekologicznej gospodarki, MOP zainicjowała program „Ekologiczne miejsca pracy”, a jednym z głównych tematów konferencji Rio+20 w 2012 r. była „Ekologiczna gospodarka w kontekście zrównoważonego rozwoju i eliminowania ubóstwa”.

2.2 W 2006 r. została odnowiona strategia UE na rzecz zrównoważonego rozwoju, a w 2009 r. ustanowiono pakiet

środków w zakresie energii i zmiany klimatu, którego celem jest zmniejszenie o 20 % emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie o 20 % odsetka energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych i poprawa wydajności energetycznej o 20 % w 2020 r. ⁽¹⁾. Celem UE muszą być dalsze ograniczenia emisji do 2025 i 2030 r. W 2011 r. Komisja przyjęła inicjatywę przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” ⁽²⁾, plan działania dotyczący przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. ⁽³⁾ i plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy ⁽⁴⁾.

2.3 EKES zawsze wspierał ekologizację gospodarki jako wkład w zrównoważony rozwój i uważał, że propozycje społeczeństwa obywatelskiego na rzecz przechodzenia na ekologiczną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu należy umieścić w centrum europejskiej i krajowej polityki, ze szczególnym uwzględnieniem zacieśnionej współpracy wszystkich podmiotów społecznych. Dlatego w kilku swoich opiniach Komitet omawiał różne aspekty tej sprawy, a także kolejne propozycje Komisji. EKES podkreślił, że poprawy ekologicznej gospodarki i zarządzania nie można oddzielać od wspierania zrównoważonej produkcji, zatrudnienia i konsumpcji, równości kobiet i mężczyzn oraz pakietów unijnych środków dotyczących zmiany klimatu.

3. Ekologiczna gospodarka

3.1 Ekologiczna gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu musi znaleźć równowagę między dobrobytem gospodarczym, większą spójnością społeczną, lepszym zachowaniem i racjonalnym wykorzystaniem zasobów naturalnych, które utrzymują dobrostan naszego i przyszłych pokoleń. Jej celem jest dematerializacja produkcji, a więc oddzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów naturalnych i wytwarzania zanieczyszczeń i odpadów.

3.2 MOP definiuje ekologiczne miejsca pracy jako stowiska zmniejszające wpływ przedsiębiorstw i sektorów gospodarki na środowisko, aż do osiągnięcia poziomów zrównoważonych. Przyczyniają się one także do zmniejszenia zużycia energii, surowców i wody, dekarbonizacji gospodarki i zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Pojęcie „ekologicznych miejsc pracy” jest stosunkowo dynamiczne, ponieważ podział na „ekologiczne” i „nieekologiczne” miejsca pracy zależy od procesów innowacji technologicznych. Dlatego pojęcie to odnosi się nie tylko do niektórych sektorów wschodzących, lecz również do wszystkich miejsc pracy utworzonych w wyniku ekologizacji procesów produkcji i produktów we wszystkich sektorach.

⁽¹⁾ Streszczenie w COM(2011) 21 final, załącznik 1 i na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm

⁽²⁾ COM (2011) 21 final.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:REV1:EN:PDF>

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:PL:PDF>

3.3 Na rozwój ekologicznej gospodarki wpływają przede wszystkim dwa czynniki. Pierwszym z nich jest polityka łagodzenia zmiany klimatu, a drugi wiąże się ze zwiększającą się konkurencją krajów wschodzących o zasoby, które będą coraz trudniejsze do zdobycia i coraz droższe.

3.4 Ekologiczna gospodarka nie polega tylko na dostosowaniu sektorów wschodzących i sektorów tradycyjnych (czynnik technologii w ramach przechodzenia na niskoemisyjną gospodarkę). Jest również ekologiczną modernizacją sposobów produkcji i konsumpcji na rzecz włączenia celów zwiększania wartości dodanej przedsiębiorstw i ich zrównoważonego charakteru w kontekście środowiska naturalnego, z punktu widzenia oszczędzania surowców, efektywności energetycznej organizacji pracy, a także samych więzi, jakie łączą pracowników z danym przedsiębiorstwem, na rzecz większej produktywności wszystkich czynników.

3.5 W ostatnich latach stało się jasne, że pojemność Ziemi ma swoje granice, zarówno z punktu widzenia dostępnych zasobów naturalnych i rosnącego na nie popytu, jak i zdolności przyswajania przez planetę odpadów i zanieczyszczeń.

3.6 Nie należy zapominać o wpływie zmiany klimatu na zdrowie, częstym występowaniu ekstremalnych zjawisk meteorologicznych, wzroście poziomu ozonu i pyłu zawieszonego w atmosferze, a także ich większej toksyczności ze względu na wyższe temperatury czy o rozprzestrzenianiu się na kontynencie europejskim wytypionych już chorób zakaźnych.

3.7 Zmiany, jakie w najbliższych latach zajdą w strukturze energetycznej, produkcyjnej i transportowej najważniejszych gospodarek rozwiniętych, a także większości gospodarek wschodzących, będą dotyczyły głównie przechodzenia z gospodarki węglowej na gospodarkę niskoemisyjną, w której decydujące znaczenie dla generowania energii będą miały odnawialne i czyste źródła energii, które nie emitują gazów cieplarnianych ani innych niebezpiecznych odpadów.

3.8 Ta głęboka transformacja produkcyjna, nazywana przez niektórych trzecią rewolucją przemysłową, nie będzie neutralna z punktu widzenia międzynarodowej konkurencyjności, zwłaszcza dla tych krajów, które – jak większość państw członkowskich UE – są importerami netto źródeł energii i surowców. Dlatego już od 2009 r. wiele rządów państw OECD uruchomiło ambitne plany pobudzania gospodarki, w których kluczową rolę odgrywały inwestycje w infrastrukturę oraz ekologiczne badania, rozwój i innowacje, a także ekologię. Przyświecały im dwa cele: bodźce dla produkcji, by szybko wyjść z obecnej recesji,

oraz stawienie czoła obecnej restrukturyzacji produkcyjnej bez utraty pozycji przywódczej.

3.9 Jednak rozwój finansowy tych planów w wielu państwach UE został poddany serii poważnych cięć, podobnie jak wspólnotowy budżet, związanych z m.in. strategiami oszczędności budżetowych. Główny ekonomista MFW przyznał, że skutki tych strategii politycznych w dziedzinie działalności gospodarczej, wywołujące kurczenie się gospodarki, znacznie przekraczają początkowe oszacowania. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym w 28 krajach, od rozpoczęcia kryzysu w 2008 r. mnożnik fiskalny waha się od 0,8 do 1,7 ⁽⁵⁾.

3.10 Spowolnienie działań na rzecz ekologicznej gospodarki może wywołać ogromne problemy w wielu państwach członkowskich UE, ponieważ obecnie różnice w poziomie technologii między krajami rozwiniętymi i wschodzącymi są o wiele mniejsze i dynamiczne. Europa, jako całość, nie ma żadnej gwarancji, że będzie należała do czołówki krajów rozwiniętych, których gospodarki są niskoemisyjne. Na dłuższą metę mogłoby to wywołać duże napięcia w UE, ponieważ groziłoby zdolności kontynentu do dalszego budowania społeczeństwa bardziej rozwiniętego gospodarczo, społecznie spójnego i zrównoważonego z punktu widzenia środowiska naturalnego. Należy jednak podkreślić, że pozycja przywódcza UE jest silna, jeśli chodzi o kwestie technologii i produkcji w wielu sektorach przemysłowych, co do których można mieć nadzieje na przyszłość.

3.11 Rozwój ekologicznej gospodarki przy wykorzystaniu niezbędnych inwestycji i zachęt zwiększy możliwości tworzenia miejsc pracy w Europie. Nie można zapominać o obecnych działaniach produkcyjnych, które stanowią podstawę gospodarczą państw UE. Wiele z miejsc pracy obecnie uważanych za bardzo zanieczyszczające przejdzie do kategorii ekologicznego zatrudnienia w miarę przeprowadzania procesów umożliwiających zwiększenie ich efektywności energetycznej oraz zmniejszenie zużycia surowców i zanieczyszczeń. Za przykład mogą posłużyć sektor transportu drogowego, przedsiębiorstwa opracowujące i produkujące pojazdy elektryczne i hybrydowe. Inne miejsca pracy należące do tej kategorii to zatrudnienie w transporcie publicznym, przy budowie linii szybkiej kolei – ponieważ w porównaniu do samolotu i konwencjonalnej kolei, szybka kolej pozwala zaoszczędzić duże ilości energii na każdego pasażera – a także przy budowie w sektorze renowacji energetycznej budynków mało wydajnych z punktu widzenia zużycia energii. Należy tego dokonać w ramach rozwoju i wzmacniania dialogu i konsultacji społecznych oraz rokowań zbiorowych, by możliwe było uzyskanie pozytywnych wyników końcowych z punktu widzenia zatrudnienia (ilość i jakość miejsc pracy) oraz równości (warunków pracy i wynagrodzeń). Jednak tylko osiem państw UE opracowało oficjalną definicję ekologicznych miejsc pracy. Ze względu na odmienne definicje i metodologie, dostępne dane są zróżnicowane.

⁽⁵⁾ IMF Working Paper/13/1. Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. oprac. Olivier Blanchard Daniel Leigh, styczeń 2013 r.

4. Współpraca społeczeństwa obywatelskiego w przechodzeniu na ekologiczną gospodarkę, w której innowacje technologiczne są kluczowym czynnikiem konkurencyjności przedsiębiorstw.

4.1 Zupełnie nową cechą trzeciej rewolucji przemysłowej jest stopień rozwoju czynników produkcji oraz ogromna wrażliwość społeczeństwa obywatelskiego, jeśli chodzi o kwestie zrównoważonego rozwoju i środowiska naturalnego. W Europie intensywny rozwój organizacji ekologicznych i konsumenckich, związków zawodowych, stowarzyszeń przedsiębiorców i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego sprawia, że zachodzące zmiany mogą stworzyć gospodarkę podporządkowaną zrównoważonemu rozwojowi, którą łatwiej byłoby zarządzać z punktu widzenia społeczeństwa i środowiska naturalnego. Taki proces byłby nie do pomyślenia na wcześniejszych etapach, w których to decyzje podejmowane na poziomie przedsiębiorstw określały wszystkie zmiany technologiczne i produkcyjne.

4.2 W *Globalnym pakiecie na rzecz zatrudnienia* przyjętym w czerwcu 2009 r. MOP podkreśla szczególnie, że dialog społeczny to mechanizm o nieoszacowanej wartości dla opracowywania strategii politycznych dostosowanych do krajowych priorytetów. Stanowi on solidną podstawę zachęcającą pracodawców i pracowników do wspólnych działań z rządami, niezbędnych dla przezwyciężenia kryzysu i zrównoważonej odnowy. Polityka przemysłowa, co do której zgadzają się podmioty społeczne, jest niezbędna do koordynowania wysiłków w zakresie innowacji technologicznych i do wprowadzenia zmian w infrastrukturze produkcji wielu europejskich sektorów dotkniętych ustanowieniem niskoemisyjnej gospodarki charakteryzującej się efektywnym wykorzystaniem zasobów.

4.3 Innowacje technologiczne są nieodłącznie związane z ekologiczną gospodarką. Dlatego sektory, przedsiębiorstwa i technologie pobudzające ekologizację gospodarki otrzymają większe zachęty finansowe, zarówno publiczne, jak i prywatne, ponieważ zwiększają ogólną konkurencyjność europejskiej gospodarki. W tym kontekście i w celu ukierunkowania inwestycji prywatnych Deutsche Bank uznał za priorytetowe z punktu widzenia zmiany klimatu następujące sektory:

- pozyskiwanie energii z czystych i odnawialnych źródeł;
- infrastruktura i systemy zarządzania dystrybucją energii;
- jeśli chodzi o systemy transportu, wspieranie kolei i transportu morskiego, a także – w perspektywie średnioterminowej – pojazdów hybrydowych i biopaliw nie stanowiących konkurencji dla produktów przeznaczonych do spożycia jeżeli chodzi o wykorzystanie gruntów;

— ekologiczna chemia i badania nad nowymi materiałami;

— podstawowe sektory przemysłu oszczędniej korzystające z energii i mniej zależne od wydobywania surowców, wykorzystujące w większym stopniu nowe, mniej zanieczyszczające materiały (włącznie z hutnictwem, niskoemisyjną produkcją cementu itp.);

— roboty budowlane na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków i możliwości generowania przez nie energii;

— gospodarka odpadami;

— rolnictwo (m.in. czyste nawozy i pestycydy);

— systemy oczyszczania, usuwania zanieczyszczeń i odsalania wody.

4.4 Należy zwrócić szczególną uwagę na trudności, jakie napotykają europejskie MŚP w dostępie do finansowania wystarczającego na niezbędne inwestycje w innowacje ekologiczne.

4.5 By innowacje zwiększały konkurencyjność modelu organizacji przedsiębiorstw, muszą zachodzić w ramach procesów zachęcających do działania pracowników. Należy wykorzystać fakt, że udział siły roboczej w organizacji pracy i w przygotowywaniu planów przedsiębiorstwa jest czynnikiem, który w sposób widoczny rozwija innowacje i umożliwia czerpanie korzyści z wydajności. Stanowi to wyzwanie dla modernizacji systemu stosunków pracy oraz rokowań zbiorowych i ich powiązań z zarządzaniem.

4.6 Zaangażowanie pracowników w przedsiębiorstwie jest jednym z głównych elementów ułatwiających europejskie przywództwo w dziedzinie technologii w wielu sektorach, umożliwiających utrzymanie jej zdolności wywozowej. Nie można go postrzegać jedynie z perspektywy podziału uzyskanego bogactwa, ponieważ nawet zdaniem samych przedsiębiorstw udział pracowników jest determinującym elementem generowania bogactwa⁽⁶⁾. Trudności związane z innowacyjnością wynikają w dużym stopniu ze sztywnych struktur organizacyjnych, w ramach których traktuje się pracownika jak maszynę.

⁽⁶⁾ Projekt EPOC Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy

5. Ekologiczna gospodarka w europejskich strategiach politycznych

5.1 Na konferencji Rio+20 UE stała na straży ekologicznej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu i umożliwiającej postęp w kierunku zrównoważonego rozwoju. Celem Komisji jest propagowanie zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i umiejscowienie ekologizacji gospodarki w centrum działań monitorujących skutki konferencji Rio+20. Rządy muszą nawiązać dialog społeczny, by uzyskać niezbędne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w ten proces.

5.2 W celu wspierania wdrożenia inicjatywy przewodniej Komisji i planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, w 2012 r. Komisja ustanowiła Europejską Platformę Efektywnego Gospodarowania Zasobami, która przedstawi sprawozdanie śródkresowe w 2013 r. i sprawozdanie końcowe w 2014 r., a w ramach której pracuje się nad konkretnymi propozycjami przechodzenia na ekologiczną gospodarkę w następujących dziedzinach: „warunki ramowe inwestycji w odnawialne źródła energii”, „ustalenie celów i ocena wyników” – dlatego należy utworzyć solidny system wskaźników wykraczających poza PKB, który ukazywałby wyniki strategii politycznych w odpowiednich sektorach i ogólne skutki społeczne (zwiększenie konkurencyjności, poprawa warunków pracy, współczynnik recyklingu, efektywność energetyczna, wykorzystanie zasobów, odsetek energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, zmniejszenie zanieczyszczenia) – a także „gospodarka obieguowa / ekologizacja gospodarki”.

5.3 Szczególne znaczenie ma poczynienie postępów w opodatkowaniu uwzględniającym środowisko naturalne i zmniejszeniu wysokich dopłat do paliw kopalnych obowiązujących w wielu państwach UE, ponieważ ceny wielu produktów i usług nie oddają prawidłowo wszystkich kosztów produkcji (kosztami związanymi z zanieczyszczeniem obarczani są podwykonawcy). Polityka dobrowolnego oznakowania ekologicznego okazała się niewystarczająca, zwłaszcza w kontekście obecnego kryzysu, który zwiększył liczbę konsumentów, dla których najważniejszym kryterium zakupu jest cena produktu, a nie jego jakość z punktu widzenia środowiska naturalnego. Szeroki konsensus społeczny w kwestii ekologicznej polityki podatkowej wymaga uwzględnienia skutków, jakie może ona

wywrzeć na potencjał konkurencyjności przedsiębiorstw oraz jej wpływu społecznego na obywateli – tzw. „ubóstwo energetyczne” – i opracowania dodatkowych strategii politycznych (przemysłowych, handlowych i mających na celu pomoc grupom społecznym znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji), które złagodziłyby te skutki. Należy także wprowadzić zachęty podatkowe na rzecz ponownej inwestycji zysków przedsiębiorstw w zmniejszanie emisji CO₂ (poprzez fundusze ponownego inwestowania na rzecz walki ze zmianą klimatu) i innych niekorzystnych skutków dla środowiska naturalnego, pod warunkiem, że w zarządzaniu tymi przedsiębiorstwami uczestniczą pracownicy.

5.4 Komisja zaakceptowała propozycję w sprawie siódmego unijnego programu działań w zakresie środowiska, w którym ustanawia się wkład polityki w dziedzinie środowiska w przechodzenie na ekologiczną gospodarkę. Program musi zostać zatwierdzony przez Parlament i Radę, a EKES wniósł swój wkład wydając opinię w tej sprawie⁽⁷⁾. Można jednak zaobserwować sprzeczności w wieloletnich ramach finansowych Unii na lata 2014–2020: sektory gospodarcze emitujące najwięcej CO₂ (sektor mieszkaniowy, energetyczny, przemysłowy i transportu) nie otrzymują największego dofinansowania z funduszy wspólnotowych ułatwiających przejście na ekologiczną gospodarkę.

5.5 W kwestii polityki handlowej UE należy pamiętać o tym, że w celu uniknięcia delokalizacji, wzrost opodatkowania emisji powinien zmuszać do ustanowienia równoważnych stawek celnych dla państw, które nie akceptują międzynarodowych zobowiązań w zakresie zmniejszania emisji. Chociaż nakładanie cła na emisje stanowi ograniczenie wolnego handlu, to ograniczenia takie były już akceptowane przez wspólnotę międzynarodową w innych przypadkach – możliwość ustanawiania ograniczeń handlowych, by wspierać ochronę warstwy ozonowej była już ujęta w protokole montrealskim, ponieważ wolny handel nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem zrównoważonego tworzenia dobrobytu. Uniknięcie zagłady całej planety wywołanej przez zmianę klimatu jest bez wątpienia ważniejsze od otwarcia rynków światowych na wyroby, których produkcja wiąże się z intensywnymi emisjami gazów cieplarnianych.

Bruksela, 23 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie siódmego unijnego programu działań w zakresie środowiska, Dz.U. C 161 z 6.6.2013, ss. 77–81.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

490. SESJA PLENARNA W DNIACH 22 I 23 MAJA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej”

COM(2012) 777/2 final

(2013/C 271/04)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Dnia 19 lutego 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej”

COM(2012) 777/2 final.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 149 do 12 – 25 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i propozycje

1.1 Komunikat Komisji przyczynia się w dużym stopniu do zapoczątkowania ogromnie potrzebnej debaty na temat UE i stanowi znaczący krok naprzód w stosunku do dotychczasowych metod i treści polityki w zakresie UGW. Ponadto po raz pierwszy poruszona została kwestia międzynarodowej roli i politycznej przyszłości UE. EKES ocenia zatem pozytywnie tę propozycję, która może stać się historycznym punktem zwrotnym, pod warunkiem że po dwudziestoletnim okresie oczekiwania Rada znajdzie odwagę i wolę, by przyjąć i wdrożyć postanowienia służące realizacji założonych celów i by jak najszybciej wprowadzić tę propozycję w życie.

1.2 Dzięki decyzjom podjętym w latach 2011–2012, Rada Europejska rozpoczęła ważną i szeroką reformę sprawowania rządów w Europie w kwestii nadzorowania nadmiernych nierównowag makroekonomicznych, zaostreżenia przepisów budżetowych i koordynacji polityki gospodarczej krajów strefy euro. Niezbędnymi instrumentami mającymi zapewnić stabil-

ność UGW są przyjęte ostatnio przez EBC niekonwencjonalne środki „warunkowego lecz nieograniczonego” zakupu obligacji rządowych krajów przeżywających trudności, ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzoru w celu zagwarantowania restrykcyjnego, bezstronnego nadzoru ostrożnościowego i przerwania powiązania między władzami publicznymi a bankami oraz przepisy dotyczące likwidacji banków.

1.3 EKES popiera strategię na rzecz wzmocnienia strefy euro przedstawioną w komunikacie Komisji i potwierdzoną ostatnio przez przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy’a („W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”). Uważa jednak, że strategia ta nie wystarcza do zapewnienia państwom członkowskim, obywatelom i przedsiębiorstwom osiągnięcia pełnych korzyści z UGW, co pokazały wydarzenia z ostatnich 10 lat. Rada posiada kompetencje polityczne wynikające z traktatu z Maastricht, które poważnie **ograniczyły** ustanowioną na jego mocy UGW. Z tego właśnie powodu Komisja przedstawiła obecnie plan działania na rzecz **pogłębionej i rzeczywistej UGW**.

1.4 Aby umożliwić większą stabilność EMU i zapewnić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w krajach strefy euro, potrzebne są bardziej zdecydowane działania, podjęte bezzwłocznie i równocześnie, a nie w średnim i długim okresie, takie jak plan wzrostu i silniejsze mechanizmy integracji gospodarczej, które Rada powinna wprowadzić w życie. Potrzebne są zatem połączenie polityki makro- i mikroekonomicznej, duże zaangażowanie, a także poczucie solidarności, zaufania i przynależności wśród państw członkowskich oraz między państwami członkowskimi a UE, nie zapominając, że zasadniczym celem omawianych środków powinno być dobro wszystkich obywateli.

1.5 EKES wyraża uznanie dla komunikatu Komisji, lecz jednocześnie zauważa, iż nawet w przypadku, gdyby udało się zrealizować wszystkie te zamierzenia, uzyskanie znaczących wyników byłoby trudne, zwłaszcza gdy chodzi o sposób podejmowania decyzji, ponieważ brakuje konkretnej propozycji w sprawie unii politycznej, w ramach której euro miałyby bezpieczne schronienie. To samo dotyczy kwestii długu, przewidywania szoków asymetrycznych, wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia (w przypadku których potrzebne jest systematyczne przeprowadzanie ocen wpływu). Wszystkie te czynniki działają w obecnej sytuacji w sposób ograniczający.

1.6 Jak wiadomo, Komitet sporządził już opinie i wskazał rozwiązania dotyczące sporej części obecnych propozycji Komisji, zwłaszcza, jeżeli chodzi o ograniczenia UGW i EBC, a także kwestię wzrostu i długu państwowego⁽¹⁾. Postępy poczynione do tej pory przez Komisję i Radę są odpowiednią podstawą do kontynuacji prac w tym obszarze. Dlatego też EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja postanowiła opracować przyszłe wytyczne w tych kwestiach. Ma ponadto nadzieję, że jest to odpowiednia okazja dla Rady, by przedsięwziąć szybko konkretne środki w sprawie wzrostu i długu, wykonując w ten sposób prawdziwy skok jakościowy.

1.7 Ponadto, podczas gdy podjęte niedawno decyzje UE, o których mowa w komunikacie, spełniają, jakkolwiek tylko częściowo, wymogi ram makroekonomicznych, niewystarczające wydają się propozycje dotyczące sektorów produkcyjnych szczególnie mikro, a tylko one są w stanie ożywić wzrost. Celem dokumentu Komisji jest zainicjowanie debaty na temat UGW, który znacznie wykracza poza konsolidację fiskalną i politykę makroekonomiczną. Potrzebna jest również polityka mikroekonomiczna, taka jak na przykład autentyczny pakt przemysłowy (*industrial compact*).

1.8 Wniosek Komisji mógłby się cieszyć szerszą akceptacją, jeżeli – na wskazanych w nim różnych etapach realizacji

środków niezbędnych do zwiększenia stabilności UGW i usprawnienia jej funkcjonowania – wyraźniej odwołano by się do potrzeby prowadzenia polityki europejskiej zgodnie z tym celem, określając obszary działań, jakie zamierza się podjąć, i nowe elementy, które należy wprowadzić w celu zwiększenia racjonalności i skuteczności wydatków europejskich.

1.9 Komisja może i powinna przyczynić się do wprowadzenia reform niezbędnych do podniesienia konkurencyjności krajowych systemów produkcyjnych i administracyjnych poprzez przyjęcie innowacyjnych metod i kryteriów działania w odniesieniu do jednolitego rynku, zarządzania funduszami strukturalnymi i głównych kierunków wspólnej polityki. Komisja powinna posłużyć się tymi doświadczeniami i zaproponować równie istotne zmiany, jak wielokrotnie postulował EKES, w zakresie realizacji polityki europejskiej w największym stopniu dotyczącej obszarów, regionów i sektorów UE znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu.

1.10 Gdy chodzi o EBC, należy gruntownie zmienić jego strukturę w celu wsparcia wzrostu i zatrudnienia oraz jego roli jako pożyczkodawcy ostatniej instancji. Zaplanowane przez państwa strefy euro zmiany w tym kierunku przyczyniłyby się do zwiększenia zaufania do EBC i euro, a także do powstrzymania ataków spekulacyjnych, w szczególności w krajach przeżywających największe problemy budżetowe.

1.11 Kwestii stabilności euro nie można powierzyć wyłącznie EBC i wspólnotowej polityce pieniężnej, podczas gdy państwom członkowskim pozostawia się swobodę prowadzenia polityki fiskalnej i budżetowej. EKES uważa, że utworzenie **unii fiskalnej z myślą o jednym budżecie strefy euro** nie może, tak jak to przewidziano w komunikacie, zostać odłożone na termin późniejszy. Wraz ze wspólną walutą i wspólnym nadzorem bankowym unia fiskalna musi stać się drugim filarem, na którym w krótkim i średnim okresie będzie się opierać stabilność UGW, co przyczyni się do uspokojenia rynków w sprawie spójności projektu europejskiego.

1.12 Co się tyczy **propozycji instytucjonalnych**, KE podejmuje znaczące wysiłki. EKES uważa, że wskazane jest wreszcie ujęcie w programie kwestii instytucjonalnej, która stanowi podstawę jej nowatorskich propozycji, w tym unii politycznej. Jest to całkowicie nowa propozycja. Uważa jednak, że w większości propozycje te wpisują się w obecne ramy, stanowiąc bardzo niewielki krok naprzód, a zatem niczego nie rozstrzygną, jeżeli Rada nie wykroczy poza nie, uznając je wyłącznie za bodziec do działania.

⁽¹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10.

1.13 Mogą być one kolejnym etapem pośrednim, lecz – w oparciu o już zaproponowane i przyjęte dokumenty – EKES, który powinien być integralną częścią tego procesu, stwierdza, że w niektórych kwestiach minął już czas na połowiczne środki, a nadszedł czas na dokonanie skoku jakościowego, zarówno jeżeli chodzi o treść polityki, jak i proces decyzyjny mający na celu jej realizację. Wystarczy już pozornych i symulowanych działań (konieczności stałego powtarzania, również później, że konieczne są „prawdziwe” polityki, „prawdziwa” unia polityczna itp.). Trzeba podjąć **teraz** szybsze i bardziej zdecydowane **działania**, by – z jednej strony – **prze-rwać recesję** dotyczącą sporą część UE, i – z drugiej strony – wypełnić pozostawione dłuższy czas temu luki, które międzynarodowy kryzys finansowy jedynie pogłębił.

1.14 EKES apeluje, by Rada – opierając się na propozycjach Komisji – podjęła odważniejsze i bardziej przejrzyste działania, mając na względzie poszanowanie zawartych porozumień i obowiązek przedstawienia propozycji, które należy przyjąć i zrealizować, zwłaszcza jeżeli chodzi o rozszerzenie głosowania większością na wszystkie dziedziny, począwszy od polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia, w celu zmiany traktatu.

1.15 Streszczenie propozycji EKES-u

1.15.1 Dlatego też EKES uważa, iż w celu urzeczywistnienia autentycznej UGW (bez zmiany Traktatu) należy w najbliższej przyszłości:

- uruchomić europejską inicjatywę na rzecz wzrostu, gdyż dzięki samym oszczędnościom nie można spełnić żadnego z kryteriów wyznaczonych przez UE;
 - ułatwić przewyżczanie asymetrii gospodarczych pomiędzy krajami, poprzez mechanizm solidarnej konwergencji. Można byłoby zastosować środki przeznaczone dla szczybla mikro, aby pomóc krajom najbardziej dotkniętym kryzysem oraz zmniejszyć bezrobocie wśród młodzieży (np. wkład UE w utworzenie każdego miejsca pracy dla młodych ludzi), czyli innymi słowy stworzenie pozytywnych uwarunkowań;
 - przystąpić do rozwiązania problemu zadłużenia zgodnie z postulatem samej Komisji i EKES-u, by tym samym przewyżczyć problemy wszystkich krajów, które przyjęły lub przyjmą euro;
 - urzeczywistnić w trybie pilnym unię bankową i europejski nadzór;
 - ukończyć tworzenie jednolitego rynku we wszystkich sektorach (fiskalnym, finansowym, bankowym, energetycznym, usługowym, badań i innowacji itp.);
 - złagodzić rozproszenie na rynku kredytowym, tak by przy tych samych warunkach koszt kredytu był jednakowy we wszystkich państwach członkowskich.
- 1.15.2 Z uwzględnieniem ewentualnej konieczności dokonania zmian w traktacie, w średnim i długim terminie niezbędne jest:
- utworzenie autentycznego rządu gospodarczego UE, wraz z zarządzaniem walutowym, finansowym i fiskalnym, co przyczyni się także do większej spójności polityki unijnej i krajowej;
 - uzupełnienie mandatu EBC;
 - wzmocnienie procedury i struktur podejmowania decyzji poprzez utworzenie jednego organu w celu stworzenia „rządu” strefy euro, zakończenia procesu tworzenia oraz ujednolicenia obecnego systemu euro, a także urzeczywistnienia unii fiskalnej, zaczynając od utworzenia wspólnego budżetu strefy euro i wprowadzenia mechanizmu solidarności, by zmniejszyć dysproporcje gospodarcze między krajami;
 - realizacja paktu społecznego na rzecz unii socjalnej przy udziale partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
 - utworzenie unii politycznej poprzez wzmocnioną współpracę, w tym także umożliwienie strefie euro przemawiania jednym głosem, a także realizowanie bardziej demokratycznego i przejrzystego procesu decyzyjnego. W tym celu stosowne mogłoby się okazać nadanie przyszłemu Parlamentowi Europejskiemu władzy prawodawczej, którą sprawowałby wraz z Radą;
 - zapewnienie Unii bardziej reprezentatywnej funkcji w organizacjach międzynarodowych.

2. Uwagi ogólne i krytyka

2.1 Komitet ma świadomość, że omawiamy jedną z najbardziej złożonych obecnie kwestii. Europa wkracza w nowy etap ściślejszej integracji, co wymaga szeregu odważnych kroków. EKES przyjmuje z dużym zadowoleniem rozpoczęcie debaty na temat przyszłości UGW jako pierwszy krok w tym kierunku i zwraca uwagę, że realia makroekonomiczne UGW wynikają z decyzji mikroekonomicznych. Politykę makro- i mikroekonomiczną należy zatem ukierunkować na realizację tych samych celów ogólnych.

2.2 Art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, uzupełniony treścią art. 151 i art. 153, zasadniczo stwierdza, że określenie i realizacja polityki i działań UE muszą uwzględniać wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy oraz walkę z wykluczeniem społecznym. EKES stwierdza ze zdziwieniem, że żaden z tych elementów nie został uwzględniony w omawianym komunikacie jako część celu, jakim jest „pogłębiona i rzeczywista unia gospodarcza i walutowa”. EKES nie tylko apeluje o wyraźne określenie tych celów, lecz uważa także, iż konieczne jest zwiększone monitorowanie (analizy oddziaływania) wpływu, jaki polityka gospodarcza i pieniężna wywiera na warunki społeczne i rynek pracy. Należy także wypracować środki na rzecz wyeliminowania niekorzystnych następstw gospodarczych i społecznych, jakie może przynieść ta polityka.

2.3 Żadnej z propozycji przedstawionych przez Komisję w sprawie bardziej stabilnej i wiarygodnej UGW nie można faktycznie zrealizować (ani w perspektywie krótko, ani średnio- i długoterminowej), jeżeli państwa członkowskie, a zwłaszcza kraje najbardziej dotknięte kryzysem gospodarczym i finansowym, nie powrócą na drogę wzrostu, nie znajdą rozwiązania problemów związanych z pracą i rosnącym bezrobociem, zwłaszcza młodych ludzi, i nie zmniejszą nierówności występujących wciąż między państwami członkowskimi. Jednocześnie niemożliwe będzie osiągnięcie tych celów, jeżeli Rada i Eurogrupa nie uwzględnią propozycji KE w sprawie przyspieszenia oczekiwanych już od 20 lat reform niezbędnych do urzeczywistnienia UGW i jeżeli państwa członkowskie nie zaangażują się aktywnie, by wspólnie zarządzać częścią suwerenności każdego z nich, która jest do tego konieczna.

2.4 Przedmiotem troski Komisji jest przede wszystkim zapewnienie koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich w oparciu o powiązane ze sobą środki i instrumenty na rzecz większej konwergencji polityki budżetowej i systemów nadzoru. Powinno to zmniejszyć trudności najbardziej zadłużonych krajów związane z finansowaniem długu publicznego oraz przestrzeganiem rygorystycznych planów zmniejszania długu i zdolności obsługi zadłużenia proponowanych przez Komisję i niedawno przyjętych przez państwa członkowskie (pakt fiskalny). Jednak by odbudować zaufanie obywateli i rynków, środki przewidziane na szczeblu krajowym muszą mieścić się w ramach wspólnego, europejskiego podejścia i przynosić obywatelom i przedsiębiorstwom konkretne korzyści. Dlatego też niezbędne jest zapewnienie większej spójności między polityką makro- i mikroekonomiczną (młodzież, rynek pracy, zabezpieczenie społeczne itp.) na szczeblu krajowym.

2.5 Piąty rok z rzędu wiele krajów strefy euro odnotowuje ujemny wzrost gospodarczy, a prognozy na kolejne lata wskazują na bardzo nikłą poprawę głównych zmiennych makroekonomicznych. By propozycje wzmocnienia UGW przedstawione przez Komisję w kontekście przeszłych doświadczeń były wiarygodne i stały się przedmiotem szerokiej, wspólnej dyskusji nad

przyszłością UGW z udziałem nie tylko ekspertów, lecz całego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, muszą im towarzyszyć inne uwagi.

2.6 Również w ciągu następnych lat, z poszanowaniem zobowiązań zaciągniętych wobec UE, kraje strefy euro będą musiały prowadzić restrykcyjną politykę budżetową, co będzie można osiągnąć przede wszystkim za pomocą reform mających na celu racjonalizację struktury budżetów państwa zarówno z punktu widzenia wydatków publicznych, jak i dochodów rządowych, z należytym uwzględnieniem sprawiedliwego podziału dóbr oraz skutków mnożników podatkowych. Umożliwiłoby to ponowny wzrost wydajności w sposób neutralny dla salda budżetowego, bez powstrzymywania wydatków w dziedzinach niezbędnych dla wzrostu gospodarczego i dobrobytu społecznego, takich jak opieka zdrowotna, systemy zabezpieczenia społecznego, kształcenie, badania i innowacje, a także infrastruktura ⁽²⁾.

2.7 Omówione środki krajowe należy jednak uzupełnić o działania na szczeblu europejskim, które są niezbędne dla wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i ożywienia inwestycji, takie jak na przykład: poprawa funkcjonowania krajowych rynków pracy w celu ich włączenia do strefy euro m.in. za pośrednictwem dialogu makroekonomicznego ⁽³⁾, częściowe rozłożenie długu publicznego w celu powstrzymania spekulacji, emisja obligacji europejskich przez EBI i EFI w celu finansowania wzrostu i przyciągnięcia globalnych nadwyżek oszczędności ⁽⁴⁾, możliwość wyłączenia z długu publicznego niektórych inwestycji strukturalnych, niezbędnych do wywołania sprzężenia zwrotnego na rzecz wzrostu i – wreszcie – większa dbałość o politykę przemysłową zarówno ze strony rządów krajowych, jak i decydentów politycznych na szczeblu europejskim.

2.8 Odpowiedzialność za realizację tej polityki spoczywa na rządach państw członkowskich, lecz w ramach swych prerogatyw instytucjonalnych i zarządzanych przez siebie środków budżetowych Komisja powinna zapewnić jej realizację, przyczyniając się tym samym do ograniczenia wciąż istniejących zakłóceń równowagi i dysproporcji terytorialnych.

2.9 EKES uważa ponadto, że analiza Komisji dotycząca aspektów historycznych UGW nie porusza ograniczeń gospodarczych i politycznych, które wiązały się nieodłącznie z narodzinami waluty euro i które są głównym powodem kryzysu dotykającego euro i UE. Wydaje się dziwne, że w analizie dotyczącej UGW nie ma odwołania ani do kryteriów z Maastricht czy też ich oceny, ani do jedności (negatywnej) polityki pieniężnej i asymetrii gospodarczych między krajami. Ponadto

⁽²⁾ Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 44.

⁽³⁾ Tamże.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 1.

nie da się uzasadnić stwierdzenia, że winą za kryzys w 2008 r. obarcza się wyłącznie dług, a nie słabość polityki UE i rządów krajowych, zważywszy zwłaszcza, że od samego początku UGW państwa członkowskie notorycznie odmawiały rozpoczęcia debaty na temat koordynacji polityki podatkowej i budżetowej.

2.10 Pilną potrzebą jest stworzenie unii gospodarczej i rządu gospodarczego UE (równocześnie do unii bankowej lub przed nią, itp.), czego podwaliny położono w komunikacie Komisji.

3. Uwagi szczegółowe w sprawie treści propozycji: mocne i słabe strony

3.1 W **perspektywie krótkoterminowej** wzięto pod uwagę i opisano siedem propozycji, z których część jest już znana, gdyż odnoszą się one do przyjętych niedawno inicjatyw UE: europejski semestr, prawodawstwo związane z pakietem sześciu i dwóch wniosków oraz nadzór bankowy powierzony EBC. Są to istotne działania, które należy w pełni zrealizować zgodnie z odnośnym prawodawstwem europejskim i z przyjętymi przez Radę zaleceniami dla poszczególnych krajów. Poniżej przedstawiono propozycje Komisji, które EKES uważa za najciekawsze:

3.1.1 Pierwsza dotyczy wprowadzenia w następstwie jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM) również jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (SRM) w celu rozwiązania problemów banków doświadczających trudności. Najbardziej nowatorskim aspektem jest pokrycie kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków przez akcjonariuszy i wierzycieli; wszelkie „dodatkowe środki niezbędne do sfinansowania procesu restrukturyzacji” ma zapewnić sam sektor bankowy, a nie podatnik ⁽⁵⁾.

3.1.2 Druga propozycja dotyczy wprowadzenia „**instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności**” wspierającego przeprowadzanie reform strukturalnych w krajach strefy euro. We wniosku bardzo szczegółowo (załącznik 1) opisuje się przewidywaną procedurę wprowadzenia i przestrzegania ustaleń, które stanowią podstawę tego instrumentu. Nie określa się udziału i wielkości wsparcia finansowego, z których mogłyby skorzystać państwa członkowskie i które mają decydujące znaczenie dla zapewnienia jego stabilności, chociaż Komisja zastrzega sobie prawo do przedstawienia bardziej szczegółowego wniosku w sprawie zasad jego realizacji (s. 25 komunikatu). Zdaniem EKES-u instrument ten powinien poprzedzać reformy strukturalne lub przynajmniej im towarzyszyć, by zmniejszyć ich negatywny wpływ. EKES podkreśla ponadto, że instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności może być skuteczny, wyłącznie pod warunkiem że będzie on krok po

kroku stosowany w koordynacji z działaniami i środkami przedsięwziętymi na szczeblu krajowym.

3.1.3 Ponadto wydaje się, że wniosek dotyczący wieloletnich ram finansowych jest postrzegany jako kara wobec tych, którzy nie przestrzegają „paktu między państwami członkowskimi a KE”, a nie jako zachęta do realizacji polityki opracowanej na szczeblu europejskim. Rygorystycznym warunkom makroekonomicznym narzuconym państwu członkowskiemu powinien towarzyszyć plan na rzecz wzrostu i tworzenia nowych możliwości zatrudnienia, w szczególności dla młodych ludzi, sporządzony przy czynnym udziale partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

3.1.4 Z punktu widzenia zwiększenia wagi i siły decyzyjnej wspólnej waluty w międzynarodowym zarządzaniu walutowym zwiększenie roli UE i euro w zarządzaniu międzynarodowymi instytucjami walutowymi oraz zdolności euro do reprezentacji zewnętrznej jest jednym z najistotniejszych aspektów poruszonych w dokumencie Komisji, a także w wielu opiniach EKES-u. Jednak Komisja nie wyjaśnia ani zewnętrznych, ani wewnętrznych trudności strefy euro związanych z tym wnioskiem, zważywszy na niewątpliwie mało przychylny stosunek rządu USA (a także Wielkiej Brytanii) do wzrostu znaczenia euro (i tym samym do spadku znaczenia dolara) i na wciąż różne podejście krajów strefy euro do obrony specyficznych interesów gospodarczych i politycznych w wielu krajach rozwijających się wspomaganych przez MFW.

3.2 W **perspektywie średnioterminowej** propozycje dotyczą głównie utworzenia funduszu amortyzacji długu (FAD), który podlegałby rygorystycznym warunkom, by zmniejszyć pokusę nadużycia, a także ustanowienia nowego instrumentu długu państwowego dla strefy euro (euroweksle). Propozycje te są już od pewnego czasu przedmiotem dyskusji pomiędzy głównymi instytucjami UE oraz pomiędzy państwami członkowskimi. Także EKES wielokrotnie podkreślał w swych opiniach konieczność zastosowania obligacji europejskich w celu częściowego rozłożenia długu (euroobligacje) jako dodatkowego instrumentu w celu zarówno ułatwienia w strefie euro finansowania długu państwowego przez najbardziej zadłużone kraje, jak i zmniejszenia kosztów obsługi długu ⁽⁶⁾.

3.2.1 Dlatego też EKES wolałby, by Komisja przedstawiła propozycję i nawiązała do jego wcześniejszych sugestii, a także do sugestii ministrów UE ds. gospodarki itp., chociaż dostrzega zalety propozycji niemieckiej rady ekspertów ekonomicznych przedstawionej w dokumencie Komisji.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 1 i Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 60.

3.2.2 Niemniej kładąc nacisk na FAD, pomija się fakt, że zgodnie z tym punktem widzenia powodzenie polityki zmniejszenia długu państwowego zależy nie tylko od postępów w ograniczeniu wydatków publicznych, lecz zwłaszcza od wzrostu dochodu. Jest to sposób, by wskaźnik zadłużenia obniżyć do pułapu wymaganego przez Traktat z Maastricht, co zajmie o wiele więcej czasu, niż przewiduje się w perspektywie średnioterminowej. Najlepszą propozycją jest być może nadal pomysł wprowadzenia euroobligacji, co Komitet już szczegółowo zilustrował⁽⁷⁾. Oczywiście problem nie polega na tym, jaki instrument techniczny użyć, lecz raczej na tym, jakie rozwiązanie zastosować.

3.2.3 Ponadto cały wniosek wykracza poza koncepcję paktu stabilizacji, jeżeli chodzi o żądania wobec państw członkowskich, nie wprowadzając jednak żadnych innowacji świadczących o zmianie tejże polityki, której nie można dalej prowadzić w tym samym kierunku.

3.3 W **perspektywie długoterminowej**, którą w dokumencie Komisji opisano najmniej wyczerpująco, przewiduje się rozwój UGW w celu urzeczywistnienia unii bankowej, fiskalnej i gospodarczej. Chodzi tu oczywiście o cele, które EKES popiera, pod warunkiem, że określone zostaną warunki ich realizacji. EKES zgadza się, że osiągnięta zostanie całkowita integracja polityki gospodarczej państw członkowskich, zwłaszcza w dziedzinie fiskalnej i gospodarczej, a także, iż budżet UE zostanie wyposażony w zasoby własne oraz autonomiczną zdolność w zakresie opodatkowania.

3.3.1 Gdy chodzi o aspekty instytucjonalne, komunikat ogranicza się do ich opisu, określając przy tym podstawy, na których możliwe będzie zbudowanie unii gospodarczej i walutowej o wzmocnionej strukturze prawnej i wzmocnionym zarządzaniu głównymi politykami gospodarczymi. Nie wspomina się natomiast o warunkach gospodarczych, które muszą zapewnić w dłuższej perspektywie realizację tychże propozycji.

3.3.2 EKES uważa, że istnieją pewne szanse na realizację tak ambitnego celu, przy założeniu, że prowadzona będzie ściślejsza współpraca zmierzająca do unii politycznej. Aby proces ten ułatwić, w międzynarodowym kontekście makroekonomicznym wdrożone jedynie częściowo reformy na rzecz kompleksowej zmiany zasad funkcjonowania zarówno rynków kredytowych i finansowych, jak i mechanizmów nadzoru makro- i mikroostrożnościowego, musiałyby zostać w pełni zrealizowane, zaś zakłócenia równowagi makroekonomicznej (począwszy od deficytu USA i nadwyżki Chin), które przyczyniły się do kryzysu finansowego musiałyby zostać ograniczone. Bez znaczących postępów w tym kierunku trudne będzie zapobieżenie innym kryzysom gospodarczym i finansowym.

⁽⁷⁾ Tamże.

4. Unia polityczna

4.1 Zasady ogólne

4.1.1 EKES ocenia jednak pozytywnie próbę omówienia przez Komisję obecnego deficytu demokratycznego w UE. Odnosi się również pozytywnie do stwierdzenia, że głównym problemem jest przekazanie suwerenności. Konieczne jest zatem zapoczątkowanie procesu na rzecz unii politycznej, która umożliwiłaby połączenie suwerennych polityk, mających do tej pory charakter krajowy, i wspólne nimi zarządzanie w ramach bardziej przejrzystego i demokratycznego procesu decyzyjnego. Dzięki temu nadano by strefie euro jeden głos i stworzono by dla niej europejski rząd, który stanowiłby dotychczas brakujące ogniwo UGW.

4.1.2 W związku z tym EKES uważa, że:

- w perspektywie krótkoterminowej nie pojawia się problem zmiany Traktatu, jak EKES wyjaśniał już wyczerpująco w swych propozycjach, w związku z czym lepiej byłoby skupić wysiłki na propozycjach długoterminowych (które nie powinny mieć jednak charakteru bardzo długoterminowego);
- słuszne jest stwierdzenie, że o wiele poważniejszy problem dotyczy strefy euro, w związku z czym całkowicie nieostojownie jest nadal mówić o koordynacji polityki gospodarczej zamiast wspólnej polityki gospodarczej, podobnie jak w wypadku unii bankowej i wspólnego nadzoru na szczeblu europejskim, polityki pieniężnej, itp.

4.1.3 Kwestią problematyczną nie jest jednak zaangażowanie PE, lecz raczej ustanowienie wspólnego procesu decyzyjnego krajów strefy euro i zaangażowanie PE w tenże proces. Nie można się już zgodzić na utrzymanie niezależnej polityki gospodarczej i przemysłowej każdego z krajów, przy wspólnej polityce pieniężnej, która, przy braku instrumentów kompensacyjnych, karze gospodarki krajów słabszych.

4.2 Optymalizacja odpowiedzialności

4.2.1 EKES ocenia pozytywnie włączenie PE do dyskusji w sprawie propozycji dotyczących wzrostu, a także zaangażowanie parlamentu krajowych. To samo powinno dotyczyć programów dostosowawczych, w których wypadku zaangażowanie nie może się ograniczać do informowania. Pozostajemy wciąż w sferze zabiegów formalnych, które są dalekie od tego, co należy uczynić w ramach procesu decyzyjnego UE.

4.2.2 Nowatorskie wydają się natomiast propozycje dotyczące partii politycznych, które powinny przejść od gołosłowności do konkretów, działając jako jednolita struktura europejska, a nie jako zbitek wielu specyficznych cech krajowych, którym pozostały one również w zakresie praktycznej działalności, podobnie jak czynią to jeszcze poszczególne kraje lub inne stowarzyszenia (związki zawodowe, przedsiębiorcy itp.).

4.2.3 Sensownym rozwiązaniem byłoby, gdyby nie tylko partie, jak proponuje KE, lecz również inne duże organizacje europejskie (na przykład związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców itp.) przynajmniej w strefie euro zorganizowały się i działały w oparciu o wspólne, europejskie, a nie krajowe podejście, już na rzecz wyborów w 2014 r. Byłby to znaczący krok naprzód. Sam w sobie byłby on niewystarczający, lecz służyłby wszystkim za dobry przykład.

4.2.4 W związku z tym konieczne byłoby nadanie, przy okazji wyborów, Parlamentowi Europejskiemu władzy prawodawczej, która (wraz z Radą) umożliwiałaby mu wskazanie w ustalonym wcześniej terminie drogi do unii politycznej, w ramach której głosowanie większością rozszerzono by na wszystkie dziedziny, a prawo do głosowania w Parlamencie Europejskim poszerzono by o sprawy wzrostu i zatrudnienia.

4.3 Kwestie związane ze zmianą Traktatu

4.3.1 EKES popiera połączenie polityki gospodarczej z polityką zatrudnienia, które są dwiema stronami tego samego medalu, jakkolwiek jest to problem gospodarczy, a nie prawny. Konieczny jest natomiast wspólny proces decyzyjny dotyczący wszystkich obszarów polityki gospodarczej, który łączyłby strategię „Europa 2020”, koordynację budżetów państwa, politykę makro- i mikroekonomiczną, rynek pracy strefy euro itp., by wyjść poza obecny system decyzyjny. Nie można również myśleć, że do zmiany UGW wystarczy powołanie przez Parlament odpowiedniej komisji.

4.3.2 Mętne i bezcelowe wydaje się również myślenie, że uprawniając wiceprzewodniczącego ds. polityki gospodarczej do koordynacji UGW, nawet we współpracy z Parlamentem, można poprawić obecną sytuację. W tym względzie wystarczy przytoczyć przykład polityki zagranicznej, dlatego też należałoby nadać autentyczne uprawnienia komisarzowi, lub ewentualnie ministrowi.

4.3.3 Tak istotnej kwestii nie można rozwiązać za pomocą formalnych zabiegów prawno-parlamentarnych, jeżeli najpierw nie podjęta zostanie decyzja w sprawie przesunięcia suwerenności w sprawie polityki gospodarczej i pieniężnej, a także polityki zatrudnienia ze szczebla krajowego na szczebel europejski, jak EKES wielokrotnie proponował. Należałoby utworzyć „rząd gospodarczy” strefy euro, którym kierowałaby eurogrupa posiadająca uprawnienia decyzyjne i podejmująca decyzje większością głosów, wraz z Parlamentem Europejskim, co oznacza potrzebę dokonania odpowiednich zmian w Traktacie. Trzeba byłoby to zrobić bezzwłocznie, podobnie szybko jak zainicjowano pakt fiskalny, unię bankową itp. Pozwoliłoby to urzeczywistnić jednolity rynek potrzebny również z punktu widzenia polityki gospodarczej i przemysłowej, wzrostu i zatrudnienia, oparty na wspólnej wizji i solidarnych decyzjach państw członkowskich, podejmowanych w interesie obywateli UE.

4.4 Reprezentacja zewnętrzna UE

4.4.1 EKES ocenia pozytywnie wszystkie propozycje dotyczące reprezentacji zewnętrznej strefy euro. Jest to kluczowe zagadnienie komunikatu, zważywszy na międzynarodowe skutki kryzysu i powiązania między walutami. Obecnie euro przypomina naczynie z gliny umieszczone pomiędzy naczyniami z żelaza. Wskazana przez KE strategia wzmocnienia udziału strefy euro w MFW na początkowym etapie polega na przyznaniu jej statusu obserwatora, a dopiero na dalszym etapie postuluje się jeden mandat. Wymaga to długiego czasu, co osłabia strefę euro, podczas gdy powinna ona już wkrótce przemawiać jednym głosem w różnych organach. Dlatego też propozycje KE są być może realistyczne, lecz jednocześnie skromne i niewystarczające w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Także w tym wypadku powodzenie będzie zależne od postępowania Rady.

4.5 EBC

4.5.1 Podejście zastosowane w odniesieniu do EBC wydaje się niewystarczające. Ponadto EKES nie podziela zawartego w Traktacie stwierdzenia, że należy uwzględnić „wzmocnienie rozliczalności demokratycznej dotyczącej EBC”, gdyż EBC jest organem, w którym decyzje już są podejmowane większością głosów (inaczej niż w przypadku Rady). Oprócz tego problemy i rola EBC mają zgoła inny charakter i nie można się powoływać wyłącznie na nadzór, jak zdaje się to czynić Komisja w swym komunikacie. Problemy te dotyczą rozszerzenia uprawnień EBC, tak aby oprócz stabilności i inflacji obejmowały one także wzrost i zatrudnienie.

4.5.2 W tym celu trzeba się również upewnić, że mechanizmy przełożenia polityki EBC na gospodarkę realną funkcjonują prawidłowo. Działania niekonwencjonalne podejmowane niedawno przez EBC, by zwiększyć skuteczność tych mechanizmów, polegające zarówno na zasilaniu płynnością systemu bankowego (program zakupu zabezpieczonych obligacji i dłuższych operacji refinansujących), jak i na zakupie obligacji państwowych na rynku wtórnym (program dotyczący rynków papierów wartościowych i bezwarunkowych transakcji monetarnych) można uznać za pierwszy krok w pożądanym kierunku. Nie nadają one jeszcze EBC roli pożyczkodawcy ostatniej instancji zdolnego do podejmowania własnych i niezależnych decyzji, kiedy jest to konieczne, co – jak wiadomo – wymaga zmiany traktatów.

4.5.3 Konieczne jest wzmocnienie autonomii decyzyjnej i instrumentów działania EBC w odniesieniu do roli pożyczkodawcy ostatniej instancji nie w celu zwiększenia zadłużenia państw lub UE, lecz by zwiększyć wiarygodność euro i powstrzymać ataki spekulacyjne na dług państwowy najbardziej zadłużonych krajów. W odniesieniu do skutków działań EBC dla zdolności obsługi zadłużenia, Komitet przypomina, że samo zapowiedzenie tego posunięcia przyczyniło się de facto do zmniejszenia napięcia zarówno na rynku obligacji długu publicznego krajów strefy euro, jak i na rynkach finansowych i kredytowych.

4.6 Trybunał Sprawiedliwości

4.6.1 Wzmocnienie roli Trybunału Sprawiedliwości jest zapewne pozytywnym posunięciem, lecz nie w dziedzinie proponowanej w komunikacie (postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego). Utrwali to jedynie przekonanie, że problemy gospodarcze, w tym zadłużenie, mają charakter techniczno-prawny, a nie polityczny, który powierzyć należy demokratycznemu i przejrzystemu procesowi decyzyjnemu UE, której suwerenność należy do obywateli europejskich.

Bruksela, 22 maja 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 informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD)

oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

(2013/C 271/05)

Sprawozdawca: **Christophe ZEEB**

Rada, w dniach 27–28 lutego 2013 r., zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), oraz Parlament Europejski, w dniu 12 marca 2013 r., zgodnie z art. 114 i 304 TFUE, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy i finansowaniu terroryzmu

COM(2013) 45 final – 2013/0025 (COD)

oraz

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 24 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 145 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji mające na celu dostosowanie europejskich ram prawnych w świetle zmian międzynarodowych norm zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczania. Przestępcy wykorzystujący system finansowy i udogodnienia oferowane przez rynek wewnętrzny stanowią w rzeczywistości zagrożenie dla samych fundamentów naszego społeczeństwa. EKES uważa, że niezwykle ważne jest wyposażenie Unii Europejskiej i państw członkowskich w skuteczne środki, które wzmocnią uczciwość i przejrzystość operacji finansowych. Pod tym względem wnioski Komisji zmierzają z pewnością w dobrym kierunku.

1.2 EKES z uznaniem przyjmuje doprecyzowanie wymogów należytej staranności wobec klienta, jakie podmioty zobowiązane winne stosować wobec beneficjentów rzeczywistych w spółkach, co zapewni większą przejrzystość, jeśli chodzi – z jednej strony – o osoby fizyczne ukrywające się za osobą

prawną, oraz – z drugiej strony – o osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne, bardziej narażone na korupcję ze względu na pełnioną funkcję. EKES aprobuje również zaliczenie do podmiotów zobowiązanych podmiotów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych, gdyż sektor ten może być wykorzystywany w celu prania pieniędzy.

1.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by Unia Europejska objęła prowadzenie w globalnym zwalczaniu prania pieniędzy i terroryzmu. Komitet uważa, że jednym ze sposobów zapewnienia, by nowe europejskie ramy regulacyjne były skuteczne, a tym samym pozwoliły UE objąć prowadzenie w zwalczaniu prania pieniędzy, jest połączenie sił wszystkich podmiotów. EKES z zadowoleniem przyjmuje uściślenia dodane w całym wniosku, by zapewnić proporcjonalność wobec MŚP. Zdaniem EKES-u należy zapewnić małym podmiotom pomoc techniczną i specjalistyczną przez organy pośredniczące, takie jak izby zawodowe, stowarzyszenia i federacje, by umożliwić im spełnienie wymogów określonych we wniosku.

1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja podjęła się trudnego zadania znalezienia równowagi między priorytetami, które *a priori* wydają się trudne do pogodzenia, a którymi są ochrona danych osobowych i walka z praniem pieniędzy. Wyłącznym celem zbierania i analizy informacji, w tym danych osobowych, przez szerokie spektrum podmiotów zobowiązanych jest wykrywanie działalności przestępczej. Podmioty zobowiązane powinny z kolei dbać o ochronę, w miarę możliwości, życia prywatnego swoich klientów, a jednocześnie przede wszystkim wspomagać krajowe władze w zwalczaniu przestępczości.

1.5 EKES przychylnie ustosunkowuje się do propozycji harmonizacji na poziomie europejskim sankcji stosowanych w sektorze finansowym. Przeciwdziałanie przestępczości musi być możliwe jak najskuteczniejsze i musi istnieć możliwość orzekania wobec podmiotów zobowiązanych sankcji zniechęcających i proporcjonalnych do kwot będących przedmiotem prania pieniędzy. Dlatego też EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do zapewnienia konsekwentnego i właściwego stosowania sankcji administracyjnych i karnych.

2. Kontekst

2.1 Pranie pieniędzy, finansowanie terroryzmu i rozprzestrzenianie broni masowego rażenia stanowią zagrożenie dla światowego bezpieczeństwa i integralności systemu finansowego. Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) jest międzynarodowym organem powołanym do opracowania środków (zwanych *zaleceniami*) zapobiegawczych i zwalczających pranie pieniędzy oraz finansowanie terroryzmu, a od niedawna także finansowanie rozprzestrzeniania broni masowego rażenia.

2.2 Zalecenia FATF były przedmiotem trwającego niemal trzy lata przeglądu mającego na celu wzmocnienie środków zapobiegawczych i poprawę ochrony systemu finansowego, poprzez wyposażenie rządów w bardziej niezawodne narzędzia sankcjonowania poważnych przestępstw. Nowe wytyczne zostały przyjęte przez FATF w lutym 2012 roku ⁽¹⁾.

2.3 Najważniejsze zmiany wprowadzone przez nowe zalecenia FATF są następujące:

2.3.1 Zalecenia precyzyjniej określają koncepcję podejścia opartego na ocenie ryzyka, które kraje i podmioty zobowiązane winny wdrożyć w celu lepszej neutralizacji ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, z którym mają do czynienia, oraz dostosowania swoich systemów monitorujących, tak aby mogły dokonać odpowiedniej alokacji swoich zasobów w zależności od charakteru zidentyfikowanych zagrożeń.

2.3.2 Zalecenia dostarczają niezbędnych wyjaśnień na temat charakteru wymogów, jakim podlegają podmioty zobowiązane. Określają one zakres obowiązków (i) w kwestii przejrzystości co

do tożsamości beneficjentów rzeczywistych w spółkach oraz beneficjentów przelewów elektronicznych, a także (ii) identyfikacji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne, które mogą być bardziej narażone na korupcję ze względu na swoją funkcję.

2.3.3 Zalecenia dostarczają bardziej skutecznych środków dochodzeniowych organom ścigania oraz jednostkom wywiadu finansowego i wzmacniają wymianę informacji w kwestiach dotyczących prowadzenia dochodzeń, kontroli i ścigania poważnych przestępstw.

2.4 FATF rozpocznie nową rundę wzajemnej oceny swoich członków w 2014 roku i skoncentruje się w niej zwłaszcza na skuteczności realizacji swoich nowych zaleceń.

3. Wniosek Komisji

3.1 Wnioski dotyczące (i) czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz (ii) drugiego rozporządzenia w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych wpisują się w proces aktualizacji europejskich ram prawnych i mają na celu odzwierciedlenie zmian wprowadzonych do zaleceń FATF.

3.2 Główne zmiany europejskich ram prawnych, wprowadzane za pomocą przedstawionych wniosków, są następujące:

3.2.1 Do wykazu podmiotów zobowiązanych dodano (i) podmioty prowadzące handel towarami, w momencie zawarcia przez nich transakcji płatnej gotówką na kwotę przekraczającą 7 500 EUR ⁽²⁾, (ii) podmioty świadczące usługi w zakresie gier hazardowych losowych oraz (iii) pośredników wynajmu nieruchomości.

3.2.2 Przestępstwo podatkowe jest wyraźnie traktowane jako przestępstwo źródłowe wobec przestępstwa prania pieniędzy.

3.2.3 We wniosku dotyczącym dyrektywy precyzuje się, że przyjęcie podejścia opartego na ocenie ryzyka, zarówno na poziomie ponadnarodowym, krajowym, jak i na poziomie każdego podmiotu zobowiązanego, powinno być stosowane w zależności od stopnia należytej staranności, na podstawie minimalnego wykazu czynników wymagających uwzględnienia lub na podstawie wytycznych opracowanych przez europejskie urzędy nadzoru.

3.2.4 Europejskie urzędy nadzoru (EUNB, EUNU:IPPE i EUNGiPW) zostały wezwane do udziału w ocenie ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu wewnątrz Unii Europejskiej i do opracowywania regulacyjnych standardów technicznych dla państw członkowskich i instytucji finansowych.

⁽¹⁾ www.fatf-gafi.org

⁽²⁾ Obecnie próg wynosi 15 000 EUR.

3.2.5 Podmioty zobowiązane powinny uzyskiwać informacje o beneficjentach rzeczywistych i traktować osoby zajmujące eksponowane stanowiska polityczne lub pracujące dla organizacji międzynarodowych jako należące do kategorii klientów o wysokim stopniu ryzyka.

3.2.6 Ustalono wykaz sankcji administracyjnych dla podmiotów zobowiązanych dopuszczających się systematycznego naruszania podstawowych wymogów.

3.3 Zaproponowane zmiany opierają się zwłaszcza na opracowaniu⁽³⁾ poświęconym stosowaniu trzeciej dyrektywy w sprawie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu sporządzonemu przez niezależną firmę audytorską oraz na stanowiskach zebranych przez Komisję w czasie konsultacji społecznych.

3.4 Wnioski dotyczące dyrektywy i rozporządzenia mają na celu zastąpienie obowiązującej dyrektywy i obowiązującego rozporządzenia, które zostaną uchylone.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES uznaje potrzebę dostosowania obowiązujących ram prawnych UE w zakresie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w świetle zmian zaistniałych na szczeblu międzynarodowym. EKES zdaje sobie sprawę, że zjawisko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu ma wpływ na wszystkie sektory gospodarki i że szczególną uwagę należy zwrócić na skuteczność ram prawnych służących zapobieganiu wykorzystywania systemu finansowego do celów przestępczych.

4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by Unia Europejska objęła prowadzenie w zwalczaniu prania pieniędzy i terroryzmu. Przypomina swoje stanowisko wyrażone już we wcześniejszej opinii, gdzie z zadowoleniem przyjęto „dalsze opracowywanie przepisów mających na celu zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terrorystów, widząc w tym symbol Unii Europejskiej gwarantującej wysokie standardy uczciwości i postępowania w sferze publicznej i prywatnej. Dyrektywa stanowi zarówno praktyczny krok w zarządzaniu sprawami finansowymi, jak i sposób na wzmocnienie Unii Europejskiej”⁽⁴⁾.

4.3 EKES uważa, że obniżenie z kwoty 15 000 EUR do 7 500 EUR progu, od którego podmioty prowadzące handel towarami muszą realizować wymogi wynikające z wniosku dotyczącego dyrektywy, to kolejny krok na właściwej drodze

do promowania płatności innych niż gotówkowe. Komitet wskazał już w poprzedniej opinii⁽⁵⁾, że płatności gotówkowe są uznawane za czynnik sprzyjający szarej strefie oraz że płatności inne niż gotówkowe są bardziej przejrzyste dla celów podatkowych i gospodarczych, mniej kosztowne dla całości społeczeństwa, praktyczne, bezpieczne i nowatorskie.

4.4 Wspieranie „małych podmiotów”

4.4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje podporządkowanie wymogom dotyczącym zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu pośredników wynajmu nieruchomości i podmiotów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych, mimo że podmioty te nie są objęte zaleceniami FATF.

4.4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje uściślenia dodane w całym wniosku, by zapewnić proporcjonalność wobec MŚP. Aby zagwarantować małym podmiotom możliwość sprostania wymogom zawartym w proponowanej dyrektywie, Komitet sugeruje, by formalnie zaangażować organy pośredniczące, takie jak izby zawodowe, stowarzyszenia czy federacje reprezentujące „małe podmioty” na szczeblu krajowym, oraz wyposażać je w kompetencje z zakresu doradztwa, wspierania i mediacji. Istotne jest, aby „małe podmioty” były wspierane i nie stały się priorytetowym celem piorących pieniądze.

4.5 Pogodzenie wymogów ustalenia tożsamości w erze cyfrowej

4.5.1 Realizacja wymogu ustalenia tożsamości osób musi następować w ich fizycznej obecności. W wypadku braku takiej możliwości podmioty zobowiązane powinny stosować wzmożone środki należytej staranności ze względu na ryzyko związane z dokonywaniem transakcji na odległość. EKES ma wątpliwości, czy taki poziom wymogów jest adekwatny do rozwoju naszego społeczeństwa w kierunku powszechnej cyfryzacji.

4.5.2 EKES wzywa Komisję do rozważenia środków umożliwiających pogodzenie obowiązku ustalenia tożsamości klientów z coraz powszechniejszym korzystaniem z płatności elektronicznych i łączności elektronicznej.

4.6 Równowaga między ochroną danych osobowych a zwalczaniem prania pieniędzy

4.6.1 EKES podkreśla znaczenie pogodzenia interesów związanych z ochroną danych osobowych, z jednej strony, a ochroną integralności systemu finansowego poprzez zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, z drugiej strony.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf

⁽⁴⁾ Dz.U. C 267 z 27.10.2005, ss. 30–35.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 52.

4.6.2 W zakresie, w jakim koncepcja zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu opiera się na gromadzeniu i analizie informacji, w tym danych osobowych, przez szerokie spektrum podmiotów zobowiązanych, EKES uważa, że we wnioskach w znacznym stopniu uwzględniono wymogi stawiane tak wobec państw członkowskich, jak i podmiotów zobowiązanych, w celu osiągnięcia lepszej równowagi między kwestiami *a priori* trudnymi do pogodzenia.

4.6.3 W odniesieniu do wymogu wynikającego z art. 39 wniosku dotyczącego dyrektywy, aby niszczyć dokumenty i zgromadzone informacje po okresie 5 lub 10 lat od zakończenia stosunków biznesowych, EKES apeluje do państw członkowskich, by zadbały o to, by ich przepisy prawa przewidywały sytuacje (np. postępowania karne, upadłości lub spadki), w odniesieniu do których wymóg ten nie powinien być stosowany, aby zapobiec naruszeniu interesu ogólnego.

4.6.4 EKES proponuje, aby dyrektywa wyraźnie przewidywała obowiązek ścisłego zachowania poufnego charakteru tożsamości osób składających doniesienia o podejrzanych transakcjach, chyba że wyraziły one zgodę na ujawnienie ich tożsamości lub istotne jest, aby ją ujawnić w celu zapewnienia sprawiedliwego postępowania sądowego w procesie karnym.

4.7 Zapewnienie legalności interwencji europejskich urzędów nadzoru

4.7.1 EKES zwraca uwagę, że europejskie organy nadzoru będą zaangażowane na poziomie europejskim w analizę ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz będą mogły sporządzać wytyczne i standardy regulacyjne dla państw członkowskich i instytucji finansowych. Choć EKES podkreśla znaczenie dialogu i współpracy z europejskimi organami nadzoru w europejskiej walce z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, zauważa jednak, że ich kompetencje reprezentacyjne i regulacyjne wobec sektora finansowego są ograniczone. Tymczasem duża liczba podmiotów zobowiązanych objętych wymogami nie jest związana z sektorem finansowym i w efekcie nie jest reprezentowana na szczeblu europejskim. W związku z tym EKES proponuje, żeby Komisja zaangażowała się na poziomie europejskim w ocenę ryzyka i wydawanie wytycznych w imieniu podmiotów zobowiązanych nienależących do sektora finansowego podlegających wymogom dotyczącym zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

4.7.2 EKES jest przekonany o konieczności dysponowania zharmonizowanymi zaleceniami i normami interpretacyjnymi na poziomie europejskim w celu zapewnienia bardziej jednolitego stosowania zasad walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w państwach członkowskich.

4.8 Sankcje administracyjne

4.8.1 Wnioski zawierają wykaz sankcji administracyjnych zgodnie z komunikatem Komisji z dnia 8 grudnia 2010 roku

„Wzmocnienie systemów sankcji w branży usług finansowych”, który był przedmiotem opinii EKES-u ⁽⁶⁾ i który znajduje odzwierciedlenie w innych niedawnych wnioskach Komisji ⁽⁷⁾.

4.8.2 EKES zachęca do harmonizacji na poziomie europejskim sankcji stosowanych w sektorze finansowym. Należy zdecydowanie stwierdzić, że walka z przestępczością nie powstrzymuje przestępców. Dlatego tak istotne jest, aby przeciwdziałanie przestępczości było możliwie jak najskuteczniejsze i żeby wobec podmiotów zobowiązanych, które nie dochowują wymogów dotyczących zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, można było orzekać sankcje zniechęcające i proporcjonalne do kwot będących przedmiotem prania pieniędzy.

4.8.3 EKES ma jednak zastrzeżenia co do czysto „administracyjnego” charakteru przewidywanych sankcji i obawia się, że ich surowość może zostać zakwestionowana ze względu na hierarchię norm prawnych i zasadę proporcjonalności w sprawach karnych. Choć prawdą jest, że przewidywane sankcje administracyjne mają charakter odstraszaający i realizują cele europejskiej harmonizacji, faktem pozostaje, że sankcje karne za przestępstwo prania pieniędzy są różne w poszczególnych krajach. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do zapewnienia konsekwentnego i właściwego stosowania sankcji administracyjnych nakładanych na podmioty zobowiązane w związku z brakiem realizacji wymogu walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz kar w przypadku przestępstwa prania pieniędzy.

4.8.4 EKES obawia się, że mogłaby zostać zakwestionowana zgodność systemu kar administracyjnych z art. 6 ust. 1 i art. 7 europejskiej konwencji praw człowieka, co wiązałoby się z ryzykiem, że niektóre sankcje administracyjne przekwalifikowane na „kary” mogłyby być nakładane jedynie przez niezależny sąd w wyniku uczciwego procesu, a takich warunków nie spełniają odpowiednie władze administracyjne. EKES wzywa Komisję do znalezienia odpowiednich rozwiązań prawnych, które zapewniłyby niepodważalność proponowanego systemu sankcji.

4.8.5 Zdaniem EKES-u zaproponowane we wniosku wprowadzenie minimalnego zbioru przepisów opartych o określone zasady stosowania środków i sankcji administracyjnych to podejście wzmacniające reakcję UE jako całości.

5. Uwagi różne

5.1 EKES zaleca rozszerzenie definicji finansowania terroryzmu w art. 1 ust. 4 pierwszego wniosku dotyczącego dyrektywy w taki sposób, aby obejmowała swym zakresem „wszelkie inne czynności” wybiegające poza przestępstwa wymienione, zgodnie z treścią zalecenia 5 FATF.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 108.

⁽⁷⁾ COM(2011) 651 final, COM(2011) 656 final, COM(2011) 683 final.

5.2 EKES zauważa, że załączniki do wniosku dotyczącego dyrektywy zawierają wykaz czynników i elementów ryzyka, z którymi podmioty zobowiązane powinny się zapoznać w kontekście swoich obowiązków dotyczących zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. EKES uważa, że wykazy zawarte w załącznikach nie są wyczerpujące i że podmioty zobowiązane powinny uwzględniać też, zgodnie z podejściem opartym na ocenie ryzyka, inne czynniki ściśle związane z państwami członkowskimi i zróżnicowanymi okolicznościami, jakie towarzyszą transakcjom zawierany przez te podmioty.

Brukseli, 23 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

5.3 EKES uważa, że kluczem do rozwiązania problemu piractwa jest wytropienie i ukrócenie związanego z tym ruchu kapitału. W UE trzeba sporządzić czarną listę instytucji finansowych zaangażowanych w pranie pieniędzy pochodzących z piractwa. Bank Światowy, Interpol i Europol mogą pomóc w odzyskiwaniu okupów, które należy lokalizować i konfiskować, tak by piractwo przestało być atrakcyjne⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 15.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych

COM(2013) 71 final – 2013/0045 (CNS)

(2013/C 271/06)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Dnia 28 lutego 2013 r. Rada, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych

COM(2013) 71 final – 2013/0045 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 94 do 38 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjęło następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez Parlament Europejski ⁽¹⁾ i Komitet Regionów ⁽²⁾ oraz z wcześniej sporządzonymi opiniami ⁽³⁾, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie ustanowienia pierwszego na świecie regionalnego podatku od transakcji finansowych (PTF).

1.2 Choć EKES pamięta, że wzywał do stosowania PTF na szczeblu światowym, uważa, że jego realizacja na szczeblu regionalnym (strefa EU11+) – poprzez udział 11 państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) ⁽⁴⁾ – może stanowić wyjątkową okazję, która w przyszłości może przyczynić się do jego zastosowania na całym świecie.

1.3 Komitet podkreśla znaczenie metody wzmocnionej współpracy jako instrumentu, który pozwoli państwom członkowskim osiągnąć w niektórych kwestiach objętych traktatami ⁽⁵⁾ jak najszerze porozumienie, neutralizując blokadę jednomyślności, która często prowadziła UE do impasu politycznego i gospodarczego.

1.4 EKES uważa, że jednym z atutów wniosku w sprawie PTF jest fakt, że jest to podatek o szerokiej podstawie opodatkowania i dwóch niskich stawkach podatkowych, co zmniejsza jego negatywne zakłócające skutki. EKES uważa, że wprowadzenie podatku w strefie EU11+ będzie sprzyjać utworzeniu jednolitego rynku finansowego i w związku z tym jest zdania, iż podatek ten powinien obowiązywać od dnia 1 stycznia 2014 r., a jego stopniowe wprowadzanie byłoby nieodpowiednie.

1.5 EKES uważa, że w celu maksymalizacji wpływu podatku na wzrost gospodarczy, dochód z niego należy przeznaczyć na sfinansowanie programu inwestycyjnego na szczeblu krajowym i europejskim w celu zapewnienia ożywienia gospodarczego i stworzenia miejsc pracy w perspektywie krótkoterminowej.

1.6 EKES z zadowoleniem odnotowuje, że w celu zneutralizowania lub przynajmniej ograniczenia do minimum ryzyka delokalizacji działalności finansowej, Komisja – w nowym wniosku w sprawie PTF – połączyła zasadę siedziby lub terytorialności (proponowaną w wersji pierwotnej) z zasadą miejsca emisji (*issuance principle*) zaproponowaną przez Parlament Europejski i silnie wspieraną przez EKES w jego poprzedniej opinii ⁽⁶⁾. EKES zauważa, że jednoczesne stosowanie tych zasad może wymagać, by w niektórych wypadkach instytucje finansowe nieuczestniczących państw członkowskich również zostały objęte podatkiem. Dlatego też uważa, że – zgodnie z propozycją Parlamentu Europejskiego – należy rozpocząć dalsze rozważania i stosowne negocjacje z krajami trzecimi w celu ułatwienia poboru PTF.

⁽¹⁾ 2010/2105 (INI).

⁽²⁾ Dz.U. C 113 z 18.4.2012, s. 7–10.

⁽³⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 81–89; Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 64–67; Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 75–80; Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 55–63.

⁽⁴⁾ Belgii, Niemiec, Estonii, Grecji, Hiszpanii, Francji, Włoch, Austrii, Portugalii, Słowenii, Słowacji.

⁽⁵⁾ Zastosowanie wzmocnionej współpracy reguluje art. 20 TUE oraz art. 326 do 334 TFUE.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 55–63.

1.7 Podobnie jak Parlament Europejski, EKES uważa, że zasady siedziby i miejsca emisji należy uzupełnić o zasadę dotyczącą przeniesienia tytułu prawnego. Może ona sprawić, że unikanie PTF stanie się ryzykowne i kosztowne, gwarantując tym samym jego lepsze stosowanie.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje zmiany wprowadzone przez Komisję w celu poprawy zarządzania podatkiem, przeciwdziałania oszustwom podatkowym i unikaniu opodatkowania. EKES zgadza się z wprowadzeniem zwolnienia rynku pierwotnego transakcji związanych z jednostkami uczestnictwa przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (*Units of undertakings for collective investments in transferable Securities – UCITS*) oraz alternatywnych funduszy inwestycyjnych (AFI) (*Alternative investment funds – AIF*) w celu ułatwienia finansowania przedsiębiorstw.

1.9 Ubolewając nad faktem, że oceny mikro-i makro-ekonomicznych skutków stosowania PTF będzie można oczekiwać dopiero po trzech latach od dnia wejścia w życie przepisów, EKES wnosi, aby Komisja prowadziła stałą kontrolę i weryfikację w tym zakresie (roczny monitoring). W ten sposób będzie można dokonać natychmiastowej oceny skutków PTF, co pozwoli na zaproponowanie w odpowiednim czasie ewentualnych korekt w zakresie stosowania PTF.

1.10 Po wyrażeniu krytycznych uwag dotyczących niewystarczającej dokumentacji oceny, załączonej do pierwotnego wniosku w sprawie PTF, EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja Europejska zadbała o częściowe usunięcie tej wady. EKES podkreśla, że w trakcie ilościowej oceny skutków wniosku konieczne jest, aby Komisja ulepszyła obecnie dostępne modele, dostosowując je do oceny alternatywnych scenariuszy polityki. W szczególności wzywa się służby Komisji do przedstawienia, w miarę możliwości, szacunków dotyczących rzeczywistych cech konkretnych propozycji.

