

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

C 71



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 59

24 lutego 2016

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

REZOLUCJE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

512. sesja plenarna EKES-u w dniach 9 i 10 grudnia 2015 r.

2016/C 071/01	Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie uchodźców	1
---------------	--	---

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

512. sesja plenarna EKES-u w dniach 9 i 10 grudnia 2015 r.

2016/C 071/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie uproszczenia WPR (opinia rozpoznawcza)	3
2016/C 071/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zaangażowanych szkół wyższych w procesie kształtowania Europy (opinia z inicjatywy własnej)	11
2016/C 071/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli inżynierów w reindustrializacji Europy (opinia z inicjatywy własnej)	20
2016/C 071/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie nanotechnologii na potrzeby konkurencyjnego przemysłu chemicznego (opinia z inicjatywy własnej)	27

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

512. sesja plenarna EKES-u w dniach 9 i 10 grudnia 2015 r.

2016/C 071/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2014” (COM(2015) 247 final)	33
---------------	--	----

PL

2016/C 071/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania” (COM(2015) 302 final)	42
2016/C 071/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program w zakresie migracji” [COM(2015) 240 final]	46
2016/C 071/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (COM(2015) 450 final – 2015/0208/(COD))	53
2016/C 071/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych [COM(2015) 337 final – 2015/0148 (COD)]	57
2016/C 071/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy” (COM(2015) 192 final)	65
2016/C 071/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020” (COM(2015) 285 final)	75
2016/C 071/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniającego dyrektywę 2013/32/UE [COM(2015) 452 final]	82

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

512. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 9 I 10 GRUDNIA 2015 R.

Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie uchodźców

(2016/C 071/01)

Na sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 10 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 174 do 8 (9 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą rezolucję.

1. EKES w pełni docenia ważną pracę, jaką społeczeństwo obywatelskie wykonuje w radzeniu sobie z uchodźcami uciekającymi z ogarniętych wojną państw, którzy w związku z tym wymagają ochrony zgodnie z konwencją genewską. Bez tego działania tragiczna sytuacja humanitarna, która ma miejsce w wielu krajach europejskich, mogłaby stać się katastrofalna. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny bezpośrednio włącza się w sygnalizowanie tego problemu, aby zapewnić, że zostanie on należycie wzięty pod uwagę przez instytucje europejskie, rządy i inne podmioty polityczne.
2. EKES organizuje obecnie wizyty w 11 państwach członkowskich: na Węgrzech, w Polsce, na Malcie, w Grecji, w Niemczech, Austrii, Słowenii, Bułgarii, Szwecji, we Włoszech, w Chorwacji oraz w Turcji. Te kraje najbardziej odczuwają napływ uchodźców i EKES spotka się tam z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, które pomagają uchodźcom. Jako organ reprezentujący zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w stosunkach z instytucjami europejskimi, EKES wyrazi jego postulat na szczble europejskim.
3. Członkowie EKES-u są przekonani, że w obecnej sytuacji UE musi utworzyć bezpieczne korytarze humanitarne dla uchodźców z krajów dotkniętych wojną i zagrożonych terroryzmem – we współpracy z krajami, w których uchodźcy przebywają w największych skupiskach. Oprócz tego musimy ustanowić prawdziwie wspólny europejski system azylowy, oparty na zharmonizowanych procedurach obowiązujących w całej UE. Obejmuje to jednolity status w zakresie azylu oraz wzajemne uznawanie decyzji azylowych, wspólną odpowiedzialność i solidarność oraz wspólne wysiłki w zakresie relokacji i przesiedlenia, a także zmianę rozporządzenia dublińskiego. Ponadto potrzebne są solidarne i solidne systemy podziału obciążenia, przy czym pierwszym krokiem byłoby przyjęcie stałego, sprawiedliwego i obowiązkowego klucza podziału osób ubiegających się o ochronę między wszystkie kraje UE. Z uwagi na wyjątkowe okoliczności i zgodnie z paktem stabilności i wzrostu dodatkowe koszty przyjmowania uchodźców nie powinny być, po przeprowadzeniu gruntownej analizy, ujmowane w deficycie publicznym państw członkowskich.
4. EKES jest ponadto bardzo zaniepokojony podważaniem dziś układu z Schengen i zasady swobodnego przepływu, które są jednymi z podstawowych osiągnięć UE i z których korzystają jej obywatele. Ważne jest, aby odpowiednio zabezpieczyć granice zewnętrzne państw strefy Schengen. Jednakże przywracanie barier i budowanie murów nie przyczyni się w żadnym stopniu do tego, by Europejczycy stali się sobie bliżsi, a unijne obywatelstwo uległo wzmocnieniu.
5. Kluczowe znaczenie ma także opracowanie środków, które zostałyby natychmiast wdrożone, by wyeliminować przyczyny obecnego napływu uchodźców. Unia musi współpracować w tej dziedzinie z krajami pochodzenia i tranzytu. Komitet nalega na przyjęcie zaproponowanego przez Komisję podejścia do tej współpracy opartego na prawach człowieka, a nie tylko na względach bezpieczeństwa. EKES podkreśla wreszcie konieczność włączenia społeczeństwa obywatelskiego w dialog z państwami trzecimi.

6. EKES, dzięki swemu wieloletniemu doświadczeniu w sprawach migracji, w ostatnich latach szczególnie poprzez Europejskie Forum Integracji/Migracji, jest przekonany, że integracja i włączenie uchodźców w nasze społeczeństwa musi być procesem dwukierunkowym, w ramach którego kluczową rolę odgrywają partnerzy społeczni i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, wraz z rządami i władzami lokalnymi. Priorytet należy nadać dostępowi do rynku pracy, a konkretnie uznawaniu kwalifikacji oraz w miarę potrzeby zapewnieniu szkoleń zawodowych i kursów językowych. Unia Europejska powinna podjąć szereg działań w krajach przyjmujących i w UE, aby scentralizować wnioski o zatrudnienie, szkolenia oraz uznawanie kwalifikacji.

7. Dla osiągnięcia niezbędnego konsensusu społecznego w całej Europie kluczowe znaczenie ma pełne poszanowanie zasady równego traktowania i praw społecznych zarówno obywateli UE, jak i uchodźców w Europie, zwłaszcza w odniesieniu do tych uchodźców, którzy są w najtrudniejszej sytuacji. Bardzo ważne jest niezwłoczne inwestowanie w proces integracji uchodźców w społeczeństwie i na rynku pracy, aby pomóc im rozpocząć na nowo życie, a także by minimalizować ewentualne konflikty w lokalnych społecznościach i w ten sposób uniknąć większych kosztów w przyszłości. Odpowiednie finansowanie lokalnych usług publicznych oraz dialog obywatelski między uchodźcami i ludnością lokalną są kluczem do realizacji tego celu.

Bruksela, dnia 10 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

512. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 9 I 10 GRUDNIA 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie uproszczenia WPR**(opinia rozpoznawcza)**

(2016/C 071/02)

Sprawozdawca: Seamus BOLAND

Dnia 2 września 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

uproszczenia WPR

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 18 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 9 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 196 do 9 (26 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES odnotowuje, że Komisja Europejska uznała kompleksowe uproszczenie realizacji wspólnej polityki rolnej (WPR) za priorytet oraz że zaproponowała, i nadal będzie proponować, uproszczenie określonych aktów Komisji, aby ułatwić zrozumienie przepisów UE i ich wdrażanie w praktyce.

1.2. W opinii EKES większa przejrzystość i pewność prawna, a także ograniczenie zbędnych administracyjnych i powiązanych kosztów ponoszonych przez rolników, innych beneficjentów, organizacje producentów i administracje krajowe są koniecznym elementem procesu uproszczenia.

1.3. Uproszczenia w systemie powinny zostać wdrożone jak najszybciej i przynieść ułatwienia zwłaszcza rolnikom. Konieczne jest, by towarzyszyło im wsparcie oparte na informacjach i edukacji.

1.4. EKES dostrzega starania poczynione przez Komisję w dążeniu do uproszczenia realizacji nowej WPR, z uwzględnieniem powiadomień i decyzji podjętych przez państwa członkowskie. Realizując obecne podejście, trudno jest dokonać znacznego uproszczenia WPR dla rolników bez szkody dla dokładności w spełnianiu wymogów. Z drugiej strony wymogi te nie zawsze są spójne i uzasadnione z punktu widzenia przełożenia ich na prawdziwe dobra publiczne i korzyści dla środowiska.

1.5. Kontrole i ewentualne kary muszą być proporcjonalne do kwoty otrzymanej przez beneficjenta, przyczyn braku zgodności z wymogami oraz gotowości do podjęcia działań naprawczych. Jednoznacznymi przypadkami celowego oszustwa należy zajmować się w ramach zwykłych procedur. EKES zaleca ograniczenie nieproporcjonalności, jaka występuje wtedy, gdy mamy do czynienia ze znaczącym zmniejszeniem wsparcia nawet w odniesieniu do drobnych naruszeń.

1.6. Wdrażając rozwiązania z zakresu zazieleniania, należy mieć na uwadze nieoczekiwane czynniki, takie jak warunki meteorologiczne, susze lub inne podobne zdarzenia, które uniemożliwiają zrealizowanie tych środków.

1.7. Jeśli chodzi o trwałe użytki zielone, które były przedmiotem decyzji Trybunału Sprawiedliwości, ważne jest, by zasady ustanowione w celu dostosowania się do wyroku zostały opracowane tak, by minimalizować liczbę regulacji, a nie ją zwiększać.

1.8. Obecny proces legislacyjny (czyli rozporządzenie Rady, któremu towarzyszą akty delegowane i wykonawcze) jest niezwykle skomplikowane i trudne do zrozumienia dla obywateli. Dlatego należy przeanalizować, w jaki sposób można uprościć ten system.

1.9. Po wdrożeniu systemu ryczałtowego w ramach płatności bezpośrednich należy dokonać przeglądu skomplikowanego systemu uprawnień do płatności.

1.10. Krótkotrwale użytki zielone powinny zachować status gruntów ornych niezależnie od tego, jak długo są użytkowane jako użytki zielone.

1.11. Obecna definicja „rolnika aktywnego zawodowo” nie powinna działać na niekorzyść rolników i powinna opierać się na tym, czy grunty kwalifikujące się do objęcia dopłatami są wykorzystywane przez rolnika do celów rolnych.

1.12. EKES przyznaje, że uproszczenie WPR jest ambitnym projektem, w szczególności ze względu na złożony charakter polityki rolnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Uproszczenie musi być zgodne z ogólnymi celami polityki takimi jak:

- ochrona środowiska naturalnego,
- bezpieczeństwo żywności,
- dostępność żywności,
- spójność,
- ochrona interesów finansowych Unii oraz
- wspieranie włączenia społecznego, ograniczania ubóstwa i rozwoju gospodarczego.

1.13. Państwa członkowskie powinny zagwarantować, by metodologia wskazująca działania do podjęcia w odniesieniu do poziomu błędu była zaprojektowana w sposób, który zapewnia sprawiedliwe wdrażanie przepisów.

1.14. Należy rozważyć i natychmiast wprowadzić środki mające na celu ułatwienie dostępu młodych rolników do systemu udzielania im wsparcia. Dostęp młodych ludzi do rolnictwa zasługuje na wsparcie.

1.15. EKES zaleca, by wprowadzić przepis dotyczący ograniczania wzrostu biurokracji – na przykład przyjąć przepis umożliwiający wyeliminowanie istniejącej regulacji, gdy proponowana jest nowa.

2. Uwagi ogólne na temat wspólnej polityki rolnej

2.1. Budżet w wysokości 408 mld EUR, przeznaczony na WPR w latach 2014–2020, stanowi 38 % całego budżetu UE. Pierwszy filar w wysokości 313 mld EUR to 77 % całkowitych wydatków na WPR. Płatności bezpośrednie w wysokości 294 mld EUR stanowią 94 % pierwszego filaru.

2.2. W niniejszej opinii wzięto pod uwagę inne opinie EKES-u⁽¹⁾.

2.3. Ostatnią dużą reformę WPR, zakończoną w 2013 r., uzgodniono w ramach procesu współdecyzji. Oznacza to, że Parlament Europejski uczestniczył w niej jako współprawodawca na równych prawach z ministrami rolnictwa, których liczba od czasu poprzedniej znaczącej reformy w 2003 r. wzrosła z 15 do 28.

2.4. Należy zauważyć, że podczas poprzedniej reformy WPR pojawił się wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia w sprawie płatności bezpośrednich, w przypadku którego ocena wykazała wzrost obciążenia biurokratycznego o 15–20 %. Jednocześnie zmniejszono budżet.

2.5. W poprzednich latach wprowadzono już szereg poprawek, w których nie zawsze zachowywano jasne rozróżnienie między uproszczeniem a stopniowym znoszeniem środków WPR. Przykładowo:

- Jednolita wspólna organizacja rynku zastąpiła 21 wcześniej istniejących organizacji rynków. Jej utworzenie umożliwiło uchylene 86 aktów Rady i zastąpienie ponad 1 080 przepisów prawa przez około 350.
- Dodatkowo przeprowadzona w 2009 r. ocena funkcjonowania reformy przyczyniła się do dalszego oddzielenia płatności od produkcji i zniesienia kilku programów takich jak płatności za uprawy roślin energetycznych i pszenicy durum, a także programu zbytu śmietany, masła i masła skoncentrowanego.
- W odniesieniu do przywozu liczbę przypadków, w których pozwolenie jest wymagane, zmniejszono z 500 do 65, a w wywozie pozostają jedynie 43 przypadki, w których utrzymano ten wymóg.
- Komisja uchyliła szczegółowe normy handlowe dotyczące 26 kategorii owoców i warzyw, co oznacza zwolnienie zainteresowanych podmiotów z kosztów ich przestrzegania, a organów krajowych – z prowadzenia kontroli oraz ograniczenie marnotrawstwa produktów rolnych.
- Rolników zwolniono z wymogu dysponowania ziemią przez dziesięć miesięcy w celu otrzymania płatności bezpośrednich, co zapewnia im większą elastyczność w zarządzaniu gospodarstwem i reagowaniu na sytuację rynkową.

2.6. Według DG AGRI udział funduszy na poszczególne priorytety w rozwoju obszarów wiejskich wynosi:

- pomoc techniczna i transfer wiedzy: 3 %,
- zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych: 20 %,
- ekosystemy: 43 %,
- promowanie organizacji łańcucha żywnościowego: 10 %,
- działania na rzecz efektywnego gospodarowania zasobami: 9 %,
- działania na rzecz włączenia społecznego: 15 %.

3. Kontekst

3.1. Niniejszą opinię rozpoznawczą opracowano w następstwie wizyty komisarza Phila Hogana na sesji plenarnej EKES w lipcu 2015 r., podczas której stwierdził, że jego głównym priorytetem jest większe uproszczenie WPR, oraz późniejszego pisma od Fransa Timmermansa, pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, w którym wnioskował o przedłożenie przez EKES opinii rozpoznawczej w sprawie uproszczenia WPR.

3.2. Zdaniem komisarza uproszczenie zapewni ograniczenie większej złożoności WPR i złagodzenie większych obciążeń administracyjnych nałożonych w jej wyniku na rolników, innych beneficjentów i instytucje zarządzające, bez tracenia z oczu żadnego z jej głównych celów.

⁽¹⁾ *Reforma WPR; przepisy wykonawcze (raport informacyjny), NAT/664; Programy rozwoju obszarów wiejskich (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 89); WPR do 2020 r. (Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 116).*

3.3. Komisja Europejska kończy obecnie przeprowadzanie oceny wszystkich wypowiedzi w oparciu o trzy przewodnie zasady, zgodnie z którymi działania:

- powinny być zgodne z polityką wynikającą z reformy z 2013 r.,
- powinny skupić się na korzyściach dla rolników i innych beneficjentów,
- nie mogą narażać na ryzyko należytego zarządzania finansowego wydatkami WPR.

3.4. Oczywiste jest, że proces uproszczenia nie powinien zagrozić poziomowi zatrudnienia w całym sektorze.

3.5. W ramach filaru dotyczącego rozwoju obszarów wiejskich WPR odgrywa ważną rolę, jeśli chodzi o włączenie społeczne, zwalczanie ubóstwa i rozwój gospodarczy. Przynosi to korzyści ogółowi ludności obszarów wiejskich. EKES szczególnie docenia cele szczegółowe, ujęte w art. 5 pkt 6 lit. a)–c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013⁽²⁾: tworzenie miejsc pracy, wspieranie lokalnego rozwoju na obszarach wiejskich, zwiększanie dostępności technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) na obszarach wiejskich oraz podnoszenie poziomu korzystania z nich i poprawianie ich jakości. Uproszczenie WPR powinno zatem obejmować takie środki, które zapewnią łatwy i pozbawiony nadmiernej biurokracji dostęp do odpowiednich zasobów finansowych.

3.6. Komisja przeprowadza proces obejmujący obszerny przegląd wszystkich istniejących przepisów w celu określenia obszarów, w których możliwe jest wprowadzenie dostosowań i poprawek. Otrzymała już opinie przekazane przez państwa członkowskie, posłów do Parlamentu Europejskiego i organizacje rolnicze z całej UE. Należy zauważyć, że objętość dotychczas otrzymanych propozycji przekracza 1 500 stron. Z analizy dokumentacji wynika, że propozycje można podzielić na dwie szerokie kategorie:

- zmniejszenie biurokratycznych obciążeń rolników;
- ochronę środków przeznaczonych na osiągnięcie celów związanych z zazielenianiem.

3.7. Komitet odnotowuje, że Rada ds. Rolnictwa i przyrodnicza sporządziły wykaz priorytetowych środków upraszczających. Wykaz ten mógłby stanowić podstawę wniosków przedstawianych przez Komisję.

3.8. Komisja precyzuje, że każde państwo członkowskie dysponuje znaczną swobodą w zakresie wyboru własnej metodologii zarządzania WPR i jej monitorowania oraz że uproszczenie można osiągnąć przez rozsądną interpretację. Jednakże państwa członkowskie powinny dążyć do poprawy procesu upraszczania poprzez wymianę najlepszych praktyk.

4. Rozwiązania w zakresie uproszczenia

4.1. Zasadniczo przyjmuje się, że uproszczenie jest konieczne, aby realizacja WPR w żadnym wypadku nie była bardziej skomplikowana niż jest to konieczne.

4.2. Komisja zamierza wprowadzić propozycje odnoszące się do: obszarów proekologicznych w określonym gospodarstwie, przyległych obszarów proekologicznych, kompensacji obszarów proekologicznych w przypadku błędnego oświadczenia oraz systemu identyfikacji działek rolnych.

4.3. Komisja zamierza przeprowadzić przegląd możliwości uproszczenia płatności bezpośrednich (w szczególności związanych z zazielenianiem), rozwoju obszarów wiejskich, programu dotyczącego owoców i warzyw oraz polityki jakości.

4.4. Komisja przedstawia ponadto pakiet obejmujący elementy związane z płatnościami bezpośrednimi, takie jak program dla młodych rolników, wsparcie związane z produkcją i zintegrowany system zarządzania i kontroli (ZSZIK). W miarę możliwości zmiany te powinny obowiązywać od roku składania wniosków 2016 lub najpóźniej w roku składania wniosków 2017.

4.5. Przepisy obowiązujące w odniesieniu do trwałych użytków zielonych stwarzają problemy, jeśli chodzi o klasyfikowanie krótkotrwałych użytków zielonych jako gruntów ornych lub trwałych użytków zielonych. Powinno być możliwe utrzymanie statusu krótkotrwałych użytków zielonych (klasyfikowanych jako grunty orne), nawet jeżeli rolnicy decydują się na użytkowanie tych gruntów jako użytków zielonych nieprzerwanie przez pięć lat lub dłużej. Zapobiegłoby to zaorywaniu gruntów przez rolników, tak by nie stały się trwałymi użytkami zielonymi. Dane grunty mogłyby dzięki temu być dłużej użytkowane jako użytki zielone, co jest korzystne z ekologicznego punktu widzenia.

⁽²⁾ Dz.U. L 347 z 20.12.2013.

4.6. W odniesieniu do interwencji na rynku Komisja kontynuuje ambitny program upraszczania, opracowując nowe akty delegowane i wykonawcze w celu dostosowania zasad na poziomie Komisji do nowego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych (rozporządzenia o wspólnej organizacji rynków produktów rolnych). Działania te mają na celu nie tylko znaczące ograniczenie liczby i stopnia złożoności tych zasad, ale także zapewnienie rzeczywistego uproszczenia zasad dla rolników i zainteresowanych podmiotów.

4.7. Komisja wprowadziła ostatnio dwie zmiany w obowiązujących zasadach, poprzez przyjęcie:

- rozporządzenia wykonawczego przesuwającego, w odniesieniu do roku składania wniosków 2015, końcowy termin składania wniosków o przyznanie pomocy w postaci płatności bezpośrednich i wsparcia w ramach określonych działań dotyczących rozwoju obszarów wiejskich do dnia 15 czerwca 2015 r., co zapewniło rolnikom i organom krajowym więcej czasu na ich przygotowanie, oraz
- rozporządzenia delegowanego zmieniającego zasady dotyczące płatności bezpośrednich, które zapewnia większą elastyczność warunków kwalifikujących do dobrowolnego wsparcia związanego z produkcją zwierzęcą, opracowanego w odpowiedzi na wniosek złożony przez liczne państwa członkowskie, posłów do parlamentu i zainteresowane strony.

4.8. Komisja zamierza przedstawić szereg propozycji w sprawie zmian, które można wprowadzić zgodnie z aktualnymi wytycznymi. Jako przykłady wymienić można następujące propozycje:

- Czyste uprawy roślin strączkowych (np. lucerny) nie powinny być z definicji uznawane po pięciu latach za trwałe użytki zielone.
- Deklarowany okres zgłoszenia gruntu ugorowanego jako obszaru proekologicznego i okres objęty zobowiązaniami rolnośrodowiskowymi nie będą brane pod uwagę do celów obliczenia pięcioletniego okresu w odniesieniu do trwałych użytków zielonych.
- Komisja przedstawi szereg propozycji dotyczących płatności bezpośrednich.
- Drugi pakiet, który Komisja ma zaproponować, powinien w zamierzeniu obejmować elementy inne niż zazielenianie, np. program dla młodych rolników, dobrowolne wsparcie związane z produkcją i określone aspekty ZSZIK. W miarę możliwości zmiany te powinny zacząć obowiązywać od roku składania wniosków 2016 lub najpóźniej od następnego roku.
- W 2016 r., po pierwszym roku obowiązywania, przeprowadzony zostanie kolejny przegląd zasad zazieleniania zgodnie ze zobowiązaniem podjętym przez Komisję w kwietniu 2014 r. Ma on na celu zaproponowanie w 2016 r. kolejnego pakietu środków, aby mogły zacząć obowiązywać w następnym roku (w roku składania wniosków 2017).
- Komisja przyjrzy się możliwościom uproszczenia rozwoju obszarów wiejskich: planowaniu i zatwierdzaniu programów, podwójnemu finansowaniu, kontrolom, uproszczonym opcjom kosztów oraz sprawozdawczości.

5. Kwestie związane z uproszczeniem

5.1. Zazielenianie płatności bezpośrednich jest obecnie głównym elementem reform wspólnej polityki rolnej. Rolnicy uczą się dostosowywać do tych zmian, ale są pełni obaw, że specjalne środki mogą okazać się niewystarczająco elastyczne, aby umożliwić reagowanie na nieprzewidziane okoliczności powodowane przez pogodę lub wahania cen rynkowych.

5.2. Wiadomo, że niezapowiedziane kontrole będą miały miejsce. Niemniej kontrole takie są postrzegane co najmniej jako poważne niedogodności, a w skrajnym przypadku mogą wywołać u rolników ogromny niepokój psychiczny. Oczywiście jest, że sprawiedliwość wymaga, aby przeprowadzenie inspekcji było zapowiedziane z odpowiednim wyprzedzeniem.

5.3. Ponieważ grzywny nakładane w przypadku nieprzestrzegania warunków będą wyjątkowo wysokie, rolnicy obawiają się, że nie otrzymają wsparcia, w szczególności w postaci odpowiednich informacji. W tym przypadku państwa członkowskie muszą przekazywać odpowiednie informacje rolnikom najbardziej dotkniętym tymi zmianami, ze szczególnym naciskiem na rolników, którzy znajdują się w gorszej sytuacji społecznej i gospodarczej.

5.4. Obecne ramy regulacyjne definicji „rolnika aktywnego zawodowo” są niezadowalające i będą wymagały dodatkowych skomplikowanych procedur administracyjnych. Z tego powodu istnieje ryzyko, że rolnicy zaangażowani w produkcję rolną zostaną wykluczeni, a osoby niezaangażowane w produkcję rolną mogą zostać tą definicją objęte.

5.5. Rolnicy nadal próbują uporać się z programem zazieleniania w pierwszym roku jego obowiązywania oraz z trzema związanymi z nim praktykami rolniczymi. Dywersyfikacja upraw, utrzymywanie trwałych użytków zielonych i przeznaczenie 5 % gruntów na obszary proekologiczne stanowią trzy aspekty reformy, które rolnicy muszą spełnić, aby kwalifikować się do udzielenia pomocy.

5.6. Jest rzeczą niedopuszczalną, aby rolnicy byli często pociągani do odpowiedzialności z powodu błędów popełnionych na szczeblu urzędniczym. W szczególności rolnicy, których dochody są niskie i których utrzymanie zależy od tego źródła dochodu, są stawiani w sytuacji, w której ich egzystencja jest zagrożona.

5.7. Proporcjonalność sankcji stanowi dla większości europejskich organizacji branżowych powracający temat.

5.8. Rolnicy posiadający mniej niż 15 ha lub otrzymujący płatności poniżej 10 000 EUR uważają, że ocenę zgodności należy przeprowadzać w oparciu o proste kontrole, a bardziej szczegółowe kontrole powinny być przeprowadzane tylko w przypadku dysponowania wstępnymi dowodami świadczącymi o poważnym nieprzestrzeganiu przepisów.

5.9. Kwestie dotyczące trwałych użytków zielonych, podniesione w 2014 r. w decyzji Trybunału Sprawiedliwości, będą musiały zostać rozwiązane. Sprawa ta zwróciła uwagę na wiele problematycznych przypadków stref buforowych (grunty orne), przeorywanych użytków zielonych, odłogowanych gruntów ornych i gruntów ornych objętych środkami rolnośrodowiskowymi, w przypadku których rolnicy widzieli ryzyko, że obszary te mogłyby zostać formalnie uznane za trwałe użytki zielone ze względu na uwzględnienie w definicji okresu pięciu lat.

5.10. Tam gdzie organizacje rolnicze widzą potrzebę uproszczenia, elastyczności i proporcjonalności, grupy zajmujące się ochroną środowiska dostrzegają rzeczywiste zagrożenia. Z punktu widzenia EKES-u świadczy to o niepowodzeniu w godzeniu celów związanych z poprawą ochrony środowiska z celami produkcji żywności w gospodarstwach rodzinnych.