1.11 EKES ubolewa, że niemożność zastosowania PTF – dla wszystkich 27 państw członkowskich UE – spowoduje dla budżetu UE brak podstawowego filara systemu zasobów własnych. Systemu, który pozwoliłby ponownie zagwarantować niezbędną autonomię finansową UE, jak to zostało pierwotnie ustanowione w art. 201 traktatu rzymskiego.

1.12 EKES podkreśla, że w trakcie stosowania PTF organy zarządzające powinny, poprzez niezbędną koordynację pomiędzy państwami członkowskimi, zminimalizować ryzyko oszustw podatkowych i unikania opodatkowania oraz zredukować koszty administracyjne.

1.13 Podkreślając potrzebę ścisłego monitorowania skutków podatku dla funduszy emerytalnych i dla przyszłych emerytów,

którzy są ich beneficjentami, EKES nie domaga się wyłączenia ich z zakresu zastosowania PTF.

1.14 Wykonując swą funkcję jako organ doradczy Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady, EKES potwierdza zamiar przyjęcia zobowiązania do stałego monitorowania procesu, w ramach którego wniosek Komisji zostanie przełożony na prawodawstwo.

2. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w ramach wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych (PTF)

2.1 Dyrektywa zaproponowana przez Komisję Europejską ⁽⁷⁾ odzwierciedla poprzedni wniosek przedstawiony we wrześniu 2011 r. ⁽⁸⁾. Wniosek, który, choć nie znalazł w Radzie jednomyślnego poparcia, zmobilizował 11 państw członkowskich UE do sporządzenia w dniu 28 września 2012 r. formalnego wniosku do Komisji w sprawie podjęcia wzmocnionej współpracy w celu zastosowania PTF.

2.2 Po dokonaniu oceny wykonalności tego wniosku oraz ustaleniu, że wzmocniona współpraca w zakresie PTF nie miałaby negatywnego wpływu na rynek wewnętrzny, zobowiązania lub prawa i obowiązki nieuczestniczących państw członkowskich, w październiku 2012 r. Komisja podjęła decyzję na nią zezwalającą, którą przekazała Parlamentowi Europejskiemu w grudniu 2012 r. i która uzyskała zatwierdzenie ze strony Rady ECOFIN w styczniu 2013 roku.

2.3 Wniosek Komisji zasadniczo odzwierciedla wniosek pierwotny. Niektóre zmiany zostały wprowadzone w celu: i) uzyskania lepszej przejrzystości prawnej oraz ii) wzmocnienia przepisów przeciw nadużyciom i unikaniu opodatkowania zgodnie z postulatem 11 państw członkowskich.

2.3.1 Zostały potwierdzone i wzmocnione trzy pierwotne cele: i) wzmocnienie jednolitego rynku poprzez neutralizację rozbieżnych podejść krajowych, ii) zapewnienie, podobnie jak w innych sektorach, sprawiedliwego wkładu sektora finansowego do finansowania publicznych dochodów, iii) wspieranie inwestycji systemu finansowego na potrzeby gospodarki realnej.

2.3.2 Podobnie jak w pierwotnym wniosku, podstawa opodatkowania jest szeroka, a stawki minimalne są niskie: 0,1 % dla transakcji finansowych dotyczących akcji, obligacji, jednostek zbiorowych inwestycyjnych papierów wartościowych, instrumentów rynku pieniężnego, umów z udzielonym przyrzeczeniem odkupu, umowy pożyczki papierów wartościowych, a 0,01 % w odniesieniu do transakcji finansowych związanych z kontraktami pochodnymi.

⁽⁷⁾ COM(2013) 71 final.

⁽⁸⁾ COM(2011) 594 final.

2.3.3 Aby uniknąć utrudniania prawidłowego rozwoju realnej gospodarki, podatków nie stosuje się do: i) codziennej działalności finansowej obywateli i przedsiębiorstw (kredyty, płatności, ubezpieczenia, depozyty itp.), ii) tradycyjnej działalności inwestycyjnej banków w kontekście pozyskiwania kapitału i transakcji finansowych w ramach restrukturyzacji, iii) refinansowania, polityki pieniężnej i zarządzania długiem publicznym, iv) transakcji na rynku pierwotnym dotyczących jednostek OIRC i AFL. Zatem będą podlegały zwolnieniu transakcje z Europejskim Bankiem Centralnym, bankami centralnymi, Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*), Europejskim Mechanizmem Stabilności (*European Stability Mechanism*) oraz UE.

2.3.4 We wniosku została potwierdzona zasada siedziby lub terytorialności, zgodnie z którą, jeśli instytucja finansowa uczestnicząca w transakcji posiada siedzibę na obszarze zastosowania PTF lub działa na rzecz podmiotu, który posiada siedzibę na tym obszarze, transakcja będzie podlegała opodatkowaniu niezależnie od obszaru geograficznego, w którym miała ona miejsce.

2.3.5 Aby przeciwdziałać próbom przenoszenia transakcji poza obszar zastosowania PTF, wprowadzono zasadę miejsca emisji zgodnie ze wspieranym przez EKES wnioskiem Parlamentu Europejskiego. Jest to zasada, zgodnie z którą transakcja podlega PTF, o ile produkt finansowy stanowiący przedmiot transakcji jest emitowany w jednym z 11 państw członkowskich uczestniczących we wzmacnionej współpracy, niezależnie od tego, czy podmioty transakcji posiadają siedzibę poza strefą zastosowania PTF, a także niezależnie od miejsca, w którym transakcja jest realizowana.

2.3.6 Jednoczesne działanie tych dwóch zasad (zasada siedziby i zasada miejsca emisji) neutralizuje lub przynajmniej znacząco zmniejsza skłonność do przemieszczania transakcji poza obszar PTF w celu uniknięcia opodatkowania. W rzeczywistości, aby uniknąć podatku, instytucja finansowa musiałaby zrezygnować zarówno z klientów mających siedzibę na obszarze, na którym obowiązuje PTF, jak i z korzystania z wszelkich produktów finansowych emitowanych w tym obszarze. Jest to obszar, który, o czym warto pamiętać, stanowi 2/3 PKB UE oraz 90 % PKB w strefie euro. Jest to czynnik, który sprawia, że niekorzystne stają się strategie pomijania tego rynku, na którym to jednorodność opodatkowania na rynkach finansowych będzie stanowić silny element realizacji jednolitego rynku.

2.3.7 Jak wynika z obliczeń dokonanych przez Komisję, dochód z podatku powinien wynosić 30–35 mld euro rocznie. Odpowiada to 60 % przychodów, które zostały oszacowane wcześniej przy założeniu, że podatek miałby zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich UE (dane szacunkowe, które

jak pamiętamy wynosiły 57 mld euro). Na dochód złoży się 13,0 mld euro z akcji i obligacji oraz 21,0 mld euro z pochodnych papierów wartościowych.

3. Uwagi ogólne

3.1 W ostatnich latach kilka państw członkowskich UE zatwierdziło stosowanie różnych form PTF, zwiększając w ten sposób niebezpieczeństwo szkodliwego różnicowania podatkowego na rynku wewnętrznym (ograniczone podstawy opodatkowania, różne formy zwolnień). Wprowadzenie regionalnego PTF będzie sprzyjało utworzeniu faktycznie jednolitego rynku finansowego, bez zakłóceń konkurencji spowodowanych przez nieefektywne systemy podatkowe.

3.1.1 Z tego powodu EKES uważa, że PTF powinien wejść w życie zgodnie z harmonogramem przewidzianym przez Komisję, tj. w dniu 1 stycznia 2014 r., bez jakichkolwiek form stopniowania, które w zależności od istniejącego prawodawstwa na szczeblu krajowym wśród państw członkowskich EU11+ mogłoby powodować opóźnienia i problemy techniczne.

3.2 Wprowadzenie PTF na szczeblu 27 państw członkowskich UE, choć pożądane, okazało się niemożliwe, w związku z czym jego stosowanie przez wzmocnioną współpracę – bez powodowania niekorzystnych skutków dla nieuczestniczących państw członkowskich – wydaje się być drogą konieczną do zapewnienia jego przyszłego zastosowania na szczeblu europejskim i światowym.

3.3 Niestosowanie podatku w państwach członkowskich UE może doprowadzić – w niektórych przypadkach – do powstania zjawiska podwójnego opodatkowania w krajach niebędących członkami. Jest to problem, który dotyka niewielkiej części transakcji i którego można uniknąć w drodze zawierania umów dwustronnych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES zauważa, że wstępne szacunki dotyczące długoterminowych skutków makroekonomicznych (40 lat) PTF w zakresie gospodarki Europy zostały gruntownie zmienione przez służby Komisji z wartości ujemnej rzędu – 1,76 % do korzystnego wskaźnika ok. + 1,0 %.

4.1.1 Oszacowanie które towarzyszyło pierwotnemu wnioskowi zostało zmodyfikowane poprzez dodanie do oceny zarówno skutków wynikających z zaproponowanych rzeczywistych stawek podatkowych, jak i skutków „łagodzących”. Umożliwiło to zmianę z – 1,76 % na – 0,53 % PKB ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ SEC(2011) 1102 final, Tom 1, s. 52.

4.1.2 Komisja następnie zmieniła tę ocenę, uważając że nie uwzględnia ona specyficznych cech wniosku i opiera się na nierealistycznych hipotezach roboczych (np., na założeniu, że wszystkie nowe inwestycje przedsiębiorstw finansowane byłyby z instrumentów podlegających PTF). Dzięki tej korekcie rzeczywisty długoterminowy wpływ na PKB uległ dalszej redukcji i został oszacowany na $-0,28\%$. W ramach niniejszej analizy Komisja przeprowadziła ocenę skutków przy uwzględnieniu dalszych skutków związanych z wykorzystaniem dochodów z PTF zarówno jako alternatywy dla innych form opodatkowania, jak również jako możliwego narzędzia inwestycji publicznych. Dzięki tej ocenie, przy założeniu dochodów $0,16\%$ PKB, wpływ PTF na PKB stał się dodatni i wyniósł od $0,2\%$ i $0,4\%$ ⁽¹⁰⁾.

4.1.3 Jednak tą hipotezę nadal uważa się za niedoszacowaną, ponieważ w kontekście całkowitych przychodów nie uwzględnia ona elementu wynikającego z podatku od instrumentów pochodnych, który jest zawarty we wniosku Komisji i który zwiększyłby łączne przychody z $0,16\%$ do $0,4\%$ PKB, co w konsekwencji spowodowałoby, że pozytywny wpływ PTF na PKB PTF osiągnąłby wartość 1% ⁽¹¹⁾.

4.2 Z analizy dokonanej przez Komisję wynika, że skuteczność realizacji PTF będzie najwyższa dla gospodarki UE, o ile wykorzysta się wpływy z podatku – zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym – na potrzeby finansowania publicznych programów inwestycyjnych, które są w stanie zapewnić wzmocnienie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

4.3 EKES w ciągu tych ostatnich pięciu lat, które zbiegły się z kryzysem, wydał szereg opinii, w których zalecał zrównoważenie europejskich polityk makroekonomicznych i sprzyjanie politykom inwestycyjnym na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia ⁽¹²⁾. Jeśli uwzględnione zostanie zalecenie EKES-u, wówczas może okazać się, że dochody pochodzące z PTF wykażą największą skuteczność, właśnie poprzez ich wykorzystanie na sfinansowanie obszernego programu inwestycyjnego na szczeblu krajowym i europejskim.

4.4 EKES uważa, że jednym z atutów projektu PTF stanowi fakt, iż jest to podatek o szerokiej podstawie opodatkowania i dwóch niskich stawkach podatkowych. Jest to cecha umożliwiająca zminimalizowanie negatywnych skutków podatkowych, które wynikłyby ze zmniejszenia zakresu opodatkowania i podniesienia stawek, co mogłoby spowodować poważne

zakłócenia na rynku. Z tego powodu EKES z jednej strony uważa, że konieczne jest maksymalne ograniczanie wyłączeń z podstawy opodatkowania i wyłączeń podmiotów podlegających opodatkowaniu, a z drugiej strony zachęca 11 uczestniczących państw członkowskich do opracowania planu działań, które dzięki zastosowaniu zaproponowanej stawki opodatkowania, pozwolą nadać realny kształt jednolitemu rynkowi.

4.5 EKES popiera uwzględnienie „zasady własności”, zgodnie z którą transakcja finansowa umożliwiająca obejście PTF jest nieskuteczna prawnie i nie skutkuje przeniesieniem tytułu prawnego do danego instrumentu finansowego.

4.6 EKES zgadza się ze scenariuszem wykluczenia z podstawy opodatkowania transakcji dotyczących jednostek uczestnictwa UCITS i AFI, jako że są to instrumenty bezpośrednio związane z finansowaniem przedsiębiorstw w celu zapewnienia zgodności ze wskazaniem dyrektywy 2008/7/WE. Należy zauważyć, że przewidywania co do redukcji dochodów spowodowanej tym wyłączeniem mówią o kwocie 4 mld euro.

4.7 EKES, biorąc pod uwagę konieczność kontrolowania możliwej presji na stopy oprocentowania długu publicznego, zgadza się z propozycją utrzymania zwolnienia publicznych papierów wartościowych wyemitowanych na rynku pierwotnym oraz nałożenia podatku na transakcje dotyczące publicznych papierów wartościowych na rynku wtórnym. W tym zakresie wskazane jest zastosowanie zwolnienia na rynku wtórnym wyłącznie w odniesieniu do instytucji delegowanych przez organy władzy publicznej do interwencji w ramach operacji związanych z zarządzaniem długiem publicznym.

4.8 W przypadku funduszy emerytalnych, EKES wyraził już potrzebę poddania odpowiedniemu monitorowaniu skutków PTF na fundusze emerytalne. Wyłączenie z podstawy opodatkowania jednostek UCITS i AFI, jak również wykluczenie podatku wobec publicznych papierów wartościowych na rynku pierwotnym z pewnością stanowi pozytywny czynnik dla funduszy emerytalnych, ze względu na strukturę ich portfela.

4.9 EKES, podkreślając potrzebę ścisłego monitorowania skutków podatku dla funduszy emerytalnych i przyszłych emerytów, którzy są ich beneficjentami, nie wymaga wyłączenia ich z zakresu zastosowania PTF.

⁽¹⁰⁾ WE 2012 Dane techniczne, wpływ makroekonomiczny.

⁽¹¹⁾ Ocena przeprowadzona na podstawie analizy dokonanej przez: Komisję Europejską, 2012 r., Raport kwartalny w strefie euro, Tom 11 nr 3 (2012).

⁽¹²⁾ Oto kilka przykładów tych opinii: Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 44; Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 60–71; Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45–51; Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 8–15; Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10–16.

4.10 Zastosowanie PTF, bez wpływania na płynność systemu, stanowi wsparcie dla inwestycji funduszy emerytalnych w ramach strategii długoterminowych, przy redukcji elementów destabilizujących, takich jak wysokiej częstotliwości transakcje dotyczące aktywów finansowych⁽¹³⁾.

4.11 Przy stosowaniu nowego podatku należy zwrócić szczególną uwagę na sposób zarządzania administracyjnego, aby zminimalizować zagrożenie zarówno oszustwami podatkowymi jak i unikaniem opodatkowania, a także koszty administracyjne, jakie ponoszą państwa członkowskie oraz podmioty zobowiązane do zapłaty podatku. Z tego powodu właściwe jest, aby zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja przy opracowywaniu aktów wykonawczych dotyczących metod płatności i weryfikacji podatku starały się zminimalizować te koszty administracyjne, uważnie kontrolując ich rozwój. Ze względu na skutki wniosku, EKES zwraca się również do Komisji o zaproponowanie zasad współpracy między instytucjami finansowymi nieuczestniczących państw członkowskich i państw członkowskich stosujących podatek.

4.12 EKES po wyrażeniu krytycznych uwag w sprawie niewystarczającej dokumentacji oceny, która została załączona

do pierwotnego wniosku w sprawie PTF, z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja częściowo usunęła tę wadę za pomocą siedmiu notatek wyjaśniających dotyczących analizy wpływu – załączonej do poprzedniego wniosku⁽¹⁴⁾ – do której należy dodać ocenę wpływu załączoną do bieżącego wniosku⁽¹⁵⁾. Niemniej jednak EKES podkreśla, że nadal brakuje dokumentacji analitycznej, o charakterze opisowym, odnoszącej się zarówno do obecnej sytuacji opodatkowania na rynkach finansowych, jak i do przychodów w poszczególnych państwach, a w szczególności w EU11+. Przede wszystkim, wskazane byłoby przedstawienie bardziej wszechstronnej oceny możliwych skutków dla podmiotów dokonujących oszczędności i dla przyszłych emerytów, z uwzględnieniem różnych scenariuszy dotyczących wprowadzania podatku.

4.13 EKES zwraca uwagę, że w ilościowej ocenie skutków propozycji konieczne jest, aby Komisja ulepszyła aktualnie dostępne modele, dostosowując je do oceny scenariuszy alternatywnych. EKES wzywa zatem Komisję do przedstawienia, w miarę możliwości, oszacowań związanych z konkretnymi elementami przedstawionych propozycji.

Bruksela, 23 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ *Network for Sustainable Financial Markets* („Sieć na rzecz Zrównoważonego Rozwoju Rynków Finansowych”), 2012, *No Exemption – The Financial Transaction Tax and Pension Funds* („Zadnych zwolnień - podatek od transakcji finansowych i funduszy emerytalnych”), grudzień. DIW, 2012 r., *Financial Transaction Tax Contributes to More Sustainability in Financial Markets* („Podatek od transakcji finansowych przyczynia się do zwiększenia stabilności rynków finansowych”). Discussion Papers 1198.

⁽¹⁴⁾ Opublikowano 4 maja 2012 r. na specjalnej stronie internetowej.

⁽¹⁵⁾ SWD(2013) 28 final.

ZAŁĄCZNIK

Do opinii uropejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Nowy punkt 4.7

Dodać nowy punkt po punkcie 4.6

Ponieważ analizy skutków wprowadzenia PTF przyniosły różne wyniki, EKES zaleca, by starannie monitorować rezultaty wprowadzenia PTF w państwach, które już to uczyniły, uwzględniać wpływ obniżenia płynności na zmienność rynku w kontekście kosztów konkretnych produktów, takich jak reasekuracja czy oszczędności emerytalne, oraz realistycznie oceniać stosowność relacji między faktywnie uzyskanymi wpływami z podatków a podwyżką cen usług finansowych w okresie kryzysu zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla oszczędzających. Zdaniem EKES-u wyniki takich obserwacji należy dokładnie analizować i w razie potrzeby szybko dostosować dalsze działania do nowej wiedzy.

Wynik głosowania

Za: 64

Przeciw: 94

Wstrzymało się: 25

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem za pośrednictwem prawa karnego i zastępującej decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW

COM(2013) 42 final – 2013/0023 (COD)

(2013/C 271/07)

Sprawozdawca generalny: **Edouard DE LAMAZE**

Rada, w dniu 20 lutego 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 12 marca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem za pośrednictwem prawa karnego i zastępującej decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW

COM(2013) 42 final – 2013/0023 (COD)

Dnia 19 marca 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja 2013 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Edouarda DE LAMAZE'A na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 130 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES nie podziela argumentów wysuwanych przez Komisję Europejską uzasadniających przedmiotowy wniosek. Wobec braku danych naukowych na poparcie twierdzenia, że różnice kar za fałszowanie pieniędzy prowadzą do stosowania techniki forum shopping przez fałszerzy Komitet uważa za nieuzasadniony przegląd decyzji ramowej z 2000 r. mający na celu wprowadzenie stałego progu minimalnego kar w UE, którego skutek odstraszający wydaje się wątpliwy.

1.2 EKES zauważa, że pod pretekstem ustanowienia minimalnych zasad wniosków w sprawie dyrektywy wprowadza faktycznie wyczerpujący arsenał środków represyjnych na cele walki z fałszerstwem, co wydaje się wykraczać poza ramy dozwolone w art. 83 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), tym bardziej, że wniosek dotyczy także kwestii kompetencji i procedur.

1.3 Pojawiają się wątpliwości co do konieczności przyjęcia podejścia równie represyjnego, które naturalnym biegiem może doprowadzić do łamania podstawowych praw i swobód – Komitet stawia pod znakiem zapytania jego skuteczność, gdyż pomimo ustanowienia minimalnego progu kar zawsze będą one stosowane zgodnie z różnymi interpretacjami w poszczególnych tradycjach prawnych państw członkowskich i podlegały swobodzie uznania przysługującej sądziemu.

1.4 Ogólnie EKES zarzuca wnioskowi w sprawie dyrektywy nieuwzględnienie różnic w tradycjach i systemach prawnych, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów dotyczących praw i swobód osobistych, czego wymaga art. 82 ust. 2 TFUE.

1.5 Jako instytucja reprezentująca europejskie społeczeństwo obywatelskie EKES zwraca uwagę na to, że sprawcy wykroczeń mogą być obywatelami działającymi w dobrej wierze, którzy niczego nieświadomi otrzymali sfałszowane pieniądze i czują, że muszą się ich pozbyć. Wskazując na ryzyko związane z zastosowaniem nieproporcjonalnie ciężkich środków karnych wobec osób, które z ofiar „mimowolnie” przeobraziły się w „przestępców” EKES uważa, że poza samym faktem dokonanym istotnym elementem, który należy wziąć pod uwagę, jest kryjąca się za nim intencja, czego nie podkreślono w dostatecznym stopniu w motywach wniosku w sprawie dyrektywy.

1.6 EKES niepokoi się, że we wniosku w sprawie dyrektywy w kwestiach proceduralnych nie przewidziano stopniowania środków wykorzystywanych przez służby dochodzeniowe w zależności od skali przestępstwa, co uczyniono w przypadku określenia kar. W tej sytuacji uważa za konieczne uściślenie we wniosku w sprawie dyrektywy, że odwołanie się do narzędzi dochodzeniowych stosowanych w przypadku przestępczości zorganizowanej musi pozostać zarezerwowane dla poważniejszych przestępstw.

2. Treść wniosku

2.1 Przedmiotowy wniosek w sprawie dyrektywy ma umocnić obecne ramy sankcji karnych za fałszowanie pieniędzy, bez względu na to, czy jest to euro czy inna waluta. Uzupełnia on na obszarze UE przepisy konwencji genewskiej z 1929 r., której stronami mają być – zgodnie z wymaganiami Unii – jej państwa członkowskie, i zastępuje decyzję ramową Rady 2000/383/WSiSW, do której dodaje pewne ważne postanowienia.

2.2 Proponowana dyrektywa ma zwłaszcza przeciwdziałać zjawisku forum shopping, którą to strategią, według badania oceny skutków, zdają się posługiwać sieci przestępcze wyszukujące najmniej surowego prawa. W tym celu w oparciu o art. 83 ust. 1 TFUE w propozycji ustanawia się minimalny wspólny próg kary odpowiadający sześciu miesiącom pozbawienia wolności za produkcję i dystrybucję fałszywych pieniędzy (od kwoty 10 tys. euro). Jednocześnie maksymalna już przewidziana kara za produkcję wynosząca przynajmniej osiem lat pozbawienia wolności została rozciągnięta na dystrybucję (od kwoty 5 tys. euro).

2.3 Osoby prawne, w przypadku gdy przestępstwo zostało popełnione w ich imieniu, będą podlegały karze od pozbawienia prawa do korzystania ze świadczeń publicznych lub pomocy państwa do likwidacji.

2.4 Jeśli chodzi o prawo karne, przedmiotowy wniosek zastrzega także obecne ramy. Służby dochodzeniowe i śledcze będą mogły korzystać z narzędzi dochodzeniowych obecnie stosowanych do zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych ciężkich przestępstw. Ponadto w trakcie trwającego postępowania organy wymiaru sprawiedliwości będą zobowiązane do przysyłania wzorów przechwyconych fałszywych pieniędzy, by można je było wykorzystać do analizy technicznej w celu dalszego wykrywania fałszywych pieniędzy w obiegu.

2.5 We wniosku przewidziano także, że każde państwo członkowskie, którego walutą stanowi euro, powinno wykonywać jurysdykcję uniwersalną w przypadku przestępstw związanych z euro popełnionych poza Unią Europejską, jeżeli sprawca czynu znajduje się na terytorium danego państwa albo fałszywe euro związane z tym przestępstwem zostało wykryte na jego obszarze.

3. Uwagi ogólne

3.1 Przyznając, że fałszowanie euro, za pomocą coraz doskonalszych i coraz bardziej złożonych metod, jest niepokojącym zjawiskiem, któremu trzeba skutecznie przeciwdziałać, EKES wyraża poważne zastrzeżenia tak do treści, jak i do zasadności przedmiotowej inicjatywy.

3.2 Wskazując na brak danych naukowych, o czym świadczy ocena skutków, EKES nie jest przekonany o zasadności argumentu dotyczącego forum shopping, na którym Komisja opiera swój wniosek w sprawie dyrektywy. Zdaniem Komitetu nie ma pewności co do tego, że różnice poziomu kar w UE w jakikolwiek sposób wyjaśniają większą liczbę fałszerstw, ani że prawodawstwo krajowe w zakresie sankcji karnych ma determinujące znaczenie dla priorytetowego wyboru miejsca prowadzenia działalności przestępczej przez fałszerzy. Należy wziąć pod uwagę inne czynniki materialne lub logistyczne, by wyjaśnić lokalizację drukarni fałszywych banknotów.

3.3 Podobnie wobec braku ścisłej analizy potwierdzającej twierdzenie, zgodnie z którym różnice poziomu kar w UE szkodziłyby współpracy karnej i sądowniczej a także skuteczności walki z fałszerstwami w krajach trzecich, EKES zastanawia się nad samymi powodami prac nad przedmiotowym wnioskiem w sprawie dyrektywy.

3.4 Ponadto EKES pragnie podkreślić, że przepisy powstałe na podstawie tych argumentów stanowią szczególnie ciężki mechanizm represyjny. Poza określeniem całego wachlarza przestępstw dotyczących oszustwa oraz ustanowieniem minimalnych a także maksymalnych kar za przestępstwo dystrybucji, wniosek w sprawie dyrektywy dotyczy także kwestii kompetencji i procedur.

3.5 EKES zastanawia się zwłaszcza nad wprowadzeniem tych ostatnich przepisów dotyczących kompetencji i procedur, które wykraczają poza ramy określone w uzasadnieniu i poza ramy określone w art. 83 ust. 1 TFUE tzn. poza ustanawianie „norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar”. Tym bardziej, że przepisy te przewidujące stosowanie środków nadzwyczajnych, mają szeroki zakres środków represyjnych, gdyż prowadzą do utworzenia pewnego rodzaju jurysdykcji uniwersalnej, z natury rzeczy stanowiącej odstępstwo od rozwiązań ogólnych, w odniesieniu do przestępstwa dotyczącego fałszowania euro, a także do stosowania narzędzi dochodzeniowych przewidzianych w przypadku przestępczości zorganizowanej.

3.6 To ten ostatni punkt w oczach EKES-u jest najbardziej problematyczny. Nie wprowadzono żadnego rozróżnienia w zależności od wagi przestępstw zdefiniowanych we wniosku w sprawie dyrektywy, by usprawiedliwić odwoływanie się do narzędzi dochodzeniowych stosowanych w przypadku przestępczości zorganizowanej. Takie przepisy zdają się stwarzać ryzyko poważnego naruszenia zasady proporcjonalności i pogwałcenia praw podstawowych⁽¹⁾.

3.7 Chcąc uniknąć pewnych wypaczeń EKES pragnie przypomnieć prawodawcy europejskiemu o konieczności uwzględnienia wszystkich państw członkowskich w kontekście ich mniej czy bardziej odległej tradycji demokratycznej i wrażliwości na kwestie poszanowania swobód osobistych.

3.8 Ogólnie rzecz biorąc EKES przypomina, że tworzenie europejskiej przestrzeni sądowej w zakresie prawa karnego obejmuje też jednocześnie umocnienie prawa do obrony, zwłaszcza w ramach Eurojustu i Europolu, by sprostać wymogowi przestrzegania praw podstawowych zapisanemu w traktatach (art. 67 ust. 1 oraz art. 83 ust. 3 TFUE).

⁽¹⁾ Co miało miejsce w przypadku europejskiego nakazu aresztowania (zob. na ten temat D. Rebut, *Droit pénal international*, Dalloz, coll. „Preis”, 2012, n° 516, s. 311).

3.9 Jako instytucja reprezentująca europejskie społeczeństwo obywatelskie EKES zwraca uwagę na to, że sprawcy wykroczeń mogą być obywatelami działającymi w dobrej wierze, którzy niczego nieświadomi otrzymali sfałszowane pieniądze i czują, że muszą się ich pozbyć. Wskazując na ryzyko związane z zastosowaniem nieproporcjonalnie ciężkich środków karnych wobec osób, które z ofiar „mimowolnie” przeobraziły się w „przestępców” EKES uważa, że poza samym faktem dokonanym istotnym elementem, który należy wziąć pod uwagę, jest kryjąca się za nim intencja, czego nie podkreślono w dostatecznym stopniu w motywach wniosku w sprawie dyrektywy.

3.10 EKES przyznaje, że stopniowanie kar przewidziane w przedmiotowym wniosku w zależności od zajętych kwot (zwłaszcza art. 5 ust. 2) częściowo umożliwia uwzględnienie tych przypadków. Niemniej zdaniem Komitetu wniosek w sprawie dyrektywy nadal nie chroni przed ryzykiem poważnego naruszenia swobód osobistych. Wniosek nie zdaje się uwzględniać różnorodności tradycji i systemów prawnych w UE, a zwłaszcza specyfiki systemów inkwizycyjnych, w ramach których osoba oskarżona, w tym także w przypadku drobnych przestępstw, może być przetrzymywana przez policję przez dość długi okres, zanim stanie przed sędzią.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W odniesieniu do przepisu ustanawiającego minimalny próg kary na poziomie sześciu miesięcy pozbawienia wolności

(art. 5 ust. 4 wniosku), który jest sztandarową propozycją stanowiącą odpowiedź na ryzyko forum shopping, EKES zastanawia się nad jego zasadnością ze względu na to, że dyrektywa, która z definicji kierowana jest do prawodawców a nie do sędziów, nie może narzucać faktycznego orzekania takiej kary. W tym względzie EKES z zadowoleniem stwierdza, że w uzasadnieniach przypomina się o zasadach dotyczących koniecznego dostosowania kary do indywidualnej sytuacji, zasady potwierdzonej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, i zasady dotyczącej pełnej swobody podejmowania decyzji przez sędziego.

4.2 EKES pragnie ponadto dodać, że sam fakt zaproponowania minimalnej kary, nawet jeśli nie jest ona obowiązkowa, jest sprzeczny z tradycją prawną niektórych państw członkowskich, które nie przewidują kar minimalnych, poza wypadkami, gdy orzeczenie kary jest obowiązkowe.

4.3 Art. 9 wniosku, zmienić w następujący sposób: „Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne do zapewnienia osobom, wydziałom i służbom odpowiedzialnym za prowadzenie dochodzeń w przypadku najcięższych przestępstw fałszerstwa, o których mowa w art. 3–4, lub w przypadku ich ścigania, dostępu do skutecznych narzędzi dochodzeniowych, takich jak te wykorzystywane w sprawach związanych z przestępczością zorganizowaną lub z innym poważnym rodzajem przestępczości”.

Bruksela, 23 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności”

COM(2013) 165 final

oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – koordynacja ex ante planów zasadniczych reform polityki gospodarczej”

COM(2013) 166 final

(2013/C 271/08)

Sprawozdawca generalny: **David CROUGHAN**

Dnia 14 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 do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności”

COM(2013) 165 final

Oraz

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – koordynacja ex ante planów zasadniczych reform polityki gospodarczej”

COM(2013) 166 final.

Dnia 16 kwietnia 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Davida CROUGHANA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 152 do 8 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z umiarkowanym zadowoleniem przyjmuje dwa komunikaty Komisji o głównym tytule „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”, dotyczące odpowiednio wprowadzenia instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności⁽¹⁾ oraz koordynacji ex ante planów zasadniczych reform polityki gospodarczej⁽²⁾. Stanowią one kontynuację debaty na temat dwóch zagadnień poruszonych w dokumencie „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej”⁽³⁾, a mianowicie ukończenia budowy ram zarządzania w odniesieniu do koordynacji polityki gospodarczej.

1.2 Komitet wyraża rozczarowanie, że w dokumentach tych brakuje dodatkowych szczegółów dotyczących koncepcji zarysowanych już w planie działania, co utrudnia ocenę.

1.3 Komitet jest zaniepokojony tym, że dodatkowo skomplikowano – wnosząc przy tym stosunkowo niewielką wartość

dodaną – już i tak wypełniony po brzegi program dotyczący instrumentów zarządzania gospodarczego, które obejmują pakt stabilności i wzrostu, pakt fiskalny, sześciopak, dwupak, strategię „Europa 2020”, semestr europejski, roczną analizę wzrostu gospodarczego, sprawozdania przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, krajowe programy reform (KPR), programy stabilności i konwergencji, zalecenia dla poszczególnych krajów, procedury nadmiernego deficytu, procedury dotyczące zakłóceń równowagi makroekonomicznej itd.

1.4 Komitet przyznaje, że te dwie propozycje mogłyby pomóc państwom członkowskim w trudnej sytuacji, ale obawia się, że ich wpływ na przywracanie wzrostu gospodarczego i odbudowywanie zdolności na obszarach najbardziej tego potrzebujących może zostać osłabiony lub opóźniony, ponieważ główne założenie jest takie, że przyjmowane rozwiązania muszą przynosić korzyści **także** całej strefie euro.

1.5 Komitet powątpiewa, czy państwa członkowskie zgodzą się na wprowadzenie nowego narzędzia w celu finansowania instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności. Nie jest pewien, jaką wartość dodać wniesie on w porównaniu z istniejącymi już funduszami strukturalnymi.

⁽¹⁾ COM(2013) 165 final.

⁽²⁾ COM(2013) 166 final.

⁽³⁾ COM(2012) 777 final.

1.6 Komitet zastanawia się, na ile proponowana koordynacja *ex ante* wniesie dodatkowe elementy do semestru europejskiego i z jakimi dodatkowymi obciążeniami biurokratycznymi będzie się ona wiązać.

1.7 Komitet obawia się, że kryteria stosowane w odniesieniu do koordynacji *ex ante* mogą utrudniać państwom członkowskim przeprowadzenie reform, ponieważ zmieniają względną konkurencyjność w innych państwach członkowskich.

1.8 Komitet sądzi, że skutki uboczne odczuwane za pośrednictwem rynków finansowych nie powinny być uwzględniane w koordynacji *ex ante*; wszystkie wysiłki powinny natomiast zostać nakierowane na utworzenie unii bankowej.

1.9 Komitet sądzi, że propozycje, których celem jest pogłębienie unii gospodarczej i walutowej, mają zasadnicze znaczenie dla przyszłości Unii Europejskiej. W związku z tym chciałby kontynuować debatę i przedstawiać swe sugestie na późniejszych etapach, w miarę rozwoju sytuacji.

2. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności

2.1 *Kontekst:* W komunikacie tym Komisja proponuje, by wzajemnie uzgodnione umowy oraz mechanizmy solidarności były dostępne dla napotykających trudności państw członkowskich strefy euro, w których niezbędne są krajowe reformy strukturalne na rzecz konkurencyjności i wzrostu i w przypadku których niewdrożenie tych reform miałyby negatywne skutki uboczne dla innych państw członkowskich strefy euro. Byłby to specjalny system wsparcia finansowego, finansowany początkowo z wieloletnich ram finansowych (WRF), a następnie za pośrednictwem nowego funduszu/instrumentu finansowego opartego na dochodzie narodowym brutto (DNB); system ten stanowiłby wstępny etap rozwijania mechanizmu zdolności fiskalnej.

2.2 Komitetowi trudno ocenić korzyści płynące z proponowanego instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności bez jakichkolwiek informacji o proponowanej wielkości takiego funduszu czy też bez oceny tego, na ile byłby on do przyjęcia dla państw członkowskich. Propozycja, by fundusz ten początkowo finansowano z WRF, sugeruje, że byłby on mały i miał niewielkie oddziaływanie.

2.3 Z uwagi na ogromne trudności z wynegocjowaniem WRF na lata 2014–2020 Komitet powątpiewa, czy państwa członkowskie zgodziłyby się na wprowadzenie nowego instrumentu finansowego w celu przejścia do większej zdolności fiskalnej opartej na DNB z myślą o finansowaniu instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności.

2.4 Komitet zgadza się, że korzystny dla obu stron i przyspieszający tempo zmian mechanizm konwergencji ma pewną wartość. Podaje jednak w wątpliwość konieczność wprowadzenia nowego instrumentu – instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności – gdy nie jest jasne, jaką wartość dodać w porównaniu z dostępnym już wsparciem z funduszy strukturalnych, takich jak Fundusz Spójności czy Europejski Fundusz Społeczny (EFS).

2.5 Umowny charakter proponowanego instrumentu wydaje się niewiele różnić od umownego charakteru rozwiązań już przewidzianych w ramach wypłacania środków z funduszy strukturalnych. Potrzebne byłyby konkretne przykłady tego, jakiego rodzaju projekty o skutkach ubocznych byłyby akceptowane i czym mogłyby się one różnić od projektów już finansowanych z innych funduszy. EKES obawia się, że niezrealizowanie projektów wybranych w ramach instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności mogłoby mieć inne skutki dla finansowania projektów uzgodnionych w KPR. Jest ważne, by proponowany instrument wnosił wyraźną wartość dodaną i nie powodował dodatkowych obciążeń biurokratycznych.

2.6 Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności ma być instrumentem dla całej strefy euro, stosowanym wtedy, gdy jej funkcjonowanie wymaga większej konwergencji gospodarczej. Z uwagi na prawdopodobnie niedużą wielkość funduszu Komitet sugeruje, że powinien on być przeznaczony specjalnie dla państw członkowskich strefy euro znajdujących się w trudnej sytuacji, przy czym nie należy wykluczać możliwości wspierania projektów wywierających szczególnie pozytywne skutki transgraniczne. Powinien on być zwłaszcza skierowany do tych państw, w przypadku których uznaje się, że występujące w nich zakłócenia równowagi gospodarczej stanowią szczególne zagrożenia dla funkcjonowania strefy euro. Nie jest jasne, dlaczego państwa członkowskie objęte programem dostosowań byłyby wykluczone z tego rodzaju wsparcia, ponieważ to im właśnie najbardziej potrzebna jest pomoc finansowa.

2.7 Jeśli semestr europejski będzie przebiegał zgodnie z planami, a zalecenia dla poszczególnych krajów będą przedmiotem debaty w parlamentach krajowych, należy zastosować niezbędne środki, by rząd krajowy, który podpisze umowę w ramach proponowanego instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności, najpierw poddał ją pod debatę w parlamencie, zgodnie z praktyką przyjętą w danym państwie, podobnie jak debatowano by nad każdym programem dotyczącym funduszy strukturalnych. Przedstawiciele Komisji mogliby zostać zaproszeni do udziału w debacie lub do zabrania głosu na forum organów krajowych lub lokalnych. Do dyskusji należy włączyć społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów społecznych, podobnie jak ma to miejsce w wypadku innych wspólnych unijnych czy krajowych projektów rządowych. Należy przewidzieć wystarczającą ilość czasu, by parlamenty i społeczeństwo obywatelskie, włączając w to partnerów społecznych, mogli wziąć udział w tym procesie.

3. Koordynacja *ex ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej

3.1 *Kontekst:* W tym komunikacie Komisja informuje, że koncepcja **koordynacji *ex ante*** planów zasadniczych reform polityki gospodarczej została wprowadzona w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Obowiązujące ramy nadzoru gospodarczego w UE obejmują procedurę koordynacji polityki gospodarczej, **nie przewidują jednak ustrukturyzowanego omawiania *ex ante* i koordynowania** planów zasadniczych reform gospodarczych. Komunikat stanowi wkład w debatę między kluczowymi zainteresowanymi podmiotami, a zwłaszcza Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi oraz parlamentami krajowymi, na temat sposobów wdrożenia koordynacji *ex ante*.

3.2 Komitet jest zdania, że każde sensowne usprawnienie koordynacji polityki gospodarczej jest pożądane, a w strefie euro jest niezbędne. Z tego względu Komitet przyjmuje komunikat z zadowoleniem, choć jednocześnie dostrzega, że koordynacji strategii poszczególnych państw członkowskich daleko do prawdziwego zarządzania gospodarczego. Propozycje zawarte w komunikacie trudno ocenić, gdyż brakuje w nim wystarczająco szczegółowych informacji o tym, co rozumie się przez „zasadniczą reformę polityki gospodarczej”. Nie jest jasne, jaką reformę uznano by za zasadniczą, a jaką za mało znaczącą. Główne reformy przedstawione do rozważenia obejmują prawie każdy aspekt jednolitego rynku, w tym stabilność finansową i budżetową.

3.3 Komitet zastanawia się, na ile ta nowa inicjatywa dotycząca koordynacji głównych reform gospodarczych będzie **pod względem merytorycznym** różniła się od związanych z europejskim semestrem elementów krajowych programów reform (KPR) i zaleceń dla poszczególnych krajów. Powinna ona wносить wyraźną wartość dodaną do już i tak napiętego harmonogramu europejskiego semestru. Z punktu widzenia przejrzystości i prostoty ważne byłoby także uniknięcie dodania dodatkowego poziomu nadzoru itp. Komitet sądzi, że proces ten trzeba włączyć do europejskiego semestru i krajowych programów reform, których skuteczność należy zwiększyć; koordynacja *ex ante* mogłaby być konkretnym sposobem osiągnięcia tego celu.

3.4 Komitet zgadza się, że w ramach tej nowej propozycji mogłoby być korzystne, aby po osiągnięciu porozumienia z państwem członkowskim co do skierowanych do niego zaleceń Komisja i Rada proponowały zmiany do planów reform tego państwa, gdyby oczekiwano, że wdrożenie tych reform miałoby negatywny wpływ na unię gospodarczą i walutową lub pozostałe państwa członkowskie. Jednakże w imię zapewnienia **legitymacji demokratycznej** procedura ta nie narusza krajowych uprawnień decyzyjnych, a **sama decyzja dotycząca programu reform pozostaje w gestii państwa członkowskiego**. Należy przewidzieć możliwość włączenia do konsultacji parlamentów krajowych i społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych, a także przeznaczyć na to niezbędny czas. Ponadto należy czuwać nad tym, by to parlamenty krajowe podjęły ostateczną decyzję dotyczącą wdrożenia reform. Komitet obawia się, że ten ukłon w stronę legitymacji demokratycznej jest bardziej pozorem niż rzeczywiście obowiązującym rozwiązaniem, gdyż w ramach procedury nadmiernego zakłócenia równowagi mogą zostać nałożone sankcje, gdy Rada uzna, że państwo członkowskie nie wdrożyło zalecanych działań naprawczych.

3.5 Celem koordynacji *ex ante* jest maksymalizacja pozytywnych skutków ubocznych głównych planów reform gospodarczych wdrażanych w jednym państwie członkowskim dla innych państw członkowskich i minimalizacja skutków negatywnych. Proponuje się system trzech kryteriów opartych na głównych obszarach, w których skutki uboczne mogą być odczuwalne. Komitet ma do nich pewne zastrzeżenia.

3.6 Pierwsze kryterium to handel i konkurencyjność. Jeśli dane państwo członkowskie skutecznie wdraża reformy w celu poprawienia swej pozycji konkurencyjnej, to nie jest wykluczone, że jej poprawa będzie niekorzystna dla innych państw członkowskich. W komunikacie trzeba szczegółowo wyjaśnić, w jakich sytuacjach Komisja interweniowałaby, by odwieść państwo członkowskie od wdrożenia takich środków. Czy jest to podejście jednokierunkowe? Czy Komisja kierowałaby zalecenia do państw członkowskich, które w przeszłości wdrożyły rozwiązania w celu poprawy swej konkurencyjności i teraz powoduje to duże nadwyżki, co ma negatywny wpływ na strefę euro?

3.7 Drugie kryterium dotyczy skutków ubocznych odczuwanych za pośrednictwem rynków finansowych. Komitet ma wątpliwości, czy w ogóle jest ono tu na miejscu. Sądzi, że o wiele skuteczniejsze byłoby przeznaczenie wszystkich dostępnych zasobów na zgodne z harmonogramem utworzenie sprawnie działającej unii bankowej.

3.8 Trzecie kryterium, dotyczące względów politycznych i „krajowego sprzeciwu wobec reformy”, wymaga wyjaśnienia. Istnieje ryzyko, że przewidywane „uczenie się od siebie” oraz „wymiana najlepszych praktyk” – choć wartościowe same w sobie – okazać się równie nieskuteczne jak strategia lizbońska.

3.9 Zdaniem Komitetu konieczne jest przedstawienie mocniejszych argumentów przemawiających za tym, by reformy objęte koordynacją *ex ante* dotyczyły także dziedzin niewchodzących w zakres kompetencji UE. Podane uzasadnienie dla tego rozwiązania – zgodnie z którym decyzja pozostaje w pełni w gestii państwa członkowskiego – jest za słabe w świetle wspomnianych wyżej procedur nadmiernego deficytu.

3.10 Koordynacja *ex ante* powinna obejmować wymiar społeczny, dotyczący w szczególności wpływu zasadniczych reform gospodarczych na poziom bezrobocia.

Brukseli, 22 maja 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 stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online”

COM(2012) 596 final

(2013/C 271/09)

Sprawozdawca: **Daniela RONDINELLI**

Dnia 19 grudnia 2012 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 stronę kompleksowych europejskich ram dla hazardu online”

COM(2012) 596 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 122 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES potwierdza i podtrzymuje swoje wcześniejsze uwagi, jakie zawarł w opinii ⁽¹⁾ w sprawie Zielonej księgi dotyczącej gier hazardowych oferowanych w internecie w obrębie rynku wewnętrznego ⁽²⁾, i wyraża ubolewanie, że Komisja uwzględniła tylko niektóre z jego wniosków. W szczególności wskazuje, że walka z nielegalnym hazardem, który jest pierwszym zagrożeniem w zakresie ochrony konsumentów, nie stanowi kwestii priorytetowej komunikatu.

1.2 Pośród priorytetów, które zostały poruszone w komunikacie, EKES wzywa Komisję do rozważenia stworzenia nowych i ochrony istniejących miejsc pracy w sektorze, ich jakości i potencjalnej likwidacji miejsc pracy w sektorze hazardu fizycznego na rzecz hazardu online.

1.3 Hazard przyczynia się do zwiększenia dochodów podatkowych państw członkowskich. Finansowanie celów pożytku publicznego za pośrednictwem krajowych loterii i kasyn stanowi wsparcie dla działalności charytatywnej, społecznej, sportowej i pozwala na rozwój turystyki i zachowanie dziedzictwa kulturowego, artystycznego i archeologicznego. EKES uważa, że wszelkie działania na szczeblu europejskim dotyczące hazardu powinny być ukierunkowane na europejski model społeczny, który pozwala obywatelom na rozrywkę w zdrowy i zrównoważony sposób.

1.4 EKES wyraża poważne zaniepokojenie z powodu wysokiego ryzyka dla zdrowia publicznego, jakie wiąże się z uprawianiem hazardu. W związku z tym potwierdza swój wniosek do Komisji o przeprowadzenie badania i monitorowania na całym terytorium UE uzależnień i chorób związanych z uprawianiem

hazardu online i wzywa państwa członkowskie do wykorzystania części zgromadzonych podatków na sfinansowanie kampanii uświadamiających, środków zapobiegawczych i terapii leczniczych w zakresie uzależnienia od hazardu.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji, by wzmocnić współpracę administracyjną i wymianę informacji, doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi a organami regulacyjnymi.

1.6 EKES zgadza się z Komisją co do twierdzenia, że każde państwo członkowskie powinno posiadać własny organ regulacyjny, który będzie wyposażony w konkretne kompetencje oraz który zapewni ścisłą współpracę z odpowiednimi organami innych państw.

1.7 EKES uważa, że konieczne jest dążenie do równowagi pomiędzy sektorem wysoce technologicznym i ze swojej natury transgranicznym a potrzebą uwzględnienia ryzyka charakterystycznego dla tego sektora w dziedzinie porządku publicznego, porządku społecznego, legalności, przejrzystości i zdrowia obywateli za pomocą inicjatyw o bardziej wiążącym charakterze niż zalecenia proponowane przez Komisję.

1.8 EKES zauważa, że w chwili obecnej nie można sobie wyobrazić specjalnego prawodawstwa UE w dziedzinie hazardu online. Chociaż Komitet popiera proponowane przez Komisję inicjatywy w zakresie skutecznej współpracy między państwami członkowskimi, to wyraża nadzieję, że w pewnych obszarach, w których kompetencje są dzielone, zastosowane zostaną bardziej skuteczne instrumenty regulacyjne, najlepiej dyrektywy,

⁽¹⁾ Dz. U. C 24 z 28.1.2012, s. 85.

⁽²⁾ COM(2011) 128 final.

w celu ochrony konsumentów i najbardziej narażonych grup w walce z nielegalnymi operatorami i praniem pieniędzy.

W ten sposób powstałby minimalny zbiór przepisów w zakresie ochrony konsumentów. Państwa członkowskie powinny nadal mieć prawo do ustanawiania bardziej rygorystycznych norm dotyczących ochrony konsumentów na ich rynku krajowym lub do dalszego stosowania już istniejących, korzystniejszych przepisów ⁽³⁾.

Dlatego EKES wzywa Komisję, Parlament Europejski i Radę do podjęcia – zgodnie z zasadą pomocniczości – działań w następujących dziedzinach:

- ochrony konsumentów oraz zdrowia i bezpieczeństwa obywateli, zwłaszcza nieletnich i słabszych grup społecznych;
- odpowiedzialnej reklamy;
- środków zwalczania ustawiania wyników zawodów sportowych powiązanych z zakładami;
- gwarancji legalności i przejrzystości hazardu online wraz ze zobowiązaniem się państw członkowskich do wprowadzenia odpowiednich sankcji, które w przypadku naruszenia przewidują blokadę, zamknięcie, zajęcie lub usunięcie nielegalnych stron internetowych.

1.9 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja przyjęła jego wniosek o rozszerzenie zakresu zastosowania dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy na wszystkie formy hazardu ⁽⁴⁾.

1.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący zbadania możliwości oferowanych przez rozporządzenie w sprawie IMI ⁽⁵⁾ i ma nadzieję, że przyczyni się ono do poprawy współpracy administracyjnej między krajowymi organami regulacyjnymi oraz wymiany danych między odpowiedzialnymi organami krajowymi i europejskimi.

1.11 EKES uważa, że ocena, której będzie dokonywać Komisja w zakresie możliwości wymiany danych osobowych między państwami członkowskimi, będzie pozytywna, ponieważ duża ilość danych rejestrowanych przez operatorów można udostępnić, tak aby były one wymieniane z innymi danymi oraz ułatwiała kontrolę przez właściwe organy.

⁽³⁾ Zob. Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 85 (wnioski, p. 1.3 i 1.6).

⁽⁴⁾ COM(2013) 45 final.

⁽⁵⁾ System wymiany informacji na rynku wewnętrznym.

1.12 EKES uważa za istotne, aby państwa członkowskie, w porozumieniu z organami regulacyjnymi, prowadziły kampanie uświadamiające i informacyjne dla konsumentów, aby zwiększyć popyt na legalny hazard online. Oprócz tego należy przedsięwziąć środki w zakresie zwalczania działalności nielegalnych operatorów, jak również publikowania czarnej i/lub białej listy redagowanej przez krajowe organy regulacyjne, aby umożliwić konsumentom lepszą identyfikację autoryzowanych stron internetowych – poprzez umieszczenie logo krajowego organu regulacyjnego na stronie startowej danej gry hazardowej – oraz stron nielegalnych.

1.13 W celu zapewnienia ochrony konsumentów EKES wzywa, aby oprogramowanie używane do hazardu online posiadało przynajmniej minimalną wspólną certyfikację UE, której udzielałyby wyspecjalizowane jednostki zewnętrzne i która opierałaby się na tych samych parametrach i standardach. Ponadto wzywa Komisję oraz państwa członkowskie do przyjęcia minimalnego standardu europejskiego dla platform komputerowych dotyczących hazardu i zachęca państwa członkowskie do wdrażania odpowiednich środków ochrony danych graczy oraz do autoryzowania wyłącznie środków płatniczych, które oferują lepsze gwarancje w zakresie bezpieczeństwa i możliwość śledzenia transakcji związanych z hazardem online.

1.14 EKES bardzo pozytywnie ocenia zapoczątkowaną przez Komisję inicjatywę ustanowienia grupy ekspertów ds. hazardu online w celu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk stosowanych w zakresie zwalczania przestępczości komputerowej, ponieważ stanowi ona, choć zaledwie w załączku, narzędzie odpowiednie do zainicjowania skutecznej współpracy między państwami członkowskimi. EKES ma nadzieję, że grupa ta zmieni swój obecny nieformalny charakter, przekształcając się w instancję posiadającą jasno sprecyzowane uprawnienia i zadania.

1.15 EKES zgadza się z Komisją co do tego, że państwa członkowskie powinny promować odpowiednie szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości dotyczące kwestii związanych z oszustwami i praniem pieniędzy za pośrednictwem hazardu.

1.16 EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia aktualizacji i przeglądu zasad dla obszarów działań określonych w komunikacie z uwzględnieniem zmian względem przepisów wdrożonych przez państwa członkowskie, a także rodzaju norm, które zostały wdrożone przez państwa członkowskie, i sposobu ich wdrożenia oraz wyników osiągniętych na szczeblu krajowym.

1.17 EKES apeluje do państw członkowskich, by uprawnili Komisję do aktywnego negocjowania i wspierania projektu międzynarodowej konwencji o ochronie i promocji uczciwości w sporcie, odnośnie do której negocjacje będą prowadzone w ramach Rady Europy.

2. Wprowadzenie

2.1 Komunikat łączy konieczność przestrzegania norm prawodawstwa europejskiego w zakresie swobody świadczenia usług z potrzebą ochrony poszczególnych kategorii.

2.2 Zastosowanie narzędzi telematycznych wraz z bezpośrednim dostępem do sieci doprowadziło do coraz częstszego korzystania z hazardu online, który w chwili obecnej znajduje się w fazie bardzo szybkiej ekspansji. W Unii Europejskiej w 2011 roku ogólne wpływy z hazardu online w 27 krajach wyniosły 9,3 mld euro, co stanowi 10,9 % europejskiego rynku gier hazardowych, i prognozuje się ich wzrost do 13 mld euro w 2015 r.

2.3 Za pomocą internetu obywatel europejski w rzeczywistości może w swoim państwie zamieszkania uzyskać dostęp i być narażonym na korzystanie z nielegalnych usług świadczonych przez jednego lub więcej operatorów posiadających licencję w innym państwie członkowskim lub państwie trzecim. Takich sytuacji o charakterze eksterytorialnym i międzynarodowym nie mogą rozwiązać poszczególne państwa, wymagają one zintegrowanej interwencji i większej współpracy. Istotne jest, aby w celu zapewnienia gwarancji obywatelom i konsumentom przyjąć wspólną definicję nielegalnego hazardu. Należy pamiętać, że oferta hazardu, na którą nie udzielono zezwolenia w państwie zamieszkania gracza lub na którą nie uzyskano wymaganej licencji krajowej, jest nielegalna, niezależnie od tego czy pochodzi od operatora z siedzibą lub licencją jednego z państw UE lub państwa trzeciego⁽⁶⁾. Tak samo, jak nielegalnie działa podmiot, który pozostaje całkowicie poza kontrolą i nie podlega żadnym regulacjom.

2.4 Jeśli chodzi o rozróżnienie między podmiotem nieupoważnionym a podmiotem nielegalnym, należy odnieść się do przypisu 15. w komunikacie.

2.5 Należy przyjąć z zadowoleniem fakt, że Komisja utworzyła grupę ekspertów ds. gier hazardowych w celu wymiany doświadczeń i praktyk między państwami członkowskimi, zbadania problemów wynikających z niedozwolonego i nielegalnego hazardu, specjalistycznego i doszkalającego szkolenia dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, lepszego informowania konsumentów oraz zwiększenia oferty hazardu legalnego.

2.6 Interwencje te stanowią pierwszy krok na drodze zwalczania działalności nielegalnych operatorów, zachęcających tym samym do oszustw, przestępstw i prania pieniędzy.

⁽⁶⁾ W konkluzjach prezydencji hiszpańskiej w Radzie z 11 maja 2010 r. – 9495/10 – stwierdza się, że nielegalną grą hazardową online jest gra oferowana bez licencji lub bez przestrzegania prawa danego kraju; w związku z tym operatorzy gier hazardowych online muszą dostosować się do prawa obowiązującego w państwie członkowskim, w którym działają.

3. Streszczenie dokumentu Komisji

3.1 W komunikacie podkreśla się różnorodność ustawodawstwa krajowego i proponuje działania, które wyznaczają krajowe i unijne priorytety, oraz współpracę między państwami członkowskimi, wskazując ewentualne interwencje i zalecenia, a także koordynację i integrację administracyjną między państwami.

3.2 Głównym celem jest zapewnienie przestrzegania i stosowania prawa europejskiego w ramach ustawodawstwa krajowego wraz z bezpośrednimi działaniami i zaleceniami dla państw członkowskich. W tym celu Komisja:

- ułatwi współpracę administracyjną i wymianę informacji między krajowymi podmiotami regulującymi branżę gier hazardowych w państwach członkowskich;
- rozważy możliwe procedury zablokowania nielegalnych stron internetowych;
- będzie promować rynek hazardu legalnego, w tym również w formie dialogu z państwami trzecimi;
- będzie chronić konsumentów, w szczególności nieletnich oraz słabsze grupy społeczne, między innymi poprzez sprawdzanie narzędzi kontroli dostępu do internetu;
- zbada skutki uzależnienia od hazardu na szczeblu europejskim;
- oceni funkcjonowanie rynków usług hazardowych;
- przyjmie zalecenia dotyczące dobrych praktyk w zakresie zapobiegania nielegalnym zakładom i ich zwalczania.

3.3 Komisja uważa, że w interesie państw członkowskich leży wprowadzenie skutecznej polityki zwalczania oszustw i prania pieniędzy oraz ochrony uczciwości w sporcie przeciwko zjawisku ustawiania wyników spotkań, meczów i zawodów, między innymi poprzez wymianę doświadczeń w zakresie przestępczości i sieci komputerowych.

4. Uwagi

4.1 Zgodność krajowych systemów regulacyjnych z prawem UE

4.1.1 EKES wyraża przede wszystkim swoją ogromną troskę z powodu rosnącej popularności hazardu online i gwałtownego wzrostu oferty gier hazardowych, w których uczestniczą coraz większe grupy ludności z poważnymi konsekwencjami dla dochodów gospodarstw domowych. Jest zatem konieczne, aby skutecznie powstrzymać różne formy ich reklamy zwłaszcza w telewizji, w internecie oraz na środkach transportu.

4.1.2 Dostarczanie i wykorzystanie transgranicznych ofert gier hazardowych jest działalnością gospodarczą, która mieści się w ramach swobody przepływu przewidzianej na rynku wewnętrznym (art. 56 TFUE). Jednakże art. 52 ust. 1 TFUE zezwala na ograniczenie swobody świadczenia usług na mocy art. 56 na potrzeby porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego.

4.1.3 EKES przypomina, że na państwach członkowskich spoczywa główna odpowiedzialność za organizowanie i regulowanie gier hazardowych na ich własnym terytorium. Hazard jest potencjalnie bardzo niebezpieczny dla konsumentów i w równym stopniu może zostać wykorzystany do celów przestępczych, takich jak pranie pieniędzy, o ile nie zostanie odpowiednio uregulowany lub jeśli regulacje, które go dotyczą, nie będą ściśle egzekwowane. W związku z tym, pomimo, iż hazard objęty jest swobodą świadczenia usług, zgodnie z art. 49 WE⁽⁷⁾, istniejące obecnie różnice między przepisami krajowymi uniemożliwiają jakiegokolwiek regulacje UE w sprawie hazardu online. Pomimo, iż EKES wspiera inicjatywy proponowane przez Komisję, w szczególności w odniesieniu do skutecznej współpracy między państwami członkowskimi, żywi on jednak nadzieję, że w niektórych sprawach będzie można interweniować (patrz pkt 1.8) przy zastosowaniu skuteczniejszych narzędzi, najlepiej dyrektyw, w celu ochrony konsumentów i najsłabszych grup, a także zwalczać działalność nielegalnych podmiotów i pranie pieniędzy.

4.1.4 Zgodnie z bogatym i utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE ograniczenia dotyczące działalności hazardowej mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona konsumentów i zapobieganie oszustwom i nakłanianiu do ponoszenia nadmiernych wydatków związanych z hazardem⁽⁸⁾. Państwa członkowskie mogą uściślić lub ograniczyć transgraniczne świadczenie całości lub części usług hazardu online ze względu na cele interesu publicznego dotyczące ochrony przed hazardem⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Wyroki 19.7.2012 sprawa C-470/11, SIA Garkalns, niepublikowane, pkt 24; 8.9.2010 sprawa C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, Stoß i inni.

⁽⁸⁾ Wyroki 19.7.2012 sprawa C-470/11 SIA Garkalns cyt., pkt 39, 8.9.2010 sprawa C-46/08 Carmen Media Group, pkt 55.

⁽⁹⁾ Sprawy „Portugalska liga futbolu” C-42/07 czy „Anomar” C-6/01

4.1.5 Usługi hazardowe nie podlegają jednolitym przepisom w UE, a przepisy prawa krajowego różnią się znacznie pod względem kulturowym, społecznym i historycznym typowym dla każdego państwa członkowskiego. Niektóre państwa nie zezwalają na hazard online, inne zezwalają jedynie na kilka rodzajów gier, inne udzielają monopolu publicznemu lub prywatnemu operatorowi. W przypadku braku aktualnych danych dotyczących różnych sytuacji krajowych⁽¹⁰⁾, EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia szczegółowego zestawienia sytuacji (*mapping exercise*) w państwach członkowskich.

4.1.6 Jak wyjaśnia orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, państwa członkowskie, które zdecydują się na kontrolowaną liberalizację sektora, będą uprawnione do utworzenia systemu licencjonowania – po uprzednim zezwoleniu administracyjnym – który będzie opierać się na obiektywnych i przejrzystych kryteriach niedyskryminujących ze względu na przynależność państwową⁽¹¹⁾.

4.1.7 W przypadku hazardu online nie istnieje bezpośredni związek pomiędzy konsumentem a operatorem, co zwiększa ryzyko dopuszczania się przez operatorów oszustw ze szkodą dla konsumentów⁽¹²⁾. Dostępność ofert nielegalnego, a tym samym niekontrolowanego hazardu jest poważnym zagrożeniem dla konsumentów. W związku z tym ściśle stosowanie przez państwa członkowskie środków w celu zwalczania działalności nielegalnych operatorów zapewnia podstawowe gwarancje i najlepsze narzędzie do ochrony konsumentów.

4.1.8 Państwa członkowskie mają swobodę w ustalaniu celów ich polityki w dziedzinie gier hazardowych i określaniu poziomu ochrony. Ograniczenia, jakie nakładają, muszą jednak spełniać warunki orzecznictwa ETS i muszą być proporcjonalne, niedyskryminujące i mieścić się w ramach polityki, którą należy stosować w sposób systematyczny i spójny.

4.1.9 Ponieważ poszczególne państwa członkowskie mają różniące się ustawodawstwa, a regulacja hazardu online przez UE jest obecnie niemożliwa, niezbędne jest zbliżenie przepisów i wspieranie państw członkowskich w egzekwowaniu istniejących zasad w celu zapewnienia większej pewności prawa w zakresie ochrony konsumentów, osób nieletnich i słabszych grup, reklamy i zwalczania prania pieniędzy. Państwa członkowskie powinny być zachęcane do wymiany najlepszych praktyk w walce z działalnością nielegalnych operatorów.

⁽¹⁰⁾ Badanie na temat gier hazardowych na rynku wewnętrznym UE, przeprowadzone przez Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego (2006) http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf

⁽¹¹⁾ Wyrok 24.1.2013 w połączonych sprawach C-186/11 i C-209/11 Stanleybet International LTD i inni, pkt 47.

⁽¹²⁾ Wyrok z dnia 8 września 2009 r., sprawa C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional i inni.

4.1.10 Zgodnie z zasadą pomocniczości Unia Europejska musi działać, gdy jej działanie ma na celu poprawę i stanowi wartość dodaną dla systemów regulacyjnych państw członkowskich. Ze względu na specyfikę sektora i zmiany związane z korzystaniem z internetu, EKES uważa, że to działanie UE powinno przyjąć formę trwałej współpracy między państwami członkowskimi oraz promowania dobrych praktyk w zakresie zwalczania działalności nielegalnych operatorów, co wymaga działań ponadnarodowych.

4.2 Współpraca administracyjna i skuteczne egzekwowanie prawa

4.2.1 UE powinna wzmocnić kontrolę, współpracę administracyjną i praktyczne stosowanie przepisów prawa w zakresie hazardu online, a państwa członkowskie muszą współpracować, aby osiągnąć ten rezultat.

4.2.2 Istotne jest udostępnienie i wymiana danych osobowych, które operatorzy rejestrują w celu ułatwienia kontroli przez zapewnienie ochrony danych. Należy zachęcać do współpracy administracyjnej pomiędzy państwami członkowskimi poprzez wymianę ogólnych informacji i stosowanie najlepszych praktyk w celu zwiększenia wymiany wiedzy i doświadczeń, aby można było wzbudzić poczucie wzajemnego zaufania i wspólnego interesu.

4.2.3 Certyfikacja platform komputerowych wykorzystywanych do zdalnych gier hazardowych na szczeblu krajowym zapewnia nadzór nad rynkiem gier hazardowych. Ważne jest, aby wzmocnić współpracę między państwami członkowskimi i ustanowić w każdym państwie podmiot regulujący branżę gier hazardowych, posiadający konkretne kompetencje, który zapewni ścisłą koordynację na szczeblu UE.

4.2.4 Konieczna będzie ocena spójności polityk krajowych z prawem i orzecznictwem UE oraz przejrzystości i niedyskryminacji systemów licencjonowania. W przypadku braku zgodności będzie istniał wymóg wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

4.2.5 EKES uważa, że środki zapobiegawcze i represyjne, jakie państwa członkowskie do tej pory przyjęły w celu zwalczania usług hazardu online świadczonych przez operatorów nieposiadających licencji, tzn. nielegalnych, nie są wystarczające do zwalczania zjawiska. Dlatego proponuje ustalenie krajowych ram prawnych w celu zapewnienia legalności i przejrzystości stron internetowych, a w tym: identyfikację nielegalnych stron internetowych i ich wpisanie na „czarną listę”, identyfikację stron internetowych, na które uzyskano zezwolenie, na podstawie prawa danego państwa członkowskiego i ich wpisanie na „białą listę”; blokowanie, zamykanie, zajmowanie i usuwanie nielegalnych stron internetowych⁽¹³⁾; blokowanie ruchu kapitału do i z tych stron internetowych; zakaz

wprowadzania komunikatów handlowych i reklamy nielegalnych gier hazardowych.

4.3 Konsumenci

4.3.1 EKES ubolewa, że jego wniosek do Komisji i państw członkowskich w sprawie zdecydowanych kroków w celu skutecznego zwalczania działalności nielegalnych operatorów, którzy są największym zagrożeniem dla konsumentów, został pozostawiony bez odpowiedzi w komunikacie Komisji. Wymaga zatem jak najszybszego przyjęcia skutecznych środków w celu realizacji dobrych praktyk w zakresie zapobiegania nielegalnemu hazardowi i jego zwalczania.

4.3.2 Komisja przewiduje przyjęcie zalecenia w sprawie ochrony konsumentów i odpowiedzialnej reklamy hazardu w 2013 roku i określa cztery obszary interwencji: zniechęcanie konsumentów do korzystania z nieregulowanych i potencjalnie szkodliwych ofert; ochrona nieletnich przed dostępem do stron internetowych, ochrona innych słabszych grup społecznych i zapobieganie rozwojowi zaburzeń związanych z hazardem. W odniesieniu do tego zalecenia EKES wzywa Komisję do uwzględnienia w nim najlepszych praktyk w zakresie zwalczania i zapobiegania nielegalnej działalności hazardowej, po dokonaniu oceny na szczeblu poszczególnych państw członkowskich w zakresie form hazardu najbardziej szkodliwych dla konsumentów.

4.3.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje uwagę poświęconą w komunikacie ochronie konsumentów oraz słabszych grup osób, między innymi w odniesieniu do reklamy i uzależnienia od hazardu. W związku z tym zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań o wysokim poziomie ochrony i stwierdza, że przewidziane narzędzia są zbyt słabe i dlatego proponuje przyjęcie bardziej wiążących narzędzi. W rzeczywistości dostępna oferta dotycząca nielegalnego hazardu, ze swej natury niemożliwa do kontroli i niebezpieczna, stanowi największe zagrożenie dla konsumentów i dlatego wymaga, aby w każdym państwie członkowskim wskazano skuteczne środki walki z działalnością nielegalnych operatorów, którzy nie przestrzegają przepisów krajowych, co stanowi pierwszą i najlepszą gwarancję ochrony konsumentów.

4.3.4 Podstawowym celem działań Komisji powinno być zapewnienie, że państwa członkowskie w pełni wykonują swoje kompetencje i obowiązki poprzez ustanowienie w całej UE oraz w odniesieniu do wszystkich operatorów uprawnionych do oferowania tego rodzaju usług, ram prawnych, które pozwolą uniknąć problematycznego hazardu i zapewnić wprowadzenie ograniczeń wiekowych dostępu do każdej gry, zakazu hazardu na kredyt dla najbardziej niebezpiecznych form gier hazardowych i zakładów (casino on-line, spread betting, betting exchange) oraz formy reklamy kierowanej do osób nieletnich i najsłabszych grup.

⁽¹³⁾ COM(2010) 673 wersja ostateczna z dnia 22 listopada 2010 r. komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy”.

4.3.5 EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do podjęcia na ich własnym terytorium skutecznych i zdecydowanych działań przeciwko nielegalnej ofercie gier hazardowych. Apeluje do państw członkowskich, by przyjęły środki, takie jak „czarna lista” i blokowanie stron nielegalnych, określenie bezpiecznych i sprawdzalnych form płatności, środki blokowania transakcji finansowych, a także absolutny zakaz nielegalnej reklamy. W tym względzie należy zauważyć, że skuteczność tych działań zależy w dużej mierze od ich połączenia, które wzmacnia ich wpływ na zwalczanie działalności nielegalnych operatorów.

4.3.6 Pożądane jest ustanowienie w każdym państwie członkowskim organu regulacyjnego, który będzie posiadał specjalne kompetencje w zakresie monitorowania i zapewnienia zastosowania europejskich i krajowych norm ochrony konsumentów i zwalczania nielegalnego hazardu. Istnienie krajowych organów regulacyjnych jest warunkiem skutecznej koordynacji i współpracy administracyjnej. Państwa członkowskie muszą zadbać o to, by ich system regulacyjny, zaprojektowany zgodnie z ich specyfiką krajową i ramami prawnymi, był w stanie to zapewnić. EKES ma nadzieję, że każde państwo członkowskie przyzna własnemu organowi regulacyjnemu zadanie ustalenia kryteriów wydawania licencji w ramach ich własnego rynku.

4.3.7 Konsumenci w UE muszą być w stanie odróżnić w każdym państwie członkowskim nielegalne strony internetowe od legalnych, w tym również w zakresie składania reklamacji. W związku z tym EKES zaleca, aby każde państwo wymagało od wszystkich operatorów posiadających zezwolenie na świadczenie usług hazardu online zamieszczenia na swojej stronie internetowej, na pierwszym planie i na stałe, numeru zezwolenia i etykiety krajowego organu regulacyjnego, która wskazuje, że operator posiada licencję w danym państwie członkowskim.

4.3.8 EKES wzywa do przyjęcia jak najszerzej gwarancji prawnej w celu zapewnienia ochrony nieletnich, która obejmowałaby odpowiednie środki do stwierdzenia wieku i skutecznej kontroli ze strony operatorów. Rodzice powinni być świadomi zagrożeń związanych z korzystaniem z internetu oraz możliwości filtrowania programów w domu. Należy przyjąć odpowiednie gwarancje w celu ochrony osób słabszych, które spędzają dużo czasu w domu: emerytów, gospodyń domowych i bezrobotnych.

4.3.9 Obecny kryzys popycha coraz więcej ludzi do korzystania z hazardu online w złudnej nadziei rozwiązania swoich problemów finansowych i łatwej wygranej, jednak wiąże się to z większym ryzykiem dla równowagi psychicznej, ponieważ rozwija uzależnienie i zachowania obsesyjno-kompulsywne. W celu zwalczania tych zaburzeń EKES zaleca, by część kwoty podatków nałożonych na gry została przeznaczona na kampanie informacyjne, profilaktykę zdrowotną i terapie uzależnienia od hazardu.

4.3.10 Odpowiednim celem Komisji jest sporządzenie zalecenia, choć Komitet ma nadzieję na bardziej zdecydowaną i zobowiązującą interwencję w sprawie odpowiedzialnego reklamowania hazardu w uzupełnieniu do dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w celu umożliwienia prawidłowego informowania konsumentów. EKES podkreśla, że działania w tym zakresie powinny obejmować środki skierowane przeciwko nielegalnym operatorom, takie jak zakaz reklamy dla tych, którzy dostarczają oferty bez licencji krajowego organu regulacyjnego w państwie zamieszkania konsumenta.

4.3.11 Należy znaleźć właściwą równowagę pomiędzy potrzebą kontrolowanej ekspansji licencjonowanego hazardu, aby zainteresować społeczeństwo ofertą hazardu legalnego, a koniecznością zminimalizowania uzależnień od tych gier.

4.3.12 Reklamy powinny stać się bardziej odpowiedzialne i regulowane, w szczególności w celu ochrony nieletnich, nie tylko dlatego, że są bardzo szkodliwe dla zdrowia, zwłaszcza psychicznego, ale także dlatego, że reklamy są mylące i zwodnicze, ponieważ wzbudzają przekonanie, że hazard online jest „rzeczą normalną”, co powoduje akceptację niezdrowych zachowań społecznych.

4.3.13 Pomimo projektu Alice Rap ⁽¹⁴⁾ EKES zwraca uwagę, że nie istnieją jeszcze wiarygodne dane na temat zakresu i rodzajów zaburzeń związanych z hazardem. Podkreśla potrzebę stałego monitorowania zjawiska uzależnienia i powiązanych zaburzeń w celu uzyskania zadowalających danych, które pozwolą ustawodawcy krajowemu i UE na przedsięwzięcie skutecznych i ukierunkowanych środków w celu zwalczania tego problemu i jemu zapobiegania.

4.4 Zapobieganie oszustwom i praniu pieniędzy

4.4.1 Problemy związane z rozpoznawaniem osób zajmujących się zdalnym hazardem, zarówno ponoszących ciężkie straty, jak i zdobywających wielkie wygrane, które tym samym mogą maskować pranie pieniędzy, należy rozwiązywać za pomocą prewencyjnej identyfikacji osób i ustanowienia określonego konta gry dla pojedynczego gracza.

4.4.2 Kradzież tożsamości stanowi duży problem, który związany jest nie tylko z hazardem online, ale z całym systemem przetwarzania i wymiany danych, które zachodzą w świecie internetowym i telematycznym.

⁽¹⁴⁾ „Addiction and Lifestyles in Contemporary Europe” [„Uzależnienie i styl życia we współczesnej Europie”], Reframing Addictions Project.

4.4.3 Generatory liczb losowych (*Random Number Generator*) muszą być wyraźnie zatwierdzane w celu przestrzegania zasady nieprzewidywalności i jednocześnie należy upewnić się, że zdarzenie, do którego doszło, jest jedynym możliwym oraz że nie istnieje żadna możliwość manipulacji. Pozwala to na ochronę gracza i przestrzeganie standardów, o których państwa decydują w zakresie kategorii wygranych.

4.4.4 W celu zapewnienia zwiększenia bezpieczeństwa oprogramowania używanego do hazardu online proponuje się, aby posiadało ono przynajmniej minimalną wspólną certyfikację UE udzielaną przez wyspecjalizowane jednostki zewnętrzne, które przyjmą te same parametry i standardy, również w celu identyfikacji i zapobiegania nielegalnemu hazardowi typu *off shore*.

4.4.5 Formą ochrony dostępu do gry może być identyfikowanie adresów IP (*Internet Protocol Address*). W rzeczywistości, jeśli dana osoba uzyskuje dostęp do systemu gry w danym państwie za pośrednictwem systemów IP innych państw, istnieje techniczna możliwość zablokowania gry.

4.4.6 Ponieważ hazard online może być powiązany z problemem prania pieniędzy i oszustw, pożądane jest, aby duża ilość przepływów oraz danych, które operatorzy rejestrują, mogła być udostępniana stróżom porządku publicznego, tak aby mogły one być wymieniane z innymi danymi w celu ułatwienia kontroli.

4.5 Sport i ustawiane wyniki zawodów

4.5.1 Fałszowanie zakładów dotyczących wyników spotkań, meczy i zawodów stanowi specjalny rodzaj oszustwa, które godzi w interesy klubów sportowych, kibiców, konsumentów i licencjonowanych operatorów gier hazardowych.

4.5.2 Komisja zgadza się z sugestią EKES-u, że niezbędne jest określenie ram koordynacji wysiłków wszystkich zainteresowanych stron w celu rozwiązania problemu w sposób kompleksowy i uniknięcia powielania zasobów, i podkreśla potrzebę ściślejszej współpracy między bukmacherami, organami sportowymi i właściwymi władzami, w tym regulacji hazardu krajowego i międzynarodowego.

4.5.3 EKES przypomina propozycję utworzenia systemu, który nie będzie ograniczać się jedynie do gromadzenia oświadczeń zgłaszających podejrzenia w odniesieniu do danego wydarzenia sportowego, ale będzie obejmował także środki zapobiegawcze, edukacyjne i przymuszające, które pozwolą skutecznie zwalczać to zjawisko.

4.5.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą przyjęcia do 2014 r. zalecenia w sprawie najlepszych praktyk w dziedzinie zapobiegania ustawianiu wyników zawodów sportowych powiązanemu z zakładami i zwalczania tego procederu, nawet jeśli nie uznaje za wystarczający wybranego instrumentu prawnego. Ustawione wyniki naruszają zasadę sprawiedliwości zawodów sportowych i stanowią przestępstwo we wszystkich państwach członkowskich, pomimo to nastąpił wzrost działalności nielegalnej lub takiej, co do której podejrzewa się, że jest nielegalna. Należy zatem bardziej skutecznie interweniować w zwalczanie ustawionych wyników zawodów sportowych za pomocą narzędzi, kompetencji i zasobów państw członkowskich wykorzystywanych w synergii między sobą oraz z UE.

4.5.5 EKES wzywa państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, aby uznały korupcję sportową, ustawianie wyników zawodów i manipulację wyników sportowych za przestępstwo i karały je jako takie oraz wzywa Komisję do uzgodnienia z państwami członkowskimi wspólnych definicji tych przestępstw.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowe europejskie podejście do niepowodzeń biznesowych i niewypłacalności”

COM(2012) 742 final

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 w sprawie postępowania upadłościowego

COM(2012) 744 final – 2012/0360 (COD)

(2013/C 271/10)

Sprawozdawca: **Pedro Augusto ALMEIDA FREIRE**

Dnia 12 grudnia 2012 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 i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowe europejskie podejście do niepowodzeń biznesowych i niewypłacalności”

COM(2012) 742 final.

Odpowiednio 15 stycznia 2013 r. i 5 lutego 2013 r., Parlament Europejski i Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 w sprawie postępowania upadłościowego

COM(2012) 744 final – 2012/0360 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wnioski ogólne

1.1.1 Europa przeżywa poważny kryzys gospodarczy i społeczny, którego skutki są odczuwalne na wszystkich szczeblach społecznych.

1.1.2 Pomaganie przedsiębiorstwom w przetrwaniu jest jednym ze środków zaproponowanych przez Unię Europejską, by wyjść z impasu. Negatywne następstwa bankructw mają w rzeczywistości zasięg obejmujący nie tylko same przedsiębiorstwa, których dotyczą, ale całą gospodarkę państw członkowskich, a zwłaszcza pojedynczych obywateli będących podatnikami, pracownikami i pracodawcami.

1.1.3 EKES popiera cele określone w komunikacie Komisji, mimo że jest zdania, iż z „drugiej szansy”, o której jest tam mowa, powinni korzystać ci przedsiębiorcy, którzy wyciągnęli wnioski z wcześniejszego niepowodzenia i którzy są w stanie powrócić do prowadzenia działalności w oparciu o ponownie przemyślane biznesplan.

1.1.4 Ponadto Komitet popiera wniosek dotyczący rozporządzenia, ubolewając jednocześnie nad widocznym w nim brakiem ambicji.

1.1.5 W rzeczywistości nadal istnieje potrzeba przeprowadzenia pogłębionej refleksji i podjęcia konkretnych działań chroniących prawa wierzycieli, ułatwiających restrukturyzację przedsiębiorstw, zapobiegających zjawisku tzw. *forum shopping* i poprawiających koordynację postępowań upadłościowych grup przedsiębiorstw, zapewniając jednocześnie równowagę między interesami przedsiębiorców i pracowników.

1.2 Zalecenia dotyczące komunikatu

1.2.1 EKES uważa, że kierunki rozważań na temat znacznej harmonizacji prawa upadłościowego są interesujące. Ubolewa jednak z powodu braku skutecznej odpowiedzi na kryzys gospodarczy i społeczny, który dotyka europejskie przedsiębiorstwa i europejskich obywateli.

1.2.2 Komitet jest bardziej przychylny koncepcji *fresh start*, zgodnej z kluczowym pojęciem amerykańskiego prawa upadłościowego, niż koncepcji „drugiej szansy”, wspieranej przez Komisję. Ponadto zachęca Komisję do rozważenia kwestii wkładu tej koncepcji do europejskiego prawa upadłościowego.

1.2.3 Komitet uważa także, że pracownik powinien być lepiej chroniony i otrzymać status uprzywilejowanego wierzyciela.

1.2.4 Przedmiotem dyskusji powinien być również problem nieodpowiedniego wsparcia przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. EKES podkreśla w tym kontekście, że ta odpowiedzialność może dotyczyć innych podmiotów niż banki. Wzywa zatem Komisję do sprawiedliwej oceny tych parametrów.

1.2.5 Komitet uważa, że wprowadzenie do prawa upadłościowego penalizacji nie jest pożądane, ponieważ spowodowałaby ona nadanie postępowaniom upadłościowym bardziej sądowego charakteru i wydłużyłaby czas, w jakim są przeprowadzane.

1.2.6 Komitet nie uważa, że systematyczne odwoływanie się do sądów jest najlepszym rozwiązaniem i wzywa Komisję do rozważenia pomysłu stworzenia nowych instancji, na przykład związanych z sektorem gospodarki, w skład których wchodziłby specjaliści z różnych dziedzin (ekonomiści, finansisci, prawnicy), lepiej rozumiejący przedsiębiorców i mogący udzielić szybkiej pomocy przedsiębiorstwom w przewyżczeniu trudności finansowych.

1.2.7 Ponadto Komitet wzywa Komisję do rozważenia propozycji w sprawie harmonizacji statusu zarządcy, które przedstawiono w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 11 października 2011 roku ⁽¹⁾.

1.3 Zalecenia do wniosku dotyczącego rozporządzenia

1.3.1 EKES popiera wniosek dotyczący rozporządzenia, mimo że ogranicza się on do kwestii proceduralnych, a nie ma na celu zharmonizowania krajowych przepisów dotyczących upadłości przedsiębiorstw.

1.3.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie państw członkowskich do poprawy zasady jawności dzięki elektronicznemu rejestrowi orzeczeń sądowych wydanych w transgranicznych postępowaniach upadłościowych oraz połączeniu w jedną sieć krajowych rejestrów upadłości.

1.3.3 Komitet wzywa jednakże Komisję do zagwarantowania, że obciążenia, koszty i terminy związane z tłumaczeniami nie będą spowalniały postępowań upadłościowych, ponieważ szybkie tempo jest gwarancją ich skuteczności.

1.3.4 Komitet wspiera włączenie procedur cywilnych w sprawach o nadmierne zadłużenie z zastrzeżeniem, że nie powinno się to okazać niekorzystne dla osób fizycznych będących dłużnikami. W rzeczywistości prawo ustanowione dla przedsiębiorstw i odpowiadające wymogom handlu ze swej natury chroni w mniejszym stopniu niż prawo konsumenckie. Komitet zaleca Komisji szczególną czujność w tym względzie.

1.3.5 Ponadto Komitet wzywa Komisję do zadbania o to, by stosowanie procedury delegowania uprawnień w celu wprowadzania zmian w załącznikach do rozporządzenia odbywało się z uwzględnieniem art. 290 TFUE i wkładu orzecznictwa w wyjaśnienie pojęcia „kwestii istotnych”.

⁽¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15.11.2011 – 2011/2006 (INI).

2. Wstęp

2.1 Cel „pakietu upadłościowego”

2.1.1 Inicjatywy zawarte w tym pakiecie są częścią odpowiedzi UE na kryzys gospodarczy i społeczny, który dotyka europejskie przedsiębiorstwa i europejskich obywateli. Celem jest pomoc przedsiębiorstwom w przetrwaniu i zapewnienie drugiej szansy przedsiębiorcom dotkniętym niewypłacalnością.

2.1.2 Metoda wybrana przez Komisję Europejską polega na zmianie rozporządzenia Rady (WE) nr 1346/2000 ⁽²⁾ z dnia 29 maja 2000 r. zwanego „rozporządzeniem w sprawie postępowania upadłościowego” dotyczącego głównie norm prawa prywatnego międzynarodowego mającego zastosowanie do transgranicznych postępowań upadłościowych oraz na zainicjowaniu konsultacji na podstawie komunikatu zatytułowanego „Nowe europejskie podejście do niepowodzeń biznesowych i niewypłacalności”.

2.1.3 EKES postanowił wypowiedzieć się na temat obu tekstów w jednej opinii.

2.2 Wniosek dotyczący rozporządzenia ⁽³⁾

2.2.1 Po stwierdzeniu dezaktualizacji „rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego” z dnia 29 maja 2000 r. oraz zidentyfikowaniu pięciu poważnych niedociągnięć ⁽⁴⁾, Komisja proponuje dokonanie przeglądu tego tekstu.

2.3 Komunikat

2.3.1 Komisja słusznie zauważa, że jej wniosek dotyczący rozporządzenia z dnia 12 grudnia 2012 r. ogranicza się do zaktualizowania „rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego” z dnia 29 maja 2000 r., i skupia się na uznaniu i koordynacji wymogów proceduralnych obowiązujących w krajowych postępowaniach upadłościowych, przy czym nie odnosi się do harmonizacji krajowych przepisów obowiązujących w postępowaniach upadłościowych przedsiębiorstw.

2.3.2 Aby zaradzić temu niedociągnięciu, Komisja proponuje podjąć refleksję na temat znacznej harmonizacji prawa dotyczącego niewypłacalności, przy czym refleksja ta miałaby obejmować tylko transgraniczne postępowania upadłościowe.

⁽²⁾ Dz.U. L 160 z 30.6.2000, s. 1 i Dz.U. C 75 z 15.3.2000, s. 1.

⁽³⁾ COM(2012) 744 final z dnia 12.12.2012.

⁽⁴⁾ — zbyt wąski zakres zastosowań;

— uciekanie się w dalszym ciągu do tzw. forum shopping, spowodowane niespójnym stosowaniem pojęcia „główny ośrodek podstawowej działalności dłużnika”;

— brak koordynacji między głównym postępowaniem upadłościowym a postępowaniem wtórnym;

— niewystarczająca jawność postępowań upadłościowych;

— próżnia prawna w zakresie niewypłacalności międzynarodowych koncernów.

— Komisja opiera się na 134 odpowiedziach uzyskanych w konsultacjach społecznych zapoczątkowanych 29 marca 2012 r., wnioskach zaczerpniętych z opracowania nt. prawa porównawczego sporządzonego przez uniwersytety w Heidelbergu i Wiedniu oraz na analizie skutków różnych scenariuszy reformy w zależności od wybranych opcji. Komisja zamierza uzupełnić wyżej wymienione luki we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady w sprawie postępowań upadłościowych.

3. Uwagi ogólne dotyczące komunikatu

3.1 Filozofia nowego podejścia

3.1.1 Opiera się ona na konieczności zapewnienia przedsiębiorcom drugiej szansy i ochrony miejsc pracy.

3.1.2 EKES uważa, że upadłość przedsiębiorstw, tak samo zresztą jak ich tworzenie, jest częścią cyklu gospodarczego i dynamiki rynku. Z tego względu byłoby niewłaściwe, aby uznać je za zło, którego należy unikać za wszelką cenę.

3.1.3 W tym kontekście EKES uważa, iż z „drugiej szansy”, o której mówi Komisja, powinni korzystać ci przedsiębiorcy, którzy wyciągnęli wnioski z wcześniejszego niepowodzenia i są w stanie powrócić do prowadzenia działalności na podstawie ponownie przemyślanego biznesplanu.

3.1.4 Komitet podkreśla również, że upadłość może mieć przyczyny wewnętrzne, takie jak słabe zarządzanie, ale także przyczyny zewnętrzne mające swe źródło zarówno w nadmiernych, jak i niedostosowanych regulacjach. Państwo również ponosi pewną odpowiedzialność za upadłość jako ustawodawca, ale także instytucja zamawiająca w kontekście zamówień publicznych⁽⁵⁾.

3.1.5 EKES jest bardziej przychylny koncepcji *fresh start*, zgodnej z kluczowym pojęciem amerykańskiego prawa upadłościowego⁽⁶⁾, niż koncepcji „drugiej szansy” wspieranej przez Komisję. *Fresh start* to koncepcja głównie kulturowa, a nie prawna, która zakłada, że dłużnik jest pod pewnymi warunkami zwolniony z osobistej odpowiedzialności za swoje długi. Unika się w ten sposób etapu, na którym sąd podejmuje decyzję o upadłości spółki, a dłużnik może rozpocząć nowy projekt, nie będąc identyfikowanym jako bankrut.

3.1.6 Komunikat pozwala natomiast sądzić, że „druga szansa” jest kontynuacją działalności. Tymczasem zdaniem EKES-u skutek przeciwny do zamierzonego miałyby sztuczne utrzymywanie przedsiębiorstwa w strukturze gospodarczej, dając mu „drugą szansę”, skoro – jak doświadczenie pokazuje – obrany model nie był trwały.

3.1.7 Takie podejście miałyby szkodliwy wpływ na zaufanie wierzycieli i dostawców, a ostatecznie również na zdrową konkurencję między podmiotami gospodarczymi.

3.2 EKES popiera amerykańskie podejście do prawa upadłościowego i jest zdania, że ocena, czy podmiot może skorzystać z *fresh start*, powinna mieć miejsce, zanim sprawa trafi do sądu.

⁽⁵⁾ Na przykład regulacje dotyczące bezpieczeństwa i ochrony środowiska, choć same w sobie słuszne, mogą szkodzić działalności przedsiębiorstw. Także terminy płatności praktykowane przez jednostki publiczne w ramach zamówień publicznych są przyczyną trudności napotykaną przez firmy.

⁽⁶⁾ Thomas H. Jackson, *The Fresh-Start Policy in Bankruptcy Law*, 98 Harv. L. Rev. 1393 (1985); Charles Jordan Tabb, *The Scope of the Fresh Start in Bankruptcy: Collateral Conversions and the Dischargeability Debate*, 59 Geo. Wash. L. Rev. 56 (1990).

4. Uwagi szczegółowe dotyczące komunikatu

4.1 W stronę skutecznej harmonizacji

4.1.1 Niejednolitość krajowych przepisów prawa upadłościowego jest źródłem – zwłaszcza w wypadku spółek prowadzących działalność transgraniczną – niekorzystnych warunków konkurencji, które mogłyby zaszkodzić ożywieniu gospodarczemu.

4.1.2 Jest ona zachętą do stosowania tzw. *forum shopping*, a w konsekwencji prowadzi do osłabienia rynku wewnętrznego.

4.1.3 Z tego względu EKES przyłącza się do Parlamentu Europejskiego⁽⁷⁾, który wezwał do harmonizacji niektórych dziedzin prawa upadłościowego.

4.1.4 Komitet zwraca się do Komisji, aby ta, działając na podstawie art. 50, art. 81 ust. 2 lub art. 114 TFUE, złożyła jeden lub więcej wniosków legislacyjnych, których celem byłoby stworzenie prawdziwych europejskich ram prawa upadłościowego, nieograniczającego się do prostych zasad proceduralnych prawa międzynarodowego prywatnego.

4.1.5 W istocie negatywne następstwa bankructw swoim zasięgiem obejmują bowiem nie tylko same przedsiębiorstwa, których dotyczą, ale całą gospodarkę państw członkowskich, a zwłaszcza pojedynczego obywatela będącego podatnikiem, pracownikiem i pracodawcą.

4.2 Ochrona praw wierzycieli

4.2.1 Początkowo postępowania upadłościowe miały na względzie wyłącznie zaspokajanie roszczeń wierzycieli, ale stopniowo stawiały sobie za cel utrzymanie ciągłości przedsiębiorstwa, ochronę miejsc pracy i spłatę zobowiązań. W ostatnim okresie w Europie obserwuje się tendencję do tworzenia takiego prawa, które ma zapobiegać problemom przedsiębiorstw, zanim jeszcze dojdzie do niewypłacalności.

4.2.2 Wszczęcie postępowania upadłościowego wobec dłużnika jest wydarzeniem wzbudzającym niepokój u wierzyciela, który nie wie, czy będzie mógł odzyskać swoje należności. Pierwszym powodem frustracji jest to, że często wszczęcie postępowania upadłościowego łączy się z zakazem dochodzenia od dłużnika wszelkich roszczeń powstałych przed wydaniem orzeczenia o wszczęciu postępowania oraz z zawieszeniem dochodzeń będących w toku. Każdy wierzyciel powinien zatem zgłosić swoje roszczenie w ustawowym terminie⁽⁸⁾.

4.2.3 Drugim źródłem frustracji wierzycieli jest niedobór aktywów. W praktyce w trakcie postępowania upadłościowego wierzycielom często proponuje się wybór pomiędzy natychmiastową spłatą w zamian za rezygnację ze znacznej części ich roszczenia lub rozłożeniem spłaty długu na pewien okres.

⁽⁷⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15.11.2011 – 2011/2006 (INI).

⁽⁸⁾ Zgłaszanymi wierzytelnościami są nie tylko wierzytelności wymagalne lub te, które mają się stać wymagalne, powstałe przed orzeczeniem o wszczęciu postępowania, ale także niektóre wierzytelności powstałe po wydaniu tego orzeczenia, jeśli dotyczą świadczeń udzielonych przed datą orzeczenia o wszczęciu postępowania lub nie zostały uznane za niezbędne do kontynuowania postępowania.

4.2.4 Idealnym rozwiązaniem dla wierzyciela jest więc zapobieganie wszelkim przypadkom niewypłacalności, na przykład poprzez zabezpieczenie niektórych operacji w trakcie zawierania umów, wymaganie złożenia zabezpieczenia przez osobę trzecią⁽⁹⁾ lub wymaganie zastawów bądź hipoteki na aktywach przedsiębiorstwa⁽¹⁰⁾.

4.3 Większa dbałość o los pracowników w postępowaniach upadłościowych

4.3.1 W wypadku upadłości przedsiębiorstwa pracownicy znajdują się na pierwszej linii. Ich pensje nie zawsze są wypłacone przed ogłoszeniem upadłości, a ich osobista sytuacja finansowa jest trudna w tym niespokojnym okresie.

4.3.2 Wszczęcie postępowania upadłościowego często wiąże się z wyborem przedstawiciela pracowników, którego zadaniem jest monitorowanie informacji dotyczących wiarygodności pracowniczych. Jest on, obok zwyczajowych organów przedstawicielskich pracowników w przedsiębiorstwie, pośrednikiem w przekazywaniu informacji pomiędzy pracownikami, sądem i innymi uczestnikami postępowania.

4.3.3 Kwoty należne pracownikom przed wszczęciem postępowania upadłościowego powinny być zarejestrowane jako zobowiązania przedsiębiorstwa. Jednak ta ogólna zasada jest w rzeczywistości bardzo osłabiona na skutek różnic między krajowymi przepisami i praktykami. Brak harmonizacji prawa dotyczącego rankingu wierzycieli sprawia, że wynik postępowania upadłościowego staje się bardzo niepewny dla pracowników.

4.3.4 EKES uważa, że pracownik powinien być lepiej chroniony poprzez nadanie mu statusu wierzyciela uprzywilejowanego i że przydatna byłaby harmonizacja chroniących go przepisów.

4.4 Zapobieganie niewłaściwemu wsparciu przedsiębiorstw borykających się z trudnościami

4.4.1 Praktyki handlowe niektórych instytucji finansowych mogą prowadzić do udzielania wsparcia przedsiębiorstwom będącym w nieodwracalnie złej sytuacji finansowej. W ten sposób tworzą pozory ich wypłacalności, co stanowi przeszkodę w zdrowej konkurencji i rzuca złe światło na sektor bankowy.

4.4.2 EKES podkreśla, że odpowiedzialność za wsparcie z naruszeniem zasad może obejmować, obok banku, inne podmioty, w tym państwa. Zresztą sędziowie krajowi uważają, że niektórzy dostawcy lub klienci przedsiębiorstwa swoim zostać również pociągnięci do odpowiedzialności, jeżeli postępowaniem wspierają z naruszeniem zasad przedsiębiorstwo, o którym wiedzą, że znajduje się w sytuacji nierokującej poprawy.

4.4.3 Parametry te należałoby także odpowiednio ocenić, przystępując do harmonizowania prawa upadłościowego.

4.5 Szczególny przypadek upadłości noszących znamiona oszustwa

4.5.1 Większość bankructw dotyczących spółki wynika z przyczyn obiektywnych, a nie z zachowania noszącego znamiona oszustwa ze strony zarządców.

4.5.2 Zjawisko bankructwa noszącego znamiona oszustwa nie może być jednak ignorowane. Komisja odnosi się zresztą

do tego w swoim komunikacie⁽¹¹⁾ i proponuje wprowadzenie rozróżnienia na upadłości uczciwe i nieuczciwe. Według niej celowe lub nieodpowiedzialne niewypłnienie zobowiązań prawnych przez dłużnika może pociągać za sobą sankcje cywilne bądź karne. Z tego względu postępowanie likwidacyjne w wypadku upadłości uczciwych powinno być przyspieszone.

4.5.3 EKES jest przekonany, że harmonizacja długości okresu poprzedzającego uzyskanie przez spółkę absolutorium i jego stosunkowa krótkość byłyby wskazane, zwłaszcza w interesie pracowników, ale pozostaje sceptyczny wobec stosowania różnego postępowania likwidacyjnego w zależności od uczciwości zarządów tych spółek, gdyż nadałoby to postępowaniom upadłościowym charakter bardziej sądowy i karny oraz wydłużyłoby czas, w jakim są przeprowadzane.

4.5.4 Penalizacja prawa upadłościowego nie jest pożądana. EKES uważa, że ocena, czy bankructwo nosi znamiona oszustwa, powinna odbywać się w ramach odrębnej procedury postępowania upadłościowego.

5. Uwagi ogólne do wniosku dotyczącego rozporządzenia

5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie zakresu zastosowania rozporządzenia poprzez włączenie do definicji postępowań upadłościowych postępowań hybrydowych, przedupadłościowych, dotyczących umorzenia zadłużenia i innych postępowań upadłościowych dotyczących osób fizycznych.

5.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje także wyjaśnienie dotyczące okoliczności, w jakich możliwe jest obalenie domniemania, że głównym ośrodkiem podstawowej działalności dłużnika jest jego siedziba.

5.3 Pozytywnie ocenia również usprawnienie zasad proceduralnych określających zakres kompetencji sądów właściwych do powództw wynikających bezpośrednio z postępowań upadłościowych lub ściśle z nimi związanych, takich jak powództwa dotyczące działań w zakresie unikania.

5.4 Do usprawnienia rozporządzenia przyczyniają się również: poprawa koordynacji postępowania głównego z postępowaniem wtórnym oraz fakt, że postępowania wtórne nie są już obowiązkowo postępowaniami likwidacyjnymi, a ich wszczęcie może zostać odrzucone, jeżeli nie są one niezbędne do ochrony interesów miejscowych wierzycieli.

5.5 Na uwagę zasługuje też wprowadzenie wymogu, aby państwa członkowskie usprawniły zasady jawności poprzez udostępnienie wszystkim zainteresowanym – za pośrednictwem elektronicznych rejestrów – informacji o odpowiednich orzeczeniach sądowych w sprawach dotyczących niewypłacalności transgranicznej i wzajemne połączenie krajowych rejestrów upadłości.

5.6 EKES wyraża jednak zaniepokojenie odnośnie do obciążeń, kosztów i terminów związanych z tłumaczeniami i przypomina, że szybkie tempo jest niezbędną rękojmnią udanego postępowania.

5.7 Ponadto Komitet z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie sądów i zarządców do wzajemnej współpracy w postępowaniach upadłościowych prowadzonych wobec członków tej samej grupy przedsiębiorstw, dzięki czemu zarządcy mogą być bardziej skuteczni.

⁽⁹⁾ Bank lub dyrektora.

⁽¹⁰⁾ Majątek ruchomy, aktywa handlowe, znaki firmowe itp.

⁽¹¹⁾ Punkt 3.1: Druga szansa dla przedsiębiorców, którzy „uczciwie” zbankrutowali, COM(2012) 742 final.

6. Uwagi szczegółowe do wniosku dotyczącego rozporządzenia

6.1 EKES ma wątpliwości co do koordynacji rozporządzenia (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r.⁽¹²⁾, mającego zastąpić rozporządzenie (WE) nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji sądów krajowych, oraz skutków orzeczeń w Unii Europejskiej, zwanych „rozporządzeniem Bruksela I”. Komitet zastanawia się, czy motyw 6 zawarty we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego wystarczająco wyjaśnia kryterium podziału kompetencji wynikających z orzeczenia ws. Gourdain⁽¹³⁾. W rzeczywistości orzeczenie to wydaje się dawać wykładnię zwężającą, podczas gdy niektóre działania podlegające „rozporządzeniu Bruksela I” mają kluczowe znaczenie dla postępowania upadłościowego. Na przykład zastosowanie bądź niezastosowanie klauzuli zastrzeżenia własności ma kluczowe znaczenie dla określenia wielkości majątku dłużnika. Stawka jest wysoka w świetle deklarowanego celu, jakim jest ratowanie przedsiębiorstw przeżywających trudności finansowe, a właśnie odbudowa aktywów jest kluczem do sukcesu w restrukturyzacji przedsiębiorstw będących w trudnej sytuacji finansowej.

6.2 W kwestii współdziałania między zarządcami Komisja mogła zaproponować wprowadzenie zmian do art. 31 w kierunku zwiększenia zachęt do stosowania protokołów o współpracy między zarządcami. Zróżnicowanie statusu zarządców w państwach członkowskich stanowi rzeczywiście przeszkodę w ich współpracy zawodowej.

6.3 Jeżeli chodzi o komunikację między zarządcami a sądami, powinna ona dotyczyć głównie inwentaryzacji majątku, pasywów dłużnika, zgłaszania i weryfikacji wierzytelności, a także skoordynowanego zbiorowego spłacania wierzycieli figurujących w wynegocjowanych planach.

6.4 EKES podkreśla ponadto, że Komisja zamierza wykorzystać procedurę delegacji uprawnień do wprowadzenia zmian w załącznikach do rozporządzenia. Tymczasem wydaje się, że kwestie, które mają podlegać zmianom, takie jak pojęcie postępowania zbiorowego czy wykaz osób pełniących funkcję zarządcy, należą do istotnych.

7. Uwagi szczegółowe odnośnie do prawa upadłościowego materialnego

7.1 Niezbędna jest harmonizacja kryteriów niewypłacalności. W niektórych państwach członkowskich postępowanie upadłościowe jest bowiem możliwe tylko wtedy, gdy dłużnik jest uznany za niewypłacalnego, a w innych krajach wystarczającym kryterium jest niewypłacalność „prawdopodobna w najbliższej przyszłości”.

7.2 Różnice te zachęcają do stosowania tzw. *forum shopping* i powinny z tego powodu zostać usunięte.

7.3 Zasada pewności prawa wymaga również harmonizacji przepisów dotyczących zgłaszania wierzytelności.

⁽¹²⁾ Wejście w życie rozporządzenia zostało przełożone na 10 stycznia 2015 r. w celu umożliwienia państwu członkowskiemu dostosowania wymogów proceduralnych ze względu na zniesienie procedury uznawania i wykonywania orzeczenia w innym państwie członkowskim („*exequatur*”).

⁽¹³⁾ Orzeczenie TSUE w sprawie Gourdain vs Nadler, 22 lutego 1979 r.

8. Włączenie procedur cywilnych w sprawach nadmiernej zadłużenia

8.1 EKES popiera ten wniosek Komisji, polegający na wprowadzeniu nowego motywu 9⁽¹⁴⁾.

8.2 Motywy 9 i 10 „rozporządzenia w sprawie postępowania upadłościowego” z 29 maja 2000 r. mogą mieć tu zastosowanie wprost⁽¹⁵⁾.

8.3 Należy zapewnić, by włączenie tych procedur nie było szkodliwe dla dłużników będących osobami fizycznymi. Prawo ustanowione dla przedsiębiorstw i odpowiadające wymogom handlu ma bowiem mniejszą zdolność ochronną niż prawo konsumenckie. Komitet zaleca Komisji szczególną czujność w tym względzie.

8.4 Komitet zachęca również Komisję, by podjęła refleksję nad harmonizacją prawa dotyczącego upadłości osób fizycznych, z uwzględnieniem interesów konsumenta.

9. Harmonizacja kwalifikacji i kompetencji zarządców

9.1 Różnice na poziomie poszczególnych krajów dotyczące statusu i uprawnień zarządców zakłócają prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, utrudniając prowadzenie transgranicznych postępowań upadłościowych⁽¹⁶⁾.

9.2 W interesie przedsiębiorstw i ożywienia gospodarczego leży doprowadzenie do szybkiej harmonizacji ogólnych aspektów dotyczących wymogów, jakim powinni odpowiadać zarządcy odnośnie do ich kompetencji i zadań. Dlatego EKES przyłącza się do Parlamentu Europejskiego⁽¹⁷⁾, zalecając następujące kierunki refleksji:

- zarządca powinien być zatwierdzony przez właściwy organ państwa członkowskiego lub wezwany przez sąd właściwy państwa członkowskiego, cieszyć się dobrą opinią i posiadać poziom umiejętności wymagany do wykonywania swoich obowiązków;
- musi być kompetentny i posiadać odpowiednie kwalifikacje do przeprowadzenia oceny sytuacji dłużnika i do objęcia zarządzania przedsiębiorstwem;
- zarządca powinien mieć prawo ściągnięcia – w drodze odpowiednich i priorytetowych procedur – kwot należnych przedsiębiorstwu na poczet rozliczeń z wierzycielami i do przeniesienia wierzytelności, jako rozwiązania alternatywnego;
- musi być niezależny od wierzycieli i innych stron zainteresowanych postępowaniem upadłościowym;
- w razie wystąpienia konfliktu interesów zarządca musi zrezygnować z pełnionej funkcji.

⁽¹⁴⁾ Motyw 9: „Niniejsze rozporządzenie powinno mieć zastosowanie do postępowań upadłościowych, [...] niezależnie od tego, czy dłużnik jest osobą fizyczną, czy też osobą prawną albo przedsiębiorcą”.

⁽¹⁵⁾ Ponadto prawo niektórych państw członkowskich już to przewiduje. W Belgii procedura wspólnego rozliczenia zadłużenia obejmuje również procedury odnoszące się do konsumentów (ustawa z dnia 5 lipca 1988 r.). Niemcy nie rozróżniają procedur stosowanych wobec spółek handlowych od tych mających zastosowanie do osób fizycznych (ustawa z dnia 5 października 1994 r.).

⁽¹⁶⁾ W rzeczywistości zarządca może być urzędnikiem państwowym lub osobą prywatną zatwierdzoną przez państwo, wyznaczoną przez sędziego, lecz opłaconą przez wierzycieli.

⁽¹⁷⁾ Sprawozdanie z 11 października 2011 r. zawierające zalecenia dla Komisji w sprawie postępowań upadłościowych w kontekście prawa spółek w UE (2011/2006 (INI)).

9.3 Komisja powinna jednak pójść dalej, niż przewiduje art. 31 wniosku dotyczącego rozporządzenia, który ogranicza się do zatwierdzenia istniejącej praktyki i skupienia się na współpracy między zarządcami w postępowaniu głównym i wtórnym.

10. Opracowanie metod pozasądowego rozstrzygania sporów dla efektywniejszego wspierania przedsiębiorstw i zarządzania nimi

10.1 Wspieranie postępowań negocjowanych pozwoliłoby na szybsze i efektywniejsze sporządzanie planów restrukturyzacyjnych spółek.

10.2 Średni czas prowadzenia postępowań i ich wskaźniki sukcesu powszechnie obserwowane w Unii Europejskiej przemawiają za przyjęciem takiego podejścia.

10.3 Zresztą EKES nie uważa, aby systematyczne odwoływanie się do sądów było koniecznym najlepszym rozwiązaniem.

Komitet wspiera w ten sposób ideę tworzenia nowych instancji, na przykład związanych z sektorem gospodarki, w skład których wchodziłoby specjalistów z różnych dziedzin (ekonomiści, finansiści, prawnicy), którzy lepiej byłoby w stanie udzielać szybkiej pomocy przedsiębiorstwom w przezwyciężaniu trudności finansowych.

10.4 System ten istnieje już w wielu krajach i mógłby zostać upowszechniony w innych państwach członkowskich.

10.5 Wreszcie, przydatne mogłoby być okresowe publikowanie przez Komisję statystyk dotyczących postępowań upadłościowych podlegających „rozporządzeniu w sprawie postępowań upadłościowych”, tak aby możliwa była ocena skuteczności wprowadzonego systemu.

Bruksela, 22 maja 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 „Ochrona przedsiębiorstw przed wprowadzającymi w błąd praktykami marketingowymi i zapewnienie skutecznego wykonania – Przegląd dyrektywy 2006/114/WE dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej”

COM(2012) 702 final

(2013/C 271/11)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 19 lutego 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 „Ochrona przedsiębiorstw przed wprowadzającymi w błąd praktykami marketingowymi i zapewnienie skutecznego wykonania – Przegląd dyrektywy 2006/114/WE dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej”

COM(2012) 702 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 129 głosami – 8 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zdaniem Komitetu komunikat i przedstawione w nim propozycje zasługują na szczególną uwagę i refleksję.

1.2 EKES popiera dążenie Komisji do bardziej restrykcyjnych uregulowań mających na celu skuteczne zakazanie niektórych agresywnych praktyk sprzedaży stosowanych przez przedsiębiorstwa oferujące wpisy do katalogów biznesowych oraz ich przykładowe i odstraszające ukaranie.

1.3 Z uwagi na oczywistą potrzebę natychmiastowego zajęcia stanowiska wobec tej kwestii oraz szacowane znaczenie i poważne skutki wspomnianych praktyk dla gospodarki europejskiej, EKES zgadza się, by Komisja przyjęła już teraz wniosek legislacyjny dotyczący wyłącznie tego zagadnienia, opierając się na ocenie skutków.

1.4 W tym celu należy przyjąć rozporządzenie ramowe, któremu towarzyszyć będą ewentualnie akty delegowane, aby zagwarantować większą spójność i skuteczność zastosowania w państwach członkowskich.

1.5 Ze względu na charakter zagadnienia, zdaniem Komitetu właściwą podstawą prawną – jednak niewyłączną – będą postanowienia traktatów dotyczące urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, a zakres zastosowania nie może ograniczać się do transakcji transgranicznych.

1.6 Z drugiej strony EKES zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia ogólnoeuropejskiego wymiaru wielu z tych praktyk, co wymaga skoordynowanych działań na poziomie międzynarodowym.

1.7 Niemniej EKES uważa, iż najlepszym sposobem osiągnięcia celu, jakim jest spójne uregulowanie zakazu wprowadzających w błąd praktyk marketingowych, byłoby dokonanie przeglądu dyrektyw 2006/114/WE i 2005/29/WE, jednocześnie odnośnie do stosunków między przedsiębiorstwami (B2B) i relacji przedsiębiorstwo-konsument (B2C), zachowując przy tym specyfikę każdego z nich w ramach wspólnego systemu. Wzywa więc Komisję do rozpoczęcia działań w jak najkrótszym terminie.

1.8 EKES zachęca Komisję do opracowania i wdrożenia środków uzupełniających w celu poprawy informacji i rozpowszechniania, usprawnienia współpracy między władzami administracyjnymi, platformami publiczno-prywatnymi i organizacjami reprezentującymi zainteresowane podmioty oraz udoskonalenia mechanizmów szybkiej reakcji, aby położyć kres tym praktykom i zapewnić odszkodowania za wyrządzone szkody, szczególnie poprzez niezwłoczne stworzenie europejskiego systemu prawnego roszczeń zbiorowych, zapowiedzianego ponad 30 lat temu i wciąż przesuwanego w czasie.

1.9 EKES wyraża gotowość udziału swoich członków w przyszłych pracach w tym zakresie. Jest zdania, że doświadczenie członków Komitetu reprezentujących zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w ramach trzech grup interesów, może się tu bardzo przydać.

2. Kontekst oraz gospodarcze aspekty wniosku

2.1 W stosunkach handlowych między przedsiębiorstwami należy bezwarunkowo przestrzegać podstawowych zasad, aby nie zakłócać konkurencji i zapewnić funkcjonowanie rynku. Jeśli nie będą one przestrzegane dobrowolnie, należy uczynić je wiążącymi i wymusić ich stosowanie.

2.2 W komunikacie Komisja przedstawia szereg środków mających na celu zwalczanie niektórych wprowadzających w błąd praktyk marketingowych firm reklamowych, szczególnie tych stosowanych przez przedsiębiorstwa oferujące wpisy do katalogów biznesowych.

2.3 Celem jest zapewnienie lepszej ochrony przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, w związku z praktykami polegającymi na wysyłaniu niezleconych i niepożądanych wniosków o umieszczenie lub zaktualizowanie danych w katalogach biznesowych, pozornie bezpłatne, lecz w rzeczywistości wiążące się z nałożeniem w późniejszym terminie rocznej stawki, która nie została ani wynegocjowana, ani uprzednio zatwierdzona.

2.4 Po przeprowadzeniu konsultacji publicznej Komisja ogłasza zamiar wzmocnienia dyrektywy 2006/114/WE dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej, wyraźnie zakazując takich praktyk jak ukrywanie handlowego charakteru pod maską reklamy, a jednocześnie dąży do zapewnienia lepszego stosowania norm w sytuacjach o charakterze transgranicznym.

2.5 W komunikacie wspomina się ponadto o następujących kwestiach:

- a) nieistnienie odpowiednich kampanii informacyjnych na temat tych praktyk;
- b) nieznaną własności mechanizmów rozstrzygania sporów; te istniejące są mało skuteczne, powolne i kosztowne i nie gwarantują odpowiedniej i terminowej rekompensaty za doznane szkody;
- c) brak centralnej sieci współpracy między organami administracji, która monitorowałaby skargi podmiotów gospodarczych.

2.6 Zdaniem Komisji szkody finansowe wyrządzone takimi działaniami sytuują się między 1 000 a 5 000 euro rocznie na każde dotknięte nimi przedsiębiorstwo.

3. Uwagi na temat komunikatu

3.1 Zasadnicze aspekty

3.1.1 Komitet, jak stwierdził już we wcześniejszej opinii, uznaje, że informacje handlowe ogólnie, a zwłaszcza

reklama – we wszystkich swoich formach – odgrywa ważną rolę społeczną i gospodarczą, dobrze opisaną przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Reklamy (IAA), przede wszystkim jeśli chodzi o rozpowszechnianie innowacji, zachęcanie do kreatywności i rozrywki, stymulowanie konkurencji i zwiększanie możliwości wyboru ⁽¹⁾.

3.1.1.1 Niemniej, mimo że niektóre firmy reklamowe zniżają się do niewłaściwych praktyk w celu przyciągnięcia klientów, Komisja powinna zaznaczyć, że choć wiele skarg na wprowadzające w błąd praktyki dotyczy właśnie takich przedsiębiorstw, nie oznacza to jednak, iż praktyki te, również w szczególnym wypadku przedsiębiorstw oferujących wpisy do katalogów biznesowych, nie są uzasadnione i konieczne z punktu widzenia życia gospodarczego przedsiębiorstw, które korzystają z nich w celu reklamowania swojej działalności.

3.1.2 Komitet dostrzega znaczenie komunikatu i szanse, jakie on stwarza, mimo iż głównie koncentruje się on na problemach wynikających z przyciągania klientów przez przedsiębiorstwa oferujące wpisy do katalogów biznesowych.

3.1.3 Komitet popiera uwypuklenie przez Komisję transgranicznego charakteru tego problemu i chęć zagwarantowania nie tylko właściwych uregulowań, lecz także ich skutecznego wdrażania oraz możliwości monitorowania, kontrolowania i sankcjonowania praktyk.

3.1.4 Ubolewa, iż nie przeprowadzono rzeczywistej oceny skutków przed opublikowaniem komunikatu. Pozwoliłoby to lepiej uzasadnić proponowane warianty, których koszty i korzyści nie zostały jasno wskazane i oszacowane.

3.1.4.1 Uważa, że ocena skutków ogłoszona przez Komisję na spotkaniu z zainteresowanymi stronami 1 marca 2013 r. jest nieco spóźniona i choć nie wiadomo na tym etapie, jaki będzie jej zasięg i ogólna treść, to nie jest ona wystarczająco stanowcza, aby umożliwić dobrze uzasadniony wybór.

3.1.5 Ponadto nie tylko z punktu widzenia wykładni prawnej, lecz także z uwagi na większą skuteczność i efektywną ochronę przedsiębiorstw, EKES wyraża wątpliwości, czy kwestia najbardziej interesująca Komisję może zostać odpowiednio wpisana w dyrektywę, która ma zostać poddana przeglądowi.

3.1.5.1 W rzeczy samej, rozważana praktyka to informacje handlowe w szerokim rozumieniu; nie jest to reklama, lecz agresywna i nieuczciwa taktyka, którą należy umieścić w szerszym kontekście nieuczciwych praktyk marketingowych, a nawet prawa karnego.

⁽¹⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 6.

3.1.5.2 Koncepcja reklamy wyklucza ze swojego zakresu wszelkie informacje, które nie służą lub nie sugerują promocji określonych produktów i usług, a nawet informacje z zakresu stosunków handlowych, które nie mają na celu dostarczenia nowych dóbr i usług.

3.1.5.3 W dyrektywie 2005/29/WE praktykę marketingową uznaje się za wprowadzającą w błąd, jeżeli zawiera fałszywe informacje i w związku z tym jest niezgodna z prawdą lub w jakikolwiek sposób, w tym poprzez wszystkie okoliczności jej prezentacji, wprowadza lub może wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta, nawet jeżeli informacje te w odniesieniu do jednego lub większej liczby elementów są zgodne z rzeczywistością, i która w każdym przypadku powoduje lub może spowodować podjęcie przez konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął. Definicja nie ogranicza się więc do promocji produktów i może objąć sytuacje, w których celem nie jest promocja produktu bądź też dostarczanie informacji z zakresu stosunków handlowych.

3.1.6 Z drugiej strony, w Zielonej księdze w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw produktów spożywczych i niespożywczych między przedsiębiorstwami ⁽²⁾, Komisja słusznie zwraca uwagę na potencjalne ryzyko konfliktów i nakładania się różnych działań wspólnotowych skierowanych do tych samych odbiorców lub podobnych, nieskoordynowanych systemów, co zwiększy niepewność transpozycji aktów prawnych przez państwa członkowskie ⁽³⁾.

3.1.7 EKES ubolewa, że Komisja dotychczas nie poddała pod dyskusję różnych możliwych opcji ani nie przeprowadziła na ich temat konsultacji publicznych, wybierając opcję, która może okazać się mniej korzystna dla przedsiębiorstw, zwłaszcza zaś MŚP. Skoro Komisja ewidentnie zdecydowała, jaką opcję zamierza zastosować od października, nie ma tak naprawdę sensu przedstawiać oceny skutków zawierającej 5 wariantów, jeśli wybór został już dokonany.

3.1.8 Z uwagi na oczywistą potrzebę natychmiastowego zajęcia stanowiska wobec głównego zagadnienia przedsiębiorstw oferujących wpisy do katalogów biznesowych, wyrażoną już we wcześniejszych sprawozdaniach i rezolucjach PE, a także szacowane znaczenie i poważne skutki wspomnianych praktyk dla gospodarki europejskiej ⁽⁴⁾, EKES zgadza się, by Komisja przyjęła już teraz wniosek legislacyjny dotyczący wyłącznie tej kwestii, aby zapobiec przypadkom, w których przedsiębiorstwa będą przedmiotem nieustannych ataków wyni-

kających z narażenia na postępowanie sądowe w ramach obcego porządku prawnego, z rosnącymi „kosztami administracyjnymi” i ciągłym nagabywaniem telefonicznym przez firmy windykacyjne, przyjmującym niemal formę gróźb.

3.1.8.1 Nie tylko MŚP, lecz również wolne zawody, organizacje pozarządowe, biblioteki i prywatne instytucje edukacyjne, a nawet niektóre organy administracji publicznej, które były ofiarami tych praktyk, powinny zostać objęte zakresem dyrektywy. Należy poszerzyć pojęcie przedsiębiorcy, aby objąć nim wszystkie podmioty, które mogą zostać narażone na te praktyki i nie są chronione innymi instrumentami legislacyjnymi.

3.1.9 Niemniej EKES sądzi, że bardziej spójnym podejściem byłoby poszerzenie zakresu koncepcji nieuczciwych praktyk marketingowych w formie wprowadzających w błąd lub agresywnych działań, wraz z czarną listą załączoną do dyrektywy 2005/29/WE, na stosunki między przedsiębiorstwami.

3.1.10 Jednym z pozytywnych aspektów poszerzenia zakresu dyrektywy byłaby większa harmonizacja; państwa członkowskie nie musiałyby tworzyć nowych przepisów lub aktów prawnych w celu transpozycji dyrektywy, lecz jedynie rozszerzyć zakres prawa krajowego dotyczącego nieuczciwych praktyk marketingowych. Pozwoliłoby to zapewnić prawidłowe wdrażanie prawodawstwa UE ⁽⁵⁾.

3.1.11 Z drugiej strony zwyczajna zmiana dyrektywy 2006/114/WE, niejasno nakreślona przez Komisję, nie zagwarantuje ochrony MŚP w sytuacjach, do których nawiązuje się w komunikacie. Oprócz tego, iż praktyki te są agresywne, a nie wprowadzające w błąd w znaczeniu dyrektywy 2005/29/WE, wynikają one z wcześniej ustanowionych stosunków handlowych i nie mogą zostać uwzględnione w ramach dotyczących reklamy.

3.1.12 W tym kontekście i bez uszczerbku dla punktu 3.1.8 EKES sądzi, że Komisja powinna przyjąć w najbliższej przyszłości podejście horyzontalne, propagując większą spójność przepisów dotyczących prawa konkurencji oraz własności intelektualnej i przemysłowej oraz zapewniając jednolitą ochronę wszystkich praktyk marketingowych zarówno na rynku detalicznym, jak i ogólnie w stosunkach umownych między podmiotami gospodarczymi, zgodnie z rezolucją PE w sprawie bardziej wydajnego i sprawiedliwego rynku detalicznego.

⁽²⁾ COM(2013) 37 final.

⁽³⁾ Należy przypomnieć odnotowane przez Parlament Europejski problemy związane z transpozycją dyrektywy 2005/29/WE (zob. „State of play of the Implementation of the provisions on advertising in the unfair commercial practices legislation”, IP/A/IMCO/ST/2010-04, PE 440.288).

⁽⁴⁾ Zob. dane niderlandzkiej platformy Fraudehelpdesk.nl.

⁽⁵⁾ Parlament Europejski w swojej rezolucji w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych i reklamy wprowadzającej w błąd odnotował z pewnym zaniepokojeniem, iż szereg państw członkowskich „rozdzieliło” podczas transpozycji dyrektywy czarną listę przewidzianą w załączniku I dyrektywy 2005/29/WE, co spowodowało dezorientację konsumentów i przedsiębiorstw.

3.1.13 Podkreśla więc konieczność lepszej koordynacji między DG JUST, COMP, MARKT i ENTR odnośnie do działań w tej dziedzinie i przyszłych propozycji politycznych i legislacyjnych, kierując się priorytetami politycznymi ustanowionymi w programie „Small Business Act”.

3.1.14 Bez uszczerbku dla wcześniejszych rozważań i na wypadek, gdyby Komisja zdecydowała się na inną opcję, podkreśla, iż niezbędne jest konkretne zdefiniowanie pojęcia „najbardziej szkodliwych” wprowadzających w błąd praktyk marketingowych i doprecyzowanie jego treści, aby ustalić, które praktyki zasługują na większą ochronę.

3.1.15 EKES życzyłby sobie, aby Komisja już teraz precyzyjniej opisała sytuacje, które należy dodać do czarnej listy. Komitet całkowicie popiera opracowanie listy, gdyż wykaz praktyk, które należy uznać za absolutnie niedopuszczalne, powinien być możliwie najbardziej precyzyjny i wyczerpujący. Dla jej przygotowania Komisja może skorzystać z wystarczających materiałów w formie odpowiedzi na przeprowadzone przez nią badanie oraz wkładu różnych zainteresowanych stron na posiedzeniu 1 marca 2013 r. ⁽⁶⁾

3.1.16 EKES pragnąłby w tym kontekście, aby Komisja rozważyła opracowanie szarej listy praktyk, które można by uznać za niedopuszczalne w specyficznych warunkach i na mocy decyzji sądu podejmowanej oddzielnie dla każdego przypadku.

⁽⁶⁾ Poniżej podano niektóre przykłady:

- a) praktyki związane z transakcjami online, w ramach których informacje o transakcjach nie są przekazywane równo wszystkim zainteresowanym stronom, co prowadzi do dyskryminacji;
- b) praktyki związane z aukcjami i sprzedażą online (e-bay); ewidentnie w takich sytuacjach czasami opłaca się zarejestrować jako konsument, gdyż zapewnia to lepsze gwarancje;
- c) praktyki wiążące się z przedstawieniem produktów certyfikowanych nie posiadających żadnej akredytacji;
- d) praktyki polegające na tym, że przedsiębiorstwa twierdzą, iż stanowią część władz publicznych, zmuszając podmioty gospodarcze do nabycia danej usługi lub produktu, pozorując przestrzeganie przepisów podatkowych lub norm bezpieczeństwa;
- e) praktyki wiążące się z nabyciem dóbr na rynku transgranicznym i poinformowaniu nabywcy post factum, iż świadczenie usług posprzedażnych jest zagwarantowane jedynie w kraju pochodzenia produktu;
- f) praktyki obejmujące tworzenie porównawczych stron internetowych mających na celu zasadniczo zachęcenie podmiotu gospodarczego do nabycia określonego produktu jako najlepiej odpowiadającego profilowi handlowemu; w rzeczywistości niektóre z tych narzędzi porównawczych, zwłaszcza w sektorze finansowym, nie dostarczają żadnych informacji na temat strony internetowej ani jej modelu finansowania;
- g) praktyki ukrytej reklamy w kontekście cyfrowym, zwłaszcza odpowiedzi publikowane w sieciach społecznościowych przez konsumentów/przedsiębiorstwa (zazwyczaj opłacanych współpracowników przedsiębiorstwa) w celu zachęcenia podmiotów gospodarczych do skorzystania z usług;
- h) praktyki wiążące się z wykorzystaniem testów porównawczych, które już się zdezaktualizowały bądź wręcz nie istnieją;
- i) praktyki zakładające domniemaną zgodę podmiotu gospodarczego na nabycie danej usługi lub produktu.

3.1.17 EKES jest zdania, że oprócz wykazów konieczne będzie wzmocnienie i wyjaśnienie koncepcji wprowadzającej w błąd reklamy lub niedopuszczalnej reklamy porównawczej, aby zapewnić systematyczne podejście w szerokich ramach prawnych i zagwarantować, iż nowe nieuczciwe praktyki zostaną objęte nowym prawodawstwem.

3.1.18 Bez uszczerbku dla uwag poczynionych w punkcie 3.1.8, EKES jest zdania, że w odpowiednim czasie trzeba będzie poszerzyć ramy prawne dyrektywy 2005/29/WE, szczególnie z uwagi na rozciągnięcie obecnej ochrony konsumentów i zastosowanie jej w równym stopniu do niektórych małych przedsiębiorstw i mikropresiębiorstw na precyzyjnie i rygorystycznie zdefiniowanych warunkach, gdy ich sytuacja jest porównywalna. Ma to już miejsce w systemach prawnych niektórych państw członkowskich i słusznie domagają się tego stowarzyszenia i organizacje reprezentujące te przedsiębiorstwa ⁽⁷⁾.

3.1.19 Zdaniem Komitetu są to dwa aspekty tego samego zagadnienia. Przegląd dyrektywy 2005/29/WE przyniosłby korzyści, jeśli towarzyszyłby mu równocześnie przegląd obecnej dyrektywy 2006/114/WE, ze względu na ich powiązania i komplementarność ⁽⁸⁾, w świetle oceny teże dyrektywy ⁽⁹⁾.

3.1.20 Charakter tych praktyk i działalność przedsiębiorstw, które je stosują, dowodzi konieczności stworzenia prawnego mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych, który zagwarantowałby skuteczną reakcję i większą ochronę podmiotów gospodarczych podczas rozwiązywania wyłaniających się konfliktów, nie tylko w celu powstrzymania tych praktyk ⁽¹⁰⁾, lecz także po to, aby zapewnić odpowiednie odszkodowanie za wyrządzone szkody.

3.2 Aspekty formalne

3.2.1 EKES sądzi, że Komisja powinna już teraz wyjaśnić, na jakiej podstawie prawnej zamierza oprzeć proponowane środki i czy mają one służyć jedynie urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego czy też innym celom.

3.2.2 Zdaniem Komitetu najważniejszym instrumentem prawnym jest tu rozporządzenie, które gwarantuje największą pewność prawa i najskuteczniejszą harmonizację.

⁽⁷⁾ Rozwiązanie to figuruje w opcji nr 5 przygotowywanej oceny skutków.

⁽⁸⁾ Austria stanowi przykład kompatybilności obydwu dyrektyw, gdyż podczas transpozycji słowo „konsument” zastąpiono sformułowaniem „cel praktyk marketingowych”, nie pozostawiając wątpliwości, iż przepisy dyrektywy 2005/29/WE mają zastosowanie również do stosunków między przedsiębiorstwami (zob. IP/A/IMCO/ST/2010-04, PE 440.288, nawiązanie w przypisie 3 powyżej).

⁽⁹⁾ COM(2013) 138 final z 14.3.2013.

⁽¹⁰⁾ Dlatego absolutnie niezbędne jest dodanie do wykazu wymienionego w załączniku I dyrektywy 2009/22/WE przyszłego instrumentu legislacyjnego.

4. Analiza metodologii

4.1 Odnośnie do zaproponowanego harmonogramu, EKES z zadowoleniem przyjmuje etapy wyznaczone przez Komisję, zwłaszcza ustanowienie ze skutkiem natychmiastowym sieci organów w celu wzmocnienia egzekwowania przepisów dyrektywy dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej oraz poprawy wymiany informacji.

4.2 Przyjmuje również z zadowoleniem procedurę współpracy we wdrażaniu prawodawstwa, na wzór postanowień rozporządzenia nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów. Wprowadza się tym samym obowiązek wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi w tej dziedzinie oraz środki pozwalające zidentyfikować władze odpowiedzialne za egzekwowanie prawodawstwa, bez uszczerbku dla możliwości związanych z platformami publiczno-prywatnymi, jak np. w Niderlandach, ani dla poszerzenia współpracy z organizacjami reprezentującymi zainteresowane podmioty.

4.3 Proponuje więc, na wzór ustaleń w dziedzinie ochrony konsumentów ⁽¹¹⁾ i rozstrzygania sporów, utworzenie europejskiej sieci wsparcia MŚP w celu rozstrzygania sporów transgranicznych, aby przedsiębiorstwa, które padły ofiarą oszustw, mogły wybrać najodpowiedniejsze mechanizmy prawne.

4.4 Należy również zintensyfikować działania w zakresie kształcenia i informacji oraz dzielenia się sprawdzonymi rozwiązaniami w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw w celu uczulenia ich na zagrożenia.

4.5 Z drugiej strony zdaje sobie sprawę, że większość wprowadzających w błąd praktyk ma miejsce w kontekście cyfrowym. Uważa więc za konieczne promowanie bardziej asertywnego i właściwego podejścia do ochrony MŚP, mając na względzie praktyki stosowane przez usługodawców będących pośrednikami w internecie oraz stosunki umowne związane z takimi platformami jak e-bay bądź platformami stworzonymi specjalnie dla transakcji handlowych między podmiotami gospodarczymi.

4.6 Komisja powinna uwzględniać międzynarodowy wymiar tych praktyk, reprezentując UE przy OECD ⁽¹²⁾. Zachęca się UE i państwa członkowskie do dyskusji z OECD nad rozszerzeniem „Wytycznych w sprawie międzynarodowej ochrony konsumentów przed zwodniczymi i nieuczciwymi praktykami handlowymi”, tak by objąć nimi relacje B2B.

EKES proponuje, by Europol uruchomił projekt badawczy w zakresie oszustw związanych z marketingiem masowym w UE obejmujący analizę takich zagadnień jak rozmiary szkód finansowych i liczba ofiar, rola najważniejszych podmiotów transgranicznych oraz ewentualność inwestowania zysków w inne nielegalne działania lub przedsięwzięcia.

4.7 Na koniec EKES zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia przez Komisję niezbędnych środków finansowych w celu skonkretyzowania proponowanych działań.

4.8 Odnośnie do przyszłych prac, EKES pragnie wyraźnie zapewnić o swojej gotowości do udziału w tych działaniach, poprzez swoich przedstawicieli, gdyż doświadczenie członków Komitetu reprezentujących zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w ramach trzech grup interesów może się tu bardzo przydać.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/consumers/ecc/contact_pl.htm

⁽¹²⁾ O międzynarodowym wymiarze świadczy działalność międzynarodowej grupy ds. oszustw związanych z marketingiem masowym (IMMFWG), która jest niezależną siecią zrzeszającą organy ścigania, organy regulacyjne i organy ochrony konsumentów z siedmiu państw (Australii, Belgii, Kanady, Niderlandów, Nigerii, Zjednoczonego Królestwa i USA), a także Europol. Stawia sobie ona za cel ułatwianie międzynarodowej wymiany informacji i danych wywiadowczych, koordynowanie transgranicznych operacji służących wykrywaniu i unieszkodliwianiu oszustw związanych z marketingiem masowym oraz zatrzymywaniu sprawców, a także podnoszenie świadomości społecznej i edukacji społeczeństwa w dziedzinie międzynarodowych systemów oszustw związanych z marketingiem masowym. Zob. „Mass-marketing fraud: a threat assessment”, IMMFWG, czerwiec 2010 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat stanu unii celnej

COM(2012) 791 final

(2013/C 271/12)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 21 grudnia 2012 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 i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat stanu unii celnej

COM(2012) 791 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 139 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zgadza się z głównymi założeniami komunikatu Komisji. Jest zwolennikiem silnej unii celnej, która może znacząco przyczynić się do konkurencyjności i sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej.

1.2 Komitet zaleca Komisji, by podczas opracowywania planu działania wyraźnie uwzględniła badania oraz wewnętrzne i zewnętrzne oceny dotyczące funkcjonowania unii celnej, takie jak te przeprowadzone w ostatnich trzech latach.

1.3 Komitet przywiązuje dużą wagę do prowadzenia polityki celnej opartej na jednolitych, przejrzystych, skutecznych, wydajnych i uproszczonych procedurach, dzięki której Unia Europejska będzie w stanie stawić czoła światowej konkurencji i która umożliwi ochronę praw i bezpieczeństwa europejskich przedsiębiorstw i konsumentów oraz własności intelektualnej. Niemniej należy przy tym unikać nadmiernego ograniczania pola manewru państw członkowskich w zakresie wdrażania przepisów celnych, tak by mogły one dostosowywać działania do wielkości przepływów handlowych.

1.4 Komisja w swym komunikacie ogromne znaczenie przypisała usprawnieniu handlu. W ten sposób podkreślono, że ważne jest, aby służby celne mogły dostosować wdrażanie do krajowych przepływów handlowych, dążąc przede wszystkim do podniesienia wydajności i w efekcie do jak największych ułatwień, jeśli chodzi o prowadzenie działalności gospodarczej; w przyszłości w tym kontekście użyteczna będzie harmonizacja na podstawie sprawdzonych rozwiązań oraz systemowe podejście do prowadzenia kontroli.

1.5 Komitet wolałby, aby w komunikacie dokładnie omówiono konkretne działania w krótkim i średnim okresie. Priorytety określono jedynie na rok 2013. W odniesieniu do lat następnych na szczęście odesłano już do opracowywanego planu działania, który ma zostać opublikowany w 2014 r.

1.6 Komitet apeluje o zwrócenie szczególnej uwagi na to, że potrzebne są dodatkowe środki finansowe, aby służby celne były w stanie w sposób bardziej racjonalny pod względem kosztów zwalczać oszustwa i przestępczość oraz niwelować opóźnienia w przepływach handlowych.

2. Wprowadzenie

2.1 Trzecia część Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (jednego z traktatów z Lizbony, w skrócie: TFUE), dotycząca polityki i działań wewnętrznych Unii, zawiera dwa dość krótkie i bardzo ogólne artykuły (art. 26 i 27) poświęcone rynkowi wewnętrznemu, zdefiniowanemu jako obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami traktatów.

2.2 Temat ten pojawił się w europejskich traktatach dopiero w 1986 r. w Jednolitym akcie europejskim (art. 8a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, w skrócie: Traktatu EWG), w którym przewidziano zakończenie tworzenia rynku wewnętrznego do 1 stycznia 1993 r., co niestety jeszcze się nie urzeczywistniło.

2.3 Na szczęście znacznie szybciej i inaczej przebiegał rozwój niezbędnej poprzedniczki i kluczowego elementu rynku wewnętrznego, czyli unii celnej, którą – wzorując się na udanej współpracy w ramach Beneluksu – uwzględniono już w pierwszym Traktacie EWG (traktacie rzymskim) z 1958 r.

2.4 Tam w około dwudziestu artykułach bardzo szczegółowo i z podaniem ram czasowych określono, co trzeba zrobić, by ostatecznie najpóźniej w ciągu piętnastu lat, które stanowią maksymalny czas trwania okresu przejściowego (art. 8 ust. 5), wprowadzić w odniesieniu do „całej wymiany towarowej” „zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym”, jak również przyjąć „wspólną taryfę celną w stosunkach z państwami trzecimi”.

2.5 Zostało to zapisane nie tylko w traktacie rzymskim (art. 9 Traktatu EWG), ale pięćdziesiąt lat później także w Traktacie z Lizbony (art. 28 TFUE). Jednak ponieważ wszystko zostało już wcześniej osiągnięte – w 1968 r. zniesiono cła na granicach państwowych, następnie przyjęto różnorodne akty prawne dotyczące ceł i pochodzenia, co doprowadziło do powstania wspólnotowego kodeksu celnego z 1992 r. i wspólnej taryfy celnej z 1987 r. – wystarczające było zawarcie w Traktacie z Lizbony trzech bardzo krótkich artykułów dotyczących unii celnej (art. 30–32 TFUE) zamiast dwudziestu szczegółowych artykułów, które znalazły się w traktacie rzymskim.

2.6 Oprócz wymienionych powyżej podstaw prawnych oddzielne instrumenty prawne – w tym rozporządzenia dotyczące ochrony praw własności intelektualnej, prekursorów narkotykowych, dóbr kulturalnych, kontroli przewożonej gotówki i nadzoru rynku oraz akty prawne mające na celu ochronę ludności i środowiska – umożliwiają egzekwowanie przepisów w tych dziedzinach przez służby celne Unii Europejskiej.

2.7 Zgodnie z art. 3 TFUE unia celna wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej opisanych w art. 2 ust. 1 TFUE. Za wdrażanie przepisów celnych odpowiadają państwa członkowskie. (Dla przypomnienia: rynek wewnętrzny należy do dzielonych kompetencji Unii i państw członkowskich opisanych w art. 2 ust. 2 TFUE.)

2.8 Wartość dodaną związaną z unią celną ilustrują między innymi następujące dane podane przez Komisję: służby celne UE mają do czynienia z 17 % światowego handlu, co rocznie odpowiada 3 300 mld EUR.

3. Komunikat Komisji

3.1 21 grudnia 2012 r. Komisja przedstawiła omawiany komunikat na temat stanu unii celnej, aby w połowie swej

kadencji przeanalizować, jak wygląda sytuacja, które cele zostały osiągnięte i w jakim stopniu oraz jakie wyzwania może przynieść przyszłość.

Bardziej konkretnie Komisja podała, że celem publikacji komunikatu jest:

- podkreślenie wartości dodanej związanej z unią celną oraz fundamentalnego znaczenia zapewnianych przez nią usług jako podstawy wzrostu, konkurencyjności i bezpieczeństwa jednolitego rynku i Unii Europejskiej;

- potwierdzenie, że unia celna stoi przed wyzwaniami, które wymagają działań na poziomie europejskim;

- nakreślenie kierunku działań w celu sprostania tym wyzwaniom i stworzenia bardziej wydajnej, solidnej i jednolitej unii celnej do 2020 r.

3.2 W ramach tych celów Komisja postrzega komunikat jako punkt wyjścia do dyskusji na temat poniższych trzech ważnych zagadnień:

- ukończenie modernizacji rozpoczętej w 2003 r. poprzez dopracowanie i ustanowienie nowego unijnego kodeksu celnego oraz powiązanych aktów delegowanych lub wykonawczych, a także ich odpowiednie wdrożenie przez państwa członkowskie;

- analiza i wyeliminowanie niedociągnięć we wdrażaniu przepisów celnych oraz określenie priorytetów, którymi należy się zająć; w tym celu kilka lat temu Komisja przeprowadziła wewnętrzną samoocenę oraz opublikuje wkrótce zewnętrzną analizę funkcjonowania unii celnej;

- zmiana struktur zarządzania w celu poprawy wydajności i skuteczności unii celnej; Komisja planuje opublikowanie w 2014 r. odpowiedniego planu działania.

3.3 Komisja zwraca się do Rady oraz Parlamentu Europejskiego o:

- ukończenie bez opóźnień procesu modernizacji unii celnej;

- określenie priorytetów dotyczących unii celnej w ramach dialogu z zainteresowanymi stronami i z uwzględnieniem wyników ostatnich wewnętrznych i zewnętrznych ocen i analiz niedociągnięć;

— zreformowanie sposobu zarządzania oraz funkcji i obowiązków państw członkowskich i Komisji w odniesieniu do ogólnego zarządzania operacyjnego unią celną; jednym z kolejnych kroków powinno być opracowanie planu działania na rzecz reformy, która ma się rozpocząć w 2014 r.

3.4 Komisja stwierdza w komunikacie, że ze względu na postępującą globalizację państwa członkowskie w pojedynkę nie są w stanie stawić czoła związanym z nią wyzwaniom. Jest zdania, że globalizacja wymaga większej europejskiej jedności, a ta wymaga większej integracji.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet docenia fakt, że Komisja w połowie swej kadencji przedstawia omawiany komunikat dotyczący aktualnej sytuacji. Komitet podkreśla ogromne znaczenie unii celnej dla UE, w szczególności dla wzrostu, konkurencyjności i bezpieczeństwa rynku wewnętrznego.

4.2 Komitet zauważa, że Unia Europejska musi stawić czoła szeregu wyzwaniom zewnętrznym i wewnętrznym.

4.2.1 Do wyzwań zewnętrznych należą: rosnąca wymiana handlowa, nowe i złożone łańcuchy logistyczne, nowa presja konkurencyjna, wzrost przestępczości, zwłaszcza oszustw, działania terrorystyczne oraz rosnące oczekiwania ze strony na przykład innych organów egzekwowania prawa, dla których służby celne wykonują określone zadania.

4.2.2 Jako wyzwania wewnętrzne Komitet postrzega niedostateczną wydajność i skuteczność spowodowaną różnicami we wdrażaniu przez 27 państw członkowskich. Dla przykładu: każde państwo opracowuje własny system informatyczny, stosuje różne metody pracy, a poziomy wykształcenia bardzo się różni. Uniemożliwia to jednolite wdrażanie przepisów UE przez państwa członkowskie, a obecny kryzys gospodarczy dodatkowo pogarsza sytuację.

4.3 Komitet przywiązuje dużą wagę do prowadzenia polityki celnej opartej na jednolitych, przejrzystych, skutecznych, wydajnych i uproszczonych procedurach, dzięki której Unia Europejska będzie w stanie stawić czoła światowej konkurencji, a także chronić prawa i bezpieczeństwo europejskich przedsiębiorstw i konsumentów oraz własność intelektualną.

4.4 Takie zalecenie zostało zawarte już we wcześniejszej, przyjętej niedawnej opinii ⁽¹⁾, a tu, ze względu na jego znaczenie, ponownie się je przytacza.

4.5 Komitet równie dobitnie podkreśla przy tym, że należy unikać nadmiernego ograniczania pola manewru państw członkowskich w zakresie wdrażania przepisów celnych, tak by mogły one dostosowywać działania do wielkości przepływów handlowych. W tym kontekście podkreśla, że państwa członkowskie podjęły liczne kroki w celu ułatwienia wymiany, takie jak zniesienie formalności papierowych, uproszczone procedury, przyznawanie statusu upoważnionego podmiotu gospodarczego.

4.6 Działania ujednolicające należy przy tym oprzeć na sprawdzonych rozwiązaniach, a nie na średniej dla UE.

4.7 Ponadto zdaniem Komitetu trzeba zmierzać ku temu, by kontrole były nastawione nie na poszczególne transakcje, lecz aby raczej wynikały z podejścia systemowego, opartego na ocenie ryzyka. W tym celu należy działać w sposób racjonalny pod względem kosztów, skupić się na osiąganiu rezultatów, także finansowych, jeśli chodzi o dochody, oraz dążyć do faktycznych postępów.

4.8 Także Rada ds. Konkurencyjności w konkluzjach z posiedzenia w dniach 10–11 grudnia 2012 r. podkreśliła konieczność „dalszego promowania jednolitego zastosowania prawodawstwa celnego oraz nowoczesnych i zharmonizowanych podejść do kontroli celnych, przy równoczesnym dopuszczaniu – w stosownych przypadkach i z uwzględnieniem implikacji dla przedsiębiorców i państw członkowskich – elastyczności w odniesieniu do krajowych rozwiązań” ⁽²⁾.

4.9 Ponadto Rada zwróciła uwagę na konieczność „intensyfikowania współpracy z innymi agencjami, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, w dziedzinach ochrony, zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska, a także z innymi partnerami międzynarodowymi, przy jednoczesnym poszanowaniu rozdziału kompetencji w tym obszarze między UE a państwa członkowskie” ⁽³⁾.

4.10 Komitet zgadza się także z oceną Komisji, że warunkiem dalszego rozwoju unii celnej jest opracowanie mechanizmu pomiaru i oceny jej skuteczności.

4.11 Komitet zwraca także uwagę na to, że poza sztywnymi procedurami celnymi mogą istnieć inne przeszkody utrudniające sprawne działania, np. niedostateczna infrastruktura na granicach zewnętrznych. Gdy zaangażowane są państwa trzecie, problemy te powinny być rozwiązywane wspólnie.

⁽²⁾ Konkluzje w sprawie postępów we wdrażaniu strategii dotyczącej rozwoju unii celnej, 3208. posiedzenie Rady ds. Konkurencyjności w Brukseli w dniach 10–11 grudnia 2012 r.

⁽³⁾ Tamże.

⁽¹⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, ss. 68–71.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet wyraża zaniepokojenie nasilającą się nierównowagą między stale rosnącym obciążeniem pracą a stale malejącą liczbą pracowników służb celnych. Pomimo tego, że wiele zadań zostało zautomatyzowanych, obciążenie pracą wzrasta. Trzeba zwrócić znacznie większą uwagę na ten problem, którego istotny aspekt to także kształcenie i szkolenia zawodowe.

5.2 Komitet podaje pod rozważenie, że rozwiązaniem mogłoby być utworzenie europejskiej wyższej szkoły celnej, aby podnieść poziom wyszkolenia pracowników służb celnych do wymaganego poziomu.

5.3 Zdaniem Komitetu bezpieczeństwo łańcucha dostaw i zarządzanie ryzykiem mają ogromne znaczenie dla unii celnej. Komitet wyda wkrótce opinię w sprawie opublikowanego niedawno komunikatu Komisji dotyczącego tej kwestii (COM(2012) 793 final; INT/681, sprawozdawca: Antonello Pezzini).

5.4 Komitet z zainteresowaniem oczekuje także propozycji Komisji dotyczących rozwiązania, choćby w imię zasady równości, problemów związanych z różnymi podejściami do łamania przepisów celnych UE i nakładania sankcji. Należy jednak mieć na uwadze, że zmiana krajowych sankcji w ramach krajowych przepisów celnych i karnych to dla państw członkowskich kwestia drażliwa.

5.5 Jako pierwszy krok Komitet sugeruje zbliżenie typów przestępstw lub wykroczeń, tak jak zrobiono to w odniesieniu do transportu drogowego ⁽⁴⁾.

5.6 Komitet pozytywnie odnosi się do propozycji Komisji, by opracować zestaw standardowych procedur, które będzie trzeba uwzględnić w przyszłych przepisach, w celu ułatwienia

egzekwowania przez służby celne przepisów nakładających zakazy i ograniczenia w odniesieniu do przywozu i wywozu towarów.

5.7 Komitet żąda, że Komisja nie określiła w komunikacie w bardziej konkretny sposób skutków swych propozycji pod względem obciążeń regulacyjnych i administracyjnych.

5.8 Fundamentalne znaczenie ma lepsze wykonywanie zadań w zakresie obsługi celnej. Należałoby więc rozwinąć współpracę między organami celnymi, wzmocnić uprawnienia pracowników służb celnych i opracować faktyczne europejskie strategie zwalczania nadużyć. W pewnych okolicznościach może być również pożądane przeniesienie zadań i działań z państw członkowskich działających pojedynczo na wspólne instytucje, powiązane bądź nie z Komisją czy wspólnym gronem państw członkowskich, jeśli na przykład pozwoli to uzyskać duże oszczędności finansowe lub ułatwi realizację zadań celnych.

5.9 Komitet oczekiwałby także zawarcia w komunikacie większej ilości informacji, które posłużyły za podstawę do rozważań. Niestety, tak się nie stało, w związku z czym trudno jest należycie ocenić komunikat. Na szczęście, jak wyraźnie zapowiedzieli przedstawiciele Komisji, przyszłym wnioskom ustawodawczym będą towarzyszyły oceny skutków.

5.10 Komitet, podobnie jak Komisja, jest zaniepokojony stwierdzeniem, że obecny system zarządzania unią celną (a w szczególności jego wspólne procesy) osiągnął granice skuteczności i efektywności. Jest zdania, że aby móc nadal prowadzić skuteczne i racjonalne pod względem kosztów działania, służby celne muszą dysponować nowoczesnym i skutecznym systemem zarządzania.

5.11 Ponadto Komitet zwraca uwagę na fakt, że także w obecnej sytuacji kryzysu gospodarczego muszą znaleźć się wystarczające środki finansowe dla służb celnych, na przykład na aktualizację systemów informatycznych, aby mogły one skutecznie zwalczać oszustwa i przestępczość.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania: Europejskie prawo spółek i ład korporacyjny – nowoczesne ramy prawne na rzecz bardziej zaangażowanych udziałowców i zrównoważonych przedsiębiorstw”

COM(2012) 740 final

(2013/C 271/13)

Sprawozdawca: **Edouard DE LAMAZE**

Dnia 19 lutego 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 „Plan działania: Europejskie prawo spółek i ład korporacyjny – nowoczesne ramy prawne na rzecz bardziej zaangażowanych udziałowców i zrównoważonych przedsiębiorstw”

COM(2012) 740 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 1 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje główne wytyczne niniejszego planu działania w odniesieniu do ładu korporacyjnego.

1.2 Ostrzega przed ryzykiem zwiększenia kosztu przestrzegania przepisów dla spółek giełdowych i przypomina, że przedsiębiorstwa potrzebują otwartego rynku finansowego. Właściwa równowaga pomiędzy prawodawstwem a „prawem miękkim” – zaleceniami i kodeksami ładu korporacyjnego – będzie zależeć od szczegółów wdrożenia każdej z przedstawionych inicjatyw.

1.3 Zwłaszcza w odniesieniu do tak innowacyjnego środka, jakim jest nakładany na przedsiębiorstwa wymóg przejrzystości w zakresie prowadzonej przez nie polityki wynagrodzeń, EKES oczekuje od Komisji racjonalnego określenia ich obowiązków, tak by nie zagrażać rozwojowi przedsiębiorstw przez wzrost kosztów operacyjnych. Zwraca uwagę na fakt, że nowe przepisy powinny sprzyjać ochronie „tajemnicy handlowej”.

1.4 Jeśli chodzi o najważniejszą kwestię, jaką jest głosowanie akcjonariuszy nad polityką wynagrodzeń, EKES uważa, że harmonizacja europejska nie może wykraczać poza głosowanie doradcze, bez kwestionowania podstaw prawa spółek.

1.5 W kontekście ogłoszonej oceny wpływu EKES zwraca się do Komisji o dokładne zbadanie zasadności poszczególnych inicjatyw w odniesieniu do szczególnego przypadku MSP.

1.6 EKES uważa, że mając na uwadze efektywne funkcjonowanie przedsiębiorstw, szczególnie w czasie kryzysu, oprócz ogłoszonych inicjatyw warto podkreślić konieczność większego zaangażowania pracowników.

1.7 Komitet apeluje ponadto o poprawę jakości szkoleń dla członków organu spółki i kładzie nacisk na korzyści płynące z ułatwiania wymiany dobrych praktyk zaobserwowanych w tym zakresie.

1.8 W dziedzinie prawa spółek EKES uważa za konieczne ponowne nadanie priorytetu projektowi europejskiej spółki prywatnej, a także środkom służącym ułatwieniu przenoszenia siedziby przedsiębiorstwa wewnątrz UE. W obu przypadkach należy zabezpieczyć i wzmocnić zaangażowanie pracowników, przede wszystkim w oparciu o specjalne konsultacje z partnerami społecznymi przewidziane w traktatach UE.

1.9 EKES nie jest przychylny uznaniu koncepcji „dobra grupy”, co w końcu skutkowałoby naruszeniem zasady niezależności osób prawnych w ramach grupy, szczególnie jeśli pochodzą spoza Europy. Niepokoi go także logika przedkładania dobra grupy nad dobro jednostki zależnej, którą to można dla niego poświęcić.

2. Treść komunikatu

2.1 W niniejszym planie działania – będącym logiczną kontynuacją komunikatu „Europa 2020”, gdzie Komisja wzywa do poprawy otoczenia biznesu w Europie – proponuje ona inicjatywy zmierzające do wzmocnienia unijnych ram ładu korporacyjnego zgodnie z dwiema wytycznymi:

- dzięki zwiększonej przejrzystości zarówno w odniesieniu do udziałowców i obywateli, jak i do przedsiębiorstwa: ujawnienie polityki dotyczącej różnorodności składu organu spółki oraz polityki zarządzania ryzykiem niefinansowym (ryzykiem strategicznym, operacyjnym, związanym z zapewnieniem zgodności z przepisami ...); poprawa jakości wyjaśnień, które powinny być podawane przez spółki w razie odstępstwa od zaleceń kodeksów ładu korporacyjnego; ujawnianie informacji na temat polityki głosowania inwestorów instytucjonalnych, identyfikacja akcjonariuszy;
- dzięki bardziej zaangażowanym udziałowcom: nadzór nad polityką wynagrodzeń; polepszenie ich nadzoru nad transakcjami z podmiotami powiązanymi; zasady ramowe dotyczące doradców inwestorów w związku z głosowaniem; wyjaśnienie pojęcia „działania w porozumieniu”; wspieranie akcjonariatu pracowniczego.

2.2 Jednocześnie ogłoszono liczne inicjatywy w dziedzinie prawa spółek, które z definicji, poza spółkami giełdowymi, dotyczą wszystkich spółek akcyjnych: ułatwienie działalności transgranicznej (transgraniczne łączenia i podziały oraz, ewentualnie, przenoszenie siedziby), przegląd dalszych działań związanych z proponowanym statutem europejskiej spółki prywatnej (SPE), kampania informacyjna na temat statutów spółki europejskiej (SE) i spółdzielni europejskiej (SCE), środki ukierunkowane na grupy przedsiębiorstw (przede wszystkim uznanie koncepcji „dobra grupy”), kodyfikacja europejskiego prawa spółek. Wszystkie te inicjatywy zostaną poddane ocenom skutków *ex ante* i w efekcie mogą zostać zmodyfikowane.

3. Uwagi ogólne

3.1 Ogólnie EKES z zadowoleniem przyjmuje środki ogłoszone w niniejszym planie działania, który w odniesieniu do ładu korporacyjnego, poza kilkoma wyjątkami (omówionymi w dalszej części), zmierza raczej ku konsolidacji niż zasadniczej zmianie obecnych ram.