5.11. W odniesieniu do przepisów poziomych bardziej proporcjonalne i oparte na ryzyku podejście mogłoby mieć zastosowanie do natężenia kontroli, z uwzględnieniem powiązanego ryzyka i kwot, opłacalności oraz zróżnicowania celów i skutków, do których się dąży.

5.12. Należy unikać wielokrotnego przeprowadzania kontroli. W razie niespełnienia wymogów, w szczególności w przypadku niewielkich naruszeń przepisów, obniżenie płatności i kary administracyjne powinny być proporcjonalne. Ponadto:

- należy uprościć sposób naliczania tych kar,
- system kontroli i kar w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności wymaga przeglądu pod kątem proporcjonalności,
- należy zbadać możliwość dopuszczenia płatności, w tym zaliczek, po zakończeniu kontroli administracyjnych,
- konieczna jest harmonizacja metodologii obliczania poziomu błędu,
- należy ułatwić stosowanie wyższego marginesu tolerancji dla drobnych naruszeń, które łatwo dają się skorygować.

5.13. Należy położyć nacisk na kroki wymagające pilnego działania, takie jak poprawienie wytycznych, zapewnienie pomocy technicznej oraz ułatwienie współpracy i wymiany najlepszych praktyk między organami administracji.

5.14. Młodzi rolnicy mają trudności z korzystaniem z adresowanego do nich programu. Istnieje prawdopodobieństwo, że niepotrzebne przeszkody uniemożliwiające dostęp do tego programu zniechęcą młodych ludzi do podejmowania działalności rolnej, w związku z czym konieczne jest usunięcie tych przeszkód. Trzeba ułatwiać młodym ludziom dostęp do działalności rolnej.

5.15. Wszelkie zmiany istniejących ram prawnych muszą zostać uzgodnione z wystarczającym wyprzedzeniem, aby umożliwić rolnikom odpowiednie przygotowanie się do okresu siewnego. Konkretnie, zmiany odnoszące się do wniosków na 2017 r. powinny zostać opublikowane latem 2016 r.

Bruksela, dnia 9 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

ZAŁĄCZNIK

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Dodać nowy punkt po pkt 1.5

Dodać nowy punkt i odpowiednio dostosować numerację

EKES zdecydowanie zaleca, by kontrole w gospodarstwach odbywały się wyłącznie po powiadomieniu rolników z odpowiednim, co najmniej czternastodniowym wyprzedzeniem.

Uzasadnienie

Kontrole przeprowadzane bez uprzedniego powiadomienia, często w najbardziej pracowitych okresach roku, są zagrożeniem dla zdrowia i bezpieczeństwa, a także powodują stres z powodu konieczności porzucenia przez rolników istotnych prac, na przykład przy cieleniu się, żniwach itp.

Wynik głosowania

Za: 84
Przeciw: 104
Wstrzymało się: 35

Dodać nowy punkt przed pkt 1.6

Dodać nowy punkt i odpowiednio dostosować numerację

Konieczny jest wyższy stopień tolerancji dla niewielkich wykroczeń, jeżeli brak zgodności z wymogami nie jest duży i można mu z łatwością zaradzić.

Uzasadnienie

Niektóre wykroczenia są z natury bardzo drobne, można im z łatwością zaradzić i w wielu wypadkach nie wpływają na ogólną produkcję danego gospodarstwa.

Wynik głosowania

Za: 75
Przeciw: 116
Wstrzymało się: 40

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zaangażowanych szkół wyższych w procesie kształtowania Europy

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 071/03)

Sprawozdawca: Joost VAN IERSEL

Dnia 19 marca 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

zaangażowanych szkół wyższych w procesie kształtowania Europy

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 19 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 9 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 1 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1. Przyszłość Europy jest w dużym stopniu uzależniona od dostępności najbardziej aktualnej wiedzy i utalentowanych osób w otwartym i opartym na wiedzy społeczeństwie. Szkoły wyższe mają w tym procesie istotną rolę do odegrania. Jeśli każde państwo członkowskie będzie działać samo, rezultat nigdzie nie będzie idealny.

1.2. EKES podkreśla, że kompetencje krajowe i unijne powinny być dzielone i należy je dopracować, tak aby można było utworzyć europejski obszar szkolnictwa wyższego. Dla wspierania jakości szkolnictwa wyższego w Europie bardzo użyteczna może być też koncepcja uczelni obywatelskiej i przedsiębiorczej.

1.3. Obecna sytuacja pokazuje, że mimo poczynionych postępów nadal mamy do czynienia z licznymi przeszkodami i ograniczeniami, które utrudniają także skuteczne zaangażowanie UE. Zróżnicowanie kultur, interesy poszczególnych stron, brak zasobów finansowych oraz zmiany demograficzne często utrudniają dostosowaną do sytuacji reakcję na dynamiczne wyzwania, takie jak globalizacja, nowe technologie i mobilność.

1.4. EKES jest zdania, że instytucje europejskie powinny pełnić rolę katalizatora i przyspieszyć proces modernizacji europejskiego szkolnictwa wyższego, zarówno w zakresie kształcenia, jak i badań i innowacji. Szkoły wyższe mają autonomiczną misję, która służy interesowi publicznemu. Nie można przyjąć uniwersalnego podejścia z uwagi na zasadę pomocniczości i zróżnicowaną strukturę szkół wyższych. Strategiczne wytyczne oraz wsparcie na poziomie UE mogą jednak zdecydowanie pomóc ulepszyć warunki.

1.5. Zasadnicze znaczenie ma to, by Komisja stymulowała i forsowała program na rzecz przekształcenia europejskich szkół wyższych w dodatkowe motory wzrostu gospodarczego i spójności społecznej oraz dobrostanu społeczeństwa.

1.6. O modernizacji szkolnictwa wyższego należy wyraźnie wspomnieć w krajowych programach reform oraz w zaleceniach dla poszczególnych krajów.

1.7. UE powinna pokazać swoje zaangażowanie na rzecz szkolnictwa wyższego przy pomocy strategii „Europa 2020” (w tym semestru), programów Erasmus+, „Horyzont 2020”, funduszy regionalnych i funduszy spójności, a także poprzez ułatwienie mobilności transgranicznej studentom i wykładowcom.

1.8. Strategiczne konsultacje na szczeblu unijnym powinny stanowić wkład w dyskusje i projekty realizowane przez państwa i uczelnie we własnym zakresie oraz w ramach współpracy wzajemnej, z myślą o podniesieniu jakości europejskich uczelni. Należy regularnie upowszechniać najlepsze praktyki.

1.9. EKES ponownie podkreśla, że instytucje szkolnictwa wyższego powinny koniecznie zapewnić sobie rzeczywistą autonomię, rozliczalność i przejrzystość, które są podstawowym warunkiem modernizacji⁽¹⁾. Warunków tych nie da się osiągnąć bez właściwego i adekwatnego finansowania.

1.10. Transformacja szkół wyższych w czasach zachodzących głębokich zmian społecznych i gospodarczych to proces długotrwały i pracochłonny. Uczelnie powinny przyjąć postawę otwartą na potrzeby społeczeństwa i uwzględniać także aktywne kontakty z innymi zainteresowanymi stronami.

1.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje koncepcję uczelni obywatelskich oraz modelu „potrójnej helisy” i „poczwórnej helisy”⁽²⁾. Koncentrują się one na wprowadzeniu otwartości szkolnictwa wyższego, poszerzeniu dostępu, na kontekście regionalnym, włączeniu pomysłów wszystkich (potencjalnych) zainteresowanych stron do programów oraz na inteligentnych, najnowocześniejszych powiązaniach między badaniami naukowymi a kształceniem.

1.12. Uczelnia obywatelska ma wiele elementów wspólnych z uczelnią przedsiębiorczą. Akcentuje swoją autonomiczną misję i ma na uwadze znaczenie programów kształcenia oraz badań i innowacji dla rynku pracy oraz społeczeństwa. Dla określenia wymogów bardzo pomocne mogą być platformy zainteresowanych stron⁽³⁾. Użyteczne mogą okazać się również struktury partnerstw publiczno-prywatnych między szkołami wyższymi a wszelkiego rodzaju ugrupowaniami społecznymi.

1.13. Sprawami pierwszorzędnej wagi bez względu na specjalizację (nawet najlepszej) szkoły wyższej powinny pozostawać poziom nauczania i odpowiednie przygotowanie studentów do późniejszej pracy. Należy również nagradzać doskonałość w dziedzinie nauczania.

1.14. Komisja musi odgrywać stymulującą rolę w transgranicznych projektach twórczej wymiany między uczelniami, wykładowcami i studentami oraz w propagowaniu otwartości na świat; musi też w miarę potrzeb wspierać tworzenie instrumentów, takich jak U-Multirank, przeznaczonych dla studentów i innych zainteresowanych stron.

2. Aktualna sytuacja

2.1. Znaczne różnice między szkołami wyższymi w Europie wynikają z dużego zróżnicowania tradycji i kultur⁽⁴⁾. W 1999 r. proces boloński zapoczątkował skuteczne dążenia do modernizacji programów nauczania.

2.2. Od 2008 r. kryzys finansowy i gospodarczy zmusza uczelnie do jeszcze baczniejszej ponownej oceny własnych działań, a także do poszukiwania nowych źródeł finansowania i optymalnego wykorzystania środków finansowych. Zwiększa to rywalizację o ograniczone zasoby. Brak wystarczającego finansowania jest prawdziwym problemem dla wielu szkół wyższych i stanowi przeszkodę dla działań modernizacyjnych.

2.3. Głębokie i dynamiczne przemiany, którym w rezultacie globalizacji i nowych technologii podlega dziś społeczeństwo, odciskają swoje piętno na uczelniach. Szkolnictwo wyższe, badania naukowe i innowacje są podstawą trwałego ożywienia gospodarczego, ale ograniczenia finansowe i proces przekształceń ujawniają równie istotne niedostatki.

2.4. Jedną z zasadniczych spraw jest brak autonomii, rozliczalności i przejrzystości. Między poszczególnymi państwami członkowskimi występują tutaj znaczne rozbieżności⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie uniwersytetów dla Europy (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 48).

⁽²⁾ Zob. pkt 4.7.

⁽³⁾ Platformy te powinny składać się z partnerów biznesowych i społecznych oraz partnerów regionalnych.

⁽⁴⁾ W niniejszej opinii mianem szkół wyższych lub uczelni określa się wszystkie instytucje szkolnictwa wyższego. W niektórych krajach dokonuje się istotnego rozróżnienia między wyższymi szkołami badawczymi a wyższymi szkołami nauk stosowanych, podczas gdy w innych krajach terminu „szkoła wyższa” używa się w odniesieniu do obu wymienionych kategorii.

⁽⁵⁾ Sporządzona przez Europejskie Stowarzyszenie Uniwersytetów tablica wyników w zakresie autonomii pokazuje, że wciąż pozostaje wiele do zrobienia w dziedzinie autonomii organizacyjnej, finansowej, kadrowej czy akademickiej w różnych krajach (<http://www.university-autonomy.eu/>).

2.5. Z najlepszych praktyk wynika, że lepszą jakość i wyniki uzyskuje się poprzez dokonywanie przeglądu struktur i programów nauczania, a także poprzez większą otwartość i współpracę.

2.6. W dzisiejszych czasach szkolnictwo wyższe powinno być w zasięgu ręki wszystkich utalentowanych osób. Zasadzie równości zagraża coraz większa współzależność między dostępem do edukacji a pochodzeniem społeczno-ekonomicznym. Co więcej, w wielu krajach szkolnictwo wyższe w żaden sposób nie daje pewności zatrudnienia. W czasie kryzysu młodzi ludzie z wyższym wykształceniem bynajmniej nie byli chronieni przed bezrobociem.

2.7. Tendencje demograficzne są niekorzystne dla mniej konkurencyjnych obszarów, które są (coraz) mniej zaludnione. Często niesie to ze sobą poważne konsekwencje pod względem pozyskiwania nauczycieli i studentów oraz poziomu, jaki reprezentują. Niektórym krajom grozi drenaż mózgów. Nowe, prywatne szkoły wyższe w tych krajach nie zapewniają odpowiedniej jakości, a ich wyniki nie są satysfakcjonujące. Sytuację pogarsza brak środków finansowych na tradycyjne szkolnictwo wyższe.

2.8. Pragnienie zacieśnienia stosunków między uczelniami a społeczeństwem pobudza wszędzie dyskusje na temat roli uczelni w społeczeństwie oraz na temat sojuszków z innymi zainteresowanymi stronami, takimi jak przedsiębiorstwa, partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie.

2.9. Często boleśnie daje się odczuć niedopasowanie umiejętności absolwentów do potrzeb rynku pracy, podaży do popytu. Przedsiębiorstwa narzekają na brak wykwalifikowanych specjalistów, zwłaszcza w zawodach o profilu technicznym i w dziedzinie ICT. Szybkie przemiany światowych zasobów wiedzy oznaczają, że bardziej niż kiedykolwiek wcześniej potrzebny jest właściwy zestaw umiejętności na miarę XXI wieku, umożliwiający absolwentom regularne uaktualnianie ich wiedzy.

2.10. Ponadto nowe technologie i cyfryzacja zmuszają szkolnictwo wyższe do dostosowania i dopracowania stosowanych metod. Upowszechniają się nowe formy nauczania i uczenia się, w tym kształcenie skoncentrowane na studencie oraz kursy online. Niemniej jednak fizyczne kampusy uniwersyteckie będą nadal odgrywać kluczową rolę w społecznościach lokalnych i regionalnych jako miejsca służące jednocześnie edukacji, badaniom i tworzeniu sieci kontaktów.

2.11. Rośnie mobilność studentów, badaczy i nauczycieli akademickich na całym świecie. W górnym segmencie toczy się „walka o talenty”, jednak ogólny trend ma szerszy zakres. Jakość i atrakcyjność uczelni europejskich są podstawowymi czynnikami przyciągającymi studentów z zagranicy, co korzystnie wpływa na kształcenie i badania naukowe oraz przyczynia się do tworzenia trwałych sieci kontaktów.

2.12. Dążąc do lepszych wyników, (najlepsze) uczelnie często podkreślają znaczenie badań naukowych jako swojego najważniejszego zadania, a takiemu podejściu sprzyjają przepisy finansowe. Główny nacisk kładziony na badania naukowe zakłóca optymalną równowagę i interakcję między badaniami a nauczaniem.

3. Transformacja uczelni i ich otwarcie na świat zewnętrzny

3.1. Przekształcenie szkół wyższych w ośrodki wiedzy w społeczeństwie stanowiące nieodłączną część ekosystemu UE wywołuje dyskusje na temat zasadniczych cech szkolnictwa wyższego, na jakich powinny się opierać sposoby codziennego funkcjonowania.

3.2. Mimo różniących się sposobów podejścia wydaje się, że szkolnictwo wyższe powszechnie otwiera się na opinie i interesy podmiotów publicznych i prywatnych oraz studentów, jak również na takie kwestie, jak wzajemne stymulowanie pomysłów między badaniami naukowymi i kształceniem, zacieśniona współpraca i umiędzynarodowienie.

3.3. Dla większości szkół wyższych jest to proces długotrwały i pracochłonny. Dużym tradycyjnym instytucjom niełatwo jest zmienić swoje postępowanie. Ponadto w wielu krajach przeszkodą dla zmian są obowiązujące (polityczne) procedury mianowania członków rad zarządzających oraz wykładowców i pracowników naukowych. W takich sytuacjach rzadko zdarza się, aby uczelnia prezentowała niezależne stanowisko tak w sprawach zewnętrznych, jak i wewnętrznych. EKES uważa, że pierwszorzędne znaczenie, jeśli chodzi o szkolnictwo wyższe na całym kontynencie, należy przypisać otwarciu szkolnictwa wyższego na świat zewnętrzny oraz zachowaniu otwartej mentalności.

3.4. Badania naukowe najwyższej jakości oraz lepiej wyszkoleni, wysoko wykwalifikowani pracownicy są czynnikami niezbędnymi do zapewnienia odporności każdej gospodarki. Kryzys negatywnie wpłynął na rezultaty osiągnięte przez ośrodki wiedzy, a analizy wskazują na istnienie bezpośredniego związku między doskonałymi badaniami naukowymi i kształceniem a wynikami gospodarczymi.

3.5. Uczelnie nie koncentrują się już na wyższych sferach społeczeństwa. Ich liczba i skala radykalnie się zwiększyły. Sytuacja staje się coraz bardziej zróżnicowana: więcej kategorii, w szczególności wyższe szkoły nauk stosowanych obok wyższych szkół badawczych, regionalne szkoły wyższe obok uczelni krajowych i międzynarodowych; większa liczba wydziałów, zwłaszcza w sektorach ekonomicznym i technicznym itp.

3.6. Zwiększenie dostępu do szkolnictwa wyższego jest słusznym priorytetem polityki w całej Europie. 40 % przyszłego pokolenia w UE powinno móc uzyskać dyplom szkoły wyższej. Zupełnie nowe są ponadto programy nauczania, narzędzia uczenia się (wykorzystanie nowoczesnych mediów w nauczaniu mieszanym itp.), powiązanie badań naukowych z kształceniem oraz inne aspekty, takie jak umiędzynarodowienie i interes publiczny. Należy odpowiednio dostosować metody zarządzania.

3.7. Autonomicznym, rozliczalnym i przejrzystym szkołom wyższym należy zapewnić możliwie największą swobodę działania w ramach prawnych, które powinny stymulować siły oddolne i konkurencję, znacząco przyczyniając się do szerszego uczestnictwa i inteligentnej specjalizacji.

3.8. Za sprawą otwartej postawy, obejmującej aktywne kontakty z innymi zainteresowanymi stronami, uczelnie powinny zachować swoją funkcję podmiotów stymulujących wzrost, konkurencyjność i spójność społeczną.

3.9. Dla ekonomicznej efektywności społeczności lokalnych i regionalnych istotne znaczenie mogą mieć koncepcje uczelni obywatelskiej i uczelni przedsiębiorczej. Obie te idee wymagają zarówno determinacji, jak i ścisłej współpracy między uczelniami, powiązanymi z nimi zainteresowanymi stronami oraz organami publicznymi.

4. Uczelnia obywatelska

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje koncepcję uczelni obywatelskiej⁽⁶⁾. Obejmuje ona swym zakresem coś więcej niż nauczanie, badania akademickie i wiedzę. Uczelnia obywatelska aktywnie angażuje społeczeństwo i najbliższe otoczenie na wszystkich poziomach. Wszystkie szkoły wyższe mogą uzupełnić swoją działalność o wymiar społeczny, odgrywając zarówno rolę swoistej fabryki wytwarzającej wartości intelektualne dla społeczności, jak i modułu odbierającego doskonałe pomysły z otoczenia i przekształcającego je stosownie do własnego specyficznego kontekstu.

4.2. Procesy takie mają miejsce w całej Europie za sprawą badań naukowych powiązanych z potrzebami, uczenia się opartego na rozwiązywaniu problemów, współpracy między uczelniami a społecznościami lokalnymi, szkołami, szpitalami, przedsiębiorstwami itp. Trzeba jednak nadal wydatnie pracować nad budowaniem potencjału⁽⁷⁾.

4.3. Na poziomie regionalnym uczelnie mogą wspierać podejście holistyczne i pełnić główną rolę w jednoczeniu właściwych zainteresowanych stron z myślą o sprostaniu wspólnym wyzwaniom. Prawidłowo funkcjonująca uczelnia obywatelska może też odegrać ważną rolę w propagowaniu dorobku regionów znajdujących się w trudnej sytuacji.

4.4. Forma tego modelu będzie różna w zależności od uczelni. Obok uczelni, które bezpośrednio doświadczają trudności wynikających z mniejszej zasobności obszarów o słabych wynikach gospodarczych lub zmagających się z problemami demograficznymi, kryteria pozwalające zaklasyfikować uczelnię jako obywatelską dotyczą znacznie szerszej grupy. Obecnie uczelnie europejskie światowej klasy oraz uczelnie aspirujące do tej rangi coraz częściej, kierując się słuszną motywacją, angażują się w życie publiczne.

⁽⁶⁾ Model ten poparły różne organizacje, takie jak Europejska Sieć Współpracy Regionów w zakresie Badań i Innowacji (ERRIN) oraz Europejskie Konsorcjum Innowacyjnych Uniwersytetów (ECIU). Jego zdecydowanym orędownikiem jest również John Goddard, były zastępca prorektora Uniwersytetu w Newcastle.

⁽⁷⁾ Warsztaty EKES-u „Uniwersytety dla Europy”, 13 czerwca 2014 r.

4.5. Model uczelni obywatelskiej jest przeznaczony dla szkół wyższych, które pragną wykroczyć poza przestarzałe metody zarządzania czy tradycyjne podejścia. Jest to szczególnie ważne w sytuacjach, w których należy pobudzać młode talenty, aby wносиły wkład w gospodarkę krajową lub regionalną. Metodą sprzyjającą otwarciu i modernizacji powinna być zacieśniona współpraca z właściwymi zainteresowanymi stronami we wszystkich regionach.

4.6. Odpowiednie prezydencje Rady słusznie przyjęły podobne stanowisko w deklaracji z Lund i deklaracji rzymskiej⁽⁸⁾, uwytłumiając potrzebę ukierunkowania badań naukowych na główne wyzwania naszych czasów, potrzebę wyjścia poza sztywne podejścia tematyczne i zaangażowania zainteresowanych stron z sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego. Najważniejszym celem w kształtowaniu europejskiej przestrzeni badawczej i Unii innowacji są odpowiedzialne badania naukowe i innowacje, z uwzględnieniem wszystkich odpowiednich obszarów polityki i działalności. Zasadom tym przypisano również priorytetowe znaczenie w programie „Horyzont 2020”.

4.7. Obok modelu „potrójnej helisy”, obejmującego współpracę między uczelniami, sektorem prywatnym i rządem, istnieje model „poczwórnej helisy”, angażujący także lokalne społeczności i społeczeństwo obywatelskie. Charakteryzuje go silne poczucie przynależności do miejsca i poczucie celu oraz przejrzystość i rozliczalność wobec zainteresowanych stron i społeczeństwa. To dla społeczeństwa obywatelskiego nowa szansa na zaangażowanie się.

4.8. Jedną z konkretnych grup wymagających uwagi są absolwenci szkół wyższych. Potrzebne są szersze działania na poziomie europejskim, by zaangażować tę grupę we wspieranie uczelni w uzyskiwaniu lepszych wyników i ulepszaniu wizerunku. Europa mogłaby wzorować się na praktyce, którą powszechnie stosuje się w USA.

4.9. Absolwentów należy traktować jako nieodłączną część uczelnianej społeczności. Mogą pełnić rolę ambasadorów uczelni w skali regionalnej, krajowej lub międzynarodowej, a także stanowić siłę napędową dyskusji nad programami nauczania, co może okazać się szczególnie przydatne w czasach dynamicznie zachodzących zmian. Absolwenci mogą być pomocni w dyskusjach na temat równowagi między badaniami naukowymi a kształceniem oraz między badaniami naukowymi a rynkiem. Za szczególny cel można obrać wykorzystanie absolwentów w charakterze trenerów nowych absolwentów, zwłaszcza osób będących pierwszym studiującym pokoleniem w rodzinie, również tych mających obce pochodzenie.

4.10. Większa mobilność absolwentów skutkuje powstawaniem efektywnych sieci międzynarodowych, które w równym stopniu mogą przynosić korzyści uczelniom i przemysłowi.

5. Uczelnia przedsiębiorcza

5.1. Uczelnia obywatelska ma wiele elementów wspólnych z uczelnią przedsiębiorczą. Szkoły wyższe nie są przedsiębiorstwami. Realizują autonomiczną misję w interesie publicznym, w szczególności kształcą, prowadzą (najwyższej klasy) badania naukowe i wspierają wykorzystanie wiedzy przez ogół społeczeństwa. Uczelnia przedsiębiorcza koncentruje się na dwóch aspektach: kierowaniu i zarządzaniu instytucją oraz rozwijaniu u studentów umiejętności przedsiębiorczych oraz zmysłu inicjatywy.

5.2. Bardzo ważne jest dopasowanie programów nauczania do rynku pracy oraz znaczenie badań naukowych i innowacji dla społeczeństwa. Komunikacja i interakcja z sektorem prywatnym na poziomie krajowym lub regionalnym jest kluczowa dla sprostania wyzwaniom, przed którymi stoi społeczeństwo.

5.3. Mentalność gettowa przestała być użyteczna. Dynamiczny rozwój technologii i wyzwania społeczne wymagają ciągłego dostosowywania się. Sytuacja po stronie zapotrzebowania komplikuje się coraz bardziej, ponieważ wymaga umiejętności przekrojowych i interdyscyplinarnych, a także otwartego nastawienia wobec wszelkich nowości. Oprócz kompetencji zawodowych wiąże się to również z koniecznością rozwijania umiejętności. We wspólnym ustalaniu wymogów bardzo pomocne mogą być platformy zainteresowanych stron powiązane z uczelniami. Pracownicy dydaktyczni muszą być odpowiednio przygotowani do pracy w tak dynamicznym środowisku. We wszystkich rodzajach szkół wyższych w UE należy kształcić też umiejętności przedsiębiorcze⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Deklaracja z Lund z 2009 r., deklaracja rzymska z 2014 r.

⁽⁹⁾ Zalecenie w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (2006/962/WE). Inicjatywność i przedsiębiorczość oznaczają zdolność osoby do wcielania pomysłów w czyn. Obejmuje to kreatywność, innowacyjność i podejmowanie ryzyka, a także zdolność do planowania przedsięwzięć i prowadzenia ich aż do osiągnięcia zamierzonych celów.

5.4. Tak samo użyteczne mogą być struktury partnerstw publiczno-prywatnych łączące uczelnie i ugrupowania społeczne, takie jak środowisko biznesu czy sektor opieki zdrowotnej.

5.5. Cennym projektem dla uczelni byłoby utworzenie „łańcuchów wartości w kształceniu” we współpracy z sektorami działalności gospodarczej. Ma on na celu zwłaszcza:

- ułatwienie komunikacji i wymiany informacji ze środowiskami biznesowymi w celu poprawy efektów uczenia się z korzyścią dla absolwentów i przedsiębiorstw,
- rozdzielenie zasobów i funduszy pomiędzy różne elementy „łańcucha edukacyjnego”, poczynwszy od Komisji i krajowych ministerstw, poprzez władze szkół, a skończywszy na studentach. Jednocześnie należy propagować kształcenie techniczne i przyuczanie do zawodu.

5.6. Specjalizację, profil i wizerunek uczelni będą też wzmacniały stosowane w niektórych państwach członkowskich umowy o realizację (*performance agreement*). Mogą one koncentrować się na zagadnieniach międzynarodowych lub regionalnych, zwiększać ambicje i jakość programów oraz poziom studentów. Dla osiągnięcia tego celu kluczowe znaczenie ma konsekwentne zaangażowanie po obu stronach (rządów i szkolnictwa wyższego).

5.7. Innowacje powinny wpływać na badania naukowe i kształcenie oraz na zarządzanie. Dobrym przykładem udanych oddolnych udoskonań jest HEInnovate, niezależne narzędzie do samooceny online stworzone przez Komisję Europejską⁽¹⁰⁾. Należy zachęcać do powszechniejszego korzystania z tego narzędzia.