3.2 Niniejszy plan działania wydaje się świadczyć o poszukiwaniu równowagi pomiędzy prawodawstwem a „prawem miękkim” – zaleceniami i kodeksami ładu korporacyjnego. EKES zwraca uwagę, iż każde dodatkowe zobowiązanie w dziedzinie przejrzystości, a w szczególności w dziedzinie polityki wynagrodzeń, wpłynie na koszty operacyjne przedsiębiorstw.

3.3 Komitet wyraża żal, iż plan działania, choć ma zwiększyć zaangażowanie udziałowców, nie ma dodatkowo na celu wzrostu zaangażowania pracowników, którego wagę podkreślił w swojej odpowiedzi na zieloną księgę z 2011 r.⁽¹⁾ EKES pragnie bowiem zwrócić uwagę na fakt, że udział pracowników w procesie decyzyjnym uznano za istotny dla zrównoważonego rozwoju i dla wyników przedsiębiorstwa w prawie UE.

3.4 Wykraczając poza niniejszy plan działania, Komitet przyznaje, że korzystne byłoby doprecyzowanie treści i zakresu pojęcia akcjonariatu pracowniczego, co mogłoby doprowadzić do zmian podstaw prawa spółek⁽²⁾. EKES popiera podejście zakładające udział wielu zainteresowanych stron, odpowiadające wyzwaniom, przed którymi stają przedsiębiorstwa dążące do długofalowego rozwoju, a także zaangażowania wobec swoich pracowników i swojego środowiska. Tego rodzaju podejście wiąże się z konstruktywnym dialogiem społecznym i atmosferą zaufania opartych na jasnych przepisach w dziedzinie informowania, konsultacji i udziału, o ile takie przepisy istnieją. W związku z tym EKES pragnie zachęcić do badania nowych rozwiązań, takich jak koncepcja przedsiębiorstwa zrównoważonego (sustainable company)⁽³⁾.

3.5 EKES podnosi, że dobry ład korporacyjny zależy również od kompetencji – szczególnie w dziedzinie prawa i finansów – członków organu spółki, co wpisuje się w logikę jego odpowiedzi na zieloną księgę z 2011 r. Wskazuje na potrzebę dostosowania szkoleń dla tych ostatnich do typu przedsiębiorstwa, przede wszystkim do jego wielkości, i zachęca do każdej inicjatywy promującej wymianę najlepszych praktyk w tym zakresie. Wydaje się, że Komisja powinna ująć ten aspekt w swoim kolejnym zaleceniu. Przez wzgląd na przejrzystość i pewność prawa – szczególnie w odniesieniu do MŚP i ich pracowników – środki uzupełniające europejskie prawo spółek muszą unikać zjawiska „régime shopping” polegającego na zezwalaniu na rejestrację podmiotów europejskich *ex nihilo* lub rozdzielanie administracyjnej i faktycznej siedziby przedsiębiorstwa.

3.6 W odniesieniu do ładu korporacyjnego

3.6.1 EKES przypominał już, że ład korporacyjny odpowiada potrzebie zapewnienia przetrwania i rozwoju przedsiębiorstwa⁽⁴⁾ poprzez stworzenie warunków do wzajemnego zaufania poszczególnych podmiotów⁽⁵⁾. Inicjatywy w zakresie ładu korporacyjnego, tak jak w zakresie europejskiego prawa spółek, powinny przyczyniać się do ułatwiania funkcjonowania przedsiębiorstw i zwiększać ich konkurencyjność.

⁽¹⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 91.

⁽²⁾ Prawo spółek opiera się bowiem wyłącznie na stosunkach pomiędzy akcjonariuszami a organami spółki.

⁽³⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 35.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 13.

⁽⁵⁾ Kierownictwo, reprezentacja pracownicza, inwestorzy, władze lokalne i regionalne.

3.6.2 W związku z obserwowanym spadkiem liczby spółek wchodzących na giełdę i rosnącą liczbą spółek z niej wychodzących EKES przypomina, że spółki – w szczególności MŚP – bardzo potrzebują dostępu do rynku finansowego. Obecne utrudnienia w dostępie do finansowania, z którymi boryka się wiele przedsiębiorstw, mocno hamują ich rozwój. Zdaniem Komitetu podstawową sprawą dla zapewnienia otwartego rynku finansowego jest niezwiększanie już i tak bardzo poważnych ograniczeń związanych z ładem korporacyjnym dla spółek giełdowych, w szczególności dla MŚP, pod rygorem dalszego ograniczania dostępu do notowania na giełdzie. Ponadto Komitet zwraca uwagę na ryzyko pogłębienia asymetrii – z punktu widzenia konkurencji – istniejącej pomiędzy spółkami giełdowymi i spółkami nienotowanymi na giełdzie, jako że te ostatnie nie podlegają wymogom dotyczącym przejrzystości nałożonym na te pierwsze, a także w pierwszej kolejności korzystają z publikowanych przez nie informacji.

3.6.3 EKES wyraża żal, iż troska Komisji o uwzględnienie szczególnego charakteru MŚP – pod względem wielkości i struktur akcjonariatu – została wyrażona bardzo ogólnie i nie została skonkretyzowana w odniesieniu do poszczególnych ogłoszonych inicjatyw.

3.6.4 EKES podkreśla w tym względzie potrzebę zmiany europejskiej definicji MŚP w celu lepszego ujęcia cech charakterystycznych wartości „małych i średnich”.

3.6.5 Bardziej niż podejście normatywne EKES zaleca, w miarę możliwości, podejście zakładające wskazanie zasad i późniejsze dostosowanie ich do specyfiki krajowej przez poszczególne państwa. W 2003 r.⁽⁶⁾ Komisja zwróciła już uwagę na dużą zbieżność krajowych kodeksów ładu korporacyjnego. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że Komisja wydaje się zajmować takie stanowisko w odniesieniu do najważniejszych kwestii zawartych w niniejszym planie działania, szczególnie jeśli chodzi o poprawę jakości wyjaśnień wymaganych od przedsiębiorstw w razie odstępstwa od kodeksów ładu korporacyjnego.

3.6.6 Jeżeli chodzi o ogólny cel przejrzystości, EKES wspiera inicjatywy Komisji promujące upowszechnianie wewnątrz UE przepisów istniejących w niektórych państwach członkowskich, w szczególności sprzyjających długofalowemu osiągnięciu wyników przez przedsiębiorstwa. Wydaje się, że problem polega na znalezieniu punktu równowagi między słusznymi wymogami przejrzystości a potrzebą, by nie ograniczać ich wzrostu przez dodatkowe obciążenia administracyjne i ujawnianie informacji mających znaczenie dla konkurencji.

⁽⁶⁾ Zob. komunikat „Unowocześnienie prawa spółek i umocnienie ładu korporacyjnego w UE – plan przyszłych działań”, COM(2003) 284 final.

3.6.7 EKES uważa, że wymóg wyrażony w formule „przestrzegaj lub wyjaśnij” leży u podstaw zasad ładu korporacyjnego, i podziela opinię, iż należy ją stosować bardziej rygorystycznie. Z zadowoleniem przyjmuje związaną z tym inicjatywę Komisji.

3.6.8 EKES dostrzega gotowość Komisji do wzmocnienia roli akcjonariuszy w celu uzyskania zadowalającej równowagi między różnymi władzami. Należy zwrócić uwagę na fakt, że zapowiedziane prawa umożliwiające udziałowcom większe zaangażowanie wiążą się również z obowiązkami, z których będą musieli się wywiązywać.

3.6.9 Według EKES-u aby to osiągnąć konieczne jest ułatwienie prowadzenia dialogu pomiędzy akcjonariuszami a emitentami, dlatego przywiązuje on szczególną wagę do inicjatywy ułatwiającej przedsiębiorstwom poznanie ich akcjonariatu, co jest jego nieodzownym wymogiem. Przyszły odpowiedni instrument europejski powinien uwzględniać różnice w przepisach dotyczących ochrony danych osobowych.

3.6.10 EKES popiera również propozycję nałożenia na inwestorów instytucjonalnych obowiązku ujawniania polityki dotyczącej głosowania i zaangażowania, a w szczególności horyzontu inwestycyjnego w odniesieniu do spółek, których papiery wartościowe nabywają.

3.6.11 Jeśli chodzi o najważniejszą kwestię, jaką jest głosowanie akcjonariuszy nad polityką wynagrodzeń i sprawozdaniem o wynagrodzeniach, EKES uważa, że harmonizacja europejska powinno ograniczyć się jedynie do głosowania doradczego.

3.7 W odniesieniu do prawa spółek

3.7.1 EKES uznaje inną kolejność priorytetów różnych ogłoszonych inicjatyw niż proponuje Komisja.

3.7.2 W odróżnieniu od Komisji EKES jest zdania, że należy kontynuować prace nad projektem SPE i szukać możliwie kompromisowego rozwiązania.

3.7.3 EKES stwierdza, iż priorytetem jest również ułatwienie przenoszenia siedziby wewnątrz UE, a stosowna inicjatywa, do której usilnie nawołuje, powinna w dalszym ciągu zabezpieczać i wzmacniać aktywne zaangażowanie pracowników.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W odniesieniu do ładu korporacyjnego

4.1.1 EKES stwierdza konieczność poprawy jakości wyjaśnień, które przedsiębiorstwa mają obowiązek przedstawiać w razie odstępstwa od kodeksów ładu korporacyjnego. Wyjaśnienia te niekiedy przypominają raczej ćwiczenia retoryczne, podczas gdy powinny przedstawiać kompletną dokumentację oraz, w stosownym przypadku, wprowadzone rozwiązania zastępcze.

4.1.2 EKES z zadowoleniem zauważa, że Komisja pozostawia państwom i kodeksom krajowym troskę o określenie warunków umożliwiających poprawę oświadczeń o stosowaniu praktyk w zakresie ładu korporacyjnego.

4.1.3 Jak już podkreślał⁽⁷⁾, przedsiębiorstwa powinny udzielać wyjaśnień wysokiej jakości przede wszystkim we własnym interesie, ponieważ w razie ich niekompletności będą podlegały sankcjom.

4.1.4 Ponieważ Komisja mogłaby wyrazić chęć kontrolowania – a nawet certyfikowania – jakości informacji dotyczących ładu korporacyjnego przekazywanych na rynki, EKES pragnie zaznaczyć, że w tej dziedzinie nie jest przychylny prawnie wiążącym podejściom. Ponadto zwraca uwagę na trudności techniczne, z którymi borykałby się taki projekt. Tak jak dyrektywa w sprawie ustawowych badań sprawozdań ustanawiająca komitet ds. audytu wymagałaby zdefiniowania jednolitych kryteriów na poziomie UE stosowanych wobec wszystkich przedsiębiorstw.

4.1.5 Środek, który może najbardziej zwiększyć obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw, dotyczy wymogów przejrzystości w odniesieniu do polityki wynagrodzeń i szczegółów indywidualnych wynagrodzeń dyrektorów, obecnie wynikających z różnych zaleceń i krajowych kodeksów ładu korporacyjnego. W swoim planie działania Komisja przewiduje odnoszący się do nich wiążący prawnie instrument na poziomie UE. EKES mógłby zaakceptować taki środek jedynie pod warunkiem, że jego praktyczne wdrożenie nie spowoduje znacznego wzrostu kosztów przestrzegania przepisów dla przedsiębiorstw, co należy dokładnie oszacować w przeprowadzonej wcześniej oceny wpływu. EKES przestrzega również, że ujawnianie kryteriów dotyczących zmiennej części wynagrodzenia dyrektorów wykonawczych może zagrażać tajemnicy handlowej. Komitet nie ogranicza się jedynie do samego poziomu zatwierdzonych

kwot, ale również podkreśla wagę przekazywania akcjonariuszom jasnych i wyczerpujących informacji na temat ich obliczania i kryteriów ustalania.

4.1.6 Jednym z punktów nastroczających według EKES-u największych trudności jest koncepcja prawa akcjonariuszy do głosowania nad polityką wynagrodzeń i sprawozdaniami o wynagrodzeniach. Apeluje on o poświęcenie jej warunkom szczególnej uwagi. EKES zauważa, że Komisja jest w tej kwestii względnie niezdecydowana i nie określa znaczenia tego głosowania – doradcze czy wiążące.

4.1.7 Wdrożenie głosowania wiążącego oznaczałoby nie tylko trudności natury prawnej i technicznej, ale też wymagałoby przeniesienia kompetencji rady na akcjonariuszy. Choć zdaniem EKES-u każde państwo członkowskie powinno móc decydować o charakterze – doradczym lub wiążącym – głosowania, nie może on poprzeć wytycznej, która zasadniczo zmieniłaby prawo spółek.

4.1.8 EKES wypowiedział się już na ten temat, skłaniając się ku zatwierdzeniu w drodze głosowania, i zaznaczył ponadto, że uchwała w sprawie polityki wynagrodzeń zaproponowana akcjonariuszom podczas ich walnego zgromadzenia powinna wcześniej być przedmiotem dyskusji i zostać w całości przyjęta przez radę, tak jak to ma miejsce w Niemczech⁽⁸⁾.

4.1.9 Jeżeli chodzi o zmienną część wynagrodzenia przyznanego dyrektorom wykonawczym, EKES pragnie zwrócić uwagę, że akcjonariusze podczas walnego zgromadzenia powinni zatwierdzać zarówno system i stosowane zasady (wcześniej określone i mierzalne kryteria oceny osiągnięć), jak i samą kwotę wypłacaną zgodnie z tymi zasadami⁽⁹⁾.

4.1.10 Komitet stwierdza konieczność ustalenia bardziej restrykcyjnych zasad ramowych dotyczących doradców inwestorów w związku z głosowaniem. Zaleca przede wszystkim, by byli oni zobowiązani do: ujawniania swojej polityki dotyczącej głosowania (wraz z uzasadnieniem swojego poparcia); upowszechniania swojego projektu sprawozdania z oceny wewnątrz spółki przed przekazaniem go inwestorom (tak, by spółka miała szansę przedstawić im swoje uwagi); ujawniania konfliktów interesów, które mogą wpływać na ich działalność, przede wszystkim w wyniku powiązań ze spółką lub jej akcjonariuszami, a także wskazania środków stosowanych w celu zapobiegania takim konfliktom.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 91.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 91.

⁽⁹⁾ Tak jak zaznaczyła Komisja w swoim zaleceniu z 2004 r.

4.2 W odniesieniu do prawa spółek

4.2.1 EKES uważa, że istotne jest kontynuowanie projektu SPE, którego realizacja powinna przebiegać w zgodzie z postanowieniami Traktatu, a także z przyjętym prawem spółek. Według EKES-u efektem jednolitego instrumentu, takiego jak SPE, byłaby nie tylko harmonizacja przepisów krajowych. Stanowiłby on także ważną dźwignię transgranicznej działalności MŚP. Zdaniem Komitetu aktywne zaangażowanie pracowników w SPE na takich samych zasadach, jakie obowiązują dla SE i SCE, jest wymogiem, którego nie można kwestionować, nie wypaczając sensu projektu, i stanowi podstawowy warunek porozumienia w tej sprawie, do którego zresztą Komitet zachęca.

4.2.2 EKES chciałby również widzieć większą determinację Komisji we wdrażaniu europejskich przepisów ułatwiających przenoszenia siedziby pomiędzy państwami członkowskimi, których realną potrzebę Komisja również dostrzega. Stosowna inicjatywa, do której usilnie nawołuje, powinna w dalszym ciągu zabezpieczać i wzmacniać zaangażowanie pracowników. Pracownicy powinni być informowani o proponowanym przeniesieniu i konsultowani w jego sprawie zgodnie z art. 4 dyrektywy 2002/14/WE oraz z dyrektywą w sprawie europejskich rad zakładowych.

4.2.3 EKES podchodzi natomiast z rezerwą do wszelkich unijnych inicjatyw zmierzających ku uznaniu koncepcji „dobra

grupy”, co w końcu musiałoby skutkować naruszeniem zasady niezależności osób prawnych w ramach grupy przedsiębiorstw, szczególnie tych pochodzących spoza Europy. Mimo ostrożnego i umiarkowanego podejścia Komisji niepokoi go także logika przedkładania dobra grupy nad dobro jednostki zależnej, którą to można dla niego poświęcić. W każdym wypadku, jeśli Komisja utrzyma ten kierunek działań, będzie on w pierwszej kolejności wymagać opracowania wspólnej, na poziomie europejskim, definicji prawnej pojęcia „grupy przedsiębiorstw”, co będzie zadaniem niezwykle trudnym i delikatnym, tak rozmaite są koncepcje państw członkowskich w tym zakresie.

4.2.4 Biorąc pod uwagę znaczenie planu działania, EKES nie uważa za najważniejsze, aby kodyfikację unijnego prawa spółek – zadanie z definicji bardzo pracochłonne – zakończyć jeszcze w tym roku.

4.2.5 EKES wątpi ponadto, by ta mogła odbyć się bez zmiany jego treści, tym bardziej że Komisji zależy na zlikwidowaniu próżni prawnej i przypadkowego nakładania się na siebie dyrektyw.

4.2.6 Wreszcie EKES zwraca uwagę na trudność, jaką sprawiłoby takie zadanie, ponieważ przedmiotowe dyrektywy, pozostawiające wybór, w większości zostały wprowadzone do prawa krajowego.

Bruksela, 22 maja 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 „Plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r. Pobudzanie ducha przedsiębiorczości w Europie”

COM(2012) 795 final

(2013/C 271/14)

Sprawozdawca: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Współsprawozdawca: **Ronny LANNOO**

Dnia 18 marca 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 „Plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r. Pobudzanie ducha przedsiębiorczości w Europie”

COM(2012) 795 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 61 do 8 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europa stoi przed ogromnymi wyzwaniami i każde państwo członkowskie musi krytycznie podejść do rozwiązania problemów uwypuklonych przez kryzys gospodarczy i finansowy. Jeden z najpoważniejszych problemów, a mianowicie bezrobocie – bez względu na jego rodzaj i grupy społeczne, których dotyka – wymaga wspólnych i uzgodnionych wysiłków ze strony państw członkowskich. Podejmowane działania należy zintegrować we wspólnej strategii, realizowanej jednak różnymi metodami, w zależności od specyfiki i możliwości każdego kraju.

1.2 W tym właśnie kontekście Komisja zaproponowała Plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r. jako metodę szerzenia kultury przedsiębiorczości i innowacji umożliwiających ożywienie gospodarki i stworzenie rzeczywistego europejskiego ducha przedsiębiorczości w celu zmobilizowania społeczeństwa do urzeczywistnienia ważnych dla wszystkich celów.

1.3 W niniejszej opinii analizuje się wartość dodaną planu działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r., realistycznego zobowiązania do ożywienia ducha przedsiębiorczości jako faktycznie europejskiego instrumentu służącego przewyższeniu kryzysu, ukierunkowanego na konkretne działania i politykę strukturalną w krótkim, średnim i długim okresie, wystarczającą skuteczną, aby mogły zmienić obecną sytuację, dzięki wzmocnieniu i propagowaniu przedsiębiorczości i mobilizowaniu społeczeństwa wokół kwestii związanych z innowacjami i wzrostem gospodarczym. Ta polityka przedsiębiorczości powinna stymulować tworzenie wszelkich form przedsiębiorstw. Chodzi o sprzyjanie wyłanianiu się osób pracujących

na własny rachunek, rzemieślników, wolnych zawodów, firm rodzinnych, spółdzielni bądź przedsiębiorstw społecznych.

1.4 EKES przyznaje, że przedsiębiorczość powinna być postrzegana w społeczeństwie nie jako sposób na rozwiązanie wszystkich problemów, lecz raczej jako pomoc w zmianie postępowania niezbędnej w celu zbudowania kultury innowacji, poszukiwania wiedzy i możliwości biznesowych, aby zapewnić zrównoważony wzrost gospodarczy i dobrobyt społeczny we wszystkich rodzajach przedsiębiorstw.

1.5 EKES obawia się, że wieloletnie ramy finansowe zatwierdzone przez Radę Europejską osłabiają stosowanie planu działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r., który zostanie sprowadzony jedynie do szeregu dobrych intencji bez wsparcia finansowego.

1.6 Komitet uczyła Parlament Europejski i zwraca jego uwagę na konieczność zastanowienia się nad przydzieleniem niezbędnych środków na wdrażanie planu w sposób zdecydowany i zrównoważony, oraz przypomina, że fundusze strukturalne mogą w tym kontekście odegrać istotną rolę.

1.7 EKES przypomina o konieczności zapewnienia podmiotom w terenie odpowiednich środków w celu rozpowszechnienia sprawdzonych rozwiązań z zakresu przedsiębiorczości i informowania o nich, bez względu na ich charakter (publiczny lub prywatny) bądź obszar działalności.

1.8 Komitet zaleca, aby Komisja Europejska i państwa członkowskie wdrażały plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r. w ścisłej współpracy z różnymi organizacjami reprezentatywnymi dla MŚP, mając na uwadze ich zasięg i znaczenie w kontekście europejskim.

1.9 EKES zgadza się, że należy skoordynować politykę wspierania przedsiębiorczości z polityką z zakresu kształcenia, angażując kadrę pedagogiczną i propagując tę koncepcję od pierwszych lat nauki. Apeluje również o koordynację działań zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, w celu zapewnienia harmonijnej realizacji proponowanych działań.

1.10 EKES sądzi, że Komisja powinna, wzorując się na podobnych wydarzeniach, ogłosić w najbliższych dwóch latach Europejski Rok Przedsiębiorczości, promując wspólne inicjatywy i tym samym stymulując koncepcję europejskiej przedsiębiorczości. Propozycja ta nie stoi w sprzeczności z realizacją ogólnoeuropejskiego Dnia Przedsiębiorczości wspomnianego w dokumencie Komisji.

1.11 EKES zachęca Komisję do ustanowienia czwartego obszaru działania, mającego na celu zwiększenie pomocy, doradztwa i wsparcia dla przedsiębiorstw, zwłaszcza tych najmniejszych, dzięki organizacjom pośrednim.

1.12 EKES apeluje, by na podstawie doświadczeń wielu państw członkowskich Komisja, Parlament i Rada opracowały i wprowadziły systemy mające na celu wsparcie osób starszych pragnących zaangażować się na emeryturze we własną działalność gospodarczą i uproszczenie ram tej działalności.

2. Wniosek Komisji

2.1 Zdaniem EKES-u trzy obszary działania, które mają wspomóc trwałe budowanie ducha przedsiębiorczości w Europie, są właściwe, niemniej powinny im towarzyszyć konkretne środki wdrażane na poziomie lokalnym, lecz z uwzględnieniem wymiaru europejskiego i rynków światowych. Mimo odpowiedniej konceptualizacji, EKES wzywa Komisję do zapewnienia stabilności finansowej planowanych działań.

Obszary natychmiastowej interwencji zostały właściwie zdefiniowane:

- a) Edukacja i szkolenie z zakresu przedsiębiorczości w celu wspierania wzrostu i tworzenia przedsiębiorstw.
- b) Umocnienie warunków ramowych dla przedsiębiorców dzięki zlikwidowaniu istniejących barier strukturalnych i wspieraniu ich na decydujących etapach cyklu życia przedsiębiorstwa, nie zapominając przy tym o znaczeniu finansowania w całym tym procesie.

- c) Zdynamizowanie kultury przedsiębiorczości w Europie oraz wychowywanie nowego pokolenia przedsiębiorców.

Innymi słowy, działania na rzecz przygotowania i kształcenia jednostek, ułatwienie stworzenia sytuacji sprzyjających przedsiębiorczości oraz promowanie koncepcji opartej na stworzonych w międzyczasie warunkach.

Sama koncepcja została dobrze zdefiniowana; państwa członkowskie potrzebują wspólnego zobowiązania i wyjaśnienia w związku z finansowymi ramami planu.

3. Uwagi ogólne i komentarze

3.1 Przedsiębiorczość została już zdefiniowana i uznana za czynnik wyróżniający rozwinięte społeczeństwa, który powinien pozytywnie charakteryzować dzisiejszą kulturę ⁽¹⁾.

3.2 Zmiany behawioralne w społeczeństwie europejskim dotyczące przedsiębiorczości zawdzięczamy rozpowszechnieniu sprawdzonych rozwiązań i przykładów udanych działań, wraz z podstawowymi koncepcjami związanymi z kulturą przedsiębiorczości. Trzeba pamiętać, że niezbędne inwestycje powinny koncentrować się na dowartościowaniu bogatego kapitału ludzkiego Europy. Przydzielając zasoby z wieloletnich ram finansowych, należy uwzględnić tę konieczność promowania i rozpowszechniania istniejących sprawdzonych rozwiązań, wraz z organizacjami i przedstawicielami MŚP w różnych państwach członkowskich.

3.3 Dla przeprowadzenia niezbędnej zmiany zachowań potrzebujemy koncepcji, które choć ważne, nie znalazły odpowiedniego odzwierciedlenia w dokumencie. Przykładem są tu prawa własności intelektualnej i prawa autorskie. EKES wzywa więc Komisję, aby, opracowując działania programowe, uwzględniła te zagadnienia, niezbędne dla osiągnięcia założonych w dokumencie ogólnych celów ⁽²⁾. Komitet apeluje o zdecydowaną postawę Komisji i państw członkowskich wobec podmiotów organizujących handel międzynarodowy w tych obszarach.

3.4 Mimo dobrych intencji zawartych w dokumencie, nie do końca jasna jest forma wdrażania i monitorowania polityki, którą powinny promować państwa członkowskie. Zdaniem EKES-u trzeba pamiętać, że wiele z tych strategii będzie skutecznym jedynie, jeśli państwa członkowskie aktywnie włączą się w proces zmian kulturowych, co obecnie, z uwagi na stan gospodarki, wydaje się trudne do zapewnienia bez dostępu do środków finansowych z programów europejskich. Komitet podkreśla, że wdrożenie planu działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r. powiedzie się tym lepiej, im więcej przedstawicieli MŚP zaangażuje się w jego realizację, gwarantując tym samym udział właściwych podmiotów w podejmowanych działaniach i procesie zmiany behawioralnej.

⁽¹⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 45.

⁽²⁾ Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 28. „Prawa własności intelektualnej powinny nadal odgrywać tradycyjną rolę bodźca innowacyjności i wzrostu”.

3.5 EKES z niepokojem odnotowuje brak konkretnego budżetu na realizowanie działań przewidzianych w planie i zastanawia się, do jakiego stopnia plan ten będzie skuteczny, jeśli nie przewidziano środków finansowych odzwierciedlających wagę przedstawionych propozycji. EKES przypomina, że fundusze strukturalne mogą odegrać zasadniczą rolę w całym systemie, dlatego wzywa Komisję i państwa członkowskie do ich zastosowania w odpowiedni sposób w celu promowania przedsiębiorczości w przyszłych wspólnotowych ramach odniesienia. Należy rozważyć monitorowanie i ocenę działań podczas stosowania funduszy strukturalnych.

3.6 EKES sądzi, że Komisja powinna, wzorując się na podobnych wydarzeniach, ogłosić w najbliższych dwóch latach Europejski Rok Przedsiębiorczości, promując wspólne inicjatywy i tym samym stymulując koncepcję europejskiej przedsiębiorczości.

3.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji zmierzające do wyeliminowania biurokratycznych obciążeń podczas tworzenia i rozwijania przedsiębiorstw i wzywa państwa członkowskie do przyjęcia wspólnych środków ochrony europejskiego rynku przed nieuczciwą konkurencją ze strony innych państw bądź regionów.

3.8 EKES zwraca uwagę, iż państwa członkowskie muszą przewidzieć w swoich programach wspierania przedsiębiorczości stworzenie specyficznych środków w systemach zabezpieczenia społecznego, zapewniających przedsiębiorcom podobny poziom ochrony, z jakiego korzystają ogólnie pracownicy. Dzięki temu podmioty, które z ryzyka uczyniły siłę napędową sukcesu swoich inicjatyw, będą miały zapewnioną większą ochronę.

3.9 EKES opowiada się za stworzeniem wirtualnej grupy „ambasadorów przedsiębiorczości”, która, korzystając z prawdziwych przykładów udanych rozwiązań, pomogłaby poprawić wizerunek przedsiębiorcy, tak aby pozytywnie zmienić percepcję społeczeństwa w tej dziedzinie. Zadaniem takich grup byłoby szerzenie wartości przedsiębiorczości i promowanie wspólnych inicjatyw. Komisja poczyniła już pierwsze kroki, publikując co roku w ramach europejskiego tygodnia MŚP broszurę „Tajemnica sukcesu”, prezentującą ambasadorów przedsiębiorczości działających w państwach członkowskich. To samo dotyczy inicjatywy „Startup Europe” w ramach agendy cyfrowej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Promowanie przedsiębiorczości i edukacji na rzecz przedsiębiorczości

4.1.1 EKES uznaje i potwierdza, że niezwykle istotne jest inwestowanie w promowanie przedsiębiorczości i edukacji na rzecz przedsiębiorczości, aby osiągnąć proponowane cele, zwłaszcza, jeśli chodzi o przemianę kulturową, do której musi dojść w społeczeństwie. EKES uznaje za kwestię kluczową propagowanie tego pojęcia od pierwszych lat edukacji szkolnej.

Przypomina jednak, że pojęcie przedsiębiorczości obejmuje różne realia, w zależności od sektorów społeczeństwa i różnych okresów życia obywateli. Dlatego powinno być upowszechniane w swym jak najszerszym znaczeniu. Na przykład społeczeństwo obywatelskie jest zasadniczo korzystnym środowiskiem dla rozwoju przedsiębiorczości społecznej będącej kluczowym wymiarem dla rozwoju ogólnej koncepcji przedsiębiorczości. EKES zaleca zatem, by pojęcie to było uznawane i wspierane.

4.1.2 We wszystkich państwach członkowskich istnieje znaczna liczba dobrych praktyk, które mogą i powinny być rozpowszechniane oraz stosowane zgodnie z cechami i potrzebami każdego z tych państw. Odpowiednie rozpowszechnianie i promowanie różnych inicjatyw może przyczynić się do stworzenia otoczenia sprzyjającego uznaniu wagi przedsiębiorczości i kultury przedsiębiorczości. Istotne jest, by wieloletnie ramy finansowe obejmowały wystarczające zasoby na rozpowszechnianie i promowanie wzorcowych rozwiązań przez władze i różnych przedstawicieli MŚP.

4.1.3 Co do zasady, EKES przychylnie odnosi się do pomysłu polegającego na ułatwianiu promowania wzorcowych rozwiązań w omawianych dziedzinach, ale zwraca uwagę na fakt, iż zawsze należy uwzględniać indywidualne cechy każdego państwa członkowskiego, aby podejmowane działania były odpowiednio dostosowane do jego specyfiki.

4.1.4 EKES przypomina, że można przeanalizować możliwości, jakie oferuje już Europejska Sieć Przedsiębiorczości, by rozpowszechniać plan działania i informować o nim państwa członkowskie. Aby było to możliwe, należy wspierać współpracę tej sieci z różnymi organizacjami zainteresowanymi promowaniem przedsiębiorczości, a zwłaszcza tymi, które związane są z MŚP, przy czym należy mieć na uwadze, że sieć ta jest w różnym stopniu aktywna w poszczególnych krajach.

4.2 Upowszechnianie kultury przedsiębiorczości

4.2.1 EKES przychylnie odnosi się do działań mających na celu mobilizację społeczeństwa wokół przedsiębiorczości w oparciu o sprawdzone modele i udane doświadczenia. Pozytywne przykłady są na ogół powielane przez społeczeństwo, co jest skutecznym sposobem promowania korzystnego wizerunku przedsiębiorczości w różnych grupach odbiorców.

4.2.2 Jak już wspomniano, bezwzględnie konieczne jest jednak bardzo wczesne upowszechnianie kultury przedsiębiorczości wśród młodzieży. W grupach docelowych istnieje stosunek przyczynowo-skutkowy sprzyjający przedsiębiorczości i innowacyjności. Młodzi ludzie mają motywację i dobrze reagują na zachęty związane z upowszechnianiem kultury i otoczenia sprzyjającego tworzeniu czegoś z własnej inicjatywy i na własną odpowiedzialność oraz z entuzjazmem odnoszą się do prawdziwie osobistych dokonań. Im wcześniej zaangażują się oni w projekty, w ramach których mogą nauczyć się praktycznie, jak być przedsiębiorcą oraz stać się nośnikiem kultury

przedsiębiorczości i współpracy między jednostkami wyznającymi wspólne wartości i dążącymi do wspólnych celów, tym lepsze będą wyniki w przyszłości. Dlatego właśnie rola nauczyciela jest tak istotna w zmianie postaw i EKES jest zwolennikiem inicjatyw mogących pomóc pedagogom w upowszechnianiu i promowaniu tego pojęcia. Dobrym przykładem programu mobilizującego na rzecz przedsiębiorczości jest „*Fl in Schools*”⁽³⁾. EKES przypomina również o wnioskach raportu „*Entrepreneurship in education*”, który zawiera przegląd różnych strategii stosowanych w Europie, by upowszechnić edukację na rzecz przedsiębiorczości⁽⁴⁾.

4.2.3 EKES podkreśla, że nie ma jednolitej kultury przedsiębiorczości, lecz istnieją różne kultury w zależności od wielkości, charakteru i sektora działalności. Działania promocyjne należy zatem ukierunkować na wszystkie rodzaje przedsiębiorstw, wystrzegając się uprzywilejowania jednego modelu. Powinny być one również adresowane do partnerów przedsiębiorstwa, w tym zwłaszcza do banków, władz publicznych i środków przekazu, tak by – przekazując informacje i dokonując wyborów politycznych – uwzględniły one te różnice kulturowe.

4.2.4 EKES podkreśla potrzebę ochrony i zachowania różnorodnych form przedsiębiorczości w celu pełnego wykorzystania i urzeczywistnienia jednolitego rynku oraz europejskiego modelu społecznego, a także zaleca instytucjom Unii Europejskiej i państwom członkowskim podjęcie działań w tym zakresie. Wszystkie formy przedsiębiorczości stanowią bowiem odzwierciedlenie pewnej części historii europejskiej, a każda z nich jest elementem naszej zbiorowej pamięci i różnych kultur przedsiębiorczości⁽⁵⁾. Również ze względu na pełne ukształtowanie przedsiębiorczości europejskiej i jej propagowanie konieczne jest wyjaśnienie i podkreślenie w europejskim planie działania różnorodności i wielości form przedsiębiorczości.

4.3 Rozwijanie sprzyjającego otoczenia gospodarczego

4.3.1 Oczywista wydaje się konieczność przekonania różnych grup społecznych, że tworzenie przedsiębiorstw jest owocem wysiłku całej społeczności, która uznaje i docenia wartość dodaną wytworzoną przez kierownictwo przedsiębiorstwa i przedsiębiorcę, i która jest gotowa przyjąć tę wartość dodaną. W obecnej sytuacji gospodarczej jeszcze ważniejsze jest, by ich rola była postrzegana pozytywnie przez wszystkich.

4.3.2 Poza odpowiednim promowaniem kultury przedsiębiorczości należy tworzyć także trwałe warunki, zwłaszcza na płaszczyźnie prawnej, dla tych, którzy chcą inwestować i podjąć ryzyko rozwinięcia danego pomysłu, koncepcji, działalności gospodarczej.

4.3.3 EKES przypomina, że należy z pewnością wspierać tworzenie nowych przedsiębiorstw lub ułatwiać przenoszenie

własności przedsiębiorstw zagrożonych zamknięciem bądź upadłością. Niemniej konieczne jest również wspieranie istniejących przedsiębiorstw. Między założeniem a zamknięciem przedsiębiorstwa toczy się całe jego życie, które wymaga konkretnej polityki łączącej lepsze regulacje mające na celu stworzenie miejsc pracy i zrównoważonej działalności gospodarczej z innowacją i konkurencyjnością na rynku wewnętrznym i w zglobalizowanej gospodarce.

4.3.4 Państwa członkowskie muszą zatem dokonać optymalnej harmonizacji, by stworzyć jak najlepsze warunki na rzecz rozwoju biznesu i działalności przedsiębiorczej i społecznej ze względu na dużą różnorodność struktur przedsiębiorstw. Powtórzmy: przykłady udanych doświadczeń, takie jak różne formy kolektywnego udziału w kapitale przedsiębiorstw lub status członka stowarzyszonego w spółdzielniach, mogą stać się katalizatorem zmian, które państwa członkowskie powinny wspierać⁽⁶⁾.

4.3.5 EKES zaleca, by informacja o warunkach tworzenia przedsiębiorstw była jak najbardziej jasna i zharmonizowana między państwami członkowskimi, aby ustanowienie sprawliwych ram działalności było czynnikiem stymulującym przedsiębiorczość. Ważne jest również zapewnienie dostępu do usług wsparcia, które uwzględniałyby różne rodzaje przedsiębiorstw.

4.3.6 EKES przyznaje, że kwestia finansowania jest kwestią europejską, która musi zostać rozpatrzona z wielką starannością przez wszystkie państwa członkowskie. Środki finansowe są ograniczone w obecnej sytuacji, a najbardziej dotkliwie jest to dla drobnych przedsiębiorców pragnących rozpocząć realizację swych projektów. W związku z tym niezbędne jest wzmocnienie mechanizmów finansowania wspierających ten rodzaj inicjatyw, w tym systemy wzajemnych gwarancji lub dotacje na spłatę kredytów będące istotnymi narzędziami dla drobnych przedsiębiorców, którzy nie mogą uzyskać finansowania na tradycyjnych rynkach⁽⁷⁾.

4.3.7 EKES zgadza się z pomysłem wzmocnienia instrumentów wsparcia dla innowacyjnych projektów związanych ze znacznym ryzykiem wprost proporcjonalnym do stopnia innowacyjności. W związku z tym uważa również, że stosowne jest wzmocnienie wsparcia finansowego na rzecz eksperymentowania oraz wykazywania użyteczności i wdrażania nowych technologii ze względu na ich zwielokrotnione skutki w społeczeństwie.

4.3.8 W okresie, który jest szczególnie skomplikowany z punktu widzenia przedsiębiorstw, EKES z aprobatą przyjmuje środki mające na celu ułatwienie przekazywania przedsiębiorstw, gdyż operacja ta powinna być traktowana jako okazja do przywrócenia dynamiki w niektórych sektorach gospodarki, co może sprzyjać ożywieniu na rynku pracy.

⁽³⁾ <http://www.flinschools.com>

⁽⁴⁾ http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/135EN.pdf

⁽⁵⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 24.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 125 i Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 45.

4.3.9 Z tego punktu widzenia szczególnie istotna jest również jakość obowiązujących przepisów dotyczących rynku wewnętrznego. Państwa członkowskie mają jeszcze wiele do zrobienia w tej dziedzinie, ale z drogi tej nie ma odwrotu.

4.4 Należy walczyć z piętnowaniem niepowodzeń: nie oznaczają one kresu drogi, lecz mogą i powinny być traktowane jako faza wzrostu, pod warunkiem wyciągania odpowiednich wniosków.

4.4.1 Wiele mówi się o dawaniu „drugiej szansy” po niepowodzeniu, co jest charakterystyczne dla kultury amerykańskiej lub anglosaskiej. EKES uważa, że ogół społeczeństwa powinien starać się spojrzeć inaczej na przedsiębiorców, pod kątem ich zdolności do przezwyciężania pierwszych niepowodzeń. W związku z tym zwraca uwagę na konieczność tworzenia mechanizmów umożliwiających trwanie w swym postanowieniu każdemu, kto posiada zmysł przedsiębiorczości i rzeczywiście pragnie stworzyć coś innowacyjnego. „Upadek” przy pierwszej próbie może i powinien być postrzegany jako okazja do udoskonalenia i wzmocnienia zdolności do angażowania się w nowe przedsiębiorcze projekty, zwłaszcza przy pomocy systemu finansowego, i nie może być uważany za „kres drogi”. EKES uważa jednak, że przesadne promowanie jednej kultury może wywołać skutki odwrotne do zamierzonych i że przeważać powinien zawsze zdrowy rozsądek i poczucie równowagi.

4.5 Wzmocnienie wsparcia dla MŚP i dla innych organizacji przedstawicielskich

4.5.1 EKES uważa, że przepisy dotyczące przedsiębiorstw należy uprościć i uczynić jaśniejszymi dla wszystkich, którzy pragną odgrywać aktywną rolę w tworzeniu przedsiębiorstw i ich rozwijaniu. EKES z uznaniem przyjmuje wysiłki Komisji i państw członkowskich mające na celu ograniczenie formalności administracyjnych związanych z tworzeniem i modernizacją przedsiębiorstw. Tworzenie przedsiębiorstw produkcyjnych, usługowych lub technologicznych musi być prostym i szybkim, a jednocześnie odpowiednio przemyślanym procesem, aby uniknąć przesady lub niejasności zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstw, jak i organów regulacyjnych.

4.5.2 EKES z aprobatą odnosi się do zapowiedzi Komisji dotyczącej utworzenia grupy roboczej zajmującej się analizą szczególnych potrzeb wolnych zawodów, jeśli chodzi o takie kwestie jak uproszczenia administracyjne, umiędzynarodowienie oraz dostęp do finansowania. EKES przypomina również, że uwzględnić należy zasadę pomocniczości i szczególną rolę wolnych zawodów w wielu państwach członkowskich, aby wspierać opracowanie „Europejskiej karty wolnych zawodów”, przez analogię do „Europejskiej karty małych przedsiębiorstw”.

4.5.3 EKES popiera mechanizmy doradztwa i wsparcia dla przedsiębiorstw, ale zwraca uwagę na konieczność tworzenia zespołów obejmujących wiele specjalizacji i dobrze znających

rynek i jego cechy szczególne. Dlatego przypomina, że można wykorzystać doświadczenia zgromadzone przez byłych przedsiębiorców oraz przedsiębiorców z dużym doświadczeniem, przy czym muszą oni mieć warunki, by móc przekazać swą wiedzę początkującym przedsiębiorcom. Należy zatem umożliwić owocny dialog międzypokoleniowy. W związku z tym EKES uważa za istotne, by działania te nie miały charakteru wyłącznie dobrowolnego, ale były również wspierane zachętami umożliwiającymi mentorom i przedsiębiorcom dzielenie się owocami tworzenia wartości. Podejście to jest również sposobem na integrację osób, które mogą jeszcze wnieść wkład w życie społeczeństwa, choć nie są już w pełni aktywne na rynku pracy.

4.5.4 Należy zachęcać do tworzenia sieci współpracy między MŚP, gdyż znacznie zwiększają one rentowność MŚP dzięki korzyściom skali (podział kosztów związanych z marketingiem, zakupem lub innymi wspólnymi usługami, współpraca między przedsiębiorstwami produkującymi uzupełniające towary lub świadczącymi komplementarne usługi, możliwość innowacji i dostępu do rynków międzynarodowych).

4.5.5 Oprócz wysiłków zmierzających do uproszczenia administracyjnego i wsparcia nowych przedsiębiorców, EKES podkreśla zasadniczą rolę doradztwa („coaching” i „mentoring”) prowadzonego przez organizacje przedsiębiorstw. Bez niego MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwa, nie mogłyby same uzyskać dostępu do finansowania i środków unijnych, wprowadzić innowacji, rozwinąć konkurencyjności i zastosować priorytetowych środków w ramach strategii „Europa 2020”, chociaż dotyczą ich one bezpośrednio. EKES wyraża ubolewanie, że w planie działania nie figuruje rozwój doradztwa w ramach organizacji przedsiębiorstw. Wnosi o ustanowienie czwartego obszaru działania mającego na celu taki rozwój poprzez wsparcie organizacji pośrednich. Doradztwo powinno być adresowane przede wszystkim do najmniejszych przedsiębiorstw.

4.6 Wspieranie poszczególnych grup

4.6.1 EKES z uznaniem odnosi się do szczególnych działań podjętych na rzecz mobilizowania grup społecznych, których wkład we wspólny wysiłek w ramach realizacji tego rodzaju zadań jest coraz większy.

4.6.2 EKES popiera strategię na rzecz mobilizacji grup wymienionych w planie (bezrobotnych, kobiet, osób starszych, młodzieży, niepełnosprawnych i imigrantów) wokół kwestii przedsiębiorczości, tworzenia przedsiębiorstw i ich wartości dla społeczeństwa. Rozwijanie i upowszechnianie wzorcowych rozwiązań przez te grupy może przyczynić się do bardziej wszechstronnego podejścia i wdrażania odpowiednich działań. EKES wyraża zadowolenie, że grupy te zostały określone jako czynniki mobilizacji społeczeństwa wokół tych zagadnień i zaleca środki na rzecz promowania wśród nich wartości przedsiębiorczości i innowacyjności, aby pobudzać ich udział w podejmowaniu tego europejskiego wyzwania.

4.6.3 EKES zwraca uwagę instytucji na nasilającą się tendencję wśród osób starszych będących na emeryturze do zakładania własnej działalności gospodarczej lub do powrotu do niej. Wynika to zwłaszcza z wydłużenia średniej długości życia, postępów w dziedzinie opieki zdrowotnej, a także z potrzeby uzupełnienia dochodów ze względu na kryzys, który wpływa na wysokość świadczeń emerytalnych. Komitet zwraca się do Komisji, Parlamentu i Rady, by na podstawie doświadczeń poszczególnych państw członkowskich opracowały i wprowadziły systemy mające na celu wsparcie osób starszych pragnących zaangażować się w taką działalność i uproszczenie ram tej działalności.

Bruksela, 23 maja 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 bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych, uchylającego dyrektywę Rady 87/357/EWG oraz dyrektywę 2001/95/WE

COM(2013) 78 final – 2013/0049 (COD)

(2013/C 271/15)

Sprawozdawca generalny: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Rada, w dniu 25 lutego 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 12 marca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych, uchylającego dyrektywę Rady 87/357/EWG oraz dyrektywę 2001/95/WE

COM(2013) 78 final – 2013/0049 (COD).

12 lutego 2013 r. Prezydium Komitetu powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Bernarda HERNÁNDEZA BATALLERA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 120 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zgadza się z punktem widzenia Komisji dotyczącym ustanowienia ram prawnych uwzględniających wysoki poziom ochrony konsumenta, które uwzględniałyby obowiązek zapewnienia, że produkty konsumpcyjne są bezpieczne.

1.2 Zdaniem Komitetu rozporządzenie to odpowiedni instrument prawny dla konsolidacji obowiązujących tekstów prawnych, dostosowujący je do nowych ram legislacyjnych dotyczących wprowadzania na rynek produktów. Za pomocą rozporządzenia ustanowi się ten sam poziom bezpieczeństwa i wspólne kryteria we wszystkich państwach UE.

1.3 Ponieważ rozporządzenie to jedyny instrument umożliwiający przyjęcie tych samych środków i określający w jednolity sposób poziom zagrożenia we wszystkich państwach UE, propozycję tę należy sformułować tak, by mogła być interpretowana jednakowo we wszystkich państwach Unii.

1.4 EKES uważa, że ze względu na znaczenie normalizacji dla zagwarantowania bezpieczeństwa produktów, Komisja powinna bardziej wspierać udział konsumentów w Europejskim Komitecie Normalizacyjnym (CEN) i innych podobnych organizacjach.

1.5 Zdaniem Komitetu, w imię pełnej realizacji rynku wewnętrznego, wniosek stanowi – z jednej strony – ważny środek ochronny dla konsumentów ponieważ zmniejsza zagrożenie obrażeń i śmierci i przywraca zaufanie, a – z drugiej strony – niezbędna jest przejrzystość i lojalność transakcji handlowych, by podmioty pragnące produkować i sprzedawać niebezpieczne produkty nie uzyskiwały nieuczciwych korzyści

w stosunku do konkurentów, którzy ponoszą koszty produkowania bezpiecznych produktów.

2. Wprowadzenie

2.1 Celem ochrony bezpieczeństwa konsumentów jest to, by dobra i usługi oddane do dyspozycji konsumentów – przy wykorzystaniu ich w normalnych lub przewidywalnych warunkach – nie stwarzały problemów dla ich bezpieczeństwa. Na wypadek takich sytuacji muszą istnieć szybkie i proste procedury umożliwiające wycofanie z rynku. To jedna z priorytetowych zasad europejskiej polityki ochrony konsumenta, już od czasów programu wstępnego przyjętego w 1975 r. ⁽¹⁾ Konsekwencją rezolucji Rady z 23 czerwca 1986 r. ⁽²⁾ w sprawie ochrony i wspierania interesów konsumentów było opracowanie tzw. „nowego podejścia” w obszarze harmonizacji technicznej i normalizacji ⁽³⁾.

2.2 Pierwsza dyrektywa dotycząca ogólnego bezpieczeństwa produktów została przyjęta w 1992 r. ⁽⁴⁾ i zastąpiona dyrektywą 2001/95/WE Parlamentu i Rady z 3 grudnia 2001 r. ⁽⁵⁾, która weszła w życie 15 stycznia 2002 r., z terminem wdrożenia w państwach członkowskich wyznaczonym na 15 stycznia 2004 r. W swoim czasie EKES wypowiedział się na ten temat ⁽⁶⁾ i zaakceptował zaproponowane przez Komisję podejście, zachowując jednak powściągliwość wobec niektórych aspektów.

⁽¹⁾ Rezolucja Rady z 14 kwietnia 1975 r. w sprawie programu wstępnego EWG na rzecz polityki ochrony i informowania konsumentów, Dz.U. C 92 z 25.4.1975, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 167 z 5.7.1986, s. 1.

⁽³⁾ Opierało się ono na rezolucji Rady z 7.5.1985., Dz. U. C 136 z 4.6.1985, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 228 z 11.8.1992, s. 24.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 11 z 15.1.2002, s. 4.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 34.

2.3 Utworzono wspólnotowy system szybkiego informowania w zakresie produktów nieprzeznaczonych do spożycia (RAPEX), umożliwiający przepływ informacji między Komisją a władzami państw członkowskich na temat środków przyjmowanych przez państwa członkowskie i podmioty gospodarcze w zakresie produktów stanowiących poważne zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, by stawić czoła tzw. „nagłym wypadkom”. W 2004 r.⁽⁷⁾ Komisja przyjęła szczegółowe wytyczne na rzecz zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania systemu RAPEX.

2.4 Choć 27 państw członkowskich transponowało dyrektywę do swojego porządku prawnego, na różne sposoby wdrożyły ją na swoim terenie. Zaistniałe różnice w transpozycji dotyczyły m.in.:

- aspektów związanych z oceną bezpieczeństwa opisaną w art. 3 dyrektywy;
- identyfikowalności: w niektórych państwach członkowskich zobowiązuje się do identyfikacji i wskazania pochodzenia produktu, na samym produkcie lub na jego opakowaniu, a nawet dostarczenia informacji na temat importera. W innych państwach członkowskich nie jest to obowiązkowe;
- z kolei w niektórych państwach członkowskich wymaga się tylko, by producent powiadomił o znanych zagrożeniach, przy czym powiadamianie nie jest obowiązkowe, jeżeli producent „powinien znać” zagrożenia przy uwzględnieniu dostępnych informacji.

3. Wniosek Komisji Europejskiej

3.1 Wniosek w sprawie rozporządzenia stanowi element pakietu dotyczącego bezpieczeństwa produktów i nadzoru rynku, który obejmuje również wniosek w sprawie jednolitego rozporządzenia dotyczącego nadzoru rynku i wieloletniego planu działań na rzecz nadzoru rynku w okresie 2013–2015.

3.2 Celem wniosku w sprawie rozporządzenia jest uzupełnienie przyjętych w ostatnich latach ram prawnych w zakresie bezpieczeństwa towarów konsumpcyjnych i wprowadzania ich do obrotu. Odnosi się do produktów nieprzeznaczonych do spożycia i nie obejmuje takich towarów jak antyki. W rozporządzeniu wymaga się, by produkty konsumpcyjne były „bezpieczne” i ustanawia się określone obowiązki dla podmiotów gospodarczych. Zawiera ono także przepisy w zakresie opracowywania norm wspierających ogólne obowiązki w zakresie bezpieczeństwa. Komisja za podstawę prawną uznaje art. 114 TFUE w zakresie środków ustanawiania i działania rynku wewnętrznego, w oparciu o wykonywanie kompetencji dzielonych Unii Europejskiej i państw członkowskich.

3.3 Przedstawiając wniosek w sprawie rozporządzenia – a nie dyrektywy – Komisja decyduje się na inny instrument prawny, by ustanowić ten sam poziom bezpieczeństwa we

wszystkich państwach UE i ujednolicić ustawodawstwo w tej dziedzinie za pomocą szeregu wspólnych kryteriów; przepisy sektorowe pozostają bez zmian. Wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawia jasne i szczegółowe normy, które zostaną wdrożone jednocześnie i jednolicie w całej Unii Europejskiej.

3.4 Zamiarem Komisji jest utrzymanie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, a także racjonalizacja i uproszczenie działania systemu bezpieczeństwa i jego powiązań z innymi aktami ustawodawczymi Unii Europejskiej.

3.5 Wniosek ma uchylić dyrektywę 87/357/WE i 2011/95/WE, których treść podzielono na dwa opracowywane obecnie wnioski w sprawie rozporządzenia. W ten sposób przepisy dotyczące nadzoru rynku i systemu RAPEX, zawarte obecnie w dyrektywie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, zostały przeniesione do wniosku w sprawie nowego rozporządzenia. Wniosek ten będzie jedynym instrumentem odnoszącym się do nadzoru rynku, w którym zebrane zostaną wszystkie przepisy w tej dziedzinie, i który będzie dysponował systemem RAPEX jako systemem ostrzegania w zakresie stanowiących zagrożenie produktów.

3.6 Natomiast niniejszy wniosek określa podstawowe obowiązki odpowiednich podmiotów gospodarczych (producentów, importerów i dystrybutorów) uczestniczących w łańcuchu dostaw produktów konsumpcyjnych, w zakresie w jakim podmioty te nie podlegają analogicznym wymaganiom na gruncie unijnego sektorowego prawodawstwa harmonizacyjnego. Dlatego jego funkcja zostaje ograniczona do działań w sytuacjach nieobjętych przepisami sektorowymi lub regulowanymi nimi tylko w niewielkim stopniu.

3.7 Wniosek opiera się na zasadzie ogólnej, zgodnie z którą wszystkie niezwykłościowe produkty konsumpcyjne sprzedawane lub wprowadzane na unijny rynek muszą być bezpieczne. Bardziej szczegółowe obowiązki podmiotów gospodarczych dotyczą tylko tych podmiotów, które nie podlegają stosownym obowiązkom ustanowionym w prawodawstwie harmonizacyjnym dotyczącym poszczególnych sektorów produktów.

3.8 Wniosek został znacznie uproszczony dzięki wyraźnemu powiązaniu tego wymogu z prawodawstwem sektorowym oraz za sprawą uproszczenia przepisów dotyczących norm. Produkty konsumpcyjne zgodne z unijnym prawodawstwem harmonizacyjnym w poszczególnych sektorach, które ma na celu zapewnienie zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, będą uznawane za bezpieczne również na gruncie rozporządzenia, którego dotyczy niniejszy wniosek.

3.9 Zaktualizowano również definicje i dostosowano je do nowych ram prawnych dotyczących wprowadzania produktów do obrotu. Ponadto znacznie uproszczono ustalanie, która istniejąca norma europejska jest właściwa w danym przypadku, oraz proces występowania o opracowanie norm europejskich, które mają być podstawą domniemania bezpieczeństwa produktu. Dostosowano także te procedury do nowych ram normalizacji.

⁽⁷⁾ Decyzja Komisji 2004/418/WE, Dz.U. L 151 z 30.4.2004, s. 84.

3.10 Zobowiązania podmiotów gospodarczych dotyczą między innymi kwestii związanych z etykietowaniem, identyfikacją produktów, działaniami naprawczymi, które należy podejmować w przypadku produktów niebezpiecznych, oraz informowaniem właściwych organów.

3.10.1 We wniosku wprowadza się wymóg, by podmioty gospodarcze były w stanie zidentyfikować podmioty, które dostarczyły im produkt oraz podmioty, którym one ten produkt dostarczyły. Komisja powinna być uprawniona do przyjmowania środków, którymi zobowiąże podmioty gospodarcze do utworzenia lub stosowania istniejących elektronicznych systemów identyfikowalności.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES jest zwolennikiem przepisów o wysokim poziomie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, zwłaszcza w zakresie produktów oraz uważa, że wniosek Komisji może je wzmocnić. Jednocześnie wnosi o uwzględnienie uwag zawartych w niniejszej opinii, mających na celu jaśniejsze sformułowanie wniosku.

4.2 EKES zwraca uwagę na kwestie szczegółowo ujęte w uzasadnieniu wniosku, które nie zostały następnie włączone do części normatywnej. W motywach wniosku mowa np. o takich sprawach jak fakt, że nowy wniosek powinien odnosić się do wszystkich sposobów sprzedaży, włącznie ze sprzedażą na odległość; uwaga ta nie została włączona do artykułów wniosku. Dlatego ze względu na to, że proponowany instrument prawny wymaga wcześniejszego ujednolicenia kryteriów – mającego na celu jednolitą interpretację rozporządzenia we wszystkich państwach UE – Komitet sugeruje dodanie przynajmniej krótkiego odniesienia do tej kwestii w artykułach wniosku w sprawie rozporządzenia.

4.2.1 Zdaniem EKES-u użycie formuły rozporządzenia jest stosowne i proporcjonalne, jako że rozporządzenie to jedyny instrument umożliwiający przyjęcie we wszystkich państwach członkowskich UE takich samych środków, wspieranych w ten sam sposób i odnoszących się do identycznego zagrożenia. Stanowi odpowiedni sposób uchylecia dyrektyw 87/357/EWG i 2001/95/WE, o ile utrzymany zostanie poziom bezpieczeństwa w nich ustanowiony, w odniesieniu do wymaganego poziomu bezpieczeństwa.

4.2.2 Wpływa to na zapewnienie bezpieczeństwa prawnego rynku i konsumentów, które – wraz z uproszczeniem środków – oznacza obniżenie kosztów ekonomicznych związanych z przyjęciem rozporządzenia; a jego warunki należy interpretować jednakowo we wszystkich państwach Unii Europejskiej.

4.2.3 Należy podkreślić, że wniosek w sprawie rozporządzenia będzie określać obszar zastosowania z punktu widzenia unijnych przepisów sektorowych. Dlatego wskazane jest podkreślenie w art. 1 „ogólnego” i przekrojowego charakteru wniosku w stosunku do pozostałych przepisów sektorowych dotyczących bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych.

4.3 Podobnie jak w przypadku dyrektywy, we wniosku w sprawie rozporządzenia wymaga się, by produkty konsumpcyjne były „bezpieczne”. Ustanawia się określone obowiązki podmiotów gospodarczych oraz ustanawia przepisy dotyczące opracowywania norm wspierających ogólny obowiązek bezpieczeństwa. W artykułach wniosku nie ma jednak mowy o „zasadzie ostrożności”, która powinna dominować w dziedzinie bezpieczeństwa produktów i którą należy wyraźnie włączyć do części normatywnej tekstu.

4.4 Definicje zawarte we wniosku

4.4.1 Jeśli chodzi o definicje zawarte we wniosku, EKES uważa, że niektóre z nich należałoby poddać przeglądowi ponieważ – ze względu na kwestie terminologiczne, związane z tłumaczeniem lub wynikające z różnych tradycji prawnych państw członkowskich – mogłyby w przyszłości stanowić problem podczas wdrażania rozporządzenia.

4.4.2 Pojęcie produktów „bezpiecznych” jest trafne i uwzględnia różnorodne aspekty umożliwiające ocenę bezpieczeństwa produktów z punktu widzenia okoliczności, które konsument powinien znać, takich jak trwałość produktu, jego charakter czy skład. Jednak termin „produkt” powinien zostać uzupełniony sformułowaniem „wytworzony”.

4.4.3 Również określenia „normalne” i „dające się w sposób uzasadniony przewidzieć” mogą wprowadzać w błąd, jako że kryterium zdrowego rozsądku mogłoby sugerować włączenie do tej kategorii jakiegokolwiek produktu, nawet jeżeli nie jest on bezpieczny, pod warunkiem korzystania z niego w odpowiedni sposób.

4.4.4 Natomiast termin „normalne” powinien być może zostać zastąpiony sformułowaniem „zwyczajowe”. Inną możliwością jest połączenie tego dwuznacznego terminu ze sformułowaniem dotyczącym konsumenta, dla którego przeznaczony jest dany produkt. W tym celu zaleca się zastąpienie wymienionego terminu wyrażeniem „produkt niebezpieczny”, ponieważ umożliwiłoby to ujednolicenie pojęcia już zawartego w dyrektywie w sprawie odpowiedzialności cywilnej za wadliwe produkty⁽⁸⁾; choć w tym obszarze pojęcie produktu jest szersze, to zaleca się ujednolicenie terminologii w porządku prawnym państw członkowskich.

4.4.5 Należy zauważyć, że w odniesieniu do terminu „upoważniony przedstawiciel” wzmianka o pełnomocnictwie mogłaby stać się w przyszłości źródłem konfliktów w krajach, w których wymagane byłoby wcześniejsze zawarcie umowy o pełnomocnictwie. Dlatego zalecane byłoby zastąpienie go terminem „zlecenie na piśmie”, które pozostawiłoby państwom członkowskim wolną rękę w kwestii wyboru formy umowy najlepiej dostosowanej do prawa krajowego, lecz również umożliwiło uniknięcie problemów w dziedzinie zawierania umów w przyszłości.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 210 z 7.8.1985, s. 29.

4.4.6 Zalecane byłoby również poszerzenie definicji terminu „poważne zagrożenie” na sformułowanie dotyczące wszelkiego „narażenia, ryzyka lub niebezpieczeństwa”, które lepiej chroniłoby konsumentów. Oznacza to, że termin „poważne zagrożenie” powinien wiązać się z potrzebą podjęcia natychmiastowych działań i przyjęcia środków w chwili uzyskania informacji o zagrożeniu.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 We wniosku w sprawie rozporządzenia nadaje się szczególne znaczenie potrzebie ujednolicenia i uproszczenia obowiązków podmiotów gospodarczych. EKES całkowicie zgadza się z tym podejściem ze względu na istniejące obecnie niejasności zarówno z punktu widzenia podmiotów gospodarczych, jak i władz krajowych.

5.2 Do art. 4 należałoby dodać „w rozumieniu niniejszego rozporządzenia”, jako że pojęcie bezpieczeństwa może różnić się od przepisów ustanowionych w ramach innych norm sektorowych.

5.3 W przepisach należałoby wyjaśnić czy rozporządzenie to ma również obejmować usługi. EKES oczekuje jednak od Komisji, że przedstawi ona szczegółowy wniosek w sprawie bezpieczeństwa usług w UE.

5.4 Jeśli chodzi o kategorię konsumentów „podatnych na zagrożenia”, o których mowa w art. 6 lit. d, należałoby uściślić pojęcie konsumenta podatnego na zagrożenia i określić, czy wynika ono z kryteriów ogólnych (wiek, stan zdrowia itp.), czy też zależy od cech produktu (niewystarczająca wiedza na jego temat). EKES uważa, że w celu osiągnięcia większej spójności unijnego prawa należałoby stosować autonomiczną terminologię unijnego ustawodawstwa zamiast definiować pojęcia w każdym wniosku ustawodawczym z osobna.

5.5 W art. 6 ust. 2 lit. h mowa o rozsądnych oczekiwaniach konsumentów co do bezpieczeństwa. Należałoby uściślić termin „rozsądny” dodając sformułowanie „z punktu widzenia jego charakteru, składu i przeznaczenia”. Artykuł nabrałby dzięki temu większej pewności prawnej.

5.6 Zdaniem EKES-u konsumenci mają prawo do uzyskania jasnych i precyzyjnych informacji na temat pochodzenia produktów. Należy ich informować o konkretnym miejscu pochodzenia produktu, zgodnie z ustawodawstwem unijnym.

5.7 Wskazane byłoby także prerogatywę tego wymogu, ponieważ producenci i importerzy muszą „zapewnić” wypełnienie ustanowionych w ten sposób zobowiązań.

5.8 Zobowiązania producentów i innych podmiotów

5.8.1 We wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawia się przepisy odnośnie dokumentacji przedstawianej przez producentów oraz podejmowanych przez nich działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa konsumentów, które Komitet uznał za odpowiednie.

5.8.2 Te konkretne zobowiązania to poddanie analizie próbek wprowadzanych do obrotu produktów, badanie reklamacji i prowadzenie rejestru reklamacji produktów niezgodnych z wymogami i produktów z odzysku, a także obowiązek informowania dystrybutorów o monitorowaniu tych obszarów.

5.8.3 We wniosku nie przedstawia się jednak konkretnych sposobów realizacji – czy podjęcie odpowiednich środków (np. utworzenie specjalnego rejestru) pozostawia się decyzji każdego państwa członkowskiego czy też, co byłoby bardziej wskazane, działania te należy zharmonizować w celu utrzymania systemu ostrzegania umożliwiającego informowanie rynku z wyprzedzeniem umożliwiającym przedsięwzięcie skutecznych środków przed powstaniem szkód.

5.9 Dokumentacja techniczna

5.9.1 Obowiązek informowania konsumentów powinien odnosić się jedynie do kwestii związanych z wykorzystaniem i cechami produktów, a nie obejmować tzw. dokumentacji technicznej, która może zawierać dane dotyczące tajemnicy handlowej i inne informacje poufne producentów, do których muszą jednak mieć dostęp organy władzy. W tym celu należy sformułować jasne i wspólne normy, o których nie ma mowy we wniosku.

5.9.2 Z tekstu wydaje się wynikać, że odpowiedzialnością za szkody wyrządzone w związku z używaniem danego produktu, który nie jest bezpieczny, jest obarczany producent. Bardziej stosowne byłoby stwierdzenie, że dokument zachowuje ważność przez okres 10 lat. By treść art. 8 ust. 6 była bardziej jasna, należałoby zastąpić wyrażenie „producenci zapewniają” sformułowaniem „producenci są odpowiedzialni”, które lepiej oddaje nałożone na nich obowiązki. W podobny sposób – *mutatis mutandis* – należałoby odnieść się do importerów i ich odpowiedzialności, a także do obowiązku przechowywania dokumentacji technicznej przez 10 lat, podobnie jak w przypadku pozostałych podmiotów gospodarczych.

5.9.3 By konsumenci mogli bez przeszkód korzystać ze swojego prawa do informacji o określonym produkcie, w art. 8 ust. 7 zobowiązującym producenta do wskazania „jednego miejsca, w którym można skontaktować się z producentem” należałoby dodać, że taka procedura nie może być uciążliwa dla konsumentów, jako że mógłby on w takim przypadku być niebezpośrednio „karany”.

5.10 EKES wnosi o maksymalny poziom ochrony w przypadku produktów, których wygląd wskazuje na przeznaczenie inne niż rzeczywiste, zwłaszcza wyglądających na zabawki, co do których należałoby zastosować przepisy dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa zabawek, by osiągnąć wysoki poziom ochrony nieletnich.

5.11 EKES jest zwolennikiem identyfikowalności produktów na całej długości łańcucha dostaw, ponieważ pomaga to w identyfikowaniu podmiotów gospodarczych i podejmowaniu w stosunku do produktów niebezpiecznych, zarówno środków naprawczych, jak procedury wycofania ich z rynku.

5.12 Jeśli chodzi o europejskie normy w sprawie domniemania zgodności, EKES jest zdania, że wniosek ulepszy obecny system. Dla większej pewności prawa należy jednak wyjaśnić przepisy przejściowe i zasadę domniemanej zgodności.

5.12.1 Ze względu na znaczenie normalizacji, EKES uważa, że europejskie organy normalizacyjne powinny dysponować zasobami umożliwiającymi im zwiększenie wydajności i zagwarantowanie wysokiej jakości. Niezbędne jest także skuteczniejsze reprezentowanie konsumentów.

5.13 Wykorzystanie aktów delegowanych zasadniczo sprawia wrażenie rozsądnego, chociaż nielogiczne wydaje się nadawanie uprawnień na czas nieokreślony. Ponadto akty delegowane nie powinny wpływać na kluczowe kwestie i należy je utrzymać w ramach ograniczeń pierwotnego aktu, korzystając z nich zwłaszcza w przypadkach wprowadzania do obrotu

produktów niebezpiecznych. Dlatego rozsądne wydaje się przyjęcie aktów delegowanych w przypadku art. 15 ust. 3 lit a) wniosku, natomiast przypadki opisane w lit. b) są bardziej wątpliwe.

5.14 Należy ponownie podkreślić, że w kwestii kar EKES jest zwolennikiem harmonizacji czynów zabronionych i stosowanych sankcji w zależności od popełnionego naruszenia⁽⁹⁾, jako że jedynie ogólne nawiązanie do tego, by kary były skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne, może prowadzić do zniekształceń na rynku.

5.14.1 EKES uważa wreszcie, że państwa członkowskie powinny dysponować środkami naprawczymi oraz odpowiednimi i skutecznymi sposobami odwołania przed właściwymi sądami, w ramach zgodności z przepisami rozporządzenia chroniącymi konsumentów.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ Np. podobnie jak w rozporządzeniu (WE) nr1071/2009 Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 51.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nadzoru rynku w odniesieniu do produktów, zmieniającego dyrektywy Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 1999/5/WE, 2000/9/WE, 2000/14/WE, 2001/95/WE, 2004/108/WE, 2006/42/WE, 2006/95/WE, 2007/23/WE, 2008/57/WE, 2009/48/WE, 2009/105/WE, 2009/142/WE, 2011/65/UE, a także rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011, (WE) nr 764/2008 i (WE) nr 765/2008

COM(2013) 75 final – 2013/0048 (COD)

(2013/C 271/16)

Sprawozdawca generalny: **Jacques LEMERCIER**

Rada, w dniu 8 marca 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 12 marca 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 w sprawie nadzoru rynku w odniesieniu do produktów, zmieniającego dyrektywy Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 1999/5/WE, 2000/9/WE, 2000/14/WE, 2001/95/WE, 2004/108/WE, 2006/42/WE, 2006/95/WE, 2007/23/WE, 2008/57/WE, 2009/48/WE, 2009/105/WE, 2009/142/WE, 2011/65/UE, a także rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011, (WE) nr 764/2008 i (WE) nr 765/2008

COM(2013) 75 final – 2013/0048 (COD).

12 lutego 2013 r. Prezydium Komitetu powierzyło Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 490. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Jacques'a LEMERCIERA na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął 116 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet popiera przepisy zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia. Obecne przepisy dotyczące nadzoru rynku i kontroli produktów są zbyt rozproszone w wielu tekstach o różnej treści, co niepotrzebnie komplikuje pracę organów nadzoru i producentów, a także stowarzyszeń konsumentów i organizacji pracowniczych. Komitet z zadowoleniem stwierdza, że wcześniejsze przepisy wertykalne zostaną uchylone i zebrane w jednym wzmocnionym rozporządzeniu horyzontalnym.

1.2 Komitet zgadza się co do przyjętej podstawy prawnej, ale uważa, że konieczne jest również odniesienie do art. 12 TFUE, w którym stwierdza się, że ochrona konsumentów ma charakter przekrojowy, a jej wymogi „są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Unii”.

1.3 Proponowanym instrumentem jest rozporządzenie. Komitet uważa, że jest to najodpowiedniejsza forma, by ułatwić współpracę i kontakty między państwami członkowskimi oraz między danym państwem członkowskim a UE. Zdaniem Komitetu pakiet proponowany przez Komisję spełnia warunki proporcjonalności i pomocniczości określone w traktatach. Państwa członkowskie pozostają w pełni odpowiedzialne za nadzorowanie swych rynków wewnętrznych i za kontrole na

granicach zewnętrznych Unii a także muszą zapewnić finansowanie tych działań.

1.4 EKES popiera Komisję, która stwierdza, że produkty będące w obrocie w Unii muszą spełniać wymogi zapewniające wysoki poziom ochrony interesów publicznych, takich jak ogólne zdrowie i bezpieczeństwo, zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy, ochrona konsumentów, ochrona środowiska i bezpieczeństwo publiczne.

1.5 Komitet uważa, że poszanowanie tajemnicy produkcji lub tajemnicy handlowej nie może stać na przeszkodzie ostrzeżeniu, jeśli zdrowie lub bezpieczeństwo użytkowników mogłoby być zagrożone przez jakiś element danego produktu. Niezmienna praktyka systemu RAPEX polegająca na przedkładaniu interesu publicznego ponad interes prywatny powinna zatem nadal być stosowana przez organa nadzoru i kontroli.

1.6 Osoby będące członkami lub pracownikami organów nadzoru i służb celnych powinny dawać gwarancje uczciwości i niezależności i być chronione w wykonywaniu swych obowiązków przed ewentualnymi naciskami lub próbami korupcji. Osoby zgłaszające wady lub zagrożenia związane z danym produktem powinny korzystać z ochrony, zwłaszcza przed zaskarżeniem do sądu; ich tożsamość nie powinna być ujawniana.

1.7 Komitet apeluje o zawarcie w proponowanym rozporządzeniu podstawy prawnej ogólnoeuropejskiej bazy danych o urazach (IDB), którą należy uznać za trzeci filar systemu wymiany informacji UE związanych z nadzorem rynku, uzupełniający RAPEX i ICSMS.

1.8 Ponadto Komitet pragnie znaleźć się wśród odbiorców okresowych sprawozdań, które Komisja będzie opracowywać raz na pięć lat, by zapewnić monitorowanie stosowania przepisów rozporządzenia.

2. Wprowadzenie: propozycje Komisji

2.1 Nawet najlepsze prawodawstwo dotyczące bezpieczeństwa produktów i harmonizacja zasad w ramach rynku wewnętrznego nie wystarczą, by dać absolutną gwarancję bezpieczeństwa konsumentom w odniesieniu do produktów konsumpcyjnych, a pracownikom w odniesieniu do produktów przeznaczonych do użytku zawodowego.

2.2 Jak wykazały ostatnie skandale, w Europie nadal dochodzi do oszustw mających na celu zwiększenie zysku lub ograniczenie kosztów produkcji; ponadto produkty importowane nie zawsze odpowiadają normom europejskim i mogą stanowić nieuczciwą konkurencję z produktami pochodzenia europejskiego.

2.3 Nadzór rynku oraz kontrola zgodności produktów z normami mają podstawowe znaczenie i wymagają odpowiednich służb oraz wykwalifikowanych pracowników (służby celne, służby techniczne, inspekcje itd.) działających na obszarze każdego państwa członkowskiego.

2.4 Dyrektywa 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, której transpozycja powinna była się zakończyć w 2004 r. oraz rozporządzenie (WE) nr 765/2008, które weszło w życie w 2010 r., ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku, a także dyrektywę i decyzje dotyczące harmonizacji sektorowej umożliwiły osiągnięcie widocznych postępów. Jednak przepisy dotyczące nadzoru rynku są rozproszone i nakładają się na siebie, co może powodować dezorientację i mylenie zasad nadzoru w ścisłym tego słowa znaczeniu z obowiązkami operatorów, a także komplikować zarówno ich zadania, jak i zadania prawodawców oraz urzędników krajowych.

2.5 Komisja proponuje jaśniejsze określenie ram prawnych nadzoru rynku, grupując stosowne przepisy w jednym instrumencie prawnym dotyczącym horyzontalnie wszystkich sektorów. Nowemu rozporządzeniu dotyczącemu nadzoru rynku produktów ma towarzyszyć wieloletni plan działania na rzecz nadzoru rynku obejmujący okres 2013–2015.

2.6 Chodzi tu o jedno z głównych działań w ramach europejskiego programu na rzecz konsumentów i Aktu o jednolitym rynku I i II. Odpowiada ono również wymogom nowych ram legislacyjnych.

2.7 Należy określić, według tych samych zasad we wszystkich krajach, czy produkty wprowadzane do obrotu – w tym produkty pochodzące z krajów trzecich – są bezpieczne i czy mogą zostać wprowadzone do obrotu na rynku wewnętrznym; w przeciwnym razie, jeśli są niebezpieczne lub niezgodne z normami, należy je wycofać i objąć je zakazem.

2.8 Jednak nadzór rynku i kontrole zgodności nie są wystarczająco skuteczne, a na rynku jest wiele produktów niezgodnych z normami, głównie z powodu braku koordynacji między krajowymi organami nadzoru oraz problemu jakości i wiarygodności wymienianych informacji.

2.9 Do UE należy zatem zapewnienie lepszej koordynacji działań i skuteczności transgranicznego nadzoru rynku, aby chronić obywateli. Komisja twierdzi, że to prawo do działania wynika z przepisów art. 114 (właściwe funkcjonowanie jednolitego rynku) oraz art. 168 ust. 1 (ochrona zdrowia) i art. 169 ust. 1 (ochrona konsumentów) TFUE. Należy również uprościć obowiązujące ramy prawne i usunąć występujące w nich obecnie niejasności.

2.10 Niezbędne jest uproszczenie procedury RAPEX, wdrożenie rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa produktów zastępującego dyrektywę w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz nowe rozporządzenie dotyczące nadzoru zastępujące obecne przepisy rozproszone w wielu różnej rangi dokumentach.

2.11 Poprawa koordynacji i skuteczności działań nadzoru i kontroli miałyby być wynikiem nie tylko normalnej procedury oceny prawodawstwa, ale także wykorzystania sondaży Eurobarometru dotyczących percepcji konsumentów, systemów informacji GRAS-RAPEX i ICSMS oraz ustanowienia wskaźników pozwalających na wzajemne monitorowanie. Procedury powiadamiania przez państwa zostaną zrationalizowane dzięki jednemu systemowi powiadamiania dla wszystkich produktów.

2.12 Kontrole na granicach zostaną wzmocnione, a każdy produkt, co do którego istnieje podejrzenie, że stanowi zagrożenie zostanie zatrzymany do czasu pełniejszego określenia jego statusu przez organ nadzoru.

2.13 System powiadamiania RAPEX dotyczący produktów stanowiących zagrożenie zostanie udoskonolony, jeśli chodzi o terminy powiadamiania i trafność informacji na temat zagrożeń związanych z produktem będącym przedmiotem powiadomienia.

2.14 Komisja będzie mogła podjąć decyzję o zastosowaniu odpowiednich środków ograniczających w odniesieniu do niebezpiecznych produktów. Środki te będą miały bezpośrednie zastosowanie, jeżeli standardowe pilne środki okażą się niewystarczające lub niedostosowane.

2.15 W Akcie o jednolitym rynku przewidziano wieloletni plan działania dotyczący nadzoru rynku. Plan ten powinien dotyczyć dziedzin, w których koordynacja prowadzona przez Komisję mogłaby wnieść rzeczywistą wartość dodaną i znaczne udoskonalenia.

2.16 Wieloletni plan działania jest podstawowym narzędziem działania na szczeblu wspólnotowym; sprzyjać on będzie wzmożonej komunikacji i współpracy. Środki informatyczne umożliwią łatwy dostęp do informacji i wzorcowych rozwiązań dzięki ankietom i badaniom zgromadzonym w systemie. W jego ramach zostaną określone potrzeby i będzie można zaproponować narzędzia szkoleniowe, wsparcie techniczne i doradztwo.

2.17 Komisja opracuje wspólne podejście do kontroli dokumentacji i kontroli technicznej oraz do analiz laboratoryjnych. Wzmocniona koordynacja wspólnych działań i programów poprawi skuteczność nadzoru.

2.18 Uwspólnotowanie zasobów umożliwi synergię i uniknięcie powielania działań. Dane zgromadzone w ramach pracy organów krajowych będą przechowywane w bazie ICSMS administrowanej przez Komisję, która zapewni środki i szkolenia niezbędne do wykorzystania całego potencjału tej bazy danych.