5.8. Studenci pragnący być bardziej mobilni mogą korzystać z dostępnych na całym świecie programów uniwersyteckich oraz z szerokiego wachlarza konkurujących ze sobą kursów online. Porównywalność i przejrzystość powinny stymulować konkurencję i konwergencję pod względem wyników. Narzędzia przejrzystości, takie jak U-Multirank, mają w UE ogromny potencjał i uczelnie powinny rozważyć sposoby ich skuteczniejszego wykorzystania.

5.9. Wszystkie utalentowane osoby powinny mieć równe szanse na podjęcie nauki w szkołach wyższych. Coraz powszechniejsze stają się systemy kształcenia płatnego. Wskutek tego studenci mają coraz bardziej krytyczny stosunek do kształcenia, jakie otrzymują. Wprowadzenie opłat nie powinno jednak w żaden sposób prowadzić do selekcji społecznej. Wsparcie dla studentów (oparte na kryteriach społeczno-ekonomicznych) powinno zapewniać sprawiedliwy i powszechny dostęp do właściwego kształcenia. Nie należy ponadto nadużywać systemów opłat, by zastąpić istniejące finansowanie publiczne.

5.10. Również zmiany demograficzne wymagają dodatkowych wysiłków na rzecz zwiększenia liczby absolwentów w odpowiednich regionach, by wspierać zwłaszcza odporność i przyszłą żywotność tych obszarów.

5.11. Zarówno ze względu na studentów, jak i na przedsiębiorstwa, szkolnictwo wyższe i badania naukowe wymagają mocnych wzajemnych powiązań. Jednak w modelach finansowania nadrzędną wagę przyznaje się zwykle wynikom badań naukowych, co sprawia, że mniejsza jest liczba nauczycieli akademickich rzeczywiście prowadzących zajęcia dydaktyczne.

5.12. Szkoły wyższe muszą należycie uwzględnić fakt, że zdecydowana większość absolwentów posiadających licencjat lub dyplom magistra, a nawet doktora, podejmie pracę poza uczelnią, w społeczeństwie i w sektorze przedsiębiorstw. W związku z tym sprawą pierwszorzędnej wagi bez względu na specjalizację uczelni (nawet najlepszej) powinny pozostać standardy kształcenia i odpowiednie przygotowanie do późniejszej pracy. W tym wypadku Europa nie powinna wzorować się na USA⁽¹¹⁾. Receptą dla niej jest dążenie do doskonałości i sprawiedliwości.

5.13. Cyfryzacja to zmiana paradygmatu, której szkolnictwo wyższe mocno doświadcza zarówno w obszarze nauczania (mieszanego⁽¹²⁾) i uczenia się, umiejętności nauczycieli i studentów, jak i w dziedzinie struktur zarządzania. Potrzeba będzie większej dynamiki i elastyczności na wszystkich poziomach. W tym przypadku korzystna, o ile nie niezbędna, jest też ściślejsza współpraca między szkolnictwem wyższym a sektorem prywatnym.

⁽¹⁰⁾ Zob. www.heinnovate.eu, HEInnovate, *How entrepreneurial is your HEI?* [Na ile przedsiębiorcza jest Twoja instytucja szkolnictwa wyższego?].

⁽¹¹⁾ Zob. *The Economist*, 28 marca 2015 r., raport specjalny poświęcony amerykańskimi uniwersytetom: „Excellence v equity” [Doskonałość a sprawiedliwość].

⁽¹²⁾ Nauczanie mieszane (*blended learning*) polega na (zintegrowanym) wykorzystaniu tradycyjnych i otwartych (internetowych) form kształcenia.

6. Uwydatnienie wymiaru europejskiego

6.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wszystkie omówione wyżej zagadnienia, wraz z kwestią modernizacji szkolnictwa wyższego, są w coraz większym stopniu uwzględniane w programie działań UE. Byłoby pożądane, aby wypracować wspólne podejście na rzecz pomyślnego ukończenia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego i europejskiej przestrzeni badawczej.

6.2. Otwarte i przejrzyste uczelnie oraz właściwie zdefiniowana europejska strategia przewodnia będą bardzo korzystne dla jednolitego rynku oraz z punktu widzenia modernizacji odpornego społeczeństwa europejskiego na arenie światowej. W tym kontekście kluczową kwestią jest swoboda mobilności studentów i pracowników naukowych oraz przepływu wiedzy.

6.3. Zaangażowanie UE w sprawy szkolnictwa wyższego zaczęło się od propagowania badań naukowych w kolejnych programach ramowych. Zwiększa się tymczasem jej zaangażowanie w dziedzinie kształcenia. W pakcie stabilności i wzrostu położono nacisk na potrzebę utrzymania wydatków stymulujących wzrost, obejmujących w szczególności szkolnictwo wyższe.

6.4. Dwa z pięciu głównych celów strategii „Europa 2020” są bezpośrednio związane ze szkolnictwem wyższym: inwestycje na rzecz badań naukowych, rozwoju i innowacji oraz kształcenie. Do realizacji tych celów zobowiązano różnych komisarzy europejskich. W zaleceniach dla poszczególnych krajów z 2014 r. ujawniono, że około połowa państw członkowskich zmagają się z poważnymi problemami z niedopasowaniem umiejętności do potrzeb rynku pracy oraz z utrzymującym się brakiem współpracy między podmiotami w dziedzinie szkolnictwa wyższego a przedsiębiorstwami lub innymi zainteresowanymi stronami.

6.5. W zaleceniach dla poszczególnych krajów uwydatniono konieczność zajęcia się kwestią zdolności do zatrudnienia oraz potrzebami sektora prywatnego i studentów lub absolwentów jako przyszłych pracowników (bądź pracodawców), a także konkurencyjnością – poprzez skuteczniejszą współpracę między szkolnictwem wyższym, instytucjami badawczymi i przedsiębiorstwami. EKES nalega, by skuteczniej monitorowano działania następcze podejmowane wskutek zaleceń dla poszczególnych krajów i aby Komisja i Rada przeprowadzały otwartą dyskusję nad ich wynikami.

6.6. Choć szkolnictwo wyższe powinno być autonomiczne i rozliczalne, niektóre siły polityczne w państwach członkowskich domagają się wprowadzenia silniejszych uregulowań, co prowadziłoby do ograniczenia tej autonomii. Przywołuje się w tych wypadkach zasadę pomocniczości, co uniemożliwia harmonizację systemów szkolnictwa wyższego w Europie. Stanowiłoby to szkodę dla interesów studentów i społeczeństwa jako całości.

6.7. Należy wykorzystywać wyższe i szersze kwalifikacje w UE i poza jej granicami. Wymaga to transgranicznych projektów twórczej wymiany między uczelniami, wykładowcami i studentami, jak również wymaga to otwartości na świat. Wyraźne zaangażowanie ze strony Rady, państw członkowskich i Komisji powinno zaowocować korzystniejszymi wynikami szkolnictwa wyższego za sprawą lepszej wymiany i dostosowania kompetencji krajowych i unijnych.

6.8. EKES konsekwentnie podkreśla zasadnicze znaczenie unijnych programów badań naukowych i innowacji. Transgraniczne badania naukowe stymulują zwrot z inwestycji, unijne programy zachęcają do skoncentrowania się na kluczowych technologiach i strategicznych tematach, finansowanie przez wiele krajów prowadzi do lepszych wyników, a europejskie sojusze naukowe realnie wzmacniają europejską konkurencyjność. W tym celu należy rozszerzyć też wymianę nowej wiedzy, zwłaszcza za sprawą otwartego dostępu.

6.9. Europejska Rada ds. Badań Naukowych, w ramach siódmego programu ramowego, a od 2014 r. w ramach programu „Horyzont 2020”, z powodzeniem wspiera wysokiej jakości badania naukowe w drodze konkurencyjnego finansowania. Transgraniczną mobilność pracowników naukowych, nauczycieli akademickich i studentów cały czas utrudniają jednak bariery strukturalne.

6.10. Wyniki szkolnictwa wyższego i badań naukowych coraz częściej poddaje się ocenie, zapewniając również ich przejrzystość na całym świecie. Uczelnie współpracują i konkurują ze sobą w skali globalnej, pracując nad wspólnymi projektami badawczymi, dążąc do doskonałości oraz pozyskując coraz częściej studentów i pracowników z państw nienależących do UE. To kwestia o kluczowym znaczeniu, ale postęp w tym zakresie mogą hamować krajowe regulacje i brak bodźców. Przeprowadzone na skalę międzynarodową oceny wskazują na coraz większe dysproporcje między europejskimi ośrodkami akademickimi osiągającymi najlepsze wyniki a pozostałymi podmiotami.

6.11. Należy podjąć większe wysiłki, aby zaangażować we wspólne projekty wybitnych pracowników naukowych z całej Europy. Trzeba również połączyć enklawy doskonałości z całej Europy i zmobilizować je do udziału w najważniejszych europejskich projektach badawczych.

6.12. Mobilność nauczycieli akademickich i studentów w Europie jest niewielka z uwagi na sztuczne przeszkody w obiegu transgranicznym. Sprawą niecierpiącą zwłoki jest zrównanie warunków pracy badaczy i nauczycieli akademickich oraz wprowadzenie większej konwergencji programów nauczania i dyplomów przyznawanych studentom.

6.13. Należy udoskonalić nieadekwatne statystyki i lepiej je wykorzystywać do pomiaru zakresu mobilności i do jej wspierania.

6.14. Dobre efekty przynosi otwarcie i usprawnienie szkół wyższych oraz zróżnicowanie kulturowe za sprawą większego umiędzynarodowienia. Co więcej, wsparcie w postaci nowoczesnych mediów społecznościowych, instrumentów przejrzystości takich jak U-Multirank oraz specjalizacji szkół wyższych zachęca studentów do podejmowania konkretnych decyzji. Pomóc im powinny pragmatyczne rozwiązania na poziomie UE.

6.15. Dalszą drogę może wskazać zacieśniona współpraca między chętnymi podmiotami. Dobrym przykładem jest zawarte ostatnio między państwami Beneluksu porozumienie dotyczące automatycznego wzajemnego uznawania dyplomów. Jest to zdecydowany krok naprzód⁽¹³⁾. Tendencja do wzajemnego uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych oraz różnych stopni naukowych pomoże ograniczyć bariery między uczelniami i zaprowadzić otwartą wymianę.

6.16. Należy umiędzynarodowić adekwatne systemy zapewniania jakości; powinny one też mieć wyraźny związek z Unią Europejską. W parze z tym idzie również konieczność uznawania decyzji w sprawie przyznania akredytacji. Należy popierać wszelkie inicjatywy w tej dziedzinie⁽¹⁴⁾. Proces wzajemnego uznawania powinien stopniowo doprowadzić do akredytacji ogólnoeuropejskiej, a przede wszystkim stymulować jakość nauczania na uczelniach osiągających gorsze wyniki.

6.17. Praktyki takie byłyby korzystne dla całej Europy zarówno z punktu widzenia mobilności, jak i zdolności do zatrudnienia. Wprowadzenie jednego dyplomu dla kilku uczelni zwiększyłoby atrakcyjność programów realizowanych wspólnie przez uczelnie. Należy rozważyć wsparcie na rzecz partnerstwa (*twinning*). Wymiana praktyk administracyjnych i dydaktycznych na miejscu może zaowocować lepszą jakością.

6.18. Podstawowym warunkiem umiędzynarodowienia jest posługiwanie się wspólnymi językami. Ze względów kulturowych i gospodarczych wskazana jest znajomość (więcej niż dwóch) języków. Współczesnym wspólnym językiem może być język angielski. Postęp w zakresie poprawy umiejętności językowych jest zbyt wolny. Należy rozważyć wprowadzenie obowiązku znajomości przez studentów jednego języka obcego.

6.19. Program Erasmus+ cieszy się ogromnym powodzeniem i stanowi ogromny krok naprzód na rzecz ułatwiania mobilności. Jest również dobrze postrzegany przez przedsiębiorstwa. Doskonale wpisuje się w nadrzędną zasadę Komisji dotyczącą wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Finansowanie programu powinno odpowiadać rosnącemu zapotrzebowaniu. Należy wyeliminować wszelkie ograniczenia prawne dotyczące wymiany studentów.

⁽¹³⁾ 18 maja 2015 r. państwa Beneluksu podpisały porozumienie w sprawie automatycznego wzajemnego uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych. W ramach procesu bolońskiego grupa pionierska (*Pathfinder Group*) zaleca, by wspólnie z państwami partnerskimi o podobnych zapatrywaniach zbadano możliwość systemowego automatycznego uznawania kwalifikacji w skali regionalnej.

⁽¹⁴⁾ Na przykład 9 lipca 2015 r. Akkreditierungsrat (Niemcy) i NVAO (Niderlandy, Belgia – Flandria) porozumiały się w sprawie wzajemnego uznawania decyzji o przyznaniu akredytacji w odniesieniu do wspólnych programów tych krajów.

6.20. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne słusznie skoncentrowano na innowacjach i czynnikach wzrostu, w tym na badaniach naukowych. Komisja musi odgrywać przewodnią rolę we wzmacnianiu udziału szkół wyższych w projektach regionalnych.

6.21. Uczelnie z zasady są niezależne od władz lokalnych i regionalnych, chociaż odnotowuje się istotne wyjątki. Na te wyjątki należy zwrócić uwagę. Bardzo pozytywny wkład wnosi również program europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF), który za sprawą RIS3 ⁽¹⁵⁾ łączy badania naukowe z unijnymi programami regionalnymi, tworząc warunki sprzyjające innowacjom.

6.22. Uczelnie powinny posiadać informacje na temat RIS3 i ich stosowania na różnych poziomach. Wraz z zaangażowanymi władzami regionalnymi powinny czynnie uczestniczyć w programie.

6.23. Niestety, z przyczyn związanych z zarządzaniem, uczelnie nadal w niedostatecznym stopniu wykorzystują ten program europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Należy dążyć do synergii programów UE (EFIS, „Horyzont 2020” i Erasmus+), tę jednak utrudniają sprzeczne warunki.

Bruksela, dnia 9 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁵⁾ RIS3 – krajowe lub regionalne strategie badań naukowych i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli inżynierów w reindustrializacji Europy

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 071/04)

Sprawozdawca: Antonello PEZZINI

Współsprawozdawca: Zbigniew KOTOWSKI

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

roli inżynierów w reindustrializacji Europy

(opinia z inicjatywy własnej).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 5 listopada 2015 r. Sprawozdawcą był Antonello Pezzini, a współsprawozdawcą Zbigniew Kotowski.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 9 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 206 do 1 (6 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że zarówno europejscy inżynierowie i technicy, jak i ich krajowe i europejskie organizacje mają zasadnicze znaczenie w procesie europejskiej reindustrializacji jako czynnik przyspieszający przekształcenie badań naukowych w innowacyjne zastosowania rynkowe.

1.2. Rozwój gospodarczy UE coraz bardziej wiąże się z procesem reindustrializacji rozumianym jako strategia przechodzenia na nowe zrównoważone modele projektowania, produkcji i wprowadzania na rynek innowacyjnych wyrobów o wysokiej wartości dodanej, w tym nowych wysokiej jakości technologii, materiałów i usług w coraz bardziej cyfrowym świecie.

1.3. EKES jest zdania, że trzeba w większym stopniu podkreślać i promować kluczową rolę inżynierów i przedstawicieli zawodów technicznych w tym procesie, by rozwiązać problemy społeczeństwa europejskiego związane z reindustrializacją, i postuluje, by rozpocząć opracowywanie wspólnych **prognoz** dotyczących przyszłości tego zawodu.

1.4. EKES zaleca, by propagowano **europejską kulturę przedsiębiorczości** i innowacji, podejmując konkretne działania na rzecz przywrócenia prestiżu zawodu inżyniera i technika, budowniczych cywilizacji i gospodarki.

1.5. EKES uważa, że konieczne jest stworzenie **harmonijnych ram europejskich sprzyjających rozwojowi** tych zawodów, które to ramy powinny obejmować takie kwestie jak:

- wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych,
- mobilność w obrębie UE i duch przedsiębiorczości,
- europejskie wzorce kształcenia ustawicznego, a także formalnego i nieformalnego uczenia się przez całe życie wraz z programami wsparcia,
- lepszy dostęp do zamówień publicznych, zwłaszcza dla spółdzielni, nowych przedsiębiorstw i sieci przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP oraz inżynierskich organizacji zawodowych,
- lepszy dostęp do finansowania i rynku finansowego,

- kampanie na rzecz zwiększenia atrakcyjności kursów i karier, a także uznawania kwalifikacji zawodowych,
- wsparcie interdyscyplinarności i prac w sieci cyfrowej,
- elastyczność i promowanie równości płci,
- wzajemne uregulowanie kwestii odpowiedzialności zawodowej na całym jednolitym rynku,
- aktywna polityka mająca na celu zachęcenie MŚP do zatrudniania inżynierów,
- rozpowszechnianie kultury własności intelektualnej.

1.6. EKES uważa, że wysoki poziom kształcenia i kwalifikacji w dziedzinie inżynierii jest zasadniczym warunkiem skuteczności systemu wzajemnego uznawania. By zagwarantować zaufanie każdego z krajów do wzajemnej mobilności zawodowej opartej na wiedzy, konieczne jest utrzymanie wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia, między innymi poprzez wprowadzenie 29. opcjonalnego unijnego systemu regulacyjnego na podstawie doświadczeń związanych z dobrowolnymi europejskimi legitymacjami zawodowymi⁽¹⁾, przy aktywnym wsparciu ze strony krajowych i europejskich organizacji branżowych skupiających inżynierów.

1.6.1. Rozwój współczesnego społeczeństwa prowadzi do powstania wielu nowych miejsc pracy poza dziedziną techniczną, które dzięki wpływowi mediów i dążeniu do popularności społecznej są atrakcyjne dla młodych ludzi pragnących szybkiej i prestiżowej kariery. Z tego punktu widzenia zawód inżyniera postrzega się jako tradycyjny, a także uważa się, że nie umożliwia on łatwej i szybkiej kariery. Dlatego też dyscypliny inżynierskie nie będą atrakcyjne dla przyszłych pokoleń, co stanowi poważne zagrożenia dla powodzenia programu europejskiego na rzecz reindustrializacji i konkurencyjności europejskiego przemysłu. Jest to poważne wyzwanie dla istniejących systemów kształcenia i wymaga ukierunkowania kształcenia podstawowego na matematykę, fizykę i inżynierię oraz ich atrakcyjnego zaprezentowania, tak by wzbudzić ciekawość młodych pokoleń. Podobnie zasada dualnych systemów szkolenia i najlepsze praktyki w tej dziedzinie (Niemcy, Szwajcaria i Austria) zasługują na szczególną uwagę w tych państwach członkowskich, w których system ten nie występuje.

1.7. Mając na uwadze znaczenie wzajemnego uznawania, w szczególności dla inżynierów samozatrudnionych i pracujących na własny rachunek, EKES uważa, iż konieczne jest stworzenie jednolitego rynku inżyniera europejskiego i opracowanie wspólnego wielopłaszczyznowego podejścia, którego celem byłoby zwiększenie mobilności na całym europejskim obszarze.

1.8. EKES zaleca, by w polityce europejskiej normalizacji istotną rolę odgrywały kwestie związane z sektorem inżynierii, tak by przyspieszyć, uprościć i unowocześnić procedury, a także zagwarantować interoperacyjność systemów i sieci.

1.9. EKES zaleca, by na podstawie europejskich ram kwalifikacji zawodowych organizacje skupiające inżynierów opracowały elektroniczne modele kształcenia dostosowane do nowych pokoleń, sposobów zarządzania i oceny oraz cech nowych inżynierów i by towarzyszyło im stworzenie atrakcyjnego środowiska pracy i atrakcyjnej ścieżki kariery.

1.10. Zdaniem EKES-u organizacje przedstawicielskie i organy zawodowe powinny dążyć do większej konwergencji, by odgrywać jednolitą rolę stymulującą zarówno wewnątrz UE, jak i poza nią, a także oferować swym członkom możliwość kształcenia ustawicznego zgodnie ze wspólnymi europejskimi kryteriami.

1.11. EKES zaleca, by Komisja podjęła konkretne działania w odniesieniu do utworzenia Europejskiego Forum Wolnych Zawodów, w którym szeroko reprezentowane byłyby organizacje branżowe i zrzeszenia inżynierów⁽²⁾, oraz apeluje o utworzenie portalu europejskiego inżyniera, na którym można by omawiać takie kwestie, jak odpowiedzialność, własność intelektualna, opodatkowanie i świadczenia emerytalne, kształcenie ustawiczne, kodeksy dobrych praktyk itp.

⁽¹⁾ Zob. Europejska Karta Inżyniera FEANI.

⁽²⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 10.

1.12. EKES zaleca, by Komisja sporządziła europejski kodeks dobrych praktyk inżynierskich na podstawie doświadczeń krajowych organizacji inżynierów i techników, zapewniając przedstawicielom tych zawodów wstępne warunki prawne i finansowe do realizacji innowacyjnych projektów, szczególnie dla MŚP oraz podmiotów w obszarze badań i rozwoju.

1.13. EKES uważa, że konieczne jest coraz większe ukierunkowanie tego zawodu na rozwiązywanie złożonych problemów związanych ze stabilnością gospodarczą, zrównoważonym rozwojem społecznym i zrównoważeniem środowiskowym, poprzez coraz intensywniejsze propagowanie zaawansowanego podejścia interdyscyplinarnego oraz odpowiedniej interoperacyjności między systemami produkcji a nowymi podmiotami przemysłu 4.0.

1.14. EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie do należytego uwzględnienia konkluzji Rady Europejskiej z 20–21 marca 2014 r., apelując, by przy większym udziale przemysłu wyeliminowały w pierwszej kolejności braki w dziedzinie nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki, tzw. umiejętności STEM.

2. Wprowadzenie

2.1. U podstaw sektora europejskiej inżynierii leży dążenie do odnowy, którego ucieleśnieniem był geniusz Leonarda da Vinci odzwierciedlający otwarcie społeczeństwa europejskiego na innowacje i ład kulturowy, w którym promuje się zaangażowanie obywatelskie, dobre sprawowanie rządów i pracowitość.

2.2. Jak podkreśla Parlament Europejski, „kryzys mocno uderzył w gospodarki europejskie. UE potrzebuje kompleksowej strategii na rzecz wzrostu, aby pokonać te trudności”⁽³⁾.

2.3. Strategia reindustrializacji UE koncentruje się przede wszystkim na inwestowaniu w innowacje. W procesie tym inżynierowie odgrywają kluczową rolę, zwłaszcza w sektorach szybko się rozwijających.

2.4. Konwergencja technologii cyfrowych, systemów łączności i inteligentnych sieci, nanobiotechnologii, zrównoważonych technologii przemysłowych, drukarek 3D i międzysektorowych czystych technologii prorozwojowych gruntownie zmienia sposoby funkcjonowania gospodarek i społeczeństw z szybkością, która rośnie w sposób wykładniczy z powodu globalizacji.

2.5. Przyszłość UE wiąże się z procesem reindustrializacji rozumianym przede wszystkim jako strategia przechodzenia na nowe zrównoważone modele projektowania, produkcji i wprowadzania na rynek wyrobów o wysokiej wartości dodanej, które obejmują zastosowanie nowych technologii i materiałów oraz świadczenie nowych usług w coraz bardziej cyfrowym świecie.

2.6. EKES jest przekonany, że bez kompetentnych pracowników technicznych i naukowych posiadających niezbędny potencjał wynikający z doświadczenia i wiedzy, trudno będzie osiągnąć cele określone w strategii „Europa 2020”. Również w tym względzie trzeba podkreślić rolę, jaką organizacje i stowarzyszenia branżowe skupiające inżynierów i techników odgrywają na szczeblu krajowym i europejskim.

2.7. W Europie większość umiejętności technicznych koncentruje się w sektorze inżynierii, który obejmuje około 130 tys. przedsiębiorstw zatrudniających ponad 10 mln kompetentnych osób o wysokich kwalifikacjach, i którego roczna produkcja ma wartość około 1 840 mld EUR, co odpowiada wartości około jednej trzeciej całego unijnego eksportu. Co więcej, inżynierowie i technicy odgrywają ważną rolę we wszystkich sektorach gospodarki⁽⁴⁾.

2.8. W ramach polityki europejskiej trzeba opracować nowe inteligentne podejście, które przyznałoby nową rolę specjalistom posiadającym kulturę techniczną. Coraz bardziej odczuwalna staje się potrzeba inteligentnego zarządzania procesami przemian na poziomie lokalnym i regionalnym, czego wyraźnie wymaga nowe planowanie europejskie.

2.9. Aby zrealizować te cele, UE musi podnieść poziom kompetencji swych pracowników. Wzrost zapotrzebowania zarówno ze strony sektora publicznego, jak i prywatnego nastąpi zwłaszcza w odniesieniu do umiejętności inżynierskich. Sektor publiczny będzie potrzebował większych umiejętności technicznych, by przy stosowaniu nowych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych obejmujących nowe formy współpracy sieci przedsiębiorstw, działalność klastrów i nowe oprogramowanie, stawić czoła wyzwaniom w takich sektorach jak: energia, transport, opieka zdrowotna, gospodarowanie odpadami, kształcenie, ślad węglowy, internet przedmiotów, gospodarka o obiegu zamkniętym.

⁽³⁾ Zob. rezolucja PE z dnia 15 stycznia 2014 r.

⁽⁴⁾ Źródło: Eurostat.

2.10. Również sektor prywatny będzie musiał doskonalić umiejętności w dziedzinie inżynierii, by czerpać korzyści z rozwoju kompetencji w miejscu pracy. Analiza zachowań konsumentów pokazuje, że stale rośnie popyt na inteligentne produkty i usługi.

2.11. Trzeba na bieżąco aktualizować wiedzę i doświadczenie techniczne, by sprostać wyzwaniom, jakie niosą ze sobą nowe procesy przemysłowe. Konieczne są nowe formy i metody kształcenia i szkolenia, aby umożliwić optymalne i elastyczne wykorzystanie kapitału ludzkiego i społecznego w tej dziedzinie. Niezbędne jest organizowanie nowych form pracy dla niezależnych pracowników w dziedzinie usług zawodowych, technicznych i naukowych w Europie.

2.12. Większa mobilność na krajowych, europejskich i światowych rynkach pracy prowadzi do lepszego wykorzystania siły roboczej dostępnej w ramach atrakcyjnego europejskiego zasobu inżynierów. Wraz z możliwością wyboru 29. opcjonalnego systemu regulacyjnego można by dążyć do rozpowszechnienia europejskiej legitymacji zawodowej w celu ułatwienia wyspecjalizowanym inżynierom zdobycia doświadczenia zawodowego w różnych krajach europejskich.

2.13. By podnieść świadomość potencjalnych studentów kierunków inżynierskich na temat zawodu inżyniera, konieczna jest ściślejsza współpraca między przemysłem a uczelniami wyższymi, a także między pracodawcami a szkołami publicznymi i prywatnymi, zarówno na poziomie nauczania podstawowego i średniego, jak i w dziedzinie badań i rozwoju. Chodzi tu o zastosowanie zasad społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i propagowanie adekwatnego szkolenia.

2.14. Dzięki zaangażowaniu przedsiębiorców i podejmowaniu nowych i bardziej złożonych kwestii, młodzież uświadamia sobie, że matematyka, technologie informatyczne, fizyka i chemia są niezbędne do rozwiązania problemów, którym społeczeństwo musi stawić czoło, i że są one kluczem do nowych, innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie medycyny, opieki zdrowotnej, transportu, zanieczyszczenia środowiska czy też oszczędności energii.

2.15. Taka współpraca musi narodzić się na szczeblu lokalnym, lecz wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk powinna odbywać się na poziomie europejskim. Przyczyniłoby się to do stworzenia nowych miejsc pracy i możliwości kariery zawodowej dla inżynierów, a ponadto nauczanie tych przedmiotów stałoby się żywsze i istotniejsze dla nowych pokoleń.

2.16. Jednocześnie, jeśli weźmiemy pod uwagę równoległy postęp w różnych dziedzinach i multidyscyplinarny charakter zastosowań praktycznych, należy podjąć działania polegające na zagwarantowaniu jakości i skuteczności poprzez wprowadzenie ścieżek edukacyjnych, które zarówno w szkolnictwie średnim, jak i w programach uniwersyteckich będą obejmowały inne przedmioty, takie jak psychologia społeczna i zbiorowe zarządzanie zasobami ludzkimi, a także pobudzanie do kreatywnych procesów, nanotechnologia, inżynieria biomedyczna, historia techniki, geografia gospodarcza itp.

2.17. Proces akredytacji programów edukacyjnych jest jednym ze sposobów zapewnienia zgodności z normami w tychże zawodach. Gwarancja odpowiedniej jakości wymaga ustalenia norm odniesienia i kryteriów oceny zgodnie z europejskimi i krajowymi ramami kwalifikacji zawodowych.

2.18. Akredytacja zewnętrzna i gwarancja jakości wewnętrznej są bardzo istotne dla utrzymania jakości kształcenia inżynierów.

3. Uwagi ogólne

3.1. *Stymulująca rola inżynierów w reindustrializacji UE*

EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma rola inżynierów i techników stymulująca praktyczną realizację strategii reindustrializacji europejskiej. Dostarczają oni skutecznych rozwiązań w zakresie sprawnych, czystych i ekologicznych procesów, produktów i usług w odpowiedzi na wyzwania konkurencyjnego i zrównoważonego rozwoju.

3.1.1. EKES uważa jednocześnie, że konieczne jest zapewnienie ram europejskich stymulujących rozwój tych zawodów:

- wzajemnego uznawania kwalifikacji i zawodów,
- wewnętrznej i zewnętrznej mobilności na jednolitym rynku oraz rozwoju ducha przedsiębiorczości,
- ujednoliconych europejskich wzorców kształcenia ustawicznego, a także formalnego i nieformalnego uczenia się przez całe życie wraz z programami wsparcia,
- jednolitego zakresu przyjmowanej odpowiedzialności i ubezpieczeń od odpowiedzialności na rynku wewnętrznym,

- kampanii na rzecz zwiększenia atrakcyjności kursów i karier, a także uznawania kwalifikacji zawodowych w oparciu o równość płci,
- wsparcia interdyscyplinarności i zarządzania złożonymi problemami w ramach sieci,
- elastyczności i promowania specyficznych cech nowych pokoleń,
- pokolenia C (*Connected Generation*),
- polityki zwiększającej sprawność zarządzania i komunikacji, również w dziedzinie międzysektorowej i interdyscyplinarnej, a także interoperacyjności między nauką, produkcją a przemysłem 4.0,
- wsparcia roli inżynierów i techników oraz ich organizacji społeczno-zawodowych w wykorzystaniu programów badań i innowacji oraz funduszy strukturalnych,
- środków skłaniających do przyjmowania na siebie odpowiedzialności i zastosowania kodeksów etycznych, zwłaszcza w zamówieniach publicznych, w ramach sieci przedsiębiorstw i klastrów współpracy wraz z systemem nowych dyrektyw⁽⁵⁾ oraz ze specyfikacjami do zielonych zamówień publicznych, a także w obronności i ochronie ludności,
- ram współpracy międzynarodowej wraz z ułatwieniem dostępu do rynków państw trzecich,
- odpowiedniej dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego zmiany regulacji dotyczącej ochrony prawa własności intelektualnych.

3.2. Wzajemne uznawanie kwalifikacji i zawodów, mobilność i duch przedsiębiorczości

3.2.1. EKES uważa, że wysoki poziom kształcenia i kwalifikacji w dziedzinie inżynierii jest zasadniczym warunkiem skuteczności wzajemnego uznawania: obniżenie standardów kształcenia w celu zwiększenia mobilności mogłoby zmniejszyć wzajemne zaufanie do Unii opartej na wiedzy zdolnej do sprostania nowym wyzwaniom inżynierii.

3.2.2. Zdaniem EKES-u po ścisłym ujednoliceniu ścieżek kształcenia, przyjęciu opcjonalnego równoległego systemu regulacyjnego z myślą o dobrowolnej legitymacji zawodowej UE, a także wspólnych ram kształcenia i systemów poświadczania zdobytych kwalifikacji formalnych i/lub nieformalnych niezbędne jest opracowanie wspólnego wielopłaszczyznowego podejścia – europejskiej legitymacji zawodowej⁽⁶⁾.

3.2.3. EKES zaleca, by zainicjowano praktyczne działania na rzecz podniesienia rangi zawodu inżyniera i technika, gdyż odgrywają oni główną rolę w przyspieszonym przekształcaniu badań w zastosowania rynkowe i rozwiązania problemów, przed którymi stoi społeczeństwo. EKES apeluje zwłaszcza o rozwinięcie z myślą o inżynierach programu „Erasmus” dla młodych przedsiębiorców (EYE) i mechanizmów udzielania mikrokredytów oraz o ustanowienie unijnej Nagrody Kreatywnego Inżyniera w celu zwiększenia widoczności tego zawodu oraz zachęcenia do opracowywania modelowych pomysłów i projektów inżynierskich.

3.3. Kształcenie oraz formalne i nieformalne uczenie się przez całe życie

3.3.1. Ze względu na szybkość postępu technologicznego EKES uważa, że istotne jest europejskie wsparcie opracowywania modeli kształcenia w partnerstwie z przemysłem w celu zapewnienia wysokiego poziomu konkretnych kompetencji oraz rozwinięcia uczenia się opartego na współpracy i projektów uczenia się przez działanie służących lepszej komunikacji interpersonalnej, a także internetowych modułów w technologii cyfrowej i sieci łączności w celu uzyskiwania i oceny informacji.

3.3.2. Przy unijnym wsparciu regulacyjnym trzeba opracować całościowe normy poświadczania zdolności kierowniczych i umiejętności podejmowania ryzyka zdobytych w ramach pozaformalnego uczenia się⁽⁷⁾.

3.3.3. Optymalne wykorzystanie nowych umiejętności pokoleniowych „ConGen” wymaga nowego ukształtowania struktur produkcyjnych, organizacyjnych, komunikacyjnych i kierowniczych.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65, s. 243, s. 1.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 132.

⁽⁷⁾ European Institute for Industrial Leadership (Europejski Instytut Przywództwa w Przemysle) – Position Paper P20-2015.

3.4. Wizerunek i przyszłość inżynierów w reindustrializacji UE

3.4.1. EKES uważa, że trzeba wyraźniej podkreślić i promować kluczową rolę inżynierów i zawodów technicznych w rozwiązywaniu problemów społeczeństwa europejskiego związanych z reindustrializacją. Apeluje, by przy udziale podmiotów działających na rzecz rozwoju, organów administracji, decydentów politycznych i zainteresowanych stron opracowano wspólne prognozy, w których wskazano i zaakcentowano, by przyszłe potrzebne profile zawodowe pod kątem umiejętności rozwiązywania problemów, a także szybkości przyswajania i wprowadzania do użycia nowych technologii.

3.4.2. Inżynierowie powinni szczególnie przyczynić się do tego, by proces reindustrializacji wpisywał się w zrównoważony rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy, tak by stopniowo przestawić się na gospodarkę o obiegu zamkniętym, „który obejmowałby ponowne wytwarzanie i użytkowanie”⁽⁸⁾.

3.5. Rola inżynierów i techników w wykorzystaniu programów badawczo-rozwojowych i funduszy strukturalnych

3.5.1. EKES uważa, że europejscy inżynierowie i technicy mają zasadnicze znaczenie w procesie reindustrializacji jako czynnik przyspieszający przekształcenie badań w innowacyjne zastosowania rynkowe oraz rozwiązanie złożonych problemów związanych z przestawieniem się na społeczną, zrównoważoną, zdrową i konkurencyjną gospodarkę rynkową. Powinni oni mieć dostęp do innowacyjnych rozwiązań nagradzających nie tylko oszczędność, lecz również jakość, a także otrzymywać zachętę do wszystkich form współpracy w obrębie sieci i klastrów, za pomocą europejskich polityk i programów. Punktem wyjścia powinny być:

- działania strategiczne w ramach agendy cyfrowej,
- program „Horyzont 2020”, zwłaszcza za pomocą kluczowych technologii wspomagających,
- COSME i EFI,
- fundusze strukturalne i Fundusz Spójności.

4. Uwagi końcowe

4.1. UE musi stawić czoła istotnym wyzwaniom, które dotyczą również europejskich inżynierów:

- perspektywie starzenia się społeczeństwa,
- powszechnej i inwazyjnej cyfryzacji,
- pogłębiającemu się niedoborowi zasobów w coraz trudniejszych warunkach środowiskowych i klimatycznych,
- globalizacji geopolityczno-finansowej, której towarzyszy przeniesienie punktu ciężkości poza Europę,
- konwergencji technologii, zwłaszcza w dziedzinie ICT-nano-bio-tech, a także systemów 3D,
- złożonym problemom zintegrowanego zarządzania, zwłaszcza wielkimi miastami,
- gwałtownie rozwijającemu się internetowi produktów i usług oraz inteligentnym sieciom wraz z rozwojem przemysłu 4.0,
- dynamicznemu, niezależnemu rozwojowi zjawiska zbiorowej inteligencji połączonej w czasie rzeczywistym (*Social Brain*) dla pokoleń ConGen.

4.2. Zdaniem EKES-u nowe pokolenie inżynierów ConGen powinno zdobyć wyższy poziom kwalifikacji oraz formalnych i nieformalnych kompetencji, wzięwszy pod uwagę, że rozwiązywanie prostszych problemów zostanie powierzone autonomicznym systemom cyfrowym. Powinni oni ponadto rozwinąć zdolności interdyscyplinarne i elastyczne podejście do zarządzania złożonymi problemami.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 91.

4.3. Organizacje, w których działają inżynierowie, powinny opracować na podstawie europejskich ram kwalifikacji zawodowych cyfrowe moduły kształcenia i systemy wraz z metodami zarządzania odpowiadającymi cechom nowych inżynierów, wzmacniając wspólny kanon wartości i misji przedsiębiorstwa, a także wspierając tworzenie atrakcyjnego środowiska pracy i atrakcyjnej ścieżki kariery.

4.4. EKES jest zdania, że organizacje przedstawicielskie i organy zawodowe inżynierów powinny dążyć do większej konwergencji w skali europejskiej, by móc odgrywać bardziej stymulującą rolę zarówno w obrębie UE, jak i poza nią w tworzeniu **jednolitego rynku europejskiego inżyniera**.

4.5. EKES zaleca, by Komisja podjęła konkretne działania w odniesieniu do utworzenia **Europejskiego Forum Wolnych Zawodów**, w którym szeroko reprezentowane byłyby organizacje branżowe oraz zrzeszenia zawodowe⁽⁹⁾ niezależnych inżynierów i MŚP działających w sektorze inżynierii. Opowiada się też za stworzeniem **portalu europejskiego inżyniera**, na którym można by omawiać takie istotne kwestie, jak zarządzanie odpowiedzialnością, ochrona własności intelektualnej, systemy podatkowe i emerytalne.

Bruksela, dnia 9 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 10.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie nanotechnologii na potrzeby konkurencyjnego przemysłu chemicznego

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 071/05)

Sprawozdawca: Egbert BIERMANN

Współsprawozdawca: Tautvydas MISIŪNAS

Dnia 28 maja 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

nanotechnologii na potrzeby konkurencyjnego przemysłu chemicznego

(opinia z inicjatywy własnej).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemśle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 9 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 115 do 2 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera działania zmierzające do kształtowania europejskiej polityki przemysłowej, w szczególności w celu promowania kluczowych technologii prorozwojowych, które podnoszą naszą konkurencyjność. Jeżeli Europa będzie przemawiać jednym głosem na szczeblu międzynarodowym, wzmocni to jej rolę w ogólnoswiatowym dialogu. Zdolności innowacyjne związane z nanomateriałami i nanotechnologią – w szczególności w przemyśle chemicznym – bardzo się do tego przyczyniają.

1.2. Inicjatywa służąca promowaniu nanotechnologii może przyczynić się do dalszego wspólnego rozwoju europejskiej polityki przemysłowej. Badania i rozwój są tak złożone, że nie mogą być realizowane samodzielnie przez poszczególne przedsiębiorstwa lub instytucje. W tym celu potrzebna jest szeroko zakrojona współpraca między uczelniami wyższymi, instytucjami naukowymi, przedsiębiorstwami i inkubatorami przedsiębiorczości. Pozytywnym przykładem są centra badawcze, utworzone m.in. w sektorze chemicznym i farmaceutycznym. Należy zagwarantować udział MŚP.

1.3. Na potrzeby nanotechnologii muszą być dalej rozwijane europejskie klastry doskonałości (nanoklastry). Specjaliści w dziedzinie gospodarki, nauki, polityki i społeczeństwa powinni się łączyć w sieci, by wesprzeć transfer technologii, współpracę cyfrową i osobistą, lepszą ocenę ryzyka, specjalną analizę pełnego cyklu życia czy też bezpieczeństwo nanoproduktów.

Instrumenty finansowe w programie ramowym badań „Horyzont 2020” muszą być łatwiejsze i elastyczniejsze w zakresie nanotechnologii, przede wszystkim dla MŚP. Konieczne jest zwiększenie finansowania publicznego, a także zachęcenie do udostępnienia środków prywatnych.

1.4. By bardziej uwzględnić interdyscyplinarną nanotechnologię w systemach kształcenia i szkolenia, trzeba zaangażować naukowców i techników wyspecjalizowanych w takich dziedzinach, jak chemia, biologia, inżynieria, medycyna czy też nauki społeczne. Poprzez ukierunkowane programy kształcenia i szkolenia zawodowego przedsiębiorstwa muszą reagować na rosnące wymagania w zakresie kwalifikacji, stawiane ich pracownikom. Konieczne jest włączenie pracowników, którzy wniosą swe doświadczenia i umiejętności.

1.5. Trzeba nadal wspierać proces normalizacji UE. Normy odgrywają kluczową rolę w przestrzeganiu przepisów, zwłaszcza, gdy bezpieczeństwo pracowników wymaga oceny ryzyka. Dlatego też niezbędne jest opracowanie narzędzi dla certyfikowanych materiałów odniesienia, by sprawdzić procedury, które służą do pomiaru właściwości nanomateriałów.

1.6. Niezbędne jest wyczerpujące informowanie konsumentów o nanomateriałach. Nieodzowne jest również uzyskanie akceptacji społecznej dla tych kluczowych technologii prorozwojowych. Trzeba prowadzić regularny dialog między organizacjami konsumenckimi i ekologicznymi, gospodarką i polityką. W tym celu należy rozwijać ogólnoeuropejskie platformy informacyjne i instrumenty zwiększania akceptacji.

1.7. EKES oczekuje, że Komisja UE utworzy centrum monitorowania nanomateriałów, które mierzyłoby i oceniało procesy ich rozwoju oraz zastosowania, odzysk (recykling) i utylizację. Powinno również monitorować i oceniać wpływ na zatrudnienie i rynek pracy oraz przedstawiać wynikające z tego wnioski polityczne, gospodarcze i społeczne. Jeszcze przed 2020 r. należałoby wydać aktualne „Sprawozdanie na temat nanomateriałów i nanotechnologii w Europie”, w którym omówiono by ewentualne kierunki rozwoju do 2030 r.

2. Nanotechnologie w innowacyjnej Europie

2.1. Komisja Europejska i obecnie, i w przeszłości podejmowała już różnorodne inicjatywy służące promowaniu innowacji i kluczowych technologii prorozwojowych, aby zwiększyć konkurencyjność. Należą do nich komunikaty Komisji w sprawie wspólnej strategii w dziedzinie kluczowych technologii wspomagających (2009 r., 2012 r.) oraz badań i innowacji (2014 r.). W licznych opiniach EKES-u ⁽¹⁾ nanotechnologia została w sposób szczególny doceniona.

2.2. Wraz z przyjęciem planu Junckera z 2014 r. polityka przemysłowa UE, a zatem także promowanie innowacyjnych technologii, zyskały szczególne znaczenie. Wskazanie preferowanych technologii podkreśla, że konkurencyjna europejska polityka przemysłowa w swej strategii musi stawiać na przyszłościowe technologie i materiały. Dotyczy to w szczególności stopnia branży chemicznej i farmaceutycznej.

2.3. Europejska branża chemiczna i farmaceutyczna są motorem innowacji w innych branżach. Podczas opracowywania nowych produktów nanotechnologia pełni kluczową rolę. Zwiększa to konkurencyjność i stanowi wkład w zrównoważony rozwój przemysłu.

2.4. Nanomateriały występują już dziś w wielu produktach życia codziennego (np. w odzieży sportowej, kosmetykach, powłokach). Oprócz tego pojawiają się możliwości innowacyjne w zakresie nowych produktów i procedur (np. w technice energetycznej i środowiskowej, technice medycznej, optyce, rozwoju i produkcji czipów, ochronie danych technicznych, przemyśle budowlanym, a także w produkcji lakierów, farb lub produktów leczniczych).

2.5. Ze względu na niewielkie rozmiary nanomateriały mogą mieć nowe właściwości optyczne, magnetyczne, mechaniczne, chemiczne i biologiczne. W oparciu o nie można opracowywać innowacyjne produkty o nowych funkcjach i szczególnych właściwościach.

2.6. „Nanomateriały” są to, zgodnie z zaleceniem przyjętym przez Komisję Europejską, materiały, których główne składniki są wielkości od 1 do 100 miliardowych części metra. Przyjęcie tej definicji to duży postęp, ponieważ jasno opisano w niej, jakie materiały należy uznawać za nanomateriały, i tym samym umożliwiono wybór najodpowiedniejszej metody badawczej ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Techniczne wyroby włókiennicze motorem wzrostu gospodarczego” (Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 14), opinia EKES-u w sprawie: „Strategia dotycząca podzespołów oraz układów mikro- i nanoelektronicznych” (Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 175).

⁽²⁾ Komisja Europejska, Bruksela, 18 października 2011 r. Nanometr odpowiada jednej miliardowej metra. Na tej długości mieści się około pięć do dziesięciu atomów. Jeden nanometr jest w stosunku do metra takiej wielkości jak piłka nożna w stosunku do kuli ziemskiej. Pojęcie „nanotechnologia” określa celowy i kontrolowany pomiar, rozwój, produkcję i stosowanie nanomateriałów, których struktury, cząstki, włókna lub płatki są mniejsze niż 100 nanometrów.

2.7. Nanotechnologia charakteryzuje się dużym potencjałem wzrostu. Eksperci szacują, że roczny wzrost tego sektora w latach 2006–2021 będzie wynosić od 8 mld USD do 119 mld USD ⁽³⁾.

3. Nanotechnologia w przemyśle chemicznym i medycynie ⁽⁴⁾

3.1. Spektrum zastosowania nanotechnologii w przemyśle chemicznym jest olbrzymie. Należy przypomnieć, że wiele zagadnień dziś klasyfikowanych jako „nano” nie jest niczym nowym, choć „nanotechnologia” brzmi nowocześnie. Kolorowe witraże kościelne, które powstawały w średniowieczu zawierają nanocząsteczki złota. Faktyczną nowością w nanotechnologii, tak jak ją dziś rozumiemy, jest fakt, że obecnie lepiej znamy sposób jej działania.

3.2. Wraz z nanotechnologią ujawnia się wiele obszarów zastosowania w medycynie. Życzenie, aby przenieść substancję czynną precyzyjnie do chorej tkanki, jest równie stare, jak produkcja leków, i wynika z faktu, że wiele substancji czynnych ma silne skutki uboczne. Skutki te są często powodowane przez nieprecyzyjne rozmieszczenie substancji czynnych w organizmie. Opracowanie systemów przenoszenia substancji czynnych w skali nano umożliwia dostarczanie substancji czynnych precyzyjnie do chorej tkanki i ograniczanie w ten sposób skutków ubocznych.

3.3. Istnieją konkretne projekty nanotechnologiczne w dziedzinie nauk biologicznych, jak np. bioczipy do badań, za pomocą których takie choroby, jak choroba Alzheimera, rak, stwardnienie rozsiane czy reumatoidalne zapalenie stawów mogą zostać wcześniej rozpoznane i leczone ⁽⁵⁾. Oparte na nanocząstkach środki kontrastowe wiążą w zamierzony sposób chore komórki i umożliwiają znacznie szybszą i lepszą diagnostykę. Nanożele przyspieszają regenerację tkanki chrzęstnej. Nanocząstki, które mogą pokonywać barierę krew-mózg, przyczyniają się np. do ukierunkowanego leczenia nowotworów mózgu ⁽⁶⁾.

3.4. W membranach z tworzyw sztucznych około 20-nanometrowe pory dają możliwość odfiltrowywania z wody drobnoustrojów, bakterii i wirusów. Tak zwana ultrafiltracja jest stosowana zarówno przy oczyszczaniu wody pitnej, jak i wody procesowej, czyli wody z przemysłowych procesów produkcyjnych.

3.5. Nanotechnologia już w niedalekiej przyszłości znacznie zwiększy skuteczność ogniw słonecznych. Dzięki nowym powłokom powierzchniowym można znacznie zwiększyć uzysk energii i efektywność energetyczną.

3.6. Tak zwane nanorurki, nanorurki węglowe lub grafen, jako dodatek do tworzyw sztucznych, metali lub innych materiałów, mogą nadawać materiałom nowe właściwości. Poprawiają na przykład przewodnictwo elektryczne, zwiększają wytrzymałość mechaniczną lub umożliwiają tworzenie lekkich konstrukcji.

3.7. Również wykorzystanie turbin wiatrowych może być bardziej wydajne dzięki nanotechnologii. Nowe materiały budowlane sprawiają, że turbiny wiatrowe są lżejsze, co prowadzi do zmniejszenia kosztów wytwarzania prądu, a także do optymalizacji konstrukcji turbin wiatrowych.

3.8. Około 20 % ogólnoswiatowego zużycia energii przypada na oświetlenie. Zużycie to jednak będzie można obniżyć o ponad jedną trzecią, gdyż badania nanotechnologiczne wskazują, że możliwe będzie wyprodukowanie żarówek energooszczędnych zużywających znacznie mniej energii elektrycznej. Natomiast dzięki bateriom litowo-jonowym, które nie byłyby możliwe bez nanotechnologii, pojazdy elektryczne wreszcie staną się opłacalne.

3.9. Beton jest jednym z najbardziej rozpowszechnionych materiałów budowlanych. Dzięki nanotechnologicznym elementom krystalicznym z wapnia można produkować prefabrykaty betonowe po pierwsze bardzo szybko i z uzyskaniem lepszej jakości, a po drugie przy mniejszym zużyciu energii.

3.10. Już dziś przemysł motoryzacyjny pracuje z nanopowłokami o szczególnych właściwościach. Dotyczy to również innych środków transportu, np. samolotów czy statków.

⁽³⁾ Źródło: www.vfa.de/.../nanobiotechnologie-nanomedizin-positionspapier.pdf.

⁽⁴⁾ W kolejnych punktach pojęcie „przemysł chemiczny” będzie obejmowało także przemysł farmaceutyczny.

⁽⁵⁾ Źródło: www.vfa.de/.../nanobiotechnologie-nanomedizin-positionspapier.pdf.

⁽⁶⁾ Źródło: www.vfa.de/.../nanobiotechnologie-nanomedizin-positionspapier.pdf.

4. Aspekt gospodarczy nanotechnologii

4.1. Na świecie stale zmieniają się czynniki konkurencyjności. Niektóre zmiany są planowane, a niektóre zachodzą niespodziewanie. By utrwalić niektóre zmiany, przedstawia się programy polityczne. Na przykład w 2010 r. uzgodniono strategię „Europa 2020”, która ma na celu inteligentny, trwały i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy w powiązaniu z większą koordynacją środków transeuropejskich. W ten sposób dąży się do przewagi w walce o innowacje, która rozgorzała już na dobre. Stawką są badania i rozwój, zabezpieczenie patentowe, lokalizacja produkcji i miejsca pracy.

4.2. Przemysł chemiczny jest jedną z najlepiej rozwijających się branż UE, z przychodem ze sprzedaży wynoszącym 527 mld EUR w 2013 r., co plasuje go na drugim miejscu wśród wytwórców. Pomimo to aktualna sytuacja może budzić niepokój. Po nagłej uwarunkowanej koniunkturą zmianie trendu produkcja od początku 2011 r. uległa stagnacji. Udział UE w światowej produkcji i w globalnym eksporcie w dłuższym okresie uległ zmniejszeniu ⁽⁷⁾.

4.3. W 2012 r. przemysł chemiczny w UE zainwestował w badania około 9 mld EUR. Wydatki te utrzymują się na tym poziomie od 2010 r. Natomiast przykładowo w USA, Chinach, a także w Japonii i Arabii Saudyjskiej znaczenie badań i rozwoju w dziedzinie nanotechnologii wzrasta, więc tu konkurencja będzie się nadal zaostrzać.

5. Aspekt środowiskowy nanotechnologii

5.1. Bezpieczna dla środowiska działalność gospodarcza jest w europejskiej polityce przemysłowej, a także na rynku wewnętrznym i światowym istotnym czynnikiem konkurencji.

5.2. Nanomateriały – zarówno surowce, półprodukty, jak i produkty końcowe – dzięki swoim różnorodnym właściwościom materiałowym przyczyniają się do poprawy sprawności przemiany energetycznej i zmniejszenia zużycia energii. Nanotechnologia stwarza możliwości obniżenia emisji CO₂ ⁽⁸⁾, tym samym pomagając w łagodzeniu zmiany klimatu.

5.3. Niemiecki kraj związkowy Hesja opublikował badanie, które podkreśla potencjał innowacyjności nanotechnologii w ochronie środowiska ⁽⁹⁾, np. w zakresie uzdatniania i oczyszczania wody, zapobiegania powstawaniu odpadów, efektywności energetycznej i kontroli zanieczyszczenia powietrza. To zwłaszcza dla MŚP oznacza lepszą sytuację w zakresie zamówień. Przemysł chemiczny bada i rozwija odpowiednie podstawy oraz surowce i produkty końcowe.