2.19 Wszystkie zainteresowane strony będą musiały być informowane i konsultowane w sposób regularny i elastyczny.

2.20 Sprawozdanie opracowane przez Komisję zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 795/2008 pozwala na informowanie instytucji i uczestniczących stron, a także na ocenę działań akredytacyjnych oraz nadzoru i kontroli rynku, które są przedmiotem finansowania wspólnotowego.

2.21 Środki i uprawnienia służb celnych oraz kontrole na granicach zewnętrznych Unii i Europejskiego Obszaru Gospodarczego w odniesieniu do importowanych produktów powinny zostać wzmocnione, co wymaga przeznaczenia dodatkowych zasobów, zwłaszcza na szkolenia i narzędzia techniczne.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę dotyczącą wzmocnienia nadzoru i kontroli bezpieczeństwa produktów wprowadzanych do obrotu, niezależnie od tego, czy pochodzą one z krajów UE, EOG, czy z krajów trzecich. Zapewniając większe bezpieczeństwo produktów, stanowi ona kluczowe działanie w ramach Aktu o jednolitym rynku i odpowiada nowemu podejściu.

3.2 Komitet zauważa jednak, że procedury informacyjne i konsultacyjne dotyczące podmiotów gospodarczych i społecznych pozostają niejasne. Można by lepiej określić elastyczne i adekwatne ramy na poszczególnych poziomach bez dodatkowego obciążania i usztywniania procedur biurokratycznych.

3.2.1 Zainteresowane przedsiębiorstwa wiele oczekują od dostępu do prawnych i technicznych informacji, które pozwoliłyby im uzyskać bezpieczeństwo prawne niezbędne do podej-

mowania decyzji o inwestowaniu w produkcję lub wprowadzanie produktów do obrotu. Powinny one mieć dostęp do informacji zgromadzonych przez poszczególne organa nadzoru i kontroli odnoszących się do produktów, które przedstawiają do kontroli lub w ramach oceny zgodności.

3.2.2 Zrozumiałe jest, że konsumenci i pracownicy pragną upewnić się o nieszkodliwości obecnych na rynku produktów, których używają w pracy lub do prywatnej konsumpcji. Mają oni prawo wiedzieć, jakie działania są podejmowane w tej materii na szczeblu krajowym, wspólnotowym lub sektorowym, aby zagwarantować, że nic nie zagraża ich zdrowiu i bezpieczeństwu.

3.2.3 Komitet jest przekonany, że zaufanie do bezpieczeństwa produktów ma podstawowe znaczenie dla właściwego funkcjonowania jednolitego rynku i swobodnego przepływu towarów, co ma korzystny wpływ na wzrost i zatrudnienie.

3.3 Komitet uważa, że nadzór i kontrole, zwłaszcza na granicach zewnętrznych Unii, leżą przede wszystkim w kompetencji państw członkowskich, a Unia zapewnia koordynację i środki niezbędne do skutecznych wspólnych działań i do normalizacji produktów. Nadzór i kontrole mają wpływ na przedsiębiorstwa i generują wysokie koszty, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla podmiotów gospodarczych, związane z dostosowaniem (normalizacja, norma „CE”). Komitet zwraca się do państw członkowskich i do Komisji o należyte uwzględnienie w ich działaniach obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, a zwłaszcza dla MŚP, aby nie pogarszać ich sytuacji gospodarczej w okresie kryzysu i wysokiego bezrobocia.

3.4 Swobodny przepływ produktów nieżywnościowych, których dotyczy projekt rozporządzenia, nie może ucieść z powodu mało rygorystycznych lub niedoskonałych przepisów ani liczby i jakości środków i kontroli. Państwa członkowskie i Komisja powinny zatem przeznaczyć wystarczające zasoby na wdrażanie środków nadzoru i kontroli, by zapewnić ich pełną skuteczność. Choć Komitet przyznaje, że środki budżetowe są obecnie ograniczone, to uważa, że interesy publiczne, które wchodzą w grę, wymagają podjęcia wszelkich wysiłków, by zapewnić zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów, a także ochronę środowiska przed wadliwymi lub niebezpiecznymi produktami. Właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego jest niezbędne dla naprawy gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy.

3.4.1 Komitet uważa, że obecny system nadzoru i kontroli rynku zawiera poważne luki i braki. Wzmocnić należy współpracę między właściwymi organami krajowymi, Komisją i zainteresowanymi stronami. Konieczne okazuje się organizowanie okresowych konsultacji. Organizacjom konsumenckim lub pracowniczym przyznać należy prawo, z zagwarantowaniem immunitetu, do ostrzegania o pewnych produktach. Właściwe organa, organa nadzoru, techniczne organa certyfikacyjne, służby celne, służby zwalczania nadużyć powinny współpracować i udostępniać zgromadzone informacje, by uniknąć powielania działań i trwonienia dostępnych środków oraz by nieustannie zwiększać skuteczność przeprowadzanych kontroli.

3.5 Skuteczność wspólnotowego systemu szybkiego informowania (RAPEX) jest całkowicie uzależniona od szybkiej wysyłki powiadomienia i trafności informacji technicznych dotyczących produktu budzącego wątpliwości. Wytyczne dotyczące zarządzania systemem RAPEX muszą być stale aktualizowane i być wystarczająco jasne, by nie było wątpliwości co do charakteru i zakresu przekazywanych informacji; w ramach tych wytycznych należy określić kryteria umożliwiające zidentyfikowanie poważnego zagrożenia, a także środki, które mają być w efekcie podejmowane, jak np. prowizoryczne zawieszenie czy wymagania dotyczące zmian technicznych, a nawet zakaz.

3.6 Powiadomienia w systemie RAPEX powinny obejmować nawet przypadki ograniczonego lub niezwyfikowanego naukowo zagrożenia, aby w razie potrzeby móc zastosować środki wykonawcze, jak prowizoryczne zawieszenie, zgodnie z zasadą ostrożności, lub inne odpowiednie środki, jak wymaganie dodatkowych informacji dla konsumentów lub ostrzeżenie użytkowników; środki te byłyby uzupełnieniem normalnych wymogów w zakresie oznaczania produktów.

3.7 W wypadku potwierdzonego zagrożenia Komisja przewiduje przyjęcie aktów wykonawczych dotyczących danego produktu lub danej kategorii produktów, by ustanowić jednolite warunki kontroli tych produktów, w związku z czym Komitet pragnie, by organizacje konsumentów oraz pracodawców i pracowników były o tym informowane, i by ich opinia – o ile to tylko możliwe – była brana pod uwagę. Zauważyć należy, że organizacje te mogą szybko przekazać swym członkom informacje o środkach podjętych przez Komisję, co znacznie przyczyni się do zrozumienia i szybkiego wdrożenia przez nie tych środków.

3.8 Jeśli chodzi o utworzone na mocy rozporządzenia forum Komisji i państw członkowskich, Komitet zauważa, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogłyby być zapraszane w ramach konsultacji do podorganów sektorowych, które może tworzyć forum. EKES uważa, że pomimo ich charakteru doradczego, opinie i propozycje tych organizacji powinny być – o ile to tylko możliwe – należycie rozpatrywane i uwzględniane ze względu na aktywną rolę, jaką odgrywają one wobec konsumentów i środowisk społeczno-gospodarczych, które reprezentują.

3.9 Powinno być tak również w sytuacji, gdy w obliczu pewnych zagrożeń organa nadzoru danego państwa członkowskiego ostrzegają przed zagrożeniami ze strony jakichś produktów i, ewentualnie, informują o środkach zapobiegawczych; powinny one współpracować z podmiotami gospodarczymi, aby usunąć zagrożenia związane z niektórymi produktami, a także z odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, które mogą wykorzystać swą wiedzę i środki informowania swych członków.

3.10 Ponadto Komitet uważa, że omawiany wniosek ogólnie odpowiada wymogom nowych ram legislacyjnych (nowe podejście), a także jest zgodny z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Popiera także podstawę prawną, jaką zastosowały

DG odpowiedzialne za wniosek. Komitet przypomina także art. 12 TFUE, który stanowi, iż ochrona konsumentów jest polityką, której wymogi „są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Unii”.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet jest zaniepokojony możliwymi różnicami w interpretacji przepisów w poszczególnych krajach; działania wspólnotowe powinny mieć na celu jednolitość interpretacji i praktyk ze względu na bezpieczeństwo prawne podmiotów i bezpieczeństwo użytkowników.

4.2 EKES jest również zaniepokojony stosowaniem przepisów dotyczących poufności, np. tajemnicy handlowej, które mogłyby stać na przeszkodzie lepszemu informowaniu o niebezpiecznych składnikach lub produktach mogących zagrażać zdrowiu, bezpieczeństwu osób i jakości środowiska. Interesy publiczne wchodzące w grę są najczęściej ważniejsze niż interesy prywatne, które byłyby chronione w nieuprawniony sposób przez zbyt rygorystyczne rozumienie pojęcia poufności. W każdym wypadku informacje muszą być przekazywane między organami państw członkowskich i Unii odpowiedzialnymi za system nadzoru i kontroli. Należy jednak szanować chronione prawem dane osobiste, nie utrudniając trwających dochodzeń.

4.3 Jak wymaga tego rozporządzenie, odpowiednie organa publikują na specjalnej stronie internetowej informacje dotyczące niebezpiecznego produktu i zagrożeń z nim związanych, ewentualne środki zapobiegawcze oraz decyzje podjęte wobec operatorów. Komitet wnosi, by publikacji tej nie stało na przeszkodzie zbyt wąsko rozumiane pojęcie poufności związane z tajemnicą handlową, jeżeli w grę wchodzi zdrowie i bezpieczeństwo użytkowników. Taka jest zresztą praktyka Komisji w zarządzaniu systemem RAPEX i powinna ona zostać utrzymana.

4.4 Komitet kładzie nacisk na wymóg niezależności i przejrzystości organów nadzoru i kontroli. Urzędnicy tych organów muszą być chronieni w wypełnianiu swoich obowiązków przed wszelką ingerencją i wszelkimi próbami korupcji. Organa te muszą być bezstronne i przyjmować wszelkie skargi składane przez konsumentów i użytkowników lub ich organizacje oraz w razie konieczności nadawać sprawom odpowiedni bieg. Laboratoria kontrolne również muszą działać w warunkach pełnej niezależności, podobnie jak organa zajmujące się wydawaniem znormalizowanych oznaczeń niezbędnych kierownictwom przedsiębiorstw i konsumentom do podejmowania decyzji.

4.5 Komitet uważa, że proponowane rozporządzenie powinno zawierać również postanowienia ustanawiające ogólnoeuropejską bazę danych o urazach (IDB), która dotyczyłaby wszelkiego rodzaju urazów. Baza ta:

— pomagałaby organom nadzoru rynku w podejmowaniu bardziej świadomych decyzji w sprawie oceny ryzyka;

- stanowiłaby podstawę działań zapobiegawczych oraz kampanii uświadamiających i umożliwiałaby organom normalizacyjnym opracowanie lepszych norm produktów;
- pomagałaby producentom w dostosowaniu projektów nowych produktów pod kątem bezpieczeństwa;
- umożliwiałaby ocenę skuteczności środków zapobiegawczych i wyznaczenie priorytetów kształtowania polityki.

4.5.1 Komitet proponuje zatem:

- zawarcie we wniosku brakującego postanowienia z rozporządzenia (WE) nr 765/2008, w którym wymagano by od państw członkowskich monitorowania wypadków i szkód dla zdrowia, co do których istnieją przypuszczenia, że zostały spowodowane przez te produkty; oraz
- ustanowienie podstawy prawnej bazy danych o urazach, zgodnie z którą Komisja Europejska wspierałaby koordynację gromadzenia danych z państw członkowskich i sprawne funkcjonowanie tejże bazy danych.

Bruksela, 22 maja 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 „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020”

COM(2013) 83 final

(2013/C 271/17)

Sprawozdawca: **Oliver RÖPKE**

Dnia 18 marca 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 „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020”

COM(2013) 83 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 160 do 3 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem przedstawiony przez Komisję Europejską pakiet dotyczący inwestycji społecznych i związaną z nim zmianę podejścia. Położenie większego nacisku na inwestycje społeczne nie jest już postrzegane wyłącznie jako koszt, ale jest rozumiane jako inwestycje w przyszłość oraz we wzrost gospodarczy i zatrudnienie, które w istotnym stopniu przyczyniają się do realizacji celów strategii „Europa 2020” i stanowią zasadniczy element europejskiego modelu społecznego.

1.2 Właściwie ukierunkowane inwestycje społeczne przyczyniają się jednak nie tylko do postępu socjalnego i społecznego i do wzrostu konkurencyjności. Szczególnie w czasach bezprecedensowego, dramatycznego bezrobocia oraz rosnącego ubóstwa, inwestycje w państwo socjalne odgrywają kluczową rolę we wzmacnianiu spójności społecznej, we włączeniu społecznym oraz w walce z wykluczeniem społecznym i ubóstwem.

1.3 Kluczem do rozwiązania problemów związanych ze zmianami demograficznymi oraz do trwałej konsolidacji budżetów publicznych jest rynek pracy. Zdaniem EKES-u duże i właściwie ukierunkowane inwestycje społeczne trwale zwiększają możliwości znalezienia zatrudnienia. Dlatego pakiet dotyczący inwestycji społecznych, o ile będzie konsekwentnie wdrażany w praktyce, może znacząco przyczynić się do reorientacji polityki w kierunku zwiększania wzrostu i zatrudnienia.

1.4 EKES zgadza się z Komisją Europejską, że kształtowanie polityki społecznej należy przede wszystkim do kompetencji państw członkowskich i że każdy kraj musi znaleźć własną równowagę między stabilnością i adekwatnością systemów opieki społecznej a organizacją usług społecznych. Ze względu

na duże krajowe różnice w tym zakresie, Komisja powinna odgrywać główną rolę w wymianie sprawdzonych i innowacyjnych rozwiązań między państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w komunikacie wyraźnie uznano istotną rolę gospodarki społecznej, przedsiębiorstw społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych we wdrażaniu pakietu. W związku z tym EKES zdecydowanie popiera postulat gruntownego włączenia partnerów społecznych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w działania na szczeblu państw członkowskich oraz w proces koordynacji europejskiego semestru.

1.6 EKES wzywa Komisję, by przedstawiła plan konkretnego wdrażania pakietu dotyczącego inwestycji społecznych, udzieliła państwom członkowskim wsparcia w realizacji koniecznych środków oraz wspierała wymianę między państwami, partnerami społecznymi, organizacjami gospodarki społecznej, organizacjami pozarządowymi, zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim i dostawcami usług społecznych. Podmioty te dysponują konieczną wiedzą fachową w dziedzinie inwestycji społecznych, innowacji społecznych oraz zwiększania zatrudnienia.

1.7 EKES krytycznie ocenia jednak to, że kwestia finansowania pakietu dotyczącego inwestycji społecznych pozostała w dużym stopniu nierozstrzygnięta. Bez zmiany jednostronnej polityki ograniczania wydatków skuteczna realizacja propozycji wydaje się nierealna. Poprawa wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESI) oraz możliwie wysoka efektywność i właściwe ukierunkowanie środków to kierunek, który należy przyjąć z zadowoleniem, nie wystarczy to jednak, by spowodować pożądaną reorientację polityki.

1.8 Dlatego EKES podtrzymuje swoje stanowisko, że nieodzowne jest poszukiwanie nowych źródeł dochodów budżetów publicznych. Należy tu wymienić środki takie jak zmiana i rozszerzenie podstawy opodatkowania, likwidacja rajów podatkowych, ukrócenie szkodliwej konkurencji podatkowej, walka z oszustwami podatkowymi, ale także opodatkowanie różnych rodzajów majątku.

1.9 W szczególności EKES z naciskiem powtarza swój postulat dotyczący europejskiego programu naprawy gospodarczej i inwestycji, na który przeznaczono by budżet w wysokości 2 % PKB. W ten sposób można by sfinansować pakt na rzecz inwestycji społecznych, który umożliwiłby także przeprowadzenie w praktyce reorientacji priorytetów politycznych w kierunku inwestycji społecznych oraz wzmocnienie i modernizację polityki społecznej państw członkowskich mimo planowanej konsolidacji budżetów. Pakiet dotyczący inwestycji społecznych można skutecznie wprowadzić w życie tylko poprzez zapewnienie wystarczających środków finansowych, w przeciwnym razie skończy się na deklaracjach.

1.10 EKES apeluje do Komisji Europejskiej, by położenie silniejszego nacisku na inwestycje społeczne znalazło odzwierciedlenie także w procesie koordynacji europejskiego semestru. Należy wyraźnie uwzględnić ten nowy rozkład priorytetów w zaleceniach dla poszczególnych krajów oraz w następnej rocznej analizie wzrostu gospodarczego (na 2014 r.). Komisja musi niezwłocznie przedstawić konkretne propozycje w tym zakresie. Należy jasno stwierdzić, że wzmocnienie inwestycji społecznych nie zakłóca „zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi”.

2. Pakiet dotyczący inwestycji społecznych na rzecz wzrostu i spójności

2.1 Jednym z celów strategii „Europa 2020” jest pomoc co najmniej 20 milionom ludzi w wyjściu z ubóstwa do 2020 r. Poważne skutki kryzysu oraz konieczność przywrócenia wzrostu gospodarczego doprowadziły do szeregu inicjatyw Komisji mających na celu utrzymanie i tworzenie miejsc pracy, ułatwienie procesu zmiany zatrudnienia oraz ogólną aktywizację⁽¹⁾.

2.2 20 lutego 2013 r. Komisja przedstawiła długo oczekiwany pakiet dotyczący inwestycji społecznych. Składa się on z komunikatu („Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020”), zalecenia Komisji („Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”) oraz siedmiu dokumentów roboczych służb Komisji.

2.3 Celem pakietu jest wzmocnienie inwestycji społecznych i powiązanie ich z europejskim semestrem oraz usprawnienie

obowiązków UE i państw członkowskich w zakresie zarządzania i sprawozdawczości z myślą o realizacji celów strategii „Europa 2020” w dziedzinie polityki społecznej, polityki zatrudnienia i polityki edukacji.

2.4 Komisja stwierdza, że w związku z kryzysem trwającym w Europie od 2008 r. w wielu państwach członkowskich wzrosło ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz wykluczenie z rynku pracy dotyczące wielu obywateli Unii. Osiągnęły one nowy rekordowy poziom, zwłaszcza wśród grup najbardziej zagrożonych. Dlatego Komisja w komunikacie zachęca państwa członkowskie do położenia większego nacisku na inwestycje społeczne i do wykorzystywania środków w bardziej efektywny sposób.

2.5 Zdaniem Komisji 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.

2.6 Systemy opieki społecznej spełniają trzy funkcje: inwestycji społecznych na rzecz lepszej przyszłości, ochrony socjalnej na trudnych etapach życia oraz stabilizacji gospodarki.

2.7 Komisja wzywa do podjęcia środków, które zagwarantują, że systemy zabezpieczenia społecznego będą odpowiadały potrzebom ludzi w krytycznych okresach życia. W tym celu Komisja postuluje stosowanie środków zapobiegawczych, czyli inwestycji na możliwie wczesnym etapie, zamiast usuwania niekorzystnych skutków, które już wystąpiły, co jest bardziej kosztowne. Dlatego ważne są inwestycje w dzieci i młodzież.

2.8 Wyjaśniono to bardziej szczegółowo w zaleceniu Komisji dla państw członkowskich, w którym sformułowano także wytyczne. Zdaniem Komisji zapobiegawcze inwestycje mające na celu rozwiązanie problemu ubóstwa i społecznego wykluczenia wśród dzieci oraz promowanie dobrostanu dzieci można osiągnąć poprzez szeroki wachlarz środków.

2.9 Pod hasłem „Możliwości zwiększenia skuteczności polityki społecznej” Komisja wzywa w komunikacie do zwiększenia efektywności wykorzystania środków finansowych w celu zapewnienia adekwatnego i stabilnego zabezpieczenia społecznego oraz lepszej, opartej na faktach polityki społecznej. Aby to osiągnąć, państwa członkowskie powinny uprościć zarządzanie świadczeniami i usługami, bardziej celowo przyznawać świadczenia i jednocześnie uzależniać ich przyznanie od spełnienia określonych warunków, np. uczestnictwa w szkoleniach.

⁽¹⁾ Pakiet dotyczący zatrudnienia, pakiet dotyczący zatrudnienia młodzieży, inicjatywa UE „Szanse dla młodzieży”, „Nowe podejście do edukacji”.

2.10 W komunikacie kilkakrotnie wzywa się państwa członkowskie do zwiększenia udziału wszystkich zainteresowanych stron, zwłaszcza partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w modernizacji polityki społecznej w ramach strategii „Europa 2020”.

3. Uwagi ogólne do pakietu dotyczącego inwestycji społecznych

3.1 Kryzys finansowy i gospodarczy oraz jego poważny wpływ na wzrost i zatrudnienie i na spójność gospodarczą i społeczną już od pięciu lat jest głównym tematem programu politycznego Unii Europejskiej. Na początku reakcją państw członkowskich było przyjęcie antycyklicznej polityki gospodarczej mającej na celu ustabilizowanie koniunktury, jednak to przede wszystkim pakiety ratunkowe dla banków doprowadziły do znacznego wzrostu zadłużenia publicznego. Powszechnie uznaje się, że podejmowane przez rządy w sytuacji spowolnienia gospodarczego próby konsolidacji budżetów publicznych poprzez jednostronne cięcia wydatków zakończyły się fiaskiem. Komunikat Komisji w sprawie inwestycji społecznych przedstawia nowe spojrzenie na wychodzenie z kryzysu: inwestycje społeczne wiążą się wprawdzie w perspektywie krótkoterminowej z kosztami, jednak w perspektywie średnio- i długoterminowej przynoszą wzrost dobrobytu w społeczeństwie oraz wzrost dochodów budżetów państwowych, co ponadto prowadzi do wyraźnego zmniejszenia kosztów społecznych w przyszłości.

3.2 Dlatego EKES przyjmuje z zadowoleniem przedstawiony przez Komisję Europejską pakiet dotyczący inwestycji społecznych i związaną z nim zmianę podejścia w programie perspektywicznym instytucji UE. Państwa członkowskie zdecydowanie zachęca się do położenia większego nacisku na inwestycje społeczne oraz do modernizacji i wzmocnienia polityki społecznej i do wykorzystywania dostępnych środków w bardziej efektywny sposób. Polityka społeczna musi stać się bardziej zrównoważona. Wydaje się, że Komisja w ten sposób koryguje błędny kierunek obrany w ostatnich latach i nie postrzega już inwestycji społecznych wyłącznie jako kosztu. Inwestycje te podnoszą kwalifikacje i umiejętności obywateli, zwiększają ich szanse w społeczeństwie i na rynku pracy, a tym samym także dobrobyt, pobudzają wzrost gospodarczy i przyczyniają się do tego, by UE wyszła z kryzysu silniejsza i bardziej konkurencyjna. Przedstawiony pakiet mógłby zatem być jedną z najważniejszych w ostatnich latach inicjatyw w dziedzinie polityki społecznej, o ile faktycznie będzie konsekwentnie i ambitnie realizowany. Wymaga to stałego wsparcia ze strony Komisji Europejskiej.

3.3 Kształtowanie polityki społecznej należy jednak przede wszystkim do kompetencji państw członkowskich. Ze względu na różnicowanie warunków i sytuacji w poszczególnych krajach, każde państwo członkowskie musi znaleźć własną równowagę między stabilnością i adekwatnością systemu opieki społecznej, gdyż nie istnieje jednolity model dla wszystkich. Komisja powinna opracować zestawienie najlepszych praktyk, obejmujących także wspieranie dostawców usług działających w interesie ogólnym poprzez zamówienia publiczne i swobodę wyboru w zakresie usług społecznych, oraz zachęcać państwa

członkowskie, by kształtowały innowacyjne i efektywne systemy opieki społecznej, kładąc nacisk na zatrudnienie i aktywizację, tak aby zrealizować wytyczony w strategii „Europa 2020” cel ograniczenia ubóstwa.

3.4 W czasach bezprecedensowego bezrobocia i rosnącego ubóstwa w UE państwu socjalnemu przypada nieodzowna rola w pokonywaniu obecnych wyzwań. Właściwie ukierunkowane inwestycje w ochronę socjalną i w państwo socjalne mogą pomóc rozwiązać problemy strukturalne i stworzyć miejsca pracy. Istniejący potencjał można lepiej wykorzystać dzięki prowadzeniu jak najbardziej kompleksowej, aktywnej polityki włączenia i uczestnictwa, obejmującej jak najszersze kręgi społeczeństwa, a także dzięki wdrożeniu przez wszystkie państwa członkowskie zaleceń z 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy.

3.5 Jako że dotychczas wydatki socjalne były kojarzone głównie z „kosztami” i domagano się zmniejszenia budżetu na te cele, komunikat może w pewnym sensie oznaczać reorientację polityki na szczeblu UE oraz w niektórych państwach członkowskich. EKES już wcześniej wyrażał stanowisko, że istnieje duże zapotrzebowanie – także społeczne – na inwestycje, które mogą mieć znaczenie dla zatrudnienia, a także przeciwdziałać ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Z tego względu należy bezwzględnie mobilizować inwestycje, zarówno prywatne, jak i publiczne oraz przeprowadzić reformy ⁽²⁾.

3.6 EKES przyjmuje także z zadowoleniem przyjęte w komunikacie Komisji podejście do inwestycji społecznych, oparte na cyklu życia i na potrzebach, które może doprowadzić zarówno do wzrostu indywidualnych możliwości życiowych i zwiększenia spójności społecznej, jak i do poprawy rozwoju gospodarczego, a także stanowi nową perspektywę i nową logikę interwencji. Wzmocnienie inwestycji społecznych przynosi korzystne rezultaty szczególnie w perspektywie średnio- i długoterminowej. W żadnym razie nie można jednak umniejszać korzyści krótkoterminowych. Wykazano już, że inwestycje w lepszą, opartą na faktach politykę społeczną w wielu sytuacjach przynoszą szybkie i pozytywne skutki ⁽³⁾.

3.7 Inwestycje społeczne, oprócz skutków dla polityki rynku pracy, odgrywają także kluczową rolę we wzmacnianiu spójności społecznej, we włączeniu społecznym oraz w walce z wykluczeniem społecznym i ubóstwem. Głęboki kryzys gospodarczy w Europie dramatycznie pogorszył sytuację socjalną wielu ludzi. Aby przeciwdziałać dalszemu postępowaniu tego zjawiska, bezwzględnie konieczne jest przeorientowanie polityki w kierunku zwiększania inwestycji społecznych.

⁽²⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 65–70.

⁽³⁾ Podejście „housing first” („najpierw mieszkanie”), zwane także „rapid re-housing”, to wywodzący się z polityki społecznej USA sposób rozwiązywania problemu bezdomności alternatywny do tradycyjnego systemu zakwaterowania doraźnego i tymczasowego. Od kilku lat stosuje się go z powodzeniem także w Austrii, Danii, Finlandii, Francji, Niemczech, Portugalii i Zjednoczonym Królestwie.

3.8 W związku z tym Komisja Europejska powinna bardziej szczegółowo wyjaśnić postulat „warunkowości” usług społecznych i zawęzić go. Przykładowo w aktywnej polityce rynku pracy mogłoby być wskazane uzależnienie wsparcia od zrealizowania określonego celu (np. udziału w szkoleniach), zasady tej nie można jednak w żadnym razie odnosić z założenia do środków polityki społecznej (np. opieki nad dziećmi). Usługi społeczne trzeba traktować jak prawa oparte na przewidywalnych kryteriach, przy czym musi być zagwarantowana pewność prawa.

3.9 W zaleceniu i dokumentach roboczych towarzyszących komunikatowi ujęto najważniejsze dziedziny, w których ma znaleźć zastosowanie „nowa logika” inwestycji społecznych. Komisja powinna teraz rozpocząć dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu omówienia, jak w praktyce zastosować nową logikę inwestycji społecznych w tych najważniejszych dziedzinach. Powinna także przedstawić plan wdrażania komunikatu, który powinien zawierać wytyczne działania pomocne państwom członkowskim.

3.10 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja Europejska wyraźnie uznała istotną rolę gospodarki społecznej, przedsiębiorstw społecznych i społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu pakietu⁽⁴⁾. Oprócz tego, że zapewniają one doświadczenie i dodatkowe zasoby, często mają bezpośredni udział w realizacji celów politycznych, przekładając je na konkretne działania, np. świadczenie usług socjalnych. Aby wesprzeć je w tych zadaniach, trzeba poprawić i uprościć udostępnianie środków publicznych i kapitału prywatnego. Z zadowoleniem należy przyjąć propozycje uwzględnienia celów tematycznych dotyczących inwestycji społecznych oraz linii finansowania inwestycji w ramach unijnej polityki spójności na lata 2014–2020. Trzeba je uwzględnić w rozmowach prowadzonych na temat programów między władzami krajowymi a Komisją Europejską, z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

3.11 Zdaniem Komisji innowacje są istotnym elementem strategii w zakresie inwestycji społecznych, ponieważ polityka społeczna musi być ciągle dostosowywana do nowych wyzwań. Prywatne przedsiębiorstwa wspierane zamówieniami publicznymi odgrywają zatem ważną rolę jako alternatywa dla sektora publicznego i jego uzupełnienie.

3.12 Zdaniem Komisji państwa członkowskie powinny szerzej wykorzystywać innowacyjne sposoby finansowania, np. udział sektora prywatnego lub obligacje w dziedzinie inwestycji społecznych, które mogłyby doprowadzić do oszczędności budżetowych⁽⁵⁾. Na temat tych obligacji panują jednak bardzo kontrowersyjne opinie i konieczne jest przeprowadzenie dalszych badań na temat ich skutków. Ponadto należałoby opisać bardziej szczegółowo dziedziny, w których potencjalnie byłoby możliwe „innowacyjne finansowanie”. EKES podkreśla,

że instrumenty te w żadnym razie nie mogą prowadzić do komercjalizacji polityki społecznej. Państwo nie może unikać odpowiedzialności społeczno-politycznej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W nadchodzących latach należy niestety – m.in. na skutek pakietów konsolidacyjnych przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich – spodziewać się dalszego pogarszania się sytuacji gospodarczej i społecznej oraz spowolnienia rozwoju gospodarczego. Należy zatem stymulować trwały wzrost gospodarczy poprzez zwiększanie popytu (wewnętrznego), np. dzięki lepszej integracji kobiet na rynku pracy. Kluczową rolę odgrywa tu także wzrost usług społecznych i gospodarki społecznej, które wykazały się odpornością w trudnych czasach kryzysu.

4.2 Pakiet dotyczący inwestycji społecznych może w istotnym stopniu przyczynić się do tego. Rozwój usług społecznych przynosi większe rezultaty w zakresie zatrudnienia niż jakakolwiek inna forma wykorzystania środków publicznych. Ponadto inwestycje w usługi społeczne są potrzebne do pokrycia rosnącego popytu i coraz większych potrzeb społecznych. Cele strategii „Europa 2020” w dziedzinie zatrudnienia zakładają, oprócz walki z bezrobociem (i bezrobociem młodzieży) oraz lepszej integracji osób starszych na rynku pracy, przede wszystkim zwiększenie zatrudnienia kobiet.

4.3 Ważne jest, by uznać, że wspieranie pakietu dotyczącego inwestycji społecznych w takich dziedzinach polityki krajowej, jak włączenie społeczne, służba zdrowia i usługi socjalne, powinno obejmować także łatwo dostępne, przystępne cenowo, wysokiej jakości usługi społeczne skierowane do grup społeczeństwa znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, np. do osób niepełnosprawnych i do osób żyjących w skrajnym ubóstwie, których liczba rośnie. Usługi społeczne zwiększają ich szanse na godne życie oraz na znalezienie i utrzymanie pracy.

4.4 Szczególnie na przykładzie opieki nad dziećmi można pokazać, że właściwie ukierunkowane inwestycje umożliwiają pogodzenie postępu w sferze socjalnej i społecznej ze wzrostem konkurencyjności. Zwiększenie inwestycji w dziedzinie opieki nad dziećmi i w usługi społeczne w szerokim znaczeniu (opieka nad osobami starszymi, edukacja, opieka, usługi dla osób niepełnosprawnych, opieka i asysta domowa itp.) z jednej strony podnoszą atrakcyjność danego miejsca, a z drugiej strony w znaczący sposób przyczyniają się do wzrostu zatrudnienia kobiet i osób najbardziej oddalonych od rynku pracy, np. niepełnosprawnych, oraz w perspektywie średnio- i długoterminowej pomagają odciążyć budżet publiczny. Komisja przyznała, że istotne jest zadbanie o to, by inwestycje te były dokładnie ukierunkowane na konkretne potrzeby danej osoby, a nie na potrzeby grupy, tak aby zapewnić indywidualne wsparcie

⁽⁴⁾ COM(2013) 83 final, s. 5.

⁽⁵⁾ COM(2013) 83 final, ss. 6–7.

i osiągnąć jak najlepsze rezultaty⁽⁶⁾. EKES uważa ponadto, że konieczne jest zapobieganie wszelkiego rodzaju problemom społecznym, niezależnie od wieku narażonych na nie grup. Zapobieganie powinno zatem być podejściem dominującym w polityce społecznej i stosowanym nie tylko w stosunku do dzieci, ale do wszystkich grup społeczeństwa.

4.5 Kluczem do rozwiązania problemów związanych ze zmianami demograficznymi oraz do trwałej konsolidacji budżetów publicznych jest rynek pracy. Dlatego należy przyjąć z zadowoleniem postulat Komisji, by zwiększyć odsetek ludności aktywnej zawodowo, m.in. poprzez aktywną politykę rynku pracy i większe włączenie społeczne. Jeżeli istniejący potencjał zatrudnienia będzie lepiej wykorzystywany, uda się utrzymać na możliwie stałym poziomie stosunek liczby płatników składek do liczby świadczeniobiorców, mimo znacząco rosnącej liczby osób starszych⁽⁷⁾. EKES podtrzymuje jednak swój pogląd, że inwestycje społeczne muszą dotyczyć także tych grup społeczeństwa, w przypadku których korzystanie z usług społecznych nie prowadzi do aktywizacji na rynku pracy.

4.6 Jednocześnie dzięki inwestycjom społecznym i ulepszonej polityce społecznej można uzyskać ważne efekty nie tylko w dziedzinie zatrudnienia. Konsekwentne wdrażanie polityki włączenia społecznego w państwach członkowskich i konsekwentne zwalczanie ubóstwa przynoszą istotne korzyści całemu społeczeństwu i sprzyjają pokojowi społecznemu i spójności społeczeństwa.

4.7 Zarysowana w komunikacie reorientacja polityki stanowi ważny wkład w trwałą konsolidację budżetów publicznych. Wspieranie wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu i wyraźne zwiększenie wskaźników zatrudnienia do 2020 r. może oznaczać uzyskanie dodatkowego pola manewru w budżetach państw członkowskich UE 27 w wysokości nawet 1 000 mld EUR⁽⁸⁾.

4.8 Bez odpowiedzi pozostają jednak kluczowe pytania dotyczące przedstawionej w komunikacie reorientacji priorytetów politycznych i ich włączenia do europejskiego semestru. EKES przyjmuje z zadowoleniem ulepszenie monitorowania, ale jest świadomy, że w rocznej analizie wzrostu gospodarczego za 2013 r. uwzględniono jeszcze priorytety z roku ubiegłego. Silniejsze ukierunkowanie na inwestycje społeczne powinno zdaniem EKES-u zostać zawarte w zaleceniach dla poszczególnych krajów na drugą połowę roku. Należy zatem w następnej rocznej analizie wzrostu gospodarczego (na 2014 r.) wyraźnie uwzględnić inwestycje społeczne oraz włączyć problemy społeczne w zakres następnego europejskiego semestru. Ponadto w trakcie semestru należy dobitnie wyjaśnić, że

większe inwestycje społeczne pozostają w zgodzie ze „zróżnicowaną konsolidacją budżetową sprzyjającą wzrostowi”.

4.9 Zawarte w komunikacie wypowiedzi dotyczące finansowania programu intensywnych inwestycji społecznych oraz zmiany struktur podatkowych są raczej rozczarowujące i pozostają w tyle za pakietem dotyczącym zatrudnienia, w którym Komisja zaleciła oprócz odciążenia czynnika pracy także większe opodatkowanie majątku. Jednak tylko wtedy, gdy zapewnione będzie finansowanie, możliwe będzie skuteczne wcielenie w życie zapowiedzianej w pakiecie dotyczącym inwestycji społecznych reorientacji polityki.

4.10 Mimo to kwestia finansowania pakietu dotyczącego inwestycji społecznych pozostaje w dużym stopniu nierozstrzygnięta. Lepiej wykorzystywane europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (ESI), w szczególności EFS, mogą wprawdzie stanowić ważne instrumenty finansowania, ale w żadnym razie nie wystarczą do realizacji pożądanej reorientacji polityki. W związku z tym EKES powtarza swoje stanowisko, że oprócz zwiększenia efektywności i właściwego ukierunkowania wydatków publicznych niezbędne jest także poszukiwanie nowych źródeł dochodów budżetów publicznych. Należy przy tym uwzględnić możliwość opodatkowania różnych rodzajów dochodów i majątku⁽⁹⁾. Trzeba też lepiej wykorzystywać dostępne zasoby.

4.11 EKES zwraca uwagę na to, że logikę inwestycji społecznych można zastosować także dzięki zmianie i ulepszeniu tych elementów polityki, które okazały się nieskuteczne. Tutaj dodatkowe inwestycje nie są konieczne w pierwszej kolejności. EKES wzywa Komisję, by informowała o nowych społecznych strategiach politycznych, które są lepsze dla konsumentów końcowych i których koszty są porównywalne lub niższe, i aby lepiej te strategie wyjaśniała.

4.12 EKES już od dłuższego czasu opowiada się za tym, by nie tylko zwracać uwagę na wydatki, ale także zwiększyć dochody publiczne, na przykład poprzez zmianę i poszerzenie podstaw opodatkowania, pobieranie podatku od transakcji finansowych, likwidację rajów podatkowych, ukrócenie szkodliwej konkurencji podatkowej oraz walkę z oszustwami podatkowymi⁽¹⁰⁾. Zwłaszcza w świetle pakietu dotyczącego inwestycji społecznych i powiązanych w nim wyzwań EKES jeszcze raz z naciskiem zwraca uwagę na te wymogi oraz na konieczność istnienia europejskiego programu naprawy gospodarczej i inwestycji, na który przeznaczono by budżet w wysokości 2 % PKB⁽¹¹⁾. Przedłożony pakiet to wprawdzie krok we właściwym kierunku, ale brakuje w nim propozycji dotyczących swego rodzaju paktu na rzecz inwestycji społecznych, które pozwoliłyby nie poprzestać na zamiarach, ale także w praktyce wdrożyć nowo ukierunkowane strategie polityczne.

⁽⁶⁾ COM(2013) 83 final, s. 8.

⁽⁷⁾ COM(2012) 55 final, biała księga Komisji „Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur”, s. 6.

⁽⁸⁾ Por. EPC Issue Paper nr 72, listopad 2012 r., „1 000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficits”.

⁽⁹⁾ Zob. Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 94–101, pkt 4.3, oraz Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 70–75, pkt 3.4.2.

⁽¹⁰⁾ Zob. Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 23–28, pkt 6.1.3.1.

⁽¹¹⁾ Zob. Dz.U. C 133 z 9.5.2013, ss. 77–80.

4.13 Oprócz wymogu większego zaangażowania przez państwa członkowskie partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, który EKES zdecydowanie popiera, Komisja powinna także szybko przedstawić konkretne propozycje dotyczące większego i stałego uczestnictwa tych podmiotów w procesie koordynacji europejskiego semestru. Dotyczy to przede wszystkim silniejszego ukierunkowania na inwestycje społeczne i aktywne włączenie społeczne. Zaangażowanie to powinno mieć podstawowe znaczenie i umożliwić rzeczywisty wpływ na kształtowanie polityki.

Bruksela, 22 maja 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 utworzenia systemu wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej

COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w związku ze stosowaniem systemu wjazdu/wyjazdu (EES) oraz programu rejestrowania podróży (RTP)

COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia programu rejestrowania podróży

COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)

(2013/C 271/18)

Sprawozdawca generalny: **Cristian PÎRVULESCU**

Parlament Europejski, w dniach 14 marca i 16 kwietnia 2013 r., oraz Rada, w dniu 27 marca 2013 r., działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia systemu wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej

COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w związku ze stosowaniem systemu wjazdu/wyjazdu (EES) oraz programu rejestrowania podróży (RTP)

COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia programu rejestrowania podróży

COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD).

Dnia 19 marca 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 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Cristiana PÎRVULESCU na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 125 do 4 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Wniosek ustawodawczy jest częścią pakietu „Kontrola granic nowej generacji”, który jest strategiczną inicjatywą w ramach programu prac Komisji na 2012 r. Według Komisji Europejskiej pakiet ten „odpowiada na dwa ważne i powiązane ze sobą wyzwania: w jaki sposób skutecznie monitorować przepływy podróży i przemieszczanie się obywateli państw trzecich na zewnętrznej granicy całej strefy Schengen oraz jak zapewnić, by przekraczanie granicy było szybkie i proste dla coraz większej liczby osób regularnie podróżujących, którzy stanowią znaczną większość osób przekraczających granice”.

1.2 W swoim komunikacie „Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej”

z 13 lutego 2008 r. Komisja zaproponowała ustanowienie systemu wjazdu/wyjazdu (EES).

1.3 Propozycja ta została poparta w przyjętym przez Radę Europejską w grudniu 2009 r. programie sztokholmskim, w którym potwierdzono, że system wjazdu/wyjazdu (EES) może pozwolić państwom członkowskim na skuteczną wymianę danych przy jednoczesnym zagwarantowaniu ochrony danych osobowych.

1.4 W konkluzjach Rady Europejskiej z 23–24 czerwca 2011 r. wezwano do przyspieszenia prac nad „inteligentnymi granicami”. W odpowiedzi Komisja przyjęła 25 października 2011 r. nowy komunikat dotyczący różnych wariantów i działań na przyszłość.

1.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął szereg opinii związanych z wdrażaniem tych dwóch komplementarnych systemów⁽¹⁾. W odnośnych opiniach podkreślono wartość dodaną związaną z podjęciem przez UE zobowiązań i przyjęciem instrumentów służących sprostaniu wyzwaniom wynikającym z coraz większej mobilności transgranicznej. UE ma do odegrania ważną i odpowiedzialną rolę w zapewnieniu koordynacji między państwami członkowskimi w tej dziedzinie. W obliczu niedawnych wyzwań związanych z mobilnością i migracją, EKES opowiedział się za zasadami proporcjonalności i efektywności. Wskazał także na kluczowe znaczenie zapewnienia ochrony praw podstawowych przy opracowywaniu oraz realizacji strategii i programów.

2. Uwagi ogólne

2.1 Ze względu na spodziewany wzrost mobilności transgranicznej w UE należy przyspieszyć wysiłki na rzecz budowy wiarygodnych i skutecznych systemów zarządzania granicami i ich kontroli.

2.2 EKES pozytywnie odnosi się do podejścia przyjętego w pakiecie dotyczącym „inteligentnych granic”, które ma na celu zachowanie równowagi między potrzebą zachęcania do mobilności a koniecznością rozproszenia obaw o bezpieczeństwo, które wydają się powszechniejsze w UE w ostatnich latach.

2.3 EKES uznaje wartość dodaną zaangażowania, zarządzania i inwestycji na szczeblu UE oraz wyraża nadzieję, że państwa członkowskie będą koordynować swoje wysiłki, by zapewnić skuteczną realizację przewidzianych programów.

2.4 EKES pragnie podkreślić, że tożsamość Unii Europejskiej wiąże się bezpośrednio i pośrednio z otwartością i wzajemnym powiązaniem nie tylko w obrębie UE, lecz także poza jej granicami. UE jest tętniącym życiem obszarem kulturalnym, społecznym, politycznym i gospodarczym, zaś mobilność transgraniczna jest kluczowa w utrzymaniu jej pozycji na arenie światowej. Z myślą o tym instytucje UE i państwa członkowskie powinny zapewnić, by nowe systemy nie wpływały negatywnie na podróże i chęć do podróżowania obywateli państw trzecich do UE.

2.5 Podobnie, szczególną uwagę należy poświęcić postrzeganiu tych dwóch systemów i ich funkcjonowania przez społeczeństwo, a ich zasady należy odpowiednio wyjaśniać obywatelom państw trzecich. UE i państwa członkowskie powinny nawiązać kontakty z władzami państw trzecich, aby zapewnić przyszłym podróżującym dostęp do informacji i wsparcia, zwłaszcza w odniesieniu do ich praw. Pakiet wymaga odpowiednio finansowanej polityki komunikacji.

2.6 EKES zachęca wszystkie zainteresowane podmioty i instytucje do uwzględniania praw człowieka, w miarę dalszego rozwoju i wdrażania obu systemów. Pomimo raczej technicznego charakteru tych systemów, mają one znaczący wpływ na podstawowe prawa i swobody jednostek / wszystkich obywateli państw trzecich przybywających do UE. EKES cieszy się, że poświęcono uwagę kwestii ochrony danych i prywatności i ma nadzieję, że ochrona wszystkich stosownych praw podstawowych również zostanie wzięta pod uwagę i odpowiednio monitorowana.

2.7 EKES zwraca uwagę na znaczne różnice w strukturach instytucjonalnych i możliwościach poszczególnych państw członkowskich; niektóre z nich wdrażają swoje własne wersje obu systemów. Transformacja na taką skalę, obejmująca znaczną liczbę instytucji i osób, to wyzwanie, o ile nie ryzyko. Zaangażowane w nią instytucje powinny zadbać o to, by przekształcenia nie miały negatywnego wpływu na pasażerów.

2.8 W świetle wcześniejszych doświadczeń EKES pragnie też zwrócić uwagę na problem kosztów i ich szacowania. Tego rodzaju systemy są szczególnie kosztowne, musimy więc zapewnić proporcjonalność i efektywność tych wydatków. Ponadto wstępne oszacowania powinny być w miarę możliwości jak najbardziej dokładne.

2.9 EKES pragnie zachęcić do dalszej refleksji nad typologią pasażerów, która jest kluczowym elementem programu polityki dotyczącej „inteligentnych granic”. W praktyce może to doprowadzić niemal do dyskryminacji. Dostęp do programu rejestrowania podróży (RTP) będzie zależał od statusu, dochodu, umiejętności językowych i wykształcenia. Związane z tym ryzyko można złagodzić, jeśli właściwe władze przyjąłby szersze podejście do typów akceptowanej działalności i przynależności organizacyjnej przyszłych podróży.

2.10 EKES zwraca uwagę na brak odpowiednich i konkretnych danych dotyczących mobilności. Oprócz braku dokładnych danych dotyczących podróży przybywających na krótkoterminowy pobyt, którzy następnie nadmiernie go przedłużają, brakuje też danych jakościowych, które mogłyby pomóc w zrozumieniu tego zjawiska. Polityka ta nie powinna opierać się jedynie na danych ilościowych, które zostaną zebrane po uruchomieniu systemów. Potrzeba więcej środków, aby przeanalizować korzystanie z obecnego systemu oraz związane z nim nadużycia.

2.11 EKES zachęca UE i państwa członkowskie do poświęcenia odpowiedniej uwagi szkoleniom personelu mającego bezpośredni kontakt z podróżnymi, w szczególności urzędników konsularnych i pracowników straży granicznej. Osoby te powinny być bardzo dobrze przeszkolone i zdolne do udzielenia pomocy podróżnym przechodzącym przez procedury trudne pod względem technicznym i psychologicznym.

⁽¹⁾ Dz.U. C 88, 11.4.2006, s. 37–40, Dz.U. C 128, 18.5.2010, s. 29–35, Dz.U. C 128, 18.5.2010, s. 80–88, Dz.U. C 44, 11.2.2011, s. 162–166, Dz.U. C 376, 22.12.2011, s. 74–80, Dz.U. C 299, 4.10.2012, s. 108–114.

2.12 Choć EKES uznaje korzyści płynące z gromadzenia danych biometrycznych, to wskazuje jednak na wpływ pobierania odcisków palców na osoby podróżujące regularnie bądź nieregularnie. Wpływ psychologiczny obniża ich motywację do podróżowania, a nawet ogólnie negatywnie odbija się na stosunku danej osoby do społeczeństwa przyjmującego. Ponadto pobieranie odcisków palców jest tradycyjnie kojarzone z działalnością przestępczą i procedurami policyjnymi. EKES wzywa do głębszego zastanowienia się nad gromadzeniem danych biometrycznych w ramach obu programów oraz nad sposobami ograniczenia negatywnych skutków tego działania.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES uważa, że należy zapewnić skuteczność prawa do informacji, zwłaszcza jeśli chodzi o wykorzystywanie danych osobowych. Obywatele państw trzecich muszą być świadomi swoich praw. W niektórych sytuacjach bariery językowe mogą stanowić przeszkodę w skutecznym korzystaniu z tego prawa. Obecne i przyszłe bazy danych w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych powinny automatycznie zapewniać niedyskryminację, co powinno być ściśle powiązane z zapewnieniem utrzymania zasad ochrony danych (prawa do informacji, prawa do skutecznego środka prawnego oraz osobistej zgody na przetwarzanie danych) wobec obywateli państw trzecich, ze szczególnym naciskiem na mniej uprzywilejowane kategorie tych obywateli jako osób, których dane dotyczą.

3.2 Zdaniem EKES-u konieczny jest bardziej szczegółowy obraz sytuacji dotyczącej baz danych w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a także programów informacyjnych. Komisja Europejska powinna regularnie, w miarę możliwości co roku, przedstawiać skonsolidowane sprawozdanie monitorujące z działania wszystkich programów obejmujących wymianę danych i informacji w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, ze wskazaniem na rodzaj informacji i cel ich wymiany.

3.3 UE powinna zachęcać rządy krajowe do odpowiedniego wspierania instytucji wyznaczonych do monitorowania systemu wjazdu/wyjazdu i nadzoru nad nim.

3.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje stopniowe przechodzenie od przyznawania dostępu do RTP w oparciu o kraj do podejścia indywidualnego. Zaleca traktowanie rozmowy z osobą składającą wniosek jako zasady, szczególnie w sytuacjach wymagających dalszych wyjaśnień. EKES zwraca także uwagę na zasadność tworzenia profili (automatyczny proces decyzyjny) oraz zbierania danych związanych z bazami w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz inteligentnych granic. Uważa, że potencjalne wykorzystanie informacji dotyczących rasy, pochodzenia etnicznego lub innych wrażliwych danych jako podstawy do inwigilacji w oparciu o dane

osobowe („dataveillance”) trudno pogodzić z zasadami niedyskryminacji, prawodawstwem wtórnym oraz zobowiązaniami w zakresie praw podstawowych.

3.5 EKES wzywa do przyjęcia szerszej definicji osób często podróżujących, obejmującej wszelką działalność kulturalną, gospodarczą i społeczną. Zachęca państwa członkowskie do uwzględnienia pełnej różnorodności życia społecznego. Należy unikać preferencyjnego traktowania jakiegokolwiek kategorii społeczno-zawodowej.

3.6 Obywatele państw trzecich mogą zwrócić się o rejestrację w RTP w konsulatach, wspólnych ośrodkach przyjmowania wniosków lub na każdym przejściu granicznym. Jest to pomocne dla zgłaszających wnioski, lecz stanowi wyzwanie z punktu widzenia zarządzania. Wszyscy pracownicy powinni być informowani i odpowiednio przeszkoleni w zakresie działania systemu.

3.7 Zdaniem EKES-u procedura dostarczania dowodu na pokrycie kosztów pobytu i/lub na zakwaterowanie może być kłopotliwa. Jeśli zostanie ona utrzymana, powinna przynajmniej mieć minimalny i standardowy format w całej UE. W ten sposób państwa członkowskie nie będą stosowały tej procedury w celach odstraszących.

3.8 Zasadniczo, wydawanie dokumentów uzupełniających niezbędnych do zgłoszenia wniosku RTP nie powinno pociągać za sobą niepotrzebnych i nadmiernych kosztów dla zgłaszającego i zainteresowanych organizacji. Koszty ponoszone przez osoby indywidualne i organizacje należy obliczyć w ramach oceny śródkresowej.

3.9 Jeżeli chodzi o termin podejmowania decyzji przez właściwe władze, zaleca się ustanowienie maksymalnego okresu 25 dni, jednocześnie zachęcając władze do możliwie jak najszybszego rozpatrywania tych spraw.

3.10 Należy sprecyzować kryteria odrzucenia wniosku RTP. Nie jest jasne, na jakiej podstawie ocenia się poziom zagrożenia dla polityki publicznej, bezpieczeństwa wewnętrznego i zdrowia publicznego. Otwiera to drogę dla arbitralnych decyzji. Oceny tej dokonują tysiące osób z różnych środowisk, o różnych poziomach przeszkolenia i informacji na temat podróżnego, jego działalności i kraju pochodzenia. Ponadto wątpliwa jest zasadność wskazania zagrożenia dla stosunków międzynarodowych danego państwa członkowskiego jako powodu do odrzucenia wniosku.

3.11 Bardzo ważne jest, aby w przypadku odrzucenia wniosku (wniosek niemożliwy do przyjęcia/wniosek odrzucony) realna była możliwość złożenia odwołania. EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie do pomocy osobom, które pragną skorzystać z prawa do odwołania.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zmiany wniosku Komisji COM(2011) 607 final/2 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006

COM(2013) 145 final – 2011/0268 (COD)

oraz wniosku dotyczącego zmiany wniosku Komisji COM(2012) 496 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

COM(2013) 146 final – 2011/0276 (COD)

(2013/C 271/19)

Sprawozdawca generalny: **Mário SOARES**

Dnia 25 marca 2013 r. Rada, działając na podstawie art. 164 i 177 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego zmiany wniosku Komisji COM(2011) 607 final/2 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006

COM(2013) 145 final – 2011/0268 (COD)

oraz

wniosku dotyczącego zmiany wniosku Komisji COM(2012) 496 final dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

COM(2013) 146 final – 2011/0276 (COD).

Dnia 16 kwietnia 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 490. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja 2013 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Mário SOARESA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 135 do 3 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Mimo zastrzeżeń Komitetu dotyczących wielkości finansowania i sposobu jego zapewnienia dla Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i Gwarancji dla młodzieży, EKES zgadza się z Komisją co do konieczności zmiany, zgodnie z proponowanym wnioskiem, rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczących Europejskiego Funduszu Społecznego i funduszy strukturalnych.

1.2 EKES wskazuje, iż uzgadniana obecnie polityka powinna przyczynić się do wzrostu i tworzenia stabilnych

miejsc pracy wysokiej jakości oraz wzmocnienia spójności społecznej.

1.3 EKES wyraża ubolewanie, że finansowanie Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych nie wynika ze wzmocnienia środków unijnych, lecz z wydzielenia kwot z ogólnego budżetu na spójność, który już obecnie jest niższy niż w okresie 2007–2013.

1.4 EKES jest przekonany, że przyznana kwota 6 mld EUR jest niewystarczająca w obliczu wagi problemu i pilnej konieczności przewyżczenia go.

1.5 Dopóki kryzys się nie skończy i nie rozpocznie się tworzenie zatrudnienia, EKES proponuje bądź większą elastyczność w ustalaniu odsetka młodych bezrobotnych mających dostęp do przyznanych funduszy, tak by można było oceniać rozwój sytuacji w zakresie bezrobocia wśród młodzieży, bądź też ustalenie tego odsetka na poziomie 20 %.

1.6 EKES zaleca podniesienie limitu wiekowego dostępu do Gwarancji dla młodzieży do 30 lat, zwłaszcza w krajach, w których występuje wyższa stopa bezrobocia wśród młodzieży.

1.7 Wreszcie, EKES wzywa państwa członkowskie, by nie ograniczały swoich zobowiązań finansowych dotyczących wspierania zatrudnienia młodych ludzi z funduszy określonych we wniosku dotyczącym wieloletnich ram finansowych i by przyjęły sugestię Komisji dotyczącą wykorzystania dodatkowych zasobów w celu likwidacji problemu, który stawia pod znakiem zapytania przyszłość całego pokolenia młodych Europejczyków.

2. Główne elementy wniosku Komisji

2.1 W nawiązaniu do decyzji Rady Europejskiej z 28 lutego 2013 r. dotyczącej utworzenia nowej Gwarancji dla młodzieży Komisja przedstawiła dwa wnioski: jeden z nich zmienia wniosek Komisji COM(2011) 607 final/2 dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (COM(2013) 145 final), natomiast drugi zmienia wniosek Komisji COM(2012) 496 final dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące różnych funduszy oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (COM(2013) 146 final).

2.2 Wnioski te mają na celu zapewnienie finansowania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, w ramach Gwarancji dla młodzieży, która przewiduje zapewnienie wszystkim młodym osobom do 25 roku życia wartościowej oferty pracy lub kształcenia ustawicznego bądź praktyki zawodowej w ciągu czterech miesięcy od ukończenia studiów lub uzyskania statusu bezrobotnego.

2.3 Całkowite finansowanie przewidziane na okres 2014–2020 wynosi 6 mld EUR, z czego 3 mld będzie stanowiło inwestycję z Europejskiego Funduszu Społecznego, zaś 3 mld EUR będzie elementem specjalnej dotacji przeznaczonej na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w ramach poddziału 1b: „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”.

2.4 Przewidziane środki przeznaczone zostaną na regiony NUTS 2, w których w 2012 r. odnotowano stopę bezrobocia wśród młodzieży (w wieku 15–25 lat) powyżej 25 %.

3. Uwagi ogólne

3.1 Dramatyczna sytuacja związana z bezrobociem wśród młodzieży, które obserwuje się w różnych państwach

członkowskich, uzasadnia w dużej mierze inicjatywę ustanowioną przez Radę 28 lutego 2013 r. dotyczącą utworzenia Gwarancji dla młodzieży, o którą wielokrotnie i na różne sposoby apelowali partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

3.2 Według Komisji Europejskiej w UE jest 7,5 mln tzw. młodzieży NEET⁽¹⁾, czyli 12,9 % młodych Europejczyków w wieku od 15 do 24 lat. Wiele z tych osób nie ukończyło szkoły średniej lub przedwcześnie porzuciło naukę, wiele z nich to imigranci lub osoby należące do najmniej uprzywilejowanych grup społecznych. Jednakże w niektórych krajach można zauważyć pogorszenie sytuacji młodych ludzi pochodzących z klasy średniej (nowi biedacy), którzy jeszcze nie ukończyli studiów lub są zagrożeni rezygnacją z nauki.

3.3 W swych wcześniejszych opiniach EKES wskazał na katastrofalne dane dotyczące bezrobocia wśród młodzieży i wezwał wszystkie zainteresowane strony do przyjęcia pilnych, skutecznych i zdecydowanych środków, aby zlikwidować to błędne koło, które naraża na szwank przyszłość całego pokolenia⁽²⁾. Jest to nie tylko konkretny problem dla dotkniętych nim osób, lecz także zagrożenie dla spójności społecznej w UE, które z czasem może mieć negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i konkurencyjność w Europie.

3.4 EKES uważa, że prowadzona obecnie polityka powinna przyczynić się do ożywienia wzrostu i tworzenia stabilnych miejsc pracy wysokiej jakości, z zachowaniem gwarancji i ochrony, które historycznie przyczyniły się do budowy europejskiego modelu społecznego oraz spójności społecznej. Jednocześnie ponownie podkreśla znaczenie pełnego udziału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w planowaniu, realizacji i monitorowaniu tej polityki.

3.5 W praktyce Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, będąca częścią Gwarancji dla młodzieży, odniesie sukces tylko pod warunkiem istnienia odpowiednich bodźców w dziedzinie „popytu na rynku pracy” (lub też pod warunkiem występowania wzrostu gospodarczego). Ponadto edukacja, praktyki zawodowe i podnoszenie kwalifikacji milionów młodych osób przy niewielkich perspektywach integracji na rynku pracy niosą ze sobą ogromne ryzyko.

3.6 EKES z niepokojem odnotowuje, że Rada Europejska zasadniczo postrzega trudności gospodarcze Europy jako problem konsolidacji budżetowej i nie próbuje nawet obliczyć kosztów utraconych możliwości lub negatywnych skutków w dłuższej perspektywie, takich jak masowe bezrobocie wśród młodzieży, rozczarowanie i desperacja⁽³⁾.

(1) NEET: określenie to odnosi się do młodzieży, która nie uczy się ani nie pracuje i ma niski poziom wykształcenia bądź przeszkolenia.

(2) Zob. szczególnie: opinia EKES-u w sprawie pakietu na rzecz zatrudnienia młodzieży/wprowadzania młodzieży na rynek pracy, Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 67-72.

(3) Koszt braku integracji młodych ludzi na rynku pracy, ze względu na nadmierne świadczenia społeczne lub nieściągalność podatków, przekracza 150 mld EUR.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Ponieważ zmiany rozporządzeń przedstawione przez Komisję mają na celu dostosowanie obecnego rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego oraz bardziej ogólnego rozporządzenia w sprawie poszczególnych funduszy europejskich do decyzji Rady Europejskiej z 7–8 lutego, poniższe uwagi nie odnoszą się do wniosku Komisji, lecz do założeń określonych przez Radę.

4.2 W kontekście aktualnego kryzysu EKES ubolewa, że Rada zaproponowała budżet UE na okres 2014–2020 w wysokości niższej niż w poprzednim okresie, co negatywnie wpłynie na wielkość środków niezbędnych do sprostania obecnej sytuacji.

4.3 Na podstawie tej decyzji finansowanie proponowane na walkę z bezrobociem wśród młodzieży nie będzie pochodziło ze zwiększenia budżetu, lecz z odliczenia kwot przeznaczonych na inne dziedziny – 3 mld z Europejskiego Funduszu Społecznego i 3 mld z polityki spójności.

4.4 Podobnie, całkowita przyznana kwota w wysokości 6 mld EUR na przestrzeni siedmiu lat jest wyraźnie niewystarczająca ⁽⁴⁾.

4.5 Przyjęcie roku 2012 jako punktu odniesienia do ustalenia stopy bezrobocia wśród młodzieży (25 %) uprawniającej

do korzystania z przyznanych już funduszy nie uwzględnia ani ewolucji kryzysu, ani aktualnej recesji i może powodować zaniedbanie dramatycznej sytuacji występującej w tym okresie. Zdaniem EKES-u należy więc zapewnić większą elastyczność, aby umożliwić ocenę rozwoju sytuacji w zakresie bezrobocia wśród młodzieży lub, zapobiegawczo, obniżyć ten odsetek do 20 %.

4.6 Ponadto EKES zaleca podniesienie limitu wieku uprawniającego do skorzystania z Gwarancji dla młodzieży do 30 lat, aby umożliwić dostęp do niej także osobom, które później kończą studia lub znajdują się w okresie przejściowym między kształceniem a podjęciem zatrudnienia. Taka sytuacja ma szczególne znaczenie dla krajów, w których występuje wysoka stopa bezrobocia wśród młodzieży.

4.7 EKES popiera decyzję dotyczącą wyłączenia państw członkowskich ze współfinansowania specjalnej dotacji na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, a także wyłączenia środków na tę inicjatywę z rezerwy na wykonanie wynoszącej 5 %.

4.8 Wreszcie EKES potwierdza, że mimo powyższych uwag inicjatywę tę należy poprzeć i wzywa do przekształcenia jej w środek strukturalny w ramach aktywnej polityki zatrudnienia, bez ograniczania jej do instrumentu służącego sprostaniu obecnemu kryzysowi gospodarczemu ⁽⁵⁾.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Według MOP, która przyjęła tę inicjatywę przychylnie, lecz ostrożnie, niezbędne środki finansowe pozwalające oczekiwać znaczących zmian sytuacji powinny wynieść ok. 21 mld EUR.

⁽⁵⁾ Zgodnie z opinią EKES-u w sprawie pakietu na rzecz zatrudnienia młodzieży/wprowadzania młodzieży na rynek pracy, Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 67-72. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia młodzieży musi być powiązana z semestrem europejskim.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „CARS 2020: Plan działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu motoryzacyjnego w Europie”

COM(2012) 636 final

(2013/C 271/20)

Sprawozdawca: **Virgilio RANOCCHIARI**

Współsprawozdawca: **Monika HRUŠECKÁ**

Dnia 8 listopada 2012 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 „CARS 2020: Plan działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu motoryzacyjnego w Europie”

COM(2012) 636 final.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 marca 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z uznaniem wysiłki Komisji Europejskiej, a zwłaszcza jej wiceprzewodniczącego i komisarza ds. przemysłu Antonia TAJANIEGO, który postanowił ocenić stan przemysłu motoryzacyjnego, wysłuchując opinii wszystkich zainteresowanych stron reprezentowanych w grupie wysokiego szczebla CARS 21, a następnie na podstawie wyników tej oceny podjął decyzję w sprawie planu działania, by zaradzić trudnej sytuacji w tym sektorze i ułatwić jego naprawę.

1.2 Plan działania zawarty w komunikacie „CARS 2020” obejmuje refleksję i zalecenia, z którymi można się w pełni zgodzić w odniesieniu do przynajmniej trzech (spośród przedstawionych w nim czterech) filarów: udział w finansowaniu badań, inteligentne regulacje pozwalające na rzeczywisty wpływ na koszty oraz postępujące umiędzynarodowienie tego sektora. Jeśli chodzi o czwarty filar, to EKES popiera sugestie Komisji dotyczące przewidywania zmian, natomiast nadal ma pewne wątpliwości co do procesu restrukturyzacji.

1.3 Jest to ambitna strategia, w której dąży się do równowagi między przeciwdziałaniem zmianom klimatu a rosnącą potrzebą konkurencyjności; innymi słowy do tego, by samochody były coraz bardziej konkurencyjne i zrównoważone, a także do tego, by skutecznie stawiać czoła coraz agresywniejszej konkurencji zewnętrznej i wewnętrznej, przy czym należy zapewnić społecznie akceptowalny sposób realizacji owych przekształceń.

1.4 Aby osiągnąć ten cel, trzeba prowadzić wspólną politykę gospodarczą i handlową, z wykorzystaniem wszystkich dostępnych środków na szczeblu europejskim, by jak najszybciej podjąć zalecane działania i wyjść poza podziały, które dotąd nie pozwalały szybko i w skoordynowany sposób reagować na kryzys oraz dokonać w razie potrzeby przeglądu pewnych wytycznych, a nawet decyzji, które mogłyby stanąć na przeszkodzie realizacji planu i naprawie gospodarczej sektora.

1.5 Głównym problemem, wynikającym z obecnej sytuacji, jest ograniczona dostępność funduszy na wsparcie znacznych inwestycji, które zarówno producenci, jak i ich dostawcy części będą musieli poczynić w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji, by osiągnąć cele wyznaczone przez Komisję na najbliższe lata. Wspomniany problem jest jeszcze poważniejszy w wypadku MŚP i związanych z nimi innych, często zależnych od nich przedsiębiorstw działających w tym sektorze.

1.6 EKES zgadza się z decyzją Komisji, by unikać stosowania zachęt dla wybranych konkretnych technologii z wyłączeniem wszystkich innych. Decyzja ta może jednak prowadzić do sytuacji, w której zachęty krótko- i średnioterminowe (np. dotyczące metanu, gazu skroplonego (LPG) czy najnowszych generacji wysoko wydajnych silników) stanowiłyby w średnim i długim okresie przeszkodę w rozwoju, np. pojazdów elektrycznych lub napędzanych wodorem.

1.7 Jeśli chodzi o przepisy dotyczące emisji CO₂, EKES uważa, że tylko podejście oparte na ocenie całego „cyklu życia” (*life cycle assessment* – LCA) może przyczynić się do ograniczenia całkowitego wpływu pojazdów na środowisko naturalne.

1.8 W komunikacie przypomina się, że stoimy wobec głębokiego procesu przemiany europejskiego przemysłu motoryzacyjnego (z możliwością zamknięcia zakładów) i że będzie to miało skutki dla zatrudnienia, jednak nie przeanalizowano w nim szczegółowo podstawowego zjawiska, jakim jest w Europie strukturalna nadwyżka zdolności produkcyjnych. Choć dokładne dane na ten temat nie są dostępne, szacunki w analizach sektora mówią o istnieniu nadmiernych zdolności produkcyjnych rzędu trzech do pięciu milionów aut. EKES zwraca się do Komisji o szybkie przeprowadzenie dokładniejszych badań, by uzyskać bardziej precyzyjne dane dotyczące zatrudnienia i nadmiernych zdolności produkcyjnych oraz kosztów ewentualnego niewykorzystania zdolności produkcyjnych.

1.9 W związku z tym zbyt fatalistyczne wydaje się stanowisko Komisji, która pragnie odgrywać drugoplanową rolę wobec przedsiębiorstw, państw i regionów. Należy pamiętać, że brak wspólnego rozwiązania problemu może osłabić dążenie do innego celu omawianego dokumentu, jakim jest *poprawa konkurencyjności na rynkach światowych*. A zatem, zdaniem EKES-u, kwestii nadwyżek zdolności produkcyjnych nie można rozwiązać w rozproszeniu, ale potrzebna jest koordynacja całego procesu.

1.10 EKES, ubolewając nad tym, że wspomniany aspekt o ogromnym znaczeniu społecznym nie został odpowiednio ujęty w planie działania, wzywa Komisję Europejską do zajęcia się nim i wykorzystania w tym celu prawa inicjatywy, opracowania wytycznych i zebrania sprawdzonych rozwiązań, które w przeszłości pomogły uniknąć zwolnień. Komisja może – i zdaniem EKES-u powinna – biorąc pod uwagę pilny charakter sprawy, podjąć się koordynacji, a ostatecznie udzielać finansowego wsparcia szeroko zakrojonej operacji restrukturyzacyjnej, która, o ile nie zostanie właściwie przeprowadzona, może przynieść destabilizujące skutki w wielu regionach europejskich i znacznie wpłynąć na zatrudnienie w tym sektorze. EKES zdecydowanie zaleca ściśle zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych we wszelkie plany restrukturyzacji.

1.11 Aby operacja ta powiodła się, umożliwiając zachowanie bazy produkcyjnej w Europie, konieczne jest wzmocnienie otwartego i konstruktywnego dialogu społecznego. Tylko w ten sposób zapewniona zostanie odpowiednia równowaga między poszczególnymi składnikami planu działania, dzięki priorytetowemu traktowaniu kapitału ludzkiego, czyli zarówno przekwalifikowaniu pracowników, jak i zarządzaniu nadwyżkami, kiedy likwidacja stanowisk pracy okaże się nieunikniona. Dotyczy to również powiązanych sektorów, które borykają się z takimi samymi poważnymi problemami.

1.12 W perspektywie krótkoterminowej konieczne wydaje się określenie europejskich ram społecznych środków pomocowych, aby uniknąć zniekształcenia rynku pracy w UE i wyciągnąć wnioski z kryzysu w latach 2008–2009. W tym przejściowym okresie kluczową rolę odgrywać będą partnerzy społeczni.

1.13 Podsumowując, EKES uważa, że Unia Europejska powinna wzmocnić całą swą politykę przemysłową, zwłaszcza

w odniesieniu do sektora produkcji. Celów strategii „Europa 2020” nie można osiągnąć bez silnego i konkurencyjnego aparatu produkcyjnego, który jest podstawą rozwoju gospodarczego Unii. Potrzebne są proaktywne działania wspierające innowacje i rozwój, które przekształcą dzisiejsze problemy w szansę na przyszłość. Przemysł motoryzacyjny potrzebuje polityki przemysłowej skierowanej na zrównoważony wzrost, a nie tylko na regulowanie produkcji. Konieczne są inwestycje kapitałowe, a także coraz lepiej przygotowane i wykwalifikowane zasoby ludzkie. Technologie, procesy, wzornictwo, wszystko złożyć się musi na powrót europejskiego przemysłu motoryzacyjnego na czołowe miejsce na rynkach światowych. Wobec konkurencji światowej stawiać trzeba na rozwój i innowacje. Ewentualne zamykanie zakładów nie jest z pewnością wystarczające, by rozwiązać problemy.

2. Wprowadzenie

2.1 Dla lepszego zrozumienia i oceny planu działania, do którego ma się odnieść EKES, należy prześledzić prace, które poprzedziły jego ogłoszenie, zdobyte doświadczenia i postępy poczynione od czasu pierwszej edycji CARS 21.

2.2 W styczniu 2005 r. ówczesny wiceprzewodniczący Komisji i komisarz europejski ds. przemysłu Guenter VERHEUGEN ustanowił grupę wysokiego szczebla CARS 21, której nazwa jest udanym skrótem angielskiego tytułu „Competitive Automotive Regulatory System for the 21st Century”.

2.3 Jej celem było określenie polityki, a zatem także europejskich przepisów, umożliwiających zwiększenie konkurencyjności sektora, który musi się mierzyć z coraz silniejszą konkurencją na rynku światowym. Inicjatywę tę należy uznać za niezwykle trafną ze względu na znaczenie sektora motoryzacyjnego (ang. *automotive*)⁽¹⁾, który zatrudnia ok. 12 milionów osób w Europie (w zakładach produkcyjnych w 19 państwach członkowskich), inwestuje w badania i rozwój ponad 28 mld EUR rocznie, wykazuje pozytywne saldo bilansu rzędu 90 mld EUR i generuje podatki w państwach członkowskich na sumę 430 mld EUR, co odpowiada 4 % europejskiego PKB.

2.4 Prace dotyczące CARS 21 zakończyły się w grudniu 2005 r. publikacją dokumentu zawierającego 18 zaleceń i ustalającego wytyczne, którymi Komisja miała się kierować, opracowując swe propozycje prawodawcze. Regulacje miały zagwarantować korzystne i pewne warunki dla tego sektora dzięki zasadzie „inteligentnych regulacji”, zgodnie z którą w przypadku każdego wniosku sprawdzany jest stosunek kosztów do korzyści oraz oceniany jest wpływ na daną branżę i na społeczeństwo z uwzględnieniem minimalnego czasu wymaganego przez wszelkie innowacje techniczne i celów długoterminowych oraz z udziałem wszystkich zainteresowanych stron.

2.5 W rzeczywistości nie wszystkie zalecenia były potem zgodnie stosowane przez wszystkie dyrekcje Komisji i przez inne instytucje europejskie, ale globalnie wyniki CARS 21 okazały się bardzo użyteczne nie tylko dla przemysłu, ale także dla innych zainteresowanych stron w tym sektorze.

⁽¹⁾ Termin ten obejmuje cały sektor motoryzacyjny: montaż pojazdów, dostarczanie części, dystrybucję i serwis. Produkty to: samochody, lekkie i ciężkie pojazdy dostawcze, motocykle i ogólnie pojazdy silnikowe dwu-, trój- i czterośladowe.

2.6 W 2010 r., wobec konieczności dążenia do coraz czystszych i wydajniejszych pojazdów oraz w obliczu bezprecedensowego kryzysu na rynku europejskim, wiceprzewodniczący Komisji i komisarz ds. przemysłu Antonio TAJANI słusznie stwierdził, że należy zaproponować nową edycję CARS 21 z uwzględnieniem pewnych zmian wynikających z nabytych doświadczeń.

2.7 W istocie, poprzednia edycja, choć przyjęta z zadowoleniem, była jednak krytykowana ze względu na wybór uczestników, gdyż według pewnych opinii nie obejmowała wszystkich zainteresowanych stron, lecz głównie producentów, a także i przede wszystkim pomijała wszystkich komisarzy europejskich potencjalnie związanych z polityką regulacyjną dotyczącą tego sektora.

2.8 W najnowszej edycji starano się zatem uwzględnić wszystkie zainteresowane strony zarówno ze sfery publicznej, jak i prywatnej: ośmiu komisarzy europejskich, dziewięć państw członkowskich, przedstawicieli innych instytucji UE, w tym EKES-u i Komitetu Regionów. Ze sfery prywatnej uczestniczyli, poza producentami europejskimi, także producenci części, serwisanci, przedstawiciele sektora paliw, a także związkowcy, ekolodzy oraz przedstawiciele stowarzyszeń i ruchów na rzecz nowych technologii w motoryzacji; w sumie grupa wysokiego szczebla liczyła około czterdziestu osób i korzystała z pomocy negocjatorów i ekspertów.

2.9 Pierwsze posiedzenie grupy wysokiego szczebla odbyło się w listopadzie 2010 r., a następnie doszło do szeregu spotkań, na których opracowano sprawozdanie końcowe przedyskutowane i przyjęte w czerwcu 2012 r.

2.10 Była to inicjatywa o ogromnym znaczeniu i trzeba przyznać, że Komisja, a zwłaszcza DG ds. Przedsiębiorstw koordynująca prace, zdołała profesjonalnie i skutecznie opracować dokument, który został zaakceptowany w drodze konsensusu przez wszystkich uczestników.

2.11 Do tych doświadczeń i do tego ostatniego dokumentu odnosi się – jak oświadczył wiceprzewodniczący Antonio TAJANI – komunikat dotyczący planu działania CARS 2020 będący przedmiotem niniejszej opinii EKES-u.

3. Komunikat Komisji: CARS 2020, plan działania

3.1 Plan działania przedstawiony w komunikacie opiera się na czterech głównych filarach:

- inwestycje w zaawansowane technologie i finansowanie innowacji;
 - silniejszy rynek wewnętrzny i inteligentne regulacje;
 - poprawa konkurencyjności na rynkach światowych;
 - przewidywanie przyszłych dostosowań i ograniczanie skutków społecznych restrukturyzacji w dziedzinie produkcji.
 - W obrębie każdego z tych czterech punktów przewidziano szereg inicjatyw, których realizacja będzie monitorowana dzięki utworzeniu grupy wysokiego szczebla **CARS 2020** – z udziałem tych samych uczestników, co CARS 21 – która spotykać się będzie co roku w trybie nieformalnym; jednocześnie odbywać się będą spotkania ekspertów na tematy dotyczące konkurencyjności sektora motoryzacyjnego.
- 3.2 Inwestycje w zaawansowane technologie i finansowanie innowacji
- Komisja zamierza:
- kontynuować współpracę z EBI, aby zapewnić dostępność finansowania dla przemysłu motoryzacyjnego w odniesieniu do projektów w zakresie badań i innowacji;
 - współpracować z przemysłem w celu opracowania inicjatywy europejskiej na rzecz pojazdów ekologicznych w ramach programu „**Horyzont 2020**”⁽²⁾;
 - realizować cele na 2020 r. w zakresie ograniczenia emisji CO₂ dla lekkich pojazdów dostawczych;
 - wspierać opracowywanie i wdrażanie nowego cyklu badań i procedury badania, aby mierzyć zużycie paliwa oraz emisje w sposób lepiej odzwierciedlający rzeczywiste warunki jazdy;
 - kontynuować prace w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego zgodnie z celami wskazanymi w „**kierunkach polityki na lata 2011–2020**”⁽³⁾;
 - opracować strategię w zakresie paliw alternatywnych oraz przedstawić wniosek ustawodawczy w sprawie infrastruktury ich wykorzystania.
- 3.3 Silniejszy rynek wewnętrzny i inteligentne regulacje
- Komisja zamierza:
- ustanowić dialog z zainteresowanymi stronami, by osiągnąć porozumienie co do autoregulacji dotyczącej dystrybucji pojazdów w Europie;
 - ustalić wytyczne dotyczące zachęt finansowych wprowadzanych przez państwa członkowskie na rzecz ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów;
- ⁽²⁾ „Horyzont 2020” (COM(2011) 808 final i COM(2011) 809 final, z 30 listopada 2011 r.) to ramowa propozycja dotycząca finansowania badań, rozwoju i innowacji w okresie 2014–2020 na przewidywaną sumę 80 mld EUR.
- ⁽³⁾ COM(2010) 389 final.