5.4. Aspekt środowiskowy jako część koncepcji zrównoważonego rozwoju musi być włączany do strategii przedsiębiorstw, również MŚP. Należy aktywnie włączać pracowników w te procesy.

5.5. Zasada ostrożności jest istotną częścią składową obecnej polityki ochrony środowiska i polityki zdrowotnej w Europie. Obciążenia lub zagrożenia dla środowiska lub zdrowia ludzkiego powinny zgodnie z tą zasadą być od początku minimalizowane. Należy jednak zachowywać proporcjonalność kosztów, korzyści i obciążeń podczas wdrażania środków ostrożności, szczególnie mając na uwadze MŚP.

⁽⁷⁾ Oxford Economics Report, „*Evolution of competitiveness in the European chemical industry: historical trends and future prospects*”, październik 2014 r.

⁽⁸⁾ W ten sposób niemiecki Instytut Energii Wiatrowej i Technologii Systemów Energetycznych im. Fraunhofera oraz ENEA z Włoch opracowały technologię przechowywania CO₂ w postaci metanu. Źródło: Instytut Energii Wiatrowej i Technologii Systemów Energetycznych im. Fraunhofera, 2012 r.

⁽⁹⁾ Źródło: Ministerstwo Gospodarki i Transportu Hesji, „*Einsatz von Nanotechnologie in der hessischen Umwelttechnologie*”, 2009 r.

6. Aspekt zatrudnienia i aspekt społeczny nanotechnologii

6.1. Związany z nanotechnologią potencjał zatrudnienia w przemyśle chemicznym ocenia się na całym świecie jako bardzo duży. Liczbę miejsc pracy w dziedzinie nanotechnologii w Unii Europejskiej już dzisiaj szacuje się na 300 000–400 000 ⁽¹⁰⁾.

6.2. Oprócz wzrostu należy również wziąć pod uwagę zagrożenia związane z likwidacją miejsc pracy, repatriacją produkcji czy też zmieniającym się spektrum kwalifikacji.

6.3. Liczba miejsc pracy to jedna strona medalu, a jakość tych miejsc pracy – druga. W działach nanotechnologicznych poszczególnych przedsiębiorstw, nie tylko w przemyśle chemicznym, powstają z reguły dobrze opłacane miejsca pracy dla wykwalifikowanych pracowników ⁽¹¹⁾.

6.4. W tych przedsiębiorstwach pociąga to za sobą duże zapotrzebowanie na szkolenia i doskonalenie zawodowe. Powstają nowe formy współpracy. Partnerstwo społeczne staje się samo w sobie czynnikiem innowacyjnym, w tym sensie, że musi mieć miejsce stały dialog np. na temat organizacji pracy, ochrony zdrowia i ustawicznego szkolenia zawodowego. W niemieckim przemyśle chemicznym istnieją w związku z powyższym bardzo daleko idące porozumienia partnerów społecznych ⁽¹²⁾.

7. Szanse i zagrożenia związane z nanotechnologią

7.1. Już dzisiaj Komisja Europejska wydaje rocznie na badania z zakresu bezpieczeństwa nanotechnologii od 20 do 30 mln EUR. Do tego dochodzi rocznie około 70 mln EUR z państw członkowskich ⁽¹³⁾. Są to odpowiednie i wystarczające środki.

7.2. Na poziomie europejskim należy koordynować kompleksowy program publicznych i prywatnych badań długoterminowych, aby poszerzać wiedzę o nanomateriałach, ich właściwościach oraz potencjalnych szansach i zagrożeniach dla zdrowia pracowników i konsumentów, a także środowiska.

7.3. Wiele przedsiębiorstw chemicznych w ramach zarządzania ryzykiem podjęło różnorodne środki z myślą o odpowiedzialnym wdrożeniu trwałego bezpieczeństwa i higieny pracy oraz trwałego bezpieczeństwa produktów. Dzieje się to często pod patronatem uznanej na całym świecie inicjatywy przemysłu chemicznego „Responsible Care” ⁽¹⁴⁾. Porównywalne inicjatywy istnieją też w innych sektorach.

7.4. Odpowiedzialność za produkty obejmuje etap od prowadzenia badań po unieszkodliwianie odpadów. Już na etapie opracowywania produktów przedsiębiorstwa zastanawiają się nad tym, w jaki sposób ich nowe produkty mogą zostać bezpiecznie wyprodukowane i wykorzystane. Do czasu wprowadzenia na rynek konieczne jest zakończenie badań i przedstawienie wskazówek dotyczących bezpiecznego zastosowania. Oprócz tego przedsiębiorstwa muszą poinformować, w jaki sposób produkty mogą zostać prawidłowo unieszkodliwione po ich zużyciu.

7.5. W swoich wyjaśnieniach w sprawie bezpieczeństwa nanomateriałów Komisja Europejska podkreśla, że badania naukowe wykazały, iż nanomateriały w swojej istocie są uważane za „zwykłe chemikalia” ⁽¹⁵⁾. Wiedza o właściwościach nanomateriałów ciągle rośnie. Stosowane mogą być obecnie dostępne metody oceny ryzyka.

⁽¹⁰⁾ Otto Linher, Komisja Europejska, Grimm et al: „Nanotechnologie: Innovationsmotor für den Standort Deutschland”, Baden-Baden, 2011 r.

⁽¹¹⁾ Stanowisko z 2011 r. niemieckiego związku zawodowego sektora górnictwa, sektora chemicznego i energetycznego IG BCE oraz Stowarzyszenia Przemysłu Chemicznego VCI: „Zum verantwortungsvollen Umgang mit Nanomaterialien” („Na rzecz odpowiedzialnego korzystania z nanomateriałów”), stanowisko z 2011 r.

⁽¹²⁾ Związek zawodowy IG BCE, „Nanomaterialien – Herausforderungen für den Arbeits- und Gesundheitsschutz”.

⁽¹³⁾ Otto Linher, Komisja Europejska.

⁽¹⁴⁾ <http://www.icca-chem.org/en/Home/Responsible-care/>.

⁽¹⁵⁾ Dokument informacyjny do wytycznych WHO w sprawie ochrony pracowników przed potencjalnymi zagrożeniami podczas obchodzenia się z wytworzonymi nanomateriałami („Guidelines on Protecting Workers from Potential Risks of Manufactured Nanomaterials”).

7.6. Komisja Europejska uważa REACH⁽¹⁶⁾ za najlepsze ramy zarządzania ryzykiem związanym z nanomateriałami. W odniesieniu do nanomateriałów konieczne byłoby dodanie kilku wyjaśnień i doprecyzowań w załącznikach do rozporządzenia REACH i w wytycznych Europejskiej Agencji Chemikaliów dotyczących REACH – jednak nie w zasadniczym tekście rozporządzenia⁽¹⁷⁾.

7.7. W przemyśle farmaceutycznym podczas obróbki nanomateriałów centralną rolę odgrywają zasady dobrej praktyki wytwarzania (GMP, *good manufacturing practice*). Pod tym pojęciem rozumie się wytyczne w sprawie zapewnienia jakości procesów produkcyjnych w wytwarzaniu produktów leczniczych i substancji czynnych.

7.8. Oczywiście konsumenci muszą być informowani. Dialog w zakresie nanotechnologii prowadzony przez duże przedsiębiorstwa chemiczne stanowi tego pozytywny przykład⁽¹⁸⁾. Ma on na celu informowanie, uzyskiwanie akceptacji społecznej oraz rozpoznawanie zagrożeń. Aby informacje o nanomateriałach były łatwiej dostępne, Komisja Europejska udostępniła pod koniec 2013 r. platformę internetową⁽¹⁹⁾. Zawiera ona odnośniki do wszystkich dostępnych źródeł informacji, w tym również rejestrów krajowych i branżowych.

8. Czynniki konkurencyjności oraz impulsy dla rozwoju nanotechnologii w Europie

8.1. Pozytywny klimat dla badań i innowacji jest istotnym czynnikiem konkurencyjności. Dotyczy to innowacji w zakresie produktu i procesu produkcyjnego, a także innowacji społecznych. Znaczenie nanotechnologii powinno być też mocniej docenione i propagowane w priorytetach UE, a także w programach badań naukowych i regionalnych programach wsparcia.

8.2. Badania i rozwój muszą uzyskać kluczową rolę w UE. Ważne jest w tym celu ogóło-europejskie połączenie w sieci, współpraca i tworzenie klastrów między przedsiębiorstwami typu start-up, przedsiębiorstwami o ustalonej pozycji, uniwersytetami, a także placówkami badawczymi ukierunkowanymi na badania stosowane i podstawowe. W ten sposób można już dziś wygenerować skuteczny potencjał innowacyjności. W kluczowych lokalizacjach geograficznych tworzy się centra łączące przedsiębiorstwa z myślą o optymalizacji współpracy.

8.3. Kształcenie i ustawiczne szkolenie zawodowe stanowią w przypadku wysoce innowacyjnych procedur, takich jak nanotechnologia, kluczowy element. Współpraca wykwalifikowanych pracowników i absolwentów szkół wyższych wykazuje najsilniejsze efekty innowacyjne tam, gdzie jest promowana wymiana wiedzy między osobami o różnych kwalifikacjach – dzięki uzupełniającym środkom kadrowym czy organizacyjnym, takim jak praca zespołowa, rotacja stanowisk i delegowanie decyzji. Światowa konkurencja w zakresie innowacji wiąże się też z konkurowaniem o wykwalifikowanych specjalistów. Zarówno politycy, jak i środowiska gospodarcze muszą opracować odpowiednie systemy zachęt.

8.4. Większa elastyczność w odniesieniu do kierunku badań i mniejsza ilość wymogów biurokratycznych umożliwiłyby utrzymanie konkurencyjności. Produkty lecznicze, technika medyczna, powłoki powierzchniowe i technologia środowiskowa mają duże znaczenie dla europejskiego eksportu i rynku wewnętrznego. W szczególności skoncentrowanie na rynku wewnętrznym z regionalnymi ośrodkami otwiera przed MŚP różnorodne możliwości.

8.5. Kosztów zasobów kadrowych nie można postrzegać wyłącznie jako kosztów wynagrodzenia. W ocenie trzeba uwzględnić również koszty administracji (np. działalności kontrolnej, zapewnienia jakości).

8.6. Koszty energii stanowią w energochłonnym przemyśle chemicznym istotny czynnik konkurencji. Konkurencyjne ceny energii i stabilne dostawy energii w UE są warunkiem konkurencyjności, w szczególności dla MŚP.

Bruksela, dnia 9 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁶⁾ REACH jest to europejskie rozporządzenie w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów. <http://echa.europa.eu/web/guest>.

⁽¹⁷⁾ Źródło: Sector Social Dialogue, Committee of the European Chemical Industry.

⁽¹⁸⁾ <http://www.cefic.org/Documents/PolicyCentre/Nanomaterials/Industry-messages-on-nanotechnologies-and-nanomaterials-2014.pdf>.

⁽¹⁹⁾ https://ihcp.jrc.ec.europa.eu/our_databases/web-platform-on-nanomaterials.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

512. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 9 I 10 GRUDNIA 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2014”

(COM(2015) 247 final)

(2016/C 071/06)

Sprawozdawca: Reine-Claude MADER

Dnia 6 lipca 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2014”

(COM(2015) 247 final).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9 i 10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z 9 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 128 do 1 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES pozytywnie ocenia różne inicjatywy podejmowane przez Komisję na rzecz promowania uczciwej konkurencji, które chronią interesy podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw, konsumentów, pracowników).

1.2. EKES popiera prowadzone przez Komisję działania na rzecz zapewnienia przestrzegania reguł konkurencji, w szczególności działania wymierzone w praktyki antykonkurencyjne, takie jak nadużywanie pozycji dominującej, które hamują rozwój gospodarczy w UE, a w szczególności rozwój MŚP, mających kluczowe znaczenie dla rozwoju i zatrudnienia, oraz przedsiębiorstw gospodarki społecznej umacniających spójność społeczną.

1.3. Niemniej ubolewa, że Komisja znów nie wprowadziła rzeczywistego instrumentu prawnego powództw zbiorowych, który umożliwiłby ofiarom praktyk antykonkurencyjnych skuteczne dochodzenie prawa do odszkodowania.

1.4. Docenia wykonaną przez Komisję pracę na rzecz zapewnienia przejrzystości i znajomości zasad, co stabilizuje przedsiębiorstwa, a w konsekwencji rynek. Pragnie w tym względzie przypomnieć, że praktyki sektora detalicznego zasługują na ciągłą uwagę.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja daje nowy impuls dla współpracy z krajowymi organami ds. konkurencji, które mają istotną rolę do odegrania, w szczególności w dziedzinie zapobiegania i w zakresie tworzenia programów upowszechniania znajomości prawa konkurencji. Uważa, że organy te powinny posiadać w tym celu odpowiednie środki.

1.6. Współpraca ta powinna zostać rozszerzona na poziom międzynarodowy z uwagi na globalizację wymiany handlowej, aby Europa nie cierpiała z powodu nieuczciwej konkurencji.

1.7. Pragnie usprawnienia, a nawet wzmocnienia dialogu między różnymi organami europejskimi (PE, EKES, Komitet Regionów).

1.8. EKES popiera zmiany wprowadzone do zasad pomocy państwa, odpowiednio dostosowanych w taki sposób, aby wspierać innowacyjne przedsiębiorstwa, w szczególności w sektorze cyfrowym, co oferujące bardzo istotne perspektywy, jeżeli chodzi o rozwój gospodarczy i tworzenie miejsc pracy dla dobra konsumentów i przedsiębiorstw.

1.9. Mając świadomość ograniczonych możliwości interwencji Komisji, jeżeli chodzi o planowanie podatkowe, EKES pragnie, aby Komisja kontynuowała swój wysiłek na rzecz zniwelowania, ograniczenia lub zlikwidowania – na ile pozwalają jej na to jej uprawnienia – zakłóceń fiskalnych i społecznych, dbając o to, aby działanie to nie pociągnęło za sobą równania w dół.

1.10. EKES uważa, że należy zwracać wiele uwagi na rynek energii. Popiera utworzenie unii energetycznej, aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw energii oraz dostawy energii po przystępnej cenie na całym terytorium Unii Europejskiej.

1.11. Przywiązuje ponadto wagę do środków, które przyczyniają się do oszczędności energii, poprawy efektywności energetycznej i rozwoju odnawialnych źródeł energii.

1.12. Uważa, że otwarcie rynku energii powinno być korzystne dla konsumentów indywidualnych, którzy nie mają rzeczywistej zdolności negocjacyjnej.

1.13. EKES pragnie, aby zastosowane zostały wszelkie środki niezbędne do zapewnienia swobodnego dostępu do technologii cyfrowych, aby umożliwić rozwój gospodarczy obszarów wiejskich. Cel ten uzasadnia komplementarność inwestycji prywatnych i pomocy publicznej.

1.14. EKES zachęca Komisję do dalszego zwracania szczególnej uwagi na ofertę usług finansowych, aby gospodarka realna mogła uzyskać finansowanie i aby konsumenci mogli mieć w dalszym ciągu zapewnione najlepsze warunki usług, z których korzystają.

1.15. EKES przypomina wreszcie, że konieczne jest monitorowanie i ocena rozpoczętych działań politycznych.

2. Treść sprawozdania dotyczącego konkurencji za rok 2014

2.1. To sprawozdanie roczne dotyczy w szczególności jednolitego rynku cyfrowego, polityki energetycznej i usług finansowych. W sprawozdaniu poruszono także kwestie dotyczące zwiększenia konkurencyjności przemysłu europejskiego, kontroli pomocy państwa, promocji kultury konkurencji w UE i poza nią oraz dialogu międzyinstytucjonalnego.

2.2. W sprawozdaniu zwrócono uwagę na gospodarkę cyfrową postrzeganą jako czynnik, który może stymulować innowację i wzrost sektorów energii, transportu, infrastruktury publicznej, zdrowia i edukacji. W tym celu wykorzystano wszystkie narzędzia prawa konkurencji, aby wspierać rozwój i modernizację infrastruktury, w tym ultraszybkich sieci zwanych „sieciami nowej generacji”, dzięki pomocy państwa przy jednoczesnym zagwarantowaniu zasady neutralności technologicznej.

2.3. Rynek inteligentnych urządzeń mobilnych bardzo szybko ewoluuje, co pokazało nabycie przez Facebook WhatsApp⁽¹⁾ po pierwszej fazie badania tego połączenia, na które Komisja Europejska wyraziła bezwarunkową zgodę, stosując rozporządzenie (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw⁽²⁾.

2.4. W 2014 r. ponownie można było stwierdzić, że stosowanie prawa konkurencji do sektora cyfrowego charakteryzuje złożona relacja i konieczność zapewnienia równowagi z respektowaniem praw własności intelektualnej związanych z patentem, co pokazały decyzje Samsung i Motorola⁽³⁾, lub z prawami autorskimi, co pokazało wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego przeciwko szeregowi dużych amerykańskich studiów filmowych i europejskich nadawców płatnej telewizji w sprawie „Transgraniczny dostęp do płatnych programów telewizyjnych”⁽⁴⁾.

2.5. W sprawozdaniu wspomniano następnie o sektorze energii, przypominając o konieczności zreformowania europejskiej polityki energii. Komisja zamierza wspierać inwestycje w infrastrukturę, określając ramy pomocy państwa i upraszczając jej stosowanie: nowe ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych przewiduje bowiem z kilkoma warunkami, że wcześniejsze zezwolenie Komisji już nie będzie konieczne⁽⁵⁾ w przypadku pomocy dla infrastruktury energetycznej, pomocy dla promocji efektywności energetycznej budynków oraz wsparcia dla produkcji energii ze źródeł odnawialnych, usuwanie zanieczyszczeń z zanieczyszczonych obszarów i recyklingu.

2.6. Natomiast pomoc dla energii jądrowej nie jest uwzględniona w nowych wytycznych. Wciąż podlega ona badaniu przez służby Komisji pod kątem art. 107 TFUE, jak było w przypadku projektu brytyjskiego mającego na celu subwencjonowanie budowy i działania nowej elektrowni jądrowej w Hinkley Point⁽⁶⁾.

2.7. Polityka konkurencji została wreszcie wykorzystana jako instrument mający na celu obniżenie cen energii poprzez zwalczanie przypadków postępowania o znamionach nadużycia lub zmywy, takich jak przypadek podmiotów EPEX Spot i Nord Pool Spot (NPS)⁽⁷⁾ oraz OPCOM w Rumunii, gdzie ten ostatni nadużył pozycji dominującej⁽⁸⁾, lub też Bulgarian Energy Holding (BEH) w Bułgarii⁽⁹⁾, czy nawet Gazpromu zaopatrującego w gaz Europę Środkową i Wschodnią⁽¹⁰⁾.

2.8. W ramach polityki konkurencji podjęto też w 2014 r. działania na rzecz poprawy przejrzystości sektora finansowego oraz wsparcia poprawy regulacji i nadzoru w sektorze bankowym.

2.9. Komisja przystąpiła zatem do kontroli wdrożonych środków pomocy państwa w Grecji, na Cyprze, w Portugalii, w Irlandii i w Hiszpanii, dbając o to, aby banki rozwoju nie zakłócały konkurencji⁽¹¹⁾.

2.10. Dwukrotnie prowadziła ona także postępowanie w sprawie banków RBS i JP Morgan, uczestniczących w dwustronnym kartelu utworzonym niezgodnie z prawem w celu wywarcia wpływu na poziom referencyjnej stopy LIBOR dla franka szwajcarskiego oraz w kartelu z UBS i Crédit Suisse dotyczącym różnicy pomiędzy ceną kupna a ceną sprzedaży instrumentów pochodnych na stopę procentową franka szwajcarskiego w Europejskim Obszarze Gospodarczym⁽¹²⁾. Komisja nałożyła na nie grzywnę w wysokości 32,3 mln EUR⁽¹³⁾.

⁽¹⁾ Sprawa M.7217 Facebook/WhatsApp, decyzja Komisji z dnia 3 października 2014 r.

⁽²⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz.U. L 24 z 29.1.2004, s. 1).

⁽³⁾ Sprawa AT.39985 Motorola – Stosowanie patentów niezbędnych do wdrożenia standardu GPRS, decyzja Komisji z dnia 29 kwietnia 2014 r. Sprawa AT.39939 Samsung – Stosowanie standardowych istotnych patentów UMTS, decyzja Komisji z dnia 29 kwietnia 2014 r.

⁽⁴⁾ Sprawa AT.40023 Transgraniczny dostęp do płatnych programów telewizyjnych, 13 stycznia 2014 r.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 316/2014 z dnia 21 marca 2014 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do kategorii porozumień o transferze technologii (Dz.U. L 93 z 28.3.2014, s. 17), „Wytyczne w sprawie stosowania art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do porozumień o transferze technologii” (Dz.U. C 89 z 28.3.2014, s. 3).

⁽⁶⁾ Sprawa SA.34947 Zjednoczone Królestwo – Wsparcie na rzecz elektrowni jądrowej Hinkley Point C, 8 października 2014 r.

⁽⁷⁾ Sprawa AT.39952 Giełdy energii, decyzja Komisji z dnia 5 marca 2014 r.

⁽⁸⁾ Sprawa AT.39984 OPCOM/Rumuńska giełda energii, decyzja Komisji z dnia 5 marca 2014 r.

⁽⁹⁾ Sprawa AT.39767 Energia elektryczna dostarczana przez BEH.

⁽¹⁰⁾ Sprawa AT.39816 Dostawa gazu ze złóż do Europy Środkowej i Wschodniej, 4 września 2012 r.

⁽¹¹⁾ Sprawa SA.36061 UK Business Bank, decyzja Komisji z dnia 15 października 2014 r. Sprawa SA.37824 Portugalska instytucja finansowania rozwoju, decyzja Komisji z dnia 28 października 2014 r.

⁽¹²⁾ Sprawa AT.39924 Instrumenty pochodne na stopę procentową franka szwajcarskiego, decyzja z dnia 21 października 2014 r. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1190_en.htm

⁽¹³⁾ Nie nałożono żadnej kary na bank RBS, który na podstawie obwieszczenia w sprawie łagodzenia kar z 2006 r. korzystał z immunitetu za ujawnienie istnienia kartelu Komisji i uniknął w ten sposób grzywny w wysokości około 5 mln EUR za udział w przestępstwie. W ramach programu łagodzenia kar Komisji zmniejszono grzywny dla UBS i JP Morgan za ich współpracę przy postępowaniu. Wszystkie cztery banki, które zdecydowały się uregulować spór poprzez ugodę z Komisją, skorzystały z dodatkowego obniżenia grzywny o 10 %.

2.11. Komisja nadal zwalcza antykonkurencyjne praktyki handlowe związane z wielostronnymi opłatami interchange, których dopuściły się Visa Europe, Visa Inc., Visa International i MasterCard: doprowadziła do tego, że zobowiązania zaproponowane przez Visa Europe stały się wiążące. Ponadto prowadzi postępowanie przeciwko Visa Inc. i Visa International w związku z międzynarodowymi opłatami międzybankowymi.

2.12. Sprawozdanie przedstawia także wysiłki Komisji mające na celu stymulowanie konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich, w szczególności MŚP, poprzez ułatwienie dostępu do finansowania w okresie ich rozwoju⁽¹⁴⁾ oraz poprzez wsparcie badań i innowacji dzięki nowemu uregulowaniu pomocy umożliwiającemu wyłączenia blokowe⁽¹⁵⁾.

2.13. MŚP są także głównymi adresatami rewizji zawiadomienia *de minimis*, które daje im wskazówki do oceny, czy ich porozumienia są zgodne z art. 101 TFUE zakazującym nielegalnych porozumień między przedsiębiorstwami⁽¹⁶⁾.

2.14. Rok 2014 charakteryzował się szczególną czujnością Komisji, jeżeli chodzi o wykorzystywanie przez niektóre przedsiębiorstwa różnic w systemach podatkowych niektórych państw członkowskich, aby zmniejszyć podstawę opodatkowania; Komisja wszczęła formalne postępowania wyjaśniające wobec Apple w Irlandii, Starbucks w Niderlandach i Fiat Finance & Trade w Luksemburgu.

2.15. W ubiegłym roku minęło dziesięć lat od wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1/2003 i zmiany rozporządzenia dotyczącego kontroli łączenia przedsiębiorstw⁽¹⁷⁾. W sprawozdaniu wskazano w tym względzie, że korzystne byłoby poczynienie postępów, jeżeli chodzi o niezależność organów ds. konkurencji i instrumenty umożliwiające im ściganie i sankcjonowanie nielegalnych praktyk. Podkreślono w nim także konieczność większego racjonalizowania kontroli łączenia przedsiębiorstw.

2.16. Komisja wskazuje ponadto, że w tymże roku ważnym wydarzeniem w dziedzinie polityki konkurencji było przyjęcie dyrektywy w sprawie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji, która weszła w życie w 2014 r. Ułatwi ona obywatelom europejskim i przedsiębiorstwom uzyskanie faktycznego odszkodowania za szkody spowodowane naruszeniem zasad konkurencji, np. w wypadku karteli czy nadużywania dominującej pozycji na rynku.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES popiera politykę rozwoju sektora cyfrowego oraz inicjatywy mające na celu stymulowanie innowacji i wzrostu. Uważa, że ultraszybkie sieci powinny być dostępne na całym terenie UE, co może wymagać skorzystania z pomocy państwa w połączeniu z dodatkowym finansowaniem z UE. Przydatne mogą być do tego wytyczne w sprawie stosowania zasad pomocy państwa w odniesieniu do szybkiego wdrażania sieci szerokopasmowych⁽¹⁸⁾.

3.2. Ponadto nie może być mowy o rynku cyfrowym bez ultraszybkich sieci na całym terytorium UE. Cele Komisji są skromniejsze z uwagi na brak zainteresowania prywatnych podmiotów niektórymi obszarami, w tym w szczególności obszarami wiejskimi, których rozwój gospodarczy trzeba wspierać.

3.3. EKES popiera Komisję w jej dążeniu do karania naruszeń reguł konkurencji. Uważa, że wysokość kar powinna mieć działanie odstraszające, a kary powinny być zaostrzane w przypadku ponownego naruszenia. Ponadto polityka konkurencji powinna być wyjaśniana, w tym w przedsiębiorstwach, aby zapobiegać zachowaniom antykonkurencyjnym.

3.4. Podobnie jak Komisja, EKES stwierdza, że liczba użytkowników inteligentnych urządzeń mobilnych wzrasta. Innowacja ma w tym względzie kluczowe znaczenie, ale należy określić jasne i przejrzyste reguły gry dla podmiotów gospodarczych. Uważa, że wszechobecność wielkich grup międzynarodowych, takich jak na przykład Google, aby wymienić tylko jedną, prowadzi do ryzyka nadużycia pozycji dominującej. W tym kontekście istotne jest zachęcanie do przestrzegania istniejących zasad, aby umożliwić wejście na rynek nowym operatorom.

⁽¹⁴⁾ Komunikat Komisji, „Wytyczne Unii w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka” (Dz.U. C 19 z 22.1.2014, s. 4).

⁽¹⁵⁾ Komunikat Komisji „Zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną” (Dz.U. C 198 z 27.6.2014, s. 1).

⁽¹⁶⁾ Komunikat Komisji, „Zawiadomienie w sprawie porozumień o mniejszym znaczeniu, które nie ograniczają odczuwalnie konkurencji na mocy art. 101 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zawiadomienie *de minimis*)” (Dz.U. C 291 z 30.8.2014, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1), zob. przypis 1.

⁽¹⁸⁾ Komunikat Komisji „Wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych” (Dz.U. C 25 z 26.1.2013, s. 1).

3.5. EKES uważa ponadto, że właściciele patentów powinni oferować licencje na sprawiedliwych, racjonalnych i niedyskryminacyjnych warunkach.

3.6. Komitet popiera dostosowanie ram prawnych w zakresie praw autorskich do ery cyfrowej⁽¹⁹⁾: powinny one „działać z duchem czasu”, jak słusznie podkreśla Komisja.

3.7. Jeżeli chodzi o funkcjonowanie rynków energii, EKES uważa, że rozwój gospodarki nie jest możliwy bez wspólnej polityki energetycznej. Z zadowoleniem przyjmuje więc wykazywaną przez Komisję wolę utworzenia unii energetycznej.

3.8. Uważa, że unia energetyczna będzie korzystna dla przedsiębiorstw i konsumentów, którzy muszą mieć możliwość korzystania z rozsądnych cen i bezpieczeństwa dostaw.

3.9. Komitet wspiera Komisję w starannym monitorowaniu rynku energii w celu zapewnienia rzeczywistej konkurencji, a także popiera inicjatywy podejmowane w celu zniesienia barier dla konkurencji na rynkach nieuregulowanych. Pragnie, aby Komisja zastosowała wszelkie środki w celu uniknięcia nieprawidłowości, które negatywnie wpływają na gospodarkę.

3.10. Przywiązuje wreszcie szczególną wagę do środków, które przyczyniają się do oszczędności energii, poprawy efektywności energetycznej oraz rozwoju odnawialnych źródeł energii i bioenergii.

3.11. EKES pragnie, aby cały sektor finansowy był bardziej etyczny i przejrzysty oraz aby przyczyniał się do wzrostu gospodarczego.

3.12. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że kontrola pomocy państwa przyczyniła się do spójnej polityki reagowania na napięcia finansowe i zmniejszenia zakłóceń konkurencji, jednocześnie ograniczając wykorzystywanie pieniędzy podatników do niezbędnego minimum. Podkreśla, że kontrola pomocy państwa pozwoliła na zmniejszenie niektórych zakłóceń konkurencji na rynku w kontekście wzmocnienia i wprowadzania mechanizmów nadzoru.

3.13. Jest zdania, że na uwagę zasługują działania Komisji na rzecz ograniczenia kosztów korzystania z kart bankowych; doprowadziły one do zmniejszenia kosztów operacji na jednolitym rynku o 30–40 %.

3.14. Ogłoszony cel przyczyniania się do wzrostu gospodarczego jest absolutną koniecznością i może być wspierany przez politykę pomocy dla innowacji określoną w „Zasadach ramowych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną”.

3.15. W poprzednich opiniach EKES popierał inicjatywę Komisji na rzecz modernizacji pomocy państwa i uznał, że nowe wytyczne⁽²⁰⁾ bardziej odpowiadają potrzebom państw członkowskich i realiom rynkowym. Uważa, że zwiększenie przejrzystości pozwoli lepiej zrozumieć przyznawanie pomocy państwa. Nadzór Komisji pozwoli zapewnić, że przyznanie pomocy państwa będzie zgodne z ustanowionymi zasadami. Ocena da wreszcie państwom członkowskim pewność, że przyznana pomoc jest odpowiednio wykorzystywana.

3.16. Komunikat Komisji w sprawie warunków wspierania realizacji projektów europejskich wraz z ogłoszeniem utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych powinny przyczynić się do osiągnięcia tego celu.

3.17. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że dostrzega się konieczność przyznawania pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, ale zdolnych do przetrwania. Popiera działania prowadzone na rzecz zlikwidowania karteli, które szkodzą rozwojowi, w szczególności rozwojowi MŚP tworzących miejsca pracy, i mają negatywny wpływ na zatrudnienie i ceny.

3.18. Komitet zauważa, że wielkie przedsiębiorstwa nadal korzystają z różnic w systemach podatkowych, by dokonywać planowania podatkowego. Z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji mające na celu zapobieżenie unikaniu opodatkowania w związku z zakłóceniami podatkowymi i służące ograniczeniu lub zlikwidowaniu tego procederu w granicach uprawnień Komisji.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 72; Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 104.

⁽²⁰⁾ Komunikat Komisji „Wytyczne Unii w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka” (Dz.U. C 19 z 22.1.2014, s. 4).

3.19. Szczególne znaczenie mają wysiłki Komisji na rzecz zapewnienia konwergencji z i między krajowymi organami ds. konkurencji.

3.20. Komitet będzie bacznie śledzić działania następujące po białej księdze „W kierunku skuteczniejszej unijnej kontroli łączenia przedsiębiorstw”, która ma w zamierzeniu usprawnić istniejące rozwiązania.

3.21. Z uwagi na globalizację wymiany handlowej EKES popiera rozwój współpracy wielostronnej (OECD, ICN, UNCTAD) oraz programów współpracy i pomocy technicznej.

3.22. Dialog prowadzony przez DG ds. Konkurencji z PE, EKES-em i Komitetem Regionów ma zapewnić przejrzystość debaty międzyinstytucjonalnej na temat realizowanej polityki.

3.23. Wola prowadzenia dialogu powinna utrzymać się, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że przewodniczący Juncker w zawierającym opis zadań piśmie skierowanym do komisarz Vestager położył nacisk na to partnerstwo polityczne.

3.24. W przeciwieństwie do Komisji EKES nie sądzi, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r.⁽²¹⁾ oraz zalecenie w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w przypadku naruszenia przepisów w dziedzinie konkurencji są w stanie zapewnić skuteczne dochodzenie praw ofiar takich praktyk.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. *Delikatna równowaga, którą należy utrzymać między innowacją, konkurencją a prawem własności przemysłowej z myślą o połączonym rynku cyfrowym*

4.1.1. Zdaniem Komisji lepsze procedury wyznaczania standardów oraz większa interoperacyjność mają kluczowe znaczenie dla skuteczności agendy cyfrowej. Należy jeszcze ustalić, co Komisja rozumie przez „lepsze” procedury wyznaczania standardów.

4.1.2. Sprawa Motoroli⁽²²⁾ – jeden epizodów wojny patentowej o smartfony – jest podawana jako przykład w odniesieniu do wytycznych, którymi powinny się kierować przedsiębiorstwa z tego sektora. W przedmiotowej sprawie Komisja stwierdziła, że Motorola, będąca właścicielem patentów koniecznych (SEP) dla spełnienia normy GPRS, nadużyła swojej pozycji dominującej, ubiegając się o uzyskanie i wyegzekwowanie zakazu sprzedaży dla firmy Apple przed niemieckim sądem. Wspomniane patenty SEP zostały określone jako „konieczne”, ponieważ są konieczne do wdrożenia standardu GSM. Przedsiębiorstwa będące właścicielami patentów SEP dysponują potencjalnie dużą władzą rynkową, dlatego organizacje normalizacyjne wymagają często od nich zobowiązania do udzielania licencji na swoje patenty SEP na sprawiedliwych, rozsądnych i niedyskryminacyjnych warunkach („*fair, reasonable and non-discriminatory*”, FRAND), celem zagwarantowania dostępu do wspomnianego standardu wszystkim podmiotom na rynku.

4.1.3. W omawianym przypadku konkurent Motoroli, w tym przypadku firma Apple, z powodu braku dostępu do wspomnianego niezbędnego patentu, którego właścicielem była Motorola, nie mógł produkować i wprowadzać do obrotu pewnego typu smartfonów.

4.1.4. Ubieganie się przed sądem krajowym o zakaz sprzedaży przez właściciela patentu jest uzasadnione w przypadku naruszenia patentu, ale może to okazać się niezgodne z prawem, jeżeli właściciel patentu SEP posiada dominującą pozycję na rynku oraz zobowiązał się do udzielenia licencji na warunkach FRAND, a przedsiębiorstwo konkurujące, przeciwko któremu wniesiono powództwo o zaniechanie naruszeń, jest gotowe nabyć licencję na warunkach FRAND. Niemniej Komisja nie nałożyła grzywny na Motorolę z powodu braku orzecznictwa sądów UE dotyczącego legalności (zgodnie z art. 102 TFUE) ubiegania się o sądowy zakaz sprzedaży w odniesieniu do patentów koniecznych dla spełnienia normy oraz z powodu rozbieżności w orzecznictwie sądów krajowych, ale nakazała Motoroli odstąpienie od zachowania noszącego znamiona nadużycia.

4.1.5. W podobnej sprawie Komisja przyjęła zobowiązanie zaproponowane przez firmę Samsung, iż nie będzie się ona ubiegać w EOG o sądowe zakazy sprzedaży na podstawie patentów koniecznych dla spełnienia normy dotyczących smartfonów i tabletów, przeciwko przedsiębiorstwom, które zgodzą się na określone zasady ramowe udzielania licencji.

⁽²¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz.U. L 349 z 5.12.2014, s. 1).

⁽²²⁾ Zob. przypis 3.

4.1.6. Przytoczone sprawy pokazują, że równowaga między konkurencją, prawem patentowym i innowacją, a w ostatecznym rozrachunku celem zapewnienia konsumentowi możliwości zakupu technologii po rozsądnej cenie, przy możliwie najszerszym wyborze produktów interoperacyjnych, jest niełatwa do uzyskania.

4.1.7. EKES popiera wysiłki Komisji czynione w tym kierunku oraz wzywa Komisję, aby pamiętała o tym, że stosowanie zasad konkurencji ma na celu nie utrzymanie konkurencji jako takiej, a raczej konkurencji, na której skorzysta ostatecznie konsument.

4.1.8. EKES popiera pomysł uzupełnienia inwestycji prywatnych inwestycjami publicznymi w celu uniknięcia nierówności w dostępie do technologii cyfrowych na terenie UE, pod warunkiem że pomoc państwa nie utrudni inwestycji prywatnych. Oznaką potencjalnego zainteresowania Komisji tym tematem jest fakt, że „Wytyczne UE w sprawie stosowania reguł pomocy państwa w odniesieniu do szybkiej budowy/rozbudowy sieci szerokopasmowych”⁽²³⁾ były pierwszym dokumentem przyjętym ostatecznie w ramach modernizacji pomocy państwa.

4.1.9. EKES uważa jednak, że cel Komisji dotyczący zapewnienia do 2020 r. usług szybkiego internetu szerokopasmowego (30 Mbps) dla wszystkich Europejczyków oraz usług ultraszybkiego internetu szerokopasmowego (100 Mbps) dla 50 % Europejczyków, nie jest dość ambitny.

4.2. Rynki energii

4.2.1. Zapewnienie niezależności energetycznej Europy oraz wspieranie powstania zintegrowanego rynku energii mają zasadnicze znaczenie dla dostępu do energii, wyeliminowania wysp energetycznych oraz bezpieczeństwa dostaw. UE powinna przejawiać rzeczywistą wolę polityczną osiągnięcia tego celu, a także zachęcać do dywersyfikacji koszyka energetycznego, promując przy tym odnawialne źródła energii. Europejska unia energetyczna, o którą zabiega przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker⁽²⁴⁾, odegra z pewnością rolę zachęty politycznej.

4.2.2. Zdaniem EKES-u, należy wdrożyć szybko trzeci pakiet energetyczny, w szczególności ze względu na fakt, że przepisy mające zastosowanie do transgranicznego handlu energią są nadal rozdrobnione.

4.2.3. EKES podkreśla potrzebę bezzwłocznego wdrożenia reform strukturalnych niezbędnych do zniesienia barier dla inwestycji w infrastrukturę, a w szczególności tą o charakterze transgranicznym.

4.2.4. EKES nie ma wątpliwości, że promowanie reguł konkurencji przyczynia się do otwarcia krajowych rynków energetycznych, co udowadniają sprawy „Giełdy energii” i „OPCOM/Rumuńska giełda energii” wspomniane w sprawozdaniu Komisji⁽²⁵⁾, w których Komisja, w pierwszym przypadku, na podstawie art. 101 TFUE, nałożyła karę na dwie giełdy, które zgodziły się nie konkurować ze sobą i podzieliły między siebie terytorium, a w drugim, na podstawie art. 102 TFUE nałożyła karę na rumuńską giełdę energii elektrycznej OPCOM za dyskryminację podmiotów sprzedających energię elektryczną z innych państw członkowskich.

4.2.5. EKES ma natomiast wątpliwości co do twierdzenia, że chociaż ceny hurtowe energii elektrycznej spadły dzięki nasilonej konkurencji, to często nie prowadziło to do obniżenia ogólnego poziomu cen dla odbiorców końcowych⁽²⁶⁾.

4.2.6. EKES popiera w tym zakresie postępowania wyjaśniające wszczęte przez Komisję, na podstawie art. 102 TFUE, w sprawie nadużywania przez Gazprom swojej pozycji dominującej w sektorze dostaw gazu ziemnego w Europie Środkowej i Wschodniej⁽²⁷⁾.

⁽²³⁾ Dz.U. C 25 z 26.1.2013, s. 1.

⁽²⁴⁾ Jean-Claude Juncker, „Nowy początek dla Europy: Mój program na rzecz zatrudnienia, wzrostu, sprawiedliwości oraz zmian demokratycznych. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej”, przemówienie inauguracyjne wygłoszone podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, 15 lipca 2014 r.

⁽²⁵⁾ Sprawa AT.39952 Giełdy energii elektrycznej, decyzja Komisji z dnia 5 marca 2014 r., i sprawa AT.39984 OPCOM/Rumuńska giełda energii, decyzja Komisji z dnia 5 marca 2014 r.

⁽²⁶⁾ Komunikat Komisji „Ceny i koszty energii w Europie” z dnia 29 stycznia 2014 r.

⁽²⁷⁾ Sprawa AT.39816 Dostawa gazu ze złóż do Europy Środkowej i Wschodniej.

4.3. Usługi finansowo-bankowe

4.3.1. Rok 2014 był rokiem kontynuacji gruntowego przeglądu regulacji i nadzoru bankowego. Proponowane przepisy mają w szczególności na celu zwiększenie przejrzystości rynków finansowych.

4.3.2. Komisja zadbała również o to, aby instytucje finansowe objęte pomocą państwa zrestrukturyzowały się lub wycofały z rynku, oraz zwróciła szczególną uwagę na zagrożenia zakłócenia konkurencji między wspomnianymi instytucjami finansowymi⁽²⁸⁾.

4.3.3. EKES z zainteresowaniem śledził postępowania wyjaśniające wszczęte przez Komisję w sprawie antykonkurencyjnych praktyk handlowych oraz z zadowoleniem odnosi się do decyzji przyjętych przez Komisję i krajowe organy ds. konkurencji o karaniu opłat interchange.

4.3.4. EKES z zadowoleniem przyjął wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie MasterCard⁽²⁹⁾, potwierdzający analizę Komisji. Rzeczywiście, opłaty międzybankowe naliczane klientom przy płatnościach dokonywanych przy użyciu kart bankowych były coraz wyższe, liczne i niejasne.

4.3.5. Ponadto wspomniane praktyki handlowe stwarzały przeszkody dla wejścia na rynek płatności podmiotów gospodarczych innych niż banki i mogących zaoferować konsumentom inne elektroniczne środki płatnicze, mobilne i bezpieczne, na przykład za pośrednictwem smartfonów.

4.3.6. Szczególny charakter sprawy MasterCard wynikał również z tego, że mechanizm ustalania wielostronnych opłat interchange stanowił ograniczenie ze względu na skutek, a nie ze względu na przedmiot.

4.3.7. EKES wyraża zadowolenie, że zarówno Sąd, jak i Trybunał stwierdził, że wielostronne opłaty interchange nie były obiektywnie konieczne do funkcjonowania systemu płatniczego MasterCard.

4.4. Większe wsparcie dla MŚP

4.4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwagę, jaką poświęca się MŚP, odgrywającym kluczową rolę we wzroście gospodarczym oraz istotną rolę w realizacji celów strategii „Europa 2020”. Popiera decyzje Komisji dotyczące wspierania rozwiązań w zakresie finansowania ich działalności oraz dostosowywania przepisów do ich specyficznych potrzeb.

4.4.2. EKES docenia fakt, że tego rodzaju strategię objęły również przedstawiciele zawodów umysłowych, i uznaje decydującą rolę europejskich przedstawicieli wolnych zawodów we wzroście, gdyż w każdym sektorze wnoszą oni niezbędny wkład w postaci wiedzy koniecznej do rozwiązywania złożonych problemów obywateli i przedsiębiorstw. Zaleca ponadto, by Komisja kontynuowała i, jeżeli to możliwe, podwoiła wysiłki w tym kierunku.

4.4.3. Na przykład „Wytyczne Unii w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka”⁽³⁰⁾ mogłyby pozwolić państwom członkowskim na ułatwienie MŚP dostępu do finansowania na etapie ich powstawania. Ponadto wytyczne te zdają się być pomyślane w taki sposób, aby być bardziej dostosowane do realiów rynku.

4.4.4. EKES popiera ponadto działania Komisji przeciwko nadużyciom pozycji dominującej, które mogą przeszkadzać w powstawaniu i rozwoju MŚP i wpływać na ich działalność.

4.4.5. Zawiadomienie *de minimis* z 2014 r.⁽³¹⁾ przewiduje obszar bezpieczeństwa dla umów nie mających znaczącego wpływu na konkurencję, są one bowiem wprowadzane przez przedsiębiorstwa, które nie przekraczają pewnego progu udziału w rynku. Komisja opublikowała ponadto wytyczne dla MŚP. EKES uważa jednak, że pożądane byłyby działania informacyjne w terenie.

⁽²⁸⁾ Sprawa SA.38994 Program pomocy na rzecz płynności bułgarskich banków, decyzja Komisji z dnia 29 czerwca 2014 r.

⁽²⁹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 11 września 2014 r. w sprawie C-382/12 P. MasterCard Inc. i in./Komisja.

⁽³⁰⁾ Komunikat Komisji, „Wytyczne Unii w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka” (Dz.U. C 19 z 22.1.2014, s. 4).

⁽³¹⁾ Komunikat Komisji „Zawiadomienie w sprawie porozumień o mniejszym znaczeniu, które nie ograniczają odczuwalnie konkurencji na mocy art. 101 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zawiadomienie *de minimis*)” (Dz.U. C 291 z 30.8.2014, s. 1).

4.5. Wzmocnienie środków, którymi dysponują krajowe organy ds. konkurencji, oraz współpracy międzynarodowej

4.5.1. EKES docenia jakość współpracy między Komisją a krajowymi organami ds. konkurencji. Uważa, że zapewnia ona współdziałanie niezbędne do prawidłowego funkcjonowania rynku.

4.5.2. EKES popiera wszystkie środki konieczne do współpracy z krajowymi organami ds. konkurencji, co wymaga posiadania przez nie odpowiednich zasobów oraz niezależności.

4.5.3. EKES pochwała wysiłki Komisji zmierzające do ustanowienia prawdziwego europejskiego obszaru konkurencji, co zakłada harmonizację podstawowych przepisów prawa poszczególnych państw, ponieważ zabezpiecza to działalność gospodarczą w ramach jednolitego rynku.

4.5.4. Uważa również, że państwa członkowskie powinny dysponować pełnym arsenałem prawnym umożliwiającym przeprowadzanie niezbędnych kontroli oraz nakładanie skutecznych i proporcjonalnych kar.

4.5.5. Należy także upowszechnić we wszystkich państwach członkowskich programy łagodzenia kar, które sprawdziły się w polityce antymonopolowej.

4.5.6. Należy utrzymywać wielostronną współpracę z OECD, Międzynarodową Siecią Konkurencji i UNCTAD, a Komisja powinna starać się odgrywać w niej wiodącą rolę.

4.5.7. Wreszcie, EKES podkreśla, że pomoc techniczna powinna odgrywać większą rolę przy rozmowach akcesyjnych z krajami kandydującymi.

Bruksela, dnia 9 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania”

(COM(2015) 302 final)

(2016/C 071/07)

Sprawozdawca: Petru Sorin DANDEA

Współsprawozdawca: Paulo BARROS VALE

Dnia 6 lipca 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania”

(COM(2015) 302 final).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 26 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 9 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 169 do 15 (8 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zwalczanie agresywnego planowania podatkowego jest w ostatnich latach jedną z największych trosk państw członkowskich i Komisji Europejskiej. Przedstawiony przez Komisję Europejską plan działania na rzecz wprowadzenia sprawiedliwego i skutecznego systemu opodatkowania przedsiębiorstw stanowi ważny krok na drodze do ograniczenia tego negatywnego zjawiska. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie tego planu oraz wyraża swoje poparcie dla Komisji w walce z tym zjawiskiem, które powoduje erozję bazy podatkowej w państwach członkowskich i zachęca do nieuczciwej konkurencji.

1.2. Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi deklaracjami⁽¹⁾, EKES popiera wprowadzenie obowiązkowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) dla spółek prowadzących działalność transgraniczną. Fakultatywny charakter CCCTB osłabiłby skuteczność tego środka z uwagi na fakt, że przedsiębiorstwa przenoszące zyski w celu obniżenia podatków odmówiłyby jej przyjęcia.

1.3. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie rozważyły rozszerzenie w przyszłości obowiązkowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych na wszystkie przedsiębiorstwa, aby uniknąć współistnienia dwóch różnych systemów podatkowych. Zanim system CCCTB zostanie rozszerzony na wszystkie przedsiębiorstwa, należy przeprowadzić dogłębną ocenę skutków, w szczególności w odniesieniu do wpływu tego systemu na działające lokalnie mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa.

1.4. EKES zaleca Komisji, by podczas opracowywania projektu zwróciła uwagę na jasność definicji i pojęć z zakresu wspólnej podstawy. Od zrozumiałości tych definicji zależy bowiem jakość procesu transpozycji i uniknięcie znacznych różnic w tym względzie między państwami członkowskimi, które mogłyby znacząco ograniczyć skuteczność tego aktu regulacyjnego.

1.5. EKES uważa, że mechanizm transgranicznego kompensowania strat, który Komisja ma zamiar wprowadzić do czasu przyjęcia programu konsolidacji, nie powinien wpływać na prawo państw członkowskich do opodatkowania dochodów z działalności wykonywanej na ich terytorium.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie przez Komisję w załączniku do omawianego komunikatu wykazu jurysdykcji niechętnych do współpracy w kwestiach podatkowych. Ponadto Komitet ponawia swoją propozycję przedstawioną już we wcześniejszych opiniach, by przepisy UE przewidywały sankcje dla przedsiębiorstw, które kontynuują prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem rajów podatkowych i które w ten sposób unikają płacenia podatków w ramach systemów opodatkowania obowiązujących w państwach członkowskich, w których prowadzą działalność.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie koordynowania systemów podatków bezpośrednich (Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 113), opinia EKES-u w sprawie stworzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw w UE (Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 48).

1.7. EKES zaleca, by po przyjęciu dyrektywy w sprawie CCCTB i wprowadzeniu mechanizmu konsolidacji Komisja przeprowadziła ocenę skutków nowych przepisów. Komitet proponuje – w razie gdyby ocena ta wykazała, że przenoszenie zysków do państw członkowskich o niższych stawkach podatkowych nie uległo zmniejszeniu – by przyjęto dodatkowo odpowiednie środki prawne.

1.8. EKES zaleca Komisji, by w ramach przeglądu mandatu platformy na rzecz dobrego zarządzania w dziedzinie opodatkowania rozważyła uwzględnienie w jej składzie przedstawicieli europejskich partnerów społecznych. Mogliby oni wnieść istotny wkład w prace platformy.

2. Wniosek Komisji

2.1. W dniu 17 czerwca 2015 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat ⁽²⁾, w którym przedstawiono plan działania dotyczący wprowadzenia sprawiedliwego i skutecznego systemu opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. Powstał on w następstwie pakietu dotyczącego przejrzystości podatkowej przedstawionego przez Komisję Europejską w marcu, który obejmował również projekt dyrektywy w sprawie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego.

2.2. Plan zawiera następujące cztery cele, ukierunkowane na propagowanie nowego podejścia do opodatkowania przedsiębiorstw w UE: przywrócenie związku między opodatkowaniem a faktycznym miejscem prowadzenia działalności gospodarczej; zapewnienie państwom członkowskim możliwości prawidłowej wyceny wartości działalności przedsiębiorstw; utworzenie konkurencyjnego i sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu środowiska opodatkowania przedsiębiorstw w UE; oraz ochrona jednolitego rynku i zapewnienie zdecydowanego podejścia UE do zewnętrznych kwestii podatku od przedsiębiorstw, w tym środków służących wdrożeniu projektu OECD w dziedzinie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS).

2.3. Wspomniany plan działania obejmuje szereg środków mających na celu łatwiejsze osiągnięcie celów dotyczących: wprowadzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB); zapewnienia efektywnego opodatkowania w miejscu generowania zysków; opracowania dodatkowych środków na rzecz lepszego otoczenia podatkowego dla przedsiębiorstw; poczynienia dalszych postępów w obszarze przejrzystości podatkowej oraz skutecznego wykorzystania europejskich instrumentów służących koordynacji w obszarze podatków.

2.4. Komisja zamierza zająć się również problemem zachęt podatkowych przyznawanych przez państwa członkowskie za patenty. Pragnie ona zapewnić, że te bardziej korzystne systemy podatkowe nie spowodują zakłóceń na rynku wewnętrznym oraz będzie doradzać państwom członkowskim w kwestii nowego podejścia. Jeżeli Komisja uzna, że nie stosują one systematycznie nowego podejścia, to opracuje wtedy wiążące środki ustawodawcze.

2.5. Komisja nadal współpracuje z innymi partnerami międzynarodowymi oraz podkreśla znaczenie wdrożenia planu działania OECD w sprawie BEPS. Powinien on umożliwić stworzenie równych warunków konkurencji w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw wielonarodowych, także w krajach rozwijających się.

3. Uwagi ogólne

3.1. Plan Komisji ma na celu zwalczanie niekorzystnego zjawiska przenoszenia zysków praktykowanego przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transnarodową, które przenoszą zyski do państw lub jednostek terytorialnych o bardzo niskich lub nieistniejących stawkach podatkowych. Powoduje to erozję baz podatkowych państw członkowskich i wpływa na podnoszenie przez te państwa innych podatków lub opłat, co oznacza większe obciążenia podatkowe dla dobrych podatników, zarówno osób fizycznych, jak i małych i średnich przedsiębiorstw. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie tego planu działania oraz wyraża swoje poparcie dla Komisji w walce z tym zjawiskiem.