— potwierdzić zasadę inteligentnych regulacji, która jest jednym z najważniejszych wyników pierwszej edycji CARS 21, i która pojawia się także w nowej edycji, z uwzględnieniem w ocenie skutków wniosków legislacyjnych testu konkurencyjności;

— przeprowadzić ocenę ram homologacji typu pojazdu z włączeniem przepisów dotyczących nadzoru rynku.

3.4 Poprawa konkurencyjności na rynkach światowych

Komisja zamierza:

— ocenić skutki wszystkich umów o wolnym handlu, jak również ich skumulowany wpływ na konkurencyjność tego przemysłu;

— zreformować Porozumienia EKG ONZ ⁽⁴⁾ poprzez włączenie rynków państw trzecich;

— uzupełnić, w miarę możliwości, wielostronną współpracę regulacyjną w ramach EKG ONZ poprzez dwustronną współpracę regulacyjną przy okazji zawierania umów handlowych z krajami nienależącymi do EKG ONZ.

3.5 Przewidywanie przyszłych dostosowań i ograniczanie skutków społecznych restrukturyzacji w dziedzinie produkcji

Komisja zamierza:

— wspierać utworzenie europejskiej rady ds. umiejętności w dziedzinie motoryzacji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, w tym organizacji podmiotów świadczących usługi w zakresie kształcenia i szkolenia, w celu analizy tendencji dotyczących zatrudnienia i umiejętności w sektorze motoryzacyjnym, a zatem braków w tym zakresie, które należy wyeliminować;

— zachęcać do korzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w celu przekwalifikowania zawodowego pracowników i, w poważnych przypadkach zamykania zakładów lub znaczącego ograniczenia ich działalności, z Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG);

— monitorować działalność restrukturyzacyjną pod kątem jej ścisłej zgodności z przepisami unijnymi, zwłaszcza w odniesieniu do pomocy państwa i zasad rynku wewnętrznego;

— odgrywać tylko uzupełniającą rolę w wypadku restrukturyzacji wynikającej z nadmiernego potencjału produkcji, gdyż proces restrukturyzacji jest głównie zadaniem przemysłu.

4. Uwagi Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji, w którym nie tylko potwierdziła ona – w planie działania – wiele zaleceń sformułowanych przez CARS 21, ale zobowiązała

się do podtrzymania dialogu z uczestnikami CARS 21 w celu monitorowania i okresowej oceny oraz ewentualnej aktualizacji zaleceń wykorzystanych w planie.

Zdolności produkcyjne w Europie

4.2 W związku z powyższym EKES podkreśla istotny niedostatek w komunikacie. Problem nadwyżki zdolności produkcyjnych nie został potraktowany z należytą uwagą, lecz ujęto go w bardziej ogólnym kontekście procesu restrukturyzacji. W tym miejscu przedstawiamy skalę tego problem oraz ilustrujące go dane.

4.3 Według szacunków AlixPartners ⁽⁵⁾ w ubiegłym roku ok. 40 zakładów motoryzacyjnych w Europie pracowało poniżej poziomu równowagi finansowej (*financial break-even point*), co odpowiada wykorzystaniu 75–80 % zdolności produkcyjnych, a ok. 10 zakładów znalazło się poniżej poziomu 40 %. Jednocześnie w latach 2007–2012 w Europie sprzedano o 3,5 mln samochodów mniej, co oznacza spadek o ok. 23 %; w wypadku samochodów dostawczych spadek ten wyniósł nawet 34,6 %. Jeszcze gorsza jest sytuacja w branży motocyklowej, gdzie odnotowano 46 % mniej rejestrowanych pojazdów, co oznacza niemal dwa razy większy spadek, niż w wypadku samochodów.

4.4 Należy tu jednak dodać, że jeśli chodzi o nadwyżki zdolności produkcyjnych, nie ma zgodności między specjalistami w tej dziedzinie. Szacunki wahają się między 3 a 5 mln samochodów w zależności od przyjętych kryteriów. EKES uważa, że Komisja Europejska, powinna – pomimo trudności tego zadania – dokonać bardziej szczegółowych analiz, by uzyskać dokładniejsze dane.

4.5 Ponadto kwestia nadwyżek zdolności produkcyjnych jest pierwszym ogniwem łańcucha przyczynowo-skutkowego o znacznym wpływie na konkurencyjność przemysłu motoryzacyjnego: nadmierne zdolności produkcyjne, wysokie koszty stałe, wojna cenowa, ograniczenie rentowności i pogorszenie się sytuacji finansowej, zamykanie zakładów, ogólne ograniczenie inwestycji, a zwłaszcza inwestycji w badania i rozwój, ryzyko spadku konkurencyjności w perspektywie długoterminowej. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji, by nie lekceważyła faktu, iż nadwyżki zdolności produkcyjnych mają wpływ na trzeci filar planu działania „Poprawa konkurencyjności na rynkach światowych”.

4.6 Jest to oczywiście zagadnienie złożone, gdyż sytuacja różni się w zależności od kraju i od producenta: w Europie w 2012 r. zdolności produkcyjne były wykorzystywane średnio w ok. 70 %, jednak istnieją znaczne różnice między krajami: w Zjednoczonym Królestwie i w Niemczech wskaźnik ten wynosił ok. 80 %, w Hiszpanii 70 %, we Francji 60 %, a we Włoszech niewiele ponad 50 % (źródło: *The Economist*). Jeżeli chodzi o poszczególnych producentów, różnice zależą od szeregu czynników: jednym z nich jest znaczenie eksportu, w związku z czym w lepszej sytuacji są producenci eksportujący znaczną część produkcji poza Europę (np. BMW, Audi, Daimler), podczas gdy inni, bardziej zależni od rynku wewnętrznego, przeżywają trudności.

⁽⁴⁾ Porozumienie z 1958 r. Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ dla Europy (EKG ONZ) w sprawie międzynarodowej harmonizacji technicznej w sektorze pojazdów silnikowych.

⁽⁵⁾ AlixPartners „Automotive outlook 2012 – An industry at the crossroads”, Jens-Ulrich Wiese, IFF – Praga, 21 września 2012 r.

4.7 Innym czynnikiem różnicowania wśród producentów jest ich główny segment na rynku. Analiza Rolanda Bergera pokazuje, w jaki sposób stopień wykorzystania potencjału zakładów związany jest z segmentem: producenci lub marki w segmencie ekonomicznym (*Economy segment*: Dacia\Logan, Chery, Hyundai, Chevrolet) wykorzystują zdolności produkcyjne w 77 %, w segmencie pośrednim (*Mid-range segment*: PSA, Renault-Nissan, Toyota, Suzuki, Fiat, Opel, VW) – w 62 %, a w najwyższym (*Premium\high-end segment*: BMW, Mercedes, Audi, Lexus, Infinity, DS) – w 83 %.

4.8 W związku z tym wydaje się, iż problem nadwyżek zdolności produkcyjnych nie może zostać rozwiązany indywidualnie przez poszczególnych producentów lub poszczególne rządy krajowe i regionalne. Zdaniem EKES-u konieczny jest podmiot koordynujący ten proces i rolę taką może odegrać Komisja.

Inwestycje w zaawansowane technologie i finansowanie innowacji

4.9 Plan nie przewiduje dodatkowych funduszy poza tymi, które zostały już uprzednio ustalone i udostępnione. W komunikacie nie ujęto celu zwiększenia o 1–2 mld EUR finansowania programu „Horyzont 2020” na rzecz ekologicznych pojazdów przedstawionego przez wiceprzewodniczącego Antonia TAJANIEGO na zakończenie prac CARS 21. Również możliwość kolejnej interwencji EBI jest, w obecnej sytuacji, tylko hipotezą, która opiera się na niedawnym podniesieniu kapitału EBI do 10 mld EUR.

4.10 Cała branża motoryzacyjna, która będzie zmuszona dokonać inwestycji na dużą skalę, by dokonać skoku technologicznego umożliwiającego produkcję bardziej ekologicznych pojazdów do 2020 r., potrzebowałaby również zwiększonych funduszy europejskich, by wesprzeć własne działania utrudnione sytuacją na rynku europejskim, który – jak się zdaje – w najbliższej przyszłości nie zdoła wyjść z recesji.

4.10.1 W tym kontekście pozytywnie należy ocenić wyraźne odniesienie do neutralności technologicznej wobec różnych rodzajów napędu (pojazdy o napędzie spalinowym, elektrycznym, hybrydowym oraz na ogniwa paliwowe), która ma obowiązywać w ramach wsparcia UE dla działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej. Celem jest uzyskanie „różnicowanej gamy paliw w 2020 r., która jest niezbędna do osiągnięcia wyznaczonych celów w zakresie zmiany klimatu”.

4.10.2 Oprócz wspomnianej neutralności technologicznej na uznanie zasługuje zaangażowanie Komisji na rzecz rozbudowy infrastruktury pozwalającej na wprowadzenie do obrotu wszelkich paliw alternatywnych, bez z góry założonych preferencji: energii elektrycznej, wodoru, zrównoważonych biopaliw, metanu (gazu ziemnego i biometanu) oraz gazu ciekłego (LPG). W tym celu Komisja przedstawiła strategię dotyczącą paliw alternatywnych oraz wniosek legislacyjny w sprawie odpowiedniej infrastruktury ze wskazaniem minimalnej liczby instalacji służących do uzupełniania paliwa/ładowania. Niestety, w pewnej

sprzeczności z rozwojem struktury zapowiadanym w planie stoi niedawny wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii uderzający nie tylko w olej napędowy, ale także w paliwa alternatywne, takie jak metan i biometan, co utrudni ich rozpowszechnianie na rynku.

4.10.3 Podejście Komisji dotyczące „neutralności technologicznej” zawiera jednak dwie kwestie problematyczne:

A) brak jest stanowiska Komisji wobec różnych skutków poszczególnych technologii z punktu widzenia czasu (skutki krótko- i długoterminowe) lub kosztów indywidualnych rozwiązań, zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla władz publicznych (np. co do zachęt) przy uwzględnieniu wpływu emisji wytwarzanych w całym cyklu od wydobycia do zużycia (ang. *well-to-wheel*);

B) nie omówiono istotnej kwestii podniesionej w sprawozdaniu grupy wysokiego szczebla CARS 21, w którym (s. 72) stwierdza się, że należałoby przeanalizować, czy w perspektywie długoterminowej poziom zatrudnienia w przemyśle motoryzacyjnym może spaść w miarę wzrostu popularności na rynku samochodów elektrycznych (które składają się z mniejszej liczby komponentów i w związku z tym wymagają mniejszej ilości siły roboczej). Elektryfikacja oznacza zmniejszenie złożoności układu napędowego (z ok. 1 400 elementów w napędzie konwencjonalnym do ok. 200 w elektrycznym). Dane te wykazują, że neutralności technologicznej nie odpowiada równorzędna neutralność z punktu widzenia skutków społeczno-gospodarczych dla omawianej branży. W tej kwestii oczekiwana jest publikacja przez Komisję analizy dotyczącej wpływu nowych technologii na cykl produkcji i zatrudnienie.

4.11 Samochody są źródłem znacznych ilości emisji CO₂. Komitet uważa, że aby dokładniej zmierzyć emisje dwutlenku węgla pochodzące z samochodów należałoby dokonać oceny całego cyklu życia z uwzględnieniem wszystkich emisji w ciągu istnienia danego produktu: od produkcji surowca do końca cyklu życia.

4.12 Choć w komunikacie potwierdza się wolę osiągnięcia celu polegającego na ograniczeniu emisji, nie mówi się tam o możliwości zaproponowania przez Komisję przeglądu dyrektywy 1999/94/WE dotyczącej oznaczania produktów, z uwzględnieniem obowiązkowego podawania absolutnych wartości emisji CO₂ dla każdego modelu samochodu. Inicjatywa taka byłaby jednak potrzebna, gdyż obecnie prowadzone są dyskusje w sprawie rozporządzenia ustalającego nowe limity dla samochodów wynoszące 95 gr/km, zgodnie z zaleceniami zawartymi w niedawnej opinii EKES-u ⁽⁶⁾.

4.13 Interesująca jest zapowiedź nowej inicjatywy dotyczącej europejskich ekologicznych pojazdów, w ramach programu „Horyzont 2020” (a po nim *European Green CARS Initiative EGCI PPP*), a zatem z udziałem finansowania sektora prywatnego.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 109.

4.14 Zarazem samo rozwijanie nowych technologii, bez zapewnienia pracownikom odpowiednich szkoleń, nie wystarczy. W istocie nowe technologie będą wymagać od pracowników nowych umiejętności i kompetencji, których obecnie w tym sektorze brakuje, a nawet pojawi się konieczność rozwijania części z nich w ramach systemu edukacyjnego. Wymaga to z jednej strony podejmowania przez pracodawców w tym sektorze stałych wysiłków na rzecz wprowadzania nowych programów praktyk zawodowych, a z drugiej strony – współpracy z instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi oraz w ramach systemu badań i szkolnictwa wyższego, z myślą o opracowaniu nowych programów szkoleń.

Silniejszy rynek wewnętrzny i inteligentne regulacje

4.15 Słusznie potwierdza się zobowiązanie do stanowienia prawa zgodnie z zasadą inteligentnych regulacji, która powinna kierować stanowieniem przepisów dla tego sektora z zastosowaniem takich parametrów jak: stosunek kosztów do korzyści, *lead time* ⁽⁷⁾ oraz wpływ na konkurencyjność tej branży przemysłu na rynkach światowych.

4.16 Właściwe jest także opracowanie wytycznych w zakresie zachęt finansowych na rzecz czystych pojazdów, które powinny opierać się na obiektywnych i dostępnych danych, takich jak np. emisje CO₂ i zapobieganie fragmentacji rynku z powodu nieskoordynowanych działań.

4.17 Jeśli chodzi o skuteczność z punktu widzenia czasu, należy również wziąć pod uwagę zachowania konsumentów wobec nowych technologii, zwłaszcza napędu elektrycznego: jak dotąd wyniki są skromne, a w każdym razie poniżej oczekiwań; należy zatem zastanowić się, czy nie lepiej byłoby – przez wzgląd na cele ekologiczne w perspektywie średnioterminowej – zainwestować więcej w badania nad najnowszymi generacjami wysoko wydajnych silników.

4.18 W odniesieniu do przyszłego rozwoju napędu elektrycznego należy jeszcze przypomnieć, że szacunki ⁽⁸⁾ są bardzo zmienne i różnią się znacznie między sobą, w zależności od przyjętych parametrów. Porównanie różnych prognoz prowadzi do wyników mających się do siebie nawet jak 1 do 10.

Poprawa konkurencyjności na rynkach światowych

4.19 W ramach CARS 21 przeprowadzono wiele dyskusji na temat umów o wolnym handlu, w następstwie krytyki ze strony przemysłu dotyczącej umowy z Koreą Płd ⁽⁹⁾. Oczywiście stała się konieczność całościowej oceny skutków takich umów, a także potrzeba ścisłej koordynacji polityki przemysłowej

i handlowej w Europie oraz ostateczne zniesienie pozataryfowych barier dla eksportu europejskiego. EKES popiera zatem decyzję Komisji, by przeprowadzić analizę już zawartych bądź – jak w wypadku Japonii – przygotowywanych umów o wolnym handlu. Analiza ta ma dotyczyć ich całościowego wpływu na konkurencyjność branży motoryzacyjnej.

4.20 Ogólnie EKES docenia wysiłki Komisji, by prowadzić politykę handlową z założeniem utrzymania silnej bazy przemysłowej w Europie poprzez wykorzystanie i udoskonalenie dostępnych narzędzi, od przeglądu porozumienia EKG ONZ po opracowanie nowego rozporządzenia dotyczącego międzynarodowej homologacji pojazdów.

4.20.1 Niemniej wyzwania dla europejskiego przemysłu motoryzacyjnego występują również na rynkach krajowych, na których popyt i zmiana mentalności wpłyną na przyszłe powodzenie tego sektora. Trzeba się zatem zająć również tą kwestią, a nie tylko konkurencyjnością na rynkach światowych.

Przewidywanie przyszłych dostosowań i ograniczanie skutków społecznych restrukturyzacji ⁽¹⁰⁾ w dziedzinie produkcji

4.21 Strategia na rzecz odnoszącego sukcesy i zrównoważonego przemysłu motoryzacyjnego w Europie musi obejmować nie tylko inwestowanie w nowe technologie i innowacje oraz inteligentne regulacje i poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego, lecz w szczególności nadanie mu silnej pozycji w ogólnej polityce przemysłowej UE oraz zapewnienie pracownikom takiego samego znaczenia i uwagi, jakie są udziałem wszystkich innych aspektów.

4.22 Aby utrzymać bazę przemysłową w Europie, przedsiębiorstwa muszą mieć możliwość szybkiego dostosowania swego potencjału produkcyjnego do nowych technologii i do sytuacji na rynku oraz dysponować wykwalifikowanymi pracownikami stale aktualizującymi swe umiejętności. Trafną inicjatywą jest zatem ustanowienie w 2013 r. europejskiej rady ds. umiejętności w dziedzinie motoryzacji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Będzie ona przygotowywała zalecenia dla decydentów politycznych na temat rozwijania umiejętności w tym sektorze oraz potrzeb w zakresie kształcenia i szkoleń, uprzedzając oczekiwane przemiany. Nieustanne doskonalenie umiejętności zapewnia siłę roboczej zdolność do znalezienia zatrudnienia i jest najlepszym rozwiązaniem, do którego powinny dążyć wszystkie zainteresowane strony. Szczególną uwagę należy poświęcić MŚP oraz problemom, z jakimi borykają się one w tej dziedzinie.

⁽⁷⁾ *Lead time*: czas niezbędny do wdrożenia przez branżę wszelkich nowych wymogów, które wiążą się z wprowadzeniem zmian w konstrukcji pojazdu.

⁽⁸⁾ Roland Berger „*Rebound of the US suppliers industry*”, Detroit, październik 2012 r.

⁽⁹⁾ W okresie od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2012 r., który był pierwszym rokiem obowiązywania umowy, z Korei Płd. importowano 433 tysiące samochodów, co oznacza wzrost o 46 % w stosunku do poprzednich 12 miesięcy (źródło: Eurostat).

⁽¹⁰⁾ Jak przypomniano w zielonej księdze Komisji „Restrukturyzacja i przewidywanie zmian: wnioski wynikające z ostatnich doświadczeń” (COM(2012) 7 final), restrukturyzacja należy do codzienności przedsiębiorstw, pracowników, władz publicznych i innych zainteresowanych stron. Może ona oznaczać przeniesienie zasobów ludzkich do działań o wyższej wartości dodanej, szkolenie pracowników, czasowe ograniczenie godzin pracy, wyeliminowanie pewnych części łańcucha, likwidację zakładów pracy.

4.23 Antycypowanie zmian w celu zapobiegania negatywnym skutkom restrukturyzacji w dziedzinie zatrudnienia powinno obejmować pełne wykorzystanie ogólnie dialogu społecznego, lecz przede wszystkim prawa Europejskiej Rady Zakładowej do udziału i konsultacji w wypadku restrukturyzacji, a także jej potencjału w zakresie proponowania alternatywnych rozwiązań. Odpowiednia komunikacja między dostawcami a producentami końcowymi powinna zapobiegać – w skrajnych wypadkach zamykania zakładów produkcyjnych – efektowi domina w poszczególnych regionach, w których przemysł motoryzacyjny odgrywa istotną rolę. Należy przy tym pamiętać, że zamykanie zakładów montażowych ma konsekwencje dla całej branży.

4.24 Jak zauważono w punktach 4.2–4.8, tekst komunikatu jest jednak ogólnikowy, gdyż mówi o restrukturyzacjach, nie wspominając o ich przyczynach: w tej części dokumentu nie napomyna się już zwłaszcza o tym, o czym wspomniano na s. 7 dokumentu, a mianowicie o „utrzymującej się strukturalnej nadwyżce zdolności produkcyjnych”, która jest głównym powodem zapowiedzi zamykania zakładów przez niektórych producentów. EKES uważa, że należałoby przeanalizować, w jakim stopniu nadwyżka zdolności produkcyjnych jest wynikiem czasowej nierównowagi w zakresie zdolności produkcyjnych w kontekście tradycyjnej dystrybucji geograficznej i popytu w Europie, a w jakim zależy ona od takich czynników jak siła nabywcza konsumentów, polityka dotycząca produktu, oszczędności budżetowe oraz inne działania publiczne.

4.25 Innymi słowy, plan działania pomija przyczyny procesu restrukturyzacji i nie uwzględnia jego skali, lecz przyjmuje go do wiadomości, zapowiadając interwencję tylko w celu ograniczenia skutków społecznych i obarczając przemysł odpowiedzialnością za ten proces, a Komisji wraz z państwami członkowskimi i władzami lokalnymi pozostawiając tylko rolę uzupełniającą. W ten sposób Komisja unika roli koordynatora działań w zakresie restrukturyzacji i nie proponuje wytycznych, których powinny się trzymać państwa członkowskie w swych działaniach.

4.26 EKES sądzi zatem, że uzupełniająca rola Komisji w stosunku do innych podmiotów jest nieodpowiednia wobec rozmiarów problemu niewykorzystanych zdolności produkcyjnych.

4.27 W kwestii restrukturyzacji komunikat „CARS 2020” zawiera interesujące aspekty, które wymagałyby pogłębienia: na s. 20 mowa jest o tym, że Komisja wznowi prace

wewnętrznej grupy zadaniowej, by analizować i monitorować najbardziej spektakularne przypadki zamknięcia lub redukcji działalności zakładów produkujących samochody. Grupa ta wykazała się aktywnością i skutecznością w przeszłości, w sprawach dotyczących przemysłu motoryzacyjnego (aluzja do spraw VW Forest i MG Rover). EKES wzywa do dostarczenia szczegółowej analizy tych wyników i oceny, w jaki sposób mogą one stanowić przykład wzorcowych rozwiązań w obecnej sytuacji.

4.28 EKES proponuje rozważenie alternatyw dla procesów restrukturyzacji na podstawie przykładów, które sprawdziły się w przeszłości lub które proponuje się dzisiaj, np. zakładów Opla w Bochum. Przedstawiciele związków zawodowych i pracodawców wraz z zewnętrznymi zainteresowanymi stronami uzgodnili tam szereg różnych środków, by wypracować akceptowane społecznie rozwiązanie w perspektywie zamknięcia zakładów planowanego na koniec 2016 r.

4.29 Istnieje jednakże potrzeba opracowania wizji długoterminowej polityki przemysłowej w omawianym sektorze. Musi to mieć nadrzędne znaczenie przy podejmowaniu wszelkich decyzji krótkoterminowych dotyczących dostosowania potencjału produkcyjnego. Zwykle zamykanie zakładów nie służy poprawie ogólnych możliwości sektora motoryzacyjnego, jeśli chodzi o sprostanie przyszłym wyzwaniom, natomiast ma ogromne konsekwencje dla całego łańcucha dostaw. Zamiast tego należy więc dążyć do transformacji tego sektora i do opracowania nowych strategii w zakresie produktów, które w większym stopniu uwzględniałyby oczekiwania konsumentów, tak by stworzyć zrównoważony przemysł motoryzacyjny w 21. wieku.

4.30 W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że w sytuacji długotrwale obniżonego poziomu sprzedaży i związanej z tym utraty zysków przedsiębiorstwa specjalizujące się w sektorze pośrednim będą chciały pozbyć się ciężaru zmniejszonej produkcji, zamykając zakłady w Europie Zachodniej i przenosząc produkcję do pozostałych zakładów, w większości powstałych niedawno, w nowych państwach członkowskich lub poza Europą, by skorzystać na gorszych warunkach płacowych i warunkach pracy.

4.31 Godne uwagi, choć w świetle powyższego z pewnością niewystarczające, jest zaangażowanie Komisji w monitorowanie przestrzegania przepisów dotyczących pomocy państwa i zasad rynku wewnętrznego, jak również zachęcenie państw członkowskich do korzystania ze środków EFS i EFG.

Bruksela, 23 maja 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 „Czysta energia dla transportu: europejska strategia w zakresie paliw alternatywnych”

COM(2013) 17 final

oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozmieszczania infrastruktury paliw alternatywnych

COM(2013) 18 final – 2013/12 (COD)

(2013/C 271/21)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Dnia 24 stycznia 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 „Czysta energia dla transportu: europejska strategia w zakresie paliw alternatywnych”

COM(2013) 17 final.

Parlament Europejski, w dniu 5 lutego 2013 r., oraz Rada, w dniu 8 lutego 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 91 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozmieszczania infrastruktury paliw alternatywnych

COM(2013) 18 final – 2013/12 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem pakiet „Czysta energia dla transportu”⁽¹⁾ oraz jego cel, którym jest stworzenie warunków do szerokiego rozpowszechnienia na rynku ekologicznych technologii napędu wykorzystujących źródła czystej energii.

1.2 EKES popiera podejście zakładające rozwój rynku, jak również minimalne pokrycie infrastrukturą służącą do uzupełniania paliwa i do ładowania oraz wspólne normy mające na celu pozyskanie zaufania konsumentów i zapewnienie mobilności transgranicznej.

1.3 EKES przyjmuje także z zadowoleniem położenie we wniosku nacisku na informowanie konsumentów oraz na zaufanie konsumentów, tak aby ułatwić rozwój rynku maso-

wego, co jest warunkiem koniecznym, by pojazdy z alternatywnymi systemami napędu były dostępne cenowo.

1.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem wkład w stymulowanie wzrostu i tworzenie miejsc pracy, czego można spodziewać się dzięki powstaniu nowych możliwości na rynku i zwiększeniu konkurencyjności przemysłu europejskiego w wyniku rozwoju paliw alternatywnych i powiązanej infrastruktury.

1.5 Realizacja strategii w zakresie paliw ekologicznych nie powinna ograniczać się do kilku paliw o dopracowanych technologiach, ale powinna także obejmować długoterminowe kwestie związane z innymi źródłami czystej energii, szybki i szeroki rozwój w tym sektorze oraz potrzebę zachęcania do innowacji i wprowadzania ich na rynek.

1.6 EKES nawiązuje do zagadnień poruszonych w opinii na temat pośredniej zmiany użytkowania gruntów (ILUC) spowodowanej korzystaniem z biopaliw (TEN/502 – CES2363-2012), a zwłaszcza do jej punktów 1.9 – 1.12, w których wskazano na złożoność i długoterminowy charakter tego problemu oraz konieczność prowadzenia ciągłej jego oceny.

⁽¹⁾ Komunikat „Czysta energia dla transportu: europejska strategia w zakresie paliw alternatywnych” („komunikat”), wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie rozmieszczania infrastruktury paliw alternatywnych („wniosek”) oraz towarzyszący im dokument roboczy służb Komisji dotyczący stosowania LNG w przewozach morskich („dokument roboczy”).

1.7 EKES uważa w związku z tym, że długoterminowe cele strategiczne nakreślone w komunikacie powinny znaleźć lepsze odzwierciedlenie we wniosku. Na przykład krajowe ramy polityki dotyczącej rozwoju paliw ekologicznych i związanej z nimi infrastruktury, które państwa członkowskie mają – zgodnie z wnioskiem – obowiązek opracować, powinny obejmować wszystkie tego rodzaju źródła energii, takie jak biopaliwa, uznane w komunikacie za istotne.

1.8 Dlatego wniosek powinien określić na poziomie UE optymalny pod względem ekonomicznym i ekologicznym koszt paliw, a skoordynowane polityki krajowe mogłyby wzmacniać ich rozwój i upowszechnienie. W tym kontekście należy ponownie przeanalizować artykuły 3, 8 i 10 wniosku oraz załącznik I.

1.9 EKES wątpi, by możliwe było zapewnienie ogólnie dostępnej infrastruktury ładowania pojazdów elektrycznych bez finansowania publicznego – przynajmniej w fazie początkowej, dopóki liczba pojazdów elektrycznych nie wzrośnie na tyle, by inwestycje w nią mogły w rozsądnym stopniu zwracać się z opłat za ładowanie.

1.10 EKES podkreśla konieczność sprawnego i ekonomicznie racjonalnego przedstawienia się na zmodyfikowany koszyk energetyczny, a także znaczenie tego, by mieć na uwadze możliwości poprawy charakterystyki ekologicznej paliw kopalnych.

1.11 EKES zwraca uwagę na ryzyko zablokowania rozwoju nowych i bardziej opłacalnych rozwiązań technicznych dotyczących różnych rodzajów transportu i różnych grup użytkowników. Jako jeden z przykładów tego ryzyka można podać silne zaangażowanie na rzecz stosowania LNG w przewozach morskich, chociaż powstają już nowe i tańsze alternatywy, a także nowe, zorientowane na użytkownika rozwiązania dotyczące napędu dla samochodów ciężarowych, autobusów i pojazdów dwukołowych.

2. Wprowadzenie: kontekst polityczny oraz przedstawienie komunikatu i wniosku

2.1 W strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, w ramach inicjatyw przewodnich „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” i „Unia innowacji”, podejmuje się kwestie zmiany klimatu, niedoboru energii i zasobów oraz konieczności wzmacniania konkurencyjności i poprawy bezpieczeństwa energetycznego poprzez efektywniejsze wykorzystywanie zasobów i energii. W białej księdze z 2011 r. na temat polityki transportowej wezwano do przerwania zależności transportu od ropy i wyznaczono cel ograniczenia do 2050 r. emisji gazów cieplarnianych pochodzących z transportu o 60 %. Wśród określonych w białej księdze dziesięciu celów na rzecz utworzenia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu mowa o rozwoju i wprowadzeniu nowych paliw i systemów napędowych zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju. W zawartym w białej księdze wykazie inicjatyw cele te ujęto w inicjatywie 24 „Plan działania w zakresie technologii” oraz w inicjatywie 26 „Ramy regulacyjne dotyczące innowacyjnego transportu”. W komunikacie i we wniosku dotyczącym dyrektywy zagadnienia te omawia się w całości lub w części.

2.2 EKES w szeregu opinii apelował, by Komisja podjęła inicjatywę na rzecz promowania paliw alternatywnych i związanej z nimi infrastruktury. Opinie te to m.in.:

— Opinia w sprawie białej księgi dotyczącej polityki transportowej ⁽²⁾ (punkty 4.19 i 4.20), w której EKES zajął pozytywne stanowisko odnośnie do rozwoju i wdrażania bardziej czystych i wydajnych energetycznie układów napędowych oraz poparł inicjatywę na rzecz ekologicznych samochodów i strategię 2010 na rzecz rozwoju czystych pojazdów. W punkcie 4.30 EKES z zadowoleniem odnotował miejsce, jakie poświęcono upowszechnianiu pojazdów elektrycznych i infrastruktury niezbędnej do ich ładowania, odnosząc się przy tym do swej opinii w sprawie: „W kierunku szerszego wdrożenia pojazdów elektrycznych” ⁽³⁾, w której wyraził bezwzględne poparcie dla środków zmierzających do tego celu, a w ten sposób przyczyniających się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zmniejszenia zależności od importu ropy naftowej. Zwrócono także uwagę na znaczenie inteligentnej technologii dla umożliwienia wykorzystania pojazdów elektrycznych do dostarczania energii w godzinach szczytowego obciążenia.

— Opinia w sprawie zawartości siarki w paliwach żeglugowych ⁽⁴⁾, w której EKES przyjął z zadowoleniem zamiar Komisji, by poprawić możliwości osiągnięcia zgodności za pomocą „zestawu narzędzi” obejmującego m.in. zastosowanie technologii, takich jak paliwa alternatywne (LNG) oraz energia elektryczna pobierana z łądu, a także poprzez inwestycje kapitałowe ze strony zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego.

— Opinia w sprawie proponowanych nowych wytycznych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej ⁽⁵⁾, w której to opinii EKES stwierdził, że istnieje konieczność wzmocnienia wymogu dotyczącego dostępności czystych paliw alternatywnych, gdyż będzie to niezbędne do połączenia wytycznych TEN-T z przygotowywaną strategią w zakresie transportu alternatywnego oraz paliw alternatywnych.

2.3 W skład pakietu przedstawionego przez Komisję wchodzi następujące elementy:

— komunikat, który zawiera ogólny opis kontekstu i celów polityki, a także dostępnych obecnie głównych paliw alternatywnych oraz określa priorytetowe dziedziny dalszych działań UE;

— wniosek, który ma na celu zapewnienie rozbudowy minimalnej infrastruktury paliw alternatywnych oraz wdrożenie w UE wspólnych specyfikacji technicznych dla takiej infrastruktury, tak aby zapewnić ogólnounijną mobilność i korzyści skali.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie białej księgi „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu”, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku szerszego wdrożenia pojazdów elektrycznych”, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 47.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie zawartości siarki w paliwach żeglugowych, Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 70.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 130.

2.4 Paliwa, o których mowa w komunikacie, to gaz ziemny, w tym biometan (LNG, CNG, GTL), energia elektryczna, biopaliwa (płynne) i wodór, o różnych właściwościach technicznych i zastosowaniach. W komunikacie określono strategię dla wszystkich rodzajów transportu. Strategia ta zmierza do stworzenia długoterminowych ram polityki na rzecz kierowania rozwojem technologicznym i inwestycjami w zakresie rozpowszechniania paliw alternatywnych, w celu zmniejszenia zależności od ropy naftowej, poprawy bezpieczeństwa paliwowego i ograniczenia emisji. Przewidziane w ramach strategii działania dotyczą czterech obszarów:

- Należy rozbudować infrastrukturę paliw alternatywnych o odpowiednim pokryciu, tak by stworzyć pewność co do możliwości ich stosowania i zapewnić mobilność w całej Europie. Umożliwi to szersze zastosowanie pojazdów i statków napędzanych paliwem alternatywnym, przy czym główny nacisk położono na energię elektryczną, wodór, CNG i LNG. Inwestycje w rozbudowę niezbędnej infrastruktury (szacowane na 10 mld EUR) zwrócą się, gdy paliwa przyjmą się na rynku. Bezpośrednie publiczne finansowanie nie będzie potrzebne, jeśli wykorzysta się instrumenty takie jak pozwolenia budowlane, koncesje, przepisy dotyczące zamówień publicznych, przepisy dotyczące dostępu do infrastruktury i związanych z nim opłat oraz zachęty o charakterze niefinansowym.
- Konieczne są wspólne specyfikacje; najpilniej są one potrzebne dla złącza służącego do podłączania pojazdów elektrycznych do punktów ładowania, ale także w odniesieniu do wodoru, CNG i LNG.
- Niezbędna jest akceptacja ze strony konsumentów. Sposoby zyskania tej akceptacji sięgają od środków o charakterze niefinansowym, takich jak prawa uprzywilejowanego dostępu dla pojazdów elektrycznych czy kampanie informacyjne, do zachęt finansowych.
- Podejście do kwestii rozwoju technologicznego: a) w ramach programu „Horyzont 2020” zostaną przeznaczone fundusze na projekty badawcze, demonstracyjne i zorientowane rynkowo, dotyczące paliw alternatywnych we wszystkich rodzajach transportu; b) w ramach strategicznego planu dotyczącego technologii transportowych (COM(2012) 501 final) zostaną opracowane plany działania; c) należy dalej rozwijać partnerstwa publiczno-prywatne oraz wykorzystywać partnerstwa takie jak inicjatywa na rzecz inteligentnych miast i wspólnot (COM(2012) 4701 final); d) konkretne projekty to m.in. europejska inicjatywa przemysłowa na rzecz bioenergii w ramach europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych, a także rozszerzenie możliwości Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) w zakresie badań nad interoperacyjnością pojazdów elektrycznych i inteligentnych sieci.

2.5 We wniosku skoncentrowano się przede wszystkim na infrastrukturze paliw alternatywnych, opracowaniu wspólnych specyfikacji technicznych oraz na informowaniu konsumentów. Zobowiązuje on jednak także państwa członkowskie do przyjęcia ram polityki krajowej w zakresie rozwoju rynku paliw

alternatywnych i ich infrastruktury. Ramy te mają obejmować wymóg dotyczący informacji, środki z zakresu polityki i środki regulacyjne mające na celu wspieranie rozwoju infrastruktury, środki wsparcia, badania naukowe i określenie celów oraz współpracę z innymi państwami członkowskimi w celu: a) zapewnienia spójności infrastruktury na poziomie międzynarodowym, b) umożliwienia podróży w całej Europie.

2.6 Równocześnie z opublikowaniem komunikatu i wniosku Komisja przedstawiła także dokument roboczy, w którym nakreślono plan działania zmierzający do utworzenia kompleksowych unijnych ram w zakresie stosowania LNG w przewozach morskich. Komisja, we współpracy z Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), planuje do końca 2014 r. zaproponować wyczerpujący zestaw przepisów, norm i wytycznych dotyczących dostarczania i bunkrowania LNG oraz stosowania go w transporcie morskim.

3. Uwagi ogólne

3.1 Jak wskazano wyżej, EKES przy szeregu okazji wypowiedział się na temat potrzeby istnienia paliw alternatywnych dla transportu oraz pilnego rozwoju odpowiedniej infrastruktury zapewniającej rzetelny system uzupełniania paliwa lub ładowania, który będzie wspierał transgraniczną mobilność. Podkreślał także konieczność zainicjowania dalszych środków mających na celu promowanie wprowadzania pojazdów elektrycznych na rynek oraz przyznania państwom członkowskim wystarczającej autonomii we wdrażaniu tej polityki. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną inicjatywę.

3.2 EKES popiera podejście przedstawione w komunikacie i zastosowane we wniosku, które przewiduje nałożenie na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia ram polityki krajowej dotyczących rozwoju rynku paliw alternatywnych. Ramy te mają spełniać pewną liczbę wymogów minimalnych i być objęte systemem zgłaszania i oceny zarządzanym przez Komisję.

3.3 W szczególności EKES popiera położenie nacisku na infrastrukturę służącą do uzupełniania paliwa i do ładowania, która jest środkiem umożliwiającym przyspieszenie wchodzenia na rynek pojazdów i statków napędzanych paliwami alternatywnymi. Zdaje się panować ogólna zgoda co do tego, że takie środki mają duże znaczenie dla zwiększenia zaufania użytkowników do paliw alternatywnych, co jest niezbędnym czynnikiem powodzenia tych paliw na rynku.

3.4 EKES przyjmuje także z zadowoleniem ustanowienie obowiązujących w UE norm technicznych dotyczących infrastruktury służącej do uzupełniania paliwa i do ładowania. Środek ten jest decydującym czynnikiem budowy zaufania do paliw alternatywnych jako realnej opcji w transporcie transgranicznym. EKES zakłada, że Komisja będzie korzystać z przyznanych jej we wniosku uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych dotyczących aktualizacji tych specyfikacji technicznych, tak aby zagwarantować, że będą one zawsze zgodne ze specyfikacjami stosowanymi na rynkach światowych.

3.5 EKES zauważa, że wniosek zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia ram polityki krajowej w zakresie paliw alternatywnych, jednak z art. 3 ust. 3 wynikałoby, że państwa członkowskie mogą wyłączyć pewne paliwa z zakresu tej polityki, zaś wymogi dotyczące infrastruktury określone w art. 4–6 odnoszą się tylko do zaopatrywania w energię elektryczną, wodór i gaz ziemny. Z kolei obowiązek dotyczący informacji dla konsumentów określony w art. 7 dotyczy już wszystkich obecnych na rynku rodzajów paliw alternatywnych. Z komunikatu można także wnioskować, że w szczególności tzw. zaawansowane biopaliwa są ważnym elementem w przyszłym koszyku energetycznym, przynajmniej w obecnej sytuacji, także biorąc pod uwagę przewidziane dla biopaliw minimalne kwoty udziału w tym koszyku. EKES uważa w związku z tym, że w art. 3 wniosku powinno się określić minimalny zestaw paliw alternatywnych, który muszą obejmować ramy polityki krajowej.

3.6 Zgodnie z art. 3 wniosku państwa członkowskie powinny przeprowadzać ocenę transgranicznej ciągłości pokrycia infrastrukturą przeznaczoną dla paliw alternatywnych. Artykuł ten stanowi także, że państwa członkowskie mają ze sobą współpracować, w drodze konsultacji lub wspólnych ram polityki, w celu zapewnienia spójności i koordynacji środków koniecznych do osiągnięcia celów dyrektywy. Wydaje się, że jedynym sposobem zapewnienia, by to zasadnicze zobowiązanie było właściwie wdrażane, jest mechanizm sprawozdań i oceny określony w art. 3 ust. 5 i 6. EKES ma wątpliwości, czy jest to wystarczające i zastanawia się, czy nie byłoby wskazane utworzenie funkcji stałego koordynatora, na wzór koordynatorów określonych projektów TEN-T w ramach wytycznych TEN-T.

3.7 Komunikat wydaje się zawierać założenie, że można zapewnić finansowanie infrastruktury paliw alternatywnych bez bezpośredniego publicznego finansowania, wykorzystując wyłącznie instrumenty polityki, takie jak pozwolenia budowlane, koncesje, przepisy dotyczące zamówień publicznych, przepisy dotyczące dostępu do infrastruktury i związanych z nim opłat oraz zachęty o charakterze niefinansowym. EKES uważa, że może to być trafne w odniesieniu do punktów ładowania pojazdów elektrycznych, które nie są ogólnie dostępne, wątpli jednak, czy koncepcja ta sprawdzi się w odniesieniu do ogólnie dostępnych punktów ładowania pojazdów elektrycznych, w przypadku których działalność komercyjna zasadniczo uważana jest za rozwiązanie niewykonalne, a finansowanie publiczne za jedyne realistyczne, w każdym razie na etapie rozbudowy. (Zob. np. „Fortschrittsbericht der Nationalen Plattform Elektromobilität”, Dritter Bericht [Trzecie sprawozdanie z postępów prac krajowej platformy elektromobilności], sprawozdanie dla niemieckiego Ministerstwa Transportu z lipca 2012 r., sekcja 5.5).

3.8 Ze względu na poziom kosztów inwestycji oraz niepewność rynków EKES uważa, że będzie istniała ogólna i długoterminowa potrzeba publicznego finansowania specjalnej infrastruktury dla paliw alternatywnych służącej do uzupełniania paliwa i do ładowania. Dlatego EKES sądzi, że należy zrewidować ocenę tego zagadnienia zawartą w komunikacie. Te potrzeby finansowe zostały uwzględnione w opublikowanych

ostatnio wytycznych dotyczących zachęt finansowych na rzecz ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów (SWD (2013)27), należy je także wziąć pod uwagę przy ustalaniu priorytetów, np. odnośnie do finansowania TEN-T.

3.9 EKES ma także zastrzeżenia co do liczby punktów ładowania pojazdów elektrycznych w każdym z państw członkowskich przewidzianych na 2020 r. w załączniku II do wniosku. Przykładowo dla Niemiec przewidziano w załączniku 1 mln 500 tys. punktów ładowania, z których 150 tys. ma być ogólnie dostępnych. W przytoczonym w punkcie 3.7 sprawozdaniu z wdrażania w Niemczech programu elektromobilności przewidziano łącznie niewiele mniej niż 1 mln punktów ładowania, dla mniej więcej tej samej liczby pojazdów. 150 tys. tych punktów ma być ogólnie dostępne, istnieją jednak wątpliwości co do ponad 50 % z nich. EKES proponuje zatem, by jeszcze raz zastanowić się nad docelowymi liczbami określonymi w załączniku II, a także opracować prosty mechanizm przeglądu przepisów w załączniku II.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES wysuwa zastrzeżenia co do wymienionego w art. 4 ust. 4 wniosku warunku racjonalności pod względem kosztów odnoszącego się do nabrzędnej instalacji elektrycznej. Nie jest jasne, jakie kryteria owej racjonalności należy tu zastosować.

4.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem wymóg, by wszystkie ogólnie dostępne punkty ładowania były wyposażone w inteligentne systemy pomiarowe. Ułatwi to w przyszłości rozwijanie takich funkcji, jak wybór zielonej energii do ładowania oraz wykorzystywanie pojazdów do dostarczania energii w godzinach szczytowego obciążenia. EKES zastanawia się, czy nie można by rozważyć tego wymogu także w odniesieniu do punktów ładowania, które nie są ogólnie dostępne.

4.3 EKES ma wątpliwości, czy przepisy art. 4 ust. 8 wniosku są wystarczające, by zapewnić prawo do „roamingu” przy wykorzystywaniu pojazdu elektrycznego do przejazdów transgranicznych. EKES uważa, że należy poważnie rozważyć rozwiązanie polegające na nałożeniu na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia możliwości „roamingu” w UE w rozsądnej cenie.

4.4 Porównując art. 6 ust. 1 i 2 z ust. 4 tegoż artykułu, EKES wyraża wątpliwość, czy planowany termin przyjęcia norm technicznych dla LNG, ustalony w punkcie 3.1 załącznika III do wniosku – „do 2014 r.” – jest faktycznie zadowalający, biorąc pod uwagę, że od 1 stycznia 2015 r. na obszarach kontroli emisji tlenu siarki będzie obowiązywać limit 0,1 % siarki w paliwach żeglugowych. Oznacza to bardzo krótki czas na faktyczne wykonanie zadania, nie mówiąc już o określeniu warunków finansowania. Dlatego EKES proponuje podjęcie środków mających na celu zapewnienie, by porty, armatorzy i operatorzy statków mogli odpowiednio wcześniej skorzystać z możliwości dostosowania się do wymogu 0,1 % zawartości siarki dzięki zastosowaniu LNG, nie ryzykując niezgodności z przepisami UE, tzn. dyrektywy 1999/32/UE zmienionej dyrektywą 2012/33/UE, art. 1 ust. 4.

4.5 EKES przyjąłby z zadowoleniem zamieszczenie we wniosku, np. w art. 3, wzmianki o potrzebie znalezienia stosownych rozwiązań zapewniających dostępność odpowiedniej infrastruktury na obszarach słabo zaludnionych, gdzie mogą wystąpić szczególne trudności z uzyskaniem finansowania po zakończeniu etapu rozruchu, bez odwołania się do pomocy publicznej.

4.6 Na zakończenie EKES zauważa, że chociaż LNG może być pozyskiwany z paliwa kopalnego lub z biopaliwa, z dokumentu roboczego (pkt 1, ostatni akapit) wynika, że jego rodzaj stosowany obecnie w transporcie morskim pochodzi ze źródeł kopalnych (choć o bardzo dobrej charakterystyce ekologicznej). EKES zakłada, że będą podejmowane starania, by promować wykorzystanie innych rodzajów LNG lub innych systemów napędu. Fakt, że rozwiązanie oparte na LNG może okazać się prowizoryczne, skłania do krytycznego spojrzenia na zauważalny we wniosku wysoki stopień zaangażowania na rzecz infrastruktury opartej na LNG.

Bruksela, 22 maja 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 dostępności stron internetowych instytucji sektora publicznego

COM(2012) 721 final – 2012/0340 (COD)

(2013/C 271/22)

Sprawozdawca: Ask Lønbjerg ABILDGAARD

Parlament Europejski, w dniu 10 grudnia 2012 r., oraz Rada, w dniu 18 grudnia 2012 r., działając na podstawie art. 114 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępności stron internetowych instytucji sektora publicznego

COM(2012) 721 final – 2012/0340 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 148 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Uwagi ogólne i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji Europejskiej. Znaczenie wniosku jest niezaprzeczalne, gdyż odzwierciedla on ambitny zamiar służenia zarówno obywatelom, jak i dostawcom usług internetowych w UE, ułatwiając tworzenie wewnętrznego rynku dostępności sieci.

1.2 EKES ma jednak poważne wątpliwości, czy zaproponowane środki są odpowiednie do realizacji tego celu. Potrzebny jest solidny instrument prawny, aby uniknąć sytuacji, w której ograniczenia budżetowe spowodowane obecnym kryzysem gospodarczym byłyby wykorzystywane jako niestosowne usprawiedliwienie ewentualnego niewdrożenia dyrektywy przez państwa członkowskie.

1.3 Zakres stosowania dyrektywy jest ograniczony, co zmniejsza liczbę kategorii stron internetowych organów publicznych podlegających wymogom dyrektywy. Potencjalnym skutkiem jest brak dostępu do podstawowych usług świadczonych za pośrednictwem publicznych stron internetowych, które nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy.

1.4 Ponadto rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy na wszystkie strony internetowe sektora publicznego byłoby warunkiem koniecznym zebrania masy krytycznej niezbędnej do stworzenia europejskiego rynku dostępnych usług internetowych, a tym samym stworzenia konkurencyjnego na skalę światową sektora dostępności stron internetowych, co potencjalnie mogłoby przynieść szanse zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych w Europie.

1.5 W tym kontekście EKES zdecydowanie zaleca rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy, aby objęła ona stopniowo

strony internetowe wszystkich organów publicznych, z poszanowaniem zasad porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, a także ochrony danych osobowych ⁽¹⁾. Ponadto EKES zdecydowanie zaleca, by Komisja Europejska zaproponowała uregulowanie, zgodnie z którym także instytucje UE byłyby objęte obowiązkami zapisanymi w dyrektywie.

1.6 Ponadto EKES zdecydowanie zaleca przyjęcie szeregu środków towarzyszących, takich jak podnoszenie świadomości, programy szkoleniowe poświęcone dostępności sieci, wyznaczenie koordynatorów ds. dostępności sieci w dużych instytucjach sektora publicznego oraz stworzenie obywatelom możliwości przekazywania opinii na temat dostępności publicznych stron internetowych, aby ułatwić wdrażanie dyrektywy. Partnerzy społeczni muszą odgrywać bardziej aktywną rolę w tych kwestiach.

1.7 Komitet zaleca, by Komisja Europejska starannie oceniła wpływ dyrektywy na zatrudnienie zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, mając w szczególności na uwadze wpływ na zatrudnienie netto, tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości oraz potencjalne miejsca pracy dla osób niepełnosprawnych.

1.8 Komitet zachęca europejskie organizacje normalizacyjne do bezzwłocznego przyjęcia odpowiedniej europejskiej normy, o której mowa w dyrektywie, aby ułatwić sprawne wdrożenie tejże dyrektywy. Jednocześnie nie należy opóźniać wdrożenia do czasu przyjęcia tej europejskiej normy, jako że Komisja Europejska zaproponowała w pełni zadowalające tymczasowe rozwiązanie prawne jako nieodłączny element dyrektywy.

⁽¹⁾ Art. 8 karty praw podstawowych; Dz.U. C 218 z 23.7.2011, ss. 130–134; Dz.U. C 255 z 22.9.2010, ss. 98–102.

2. Kontekst

2.1 Dostępność sieci jest elementem wielu inicjatyw politycznych na szczeblu europejskim: europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020 (dostępność ICT), planu działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015 (integracyjne i dostępne usługi administracji elektronicznej) oraz Europejskiej agendy cyfrowej (Komisja proponuje zapewnienie pełnej dostępności stron internetowych sektora publicznego do 2015 r.).

2.2 W 2006 r. państwa członkowskie UE zobowiązały się do poprawy dostępności publicznych stron internetowych w tzw. deklaracji z Rygi. Państwa członkowskie nie wywiązały się dotąd z tych zobowiązań w satysfakcjonujący sposób. Jest to ważny element kontekstu omawianego wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego dyrektywy.

2.3 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie dostępności stron internetowych instytucji sektora publicznego ma na celu wspieranie państw członkowskich w realizacji krajowych zobowiązań dotyczących dostępności sieci, a tym samym zachęcanie państw członkowskich w szczególności do przestrzegania przepisów Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych dotyczących stron internetowych instytucji sektora publicznego. Artykuł 9 Konwencji zobowiązuje państwa członkowskie, a także samą UE, do stosowania odpowiednich środków na rzecz zapewnienia dostępu osobom niepełnosprawnym, na zasadzie równości, m.in. do technologii informacyjno-komunikacyjnych, w tym dostępu do internetu.

2.4 Brak zharmonizowanego podejścia do kwestii dostępności sieci stwarza bariery dla rynku wewnętrznego. Jako że dostępnych jest mniej niż 10 % stron internetowych, europejski rynek dostępności sieci mógłby znacznie się powiększyć, a zharmonizowane podejście mogłoby ułatwić ten rozwój, kładąc kres obecnej fragmentacji i brakowi zaufania do tego rynku.

W związku z tym dostępność sieci jest dziedziną, w której rynek wewnętrzny może służyć obywatelom europejskim w znacznie większym stopniu niż obecnie. Jednocześnie przepisy w tej dziedzinie mogłyby ułatwić stworzenie prawdziwie europejskiego rynku dostępności sieci, otwierając tym samym rynki w państwach członkowskich, gdzie niepewność prawa utrudnia działanie programistów internetowych z innych państw członkowskich.

2.5 Wreszcie, zharmonizowane podejście do dostępności sieci w UE obniżyłoby koszty dla przedsiębiorstw programowania internetowego, a w konsekwencji koszty dla instytucji publicznych, które korzystają z usług tych przedsiębiorstw.

2.6 Ponadto należy podkreślić, że instytucje publiczne, a także wiele innych instytucji mających duże znaczenie dla obywateli, dostarczają podstawowych informacji i usług poprzez swoje strony internetowe. Dlatego też wszyscy obywatele, w tym osoby niepełnosprawne, osoby cierpiące na zaburzenia funkcjonalne, dzieci, ludzie starsi itd., muszą mieć dostęp do tych stron i ich funkcji. Ten wymóg dotyczy zarówno dostosowań technicznych (wersja tekstu, możliwość zmiany wielkości czcionki i kontrastu, możliwość uzyskania dostępu do stron za pomocą innych wyszukiwarek, a także za pomocą programów ułatwiających dostęp), jak i takich aspektów jak zrozumiałość języka. Liczba stron dostarczających usługi e-administracji oraz, ogólnie rzecz biorąc, stron internetowych sektora publicznego szybko wzrasta. Dostęp do informacji i usług zapewniany poprzez te strony będzie ważny dla korzystania z podstawowych praw obywateli w przyszłości, w tym dostępu do zatrudnienia.

2.7 Wniosek ma również znaczenie, jeżeli chodzi o ułatwianie e-integracji, ponieważ dostępność sieci wykorzystuje się jako narzędzie służące realizacji celu integracji osób niepełnosprawnych w społeczeństwie oraz zapewnienia wszystkim obywatelom dostępu do usług świadczonych poprzez te strony.

2.8 Zdaniem EKES-u dostępność należy rozumieć jako integralną część zasady równości wszystkich obywateli. W związku z tym dostępność stron internetowych powinna stać się środkiem na rzecz równości podobnie jak inne kluczowe wymogi, takie jak:

- rozpowszechnienie infrastruktury gwarantującej wszystkim dostęp do szybkiego internetu (szerokopasmowego) ⁽²⁾;
- możliwość skorzystania przez wszystkich obywateli z terminali prywatnych lub publicznych (sprzęt komputerowy);
- przystępność oprogramowania dla wszystkich odbiorców, gwarantująca łatwość obsługi, również dla osób wykluczonych ⁽³⁾.

3. Podejście przyjęte we wniosku dotyczącym dyrektywy

3.1 Dyrektywa ma na celu zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących dostępności stron internetowych instytucji sektora publicznego poprzez określenie zharmonizowanych wymogów.

⁽²⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, ss. 222–228.

⁽³⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, ss. 9–18; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, ss. 139–145; Dz.U. C 175 z 28.7.2009, ss. 8–12.

3.2 Ponadto wniosek zawiera przepisy techniczne, w oparciu o które państwa członkowskie mają udostępniać treść określonych rodzajów stron internetowych instytucji sektora publicznego. Chodzi tutaj o rodzaje stron internetowych sektora publicznego, które zawierają informacje i zapewniają usługi, które mają zasadnicze znaczenie dla udziału obywateli w gospodarce, w tym w rynku pracy, i społeczeństwie oraz dla korzystania przez obywateli UE z przysługujących im praw. Kategorie stron zaczerpnięto z przeprowadzonej w 2001 r. analizy porównawczej dotyczącej administracji elektronicznej⁽⁴⁾ i umieszczono w wykazie w załączniku do dyrektywy.

4. Uwagi i zalecenia

4.1 Zakres stosowania

4.1.1 Artykuł 1 określa zakres stosowania dyrektywy poprzez odesłanie do załącznika zawierającego wykaz określonych rodzajów stron internetowych oparty na analizie porównawczej dotyczącej administracji elektronicznej przeprowadzonej w 2001 r. Rodzaje stron uwzględnione w wykazie są niewątpliwie istotne. Jednakże pomija się w nim wiele usług niezbędnych z punktu widzenia włączania obywateli w gospodarkę i społeczeństwo.

4.1.2 Przykłady kluczowych sektorów, które nie zostały objęte zakresem stosowania dyrektywy, to:

- opieka nad dziećmi;
- szkolnictwo podstawowe;
- szkolnictwo średnie;
- wybory powszechne i lokalne;
- transport publiczny;
- działalność kulturalna.

Lista przykładów nie jest wyczerpująca. Strony internetowe sektora publicznego dostarczające informacji i usług w tych kluczowych sektorach nie są w wyraźny sposób objęte dyrektywą.

4.1.3 Komisja Europejska wspomina o tzw. efekcie rozlewania się (*spill-over effect*) jako mechanizmie, za pomocą którego dyrektywa będzie miała wpływ na strony internetowe instytucji publicznych, które nie są wyraźnie objęte zakresem stosowania dyrektywy.

4.1.4 Założenie tego efektu jest takie, że instytucje sektora publicznego zapewnią dostępność swoich stron internetowych nieobjętych zakresem stosowania dyrektywy jednocześnie z poprawą dostępności stron nim objętych bądź jakiś czas później, ze względu na fakt, że proces ten już się rozpoczął. Elementem, który może przyczynić się do wywołania tego efektu, są zamówienia publiczne prowadzone zgodnie z przepisami UE, przy czym od instytucji zamawiających wymagano by

umieszczenia w specyfikacjach technicznych odesłania do europejskich norm w zakresie dostępności sieci. Wpływ tego czynnika zależy od woli politycznej decydentów UE oraz woli i możliwości instytucji zamawiających do zajęcia się kwestią dostępności sieci.

4.1.5 EKES jest jednak zaniepokojony, że zakładana stabilność powiązań przyczynowo-skutkowych mających przynieść ten efekt jest niewielka. Zdaniem EKES-u nie dowiedziono, że mechanizm ten działa. W związku z tym EKES przyjmuje z zadowoleniem środek zawarty w dyrektywie, na podstawie którego zachęca się państwa członkowskie do rozszerzenia wymogów dostępności sieci na inne strony internetowe niż te, które zostały wyraźnie wskazane w załączniku do dyrektywy. W obecnej sytuacji EKES nadal jednak niepokoi się, czy środek ten będzie wystarczający.

4.1.6 Analiza porównawcza dotycząca oceny postępów eDostępności w Europie (2006–2008) wykazała wyraźny związek między istnieniem przepisów w państwach członkowskich a stopniem dostępności stron internetowych. W ten sposób skutki prawodawstwa jako takiego zostały dowiedzione.

4.1.7 EKES obawia się, że Komisja Europejska, ustalając zakres stosowania dyrektywy na podstawie analizy porównawczej przeprowadzonej w 2001 r., stworzy rozdźwięk między podejściem przyjętym w dyrektywie a realiami, z jakimi mają do czynienia programiści internetowi, instytucje publiczne i obywatele w szybko zmieniającym się społeczeństwie opartym na informacji i komunikacji. Państwa członkowskie zmodyfikowały od tamtej pory swoje strategie na rzecz cyfryzacji sektora publicznego i proces ten będzie nadal się toczyć w przyszłości.

4.1.8 W rezultacie obywatele, którzy są zależni od dostępności sieci, staną w obliczu poważnego zagrożenia częściowym lub zupełnym pozbawieniem możliwości korzystania z usług i informacji dostarczanych za pośrednictwem stron, które nie wchodzą w dość wąski zakres stosowania dyrektywy. EKES uważa, że taka sytuacja stanowiłaby naruszenie zasady równości wszystkich obywateli (art. 20 i 21 karty praw podstawowych).

4.1.9 Skutki dla instytucji publicznych są takie, że znajdują się w otoczeniu prawnym, w którym w wypadku różnych rodzajów stron obowiązywać będą różne wymogi. Może to niepotrzebnie komplikować wdrażanie dyrektywy. Aby ograniczyć zawichość, EKES zaleca, by przepisy dyrektywy przynajmniej wyraźnie stanowiły, że cała strona internetowa, na której dostarcza się danej usługi, jest objęta zakresem stosowania dyrektywy, a nie tylko funkcja związana z tą usługą.

4.1.10 Kolejną konsekwencją dla sektora publicznego jako takiego w państwach członkowskich byłoby to, że usługi, które są niedostępne dla niektórych obywateli, będą musiały być zapewniane tym osobom inną drogą, co będzie prowadziło do nierównego traktowania niektórych grup ludności. Może to pociągać za sobą wzrost kosztów praktycznego wsparcia dla osób niepełnosprawnych, kosztów specjalnych rozwiązań transportowych dostosowanych do ich potrzeb, a także obsługi dla np. osób starszych, które osobiście przyjdą do siedziby danej instytucji publicznej.

⁽⁴⁾ <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/egovemment-indicators-benchmarking-europe>

4.1.11 Skutki dla przedsiębiorstw sektora internetowego są takie, że prawdopodobnie będą one musiały nadal działać na rynku, na którym istnieje fragmentacja w zależności od poziomu wymogów dotyczących dostępności sieci. Liczba stron internetowych instytucji publicznych podlegających spójnym wymogom dyrektywy w całej UE może pozostać niska, a państwa członkowskie mogą rozszerzać lub ograniczać zakres stosowania dyrektywy w różnym stopniu.

4.1.12 Jeśli nie zostanie wykorzystany pełen potencjał związany ze stworzeniem wewnętrznego rynku dostępnych usług internetowych, zahamuje to również tworzenie miejsc pracy w tym sektorze. Byłaby to stracona okazja, w szczególności jeśli chodzi o potencjał specjalistycznych miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych. Jasne i kompleksowe ramy prawne na szczeblu europejskim są warunkiem koniecznym, by europejski sektor dostępności sieci był zdolny do konkurencji na poziomie światowym, a tym samym tworzył dodatkowe miejsca pracy w UE.

4.1.13 Na tej podstawie EKES zdecydowanie zaleca ponowne rozważenie zakresu stosowania dyrektywy. EKES uważa, że słuszne jest rozszerzenie tego zakresu na wszystkie strony internetowe instytucji publicznych świadczących bezpośrednie usługi dla obywateli. Takiemu rozszerzeniu mogłoby towarzyszyć wydłużenie terminów zapewnienia zgodności z wymogami dyrektywy w odniesieniu do stron dostarczających usługi dla niewielkich grup, dzięki czemu umożliwiono by stopniowe wdrażanie dyrektywy.

4.1.14 EKES zaleca, by przynajmniej dokonano aktualizacji wykazu usług zaczerpniętego z analizy porównawczej z 2001 r. i uzupełniono go o dodatkowe kluczowe usługi, które obecnie są ważnym elementem strategii cyfryzacji państw członkowskich. Kolejnym czynnikiem wyboru takich dodatkowych kluczowych usług powinien być ich potencjalny wkład w tworzenie wewnętrznego rynku dostępnych usług internetowych. Minusem tego podejścia byłaby stała potrzeba dalszych aktualizacji wykazu w miarę rozwoju technologicznego i cyfryzacji sektora publicznego w całej UE.

4.1.15 EKES zdecydowanie zaleca, by zakres stosowania dyrektywy wyraźnie obejmował wersje publicznych stron internetowych zaprojektowane do dostępu poprzez urządzenia mobilne, a także elementy opracowane w celu ogólnego ułatwienia dostępu mobilnego. Urządzenia mobilne stopniowo są coraz częściej preferowane przez użytkowników, co należy uwzględnić w dyrektywie. Mimo że specyfikacje techniczne, zgodnie z którymi dyrektywa ma być wdrożona, obejmują urządzenia mobilne, to ważnym sygnałem byłoby uznanie tego aspektu, a tym samym zwiększenie przyszłego znaczenia dyrektywy.

4.1.16 Ponadto, EKES zaleca, by funkcje zapewniane poprzez strony internetowe, które są zewnętrzne wobec strony danej instytucji sektora publicznego, np. poprzez użycie linków internetowych, zostały wyraźnie objęte zakresem stosowania

dyrektywy. Takie wyjaśnienie pomogłoby uniknąć braku pewności prawa co do odpowiedzialności za dostępność danej usługi.

4.1.17 EKES zaleca ponadto, by Komisja Europejska proponowała uregulowanie, zgodnie z którym instytucje UE – w tym EKES, który z chęcią odegra proaktywną i pionierską rolę – byłyby objęte obowiązkami zapisanymi w dyrektywie.

4.2 Normalizacja i neutralność technologii

4.2.1 Dyrektywa zakłada zgodność ze zharmonizowanymi normami dla stron internetowych, aby ułatwić przestrzeganie wymogów dostępności sieci. Stosowanie zharmonizowanych norm umożliwia aktualizację odpowiednich norm bez konieczności zmiany przepisów unijnych lub krajowych.

4.2.2 W jednym z motywów dyrektywy wskazano, że w ramach normy europejskiej wynikającej z mandatu 376, a następnie w normie zharmonizowanej, która powinna powstać w oparciu o rezultat przedmiotowych prac, należy uwzględnić kryteria powodzenia i wymogi zgodności na poziomie AA określone w wersji 2.0 Wytycznych dotyczących dostępności treści internetowych (WCAG 2.0) wydanych przez World Wide Web Consortium (W3C). Te neutralne pod względem technologicznym wytyczne stanowią podstawę dla wymogów dostępności sieci w rozumieniu dyrektywy.

4.2.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem wybór przez Komisję Europejską uznanych na poziomie międzynarodowym specyfikacji dostępności sieci jako punktu odniesienia dla proponowanej dyrektywy. EKES odnotowuje, że WCAG 2.0, poziom AA, jest punktem odniesienia dla dostępności sieci i pozostanie nim w najbliższej przyszłości. W związku z tym przyjęcie i wdrożenie dyrektywy nie powinno zostać opóźnione z powodu europejskiego procesu normalizacji.

4.2.4 EKES pochwała również, że Komisja Europejska postanowiła wykorzystać zharmonizowane normy, co pozwoli na uwzględnienie przyszłych zmian w specyfikacjach dostępności sieci, jeśli rozwój technologiczny bądź innego rodzaju postęp będą tego wymagały do utrzymania poziomu dostępności zamierzonego w dyrektywie.

4.2.5 Jednocześnie konieczne jest, by dostęp do odpowiednich norm pozostał otwarty i bezpłatny dla wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz by odpowiedzialność za ich wdrożenie i dalszy rozwój nie spoczywała wyłącznie na organach normalizacyjnych i podmiotach komercyjnych.

4.2.6 Neutralność technologii jest warunkiem do podjęcia prac w zakresie dostępności sieci w środowisku ICT, które szybko się zmienia. Pozwala to na ciągłe innowacje. Dlatego też neutralność technologii WCAG 2.0 będzie miała pozytywny wpływ na znaczenie dyrektywy w przyszłości.

4.2.7 Ponadto wybór specyfikacji uznawanych na poziomie międzynarodowym zwiększa prawdopodobieństwo, że programiści internetowi prowadzący działalność w różnych regionach świata, a nie tylko w UE, będą mogli działać w warunkach zbliżonych wymogów dostępności sieci, co ułatwi ich wdrażanie w ramach dostępnych rozwiązań internetowych. Jest to ważny aspekt do uwzględnienia na rynku, który z natury ma charakter międzynarodowy i globalny. Należy zadbać o to, by użytkownicy również korzystali ze wspólnych kryteriów, jeżeli chodzi o jednolity dostęp i udział, a także prezentację i zamieszczenie innych elementów strukturalnych, które znacznie ułatwiłyby nawigację po stronach internetowych.

4.3 Poszerzanie wiedzy i szkolenia

4.3.1 W art. 6 zachęca się państwa członkowskie do wprowadzenia środków, które mogą przyczynić się do poszerzenia wiedzy, zawarcia umów o współpracy w zakresie dostępności sieci oraz rozwoju rynku dostępności sieci.

4.3.2 EKES zaleca wprowadzenie obowiązku prawnego dla państw członkowskich w zakresie poszerzania wiedzy instytucji publicznych, programistów internetowych i innych podmiotów. Wiedza na temat tej kwestii i jej znaczenia jest niezbędna do skutecznego wdrożenia dyrektywy.

4.3.3 Ponadto EKES zaleca wprowadzenie obowiązku prawnego dla państw członkowskich w zakresie ustanowienia w drodze konsultacji z partnerami społecznymi programów szkoleniowych dla właściwych pracowników instytucji publicznych, aby jeszcze bardziej ułatwić konkretne wdrażanie wymogów dostępności sieci. Wartość dodana koordynacji i zapewnienia jakości takich programów na szczeblu europejskim mogłaby być znacząca i przyczynić się do uwypuklenia już istniejących sprawdzonych rozwiązań.

4.3.4 EKES zdecydowanie zaleca, by w rozwój i wdrażanie szkoleń i programów poszerzania wiedzy angażowano w pełni partnerów społecznych. Mogliby oni odegrać ważną rolę w dzieleniu się pomysłami i obawami z personelem i menedżerami zaangażowanymi w zapewnianie codziennej dostępności sieci. Ponadto partnerzy społeczni mogliby pomóc zapewnić kwestii dostępności sieci należyte miejsce w polityce.

4.3.5 Zarówno poszerzanie wiedzy, jak i szkolenia specjalistów byłyby koniecznymi instrumentami, nie wystarczą jednak do zapewnienia skuteczności tzw. mechanizmu rozlewania się zakładanego w pracach Komisji.

4.4 Monitorowanie

4.4.1 Ze względu na regularną aktualizację treści internetowych dostępność stron internetowych należy stale monitorować. W artykule 7 dyrektywy zobowiązuje się państwa członkowskie do monitorowania właściwych stron internetowych instytucji sektora publicznego z wykorzystaniem metodyki określonej przez Komisję Europejską zgodnie z procedurą przewidzianą w dyrektywie. Państwa członkowskie są zobowiązane do składania rocznych sprawozdań na temat wyników takiego monitoringu, z uwzględnieniem ewentualnego rozszerzenia

wykazu rodzajów stron internetowych podlegających wymogom dyrektywy, a także wszelkich środków dodatkowych podjętych w dziedzinie dostępności publicznych stron internetowych. EKES uważa, że być może nie wszystkie państwa członkowskie będą w stanie zapewnić zgodność z dyrektywą w terminie do końca 2015 r. czy też włączyć wszystkich obywateli, co Komisja powinna uwzględnić. Komitet popiera opracowanie europejskich norm. Parlament Europejski będzie z pewnością zwracać uwagę na to, by akty delegowane nie przyniosły w związku z ustanawianymi wymogami technicznymi niekorzystnych skutków politycznych dla europejskich obywateli.

4.4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja Europejska uznała potrzebę stałego monitorowania dostępności stron internetowych instytucji publicznych.

4.4.3 EKES zaleca wprowadzenie obowiązku dla państw członkowskich dotyczącego udostępniania obywatelom, w dostępnych formatach, wyników takiego stałego monitoringu, w tym ewentualnych wniosków ogólnych wyciągniętych przez właściwe władze na podstawie prowadzonego monitorowania.

4.4.4 EKES zdecydowanie zaleca wprowadzenie obowiązku dla państw członkowskich dotyczącego ustanowienia mechanizmów, dzięki którym obywatele i reprezentujące ich organizacje mogłyby informować o dostępności stron internetowych instytucji publicznych lub jej braku. Informacje dostarczone poprzez takie mechanizmy mogłyby stanowić wkład w ogólne działania monitorujące.

4.4.5 EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o rozważenie wprowadzenia obowiązku dla dużych instytucji sektora publicznego, by wyznaczyły koordynatora ds. dostępności sieci, który mógłby nadzorować wdrażanie wymogów dyrektywy lub powiązanych wymogów. Doświadczenie pokazuje, że we wdrażaniu wymogów dostępności ważne jest zaangażowanie organizacji.

4.5 Spójność w otoczeniu politycznym

4.5.1 W świetle faktu, że przyjmowane są przepisy europejskie dotyczące rozwiązań identyfikacji cyfrowej i że rozważa się opracowanie przepisów europejskich dotyczących dostępności dla osób niepełnosprawnych w innych sektorach społeczeństwa (tzw. europejski akt w sprawie dostępności), ważne jest zapewnienie, by instytucje sektora publicznego i programiści internetowi mieli do czynienia ze spójnym otoczeniem politycznym w różnych sektorach. Znaczenie tego punktu podkreśla dodatkowo fakt, że pakiet dotyczący zamówień publicznych, przyjmowany obecnie na szczeblu UE, ma zawierać przepisy dotyczące również dostępności dla osób niepełnosprawnych.

4.5.2 Dlatego też EKES zdecydowanie zaleca, by zapewnić spójność między wymogami dyrektywy omawianej w niniejszej opinii i innych wniosków ustawodawczych dotyczących dostępności sieci, za pomocą szczegółowej analizy prawnej i technicznej.

4.6 *Innowacje i nowe rozwiązania*

4.6.1 Dostępność, funkcjonalność i wykorzystanie ICT zmienia się szybko wraz z upływem czasu. Wyraźnym przykładem jest rosnąca liczba usług oferowanych poprzez aplikacje dla smartfonów i tabletów, również przez instytucje sektora publicznego.

4.6.2 EKES zaleca, by aplikacje dla smartfonów i tabletów, o ile ich funkcjonalność jest zintegrowana z usługami świadczonymi poprzez strony internetowe instytucji publicznej, były wyraźnie objęte zakresem stosowania dyrektywy w świetle

faktu, że aplikacje takie są już obecnie elementem interakcji między obywatelami a instytucjami publicznymi.

4.6.3 Należy zwrócić uwagę, że dostęp do stron internetowych jest bezpośrednio związany z prawem obywateli do swobodnego korzystania z informacji i do udziału w życiu politycznym. Przykładem dobrych praktyk, które należałoby wprowadzić w Unii Europejskiej, jest zamieszczenie na stronach internetowych wszystkich organów administracji publicznej łatwo dostępnej rubryki poświęconej uczestnictwu.

Bruksela, 22 maja 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 „Plan działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2012–2020 – Innowacyjna opieka zdrowotna w XXI wieku”

COM(2012) 736 final

(2013/C 271/23)

Sprawozdawczyni: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Dnia 19 lutego 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: „Plan działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2012–2020 – Innowacyjna opieka zdrowotna w XXI wieku”

COM(2012) 736 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 154 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zainteresowaniem wniosek w sprawie planu działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2012–2020. W komunikacie brakuje jednak rozdziału poświęconego wymiarowi społecznemu świadczenia usług i szerszego przedstawienia opieki społeczno-zdrowotnej.

1.2 EKES przypomina, że odpowiedzialność za powodzenie nowego planu spoczywa głównie na państwach członkowskich, chociaż Komisja pełni niezbędną funkcję w zakresie wspierania i koordynacji.

1.3 W sercu e-zdrowia musi znajdować się wymiar ludzki. Należy unikać ryzyka przyjmowania podejścia „bezosobowego” i ignorowania czynników psychologicznych.

1.4 EKES ubolewa zwłaszcza nad faktem, że zmniejsza się liczba pracowników służby zdrowia w czasie, gdy zwiększają się wymagania stawiane temu sektorowi.

1.5 Komitet wskazuje, że w komunikacie pojawiają się jedynie niepełne odniesienia do sposobów finansowania nowego planu. Potrzebny jest ogólny obraz sytuacji, w którym określono by wkład, jaki miałyby wnieść sektor publiczny, sektor prywatny oraz – w odpowiednim przypadku – pacjenci i ogólnie podatnicy.

1.6 Komitet podkreśla potrzebę pełnej koordynacji programów, działań i grup roboczych wymienionych w komunikacie, by uniknąć powielania zadań.

1.7 W kwestii normalizacji niezbędnych funkcji sprzętu informatycznego, należy podkreślić potrzebę odpowiedniej kontroli ze strony władz publicznych, by uniknąć sytuacji wykorzystywania dominującej pozycji, jak ma to miejsce w niektórych obszarach ICT.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję o uwzględnieniu kolejnego kluczowego aspektu interoperacyjności, którym są najważniejsze kwestie prawne uniemożliwiające wdrożenie transgranicznego systemu telemedycyny.

1.9 Komitet zgadza się ze stwierdzeniem Komisji w kwestii rozwoju struktury gospodarczej związanej z e-zdrowiem, zwłaszcza jeśli chodzi o wsparcie dla MŚP, ale brak konkretnych danych liczbowych nie pozwala na bardziej precyzyjną ocenę.

1.10 Jeśli chodzi o instrument „Łącząc Europę”, EKES podkreśla, że nie należy go ograniczać do „łączenia systemów”, tylko umożliwić obywatelom poznanie i zrozumienie koncepcji łączenia społeczeństwa i czerpanie z niej korzyści.

1.11 Celem nowego programu w dziedzinie e-zdrowia powinno być zagwarantowanie równości europejskich obywateli w dostępie do służby zdrowia. W tym kontekście kluczową rolę odegra powszechny dostęp do szerokopasmowego internetu.

By uniknąć sytuacji, w której istniejące już nierówności w dostępie do służby zdrowia zachodzić będą również w obszarze e-zdrowia, należy przeprowadzić szersze zakrojone działania i zwiększyć inwestycje, by wykraczały poza te, które przewidziane są przez EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego).

1.12 Poszerzenie wiedzy na temat e-zdrowia: A) pacjentów – z uwagi na doświadczenia z projektem „Sustains”, ważne jest umożliwienie pacjentom dostępu do własnych danych i ich wykorzystania; dane te są obecnie „zamknięte” w systemach informacji zdrowotnych; B) pracowników służby zdrowia – niezbędne jest włączenie wiedzy na temat e-zdrowia do programów nauczania.

2. Wprowadzenie

2.1 Choć odnotowano postępy od roku 2004, kiedy UE zainicjowała pierwszy plan działania w dziedzinie e-zdrowia, wciąż istnieją przeszkody dla konfiguracji zintegrowanego systemu europejskiego, m.in. ze względu na:

- brak wiedzy wśród pacjentów, obywateli i pracowników służby zdrowia na temat rozwiązań w dziedzinie e-zdrowia oraz brak zaufania do tych rozwiązań;
- brak interoperacyjności rozwiązań w zakresie e-zdrowia;
- nieodpowiednie lub niekompletne ramy prawne;
- różnice regionalne w dostępie do usług ICT i ograniczony dostęp do nich na obszarach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

2.2 Duża liczba występujących w Europie niekompatybilnych produktów to nieunikniona konsekwencja fragmentacji rynku i braku norm w zakresie komunikacji i wymiany lub faktu, że masowi nabywcy nie znają tych norm. W rezultacie często nie da się połączyć systemów informatycznych krajów, graniczących ze sobą regionów czy nawet ośrodków zdrowia. Na przykład oprogramowania używanego na oddziałach radiologii niektórych szpitali nie można połączyć z programami używanymi na innych oddziałach tego samego szpitala.

2.3 Zgodnie z celami strategii „Europa 2020” i agendy cyfrowej dla Europy celem nowego planu działania jest rozpoznanie tych przeszkód i zarządzenie im, a także wyjaśnienie kwestii politycznych i zwięzłe ujęcie koncepcji e-zdrowia w Europie.

2.4 Wartość światowego rynku e-zdrowia, przechodzącego etap ogromnej ekspansji, może w 2016 r. wynieść 27,3 mld dolarów. Niektóre duże europejskie przedsiębiorstwa zajmują pozycje światowych liderów. Szacuje się, że ogółem w tym sektorze działa ok. 5 tys. firm.

3. Propozycje Komisji

3.1 Komisja podkreśla wyzwania, z jakimi muszą mierzyć się europejskie systemy opieki zdrowotnej. Z jednej strony, w wyniku ewolucji demograficznej i innych czynników wydatki na publiczną służbę zdrowia 27 państw członkowskich UE mogą sięgać w 2060 r. 8,5 % PKB, przy jednoczesnym spadku liczby ludności aktywnej zawodowo i zwiększeniu się liczby osób w wieku powyżej 65 lat. Z kolei innym wyzwaniem dla Europy jest aktywny udział w światowym rynku e-zdrowia.

3.2 Cele:

- osiągnięcie większej interoperacyjności usług;
- wspieranie badań, rozwoju, innowacji i konkurencyjności;
- ułatwienie wprowadzenia e-służby zdrowia i zagwarantowanie jej szerszego wdrożenia;
- wspieranie dialogu politycznego i współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie.

3.3 Środki: ułatwienie transgranicznej interoperacyjności (elementy techniczne i semantyczne, etykietowanie wysokiej jakości, certyfikacja); przyjęcie zielonej księgi w sprawie zdrowia; poprawa warunków rynkowych dla przedsiębiorstw i zwiększenie kultury cyfrowej obywateli (program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji oraz program „Horyzont 2020”) i inne.

4. Stanowisko EKES-u. Uwagi ogólne

4.1 EKES przyjmuje z zainteresowaniem wnioski w sprawie planu działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2012–2020.

4.2 Komitet uważa jednak, że w planie należałoby zawrzeć rozdział poświęcony aspektowi społecznemu świadczenia usług. Konkretnie chodzi o takie aspekty, jak odpowiednie podejście do przepaści cyfrowej, dostępność technologii i zdolność do jej wykorzystania, a także analiza nierówności społecznych w dziedzinie zdrowia, które mogą się zwiększać. Należy także uwzględnić szerzej zakrojony rozwój opieki społeczno-zdrowotnej, który byłby o wiele łatwiejszy przy wykorzystaniu ICT.

4.3 EKES przypomina, że ze względu na podział kompetencji odpowiedzialność za powodzenie planu działania spoczywa głównie na państwach członkowskich, które na bardzo odmienne sposoby wdrażają e-służbę zdrowia.

Komisja musi pełnić niezbędną funkcję wspierającą i koordynującą, jak wynika z art. 114, 168, 173 i 179 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Państwa członkowskie i Komisja muszą w pełni współpracować i aktywnie uczestniczyć w ramach sieci e-służby zdrowia (dyrektywa 2011/24/UE).

4.4 Dzięki e-służbie zdrowia musi zwiększać się wzajemne zaufanie między pacjentami a personelem medycznym. Należy unikać „bezosobowego podejścia” i uwzględniać czynniki psychologiczne. W sercu e-zdrowia musi znajdować się wymiar ludzki. EKES stwierdza jednak, że zdaniem niektórych europejskich organizacji reprezentujących prawa pacjentów, takich jak Europejskie Forum Pacjentów, proces ten skupia się bardziej na technologii niż na potrzebach pacjentów. To niepokojący aspekt, o którym należy pamiętać.

4.5 Brakom kadrowym nie można zaradzić, stosując rozwiązania informatyczne. EKES ubolewa zwłaszcza nad faktem, że zmniejsza się liczba pracowników służby zdrowia w czasie, gdy wymagania stawiane temu sektorowi są coraz większe. ICT jest jedynie narzędziem pomagającym w pracy osobom na co dzień ofiarnie świadczącym usługi opieki zdrowotnej. Technologie informacyjno-komunikacyjne ułatwiają także kontakty pacjentów z pracownikami służby zdrowia.

4.6 EKES wskazuje na fakt, że w komunikacji pojawiają się jedynie niepełne odniesienia do sposobów finansowania nowego planu. Potrzebny jest ogólny obraz sytuacji, w którym określono by wkład, jaki miałyby wnieść sektor publiczny, sektor prywatny oraz – w odpowiednim przypadku – pacjenci i ogólnie podatnicy.

4.7 Komitet podkreśla potrzebę pełnej koordynacji programów, działań, projektów i grup roboczych wymienionych w komunikacie Komisji, by uniknąć ryzyka nakładania się działań.

4.8 Dla powodzenia nowego planu w dziedzinie e-zdrowia kluczowe znaczenie mają wysiłki na rzecz zmian organizacyjnych podmiotów świadczących usługi zdrowotne. Nie można tworzyć dostępu do e-zdrowia wyłącznie z punktu widzenia odpowiedzialności administracji wysokiego szczebla lub ludności, która jest użytkownikiem końcowym. Organizacje pośredniczące świadczące usługi zdrowotne muszą podjąć wysiłki, by dostosować swoje struktury i personel do nowych modeli świadczenia usług.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Interoperacyjność

5.1.1 Aspekty techniczne i semantyczne

5.1.1.1 Ogólnie rzecz biorąc, EKES uważa propozycję Komisji w sprawie interoperacyjności za odpowiednią, choć wskazuje, że nie wystarczy wdrożyć możliwości wymiany danych lub dokumentów z użyciem zwyczajnych sposobów postępowania, ponieważ występują także problemy semantyczne, organizacyjne lub prawne, które należy rozwiązać.

5.1.1.2 Interoperacyjność semantyczna

We wniosku Komisji należałoby wyjaśnić związek różnych programów, działań lub grup roboczych, takich jak m.in. 7. program ramowy i program ISA, SNOMED CT (*Systematized Nomenclature of Medicine – Clinical Terms*), zintegrowana, wielojęzyczna i ujednolicona terminologia kliniczna, będąca największą, najbardziej precyzyjną i najważniejszą na świecie bazą danych rozpowszechnianą przez International Health Terminology Standards Development Organisation (IHTSDO). To organizacja nienastawiona na zysk, do której należą niektóre państwa członkowskie UE, Stany Zjednoczone, Australia i inne kraje.

5.1.1.3 Normalizacja

Wielu dostawców oprogramowania i sprzętu komputerowego operuje w dziedzinie e-zdrowia. W ramach rozporządzenia (UE) nr 1025/2012 kluczowe znaczenie ma czynienie postępów w procesie normalizacji niezbędnych funkcji, by zaoferować przemysłowi i użytkownikom – zwłaszcza tym, którzy mogą podejmować decyzje dotyczące kupna – ramy bardziej interesujące, bezpieczniejsze, bardziej opłacalne i użyteczne z punktu widzenia inwestycji. EKES podkreśla potrzebę odpowiedniej kontroli ze strony władz publicznych, by uniknąć sytuacji,

w których nadużywa się dominującej pozycji, jak to ma już miejsce w niektórych dziedzinach ITC.

5.1.1.4 Organizacja

EKES uważa za pozytywną decyzję Komisji dotyczącą przedstawienia konkretnych środków w zakresie integracji i współpracy w UE. Projekt pilotażowy epSOS (projekt otwartych i inteligentnych usług dla europejskich pacjentów) ⁽¹⁾ ułatwi opracowanie konkretnych środków na rzecz włączenia transgranicznych procesów e-zdrowia, do których nawiązuje Komisja.

5.1.1.5 Kwestie prawne

5.1.1.5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję o uwzględnieniu głównych kwestii prawnych, uniemożliwiających wdrożenie transgranicznego systemu telemedycyny ⁽²⁾. Jako że mamy do czynienia z technologiami innowacyjnymi, nie rozwiązano jeszcze luk i przeszkód prawnych, które występują na poziomie światowym, a nawet krajowym.

5.1.1.5.2 Wydawanie zezwoleń i autoryzacji pracownikom służby zdrowia i instytucjom medycznym

Zgodnie z dyrektywą 2011/24/UE, w sprawie prawa pacjentów do transgranicznej opieki zdrowotnej, w tych przypadkach obowiązuje prawodawstwo państwa członkowskiego leczenia (art. 4 ust. 1 lit a) ⁽³⁾. EKES sugeruje rozważenie zmiany dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, w której nie uwzględnia się transgranicznego świadczenia usług zdrowotnych.

5.1.1.5.3 Ochrona danych

Dane dotyczące zdrowia są poufne. Pacjenci pragną kontrolować te informacje i mieć do nich dostęp. Dyskusję na temat prawa pacjenta do zablokowania informacji o własnej historii choroby należy przeanalizować na szczeblu globalnym, by wszystkich obywateli europejskich obowiązywały te same przepisy. EKES przypomina, że brak zaufania do bezpieczeństwa danych dotyczących zdrowia może doprowadzić do ukrywania przez pacjentów niezbędnych informacji.

5.1.1.5.4 Ochrona danych osobowych jest podstawowym prawem zagwarantowanym przez TFUE (art. 16) i Kartę praw podstawowych (art. 7 i 8). W dyrektywie 95/46/WE uwzględnia się tę ochronę w przypadku przetwarzania danych i ich wolnego przepływu ⁽⁴⁾. Jednak swoboda transpozycji przyznana

⁽¹⁾ W ramach projektu epSOS formułuje się zalecenia, specyfikacje techniczne, opisy systemów, modele organizacyjne, aplikacje i narzędzia informatyczne itp. Ich celem jest poprawa interoperacyjności w skali wielonarodowej. Ponadto w niektórych regionach **wdrożono systemy pilotażowe**.

⁽²⁾ Zob. dokument roboczy służb Komisji dotyczący stosowania obowiązujących ram prawnych UE w stosunku do usług telemedycyny, SWD(2012) 414 final.

⁽³⁾ Por. dyrektywa 2000/31/WE, art. 3 ust. 1 i ust. 2: „zasada kraju pochodzenia”.

⁽⁴⁾ Do takich przypadków odnosi się również dyrektywa 2002/58/WE w sprawie przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej i dyrektywa 2011/24/UE.

państwom członkowskim doprowadziła do znacznych różnic w poziomie ochrony, co stanowi obecnie jedną z największych przeszkód dla medycyny transgranicznej. Dlatego EKES musi ponownie wyrazić swoje poparcie dla wniosku w sprawie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych⁽⁵⁾, o którym mówił już w swojej opinii z 23 maja 2012 r.⁽⁶⁾

5.1.1.5.5 Zwrot środków

Państwo ubezpieczenia (w którym świadczy się opiekę zdrowotną) musi zapewnić, w odpowiednim przypadku, zwrot kosztów transgranicznego świadczenia medycznego (dyrektywa 2011/24/UE, art. 7 ust. 1). Opinia EKES-u: należy jasno poinformować pacjenta o warunkach zwrotu.

5.1.1.5.6 Odpowiedzialność za szkody wyrządzone w wyniku błędu w sztuce lekarskiej i w dostawie sprzętu lekarskiego

Kwestia ta ma złożony charakter, m.in. ze względu na fakt, że można mieć do czynienia z wieloma podmiotami. W przypadku transgranicznych świadczeń lekarskich obowiązuje jedna ogólna zasada, nakazująca zastosowanie prawodawstwa państwa członkowskiego leczenia (dyrektywa 2011/24/UE, art. 4 ust. 1). Produktów wadliwych dotyczy dyrektywa 85/374/EWG, w której ustanawia się zasady obiektywnej odpowiedzialności. Opinia EKES-u: na podstawie obowiązujących ram prawnych należy rozwiązywać poszczególne przypadki za pomocą orzecznictwa.

5.1.1.5.7 Orzecznictwo i stosowne prawo

To również kwestia bardzo złożona, którą należy zająć się w zależności od międzynarodowych przepisów i obowiązujących traktatów. EKES sugeruje uwzględnienie pozasądowych systemów rozwiązywania sporów, takich jak arbitraż i mediacja.

5.1.1.5.8 Prawo do zasięgnięcia informacji

Wzrósł poziom dostępu pacjentów i obywateli do informacji dotyczących ich zdrowia i historii choroby. Niektóre regiony zwiększyły poziom usług i otworzyły centra usługowe i obsługę całodobową dla ogółu ludności, wybranych grup pacjentów w szczególnie trudnej sytuacji lub całego regionu. Pacjenci mogą rezerwować wizyty lekarskie i mają odpowiedni dostęp do informacji zawartych w historii choroby. Zachęca to ich do aktywnego podjęcia się części odpowiedzialności w dbaniu o własne zdrowie i w profilaktyce. Opinia EKES-u: należałoby opracować przepisy dotyczące prawa dostępu w przypadku świadczeń transgranicznych.

5.1.1.5.9 Mobilne zdrowie i dobrostan

EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji, by uwzględnić – w zaplanowanej na 2014 r. zielonej księdze – aplikacje mobilne w dziedzinie zdrowia i dobrostanu („Mobile E-Health”). To szczególnie aspekt e-zdrowia, który obecnie intensywnie się rozwija ze względu na popularyzację urządzeń przenośnych (smartfonów, tabletów itp.) i ich specjalnego oprogra-

mowania (aplikacji mobilnych). Ponieważ aplikacje te są bardzo popularne, należy opracować przepisy dotyczące aspektów technicznych i prawnych związanych z ich użyciem.

5.2 Badania, rozwój i innowacje

5.2.1 EKES-u uważa za odpowiednie obszary badawcze zaproponowane przez Komisję do subwencji w ramach celu „Zdrowie, zmiany demograficzne i dobrostan” programu „Horyzont 2020”.

5.2.2 Ponieważ wciąż nie wiadomo, jaką sumę UE przeznaczy na badania w dziedzinie medycyny w okresie 2014–2020, EKES przypomina, że amerykański National Institute of Health co roku inwestuje w ten obszar 30,9 mld dolarów.

5.2.3 Biorąc pod uwagę propozycje organizacji przedstawicieli sektora zdrowia, takich jak EPHA (Europejski Sojusz na rzecz Zdrowia Publicznego), EKES sugeruje, by programy badawcze uwzględniały m.in. następujące aspekty:

- komplementarność z innymi programami, takimi jak „Zdrowie na rzecz wzrostu gospodarczego”; należy opracować wiarygodne statystyki dotyczące przebiegu często występujących chorób: otyłości, chorób układu krążenia, raka, cukrzycy itp.;
- koordynacja, jako że wspólnoty badawcze z reguły pracują niezależnie od siebie, a ich komunikacja jest niewystarczająca;
- warunki określone w patentach prac opłacanych przez podatnika, by uniknąć sytuacji, w której społeczeństwo ponosi koszty badań, z których korzyści czerpie sektor prywatny⁽⁷⁾.

5.3 Komitet zgadza się ze stwierdzeniem Komisji w kwestii rozwoju struktury gospodarczej w obszarze e-zdrowia, zwłaszcza jeśli chodzi o wsparcie dla MŚP, ale brak konkretnych danych liczbowych nie pozwala na bardziej precyzyjną ocenę.

5.4 Jeśli chodzi o mechanizm „Łącząc Europę” na lata 2014–2020, ze względu na wyniki projektu pilotażowego epSOS i innych projektów i badań, EKES kładzie szczególnie nacisk na fakt, że nie należy tylko „łączyć systemów”. Należy także umożliwić obywatelom poznanie, zrozumienie i skorzystanie z „połączonego społeczeństwa”.

5.5 Spójność

5.5.1 Celem nowego programu w dziedzinie e-zdrowia musi być zagwarantowanie większej równości europejskich obywateli w dostępie do służby zdrowia. Jak już stwierdził EKES, oczywiste jest, że dostęp do szybkiego internetu we wszystkich krajach oraz pełna łączność to podstawowe warunki rozwoju telemedycyny. Dlatego należy poprawić stan sprzętu cyfrowego w regionach, przede wszystkim na obszarach wiejskich i najbardziej oddalonych⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ COM(2012) 11 final – 2012/0011 (COD).

⁽⁶⁾ Opinia rozpoznawcza Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rynku cyfrowego jako siły napędowej wzrostu, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 1.

⁽⁷⁾ Stanowisko EPHA w sprawie programu „Horyzont 2020” (czerwiec 2012 r.): http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/contributions/during-negotiations/european_organisations/european_public_health_alliance.pdf

⁽⁸⁾ Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 84.

5.5.2 Ze względu na zbliżający się koniec obecnego okresu programowania EFRR, EKES ma nadzieję, że w okresie programowania 2014–2020 zostaną opracowane i opatrzone odpowiednim budżetem propozycje w zakresie powszechnego użycia technologii najnowszej generacji na całym obszarze UE. Aby jednak uniknąć sytuacji, w której istniejące już nierówności w dostępie do zdrowia zachodzić będą również w obszarze e-zdrowia, należy podjąć szerzej zakrojone działania i zainwestować w ten cel sumy większe od nakładów zapewnianych przez EFRR.

5.6 Poprawa cyfrowej kultury zdrowotnej

5.6.1 Zdaniem EKES-u, dla pacjentów bardzo ważny jest dostęp do własnych danych i możliwość ich wykorzystania, jako że obecnie dane te są często „zamknięte” w systemach informacji zdrowotnych. W tym kontekście nawiązujemy do projektu „Sustains”, działającego obecnie w trzynastu regionach europejskich, który ma na celu ułatwienie dostępu pacjentów do danych dotyczących ich zdrowia poprzez „osobiste teczki zdrowotne” i inne dodatkowe usługi internetowe.

5.6.2 Jeśli chodzi o pracowników służby zdrowia, to należy propagować włączenie wiedzy na temat zdrowia cyfrowego do programów nauczania zarówno personelu medycznego, jak i osób pracujących w administracji.

5.7 Ocena programów

5.7.1 Zdaniem EKES-u ustanowienie wspólnych wartości i planowanych przez Komisję programów oceny zalet e-służby zdrowia to jeden z najważniejszych aspektów, jako że szybkość zmian technologicznych często uniemożliwia ocenę ich rzeczywistej użyteczności. Z przeprowadzonych ankiet wynika, że wsparcie społeczeństwa i środowisk medycznych dla e-służby

zdrowia jest bezpośrednio związane z przekonaniem, że w niezaprzeczalny sposób ulepsza ona opiekę zdrowotną.

5.7.2 EKES musi także podkreślić, że dobra znajomości modeli i technologii, których wpływ jest pozytywny, a także ich celowe rozpowszechnianie, mają podstawowe znaczenie dla modeli zdrowia opartych na ICT. By osiągnąć te korzyści, niezbędne są sprawne i dynamiczne metody oceny; należy także zwrócić szczególną uwagę na globalną ocenę świadczonych usług, a nie na samą technologię. Należy także uwzględnić ocenę wydajności usługi, związaną z ogólnymi kosztami i korzyściami finansowymi, choć wydajność finansowa nie powinna być oczywiście jedynym kryterium zalecenia użycia modeli świadczeń opartych na ICT.

5.7.3 Ogólnie rzecz biorąc, władze publiczne, sektor przemysłowy i organizacje przedstawicielskie uważają, że z e-służby zdrowia (i jej bardzo różnych zastosowań) mogą wynikać korzyści dla zdrowia. Choć EKES zgadza się z tą koncepcją, przypomina, że należy również uwzględniać głosy krytyki odnoszące się do realnych przypadków, poddające w wątpliwość redukcję kosztów i wskazujące na takie problemy, jak błędy informatyczne, powielanie opisów medycznych, możliwość oszustwa, wysokie koszty itp.

5.8 Wspieranie dialogu politycznego i współpracy międzynarodowej

Potrzeba dialogu politycznego dotyczącego e-zdrowia ma oczywiście zakres światowy, jak stwierdza Komisja, ponieważ kraje rozwijające się również podejmują duże wysiłki w tej dziedzinie. Dialog umożliwi używanie ITC pozwalające na realizację celów Narodów Zjednoczonych oraz solidarne korzystanie z technologii.

Bruksela, 22 maja 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 agenda cyfrowa – cyfrowe pobudzenie wzrostu w Europie”

COM(2012) 784 final

(2013/C 271/24)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Dnia 18 marca 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 agenda cyfrowa – cyfrowe pobudzenie wzrostu w Europie”

COM(2012) 784 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 156 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że komunikat Komisji Europejskiej dotyczący przeglądu agendy cyfrowej skupia się na działaniach priorytetowych, tak pilnie potrzebnych dla ożywienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

1.2 Gospodarka europejska przeżywa kryzys. Według Komisji wzrost PKB w UE-27 jest w najlepszym razie w stanie stagnacji i w 2013 r. zmniejszy się o kolejne 0,25 % w strefie euro. Bezrobocie osiągnęło nowy rekordowo wysoki poziom w lutym 2013 r.; w UE-27 bezrobotnych jest ponad 26 milionów osób, czyli 10,9 % siły roboczej⁽¹⁾. W dalszym ciągu najwyższa stopa bezrobocia – 26,4 % i 26,3 % – notowana jest odpowiednio w Grecji i Hiszpanii, zaś bezrobocie wśród młodzieży w UE-27 wynosi 23,5 %.

Komitet zgadza się z Komisją, że „ten wysoki poziom bezrobocia, niemożliwy do zaakceptowania, jest tragedią i Europa musi zaangażować wszystkie dostępne środki na rzecz tworzenia miejsc pracy i zrównoważonego rozwoju”⁽²⁾.

1.3 Mimo recesji gospodarczej gospodarka cyfrowa rozwija się szybko i powstają nowe miejsca pracy w tym sektorze. Branża ICT szacuje wręcz, że do roku 2015 pojawi się w niej 700 tys. wakatów z powodu niedoboru specjalistów ICT w Europie. Taka luka w umiejętnościach w czasach wysokiego bezrobocia jest bulwersująca.

1.4 Europa za wszelką cenę potrzebuje strategii w zakresie agendy cyfrowej, aby przyspieszyć naprawę gospodarczą i wygenerować zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, zwłaszcza w regionach UE, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji gospodarczej. Nadszedł właściwy czas na przeprowadzenie przeglądu strategii, aby nadać priorytet najważniejszym działaniom na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

1.5 Najważniejszym instrumentem, od którego zależy powodzenie agendy cyfrowej, są łącza szerokopasmowe. Z tego względu Komitet jest niezwykle rozczarowany decyzją Rady z lutego⁽³⁾, by ograniczyć w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014–2020 budżet na infrastrukturę cyfrową i usługi w instrumencie „Łącząc Europę” z 9,2 mld do jedynie 1 mld EUR. Cięcia te eliminowałyby wsparcie WRF na rozwój łączny szerokopasmowych i miałyby najbardziej negatywny wpływ na biedniejsze regiony UE będące w mniej uprzywilejowanej sytuacji, co powiększyłoby rosnącą przepaść cyfrową.

1.6 Komunikat Komisji zawiera bardzo ambitny zestaw propozycji dotyczących likwidacji barier dla transformacji cyfrowej Europy. EKES oczekuje, że w odpowiednim czasie Komisja przedstawi do rozpatrzenia konkretne komunikaty na temat każdej z ważniejszych zaproponowanych inicjatyw; tylko wtedy możliwe będzie całościowe skomentowanie poszczególnych środków, ich możliwego wpływu oraz powiązanych z nimi kwestii.

1.7 Zważywszy na ograniczenia pod względem czasu i zasobów, EKES uważa, że zmiana ukierunkowania strategii w zakresie agendy cyfrowej powinna w szczególności uwzględnić następujące działania na rzecz pobudzenia wzrostu:

- zapewnienie przystępnych cenowo szybkich łącz internetowych dla wszystkich obywateli;
- zwiększenie integracji cyfrowej i podniesienie umiejętności korzystania z technologii cyfrowych;
- podnoszenie umiejętności ICT, niwelowanie luki w umiejętnościach ICT, tworzenie miejsc pracy i wspieranie przedsiębiorczości;

⁽¹⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics

⁽²⁾ <http://www.euractiv.com/socialeurope/commission-calls-eu-unemployment-news-518852>

⁽³⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf

- budowanie zaufania i zwiększanie bezpieczeństwa cybernetycznego;
- ochrona prywatności i osobistego bezpieczeństwa on-line (szczególnie w przypadku dzieci);
- utworzenie karty cyfrowych praw użytkowników;
- zwiększenie zaangażowania wszystkich grup społecznych w kształtowanie i wdrażanie polityki;
- wdrażanie efektywnej strategii przetwarzania w chmurze, w tym odpowiednich regulacji;
- zwiększenie globalnej konkurencyjności w zakresie usług cyfrowych i ICT, by europejskie przedsiębiorstwa stały się liderami globalnego rynku kluczowych technologii i usług;
- stymulowanie synergii z europejskimi projektami GNSS, Galileo i EGNOS.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w komunikacji wielu działań, do podjęcia których Komitet wzywał w opinii w sprawie rynku cyfrowego jako siły napędowej wzrostu⁽⁴⁾ oraz w sprawie cyfrowego rynku wewnętrznego sprzyjającego włączeniu⁽⁵⁾, w tym łączności szerokopasmowej, interoperacyjności, bezpieczeństwa online, neutralności sieci i otwartego internetu, a także harmonizacji podatku VAT.

1.9 Ponieważ tak ważne jest wprowadzanie w całej UE szybkich łącz szerokopasmowych, Komitet wzywa Komisję, by zaleciła szereg instrumentów finansowania z myślą o wspieraniu przyspieszonych inwestycji w infrastrukturę szerokopasmową, zwłaszcza w sytuacji, gdy normalne zyski rynkowe są niewystarczające, by zachęcić inwestorów prywatnych.

1.10 Należy jak najszybciej wdrożyć innowacyjne rozwiązania takie jak technologie bezprzewodowe, aby przyspieszyć wprowadzenie łącz szerokopasmowych i zlikwidować rosnącą przepaść cyfrową między obszarami miejskimi i wiejskimi.

1.11 EKES pragnie, aby Komisja określiła, w jaki sposób dostęp do szybkich łącz internetowych może zostać uznany za powszechne prawo wszystkich obywateli, niezależnie od lokalizacji.

1.12 EKES podkreśla potrzebę pełnego włączenia ICT do wszystkich polityk edukacyjnych, aby nauczanie umiejętności korzystania z technologii cyfrowych i ICT było dostępne dla wszystkich obywateli przez cały cykl kształcenia⁽⁶⁾ i popiera działania na rzecz silnej świadomości technologii cyfrowych w społeczeństwie i gospodarce. Komitet uważa również, że zasadnicze znaczenie ma realizacja strategii propagujących równość płci w kształceniu w zakresie ICT.

1.13 Szczególną uwagę należy poświęcić potrzebie ukierunkowanych działań w zakresie umiejętności cyfrowych, szkoleń

dotyczących umiejętności ICT dla bezrobotnych oraz podniesienia kwalifikacji osób już należących do siły roboczej, które potrzebują nowych umiejętności, aby zachować stałe zatrudnienie w gospodarce cyfrowej.

1.14 Komitet wzywa Komisję, aby rozważyła w ramach opracowywania polityki w jaki sposób można wykorzystać publiczną infrastrukturę ICT, w szczególności zasoby szerokopasmowe i komputerowe w szkołach i bibliotekach, do wspierania szkoleń w zakresie umiejętności ICT i umiejętności cyfrowych w całej UE.

1.15 Zaufanie konsumentów ma kluczowe znaczenie dla stymulowania popytu na innowacyjne usługi cyfrowe. Zaufanie to wzrosłoby dzięki wprowadzeniu silniejszej ochrony legislacyjnej konsumentów, w tym poprzez egzekwowanie przepisów o niezgodności, jeśli konsumenci nie będą otrzymywać łącz szerokopasmowych o szybkości ogłaszanej przez dostawców usług internetowych.

1.16 Komitet ponownie wzywa Komisję do przedstawienia propozycji zmierzających do wprowadzenia europejskiego znaku zaufania dla przedsiębiorstw. Jak stwierdzono we wcześniejszych opiniach EKES-u⁽⁷⁾, ogólnounijny system certyfikacji i oznakowania dla sprzedawców internetowych mógłby zapewnić konsumentom powszechną ochronę przy zakupie towarów i usług w internecie, niezależnie od granic krajowych. Pomogłoby to MŚP w rozwoju transgranicznej działalności online.

1.17 Komitet odsyła Komisję do opinii EKES-u w sprawie „Otwarty internet i neutralność sieci w Europie”⁽⁸⁾ i zdecydowanie wzywa do jak najszybszego formalnego wcielenia zasady neutralności sieci do przepisów UE.

1.18 EKES pragnąłby, aby opracowano kartę praw cyfrowych dla wszystkich obywateli, w celu wzmocnienia ochrony konsumenta.

1.19 Komitet ponownie wzywa Komisję do uzyskania znaczącej synergii poprzez właściwe uwzględnienie programów GNSS w agendzie cyfrowej.

1.20 Jako że społeczeństwo cyfrowe rozwija się i coraz więcej usług publicznych o kluczowym znaczeniu jest świadczonych online, Komitet podkreśla potrzebę, by Komisja nadal zapewniała ukierunkowane wsparcie dla strategii, które mają na celu przyspieszenie włączenia cyfrowego w całej Unii. Szczególną uwagę należy zwrócić na włączanie obywateli znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ze względu na niepełnosprawność, problemy z czytaniem i pisanem, wiek, możliwości finansowe lub płeć. EKES z zadowoleniem przyjmuje wskazanie liderów cyfryzacji w państwach członkowskich i oczekuje sprawozdań dotyczących skuteczności tej strategii.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, ss. 1–6.

⁽⁵⁾ CES273-2012_00_00_TRA_AC_PL.DOC.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, ss. 9–18.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 54 z 19.2.2011, ss. 58–64.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, ss. 139–145.

2. Streszczenie komunikatu Komisji

2.1 Gospodarka cyfrowa wzrasta w tempie siedmiokrotnie wyższym niż tempo pozostałych elementów gospodarki, a 50 % całkowitego wzrostu produktywności pochodzi z inwestycji w ICT. W różnych sektorach w Europie pracuje ponad 4 mln pracowników ICT, a ich liczba wzrasta o 3 % rocznie pomimo kryzysu. ICT to niezbędna technologia transformacyjna, która wspiera zmiany strukturalne w sektorach takich jak energetyka, służba zdrowia, usługi finansowe, produkcja, usługi publiczne i edukacja. Jednak fragmentaryczne ramy polityki ogólnoeuropejskiej i bariery strukturalne hamują obecnie ten potencjał.

2.2 W komunikacie przedstawiono plany Komisji na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie poprzez zmianę ukierunkowania agendy cyfrowej w kluczowych obszarach:

- ukończenie tworzenia **jednolitego rynku cyfrowego** ⁽⁹⁾ do 2015 r.;
- przyspieszenie **innowacji w sektorze publicznym** poprzez wykorzystanie instrumentu „Łącząc Europę” ⁽¹⁰⁾;
- przyspieszenie wprowadzenia **szybkich połączeń internetowych**;
- wdrożenie **strategii dotyczącej chmur obliczeniowych** ⁽¹¹⁾, co zmniejszy koszty ICT i wzmocni produktywność, wzrost i zatrudnienie;
- wdrożenie europejskiej strategii **bezpieczeństwa cybernetycznego** ⁽¹²⁾; Komisja proponuje również rozszerzenie światowego sojuszu przeciwko niegodziwemu traktowaniu dzieci w internecie w celach seksualnych ⁽¹³⁾;
- prowadzenie wielkiej koalicji na rzecz **umiejętności cyfrowych i miejsc pracy**, która będzie prowadzić skoordynowane działania na rzecz pobudzenia zatrudnienia i propagowania umiejętności ICT w całej UE;
- stworzenie bardziej przyjaznego otoczenia dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność oraz wdrożenie planu działań na rzecz **przedsiębiorczości on-line**;

(oczekuje się, że dzięki wdrożeniu działań określonych w komunikacie w gospodarce w długiej perspektywie powstanie 3,8 mln nowych miejsc pracy)

- prowadzenie **nowej strategii przemysłowej w dziedzinie elektroniki**, przy czym finansowanie badań, rozwoju i innowacji należy skoncentrować na wymogach strategicznych w obszarze kluczowych technologii.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, ss. 69–73 oraz Dz.U. C 299 z 4.10.2012, ss. 165–169.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, ss. 116–119.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 76 z 14.3.2013, ss. 15–19 oraz Dz.U. C 24 z 28.1.2012, ss. 40–47.

⁽¹²⁾ JOIN(2013) 1 final.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 317 z 23.12.2009, ss. 43–48; Dz.U. C 48 z 15.2.2011, ss. 138–144; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, ss. 154–158.

3. Uwagi ogólne

3.1 Dużo więcej trzeba zrobić, by osiągnąć efekt pozytywnego sprzężenia zwrotnego, o którym mowa w agendzie cyfrowej, powiązanie infrastruktur informatycznych, treści, usług, rynków i innowacji, by osiągnąć większą produktywność i wzrost. Jednolity rynek cyfrowy wciąż nie został urzeczywistniony, a tempo rozwoju infrastruktury i przeprowadzania reformy ustawodawczej znacznie się różni między państwami członkowskimi.

3.2 Gospodarka europejska przeżywa kryzys. Ponad 26 mln (10,9 %) osób w UE-27 jest bezrobotnych. Tragiczny stan gospodarki europejskiej kontrastuje na niekorzyść z sytuacją naszych konkurentów na świecie: bezrobocie w USA osiągnęło najniższy poziom od czterech lat i wyniosło tylko 7,7 % w styczniu; stopa bezrobocia w Japonii wynosi 4,3 %.

3.2.1 Najnowsze dane opublikowane przez Eurostat ⁽¹⁴⁾ również wskazują na znaczne różnice między państwami członkowskimi. W Austrii i Niemczech stopa bezrobocia wynosi jedynie odpowiednio 4,8 % i 5,4 %. Tymczasem w Grecji i w Hiszpanii przekracza ona 26 %.

3.2.2 Szczególnie wysokie jest bezrobocie wśród młodzieży poniżej 25 roku życia. Więcej niż jeden na dwóch młodych ludzi pozostaje bez pracy w Grecji (58,4 %) i w Hiszpanii (55,7 %).

3.3 W agendzie cyfrowej wytycza się ambitne cele w zakresie zasięgu łącz szerokopasmowych i ich szybkości. Wymaga to od państw członkowskich podjęcia działań, w tym przyjęcia przepisów prawnych, by ułatwić inwestycje w te technologie. Niemniej zdaniem Komisji ⁽¹⁵⁾ Europa pozostaje coraz bardziej w tyle w stosunku do swych konkurentów światowych, jeśli chodzi o infrastruktury szerokopasmowe. Inwestycje w szybkie sieci szerokopasmowe są przeprowadzane szybciej w części Azji i w Stanach Zjednoczonych, co prowadzi do znacznie większego zasięgu łącz i wyższej prędkości. W grudniu 2011 r. Korea Południowa przy 20,6 % abonentów na stu mieszkańców wykazywała najwyższy na świecie stopień wykorzystania światłowodów, dwukrotnie większy niż w najlepszej pod tym względem w UE Szwecji (9,7 %). Druga w kolejności jest Japonia z wynikiem 17,2 % światłowodów.

3.4 Włączenie cyfrowe powinno być prawem przysługującym wszystkim obywatelom, bez względu na ich status społeczny. Należy dołożyć szczególnych starań, by objęło ono tych obywateli, którzy znajdują się w niekorzystnej sytuacji ze względu na niepełnosprawność fizyczną, możliwości finansowe, wiek, problemy z czytaniem i pisanem lub płeć.

3.5 Dostęp do szybkich łączy szerokopasmowych musi zostać uznany za powszechne prawo obywateli UE. Komisja poruszyła kwestię ponownego włączenia łączności szerokopasmowej w ramach zobowiązania do świadczenia usługi powszechnej w 2010 r. ⁽¹⁶⁾ Należy pilnie zająć się tą kwestią, aby wspierać dobrobyt obywateli, zatrudnienie i włączenie cyfrowe.

⁽¹⁴⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics

⁽¹⁵⁾ SWD(2013)0073 (część 1).

⁽¹⁶⁾ COM(2008) 572 final.

3.6 Rządy powinny wszystkim zapewnić e-dostępność oraz umiejętność posługiwania się ICT. Komitet pragnie, by wszyscy obywatele mieli przez całe życie dostęp do możliwości kształtowania umiejętności informatycznych w celu ich wykorzystania w pracy i w życiu osobistym, a także w życiu obywatelskim.

3.7 Przepaść cyfrowa staje się coraz większa w kontekście łączy szerokopasmowych, gdyż obywatele są nie tylko pozbawieni dostępu do informacji, co ma miejsce w przypadku zwykłych łączy szerokopasmowych, lecz także do usług elektronicznych, takich jak e-zdrowie, e-edukacja i e-administracja, świadczonych przez internet, które są dostępne jedynie w ramach szybkich połączeń.

3.8 Europejska tablica wyników agendy cyfrowej⁽¹⁷⁾ oraz ostatnie dane Eurostatu⁽¹⁸⁾ wskazują, że przepaść cyfrowa powiększa się, a różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi są duże. W 2012 r. 28 % gospodarstw domowych w UE-27 nie miało dostępu do łączności szerokopasmowej. Jednak w Niemczech, Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii ponad 80 % gospodarstw domowych posiada szerokopasmowy internet; podczas gdy w Bułgarii, Grecji, Włoszech i Rumunii liczba ta wynosi mniej niż 60 %. Ponadto 90 % gospodarstw domowych bez łączy szerokopasmowych znajduje się na obszarach wiejskich. 35 mln gospodarstw domowych na obszarach wiejskich nadal czeka na szybkie połączenia internetowe. O ile nie poświęci się należytej uwagi obywatelom mieszkającym poza ośrodkami miejskimi, będą oni w coraz bardziej niekorzystnej sytuacji pod względem społecznym i ekonomicznym.

3.9 Umiejętności cyfrowe i korzystanie z internetu są silnie związane z łącznością szerokopasmową. Podczas gdy 10 % mieszkańców Finlandii i Szwecji nigdy nie skorzystało z internetu, liczba ta wzrasta do ponad 40 % w przypadku Bułgarii, Grecji i Rumunii.

3.10 Reforma regulacji dotyczących projektowania, projektowania inteligentnych infrastruktur, zachęcanie do inwestycji i innowacyjnych technologii może przyczynić się do zmniejszenia przepaści w dziedzinie łączy szerokopasmowych. Niemniej obywatele także muszą działać odpowiedzialnie i ułatwiać rozwijanie szerokopasmowej łączności internetowej.

3.11 Zaufanie i zaangażowanie mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów agendy cyfrowej. Bez zaufania niewielki będzie popyt na pewne innowacyjne usługi, takiej jak e-handel i chmury obliczeniowe, charakteryzujące się wysokim potencjałem wzrostu. Aby umocnić zaufanie ważne jest, by przepisy prawne odpowiadały rozwojowi technologicznemu i rozwojowi transakcji na jednolitym rynku cyfrowym. Niestety sytuacja jest inna i w trybie pilnym trzeba dokonać postępów w zakresie tak istotnych działań, jak roszczenia zbiorowe, do czego Komitet wzywał w opinii dotyczącej dyrektywy w tej sprawie w 2009 r.⁽¹⁹⁾

3.12 Zasadnicze znaczenie dla powodzenia agendy cyfrowej ma pełne zaangażowanie wszystkich grup społeczeństwa w opracowanie i realizację strategii oraz by były one właściwie

reprezentowane w procesie konsultacji. Niestety konsumenci i ogólnie obywatele są często niedostatecznie reprezentowani w dyskusjach na temat niektórych kluczowych kwestii. Komisja powinna więc podejmować większe wysiłki, by zapewnić równą reprezentację członków społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich forach.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wobec tego, że rozwój łączy szerokopasmowych w całej UE jest tak ważny, Komitet wzywa Komisję do zaproponowania szeregu instrumentów finansowych służących przyspieszeniu tempa inwestycji w infrastruktury szerokopasmowe, których potrzeba Europie, zwłaszcza w chwili, gdy normalne zyski rynkowe są niedostateczne.

4.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja skupia się na ograniczeniu kosztów zapewnienia infrastruktury szerokopasmowej. Zwraca uwagę Komisji na efekt mnożnikowy takiej redukcji kosztów dla gospodarki oraz jakości życia i wzywa wszystkie zainteresowane podmioty do nieustannych prac nad tą kwestią.

4.3 Komitet wzywa Komisję i państwa członkowskie, by pomogły szybko osiągnąć cel w zakresie zasięgu łączy szerokopasmowych poprzez pełne wdrożenie programu dotyczącego polityki widma radiowego⁽²⁰⁾.

4.4 Zapewnienie szybkich łączy internetowych musi obejmować sprawiedliwy i konkurencyjny dostęp nowych operatorów do infrastruktury, w przeciwnym razie oferta usług dla konsumentów będzie zniekształcona lub ograniczona pod względem jakości.

4.5 Komitet uważa, że ważny jest rozwój spójnych w całej UE i wykorzystywanych przez krajowe organy regulacyjne modeli kalkulacji kosztów dla szybkich łączy internetowych, co pomogłoby zapewnić powszechnie sprawiedliwe koszty naliczane według tych samych standardów.

4.6 Nowe miejsca pracy stworzone w gospodarce cyfrowej wymagają, by pracownicy byli zaznajomieni z technologiami cyfrowymi; często potrzebne są nawet konkretne umiejętności w zakresie ICT. Niestety nie udaje się w Europie wykształcić takiej liczby pracowników, jaka odpowiadałaby potrzebom rozwijającej się branży ICT. Mimo iż bezrobocie w UE osiąga rekordowe poziomy, branża ICT szacuje, że do 2015 r. pojawi się w niej 700 tys. wakatów. Należy pilnie zlikwidować tę lukę w umiejętnościach, podejmując w tym celu wszelkie konieczne działania nadzwyczajne.

4.6.1 W Programie na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia Komisja zobowiązała się opracować ogólnounijne podejście i instrumenty wspierające państwa członkowskie w pracach nad włączeniem umiejętności ICT i znajomości technologii cyfrowych do procesów uczenia się przez całe życie. Europa potrzebuje tego elementu strategii „Europa 2020”, aby bez opóźnień zrealizować jej założenia.

⁽¹⁷⁾ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>

⁽¹⁸⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/main_tables

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, ss. 97–102.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 107 z 6.4.2011, ss. 53–57.

4.6.2 Wysoka stopa bezrobocia wśród młodzieży częściowo wynika z rozbieżności między polityką edukacyjną a potrzebami pracodawców. Państwa członkowskie w trybie pilnym powinny zająć się tym problemem i uwzględnić nowe programy w zakresie umiejętności ICT w cyklu nauczania szkolnictwa wyższego. Strategia kształcenia w dziedzinie ICT musi również propagować równość płci.

4.6.3 Dla osób już znajdujących się na rynku pracy coraz bardziej konieczne są umiejętności informatyczne, aby utrzymać wydajność i elastyczność zatrudnienia. Coraz większe jest też w przyszłości ryzyko niepełnego zatrudnienia, a nawet bezrobocia wśród pracowników, którym brak wymaganych umiejętności informatycznych. Wobec tego dla wydajności i konkurencyjności Europy istotne jest, by firmy i pracownicy współpracowali we wdrażaniu programów szkoleń w miejscu pracy w zakresie podnoszenia znajomości technologii cyfrowych i kwalifikacji informatycznych.

4.6.4 Ponadto w trosce o przeciwdziałanie poważnemu problemowi bezrobocia w Europie należy zwłaszcza opracować specjalne programy edukacyjne w zakresie umiejętności ICT i znajomości technologii cyfrowych, by ułatwić bezrobotnym powrót do płatnej pracy.

4.6.5 Zasoby szerokopasmowe i komputerowe w szkołach, bibliotekach i innych budynkach publicznych można by wykorzystywać w ramach działań strategicznych do wspierania szkoleń w zakresie umiejętności ICT i umiejętności cyfrowych w całej UE.

4.7 We wcześniejszych opiniach Komitet wezwał do opracowania karty praw internetowych obywateli⁽²¹⁾. Choć EKES z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie przez Komisję Kodeksu praw internetowych UE⁽²²⁾, to jednak zdaniem Komitetu UE powinna przyjąć Kartę praw cyfrowych, aby zapewnić wyraźną ochronę wszystkich obywateli, do czego Komitet wezwał Komisję w swej opinii w sprawie cyfrowego rynku wewnętrznego sprzyjającego włączeniu⁽²³⁾.

4.8 Konsumenci w całej Europie skarżą się, że dostawcy usług internetowych nie zapewniają im połączeń internetowych o szybkości obiecanej w umowie. Niezgodność z umową oraz niezgodna z prawdą reklama podważają zaufanie do rynku cyfrowego. Problem ten należy rozwiązać za pomocą surowszego prawa i przepisów w zakresie egzekwowania go.

4.9 EKES podkreśla zasadnicze znaczenie urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego i rozwoju planu działań na rzecz handlu elektronicznego, Zielonej księgi w sprawie płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych oraz europejskiego programu na rzecz konsumentów.

4.10 We wcześniejszej opinii⁽²⁴⁾ Komitet zdecydowanie poparł zaproponowane rozporządzenie o ochronie danych

w UE. EKES ma nadzieję, że jak najszybciej przyjęta zostanie kompleksowa reforma przepisów dotyczących ochrony danych w UE. Ważne jest, by dyskusje dotyczące ogólnego rozporządzenia o ochronie danych uwzględniały jego ewentualny wpływ na inne obszary polityki. Zbyt restrykcyjne zobowiązania mogą ograniczyć możliwości wykorzystania danych z pożytkiem dla społeczeństwa i realizacji celów agendy cyfrowej (np. do monitorowania danych pacjenta, by przewidzieć rozwój konkretnych chorób, lub zarządzania energią za pomocą inteligentnej sieci).

4.11 Komitet ponownie wzywa Komisję do przedstawienia propozycji zmierzających do wprowadzenia europejskiego znaku zaufania dla przedsiębiorstw. Jak stwierdzono we wcześniejszych opiniach EKES-u⁽²⁵⁾, ogólnounijny system certyfikacji i oznakowania dla sprzedawców internetowych mógłby zapewnić konsumentom powszechną ochronę przy zakupie towarów i usług w internecie, niezależnie od granic krajowych. Zwiększyłyby to znacznie zaufanie konsumentów do cyfrowego handlu transgranicznego i pomogłoby MŚP w rozwoju transgranicznej działalności online.

4.12 Oprócz wdrażania ogólnoeuropejskiej interoperacyjności na potrzeby krajowych systemów elektronicznej identyfikacji, Komitet pragnąłby, aby Komisja rozważyła wprowadzenie systemu dobrowolnej identyfikacji elektronicznej dla wszystkich obywateli UE, aby zapewnić identyfikację elektroniczną potwierdzoną przez UE dla transakcji handlu elektronicznego.

4.13 Aby stymulować gospodarkę cyfrową, państwa członkowskie i władze regionalne powinny promować bezpłatny dostęp do WiFi (hotspoty) w miejscach publicznych.

4.14 Choć Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący przyjęcia zalecenia w sprawie zachowania otwartego internetu dla konsumentów, EKES zdecydowanie wzywa do jak najszybszego formalnego wcielenia zasady neutralności sieci do przepisów UE. Komitet zwraca uwagę Komisji na opinię EKES-u w sprawie otwartego internetu i neutralności sieci⁽²⁶⁾, w której wyjaśnia się, że neutralność sieci ma na celu zapewnienie tego, by firmy świadczące usługi internetowe tak samo traktowały wszystkie podobne źródła danych internetowych, bez dyskryminacji motywowanych ewentualnymi korzyściami.

4.15 Wykorzystanie chmury obliczeniowej zwiększa potrzebę ochrony ogółu społeczeństwa, danych i życia prywatnego jego członków, w szczególności gdy dane europejskich konsumentów i przedsiębiorstw są przechowywane poza UE. EKES odsyła Komisję do swojej niedawnej opinii w sprawie strategii w zakresie chmury obliczeniowej⁽²⁷⁾, w której zachęca Komisję do wzmocnienia ram regulacyjnych dotyczących:

— ochrony danych i prywatności;

— dostępu władz krajowych do danych;

⁽²¹⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, ss. 1–6.

⁽²²⁾ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/pl/code-eu-online-rights>

⁽²³⁾ CES273-2012_00_00_TRA_AC_PL.DOC.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, ss. 90–97.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 54 z 19.2.2011, ss. 58–64.

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, ss. 139–145.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 76 z 14.3.2013, ss. 59–65.

- monitorowania danych i rozstrzygania sporów między użytkownikami i dostawcami;
- przenoszenia danych i interoperacyjności.

EKES zwraca także uwagę Komisji na konieczność uwzględnienia zapotrzebowania na dalekosiężne ramy dotyczące chmur obliczeniowych przyjętych na poziomie UE, gdyż przyszły rozwój tej technologii będzie bardzo dynamiczny i w najbliższej przyszłości także nieprzewidywalny.

4.16 EKES odnotowuje opublikowanie strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego i oczekuje przeglądu pakietu wspierających ją środków, w tym zaproponowanej dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji.

4.17 Konieczne są specjalne środki na rzecz ochrony w internecie interesów dzieci i osób wymagających szczególnej troski, w szczególności dotyczące ochrony danych, oszustw online oraz nieuczciwego marketingu i reklam, które wykorzystują słabości użytkowników. EKES zwraca uwagę Komisji na liczne opinie EKES-u w tej sprawie⁽²⁸⁾, w szczególności opinie w sprawie *europejskiej strategii na rzecz lepszego internetu dla dzieci* ⁽²⁹⁾ oraz *ram prawnych dla reklam kierowanych do dzieci i młodzieży* ⁽³⁰⁾.

4.18 Jak stwierdzono w opinii Komitetu w sprawie *europejskiej agendy cyfrowej* ⁽³¹⁾ otwarte standardy ułatwiają konkurencję oraz umożliwiają MŚP wzrost i konkurowanie na świecie. Wyraźnie wskazanym elementem polityki agendy cyfrowej powinny być zachęty i wsparcie dla otwartych standardów dla produktów i usług opartych na ICT w Europie.

4.19 Branża ICT jest zdominowana przez firmy amerykańskie i azjatyckie. Europa poniosła spektakularną porażkę

w pobudzaniu innowacji ICT do takiego poziomu, by utworzyć wiodące na rynku firmy-kolosa, takie jak Google, Microsoft, Apple czy Samsung. Komitet z zadowoleniem przyjmuje plan dotyczący nowej strategii przemysłowej na rzecz mikro- i nanoelektroniki mający zwiększyć zdolność Europy do przyciągania inwestycji w zakresie projektowania i produkcji oraz jej udział w rynku globalnym. Niemniej strategia UE musi ulec radykalnej zmianie po to, by zapewnić europejskim przedsiębiorstwom warunki wzrostu potrzebne do tego, by stały się liderami globalnego rynku technologii i usług ICT.

4.20 Komisja musi również zadbać o to, by w tej strategii przemysłowej obowiązywały właściwe praktyki w zakresie zarządzania inwestycjami: inwestycje powinny być przyznawane na podstawie oczekiwanych zysków gospodarczych lub społecznych i wszystkie powinny podlegać rygorystycznemu dozorowi, który ma zapewnić, że oczekiwane korzyści urzeczywistnią się.

4.21 Proponowanymi inwestycjami w badania, rozwój i innowacje trzeba zarządzać tak, by zapewnić prawidłową koordynację między programami i projektami, umożliwiającą maksymalizację korzyści i uniknięcie marnotrawstwa związanego z powielaniem działań.

4.22 EKES uważa, że znaczące inwestycje w europejskie technologie i usługi GNSS powinny przyczynić się do powodzenia agendy. Wobec tego Komitet ponownie wzywa Komisję do uzyskania znaczącej synergii poprzez właściwe uwzględnienie programów GNSS w agendzie cyfrowej w formułowaniu i wdrażaniu agendy cyfrowej. EKES zwrócił uwagę na tę kwestię w swej pierwotnej opinii w sprawie agendy cyfrowej⁽³²⁾.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 54 z 19.2.2011, ss. 58–64; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, ss. 69–73; Dz.U. C 224 z 30.8.2008, ss. 61–66.

⁽²⁹⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.2012, ss. 68–72.

⁽³⁰⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.2012, ss. 6–11.

⁽³¹⁾ Dz.U. C 54 z 19.2.2011, ss. 58–64.

⁽³²⁾ Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58–64.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków mających na celu zapewnienie wspólnego wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji w obrębie Unii

COM(2013) 48 final – 2013/0027 (COD)

(2013/C 271/25)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Rada, w dniu 21 lutego 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 15 kwietnia 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 środków mających na celu zapewnienie wspólnego wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji w obrębie Unii

COM(2013) 48 final – 2013/0027 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 163 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. i zalecenia

1.1 Komitet odnotowuje proponowaną dyrektywę, którą należy postrzegać w szerszym kontekście opublikowanej niedawno strategii bezpieczeństwa cybernetycznego ⁽¹⁾. W strategii tej nakreślono całościową wizję bezpieczeństwa sieci i informacji (NIS), by zapewnić bezpieczny wzrost gospodarki cyfrowej, szerząc jednocześnie europejskie wartości, jakimi są wolność i demokracja.

1.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski dotyczące dyrektywy, który ma zapewnić wspólny wysoki poziom NIS w całej UE. Harmonizacja NIS i zarządzanie nim na szczeblu europejskim mają kluczowe znaczenie dla urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego i dla sprawnego funkcjonowania całego rynku wewnętrznego. Komitet podziela obawy Komisji, że niepowodzenie NIS może przynieść wielkie szkody gospodarce i dobrobytowi obywateli. Niemniej proponowana dyrektywa nie spełnia jego oczekiwań, jeżeli chodzi o zdecydowane działania legislacyjne w tej kluczowej sprawie.

1.3 Komitet wyraża rozczarowanie, że wiele państw członkowskich nie poczyniło postępów na drodze do wdrożenia skutecznego NIS na szczeblu krajowym. Ubolewa nad zwiększonym ryzykiem dla obywateli, które wiąże się z tym niedopatrzaniem, a także nad jego negatywnym wpływem na urzeczywistnienie jednolitego rynku cyfrowego. Wszystkie państwa członkowskie powinny bezzwłocznie przystąpić do wywiązywania się z niespełnionych zobowiązań w zakresie NIS.

1.4 Brak postępów powoduje kolejną przepaść cyfrową między elitarną grupą o bardzo zaawansowanym NIS a mniej

zaawansowanymi państwami członkowskimi. Przepaść ta wpływa niekorzystnie na zaufanie i współpracę w dziedzinie NIS na szczeblu UE i jeżeli kwestia ta nie zostanie pilnie rozwiązana, może spowodować niedoskonałości rynku wewnętrznego wynikające z różnic w potencjale państw członkowskich.

1.5 Zgodnie ze swymi zaleceniami zawartymi we wcześniejszych opiniach ⁽²⁾ EKES uważa, że nieśmiałe, dobrowolne działania są nieskuteczne i że należy nałożyć na państwa członkowskie zdecydowane zobowiązania regulacyjne, by zapewnić harmonizację, zarządzanie i egzekwowanie w zakresie europejskiego NIS. Niestety EKES jest zdania, że wniosek dotyczący dyrektywy nie zapewnia potrzebnych jasnych i zdecydowanych przepisów. Uważa, że rozporządzenie – wraz z dokładnie określonymi wiążącymi zobowiązaniami dla państw członkowskich – byłoby skuteczniejsze niż dyrektywa w zapewnieniu niezbędnego wspólnego wysokiego poziomu NIS.

1.6 Pomimo zamiaru przyjęcia przez Komisję Europejską aktów wykonawczych w celu zapewnienia jednolitych warunków wdrażania części dyrektywy, Komitet dostrzega brak standardów, jasnych definicji i kategorycznych zobowiązań w proponowanym akcie, co tym samym daje państwom członkowskim zbyt dużą swobodę interpretacji i transpozycji zasadniczych elementów. Komitet wyraża życzenie, by jaśniej określono w dokumencie standardy, wymogi i procedury dla państw członkowskich, władz publicznych, podmiotów rynkowych i dostawców kluczowych usług internetowych.

⁽¹⁾ „Otwarta i bezpieczna cyberprzestrzeń”, JOIN(2013) 1.

⁽²⁾ Opinia EKES-u „Ochrona krytycznej infrastruktury informatycznej”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 98 oraz opinia EKES-u „Dyrektywa w sprawie ataków na systemy informatyczne”, Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 130.

1.7 By zapewnić opracowanie i realizację zdecydowanej polityki w dziedzinie NIS w UE, Komitet zaleca stworzenie unijnego organu ds. NIS, analogicznego do głównego organu przemysłu lotniczego (EASA) ⁽³⁾. Organ ten ustalałby standardy i monitorowałby egzekwowanie wszystkich aspektów NIS w całej UE: od certyfikacji bezpiecznych urządzeń końcowych i ich zastosowania po bezpieczeństwo sieci i danych.

1.8 EKES ma świadomość zwiększonego zagrożenia bezpieczeństwa cybernetycznego i ochrony danych, które wynika z wprowadzenia chmury obliczeniowej ⁽⁴⁾ w Europie. Wyraża życzenie, by w proponowanym dokumencie wyraźnie uwzględniono szczególne, dodatkowe wymagania i zobowiązania w zakresie bezpieczeństwa, jeżeli chodzi o świadczenie usług w chmurze obliczeniowej i korzystanie z nich.

1.9 By odpowiednio rozliczano się za NIS, w dokumencie trzeba jasno zaznaczyć, że podmioty mające zobowiązania wynikające z proponowanej dyrektywy miałyby prawo obciążyć odpowiedzialnością dostawców oprogramowania i sprzętu komputerowego za jakiegokolwiek defekty ich produktów lub usług, które przyczyniły się bezpośrednio do incydentów w zakresie NIS.

1.10 EKES wzywa państwa członkowskie do szczególnej dbałości o rozwój wiedzy na temat NIS i umiejętności w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP). Zwraca również uwagę Komisji na popularność zawodów hakerskich w USA ⁽⁵⁾ i niektórych państwach członkowskich ⁽⁶⁾, na podniesienie świadomości na temat bezpieczeństwa cybernetycznego i na wykształcenie następnego pokolenia specjalistów w dziedzinie NIS.

1.11 Zważywszy na znaczenie przestrzegania we wszystkich państwach członkowskich zasad bezpieczeństwa sieci i informacji całej UE, EKES zwraca się do Komisji o rozważenie, jaką część wieloletnich ram finansowych można by przeznaczyć na zapewnienie zgodności w dziedzinie NIS, by pomóc państwom członkowskim potrzebującym wsparcia finansowego.

1.12 Wydatki na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną w dziedzinie technologii NIS powinny być priorytetem w programie ramowym w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020”, tak by Europa mogła dotrzymać kroku szybko zmieniającej się sytuacji związanej z zagrożeniami cybernetycznymi.

1.13 By pomóc w wyjaśnieniu, które podmioty ponoszą odpowiedzialność prawną na mocy proponowanego dokumentu, EKES proponuje, by każde państwo członkowskie było zobowiązane do opublikowania internetowego spisu wszystkich podmiotów objętych wymogami dyrektywy w zakresie zarządzania ryzykiem i sprawozdawczości. Tego rodzaju przejrzystość i rozliczalność publiczna przyczyniłyby się do budowania zaufania i sprzyjałyby zgodności.

1.14 Komitet zwraca uwagę Komisji na wiele swoich wcześniejszych opinii, w których omówił kwestię bezpieczeństwa sieci i informacji oraz potrzebę bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego i ochrony infrastruktury krytycznej ⁽⁷⁾.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 Proponowaną dyrektywę NIS opublikowano wraz z europejską strategią bezpieczeństwa cybernetycznego, której celem jest zwiększenie odporności systemów informacyjnych, ograniczenie cyberprzestępczości, wzmocnienie międzynarodowej polityki UE w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego i cyberobrony, a także rozwinięcie zasobów przemysłowych i technologicznych na rzecz bezpieczeństwa cybernetycznego, przy jednoczesnym propagowaniu praw podstawowych i innych podstawowych wartości UE.

2.2 NIS dotyczy ochrony internetu i innych sieci, systemów informacyjnych i powiązanych z nimi usług, które wspierają funkcjonowanie naszego społeczeństwa. Ma kluczowe znaczenie dla sprawnego działania rynku wewnętrznego.

2.3 Stosowane dotychczas przez UE całkowicie dobrowolne podejście do NIS nie zapewnia odpowiedniej ochrony przed zagrożeniami dla NIS. Zdolności w zakresie NIS są niewystarczające, by dotrzymać kroku szybko zmieniającym się zagrożeniom i zapewnić wspólny, wysoki poziom ochrony we wszystkich państwach członkowskich.

⁽³⁾ Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego: <http://easa.europa.eu/>

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u „Chmury obliczeniowe (*cloud computing*) w Europie”, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 40 oraz opinia EKES-u „Wykorzystanie potencjału chmury obliczeniowej w Europie”, Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 59.

⁽⁵⁾ http://www.nytimes.com/2013/03/25/technology/united-states-wants-to-attract-hackers-to-public-sector.html?pagewanted=all&_r=0

⁽⁶⁾ <http://www.bbc.co.uk/news/technology-17333601>

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u „Strategia na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego”, Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 21; opinia EKES-u „Ochrona krytycznej infrastruktury informatycznej”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 98; opinia EKES-u „Rozporządzenie w sprawie agencji ENISA”, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 58; opinia EKES-u „Ogólne rozporządzenie o ochronie danych”, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90; opinia EKES-u „Ataki na systemy informatyczne”, Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 130; opinia EKES-u „Transakcje elektroniczne na rynku wewnętrznym”, Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 73; opinia EKES-u „Wykorzystanie potencjału chmury obliczeniowej w Europie” Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 59.

2.4 Państwa członkowskie mają obecnie bardzo różny poziom zdolności i gotowości, czego skutkiem jest fragmentacja podejścia do NIS w całej UE. Zważywszy, że sieci i systemy są wzajemnie połączone, państwa członkowskie nieposiadające odpowiedniego poziomu ochrony osłabiają ogólny NIS w UE. Utrudnia to budowanie zaufania między partnerami, co jest warunkiem niezbędnym do współpracy i wymiany informacji. W rezultacie współpracę prowadzi mniejszość państw członkowskich, posiadających wysoki poziom zdolności.

2.5 Celem dyrektywy proponowanej zgodnie z art. 114 TFUE jest ułatwienie urzeczywistnienia i sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku cyfrowego:

- stworzenie minimalnego wspólnego poziomu NIS w państwach członkowskich i tym samym podniesienie ogólnego poziomu gotowości i reagowania na incydenty;
- rozwój współpracy w dziedzinie NIS na szczeblu UE, by zapobiec incydentom i zagrożeniom transgranicznym;
- stworzenie kultury zarządzania ryzykiem i poprawa wymiany informacji między sektorem publicznym i prywatnym.

2.6 W proponowanej dyrektywie ustanawia się wymogi prawne, m.in.:

- a) Każde państwo członkowskie musi przyjąć strategię NIS i wyznaczyć właściwe organy krajowe NIS wyposażone w odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie, by zapobiegać zagrożeniom i incydentom w zakresie NIS, a także je rozwiązywać i na nie reagować.
- b) Stworzenie mechanizmu współpracy między państwami członkowskimi i Komisją w celu przekazywania wczesnych ostrzeżeń w sprawie zagrożeń i incydentów, a także prowadzenia współpracy i organizowania regularnych ocen wzajemnych.
- c) Zobowiązanie konkretnych podmiotów w całej UE do przyjęcia praktyk zarządzania ryzykiem oraz do zgłaszania właściwym organom krajowym poważnych incydentów zagrażających bezpieczeństwu, które zaszły w ramach ich podstawowych usług. Do podmiotów objętych tymi wymogami należą: operatorzy krytycznej infrastruktury teleinformatycznej w niektórych sektorach (usługi finansowe, transport, energetyka, opieka zdrowotna), dostawcy usług

społeczeństwa informacyjnego (zwłaszcza chmur obliczeniowych, platform handlu elektronicznego, internetowych portali płatniczych, wyszukiwarek, sklepów z aplikacjami i portali społecznościowych) oraz organy administracji publicznej.

2.7 Państwa członkowskie będą musiały wdrożyć dyrektywę w ciągu 18 miesięcy od jej przyjęcia przez Radę i Parlament Europejski (czego można oczekiwać w 2014 r.).

3. Uwagi ogólne

3.1 Rozwój internetu i społeczeństwa cyfrowego wywiera głęboki wpływ na życie codzienne. Jednak w miarę wzrostu zależności od internetu, wolność, dobrobyt i jakość życia są coraz bardziej zależne od zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji (NIS). Jeżeli internet nie działa i w nagłym przypadku nie można uzyskać dostępu do dokumentacji medycznej, może to mieć skutek śmiertelny. Tymczasem bezpieczeństwo europejskiej kluczowej infrastruktury teleinformatycznej jest coraz bardziej zagrożone, a nasz poziom NIS nie jest wystarczająco wysoki.

3.2 Dyrektor Europolu stwierdził w zeszłym roku, że jest „bardzo zaniepokojony nieuzasadnioną wiarą w absolutną niezawodność internetu”⁽⁸⁾. Często słyszymy o nowych atakach cybernetycznych przestępców, terrorystów i obcych rządów na podstawową infrastrukturę. Ofiary nie zgłaszają większości ataków, by nie narazić na szwank swojej reputacji, jednak w ostatnich tygodniach przeprowadzono tak destrukcyjne ataki na europejską infrastrukturę internetową⁽⁹⁾ i systemy bankowe⁽¹⁰⁾, że nie dało się tego ukryć. W jednym ze sprawozdań⁽¹¹⁾ oszacowano, że w 2011 r. Holandia stała się celem 92 mln cyberataków, a Niemcy – 82 mln. Rząd Wielkiej Brytanii szacuje, że w 2011 r. przypuszczono na nią 44 mln ataków cybernetycznych, co kosztowało gospodarkę do 30 mld euro⁽¹²⁾.

3.3 W 2007 r. Rada UE poruszyła europejski problem w zakresie NIS⁽¹³⁾. Stosowane od tamtej pory podejście polityczne⁽¹⁴⁾ polegało przede wszystkim na dobrowolnych działaniach państw członkowskich, z których jedynie mniejszość przedsięwzięła skuteczne środki. Komitet odnotowuje, że wiele państw członkowskich ani nie opublikowało krajowej strategii bezpieczeństwa cybernetycznego, ani nie opracowało krajowego planu postępowania awaryjnego na wypadek incydentu cybernetycznego, a niektóre nie powołały jeszcze zespołu reagowania na incydenty komputerowe (CERT). Jednocześnie kilka państw członkowskich nie ratyfikowało dotąd konwencji Rady Europy w sprawie cyberprzestępczości⁽¹⁵⁾.

⁽⁸⁾ <http://forumblog.org/2012/05/what-if-the-internet-collapsed/>

⁽⁹⁾ http://www.nytimes.com/2013/03/27/technology/internet/online-dispute-becomes-internet-snarling-attack.html?pagewanted=all&_r=0

⁽¹⁰⁾ http://www.dutchnews.nl/news/archives/2013/04/online_retailers_demand_banks.php

⁽¹¹⁾ http://www.securelist.com/en/analysis/204792216/Kaspersky_Security_Bulletin_Statistics_2011

⁽¹²⁾ Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Wielkiej Brytanii, „Landscape Review”, <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/Cyber-security-Full-report.pdf>

⁽¹³⁾ Rezolucja Rady 2007/C 68/01.

⁽¹⁴⁾ COM(2006) 251 i COM(2009) 149.

⁽¹⁵⁾ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CL=ENG>

3.4 Dziesięć państw członkowskich bardzo zaawansowanych pod względem NIS stworzyło europejską rządową grupę roboczą CERT (EGC) w celu ściślejszej współpracy nad NIS i reagowania na incydenty. Obecnie członkostwo w EGC jest zamknięte: pozostałe, mniej zaawansowane 17 państw członkowskich oraz nowo utworzony CERT-UE⁽¹⁶⁾ są aktualnie wykluczone z tej elitarnej grupy. Powstaje nowa przepaść cyfrowa między państwami członkowskimi zaawansowanymi pod względem NIS a resztą. Jeśli rozłam ten nie zostanie zlikwidowany, przepaść w zakresie NIS zagrozi jednolitemu rynkowi cyfrowemu, ograniczając rozwój zaufania, harmonizacji i interoperacyjności. Ponadto bez zdecydowanych działań rozróżnienie ten prawdopodobnie się powiększy, a wraz z nim pogłębią się niedoskonałości rynku wewnętrznego związane z różnicami w potencjale państw członkowskich.

3.5 Sukces strategii bezpieczeństwa cybernetycznego i skuteczność proponowanej dyrektywy w sprawie NIS będą zależeć od silnego sektora NIS w Europie i wystarczającej liczby pracowników posiadających specjalistyczne umiejętności w zakresie NIS. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w proponowanej dyrektywie wzmianki o konieczności inwestowania przez państwa członkowskie w edukację, wiedzę i szkolenia w dziedzinie NIS. Komitet chciałby też, by każde państwo członkowskie poczyniło szczególne starania na rzecz informowania, kształcenia i wspierania sektora MŚP w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Duże przedsiębiorstwa mogą z łatwością zdobyć potrzebną wiedzę, lecz MŚP potrzebują wsparcia.

3.6 EKES cieszy się na współpracę z Europejską Agencją ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) na rzecz propagowania NIS podczas „miesiąca bezpieczeństwa cybernetycznego”, który będzie miał miejsce w tym roku. Jeżeli chodzi o cel strategii bezpieczeństwa cybernetycznego i dyrektywy w sprawie NIS, dotyczący rozwoju kultury dbałości o bezpieczeństwo w całej UE oraz zwiększenia poziomu umiejętności w zakresie NIS, Komitet zwraca uwagę Komisji na „konkursy hakerskie” dla młodzieży, które okazały się bardzo skuteczne w podnoszeniu świadomości w niektórych państwach członkowskich i w USA.

3.7 Komitet przyjmuje również z zadowoleniem zobowiązanie w strategii bezpieczeństwa cybernetycznego do wydatkowania środków w ramach badań, rozwoju i innowacji na technologie NIS.

3.8 Rozwój przetwarzania w chmurze stwarza nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa cybernetycznego. Przykładowo, ogromna moc obliczeniowa jest obecnie dostępna stosunkowo małym kosztem dla cyberprzestępców, zaś dane tysięcy przedsiębiorstw znajdują się aktualnie w scentralizowanych magazynach danych narażonych na skoncentrowane ataki. EKES wezwał do zwiększenia odporności cybernetycznej dla chmur obliczeniowych⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ CERT-UE to stały zespół reagowania na incydenty komputerowe w instytucjach, agencjach i organach UE.

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u „Chmury obliczeniowe (*cloud computing*) w Europie”, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 40 oraz opinia EKES-u „Wykorzystanie potencjału chmury obliczeniowej w Europie”, Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 59.

3.9 Komitet wzywał już wcześniej do wprowadzenia dobrowolnego unijnego programu identyfikacji elektronicznej dla transakcji on-line w uzupełnieniu do istniejących programów krajowych. Program ten zapewniłby wyższy poziom ochrony przed oszustwami, lepszy klimat zaufania między podmiotami gospodarczymi, niższe koszty świadczenia usług oraz wyższą jakość usług i ochrony obywateli.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Niestety wniosek Komisji w sprawie dyrektywy o bezpieczeństwie sieci i informacji ma charakter zbyt niezdecydowany, brakuje mu wystarczającej jasności i w zbyt dużym stopniu opiera się na samoregulacji państw członkowskich. Brak standardów, jasnych definicji i zdecydowanych zobowiązań, zwłaszcza w rozdziale IV dyrektywy, umożliwia państwom członkowskim zbyt dużą swobodę interpretacji i transpozycji najważniejszych elementów tego aktu. Rozporządzenie, z dobrze określonymi wiążącymi zobowiązaniami prawnymi dla państw członkowskich, byłoby skuteczniejsze niż dyrektywa.

4.2 Komitet odnotowuje, że art. 6 dyrektywy wymaga od każdego państwa członkowskiego wyznaczenia „właściwego organu” w celu monitorowania i zapewnienia spójnego stosowania dyrektywy w całej UE. EKES zwraca także uwagę, że w art. 8 ustanawia się sieć współpracy, która dzięki przyznanym jej uprawnieniom oraz kompetencjom Komisji zapewni ogólnoeuropejskie przywództwo i monitorowanie, a w razie potrzeby również egzekwowanie na szczeblu państw członkowskich. Zdaniem EKES-u podczas rozwoju tej sieci zarządzania UE powinna rozważyć utworzenie na szczeblu UE organu ds. bezpieczeństwa sieci i informacji na wzór Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), która ustanawia standardy i zarządza egzekwowaniem bezpieczeństwa i zgodności w przypadku samolotów, lotnisk i działań linii lotniczych.

4.3 Unijny organ ds. bezpieczeństwa informacji i sieci zaproponowany przez Komitet w punkcie 4.2 powyżej może zostać utworzony na bazie prac sieci bezpieczeństwa cybernetycznego prowadzonych przez ENISA, Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN), CERT, europejską rządową grupę roboczą CERT (EGC) i inne. Taki organ ustalałby standardy i monitorowałby egzekwowanie wszystkich aspektów NIS, od certyfikacji bezpiecznych urządzeń końcowych i ich zastosowania po bezpieczeństwo sieci i danych.

4.4 Zważywszy na wysoką współzależność państw członkowskich w zapewnianiu NIS w całej UE oraz na potencjalnie bardzo wysoki koszt niewłaściwego funkcjonowania systemu ponoszony przez wszystkie zainteresowane strony, EKES pragnie, by w przepisach uwzględniono wyraźne i proporcjonalne sankcje za brak zgodności, zharmonizowane tak, aby odzwierciedlały ogólnoeuropejski wymiar odpowiedzialności i skalę potencjalnych szkód, nie tylko na rynku krajowym, lecz także w całej UE. Art. 17 aktu prawnego dotyczący sankcji jest ogólny i umożliwia państwom członkowskim zbyt dużą swobodę nakładania sankcji. Nie zapewnia też wystarczających wytycznych pozwalających uwzględnić skutki transgraniczne i ogólnoeuropejskie.

4.5 Obecnie rządy i dostawcy podstawowych usług nie informują, jeśli nie muszą, o błędach w zakresie bezpieczeństwa i odporności. To nieujawnianie informacji naraża na szwank zdolność Europy do szybkiego i skutecznego reagowania na zagrożenia cybernetyczne oraz do poprawy ogólnego NIS dzięki uczeniu się od siebie nawzajem. Komitet przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji dotyczącą ustanowienia na mocy dyrektywy obowiązku powiadamiania o wszystkich istotniejszych incydentach w zakresie NIS. EKES nie sądzi, by dobrowolne zgłaszanie incydentów miało dobrze funkcjonować, ponieważ obawy o reputację i odpowiedzialność prawną skłaniają do zatajania takich zdarzeń.

4.6 Jednakże w art. 14 dyrektywy dotyczącym sprawozdawczości nie definiuje się, co mogłoby stanowić zdarzenie o „znaczących skutkach” dla bezpieczeństwa. Artykuł ten stwarza też odpowiednim organom i państwom członkowskim zbyt dużą swobodę podejmowania decyzji o zgłaszaniu bądź nie incydentów w zakresie NIS. Dla zapewnienia skuteczności przepisów potrzebne są jednoznaczne wymogi. Jako że proponowana dyrektywa jest zbyt ogólna co do zasadniczej definicji wymogów, niemożliwe jest nałożenie na strony odpowiedzialności za nieprzestrzeganie przepisów, zgodnie z art. 17 dyrektywy.

4.7 Jako że zapewnianie NIS leży przede wszystkim w gestii sektora prywatnego, ważne jest wspieranie wysokiego poziomu zaufania i współpracy z udziałem wszystkich firm odpowiedzialnych za podstawową infrastrukturę i usługi informacyjne. Należy z zadowoleniem przyjąć inicjatywę dotyczącą utworzenia europejskiego partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz odporności (EP3R), zainicjowaną przez Komisję w 2009 r. oraz zachęcać do brania w niej udziału. Komitet uważa, że inicjatywę tę należy wzmocnić i wspierać za pomocą zobowiązań regulacyjnych w akcie dotyczącym NIS, aby zapewnić

współpracę kluczowych podmiotów, które odpowiednio się w nią nie angażują.

4.8 Każde państwo członkowskie powinno opublikować w odniesieniu do swej jurysdykcji internetowej spis wszystkich podmiotów objętych wymogami bezpieczeństwa i zgłaszania incydentów na mocy art. 14 proponowanej dyrektywy. Oprócz objaśnienia, w jaki sposób każde państwo członkowskie zdecyduje się stosować definicje w art. 3 aktu, przejrzystość ta umożliwiłaby budowę zaufania i kultury zarządzania ryzykiem wśród obywateli.

4.9 EKES odnotowuje, że twórcy oprogramowania i producenci sprzętu komputerowego są wyraźnie wyłączeni z wymogów dyrektywy, ponieważ nie świadczą oni usług społeczeństwa informacyjnego. Komitet uważa jednak, że w zaproponowanym akcie powinno się stwierdzić, że podmioty mające obowiązki na mocy dyrektywy mogłyby odwołać się do dostawców oprogramowania i sprzętu komputerowego w przypadku wszelkich niedoskonałości ich produktów lub usług, które przyczyniają się bezpośrednio do incydentów w zakresie NIS.

4.10 Choć Komisja szacuje koszty wdrożenia proponowanej dyrektywy w sprawie NIS na ok. 2 mld euro rocznie, podzielone między sektor publiczny i prywatny w Europie, Komitet zauważa, że niektóre państwa członkowskie pod presją finansową będą miały trudności w znalezieniu inwestycji niezbędnych do przestrzegania przepisów. Należy rozważyć, w jaki sposób można zapewnić wsparcie w ramach WRF dla zgodności NIS, za pomocą różnych instrumentów, w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i ewentualnie Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Bruksela, 22 maja 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 fluorowanych gazów cieplarnianych

COM(2012) 643 final – 2012/0305 (COD)

(2013/C 271/26)

Sprawozdawca: **Mário SOARES**

Rada w dniu 21 listopada 2012 r., oraz Parlament Europejski w dniu 19 listopada 2012 r., działając na podstawie art. 192 ust.1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych

COM(2012) 643 final – 2012/0305 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 kwietnia 2013 r.

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 92 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zdecydowanie popiera Komisję w jej wysiłkach na rzecz wzmocnienia prawodawstwa w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych.