3.2. Najważniejszą propozycją Komisji przedstawioną w tym planie jest ustanowienie obowiązkowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB). W swoim wniosku dotyczącym dyrektywy przedstawionym w 2011 r. Komisja proponowała, aby CCCTB miała dobrowolny charakter. EKES przedstawił w tamtym okresie opinię zawierającą szereg istotnych propozycji dotyczących CCCTB ⁽³⁾, za którymi nadal się opowiada.

⁽²⁾ Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania, COM(2015) 302 final.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 63).

3.3. Zdaniem Komisji CCCTB powinna być obowiązkowa, ponieważ przedsiębiorstwa wielonarodowe stosujące agresywne planowanie podatkowe nie zastosują się do niej, jeżeli będzie dobrowolna. EKES zgadza się z obowiązkowym charakterem CCCTB i zaleca Komisji, by przeanalizowała możliwość jej obowiązkowego stosowania w przyszłości do wszystkich przedsiębiorstw, by uniknąć sytuacji, w której państwa członkowskie stosowałyby dwie różne bazy opodatkowania.

3.4. Na podstawie wyników konsultacji z państwami członkowskimi Komisja proponuje najpierw utworzenie wspólnej bazy, której konsolidacja miałaby miejsce na kolejnym etapie. Zważywszy, że agresywne planowanie podatkowe poważnie szkodzi konkurencji na całym jednolitym rynku i prowadzi do utraty znacznej części dochodów przez państwa członkowskie, Komitet zaleca przyspieszenie harmonogramu wdrożenia.

3.5. Wniosek dotyczący dyrektywy powinien zostać przedstawiony w przyszłym roku. EKES zaleca Komisji, by podczas opracowywania projektu dyrektywy zwróciła uwagę na jasność definicji i pojęć z zakresu wspólnej podstawy. Od zrozumiałości tych definicji zależy bowiem jakość procesu transpozycji i uniknięcie znacznych różnic w tym względzie między państwami członkowskimi, które mogłyby znacząco ograniczyć skuteczność tego aktu regulacyjnego.

3.6. Komisja proponuje, by do momentu konsolidacji na późniejszym etapie projekt dyrektywy przewidywał mechanizm transgranicznej kompensacji strat. Z uwagi na to, że konsolidacja stanowi główną korzyść gospodarczą związaną z CCCTB, byłoby lepiej, gdyby wprowadzono ją od początku. Niemniej EEKS popiera zaproponowany mechanizm ze względu na trudności związane z osiągnięciem politycznego porozumienia w tej sprawie. Uwzględniając apele Parlamentu Europejskiego, a także państw członkowskich, na rzecz opodatkowania dochodów w miejscu, w którym zostały uzyskane, EKES uważa, że ów mechanizm kompensacyjny nie powinien nadmiernie naruszać prawa państwa członkowskiego do opodatkowania dochodów z działalności wykonywanej na jego terytorium.

3.7. Z analiz przeprowadzonych przez Komisję wynika, że zachodzą sytuacje, w których przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną przenoszą uzyskane zyski do państw członkowskich o niższej stawce opodatkowania. Zjawisku temu sprzyjają obowiązujące przepisy dotyczące przedsiębiorstw⁽⁴⁾. EKES uważa, że jeśli te stosowane przez przedsiębiorstwa praktyki będą nadal utrzymywać się na całym jednolitym rynku po wprowadzeniu konsolidacji, to należy przyjąć dodatkowo odpowiednie środki prawne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Agresywne planowanie podatkowe stosowane przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną generuje roczne straty w budżetach państw członkowskich w wysokości setek miliardów euro. EKES popiera wdrożenie CCCTB i uważa, że powinna ona stać się ogólną normą systemu opodatkowania zysków w UE. Pozwoliłoby to na uproszczenie systemu opodatkowania przedsiębiorstw i pozwoliło uniknąć sytuacji, w której państwa członkowskie musiałyby stosować CCCTB w odniesieniu do przedsiębiorstw o działalności transgranicznej oraz inny system podatkowy w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorstw.

4.2. EKES zaleca, by po przyjęciu dyrektywy w sprawie CCCTB i wprowadzeniu mechanizmu konsolidacji Komisja przeprowadziła ocenę skutków nowych przepisów. Komitet proponuje – w razie gdyby ocena ta wykazała, że przenoszenie zysków do państw członkowskich o niższych stawkach podatkowych nie uległo zmniejszeniu – by przyjęto dodatkowo odpowiednie środki prawne, które zniechęciłyby przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną do przenoszenia zysków do państw członkowskich o niższych stawkach podatkowych.

4.3. Komisja proponuje ulepszenie uregulowań prawnych dotyczących pojęcia „stałego miejsca prowadzenia działalności” przedsiębiorstw. Zdaniem EKES-u jedynie opodatkowanie zysków uzyskanych w wyniku działalności prowadzonej na terytorium danego państwa członkowskiego może wykluczyć możliwość powstania sytuacji, w której w określonych okolicznościach przedsiębiorstwa unikałyby w sztuczny sposób opodatkowania. Przyjęcie planu działania OECD w sprawie BEPS mogłoby znacząco ograniczyć sytuacje, w których przedsiębiorstwa unikałyby płacenia podatku od osób prawnych powołując się na obowiązujące prawodawstwo UE.

⁽⁴⁾ Dyrektywa w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych (dyrektywa Rady 2011/96/UE z dnia 30 listopada 2011 r.) oraz dyrektywa dotycząca opodatkowania odsetek i należności licencyjnych (dyrektywa 2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r.).

4.4. Konsolidacja jest operacją, w ramach której zyski i straty spółki mogłyby kumulować się na całym obszarze UE. EKES uważa, że przyjęcie konsolidacji byłoby najważniejszym atutem CCCTB w zwalczaniu złożonych operacji związanych z cenami transferowymi, stosowanymi przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną w UE w celu uiszczania niższych podatków. Niemniej EKES zaleca Komisji, by uwzględniła kwestię ochrony prawa każdego państwa członkowskiego do opodatkowania dochodów z działalności prowadzonej na jego terytorium.

4.5. Komunikat Komisji zawiera załącznik z wykazem państw i terytoriów niechętnych współpracy w sprawach podatkowych. EKES uważa, że to dopiero pierwszy krok w kierunku zwalczania systemów podatkowych niechętnie nastawionych do współpracy, zwanych powszechnie rajami podatkowymi. Ponadto Komitet ponawia swoją propozycję przedstawioną we wcześniejszych opiniach⁽⁵⁾, by przepisy UE przewidywały sankcje dla przedsiębiorstw kontynuujących prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem rajów podatkowych i unikających w ten sposób płacenia podatków w państwach członkowskich, w których prowadzą działalność.

4.6. Komisja uznaje istotną rolę odegraną przez różne grupy, które zapewniły współpracę z państwami członkowskimi w dziedzinie opodatkowania. Chodzi tu w szczególności o Grupę ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) i o platformę na rzecz dobrego zarządzania w dziedzinie opodatkowania. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie rozważyły możliwość włączenia przepisów kodeksu do prawodawstwa europejskiego, które stałyby się w ten sposób wiążące.

4.7. Komitet zaleca Komisji, by w ramach przeglądu mandatu platformy na rzecz dobrego zarządzania w dziedzinie opodatkowania przedłużyła go na okres po 2016 roku, a ponadto by rozważyła uwzględnienie w jej składzie przedstawicieli europejskich partnerów społecznych, którzy mogą wnieść istotny wkład w prace platformy.

4.8. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie nadal działały na rzecz uproszczenia i ujednolicenia obowiązujących ram prawnych, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Doprowadziłoby to do pobudzenia inwestycji na poziomie europejskim i stworzyło niezbędne podstawy trwałego wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.

Bruksela, dnia 9 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie planu działania zakładającego poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania (Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 34), opinia EKES-u z inicjatyw własnej w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program w zakresie migracji”

[COM(2015) 240 final]

(2016/C 071/08)

Sprawozdawca: Stefano MALLIA

Współsprawozdawca: Cristian PÎRVULESCU

Dnia 10 czerwca 2015 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 „Europejski program w zakresie migracji”

[COM(2015) 240 final].

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 19 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 10 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 10 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje „Europejski program w zakresie migracji” opracowany przez Komisję, ponieważ jego zdaniem odzwierciedla on nowe spojrzenie na potrzebę podjęcia problemu migracji na szczeblu europejskim oraz zachęca państwa członkowskie do wspólnego wspierania wdrożenia programu.

1.2. Niecierpiącym zwłoki wyzwaniem dla UE jest przejęcie kontroli nad obecną chaotyczną sytuacją oraz zapewnienie należytego traktowania osób ubiegających się o azyl. EKES popiera natychmiastowe utworzenie „hotspotów” (punktów szybkiej rejestracji migrantów) w celu udzielenia pomocy krajom zmagającym się z masowym napływem migrantów oraz nalega, by zapewnić im konieczne zasoby i wsparcie.

1.3. EKES jest zdania, że w związku z aktualną sytuacją UE musi ustanowić prawdziwie wspólny europejski system azylowy oparty na zharmonizowanych procedurach obowiązujących w całej UE. Obejmuje to jednolity status w zakresie azylu oraz wzajemne uznawanie decyzji azylowych, wspólną odpowiedzialność oraz wspólne starania w zakresie relokacji i przesiedlenia, a także zmienione rozporządzenie dublińskie. Potrzeba bardziej solidarnych i odporniejszych systemów podziału obciążeń, w szczególności trwałego, sprawiedliwego i obowiązkowego klucza podziału osób ubiegających się o ochronę między wszystkie kraje UE. Ponadto należy poszukiwać długoterminowych rozwiązań na wypadek, gdyby masowa migracja utrzymywała się lub wystąpiła ponownie w przyszłości.

1.4. Ludność Europy starzeje się i brakuje w niej osób z określonymi umiejętnościami, a te problemy można rozwiązać dzięki migracji. Niemniej w UE należy wprowadzić efektywniejszą politykę imigracyjną. UE powinna opracować kompleksową politykę legalnej migracji ukierunkowaną na przyjmowanie imigrantów, gwarantującą przejrzystość, przewidywalność i sprawiedliwość. Jednocześnie trzeba uznać, że imigracja nie jest jedynym sposobem radzenia sobie z niedoborami siły roboczej na rynku pracy i wyzwaniami demograficznymi, a także iż państwa członkowskie mogą rozważyć inne, bardziej stosowne rozwiązania.

1.5. Integracja migrantów i uchodźców to bardzo istotne wyzwanie, z którym UE i państwa członkowskie muszą się zmierzyć poprzez stworzenie solidnych systemów integracyjnych. EKES uważa, że koszt braku integracji znacząco przewyższa koszt integracji. Biorąc pod uwagę swoje wieloletnie zaangażowanie na rzecz Europejskiego Forum Integracji/Migracji, EKES jest przekonany, że integracja musi być procesem dwukierunkowym, w ramach którego partnerzy społeczni, lokalne władze i społeczeństwo obywatelskie odgrywają kluczową rolę. Priorytet należy nadać dostępowi do rynku pracy, a dokładniej uznawaniu kwalifikacji oraz szkoleniu zawodowemu i językowemu. Szczególną uwagę należy poświęcić integracji kobiet.

1.6. UE musi chronić swoje zewnętrzne granice. Biorąc pod uwagę złożoność obecnej sytuacji, należy podejmować działania raczej na szczeblu europejskim niż krajowym, co może oznaczać dzielenie się niektórymi krajowymi kompetencjami w tym obszarze.

1.7. Polityka zewnętrzna UE musi zostać usprawniona w każdym obszarze i powinna koncentrować się na pomocy krajom pochodzenia imigrantów w osiągnięciu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa ludzi, stabilizacji i dobrobytu. EKES ma pełną świadomość, że jest to długoterminowy cel nacechowany olbrzymimi trudnościami.

1.8. Konieczne jest urzeczywistnienie współpracy w dziedzinie readmisji w celu zapewnienia efektywnego wdrożenia dyrektywy powrotowej we właściwym czasie.

1.9. Społeczeństwo obywatelskie odgrywa istotną rolę w przezwyciężaniu kryzysu migracyjnego, na przykład poprzez fakt, że stanowi pierwszy kontakt dla migrantów po ich przybyciu i organizuje dalsze działania służące integracji migrantów w społeczeństwie i na rynku pracy. Niezbędne są działania rządów, władz lokalnych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego na rzecz stworzenia kulturowego i społecznego konsensusu wśród europejskich narodów w odniesieniu do tego, że inwestowanie w integrowanie imigrantów ze społeczeństwem i rynkiem pracy jest ważne i korzystne.

1.10. EKES wzywa zatem UE i państwa członkowskie do zwiększenia finansowania i materialnego wsparcia dla krajowych organizacji pozarządowych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.11. Konieczne jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych poprzez wspólne wysiłki całej wspólnoty państw. Należy przy tym jasno stwierdzić, że wydatki państw członkowskich na przyjmowanie i integrację osób ubiegających się o azyl i uchodźców nie mają stałego lub strukturalnego charakteru, w związku z czym nie należy ich uwzględniać w obliczeniach strukturalnego deficytu budżetowego. Pozyskiwanie niezbędnych środków nie może odbywać się kosztem istniejących środków na cele społeczne w UE. Podważyłoby to akceptację ze strony części ludności.

2. Komunikat Komisji i najnowsze wydarzenia

2.1. Dnia 13 maja 2015 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat pt. „Europejski program w zakresie migracji”. W okresie od czerwca do października komunikat ten oraz wynikające z niego wnioski wykonawcze były następnie przedmiotem dyskusji różnych gremiów Rady. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji i uważa, że jest on kompleksowy, a jednocześnie skupiono się w nim na kluczowych kwestiach.

2.2. Trwa wdrażanie inicjatyw zaproponowanych w programie i większość państw członkowskich stopniowo zaczyna zdawać sobie sprawę z tego, że do skutecznego stawienia czoła wyzwaniu stwarzanemu przez migrację doprowadzą jedynie zbiorowe przedsięwzięcia oparte na zasadzie solidarności i współodpowiedzialności. Skuteczne działania wymagają zaangażowania większych zasobów z budżetu UE, a także zwiększonego wkładu państw członkowskich. Należy przy tym jasno stwierdzić, że wydatki państw członkowskich na przyjmowanie i integrację osób ubiegających się o azyl i uchodźców nie mają stałego lub strukturalnego charakteru, w związku z czym nie należy ich uwzględniać w obliczeniach strukturalnego deficytu budżetowego.

2.3. Jeśli chodzi o finansowanie, UE potroiła zasoby i środki przeznaczone na wspólne operacje agencji Frontex: Posejdon i Tryton. Oprócz tego kilka państw członkowskich udostępniło swoje statki i samoloty. Komisja Europejska przydzieliła również 1,8 mld EUR z budżetu UE na utworzenie nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz stabilizacji oraz eliminowania przyczyn nieuregulowanej migracji w Afryce, przekazała 60 mln EUR na doraźną pomoc dla państw członkowskich pierwszej linii, zaproponowała wyasygnowanie 50 mln EUR na program przesiedleń i odblokowała 30 mln EUR na regionalny program rozwoju i ochrony.

2.4. Przywódcy UE zobowiązali się do zwiększenia nakładów na Frontex, Europol i EASO w celu wzmocnienia zewnętrznych granic UE, ze szczególnym uwzględnieniem „hotspotów”, co ma zapewnić identyfikowanie, rejestrowanie i pobieranie odcisków palców od migrantów. Niemniej wsparcie finansowe UE jest konieczne w celu zagwarantowania, by „hotspoty” działały efektywnie i by udało się osiągnąć cel, w jakim je stworzono.

2.5. Na posiedzeniach Rady w lipcu i wrześniu osiągnięto porozumienie w sprawie relokacji 160 000 migrantów z Grecji i Włoch oraz przesiedlenia kolejnych 22 000 osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. Pomyślne wdrożenie tych decyzji, przy czym proces ten dopiero się rozpoczął, ma kluczowe znaczenie dla powodzenia jakiegokolwiek przyszłej polityki migracyjnej UE.

2.6. W dniu 23 września 2015 r. Komisja Europejska przyjęła 40 decyzji o naruszeniu przepisów przez kilka państw członkowskich, które nie wdrożyły prawodawstwa ustanawiającego wspólny europejski system azylowy. EKES przyjmuje tę decyzję z zadowoleniem, ale jest bardzo zaniepokojony faktem, że Komisja musiała posłużyć się tym mechanizmem, aby przekonać państwa członkowskie do należytego wdrożenia prawa UE w tej kluczowej kwestii.

2.7. Pewne decyzje na arenie międzynarodowej mogą potencjalnie prowadzić do poprawy sytuacji ogólnej. Chodzi o zwiększenie zasobów budżetowych w celu zapewnienia uchodźcom natychmiastowego wsparcia, rozszerzenie dialogu i współpracy z państwami nieczłonkowskimi, takimi jak Liban, Jordania i Turcja oraz krajami kandydującymi Bałkanów Zachodnich, jak również zintensyfikowanie pomocy humanitarnej w 2016 r. i ustanowienie nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz Afryki. Pozyskiwanie niezbędnych środków nie może odbywać się kosztem istniejących środków na cele społeczne w UE. Podważyłoby to akceptację ze strony części ludności. EKES z zadowoleniem przyjmuje poparcie przez Radę Europejską wspólnego planu działania z Turcją w dniu 23 września 2015 r. jako części kompleksowego programu współpracy opartego na wspólnej odpowiedzialności, wspólnych zobowiązaniach i realizacji.

3. Przewycięzanie kryzysu

3.1. Natychmiastowe działanie

3.1.1. Koncepcja inteligentnych granic, od dawna oczekiwana, jest przyjmowana z zadowoleniem. Głównym wyzwaniem związanym z silniejszymi, inteligentnymi granicami jest zadbanie o to, aby prawa człowieka migrantów nie były łamane. Ponadto nie powinno się podważać zasady *non-refoulement*, nawet jeśli może się to okazać wyzwaniem, ponieważ rozróżnienie między uchodźcą a osobą migrującą z przyczyn ekonomicznych nie zawsze jest wyraźne i proste. W ramach inteligentnych granic należy w pełni respektować podstawowe prawa i wolności.

3.1.2. Układ z Schengen jest jednym z filarów UE i ma więcej niż tylko symboliczne znaczenie dla integracji europejskiej. Jest jednym z najbardziej odczuwalnych praw, którymi cieszą się obywatele europejscy, ponieważ umożliwia rzeczywiste korzystanie z tego, czym jest Europa bez granic. EKES pragnie, aby normalne funkcjonowanie systemu Schengen zostało jak najszybciej przywrócone, i zdecydowanie apeluje o podjęcie przez państwa członkowskie wszelkich możliwych kroków, które zapobiegą trwałemu rozpadowi tego systemu.

3.1.3. Do tej pory osiągnięto porozumienie o relokacji 160 000 uchodźców w UE. Szybka realizacja tego porozumienia pozwoliłaby na zebranie wielu cennych doświadczeń, pozwalających na wypracowanie długoterminowych rozwiązań na wypadek, gdyby masowe przepływy osób utrzymywały się lub wystąpiły ponownie w przyszłości. EKES uważa, że należy przyjąć bardziej ambitne podejście. Globalne masowe przepływy osób nie zmniejszą się przez wiele najbliższych lat.

3.1.4. W interesie wszystkich państw członkowskich leży wdrożenie solidarnego i solidnego systemu rozwiązań na wypadek, gdyby masowa migracja miała utrzymywać się w przyszłości. Natychmiastowe środki muszą stanowić trwałe, sprawiedliwe i obowiązkowy system podziału obciążeń, przy czym osoby ubiegające się o ochronę powinny być rozdzielane pomiędzy wszystkie kraje UE. Musi on opierać się na stałym kluczu podziału na podstawie szeregu czynników, takich jak wielkość gospodarki i terytorium danego kraju, PKB, liczba ofert pracy i niedobór specjalistów, istnienie społeczności i mniejszości o tej samej przynależności narodowej lub etnicznej w kraju przyjmującym. Taki klucz podziału powinien być okresowo poddawany przeglądowi. Preferencje osoby ubiegającej się o azyl powinny również być brane pod uwagę, jeżeli wiążą się z kwestiami, które ułatwiłyby integrację (np. znajomość języka, posiadanie rodziny w danym kraju itp.). Należy mieć nadzieję, że w ten sposób zakończą się nieprzerwane, toczące się w atmosferze braku zgody posiedzenia Rady, które szkodzą wizerunkowi Europy.

3.1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję aktywowania mechanizmu ochrony ludności oraz zmobilizowania zespołów wsparcia zarządzania migracją, jak również zespołów szybkiej interwencji na granicy w celu wspomoczenia państw członkowskich w przewycięzaniu sytuacji kryzysowych.

3.1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje również zwiększenie środków finansowych UE na rzecz agencji Frontex, EASO i Europolu w 2015 r. oraz zwiększenie o 600 mln EUR funduszy dla tych trzech agencji w 2016 r. w celu udzielenia pomocy najbardziej obciążonym państwom. Działania te muszą być uzupełnione o skuteczną politykę w zakresie powrotów. Obecnie tylko 38 % osób, w przypadku których nie stwierdzono potrzeby ochrony, zostało zawróconych do kraju pochodzenia.

3.1.7. Niezbędne jest ściślejsze powiązanie pomocy UE dla krajów rozwijających się z wewnętrznymi reformami, jak również wspieranie skutecznej współpracy w kwestiach migracji, w szczególności legalnej migracji (w tym tymczasowych przepływów i wiz) oraz polityki w zakresie powrotów. Jest jednak rzeczą ważną, aby państwa członkowskie UE honorowały swoje zobowiązanie do wyasygnowania 0,7 % dochodu narodowego brutto (DNB) na pomoc rozwojową.

3.1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję nasilenia działań dyplomatycznych w celu zaangażowania krajów pochodzenia i krajów tranzytu we współpracę w odpowiedzi na postawione wyzwanie. Pierwszym spotkaniem w ramach tych prac był szczyt poświęcony migracji, który odbył się w dniach 11–12 listopada 2015 r. w Valletcie.

3.1.9. Należy tu koniecznie podkreślić, że UE musi zarówno słuchać swoich partnerów, jak i z nimi rozmawiać, a przede wszystkim traktować ich właśnie jak partnerów. Ciągłe jest wiele nieporozumień i różnic spojrzenia między UE a jej partnerami w Afryce i na Bliskim Wschodzie, jeśli chodzi o cele, które mają być osiągnięte, oraz środki, których należy użyć.

3.1.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje deklarację UE w zakresie kontynuowania bliższej współpracy z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak UNHCR, UNDP, IOM i Czerwony Krzyż. Niemniej zauważa, że wiele państw członkowskich UE nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, czego przykładem może być mizerny poziom wsparcia na rzecz Światowego Programu Żywnościowego.

3.1.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje również propozycję Komisji w zakresie zwiększenia pomocy humanitarnej o 300 mln EUR w 2016 r. w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb uchodźców.

3.1.12. EKES popiera zasadę wzajemnego uznawania decyzji o udzieleniu azylu. Zgodnie z art. 78 TFUE, Unia powinna opracować wspólną politykę w dziedzinie ochrony międzynarodowej, obejmującą „jednolity status [...] obowiązujący w całej Unii”. Jeśli taki status UE nie jest nadawany przez agencję UE, jedynym rozwiązaniem jest wzajemne uznawanie decyzji krajowych.

3.1.13. EKES w pełni popiera podjęte przez Komisję zobowiązanie do przedłożenia propozycji w sprawie reformy rozporządzenia dublińskiego do marca 2016 r. Popiera również zobowiązanie Komisji do przedstawienia w tym samym czasie nowego pakietu dotyczącego legalnej migracji, w tym zmienionej dyrektywy w sprawie niebieskiej karty.

3.1.14. Ochrona granic zewnętrznych powinna być wspólnym przedsięwzięciem UE, w ramach którego państwa członkowskie łączyłyby zasoby fizyczne i intelektualne.

3.1.15. EKES w pełni popiera natychmiastowe utworzenie „hotspotów”. Niemniej muszą być one w pełni obsadzone i należy zapewnić im wszelkie niezbędne zasoby, aby mogły efektywnie funkcjonować. W krajach takich jak Włochy i Grecja, do których każdego dnia docierają tysiące migrantów, tylko połączenie znaczących środków finansowych i fizycznych może zapobiec całkowitemu chaosowi.

3.1.16. EKES podziela poważne zaniepokojenie UNHCR procesem rejestracji i selekcji, który odbywa się w „hotspotach”, gdy tylko imigranci dotrą do granic UE.

3.2. Długoterminowe działanie

3.2.1. UE może ograniczyć przepływy migracyjne do rozsądnych rozmiarów tylko wtedy, gdy znacząco zaangażuje się w rozwiązywanie szeregu problemów dotyczących krajów pochodzenia. Długoterminowy cel osiągnięcia stabilizacji, pokoju i dobrobytu będzie wymagał bezprecedensowego działania, ze strony nie tylko Europy, lecz całej społeczności międzynarodowej. UE musi podejmować próby intensyfikowania działań międzynarodowych, szczególnie za pośrednictwem ONZ.

3.2.2. UE musi rozszerzyć swoją obecność instytucjonalną w kluczowych krajach pochodzenia i tranzytu poprzez stworzenie określonych ośrodków migracyjnych funkcjonujących jako tymczasowe lub stałe jednostki przetwarzające wnioski osób ubiegających się o azyl. Więcej uwagi i pomocy wymagają kraje takie jak Algieria, Maroko, Mali, Libia, Liban i Turcja.

3.2.3. EKES uważa, że jednym z głównych celów programu jest uruchomienie takiej polityki migracyjnej UE, która umożliwi legalną migrację, a jednocześnie będzie stymulować efektywną integrację migrantów. EKES oczekuje na pierwsze wnioski ustawodawcze i propozycje polityki w tych dziedzinach i jest gotowy do wsparcia Komisji Europejskiej w opracowywaniu tych dokumentów.

3.2.4. EKES zachęca państwa członkowskie do pełnego respektowania i aktywnego wdrażania konwencji genewskiej z 1951 r. i niepoddawania się presji, by ograniczyć poziom ochrony i usług zapewnianych uchodźcom.

3.2.5. EKES popiera wspólną politykę azylową opartą na uproszczonych, wspólnych procedurach. Taka polityka musi być również oparta na wspólnej definicji statusu uchodźcy oraz praw związanych z tym statusem w celu uniknięcia sytuacji, w której uchodźcy będą wyszukiwać sobie państwo oferujące „najlepsze traktowanie”.

3.2.6. Należy dalej rozwijać system informacji o kraju pochodzenia. Wnioski o azyl od obywateli pochodzących z tego samego państwa i prawdopodobnie znajdujących się w podobnej sytuacji często zostają odmiennie rozpatrzone. Funkcjonujący system powinien być elastyczny i wystarczająco niezawodny, aby pozwalał na analizowanie i przetwarzanie informacji o wydarzeniach w krajach pochodzenia w czasie rzeczywistym. Należy stale zacieśniać współpracę między służbami bezpieczeństwa państw członkowskich, jako że są one istotnym źródłem informacji.