1.2 EKES podkreśla, że konieczne jest szybkie osiągnięcie światowego porozumienia w sprawie kontrolowania fluorowych gazów cieplarnianych w celu podporządkowania wszystkich gospodarek świata takim samym przepisom.

1.3 W kontekście obecnego kryzysu gospodarczego i społecznego, ochrona zatrudnienia powinna być priorytetem. Przejście na gospodarkę przyjazną klimatowi i środowisku powinno opierać się na solidnym dialogu społecznym, aby wspólnie i demokratycznie móc zarządzać nadchodzącymi zmianami. Dialog społeczny, negocjacje i uczestnictwo są podstawowymi wartościami i narzędziami, które stanowią bazę i pozwalają na pogodzenie w gospodarkach europejskich upowszechniania spójności społecznej i jakości zatrudnienia, tworzenia miejsc pracy oraz wzmocnienia innowacyjności i konkurencyjności.

1.4 EKES wzywa do zmniejszenia obciążenia finansowego i administracyjnego związanego z wdrażaniem poszczególnych elementów niniejszego rozporządzenia, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw.

1.5 EKES wzywa do wzięcia w większym stopniu pod uwagę zużycia energii w ciągu całego cyklu życia, jak również do włączenia do analizy kosztów/zysków potencjalnych wad zaproponowanych alternatywnych rozwiązań.

1.6 Komisja i państwa członkowskie powinny zwiększyć wsparcie badań i innowacji w przemyśle, szczególnie w zakresie

rozwoju technologii alternatywnych dla fluorowanych gazów cieplarnianych.

1.7 Zarówno państwa członkowskie jak i przedsiębiorstwa powinny podjąć szczególne wysiłki, w celu przeprowadzenia sprawiedliwej społecznie transformacji polityk, prowadzonych w celu zredukowania stosowania i produkcji fluorowanych gazów cieplarnianych.

1.8 Opracowanie odpowiednich programów szkoleniowych, mających na celu przygotowanie pracowników do wykorzystania alternatyw technologicznych dla fluorowanych gazów cieplarnianych, może okazać się konieczne. Niemniej należy wziąć pod uwagę szczególną sytuację MŚP i ograniczyć obciążanie finansowe i administracyjne związane z certyfikacją i szkoleniami.

1.9 Należy podejmować działania na wczesnych etapach procesów wykorzystywania fluorowanych gazów cieplarnianych i w ten sposób zapobiegać wyciekom poprzez zaostrzenie wymagań dotyczących projektowania instalacji zawierających te substancje.

1.10 Państwa członkowskie powinny opracować systemy selektywnej zbiórki urządzeń zawierających substancje fluorowane, zgodnie z przepisami dyrektywy 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego.

1.11 Wszystkie przedsiębiorstwa, które wykonują czynności związane z produkcją, dystrybucją i montażem urządzeń zawierających fluorowane gazy cieplarniane, powinny być objęte programami szkoleń. Programy szkoleniowe natomiast powinny obejmować rozwiązania alternatywne w celu ułatwiania procesu transformacji technologicznej.

1.12 Według EKES-u bardziej właściwe byłoby wprowadzenie rozróżnienia technologii, by móc przeprowadzać „stopniowe wycofywanie z obrotu” zamiast „stopniowej redukcji”, o ile jest to technicznie możliwe i gospodarczo wykonalne.

1.13 Ograniczenia nałożone na europejskich producentów powinny być również nakładane na produkty importowane do Unii Europejskiej.

1.14 Komisja Europejska będzie przede wszystkim odpowiedzialna za wdrożenie systemu kwot kontyngentów i powinna ograniczyć jego koszty, zapewniając jednocześnie ochronę integralności środowiskowej.

1.15 Komisja powinna być uprawniona do przeprowadzania procedury kontroli, weryfikacji i zapewnienia zgodności z niniejszym rozporządzeniem.

1.16 EKES zgadza się z tym, że podstawą prawną powinna być ochrona środowiska, lecz podkreśla potrzebę zapewnienia, że wdrożenie rozporządzenia nie zagrozi integralności rynku wewnętrznego.

2. Wstęp

2.1 W 2004 roku, EKES wydał opinię ⁽¹⁾ w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych (obecnie obowiązujące rozporządzenie nr 842/2006), w której podkreślono, że stężenie gazów cieplarnianych wzrosło na skutek działalności człowieka i jeśli ta tendencja, jak również wynikające z tego globalne ocieplenie, nie zostanie złagodzona lub odwrócona, doprowadzi do trwałej i potencjalnie niebezpiecznej zmiany klimatu. Popierając cel i podejście Komisji, opinia z 2004 r. wskazywała na kilka kwestii poruszonych w projekcie rozporządzenia. Niektóre z krytycznych ocen wydają się ciągle aktualne i zawarte są w niniejszej opinii.

2.2 Fluorowane gazy są silnymi gazami cieplarnianymi wytwarzanymi przez człowieka. Obecnie są ujęte w dwóch umowach międzynarodowych w zależności od tego, czy charakteryzują je właściwości niszczenia warstwy ozonowej w stratosferze. Z jednej strony, protokół montreali (1987 r.) – wywodzący się z Konwencji Wiedeńskiej – stwarza środki kontroli produkcji i stosowania tych substancji w ostatecznym celu ich wyeliminowania. Protokół ten wciąż ewoluował, tak by jego zakres rozszerzać o nowe gazy i nowe zastosowania. Z drugiej strony, protokół z Kioto obejmuje emisje fluorowanych gazów cieplarnianych, które nie mają wpływu na warstwę ozonową, w celu redukcji emisji gazów cieplarnianych, która jest przedmiotem tego protokołu. Również koalicja na rzecz klimatu i czystego powietrza, która od 2012 roku ma na celu zwalczanie krótkotrwałych zanieczyszczeń, uczyniła walkę z emisjami HCF jednym ze swoich priorytetów.

2.3 Obok innych podmiotów, Unia Europejska jest na pierwszej linii zwalczania fluorowanych gazów cieplarnianych. W 2009, 2010, 2011 i 2012 roku, wielu sygnatariuszy protokołu montreali, w tym Stany Zjednoczone, przedstawiło propozycje mające na celu ograniczenie na skalę światową produkcji i zużycia fluorowęglowodorów (HFC); 108 krajów poparło te inicjatywy.

2.4 Jednak poczyniono niewiele postępów, ponieważ m.in. Chiny, Brazylia, Indie i kraje Zatoki Perskiej odmawiają dyskusji na ten temat w kontekście protokołu montreali uzasadniając, że fluorowane gazy cieplarniane objęte protokołem z Kioto nie mają żadnego wpływu na warstwę ozonową w stratosferze.

2.5 W 2009 r. Unia Europejska przyjęła cele w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych do roku 2020 i do 2050. Do 2020 r. emisje gazów cieplarnianych w UE powinny być zredukowane o 20 % w stosunku do poziomu z 1990 r. i o 30 % – o ile zostanie podpisane światowe porozumienie, które nałoży podobne cele głównym gospodarkom światowym.

2.6 W celu zapewnienia realizacji tych celów, UE wyposażała się w innowacyjne instrumenty, wśród których najważniejsze to: unijny system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (dyrektywa 2009/29/WE), dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dyrektywa 2009/28/WE), dyrektywa w sprawie efektywności energetycznej (dyrektywa 2012/27/UE) i decyzja w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie (decyzja 406/2009/WE). UE uznała, że emisje krajów rozwiniętych powinny zostać zredukowane do 2050 r. o 80 % – 95 % w stosunku do poziomu z 1990 r., aby zrealizować cel ograniczenia wzrostu temperatury na świecie o dwa stopnie Celsjusza.

2.7 W „Planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.” Komisji Europejskiej stwierdza się, że najbardziej skuteczne scenariusze zakładają redukcję emisji w porównaniu do 1990 r. o 25 % do 2020 r., o 40 % do 2030 r., o 60 % do 2040 r.

2.8 Biorąc pod uwagę ich współczynnik ocieplenia globalnego, fluorowane gazy cieplarniane są integralną częścią europejskich ram walki ze zmianą klimatu. Obowiązujące prawodawstwo UE dotyczące fluorowanych gazów cieplarnianych składa się z dwóch głównych aktów prawnych:

— rozporządzenie 842/2006 ustanawia system zapobiegania wyciekom podczas stosowania i wycofywania urządzeń. Określa również ograniczoną liczbę zakazów stosowania fluorowanych gazów, w przypadku ściśle określonych zastosowań.

⁽¹⁾ Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 62.

— dyrektywa 2006/40/WE dotycząca emisji systemów klimatyzacji w pojazdach silnikowych.

2.9 Silna ambicja UE przeciwdziałania zmianom klimatu i przejścia na gospodarkę niskoemisyjną jest mile widziana. Niemniej musi być poparta wiarygodnym programem społecznym i niezbędnymi środkami finansowymi, aby wesprzeć sektory i regiony, które odczuwałyby negatywny wpływ na poziom zatrudnienia ze względu na brak postępów zrealizowanych przez inne duże kraje. Światowy kontekst gospodarczy i energetyczny sprawia, że kwestia konkurencyjności jest niezwykle delikatna, zwłaszcza dla energochłonnych sektorów eksportowych. Wysiłki mające na celu dekarbonizację Unii Europejskiej powinny być jaśniej wyrażone w projekcie ponownej industrializacji, opierającym się szczególnie na wydajnym wykorzystaniu zasobów, w tym energii, i na zrównoważonych i innowacyjnych technologiach.

3. Podsumowanie i uzasadnienie wniosku Komisji

3.1 Wniosek przedstawiony przez Komisję ma na celu:

3.1.1 zastąpienie rozporządzenia (WE) nr 842/2006 w sprawie niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do bardziej racjonalnej pod względem kosztów i skuteczniejszej realizacji unijnych celów klimatycznych poprzez zniechęcanie do stosowania fluorowanych gazów cieplarnianych o dużym wpływie na klimat na rzecz energooszczędnych i bezpiecznych rozwiązań alternatywnych oraz poprzez dalsze ulepszenia w zakresie ograniczania emisji z produktów i urządzeń, które zawierają fluorowane gazy cieplarniane, oraz wycofywania ich z eksploatacji;

3.1.2 wzmocnienie zrównoważonego wzrostu, pobudzenie innowacji i rozwój zielonych technologii poprzez poprawę możliwości rynkowych dla technologii alternatywnych i gazów o nieznacznym wpływie na klimat;

3.1.3 dostosowanie polityki UE do najnowszych wyników badań naukowych na poziomie międzynarodowym, jak opisano w czwartym sprawozdaniu oceniającym IPCC ONZ m.in. w odniesieniu do substancji objętych zakresem niniejszego rozporządzenia i obliczania współczynnika ocieplenia globalnego (GWP);

3.1.4 pomoc w osiągnięciu konsensusu w sprawie międzynarodowego porozumienia dotyczącego stopniowego wycofywania z obrotu fluorowęglowodorów (HFC), najistotniejszej grupy fluorowanych gazów cieplarnianych, na podstawie protokołu montrealskiego;

3.1.5 uproszczenie i doprecyzowanie przepisów rozporządzenia (WE) nr 842/2006 w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych zgodnie ze zobowiązaniem Komisji dotyczącym lepszych uregulowań prawnych.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES zdecydowanie popiera Komisję w jej wysiłkach na rzecz wzmocnienia prawodawstwa w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych. Ze względu na ich wysoki współczynnik ocieplenia globalnego istotne jest, aby zostały zrealizowane dodatkowe działania mające na celu zredukowanie emisji gazów cieplarnianych w UE, zarówno w produkcji jak i w ich stosowaniu.

4.2 Obowiązujące prawodawstwo jest właściwe, ale jego realizacja napotyka wiele trudności, w większości opisane przez Komitet w opinii z 2004 r. EKES wzywa państwa członkowskie do wzmocnienia wysiłków w celu stosowania własnych decyzji.

4.3 Popierając inicjatywy Unii Europejskiej, EKES podkreśla znaczenie szybkiego osiągnięcia światowego porozumienia dotyczącego kontrolowania fluorowanych gazów cieplarnianych, w celu przedłożenia tych samych zasad wszystkim gospodarkom światowym.

4.4 Biorąc pod uwagę istnienie alternatywnych technologii technicznie niezawodnych i ekonomicznie opłacalnych, wzmocnienie przepisów opiera się na interesującej opłacalności ekonomicznej tak, aby jego ogólne skutki makroekonomiczne były bardzo ograniczone, z wyjątkiem pewnych sektorów. Koszty generowane przez wdrażanie przepisów mogą być zrównoważone z jednej strony przez zyski z wydajności energetycznej, a z drugiej – przez strategiczne pozycjonowanie innowacyjnych przedsiębiorstw na rynku. Mimo, że opłacalność ekonomiczna zaproponowanych alternatywnych rozwiązań została starannie zbadana, Komitet podkreśla potrzebę ograniczenia w jak największym stopniu obciążeń finansowych związanych z wdrażaniem projektu rozporządzenia. Ponadto EKES wzywa do wzięcia w większym stopniu pod uwagę zużycia energii w ciągu całego cyklu życia, jak również do włączenia do analizy kosztów/zysków potencjalnych wad zaproponowanych technologii alternatywnych (łatwopalność, właściwości wybuchowe, toksyczność, ryzyko związane ze zwiększeniem ciśnienia). Ponadto poziom bezpieczeństwa wymagany w niektórych sektorach takich jak kolej może uniemożliwić zastosowanie alternatywnych substancji, mimo sukcesów w ich opracowaniu. Dlatego też należy szybko wypracować dla tych sektorów alternatywne rozwiązania, które byłyby możliwe do wprowadzenia z ekologicznego i ekonomicznego punktu widzenia.

4.5 EKES wzywa również Komisję i państwa członkowskie do zwiększenia wsparcia badań i innowacji w przemyśle, szczególnie w zakresie rozwoju alternatyw technologicznych dla fluorowanych gazów cieplarnianych. W kontekście kryzysu gospodarczego, który dotyka gospodarkę europejską, wspieranie innowacji jest kluczowym elementem strategii ponownego uprzemysłowienia. Niemniej, należy również wziąć pod uwagę brak pewności, co do możliwości opracowania, przy akceptowalnym koszcie, substancji lub technologii, dzięki którym możliwa byłaby realizacja funkcji, takich jak na przykład chłodzenie, które są niezbędne do prawidłowego działania rozwiniętych społeczeństw.

4.6 Godny pochwały jest fakt, że wniosek zawiera artykuł poświęcony certyfikacjom i szkoleniom, który może zwiększyć skuteczność prawodawstwa i powinien zachęcać do rozwoju synergii z europejskim prawodawstwem w zakresie BHP, w szczególności poruszając kwestię zagrożeń związanych z wprowadzaniem alternatywnych rozwiązań. Niemniej Komitet stwierdza, że brak odpowiedniego szkolenia pracowników jest często główną przeszkodą w realizacji tego rozporządzenia. Zarówno państwa członkowskie jak i przedsiębiorstwa powinny podjąć szczególne wysiłki w celu opracowania koniecznych programów szkoleniowych pracowników, tak aby przygotować ich do stosowania technologii alternatywnych w stosunku do fluorowanych gazów cieplarnianych. Należy wziąć pod uwagę szczególną sytuację MŚP i ograniczyć obciążanie finansowe i administracyjne certyfikacji i szkoleń.

4.7 Komitet podkreśla potrzebę inspirowania się dobrymi praktykami realizowanymi przez niektóre państwa członkowskie w celu rozwiązania problemu fluorowanych gazów cieplarnianych.

5. Uwagi szczególne

5.1 Zakładając, że koszt środków dotyczących ograniczania emisji (tzn. kontrola szczelności, wykrywanie wycieków, prowadzenie dokumentacji etc.) jest bardzo wysoki dla końcowych użytkowników, w wielu wypadkach MŚP, Komitet jest zaniepokojony obciążeniem finansowym wynikającym z regulacji dotyczącej fluorowanych gazów cieplarnianych dla tego sektora gospodarczego, osłabionego już kryzysem gospodarczym. Komitet podkreśla konieczność podejmowania działań na wczesnych etapach procesów wykorzystywania fluorowanych gazów cieplarnianych i w ten sposób zapobiegania wyciekom poprzez zaostrzenie wymagań dotyczących projektowania instalacji zawierających te substancje.

5.2 Obowiązki odzysku, o których mowa w art. 7 ust. 4, dotyczą w wielu przypadkach urządzeń stosowanych w domach (klimatyzatory, pompy ciepła). Wydaje się bardziej słuszne, aby państwa członkowskie opracowały systemy selektywnej zbiórki urządzeń zawierających substancje fluorowane, zgodnie z przepisami zawartymi w dyrektywie 2002/96/WE w sprawie zużytego sprzętu elektrotechnicznego i elektronicznego.

5.3 Szkolenie i certyfikacja (artykuł 8)

5.3.1 Obowiązek przygotowywania programów szkoleniowych jest ograniczony do przedsiębiorstw, które wykonują czynności poruszone w artykule 8 ustęp 1 na zlecenie osoby trzeciej. EKES uważa, że wszystkie przedsiębiorstwa, które prowadzą działalność związaną z produkcją, dystrybucją i montażem urządzeń zawierających fluorowane gazy cieplarniane, powinny być objęte programami szkoleniowymi. EKES podkreśla, że programy szkoleniowe powinny obejmować technologie alternatywne w celu ułatwienia procesu transformacji technologicznej.

5.3.2 Jeśli programy szkoleniowe odnoszą się do substancji i procesów, które mogą mieć wpływ na BHP, partnerzy społeczni powinni zostać włączeni do tworzenia tych programów przez państwa członkowskie. Zaangażowanie partnerów społecznych w tworzenie programów umożliwiłoby dostosowanie wniosku do ogólnych zasad prawodawstwa wspólnotowego w zakresie BHP.

5.3.3 Biorąc pod uwagę niepewność związaną z terminem przyjęcia wniosku w sprawie rozporządzenia, należałoby zastąpić podany termin, do którego państwa członkowskie muszą poinformować Komisję o programach szkoleń i certyfikacji, odniesieniem do terminu, od chwili wejścia w życie rozporządzenia.

5.4 Wprowadzenie do obrotu i kontrola stosowania

5.4.1 Niezależnie od szczególnych ograniczeń określonych w artykułach 9, 11 i 12, ogólne podejście wniosku rozporządzenia preferuje „stopniowe ograniczanie produkcji” (*phasing down*) do 2030 roku zamiast „stopniowego wycofywania z obrotu” (*phasing out*). W rzeczywistości, artykuł 13 przewiduje zmniejszenie wprowadzania do obrotu fluorowęglowodorów poprzez przejściową regulację określającą kwoty kontyngentów, w której nie wprowadza się rozróżnienia między technologiami, o których mowa we wniosku rozporządzenia.

5.4.2 Według EKES-u, rozróżnienie technologii byłoby bardziej właściwe, aby móc przeprowadzać „stopniowe wycofywanie z obrotu” zamiast „stopniowego ograniczania”, o ile byłoby to technicznie możliwe i gospodarczo wykonalne. Wskazane jest, aby wprowadzić cel w zakresie zakazu w perspektywie długoterminowej, który byłby zgodny z celami redukcji emisji gazów cieplarnianych w UE do roku 2050, jak również z rozwojem technologii alternatywnych. Dla niektórych sektorów lub podsektorów, takich jak sektor chłodni przemysłowych lub dużych przemysłowych instalacji chłodniczych, można rozważyć wdrożenie zakazu wprowadzania do obrotu nowych urządzeń zawierających HFC już od 2025 r. Podobnie jednorazowe pojemniki (spraye, aerozole) zawierające fluorowane gazy cieplarniane powinny być zakazane, z możliwymi odstępstwami dla niektórych podstawowych zastosowań (np. w służbie zdrowia), jak również dla których nie wskazano żadnej wiarygodnej alternatywy.

5.4.3 Oprócz oczywistych korzyści dla środowiska wynikających z całkowitego zastąpienia technologii odpowiedzialnych za generowanie szczególnie szkodliwych gazów cieplarnianych i mimo kosztów finansowych wynikających z ich wymiany, systematyczne zastępowanie tych urządzeń sprzyja innowacyjności i pozwala innowacyjnym przedsiębiorstwom na uzyskanie przewagi konkurencyjnej na rynkach, które rozwiną się dzięki ustanawianemu rozporządzeniu.

5.5 Etykietowanie jest zasadniczym źródłem informacji dla pracowników obsługujących instalacje objęte przedmiotowym wnioskiem w sprawie rozporządzenia i dla ostatecznego konsumenta na temat zagrożeń związanych z zastosowanymi technologiami. Jeśli chodzi o pracowników, informacje techniczne powinny przekazywać w sposób jasny, skrupulatny i ścisły wszystkie wiadomości niezbędne do wykonywania operacji montażu, konserwacji i usuwania z minimalnymi zagrożeniami środowiskowymi.

5.6 Aby zmaksymalizować wpływ informacji i biorąc pod uwagę techniczną złożoność sprawy, przekaz powinien zawierać informacje proste i zrozumiałe dla ogółu społeczeństwa. W związku z tym należy rozwijać synergie z istniejącym systemem w ramach dyrektywy 2005/32/WE dotyczącej ekoprojektu, w sposób sprzyjający zharmonizowanemu systemowi etykietowania środowiskowego dla całej Unii Europejskiej, tam gdzie jest to technicznie możliwe.

5.7 Ograniczenia, które będą nałożone na europejskich producentów, powinny być również nakładane na produkty importowane do Unii Europejskiej. Zakaz fabrycznego napełniania urządzeń pozwala na skuteczne regulowanie importu fluorowanych gazów cieplarnianych zarówno ze środowiskowego jak i gospodarczego punktu widzenia. EKES zastanawia się jednak, czy fabryczne napełnianie urządzeń nie jest lepszą gwarancją niezawodności, ponieważ jest realizowane za pomocą dostosowanych urządzeń i przez osoby przeszkolone do tego zadania. Dlatego EKES zachęca do tego, by w rozporządzeniu wyraźnie określić, że zakaz fabrycznego napełniania nie ma zastosowania do urządzeń przeznaczonych na eksport. Komitet wzywa również do ustanowienia systemu wyłączeń z zakazu fabrycznego napełniania tych urządzeń, w których przypadku jest ono uzasadnione ze względu na niezawodność, bezpieczeństwo czy wpływ na środowisko naturalne.

5.8 Wszyscy producenci i importerzy fluorowych gazów cieplarnianych muszą dostosować się do systemu kwot kontyngentów. Obowiązki te nie spadają ani na konsumentów ani na operatorów urządzeń. Aby zmniejszyć obciążenia administracyjne, stosuje się próg jednej tony metrycznej lub tysiąca ton ekwiwalentu CO₂ fluorowych gazów cieplarnianych. Ilości eksportowane nie są uwzględniane w ramach kontyngentów na wprowadzanie do obrotu. Przydzielanie kontyngentów będzie oparte na wcześniej odnotowanych emisjach. Opcja

aukcji nie została przyjęta, ponieważ zbyt mało podmiotów gospodarczych jest obecnych na rynku (w sumie jest zbyt mało podmiotów, by stworzyć skuteczny rynek), a ta procedura zwiększyłaby koszty administracyjne. 5 % będzie zarezerwowane dla „nowych operatorów”. Przydzielanie kontyngentów zostanie ustalone na podstawie danych z lat 2008–2011. Istotne jest, aby zadania związane z obowiązkiem rejestracji i deklaracji pozostały wykonalne, tak aby nie nakładać nadmiernych obciążeń administracyjnych na przedsiębiorstwa, w szczególności na MŚP. Ogólnie rzecz biorąc, kwestia opłacalności ekonomicznej systemu kontyngentów powinna zostać podniesiona.

5.9 EKES wzywa Komisję Europejską do regularnego publikowania raportów na podstawie danych zebranych zgodnie z artykułami 17 i 18 wniosku rozporządzenia. Raporty te nie powinny jednak naruszać poufności charakteru danych zebranych od przedsiębiorstw i związanych z nimi procesów przemysłowych chronionych przez prawo własności intelektualnej. Komisja powinna również dążyć do ograniczenia obciążeń administracyjnych w zakresie gromadzenia danych, zarówno przedsiębiorstw jak i państw członkowskich.

5.10 Artykuł 21 ustanawia komitet, którego zadaniem jest wspieranie Komisji w wykonywaniu uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych. Przedstawiciele wszystkich zainteresowanych stron powinni znaleźć się w jego składzie, w tym również przedstawiciele partnerów społecznych.

5.11 EKES ubolewa, że artykuł 22 nie zawiera upoważnienia dla Komisji do przeprowadzania procedur monitorowania, weryfikacji i stosowania prawodawstwa. Chociaż środki realizacji są prerogatywą państw członkowskich, byłoby właściwe, aby umożliwić Komisji ustanowienie jednolitych wymagań minimalnych, podobnie jak przewidziano w artykułach 8 i 18.

5.12 EKES popiera wolę Komisji, by oprzeć rozporządzenie w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych na art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ponieważ głównym celem rozporządzenia jest zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony środowiska, zwłaszcza poprzez przeciwdziałanie zmianie klimatu. Komitet podkreśla jednak potrzebę zapewnienia, że wdrożenie rozporządzenia nie zagrazi integralności rynku wewnętrznego.

Bruksela, 23 maja 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 ustalenia współczynnika korygującego do płatności bezpośrednich przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do roku kalendarzowego 2013

COM(2013) 159 final – 2013/0087 (COD)

(2013/C 271/27)

Sprawozdawca generalny: **Diljana SŁAWOWA**

Rada, w dniu 8 kwietnia 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 16 kwietnia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia współczynnika korygującego do płatności bezpośrednich przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do roku kalendarzowego 2013

COM(2013) 159 final – 2013/0087 (COD).

W dniu 16 kwietnia 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Diljanę SŁAWOWĄ na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął 124 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera ustalenie współczynnika korygującego w ramach mechanizmu dyscypliny finansowej zgodnie z art. 11 rozporządzenia (WE) nr 73/2009 ⁽¹⁾. Odnotowuje jednakże, że wniosek Komisji, którego podstawą są wieloletnie ramy finansowe uzgodnione przez Radę Europejską w dniu 8 lutego 2013 r. ⁽²⁾, nie ma żadnej mocy prawnej bez zgody Parlamentu Europejskiego.

1.2 EKES jest zdania, że Komisja i Parlament mogłyby rozważyć możliwość wprowadzenia takiego rozwiązania, aby planowana rezerwa kryzysowa nie uszczuplała budżetu wspólnej polityki rolnej. Jeśli rezerwa ta miałaby zostać ujęta w dziale 2 wieloletnich ram finansowych, środki na nią powinny pochodzić z dodatkowego finansowania. W rezultacie współczynnik korygujący do płatności bezpośrednich mógłby, z korzyścią dla rolników, odpowiadać niższemu odsetkowi niż zaproponowany przez Komisję.

1.3 Komitet wzywa Radę, Parlament Europejski i Komisję, by dołożyły wszelkich niezbędnych starań i w krótkim czasie osiągnęły ostateczny kompromis, który zapewniłby nie tylko rolnikom, lecz także wszystkim podmiotom działającym w każdym sektorze gospodarki UE wymaganą pewność prawa na potrzeby ich własnych planów finansowych.

2. Kontekst opinii

2.1 By zapewnić zgodność kwot przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (WPR) z wieloletnimi ramami finansowymi, poziom płatności bezpośrednich ulega dostosowaniu w ramach mechanizmu dyscypliny finansowej w momencie, gdy prognozy wskazują, że roczne pułapy w dziale 2 wieloletnich ram finansowych zostaną przekroczone.

2.2 Zasadniczo rolnicy składający wnioski o przyznanie pomocy w zakresie płatności bezpośrednich w odniesieniu do jednego roku kalendarzowego (n) otrzymują wypłatę w ramach ustalonego terminu płatności objętego rokiem budżetowym (n+1). W odniesieniu do roku kalendarzowego 2013 oznacza to, że okres płatności przypadnie na wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, które jeszcze nie zostały przyjęte.

3. Uwagi ogólne

3.1 Biorąc pod uwagę skutki nierównego rozdziału płatności bezpośrednich pomiędzy małych i dużych beneficjentów, EKES przykłada ogromne znaczenie do faktu, że w przyszłości omawiane zmniejszenie będzie nadal stosowane jedynie do kwot w wysokości powyżej 5 000 EUR.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ Dz.U. L 30 z 31.1.2009, s. 16.

⁽²⁾ EUCO 37/13.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Godne życie dla wszystkich: Eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości”

COM(2013) 92 final

(2013/C 271/28)

Sprawozdawca: **Evelyn PICHENOT**

Dnia 18 marca 2013 r., działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja Europejska postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Godne życie dla wszystkich: Eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości”

COM(2013) 92 final.

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

Na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 23 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 103 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zapewnienie w okresie po 2015 r. zbieżności dwóch równoległych procesów MCR i SDG

1.1.1 **Po raz pierwszy w historii** ludzkość dysponuje wiedzą, zasobami i niezbędnymi środkami technicznymi, które są w stanie wyeliminować w perspektywie 2030 roku ubóstwo w skali światowej. Daje to wielką nadzieję dla ponad miliarda osób, które nadal cierpią z powodu skrajnej biedy. Również po raz pierwszy, w perspektywie 2050 roku, państwa będą zobowiązane do zapewnienia lepszego zarządzania ograniczonymi zasobami naturalnymi naszej planety, do ich ochrony i zabezpieczenia na potrzeby przyszłych pokoleń.

1.1.2 Głównym celem negocjacji, które rozpoczną się we wrześniu 2013 r. w ONZ, będzie opracowanie powszechnej definicji celów zrównoważonego rozwoju (SDG) tak, aby możliwe było pogodzenie w długiej perspektywie walki z ubóstwem ze zrównoważoną produkcją i konsumpcją oraz z ochroną zasobów naturalnych. Proces ten powinien mieć zbieżny i sprzyjający integracji charakter, aby można było włączyć do niego milenijne cele rozwoju (MCR), których przegląd przewidziany jest na 2015 r. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego, instytucje międzynarodowe oraz państwa członkowskie w ramach ONZ już teraz mobilizują się, aby przygotować i wspierać te międzynarodowe negocjacje. EKES uczestniczy w tej debacie począwszy od konferencji Rio+20⁽¹⁾, starając się przyczynić do określenia roli, jaką społeczeństwo obywatelskie powinno pełnić wobec tych wyzwań. Komitet będzie kontynuować prace w tym zakresie do 2015 r. przedstawiając kolejne opinie⁽²⁾ i podejmując nowe inicjatywy.

1.1.3 Komitet podziela stanowisko Komisji odnośnie do wszczęcia debaty europejskiej na temat konieczności poszukiwania zbieżności procesów MCR i SDG i **zobowiązania**

państw do przyjmowania odpowiedzialności, zgodnie z komunikatem pt. „Godne życie dla wszystkich: Eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości”. O ile można uznać, że cele milenijne przyczyniły się do osiągnięcia postępu, jeśli chodzi o cele społeczne, to jest nadal zbyt wcześnie, aby uściślać cele środowiskowe i wyznaczać cele gospodarcze, które byłyby możliwe do zaakceptowania przez wszystkie kraje naszej planety. Komitet uważa, że należy dokładniej zrozumieć, **w jaki sposób te trzy wymiary zrównoważonego rozwoju są ze sobą powiązane, aby można było znaleźć sprawiedliwe, proste i skuteczne rozwiązania.**

1.2 Zalecenia odnośnie do procesu o charakterze zbieżnym i sprzyjającym integracji

1.2.1 Na etapie opracowywania wspólnego stanowiska UE dla Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Komitet uważa, że komunikat Komisji Europejskiej jest **ważnym krokiem na drodze do ożywienia debaty** w instytucjach i państwach członkowskich. Komitet z zadowoleniem przyjmuje **wspólne prace** Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska i DEVCO⁽³⁾, świadczące o dążeniu do spójności i obejmujące wkład Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w odniesieniu do spraw bezpieczeństwa, przeprowadzone w celu przygotowania niniejszego komunikatu. Dokument ten zyskałby jednak na jakości, gdyby bardziej szczegółowo omawiał politykę handlową i rolniczą. Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje wspólną pracę prowadzoną w ramach Rady Europejskiej i zachęca ją, aby w czasie obrad Rady do Spraw Zagranicznych, które będą się toczyć na przełomie maja i czerwca 2013 r. opracowała **jednolity dokument** podsumowujący.

1.2.2 Komitet zauważa, że wybór **jednolitych i kompleksowych ram**, w ramach których wytyczono cele mające odnosić się do wszystkich krajów, wymaga szerokiego wewnętrznego konsensusu, aby mogły one zostać przedstawione innym

⁽¹⁾ Konferencja EKES-u w lutym 2012 r. „Postaw na zrównoważony rozwój, bądź odpowiedzialny! Europejskie społeczeństwo obywatelskie na drodze do Rio+20”.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Rio+20: podsumowanie i perspektywy” (opinia dodatkowa), Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 64–67.

⁽³⁾ DG ds. Rozwoju i Współpracy – EuropeAid.

krajom partnerskim na arenie międzynarodowej i aby przekonać także kraje najbiedniejsze oraz **około stu krajów o średnio-niskich dochodach, do których zaliczają się kraje o gospodarkach wschodzących**, które odgrywają teraz wiodącą rolę w negocjacjach międzynarodowych, że opierają się na zasadzie równości traktowania. Ze względu na złożony charakter negocjacji Komitet uznaje stanowisko UE za **kamień milowy w procesie dyplomatycznym**, który wykracza tym samym poza dawne rozróżnienia na kraje rozwinięte i kraje rozwijające się.

1.2.3 Komitet apeluje, aby UE mogła wypowiedzieć się na arenie międzynarodowej, w oparciu o **ramy zbieżności procesów MCR i SDG**, w tym także za pośrednictwem państw członkowskich ONZ. Każdy kraj powinien opracować **krajową strategię rozwoju sprzyjającego integracji** z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, która uwzględniałaby jego poziom początkowy, przyczyniając się tym samym do osiągnięcia wspólnych celów zrównoważonego rozwoju. Dla Komitetu wybór ten pociągać będzie za sobą opracowanie procedur oceny i monitorowania zobowiązań złożonych przez dane kraje i zapisanych w **rejestrze światowym**, oraz konieczne udoskonalenie wskaźników statystycznych uzupełniających PKB.

1.2.4 Unia Europejska opiera się na swoich wartościach, ma doświadczenie w osiąganiu konsensusu i odznacza się pewnymi atutami, które powinny jej ułatwić – o ile będzie wola polityczna – zdecydowane zaangażowanie się w proces przejścia w kierunku zrównoważonego rozwoju i umożliwić w ten sposób włączenie do niego swoich partnerów międzynarodowych. Unia Europejska pozostaje bardzo ważnym **punktem odniesienia** w zakresie polityki ochrony środowiska, poszanowania praw człowieka, transferów wewnętrznych na rzecz zapewnienia spójności terytorialnej lub redystrybucji w zakresie ochrony socjalnej, co widać w konkretnych zobowiązaniach przedstawionych w **załączniku** do omawianego komunikatu. Załącznik przedstawia wstępne ramy monitorowania zobowiązań Rio+20 na poziomie europejskim i międzynarodowym.

1.2.5 Cele zrównoważonego rozwoju, rozumiane jako cele uniwersalne, powinny znaleźć przełożenie w polityce europejskiej i w krajowych programach reform państw członkowskich. Komitet zaleca, aby przyjąć takie założenie podczas przygotowywania **śródkresowego przeglądu strategii „UE 2020”, w powiązaniu z monitorowaniem zobowiązań konferencji Rio+20**. Wzrost znaczenia ekologizacji europejskiego semestru nada działaniom nowej siły ⁽⁴⁾. Dla Komitetu oznaczać to będzie połączenie strategii UE 2020 oraz **strategii zrównoważonego rozwoju** i uwzględnienie **unii społecznej** ⁽⁵⁾, ściśle związanej z Europejską Unią Gospodarcą i Walutową.

1.2.6 Jedną z charakterystycznych cech nowych SDG jest ich uniwersalność, gdyż dotyczą wszystkich krajów, a także to, że

uwzględniają one poziomy krytyczne dla planety. Zważywszy na granice fizycznych możliwości ziemi, wody słodkiej, lasów i wielu innych zasobów naturalnych na świecie, SDG muszą obejmować cele związane z wydajniejszym wykorzystaniem tych zasobów oraz ich sprawiedliwym podziałem. Konieczne jest również ustanowienie sprawiedliwych celów, by ograniczyć obciążenia związane z emisją gazów cieplarnianych i innymi formami zanieczyszczenia. Należy również określić pod względem ilościowym i czasowym ogólny, od dawna przyjęty cel, którym jest przestawienie się na bardziej zrównoważone modele produkcji i konsumpcji. Jeżeli przejście na bardziej zrównoważoną gospodarkę nie powiedzie się na całym świecie, niemożliwe może okazać się osiągnięcie takich celów rozwojowych, jak MDG dla krajów rozwijających się, gdyż obecnie jakiegokolwiek postępy w realizacji tradycyjnych celów rozwojowych są często utrudnione przez pogłębiające się na całym świecie problemy związane z wyczerpywaniem się zasobów, zmianą klimatu i innymi formami zanieczyszczenia.

1.2.7 Kraje rozwinięte i kraje wschodzące są odpowiedzialne za największą część rosnących problemów związanych z nadmierną konsumpcją, marnotrawieniem i wyczerpywaniem się zasobów naturalnych, a także z zanieczyszczeniem. Tak więc to dla nich szczególnie istotne będą cele zrównoważonego rozwoju odnoszące się do bardziej zrównoważonych wzorów konsumpcji i produkcji, w ramach których należałoby wytyczyć wymagające i ambitne cele, by osiągnąć poprawę na przestrzeni następnych 15 lat. Unia Europejska była zawsze aktywna w tej dziedzinie i powinna jako pierwsza określić dla krajów rozwiniętych odpowiednie SDG.

1.3 Zalecenia odnośnie do procesu o charakterze partycypacyjnym i włączającym społeczeństwo obywatelskie

1.3.1 Komitet przypomina, że wszystkie cytowane opinie współtworzą **rdzeń** zaleceń dotyczących **roli, jaką pełni społeczeństwo obywatelskie w dobrym zarządzaniu** i stanowią wsparcie w okresie przejścia do nowego modelu gospodarczego, ochrony najuboższych i najsłabszych, pomoc dla pracowników w okresie przejściowym i uwzględniają jednocześnie walkę z globalnym ociepleniem i ograniczone zasoby naszej planety. Ponadto Komisja uważa, że niezależne i silne społeczeństwo obywatelskie korzystające z **systemu prawnego** zapewniającego jego autonomiczność tworzą razem podstawę do prowadzenia procesu demokratyzacji, ustanowienia rządów prawa i przyczyniają się do stabilności niezbędnej do dokonywania inwestycji i zapewnienia trwałego wzrostu ⁽⁶⁾.

1.3.2 Komitet zachęca Komisję, a także państwa członkowskie, do **włączania społeczeństwa obywatelskiego do wszystkich działań podejmowanych w ciągu całego procesu** opracowywania, a następnie wdrażania i monitorowania, w szczególności jeśli chodzi o SDG, gdzie udział ten jest nadal niewystarczający. W latach 2013 i 2014 powinny się do tego przyczynić debaty krajowe, prowadzone między innymi

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Ekologiczna gospodarka – wspieranie zrównoważonego rozwoju w Europie”, 2013 r. (Zob. str. 18 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W stronę społecznego wymiaru europejskiej unii gospodarczej i walutowej” (Zob. str. 1 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku kompleksowej europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych”, sprawozdawca Jonathan Peel, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 150–154.

w ramach rad społeczno-gospodarczych i środowiskowych i/lub rad zrównoważonego rozwoju, w które zaangażowane będą wszystkie podmioty społeczeństwa obywatelskiego, a także debaty zorganizowane z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego z UE i z krajów partnerskich. Wpisywać się one będą w przygotowania do obchodów **Europejskiego Roku 2015 na rzecz Współpracy i Zrównoważonego Rozwoju** w celu utworzenia wspólnej wizji przyszłego świata i ukazania obywatelom sensu europejskich działań zewnętrznych⁽⁷⁾. W związku z tym europejskim rokiem na rzecz rozwoju Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej o uruchomienie wystarczających środków, zagwarantowanie aktywnego udziału społeczeństwa obywatelskiego, wsparcie przede wszystkim inicjatyw istniejących i realizowanych przez partnerów tego roku europejskiego oraz o zachętę do głębokiej debaty na tematy poruszane w niniejszej opinii EKES-u.

1.3.3 Społeczeństwa obywatelskie **pełnią rolę rzecznika** nakłaniającego polityków krajowych i dyplomatów międzynarodowych do przyjęcia **innego modelu gospodarki**, zmierzającego do rozdzielania poziomu działalności gospodarczej od działań związanych z rozwojem społecznym i wpływem na środowisko. Komitet zaleca, aby, zwłaszcza w ciągu tematycznego roku 2015, dzielić się wiedzą i doświadczeniami z innymi społeczeństwami obywatelskimi w krajach i regionach partnerskich, przy czym EKES może się już tu poszczycić dużymi osiągnięciami.

1.3.4 Komitet zachęca organizacje społeczeństwa obywatelskiego do uczestniczenia i wykorzystywania wyników **konsultacji** międzynarodowych, krajowych i tematycznych, w szczególności konsultacji na temat zrównoważenia środowiskowego rozpoczętych niedawno przez UNDP i UNEP, które dostępne są na stronie internetowej www.worldwewant2015.org/sustainability.

1.3.5 Komitet zaleca, aby program na okres po roku 2015 opierał się w sposób bardziej regularny na **ocenach wpływu** i wynikach kontroli, a zwłaszcza tych, które prowadzone są z udziałem społeczeństwa obywatelskiego (i które dotyczą np. praw człowieka, ekosystemów lub warunków pracy). W ten sam sposób, **włączenie dialogu społecznego pomiędzy partnerami społecznymi**, będącego jednym z wyznaczników poszanowania praw człowieka w miejscu pracy, jest podstawowym narzędziem do realizacji, monitorowania i oceny MCR i SDG.

1.3.6 Rola społeczeństwa obywatelskiego w **planowaniu, monitorowaniu i ocenie** powinna się zwiększać. Europejskie społeczeństwo obywatelskie powinno zdobyć odpowiednie informacje, tak, aby mogło oddziaływać na wewnętrzną spójność polityki europejskiej na rzecz rozwoju poprzez mechanizmy monitoringu, zgodnie z zasadą zapisaną w Traktacie z Lizbony. Komitet zaleca włączanie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających do PKB, w walkę z korupcją, w negocjacje związane z procesami pokojowymi i opracowywanie krajowych planów strategii,

a także opowiada się za waloryzowaniem nowych pragmatycznych innowacji społecznych, które powstają w wyniku tych działań.

1.3.7 W celu wzmocnienia wiodącej roli Europy w opracowywaniu nowego modelu gospodarki, Komitet zaleca stworzenie **wielostronnego forum konsultacyjnego**⁽⁸⁾ poświęconego promowaniu zrównoważonej produkcji i konsumpcji w ramach UE. Dla każdej dziedziny należy obowiązkowo określić wynegocjowane etapy przejściowe oraz środki wsparcia dla sektorów, firm, obszarów i pracowników, których one dotyczą.

1.3.8 Komitet zaleca, aby przy realizacji tego przyszłego programu, przyjmować podejście polegające na wzmacnianiu partnerstwa między podmiotami, przykładowo w dążeniu do równości płci. **Należy wspierać współpracę opartą na umowach/dobrowolnym partnerstwie między stronami** angażującymi się w osiąganie celów na wszystkich poziomach terytorialnych. Chodzi tu na przykład o inicjatywy podejmowane wspólnie przez podmioty prywatne i publiczne lub stowarzyszenia, które wspólnie wyznaczają sobie za zadanie osiągnięcie konkretnych celów na określonym obszarze lub w danym mieście. Te innowacyjne rozwiązania wydają się niezbędne, aby uwzględnić **wielopłaszczyznowy wymiar problemu ubóstwa**. Tego rodzaju umowy mogłyby również skutecznie pomagać przy współpracy południe-południe wspieranej finansowo przez północ.

1.4 Zalecenia dotyczące programu na okres po 2015 r.

1.4.1 Program na okres po 2015 roku wyznacza zmianę modelu wychodzącą poza działania związane z pomocą i współpracą międzynarodową. Powinien być on postrzegany jako proces zobowiązujący wszystkie kraje **do przejścia na ekologiczny model gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu** i zmianę kursu w kierunku gospodarki bezemisyjnej. Komitet popiera przedstawione w komunikacie stwierdzenie, zgodnie z którym należy koniecznie „uzyskać postępy w zakresie zielonej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu poprzez stosowanie zrównoważonych modeli konsumpcji i produkcji oraz efektywną gospodarkę zasobami, ze szczególnym uwzględnieniem niskowęglowych systemów energetycznych”.

1.4.2 **Spójność polityki finansowej i gospodarczej oraz polityki migracyjnej.** Oprócz czynników ekonomicznych, konieczne jest wdrożenie w spójny sposób innych strategii politycznych, które miałyby istotny wpływ na zmianę kierunku działań w stronę zrównoważonego rozwoju, takich jak nałożenie podatków od emisji dwutlenku węgla, wszelkiego rodzaju działania mające na celu łagodzenie zmiany klimatu, środki sprzyjające migracji czasowej lub cyrkulacyjnej osób pochodzących z krajów biednych, ścisła kontrola sprzedaży broni dla krajów rozwijających się oraz regulacje finansowe pozwalające na ograniczenie prania pieniędzy i uchylania się od zobowiązań podatkowych.

⁽⁷⁾ Na poziomie międzynarodowym „Beyond 2015” jest platformą stowarzyszeń na rzecz rozwoju, która prowadzi kampanię informacyjną dot. celów debaty i przedstawia jej wyniki na stronie internetowej www.beyond2015.org

⁽⁸⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u „Propagowanie zrównoważonej produkcji i konsumpcji w UE”, sprawozdawczyni An Le Nouail Marlière, Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 6–10.

1.4.3 Definicja celów zrównoważonego rozwoju musi uwzględniać **tarcia** istniejące między indywidualnym i zbiorowym rozwojem a problemami związanymi z ochroną równowagi środowiskowej naszej planety. Komisja uważa, że rozwiązaniem tej kwestii i sposobem znalezienia równowagi między trzema wymiarami zrównoważonego rozwoju będzie ochrona **wspólnych światowych zasobów przez ustanowienie globalnej polityki publicznej** prowadzonej przez międzynarodową społeczność złożoną z suwerennych państw. Jest to wielkie wyzwanie dla przyszłego programu.

1.4.4 Temat światowych zasobów publicznych, określony jako **najważniejszy cel okresu po roku 2015**, wymaga **większej spójności między instytucjami międzynarodowymi** a polityką światową. Unia Europejska powinna włączyć się do tego procesu. EKES przedstawił w niektórych opiniach sposoby uwzględniania światowych zasobów publicznych, między innymi w opiniach dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego⁽⁹⁾, podstawy ochrony socjalnej lub wielostronnych regulacji dotyczących handlu i inwestycji, ochrony klimatu i różnorodności biologicznej.

1.4.5 Komitet żałuje, że wzmianki przedstawione na ten temat w komunikacie „*Godne życie dla wszystkich*” mają powierzchowny charakter i uważa, że następny komunikat w sprawie zasobów finansowych, który ma być ogłoszony w połowie 2013 roku, powinien poruszyć tę kwestię, aby możliwe było zapewnienie **odpowiednich źródeł finansowania**. W ramach oficjalnej pomocy rozwojowej trzeba nadal prowadzić działania poświęcone walce z ubóstwem. Duża część procesu konsultacji na temat europejskiego podatku od transakcji finansowych, który ma zostać wprowadzony w 2013 r., przy początkowym udziale jedenastu krajów, powinna dotyczyć uwag o wymiarze globalnym.

1.4.6 Oczekiwanie na osiągnięcie międzynarodowego porozumienia w sprawie opracowania SDG nie może w żadnym razie być wykorzystywane jako pretekst do odwrócenia lub zmniejszania zobowiązań krajów rozwiniętych do pomocy finansowej. Komitet jest bardzo zaniepokojony ryzykiem wystąpienia przerwy w realizacji pomocy rozwojowej w przypadku niedoprowadzenia do zawarcia umowy w 2015 roku. Aby zmniejszyć to ryzyko, zaleca aby znówelizowanie **MCR bezwzględnie** zapewniono wystarczające finansowanie w tym terminie⁽¹⁰⁾. Nawet w czasie obecnych trudności budżetowych Komitet wzywa UE i państwa członkowskie do podtrzymania swoich zobowiązań i do poczynienia wszelkich niezbędnych kroków tak, aby począwszy od nowego etapu, możliwe było **osiągnięcie średniej w wysokości 0,7 %**.

1.4.7 Cele milenijne wymagają aktualizacji i dostosowania do nowych wyzwań XXI wieku oraz uwzględnienia sprawozdań i wniosków płynących z wcześniejszych doświadczeń. Zdaniem

EKES-u należałoby już teraz dodać co najmniej trzy tematy: **dostęp do energii dla wszystkich**⁽¹¹⁾, **prawo do pożywienia i wody, i podstawowa ochrona socjalna**⁽¹²⁾. Ponadto, kwestia **godnej pracy**, włączona po aktualizacjach w 2006 r., powinna zostać uznana za priorytetową, a także absolutnie konieczne postawienie **rozwoju rolnictwa** w samym centrum walki z ubóstwem.

Tym samym, po przeprowadzeniu aktualizacji powinna zostać uwidoczniła zbieżność obydwu programów; będzie to pierwszy krok do opracowania przyszłego programu globalnego. Musimy uzmysłowić sobie obecne napięcia i niepewności, jakie istnieją pomiędzy ambicją opracowania programu „idealnego” a rzeczywistością, która pozwala nam jedynie na uzyskanie planów „możliwych”.

1.4.8 Komitet proponuje, aby we wspomnianej aktualizacji MCR zastosować **specyficzne podejście do rozwoju w państwach niestabilnych lub dotkniętych konfliktami**, przyjmując w przypadku tych krajów za główny cel odtworzenie instytucji tak, aby wysiłki dobrych rządów nakierowane były już od początku na **zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa i sprawiedliwości na szczeblu lokalnym**.

2. Wnioski płynące z celów milenijnych

2.1 **Trwałość Deklaracji Milenijnej.** Deklaracja ta zachowuje swoją polityczną i symboliczną wartość, jako **pakt potwierdzający zobowiązania nawet w okresie po 2015 r.** i wiążący wszystkie kraje, zarówno bogate, jak i biedne. Powinna ona pozostać podstawą przyszłego programu, wyznaczając największe wyzwania i podstawowe wartości, które powinny stanowić fundament stosunków międzynarodowych w XXI wieku: pokój, bezpieczeństwo i rozbrojenie, ochrona naszego wspólnego środowiska naturalnego, prawa człowieka, demokracja i dobre rządy, ochrona grup szczególnie wrażliwych i odpowiedź na specyficzne potrzeby Afryki, jak również prawo do rozwoju i potrzeba tworzenia środowiska sprzyjającego rozwojowi. Deklaracja ta, będąca echem Deklaracji z Rio z 1992 roku, ustanowiła już wyraźny związek między różnymi wymiarami zrównoważonego rozwoju.

2.2 Pomimo **niejednoznacznych wyników**, ze względu na swoją prostotę i czytelność milenijne cele rozwoju przyczyniły się do uczulenia i mobilizacji opinii publicznej w krajach rozwiniętych. Należałoby jeszcze sprawdzić, czy opinie wyrażające poparcie rzeczywiście przełożyły się na zwiększenie pomocy, skuteczną walkę z korupcją, przekierowanie działań w stronę krajów mających największe opóźnienia rozwojowe i czy cele te zostały dostosowane do krajów znajdujących się w stanie wojny lub krajów osłabionych przez konflikty wewnętrzne.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie handlu i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, sprawozdawca: Mario Campli współsprawozdawca: Jonathan Peel, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 1–9.

⁽¹⁰⁾ Europejskie sprawozdanie dot. rozwoju 2013 r.: „Działania prowadzone na świecie na rzecz zrównoważonej i sprzyjającej integracji przyszłości po 2015 r.”.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Przyłączenie europejskich wysp energetycznych: wzrost, konkurencyjność, solidarność i rozwój zrównoważony na wewnętrznym rynku energii UE”, sprawozdawca Pierre-Jean Coulon, Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 9–15.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Ochrona socjalna w ramach współpracy UE na rzecz rozwoju”, sprawozdawca José María Zufiaur Narvaiza, Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 82–86.

2.3 **Obszary, nierówność i ubóstwo.** W odniesieniu do wskaźnika ubóstwa, Komitet ma zastrzeżenia co do stosowania wyznacznika dochodów poniżej 1,25 USD dziennie, który stosowany jest do oceny spadku skrajnego ubóstwa, oraz co do wykorzystania do tego celu średnich krajowych. Narzędzia te kamuflują **głębokie wewnętrzne nierówności** istniejące w społeczeństwach w różnych krajach oraz **dysproporcje terytorialne** dotyczące szczególnie mieszkańców obszarów wiejskich, którzy powinni być w stanie utrzymać się na wsi i zapewnić utrzymanie i miejsce, poprzez **rozwój obszarów wiejskich**, dla pewnej części ludności, której liczba wzrosła w ciągu najbliższych dziesięcioleci. Z drugiej strony, **złe zarządzanie wzrostem urbanizacji** podkreśla i zwiększa ubóstwo w miastach i wymaga dokładniejszych analiz jakościowych.

2.4 **Równość płci** nadal pozostaje podstawowym warunkiem wszelkich zmian⁽¹³⁾, nie tylko ze względu na los kobiet, ale również dlatego, że problem ten znajduje się u podstaw wszystkich innych nierówności i zaostrza ich konsekwencje. Rozwiązania znoszące dyskryminację, tzn. położenie nacisku na **prawa kobiet**, są niezbędne do zapewnienia właściwych zmian w naszych społeczeństwach. Wkład kobiet w zapewnienie pokoju, rozwoju, działalności gospodarczej i bezpieczeństwa jest głównym atutem nowego programu. Wartości te muszą być uznane przez wszystkich, zarówno przez mężczyzn, jak i kobiety.

2.5 **Wyniki ilościowe i narzędzia metodologiczne.** Zaktualizowany plan działań musi przekładać się na cele i istotne wskaźniki postępu. Okresowe raporty kontroli MCR wykazały znaczne osiągnięcia, ale i wiele niedociągnięć. **Jakość ocen jest podstawową kwestią w ustalaniu metodologii zarządzania** poprzez cele. Przyszły program będzie wymagał poprawy i harmonizacji krajowych instrumentów statystycznych, w szczególności w odniesieniu do danych związanych z płcią oraz danych dotyczących osób niepełnosprawnych. Z tego względu należy koniecznie poprawić wydajność działów stanu cywilnego i przeprowadzić **badania jakościowe** dotyczące zwłaszcza kwestii edukacji.

2.6 **Wskaźniki inne niż PKB.** W programie dla okresu po 2015 r., wskaźniki zrównoważonego rozwoju⁽¹⁴⁾ określające dobrostan nie mogą ograniczać się do jednego zbiorczego wskaźnika, ale muszą **przedstawiać w sposób syntetyczny zarówno dane gospodarcze, jak i społeczne i środowiskowe**. Na poziomie międzynarodowym możliwe jest powiązanie PKB z innymi wskaźnikami, jak się to już odbywa przy określaniu krajów najsłabiej rozwiniętych (ang. LDC), kiedy to uwzględnia się kryteria dotyczące opóźnienia rozwoju społecznego i słabości ekonomicznej lub wskaźnik rozwoju społecznego, a ostatnio wskaźnik dotyczący nierówności opracowany przez UNDP.

Aby wypełnić lukę między polityką gospodarczą, dobrobytem i postępowaniem społecznym należałoby opierać się na **wskaźnikach dodatkowych, innych niż PKB**. Nowe podejście powinno polegać na określeniu składników zapewniających postęp i umożliwiać włączenie do rachunków narodowych także danych o wymiarze społecznym i środowiskowym, wykorzystywać wskaźniki syntetyczne i tworzyć wskaźniki kluczowe.

⁽¹³⁾ Równość płci w polityce rozwoju UE – program na lata 2010–2015.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Wyjść poza PKB: włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających”, sprawozdawca Stefano Palmieri, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 14–20.

Brakuje nam jednak nadal umiejętności **tworzenia skutecznych instrumentów umożliwiających mierzenie efektywności i odpowiedzialności**, które są niezbędne do połączenia wyborów politycznych i ekonomicznych z wartościami wskaźników. Pomiar dobrostanu i postępu nie jest wyłącznie problemem technicznym. Samo pojęcie „dobrostanu” ujawnia zbiorowe preferencje i podstawowe wartości danego społeczeństwa. Aby osiągnąć postęp w kwestii wyboru wskaźników należałoby do prac akademickich włączyć obywateli i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w celu określenia tych wskaźników i dokonania oceny ich zastosowania.

2.7 Zadaniem władz publicznych, instytucji rządowych na szczeblu centralnym i władz lokalnych jest skuteczne zapewnienie **podstawowej ochrony socjalnej** umożliwiającej stawienie czoła najpoważniejszym zagrożeniom, szczególnie w odniesieniu do zdrowia, niepełnosprawności, emerytury i bezrobocia. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego (związki zawodowe, organizacje pozarządowe, fundacje, stowarzyszenia ubezpieczeń wzajemnych, spółdzielnie, MŚP, stowarzyszenia rodzin lub konsumentów) mogą nawiązywać z władzami publicznymi porozumienia umożliwiające im odgrywanie kluczowej roli w planowaniu, monitorowaniu, świadczeniu usług oraz korzystaniu z pomocy publicznej, w szczególności w przypadku krajów najsłabiej rozwiniętych.

3. Prawa człowieka, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, demokratyzacja i nawiązywanie umów/ustanawianie partnerstwa pomiędzy podmiotami w ramach programu na okres po 2015 roku

3.1 **Demokratyzacja i prawa człowieka, jako podstawowy wymóg przejścia w stronę społeczeństwa integracyjnego i gospodarki zrównoważonej** Najlepszym sposobem tworzenia społeczeństw opartych na zasadzie przejrzystości i odpowiedzialności wobec obywateli jest stałe wspieranie wysiłków demokratyzacji. W otwartych społeczeństwach XXI wieku nie da się uzyskać żadnych większych zmian, o ile nie zapewni się **uczestnictwa, włączenia, poparcia, i poczucia współodpowiedzialności zainteresowanych stron**. W odniesieniu do instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka oraz komunikatu w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju, Komitet z zadowoleniem przyjmuje zwiększenie wagi, jaką przykładą się do powstania niezależnego społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁵⁾, które umożliwia walkę z **wszelkiego rodzaju korupcją**, zapewnia odpowiedzialność wobec obywateli, zaangażowanie podmiotów gospodarczych w przeprowadzanie oceny skutków i monitorowanie umów handlowych, bądź też wzmocnienie czujności obrońców praw kobiet i wspieranie osób działających na rzecz środowiska naturalnego.

3.2 **Przejrzystość i odpowiedzialność krajów partnerskich, jako podstawowe elementy nowego programu.** Mileńskie cele rozwoju, a następnie opracowany na ich podstawie **program skuteczności pomocy** (zasady paryskie, Akra, Pusan) przyczyniły się do wzmocnienia odpowiedzialności w krajach partnerskich i umożliwiły uwzględnienie szczególnej sytuacji państw niestabilnych. Jednakże, aby skorygować główne wady współpracy, przyszły program powinien pozwolić krajom

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie”, sprawozdawca Giuseppe Antonio Maria Iuliano, Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 81–83.

otrzymującym pomoc przyjęcie postawy równości i partnerstwa wobec krajów, które im tej pomocy udzielają. Tym samym, konieczne będzie przede wszystkim uwzględnienie **sytuacji wewnętrznego konfliktu i wojny oraz niestabilności związanej z klęskami żywiołowymi**, w trakcie opracowania **specyficznych odpowiedzi** dla tych krajów, wyznaczenie celów wstępnych i określenie priorytetów odbudowy instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, porządek i sprawiedliwość.

3.3 Współpraca między społeczeństwami i waloryzacja coraz liczniejszych wymian między podmiotami a sieciami międzynarodowymi. Podejście opierające się na wielopodmiotowości zachęca partnerów w zakresie rozwoju reprezentujących zarówno północ, jak i południe, do podejmowania działań wykraczających poza tradycyjne ramy zobowiązań dyplomatycznych pomiędzy rządami. Bardziej partycypacyjna wizja społeczeństwa obywatelskiego opiera się na **ustanawianiu porozumień lub partnerstw sformalizowanych poprzez umowy, które określają cele i środki poszczególnych podmiotów**. Zakłada ona także lepsze uwzględnienie inicjatyw podejmowanych przez **miasta** i społeczności lokalne (sieci zielonych miast, ruch „miast w okresie przemian”), przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego (działania dyplomatyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe, takie jak szczyt w Rio), lub różnego rodzaju **przedsiębiorstwa** (np. świat biznesu, którego przykładem są sieci firm odpowiedzialnych lub firmy gospodarki społecznej), międzynarodowe **konfederacje związków zawodowych** (które są kluczowymi podmiotami przy określaniu celów godnej pracy), czy też przez uniwersytety i **ośrodki badawcze**, począwszy od momentu określenia ich celów, jak i na etapie ich realizacji i kontroli. Komitet zaleca, aby w nowym programie uznawać i nadać znaczenie umowom zawartym pomiędzy partnerami prywatnymi, publicznymi i stowarzyszeniami, nie zapominając przy tym o licznych inicjatywach w ramach międzynarodowej solidarności podejmowanych bezpośrednio przez samych obywateli. **Połączenie różnorodnych podmiotów na zasadzie równości**, to podstawowy warunek zapewnienia skuteczności dobrych rządów uwzględniających głos osób najuboższych.

3.4 W tym celu Komisja i liczni obserwatorzy zalecają wprowadzenie **istotnych ulepszeń w zakresie dobrych rządów i instytucji demokratycznych**, które umożliwią zwiększenie poczucia odpowiedzialności państw partnerskich za strategię rozwoju własnego kraju. Cele milenijne umożliwiły **niektórym społeczeństwom obywatelskim w krajach rozwijających się** wzmocnienie ich podmiotowej pozycji lub zgłoszenie do swoich rządów zapytań dotyczących wyboru dokonywanych inwestycji i wydatków publicznych. W nowym programie, który będzie miał bardziej integracyjny charakter, ich udział w opracowywaniu dokumentów strategicznych na rzecz ograniczania ubóstwa powinien zostać wzmocniony i umożliwić powstawanie innowacyjnych rozwiązań w sprawie godnej pracy i ochrony socjalnej, przy czym społeczeństwa obywatelskie powinny jednocześnie rozszerzać swoje **doświadczenia i rozwijać umiejętności planowania**, które są elementami przyczyniającymi się do lepszych rządów w państwie. Komitet zaleca, aby pewna część pomocy dla handlu przeznaczona była na wzmocnienie **potencjału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego** w sprawach handlowych tak, aby podmioty te mogły przyczynić się do włączenia handlu i bezpieczeństwa żywnościowego do swoich krajowych strategii rozwoju.

4. Zbudowanie szerokiego porozumienia w celu umożliwienia zmiany kursu w kierunku zrównoważonego rozwoju

4.1 Globalne zarządzanie i wspólne zasoby środowiskowe, społeczne lub gospodarcze. Ponieważ niektóre dobra i usługi, takie jak powietrze, woda, oceany, ekosystemy, godna praca, ochrona socjalna, bezpieczeństwo żywnościowe lub zasady handlowe dotyczą całej planety, określane są w komunikacie jako „podstawowe filary życia” (ich pełna lista przedstawiona jest w załączniku). Te globalne zasoby publiczne⁽¹⁶⁾ powinny zostać włączone do programu na okres po 2015 r. w ramach publicznych działań politycznych ogólnosięwiatowych opartych na trzech wymiarach zrównoważonego rozwoju. Zasoby te, ujmowane w sposób kompleksowy i zintegrowany, muszą być przede wszystkim wspierane przez zobowiązania międzynarodowe oparte na konwencjach, przez dofinansowania i inicjatywy krajowe oraz liczne działania podmiotów indywidualnych i zbiorowych na szczeblu lokalnym.

4.2 Różnorodność finansowania globalnego dostosowanego do zmiany kierunku w perspektywie 2050 roku. ONZ szacuje, że roczna kwota potrzebna na stałą walkę z ubóstwem i rozwiązywanie wyzwań środowiskowych wynosi 80 miliardów euro, czyli 1,5 % światowego PKB. **Oficjalna Pomoc Rozwojowa może pokryć jedynie 10 do 15 %** tych międzynarodowych potrzeb finansowych. Niezbędne są zatem inne środki krajowe i międzynarodowe. W ramach przyszłego komunikatu w sprawie źródeł finansowania, należy poważnie zająć się kwestią **międzynarodowych zasobów fiskalnych**, które pozwolą na zmobilizowanie w sposób przejrzysty i przewidywalny kwot niezbędnych do zwalczania ubóstwa, ochrony środowiska i zarządzania globalnymi dobrami publicznymi. Innowacyjne finansowanie oraz podatek od transakcji finansowych, które stanowią początek takiej polityki, powinny być w pierwszej kolejności przeznaczone na stawienie czoła tym właśnie globalnym wyzwaniom. Dodatkowo, mobilizacja krajowych środków budżetowych i kierowanie **pieniędzy przesyłanych przez migrantów** na działalność produkcyjną jest warunkiem realizacji celów określanych na szczeblu lokalnym.

4.3 Więcej miejsc pracy w zielonej gospodarce sprzyjającej włączeniu społecznemu. Obecny kryzys gospodarczy poważnie zagraża realizacji milenijnych celów rozwoju w 2015 r. ze względu na głęboki wpływ, jaki wywiera na miejsca pracy i na przedsiębiorstwa. Kryzys ten może jednakże stać się okazją do większego zaangażowania na rzecz zielonej gospodarki, która byłaby w stanie wywołać zmiany prowadzące do zrównoważonego rozwoju. W tym względzie, **podpisany przez MOP globalny pakt na rzecz zatrudnienia** jest nowym instrumentem, który może przyspieszyć przejście w kierunku powstawania miejsc pracy, poprzez stymulowanie popytu na pracę i umiejętności, ustanawianie w skali globalnej podstawowej ochrony socjalnej oraz włączanie gospodarki nieformalnej do programu krajowego na rzecz godnej pracy.

4.4 W procesach milenijnych międzynarodowe instytucje finansowe najbardziej zaniedbały kwestie **światowego rolnictwa**. Należy zatem jak najpilniej przywrócić inwestycje, które mogą utworzyć miejsca pracy i które sprzyjają rolnictwu o charakterze rodzinnym i agroekologicznym.

⁽¹⁶⁾ Załącznik do komunikatu przedstawia typologię głównych światowych zasobów publicznych.

4.5 **Rola biznesu w procesie przejścia do rocznego sprawozdania zrównoważonego rozwoju.** Sektor prywatny reprezentowany jest w ramach ONZ przez Pakt Globalny, który powstał w 2000 roku i którego celem jest, aby **społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw stała się narzędziem na potrzeby MDG**; dzisiaj należy do niego 8 700 przedsiębiorstw w 130 krajach, które podpisały zobowiązanie dotyczące praw pracowniczych, praw człowieka, ochrony środowiska i walki z korupcją. Dobrowolne zobowiązania będące zastosowaniem zrównoważonego rozwoju w skali przedsiębiorstwa mogą odgrywać bardzo ważną rolę w łańcuchu podwykonawstwa. Komitet uważa, że inicjatywy eko-projektowania, eko-produkcji, wstrzeźliwości ekologicznej lub sprawiedliwego handlu oraz inicjatywy opierające się na oszczędnym wykorzystywaniu zasobów naturalnych stanowią innowacyjne rozwiązania umożliwiające osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju⁽¹⁷⁾. Dlatego też Komitet zaleca wprowadzenie w życie zaleceń zawartych w Deklaracji z Rio+20, która przewiduje upowszechnienie sprawozdań dot. zrównoważonego rozwoju w formie „Corporate Sustainability Report”, który przedsiębiorstwa sporządzałyby każdego roku na tej samej zasadzie, co sprawozdanie finansowe.

5. Zrównoważony rozwój gospodarczy: zwiększenie odpowiedzialności i wzmocnienie roli podmiotów prywatnych

5.1 Mimo, że na początku kryzysu istniała pokusa powrotu do protekcjonizmu, międzynarodowemu systemowi udało się generalnie uniknąć stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Impas w **wielostronnych negocjacjach dotyczących rozwoju** rodzi mimo wszystko głęboki niepokój w odniesieniu do rozbieżności z interesami krajów rozwijających się. Głównymi beneficjentami wzrostu handlu są **kraje wschodzące**, w których jednak wewnętrzne nierówności nadal się pogłębiają, przy czym wyjątek stanowi tu Brazylia, w której widoczna jest polityka redystrybucji i walka z ubóstwem.

5.2 Liberalizacja handlu nie przyniosła jednak oczekiwanych rezultatów w wielu krajach rozwijających się obfitujących w produkty rolne i surowce, ze względu na brak dywersyfikacji, możliwości ich przetwarzania i odpowiedniej **infrastruktury**. Komitet wyraża ubolewanie z powodu zablokowania umów o partnerstwie gospodarczym z krajami AKP. Komitet podkreśla, że **preferencyjny dostęp**⁽¹⁸⁾ do rynku UE przyznany krajom najsłabiej rozwiniętym (LDC) przynosi bardzo skromne wyniki, tak samo zresztą jak **pomoc dla handlu**, która stanowi coraz bardziej powszechną formę współpracy wielostronnej. EKES zaleca, by zachęcać do stosowania **ułatwień w handlu**, które zostały już przyznane LDC przez WTO, **oraz** do promowania powszechnego otwarcia wymiany handlowej (bezcłowej i bezkontyngentowej) między państwami wschodzącymi a państwami najsłabiej rozwiniętymi.

5.3 EKES zaleca, aby UE włączyła w strukturę praktyk handlowych zasadę **prawa do pożywienia**⁽¹⁹⁾ i aby zainicjowała odpowiednie działania konsultacyjne w ramach WTO i wśród innych głównych partnerów handlowych tak, aby zasady te stały się integralną częścią wielostronnej i dwustronnej polityki handlowej. Ponadto EKES wzywa do liberalizacji wymiany towarów i usług o funkcji środowiskowej, które nie są objęte ewentualnym porozumieniem z Dohy, jak również do ułatwiania transferu technologii ekologicznych na podstawie dwustronnych umów handlowych⁽²⁰⁾.

5.4 Nie tylko podmioty gospodarcze, ale również infrastruktura powinny być nakierowane na zrównoważony rozwój. **Rozwój infrastruktury**⁽²¹⁾ i **sieci wymiany** stanowi bowiem dźwignię, która przyciąga zagraniczne inwestycje, wspiera rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ułatwia powstawanie przedsiębiorstw przetwarzania surowców i umożliwia rozwój handlu elektronicznego.

Bruksela, 23 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁷⁾ Opracowanie Concord: Wkład rozwoju sektora prywatnego w rozwój, grudzień 2012 r.

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych”, sprawozdawca Jonathan Peel, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 82–88.

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie handlu i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, sprawozdawca: Mario Campi, współsprawozdawca: Jonathan Peel, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 1–9.

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Handel międzynarodowy a zmiana klimatu”, sprawozdawca Evelyne Pichenot, Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 15–20.

⁽²¹⁾ Opinia EKES w sprawie „Partnerstwo strategiczne między UE a Afryką”, sprawozdawca Gérard Dantin, Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148–156.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości środków regulujących ustalanie cen produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz włączanie tych produktów w zakres systemów powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego

COM(2013) 168 final – 2012/0035 (COD)

(2013/C 271/29)

Rada, w dniu 8 kwietnia 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 16 kwietnia 2013 r., działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości środków regulujących ustalanie cen produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz włączanie tych produktów w zakres systemów powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego

COM(2013) 168 final – 2012/0035 (COD).

Zważywszy na to, że Komitet już się wypowiedział na temat treści wspomnianego wniosku w swojej opinii CESE 1573/2012 przyjętej w dniu 12 lipca 2012 r. (*), na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z dnia 22 maja) Komitet stosunkiem głosów 161 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

(*) Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej przejrzystości środków regulujących ustalanie cen produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz włączanie tych produktów w zakres systemów powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 81.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 450/2008 ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny) w odniesieniu do daty rozpoczęcia jego stosowania

COM(2013) 193 final – 2013/0104 (COD)

(2013/C 271/30)

Parlament Europejski, w dniu 15 kwietnia 2013 r., oraz Rada, w dniu 18 kwietnia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 450/2008 ustanawiające wspólnotowy kodeks celny (zmodernizowany kodeks celny) w odniesieniu do daty rozpoczęcia jego stosowania

COM(2013) 193 final – 2013/0104 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i że Komitet wypowiedział się już w tej sprawie w swej wcześniejszej opinii CESE 1297/2012, przyjętej 23 maja 2012 r. (*), na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Komitet stosunkiem głosów 161 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

(*) Dz.U. 229 z 31.7.2012, s. 68.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej oraz zastępującego rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 617/2010

COM(2013) 153 final

(2013/C 271/31)

Komisja Europejska, w dniu 20 marca 2013 r., Rada, w dniu 15 kwietnia 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 16 kwietnia 2013 r., działając na podstawie art. 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej oraz zastępującego rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 617/2010

COM(2013) 153 final.

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z dnia 22 maja) Komitet stosunkiem głosów 161 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego [uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 i rozporządzenie Rady (WE) nr 861/2006 oraz rozporządzenie Rady nr XXX/2011 w sprawie zintegrowanej polityki morskiej]

COM(2013) 245 final – 2011/0380 (COD)

oraz zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

COM(2013) 246 final – 2011/0276 (COD)

(2013/C 271/32)

Rada, w dniu 7 maja 2013 r., postanowiła, zgodnie z art. 42, art. 43 ust. 2, art. 91 ust. 1, art. 100 ust. 2, art. 173 ust. 3, art. 175, art. 188, art. 192 ust. 1, art. 194 ust. 2 i art. 195 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego [uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 i rozporządzenie Rady (WE) nr 861/2006 oraz rozporządzenie Rady nr XXX/2011 w sprawie zintegrowanej polityki morskiej]

COM(2013) 245 final – 2011/0380 COD

oraz

zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

COM(2013) 246 final – 2011/0276 COD.

Uznawszy, że treść wniosku dotycząca dostosowania Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) do istniejących przepisów dotyczących polityki spójności jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z dnia 22 maja) Komitet stosunkiem głosów 161 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

2013/C 271/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat stanu unii celnej COM(2012) 791 <i>final</i>	66
2013/C 271/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania: Europejskie prawo spółek i ład korporacyjny – nowoczesne ramy prawne na rzecz bardziej zaangażowanych udziałowców i zrównoważonych przedsiębiorstw” COM(2012) 740 <i>final</i>	70
2013/C 271/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r. Pobudzanie ducha przedsiębiorczości w Europie” COM(2012) 795 <i>final</i>	75
2013/C 271/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa produktów konsumpcyjnych, uchylającego dyrektywę Rady 87/357/EWG oraz dyrektywę 2001/95/WE COM(2013) 78 <i>final</i> – 2013/0049 (COD)	81
2013/C 271/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nadzoru rynku w odniesieniu do produktów, zmieniającego dyrektywę Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 1999/5/WE, 2000/9/WE, 2000/14/WE, 2001/95/WE, 2004/108/WE, 2006/42/WE, 2006/95/WE, 2007/23/WE, 2008/57/WE, 2009/48/WE, 2009/105/WE, 2009/142/WE, 2011/65/UE, a także rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011, (WE) nr 764/2008 i (WE) nr 765/2008 COM(2013) 75 <i>final</i> – 2013/0048 (COD)	86
2013/C 271/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020” COM(2013) 83 <i>final</i>	91
2013/C 271/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia systemu wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej COM(2013) 95 <i>final</i> – 2013/0057 (COD) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w związku ze stosowaniem systemu wjazdu/wyjazdu (EES) oraz programu rejestrowania podróży (RTP) COM(2013) 96 <i>final</i> – 2013/0060 (COD) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia programu rejestrowania podróży COM(2013) 97 <i>final</i> – 2013/0059 (COD)	97
2013/C 271/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zmiany wniosku Komisji COM(2011) 607 <i>final</i> /2 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 COM(2013) 145 <i>final</i> – 2011/0268 (COD) oraz wniosku dotyczącego zmiany wniosku Komisji COM(2012) 496 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 COM(2013) 146 <i>final</i> – 2011/0276 (COD)	101

2013/C 271/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „CARS 2020: Plan działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu motoryzacyjnego w Europie” COM(2012) 636 <i>final</i> 104
2013/C 271/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Czysta energia dla transportu: europejska strategia w zakresie paliw alternatywnych” COM(2013) 17 <i>final</i> oraz wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozmieszczania infrastruktury paliw alternatywnych COM(2013) 18 <i>final</i> – 2013/12 (COD) 111
2013/C 271/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępności stron internetowych instytucji sektora publicznego COM(2012) 721 <i>final</i> – 2012/0340 (COD) 116
2013/C 271/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2012–2020 – Innowacyjna opieka zdrowotna w XXI wieku” COM(2012) 736 <i>final</i> 122
2013/C 271/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska agenda cyfrowa – cyfrowe pobudzenie wzrostu w Europie” COM(2012) 784 <i>final</i> 127
2013/C 271/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków mających na celu zapewnienie wspólnego wysokiego poziomu bezpieczeństwa sieci i informacji w obrębie Unii COM(2013) 48 <i>final</i> – 2013/0027 (COD) 133
2013/C 271/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fluorowanych gazów cieplarnianych COM(2012) 643 <i>final</i> – 2012/0305 (COD) 138
2013/C 271/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia współczynnika korygującego do płatności bezpośrednich przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 73/2009 w odniesieniu do roku kalendarzowego 2013 COM(2013) 159 <i>final</i> – 2013/0087 (COD) 143
2013/C 271/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Godne życie dla wszystkich: Eliminacja ubóstwa i zapewnienie światu zrównoważonej przyszłości” COM(2013) 92 <i>final</i> 144
2013/C 271/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości środków regulujących ustalanie cen produktów leczniczych stosowanych u ludzi oraz włączanie tych produktów w zakres systemów powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego COM(2013) 168 <i>final</i> – 2012/0035 (COD) ... 151
2013/C 271/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 450/2008 ustanawiające wspólnotowy kodeks celný (zmodernizowany kodeks celný) w odniesieniu do daty rozpoczęcia jego stosowania COM(2013) 193 <i>final</i> – 2013/0104 (COD) 152

2013/C 271/31	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej w Unii Europejskiej oraz zastępującego rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 617/2010 COM(2013) 153 <i>final</i>	153
2013/C 271/32	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego [uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 i rozporządzenie Rady (WE) nr 861/2006 oraz rozporządzenie Rady nr XXX/2011 w sprawie zintegrowanej polityki morskiej] COM(2013) 245 <i>final</i> – 2011/0380 (COD) oraz zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 COM(2013) 246 <i>final</i> – 2011/0276 (COD)	154

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