3.2.7. Należy nadać większy priorytet organizowaniu legalnej migracji i polityce wizowej, digitalizacji tego procesu, uznawaniu kwalifikacji i osiągnięciu mobilności edukacyjnej.

3.2.8. UE powinna być bardziej zaangażowana w zarządzanie powrotami oraz we wsparcie środków dotyczących reintegracji. Pilotażowy projekt związany z powrotami do Pakistanu i Bangladeszu ma niewielkie odniesienie do obecnej sytuacji kryzysowej. EKES zdecydowanie zaleca zaplanowanie i wdrożenie podobnych projektów, z odpowiednim finansowaniem oraz wsparciem instytucjonalnym.

3.2.9. Zacieśnienie kontroli granicznych w krajach tranzytu, zintensyfikowanie patroli morskich oraz niszczenie statków przemytniczych może być pomocne, nie są to jednak jedyne zrównoważone sposoby umożliwiające przezwyciężenie problemu. UE obrała właściwą drogę, jeśli chodzi o wszechstronne podejście pozwalające na lepsze wykorzystanie różnorodnych instrumentów oraz znaczących zasobów.

3.3. Społeczeństwo obywatelskie

3.3.1. Społeczeństwo obywatelskie odgrywa istotną rolę w przezwyciężaniu kryzysu migracyjnego. Jego podmioty mogą zapewnić niezbędną pomoc, stanowiąc konieczne pierwsze ogniwo reakcji na przybycie migrantów. Społeczeństwo obywatelskie może jednak odegrać nawet większą rolę, jeśli chodzi o długoterminowe działania na rzecz integracji migrantów w społeczeństwie. Społeczeństwo obywatelskie może przyjąć podejście oparte na relacjach między konkretnymi ludźmi, które są tak ważne na wszystkich etapach przyjmowania i osiedlania uchodźców.

3.3.2. EKES pochwała solidarność wykazaną przez niektóre grupy społeczeństwa obywatelskiego oraz osoby prywatne, które ochotniczo pomagały ubiegającym się o azyl. Tej spontanicznej i pozytywnej reakcji brak jednak odpowiedniej skali, umożliwiającej skuteczne poradzenie sobie z postawionymi wyzwaniami. EKES wzywa państwa członkowskie UE, by uznały i doceniły rolę odgrywaną przez społeczeństwo obywatelskie, zwiększając swoją pomoc na rzecz krajowych organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego w celu zapewnienia lepiej zorganizowanej i skuteczniejszej reakcji. Na rządach państw członkowskich spoczywa specjalne zobowiązanie do identyfikowania na ich terytoriach grup społeczeństwa obywatelskiego oraz nawiązania z nimi kontaktów, a także do zintensyfikowania pomocy w celu zwiększenia ich potencjału.

3.3.3. EKES zaleca ponadto, by Komisja poczyniła starania o zapewnienie państwom członkowskim większych środków za pomocą umów o partnerstwie dotyczących funduszy strukturalnych, by skierować większe środki z funduszy EFS i EFRR na zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz działania integracyjne. Głównymi odbiorcami takich funduszy powinny być organizacje pozarządowe oraz organizacje działające w terenie. Powinny to być dodatkowe środki oprócz funduszy obecnie zapewnianych w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji.

3.3.4. EKES zwraca uwagę na Europejskie Forum Migracji, które zastąpiło Europejskie Forum Integracji utworzone w 2009 r. przez EKES i Komisję Europejską. Forum jest platformą dialogu między europejskimi instytucjami i społeczeństwem obywatelskim w obszarach imigracji, azylu i integracji migrantów.

4. Integracja w społeczeństwie i na rynku pracy

4.1. EKES uznaje za istotne i bardzo słuszne ustanowienie przejrzystego, przewidywalnego i sprawiedliwego systemu legalnej migracji na teren UE. Ludność Europy starzeje się, a tempo jej wzrostu wynosi około 0,2 % rocznie, czyli znacznie poniżej poziomu zastępowalności. Szacuje się, że do 2050 r. w Europie liczba osób w wieku produkcyjnym zmniejszy się o około 30 mln i, o ile nie zostaną bezzwłocznie podjęte jakiejkolwiek działania, wskaźnik obciążenia demograficznego będzie gwałtownie wzrastał w większości państw członkowskich UE, wydajność spadnie, przedsiębiorstwa będą zamykane, a koszty utrzymania usług, zwłaszcza na rzecz starzejącej się populacji, znacznie wzrosną.

4.2. Przez zbiorcze, zorganizowane działania oparte na solidarności UE może przekształcić obecną sytuację w szansę zmiany aktualnego trendu demograficznego oraz jego następstw społeczno-gospodarczych. Zintegrowanie migrantów z rynkiem pracy prowadzi do wzrostu gospodarczego i służy ich niezależności. Z drugiej strony rozwiązania z zakresu polityki, w których zaniedbuje się integrację, powodują przeniesienie ciężaru wspierania migrantów na infrastrukturę publiczną i mogą prowadzić do napięć społecznych o znacznych konsekwencjach.

4.3. EKES dostrzega fakt, że integracja jest ściśle zależna od integracji na rynku pracy. Niemniej istnieje kilka czynników związanych z wpływem imigracji na rynek pracy, które należy wyjaśnić. Obejmują one wpływ obecności imigrantów na poziom płac, dostępność miejsc pracy i presję na system budżetowy (związaną z opieką zdrowotną i szkolnictwem) oraz skutki wielokulturowości.

4.4. Komisja sporządziła już opinię rozpoznawczą⁽¹⁾, która była podstawą do przygotowania konferencji ministerialnej w Saragossie w 2010 r.⁽²⁾, kiedy to przyjęto ważną deklarację w sprawie integracji imigrantów na rynku pracy i wyzwań stojących przed organami europejskimi i krajowymi oraz partnerami społecznymi.

4.5. Badania wskazują, że ogólnie wkład migrantów na rzecz gospodarki jest większy niż czerpane przez nich korzyści, ich wpływ na system podatkowy jest minimalny, a przy tym wspomagają ograniczanie deficytu demograficznego w Europie oraz stymulują wzrost gospodarczy. Skutki migracji nie są jednak odczuwane w jednakowy sposób we wszystkich regionach Europy, trzeba więc uważnie oceniać je na poziomie lokalnym. Ponadto istnieje zauważalna różnica między zorganizowanym przyjazdem migrantów w rezultacie wdrażania polityki, a nagłym napływem tysięcy migrantów, dla których trudno zapewnić obsługę i którzy stwarzają poważne obciążenie dla struktur lokalnych, regionalnych i krajowych, jak miało to miejsce w minionych tygodniach.

4.6. Integracja migrantów na rynku pracy zależy od szeregu czynników, takich jak poziom bezrobocia w krajach przyjmujących, umiejętności migrantów, poziom tych umiejętności, przygotowanie językowe oraz odbyte formalne szkolenia przed wyjazdem, organizacje i struktury w krajach przyjmujących ułatwiające integrację imigrantów, w tym uchodźców, na rynku pracy. To właśnie w tych obszarach kluczową rolę odgrywa społeczeństwo obywatelskie.

4.7. Niemniej istnieją inne czynniki, które utrudniają szybką integrację, takie jak uznawanie kwalifikacji, przeszkody biurokratyczne, brak przejrzystości, błędne postrzeganie migrantów przez opinię publiczną, wykorzystywanie i trudności prawne wynikające z przestarzałych przepisów oraz niewdrożenie lub powolna transpozycja prawa UE.

4.8. Związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców mają do odegrania kluczową rolę w podejmowaniu wyzwania integracji imigrantów na rynku pracy. EKES zaleca, by partnerzy społeczni byli w pełni angażowani w tworzenie, rozwijanie oraz wdrażanie polityki integracji i powiązanych środków oraz w działania następcze na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim.

⁽¹⁾ Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 16.

⁽²⁾ <http://www.integrim.eu/wp-content/uploads/2012/12/Report-20101.pdf>, <https://www.uclm.es/bits/archivos/declaracionzaragoza.pdf>

4.9. Rząd, władze lokalne i regionalne oraz partnerzy społeczni muszą działać razem, aby osiągnąć konsensus społeczny w zakresie sposobów i środków włączania migrantów w gospodarkę i społeczeństwo, przede wszystkim w celu uniknięcia konfliktów między różnymi grupami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji.

4.10. Społeczeństwo obywatelskie odgrywa istotną rolę, pomagając migrantom w uzyskaniu dostępu do edukacji, szkoleń i miejsc pracy oraz zwalczając przejawy dyskryminacji w sektorze szkolnictwa, na rynku pracy i w społeczeństwie jako całości.

Bruksela, dnia 10 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca

(COM(2015) 450 final – 2015/0208/(COD))

(2016/C 071/09)

Sprawozdawca: Cristian PÎRVULESCU

Parlament Europejski, w dniu 16 września 2015 r., oraz Rada, w dniu 21 października 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca

(COM(2015) 450 final – 2015/0208 (COD)).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 6 (13 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Kryzys związany z uchodźcami w UE osiągnął punkt, w którym podawane są w wątpliwość fundamentalne zasady ochrony praw człowieka i demokracji. EKES jest przekonany, że mimo trudności należy przestrzegać tych zasad i właściwie je stosować.

1.2. EKES uważa, że można ograniczyć suwerenistyczne tendencje niektórych rządów i negatywne postrzeganie imigracji i uchodźców przez stale rosnącą liczbę obywateli, podejmując szeroko zakrojone konieczne działania na rzecz podtrzymywania podstawowych europejskich wartości i instytucjonalnych osiągnięć UE. W tych szczególnych okolicznościach potrzebujemy więcej Europy, więcej demokracji i więcej solidarności.

1.3. Przyczyną obecnego kryzysu związanego z uchodźcami, mimo iż można go było przewidzieć, był brak wspólnej polityki w dziedzinie azylu, której nie wypracowano na czas z powodu braku uzgodnionych działań politycznych w Europie. W tym kontekście EKES wzywa Radę Europejską, Komisję Europejską i Parlament Europejski do wdrożenia art. 67 ust. 2 oraz art. 78 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które określają warunki tworzenia przez UE rzeczywistej polityki azylowej.

1.4. EKES stale podkreśla potrzebę solidarności, odpowiedzialności i wspólnych działań, jak również istotność praw podstawowych.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane przez Komisję Europejską w celu koordynowania wspólnej reakcji na kryzys związany z uchodźcami, w tym spotkanie przywódców w sprawie przepływu uchodźców na szlaku zachodniobałkańskim.

1.6. Kryzysowy mechanizm relokacji stanowi konkretny przykład współpracy opartej na solidarności i odpowiedzialności. Jednakże EKES pragnie, aby mechanizm relokacji i inne podobne inicjatywy zostały potraktowane jako jeden z elementów ogólnej strategii, po to by zagwarantować spójność i wydajność. Potrzeba zwłaszcza solidarnych i odpornych systemów podziału obciążeń, w szczególności trwałego, sprawiedliwego i obowiązkowego klucza podziału osób ubiegających się o ochronę między wszystkie kraje UE.

1.7. Komisja Europejska i inne instytucje UE muszą aktywnie wspierać rządy państw członkowskich, tak by relokowanym osobom ubiegającym się o azyl zapewnić odpowiednie warunki i perspektywy integracji. W tym kontekście należy m.in. wyjaśnić, że wydatki ponoszone przez państwa członkowskie w związku z przyjmowaniem i integracją osób ubiegających się o azyl bądź uchodźców nie należą do wydatków trwałych ani strukturalnych i dlatego nie mogą być uwzględniane przy obliczaniu strukturalnego deficytu budżetowego.

2. Uwagi ogólne

2.1. Obecny kryzys związany z uchodźcami stanowi wyzwanie zarówno w sensie administracyjnym – jako że sama skala tego zjawiska jest niespotykana – jak i prawnym. UE znalazła się w sytuacji, w której poddawane są w wątpliwość fundamentalne zasady ochrony praw człowieka i demokracji. Gotowość państw członkowskich do pełnego wdrażania traktatów międzynarodowych napotyka na granice w obliczu zwiększonej mobilności międzynarodowej, będącej skutkiem globalizacji gospodarczej. EKES uważa, że można ograniczyć suwerenistyczne tendencje niektórych rządów i negatywne postrzeganie imigracji i uchodźców przez stale rosnącą liczbę obywateli, podejmując szeroko zakrojone konieczne działania na rzecz podtrzymywania podstawowych europejskich wartości i instytucjonalnych osiągnięć UE. W tych szczególnych okolicznościach potrzebujemy więcej Europy, więcej demokracji i więcej solidarności.

2.2. Europejski system azylowy znajduje się pod silną presją wynikającą z wielorakich sytuacji kryzysowych. Niektóre z nich mają swoje źródło w polityce międzynarodowej pierwszego dziesięciolecia XXI w., inne są niekorzystnym skutkiem kryzysu gospodarczego i finansowego. Te najbardziej niedawne, czyli tzw. „arabska wiosna”, niestabilność polityczna w Libii i wojna domowa w Syrii, doprowadziły bezpośrednio do znacznego wzrostu liczby uchodźców.

2.3. Czterdzieści siedem państw członkowskich Rady Europy zobowiązanych jest do stosowania przepisów o prawach człowieka zapewniających, że zgodnie z art. 3 ⁽¹⁾ europejskiej konwencji praw człowieka chronione są wszystkie prawa człowieka. Z kolei Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. przyznaje ochronę wyłącznie kategoriom osób określonym w art. 1, przy czym ochronę tę łatwiej utracić. Niemniej konwencja ta zawiera stwierdzenie, że osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej przysługuje zbiór praw. W niektórych państwach członkowskich, np. w Rumunii, postanowienia konstytucji dają pierwszeństwo traktatom międzynarodowym przed przepisami krajowymi. Artykuł 18 ⁽²⁾ Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który zyskał moc wiążącą zgodnie z art. 6 TFUE, określa prawa osób potrzebujących ochrony międzynarodowej.

2.4. System dubliński nieproporcjonalnie obciąża obowiązkiem rozpatrywania wniosków o azyl państwa położone na „pierwszej linii” (Malta, Włochy, Cypr, Grecja, Hiszpania oraz ostatnio Węgry). W tych okolicznościach dla niektórych państw członkowskich coraz trudniejsze staje się przestrzeganie w praktyce zasady *non-refoulement* oraz zasad określonych w europejskiej konwencji praw człowieka, Karcie praw podstawowych oraz dyrektywach z nich wynikających. EKES jest przekonany, że mimo trudności należy przestrzegać tych zasad i właściwie je stosować.

2.5. Artykuł 67 ust. 2 i art. 78 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określają warunki tworzenia przez UE rzeczywistej polityki azylowej. W świetle tych artykułów celem nie jest określanie zasad minimalnych, ale raczej stworzenie wspólnego systemu obejmującego jednolite procedury. Przyczyną obecnego kryzysu związanego z uchodźcami, mimo iż można go było przewidzieć, był brak wspólnej polityki w dziedzinie azylu, której nie wypracowano na czas z powodu braku uzgodnionych działań politycznych w Europie. W tym kontekście EKES wzywa Radę Europejską, Komisję Europejską i Parlament Europejski do wdrożenia tych artykułów.

⁽¹⁾ „Nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”. Do azylu i ochrony międzynarodowej odnosi się nie tylko art. 3. Wydalenie osób, które złożyły odrzucony następnie wniosek o azyl, może być problematyczne w związku z art. 2 (Prawo do życia), art. 5 (Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego), art. 6 (Prawo do rzetelnego procesu sądowego), art. 7 (Zakaz karania bez podstawy prawnej), art. 3 protokołu nr 4 (Zakaz wydalania obywateli) oraz art. 4 tego protokołu (Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców). Inne przywoływane artykuły: art. 8 (Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), art. 13 (Prawo do skutecznego środka odwoławczego), art. 16 (Ograniczenia działalności publicznej cudzoziemców).

⁽²⁾ Prawo do azylu gwarantują postanowienia konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. i protokołu do niej z dnia 31 stycznia 1967 r. dotyczącego statusu uchodźców, jak również postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

2.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane przez Komisję Europejską w celu koordynowania wspólnej reakcji na kryzys związany z uchodźcami, w tym spotkanie przywódców w sprawie przepływu uchodźców na szlaku zachodniobałkańskim. W spotkaniu udział wzięli szefowie państw i rządów krajów zarówno należących, jak i nienależących do UE. Miało ono na celu usprawnienie koordynacji działań w regionie w trzech obszarach: zapewniania schronienia, wspólnego zarządzania przepływem migrantów oraz zarządzania granicami⁽³⁾.

2.7. EKES wyraża nadzieję, że kryzysowy mechanizm relokacji pomoże UE, w oparciu o konsensus, przejść do systemu, który będzie wystarczająco solidny i elastyczny, aby sprostać wyzwaniom związanym z migracją w jej różnych formach.

2.8. EKES stale podkreśla potrzebę solidarności, odpowiedzialności i wspólnych działań, jak również istotność praw podstawowych. Komitet podkreśla również, że konieczne jest podjęcie poważnych wysiłków na rzecz ułatwienia integracji migrantów i uchodźców.

2.9. Kryzysowy mechanizm relokacji stanowi konkretny przykład współpracy opartej na solidarności i odpowiedzialności. Jednakże EKES pragnie, aby mechanizm ten i inne podobne inicjatywy zostały potraktowane jako jeden z elementów ogólnej strategii, po to by zagwarantować spójność i wydajność. Potrzeba zwłaszcza bardziej solidarnych i odporniejszych systemów podziału obciążeń, w szczególności trwałego, sprawiedliwego i obowiązkowego klucza podziału osób ubiegających się o ochronę między wszystkie kraje UE. Opracowany przez Komisję europejski program w dziedzinie migracji stanowi pozytywny krok w tym kierunku.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Każde z państw członkowskich niebiorących udziału w mechanizmie powinno wyjaśnić przyczyny tej decyzji. Jeśli przyczyny te mają charakter przede wszystkim finansowy lub wynikają z braku przygotowania do przyjęcia osób ubiegających się o azyl, należy przewidzieć pewne formy wsparcia finansowego udzielanego z wyprzedzeniem.

3.2. Wciąż niewystarczające jest wsparcie UE dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się kryzysem związanym z uchodźcami i integracją migrantów. Biurokratyczne przepisy i procedury ograniczają zdolność tych organizacji do skutecznego działania w terenie.

3.3. Aby móc stwierdzić, czy mamy do czynienia z kryzysem, KE będzie analizować, czy sytuacja jest na tyle poważna, że nawet państwo członkowskie dysponujące „dobrze przygotowanym systemem azylowym” nie jest w stanie sobie z nią poradzić. Jaka jest definicja takiego systemu? Jakie są kryteria pozwalające określić dany system azylowy jako „dobrze przygotowany”? We wniosku podano pewne kryteria, które KE mogłaby brać pod uwagę, ale są one elastyczne, a ich lista jest niewyczerpująca (określenie „między innymi”).

3.4. Wniosek nie jest wystarczająco szczegółowy, jeśli chodzi o dopasowanie preferencji państwa członkowskiego korzystającego z mechanizmu relokacji, państwa członkowskiego będącego celem relokacji oraz wnioskodawców. Niejasne jest, jak system ten będzie działał w praktyce.

3.5. Zaleca się zapewnienie wnioskodawcom dostępu do odpowiednich informacji i porad ze strony organów w państwie członkowskim korzystającym z mechanizmu relokacji oraz ze strony urzędników łącznikowych państwa członkowskiego będącego celem relokacji.

3.6. Nie jest jasne, w jaki sposób państwo członkowskie będące celem relokacji ma być zachęcane do właściwego przyjmowania wnioskodawców i prowadzenia ich integracji. Na gotowość wnioskodawcy, by być relokowanym do określonego kraju, wpływać będą: stan infrastruktury, dostępność usług, np. medycznych i edukacyjnych oraz przydzielane zasiłki. Komisja Europejska i inne instytucje UE muszą aktywnie wspierać rządy państw członkowskich, tak by relokowanym osobom ubiegającym się o azyl zapewnić odpowiednie warunki i perspektywy integracji.

3.7. Wniosek musi być bardziej szczegółowy w tym zakresie i zawierać opis procedury służącej ocenie i zachęcaniu do rozwoju infrastruktury i usług związanych z azylem we wszystkich państwach członkowskich.

3.8. System musi w pewnym stopniu uwzględniać preferencje osób ubiegających się o azyl dotyczące konkretnego państwa członkowskiego będącego celem relokacji. Preferencje te muszą być związane z wyraźnymi i możliwymi do wykazania możliwościami pomyślnej integracji (mieszkający w danym kraju członkowie rodziny, znajomość języka, uprzednie powiązania z tym krajem – np. studia lub działalność gospodarcza).

⁽³⁾ Zob. oświadczenie przywódców wydane po spotkaniu.

3.9. Jako czynnik, który należy brać pod uwagę przy relokowaniu danej osoby do danego państwa członkowskiego, wymienia się też „więzi kulturowe”. EKES jest zdania, że kryterium to nie powinno być stosowane do uzasadnienia odrzucenia wniosku o udzielenie azylu na podstawie wyznania wnioskodawcy.

3.10. Wniosek nie określa, w jaki sposób program będzie działał w odniesieniu do państw takich jak Serbia i była jugosłowiańska republika Macedonii, które mają wyraźne perspektywy przystąpienia do UE, a jednocześnie doświadczają dużego napływu migrantów i osób ubiegających się o azyl.

Bruksela, dnia 10 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych

[COM(2015) 337 final – 2015/0148 (COD)]

(2016/C 071/10)

Sprawozdawca: Antonello PEZZINI

Parlament Europejski, w dniu 7 września 2015 r., oraz Rada, w dniu 21 września 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia racjonalnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych

[COM(2015) 337 final – 2015/0148 (COD)].

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 18 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 9 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 1 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet jest przekonany, że zrównoważona reindustrializacja oraz konkurencyjny wzrost stwarzający możliwości nowego i lepszego zatrudnienia są kwestiami o zasadniczym znaczeniu dla Europy oraz że system handlu uprawnieniami do emisji CO₂ UE powinien stanowić w tym kontekście kluczowy instrument europejskiej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu oraz procesu dekarbonizacji gospodarki światowej.

1.2. Komitet uważa, że unijny system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS), jako instrument służący zmniejszeniu emisji UE związanych z energią, musi być źródłem sygnałów cenowych dotyczących emisji dwutlenku węgla, lecz musi również pozytywnie wpływać na zrównoważone inwestycje w nowe technologie niskoemisyjne.

1.3. Według EKES-u należy zwiększyć stabilność i elastyczność rynku emisji, a także jego otwartość na wszystkich dużych partnerów na szczeblu światowym, w oparciu o szczegółowe i skoordynowane ramy działania, aby osiągnąć cel, którym jest stworzenie konkurencyjnego i zrównoważonego systemu przemysłu wytwórczego.

1.4. Komitet twierdzi, że Komisja musi ściśle przestrzegać zaleceń określonych w ramach politycznych dotyczących klimatu i energii na okres do 2030 r., uzgodnionych przez Radę Europejską w dniach 23 i 24 października 2014 r., a w szczególności wyraźnych wskazówek dotyczących przepisów w sprawie ucieczki emisji, które należy rozwinąć w ramach reformy systemu EU ETS.

1.5. Według Komitetu należy zapewnić odpowiednie mechanizmy przejściowe w celu ochrony konkurencyjności przemysłu europejskiego oraz uniknięcia ucieczki inwestycji i narażenia przemysłu europejskiego na nieuczciwą konkurencję ze strony krajów, w których nie istnieją porównywalne instrumenty regulacyjne dotyczące zmiany klimatu.

1.6. EKES zaleca, by zapewniono odpowiednie zasady ramowe – dotyczące w szczególności wielkości przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, dopuszczalnej ucieczki emisji, zmiany parametrów benchmarkingu, rekompensaty kosztów związanych z zakupem energii elektrycznej – w celu zagwarantowania 100 % przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji i pełnej rekompensaty kosztów pośrednich we wszystkich państwach członkowskich na poziomie 10 % najbardziej efektywnych instalacji w sektorach narażonych na wysokie ryzyko ucieczki emisji.

1.7. EKES zaleca w szczególności następujące punkty jako kluczowe dla reformy:

- zniesienie międzysektorowego współczynnika korygującego w odniesieniu do kosztów bezpośrednich,
- zharmonizowane na poziomie europejskim mechanizmy rekompensaty kosztów pośrednich w całej UE, w celu uniknięcia zakłóceń konkurencji⁽¹⁾,
- systemy premiujące grupy, które osiągnęły najlepsze wyniki, i nie działające na ich niekorzyść, niezależnie od tego, w jaki sposób osiągnęły one ten rezultat, z uwzględnieniem wychwytywania i wykorzystywania CO₂,
- ustalenie poziomów referencyjnych opartych na rzetelnych danych przemysłowych określanych tylko jeden raz na początku okresu,
- przydział bezpłatnych uprawnień dla sektorów w oparciu o rzeczywistą produkcję, a nie o dane historyczne,
- możliwość zastosowania metody „rezerwowej” na etapie 4 dla sektorów bez wcześniejszych wskaźników odniesienia,
- bardziej elastyczna definicja ryzyka ucieczki emisji, z aktualnymi kryteriami jakościowymi ryzyka bez wprowadzania wartości progowych,
- wykorzystanie części rezerwy stabilności w celu wsparcia wycofywania sektorów usuniętych z wykazu dotyczącego ucieczki emisji,
- zwolnienie z mechanizmu również instalacji o emisji poniżej 50 000 t CO₂,
- pełne włączenie do systemu EU ETS wymiaru społecznego, aby wspierać przekształcanie procesów i kompetencji przemysłowych oraz dotyczących zatrudnienia w kierunku gospodarki bezemisyjnej,
- analiza sposobu rozszerzenia na społeczeństwo obywatelskie mechanizmów premiowania grup osiągających najlepsze wyniki, poprzez zapewnienie **bonusów ETS** rodzinom, wspólnotom i organom administracji publicznej, które w znaczny sposób obniżają swoje zużycie energii będące źródłem CO₂ lub które kompensują emisje za pomocą **inwestycji ekologicznych**,
- niezależna ekspertyza wstępna w celu wskazania optymalnych mechanizmów funkcjonowania systemu EU ETS z myślą o osiągnięciu wytyczonych celów klimatycznych.

1.8. Ponadto Komitet zaleca jak najwyższą spójność, pełne współdziałanie, możliwie najmniejsze nakładanie się zaleceń i usunięcie nadmiernych obciążeń biurokratycznych między nowymi przepisami zmieniającymi unijny system handlu uprawnieniami do emisji a równoległymi i uzupełniającymi przepisami, z którymi te pierwsze współdziałają.

1.9. EKES uważa, że należy zapewnić ramy dotyczące handlu międzynarodowymi jednostkami emisji, które musiałyby odgrywać określoną rolę w realizacji szerszych celów redukcji emisji w Europie, przy wsparciu ze strony międzynarodowych porozumień wielostronnych i dwustronnych.

1.10. Komitet uważa, że ważne jest, aby po zakończeniu konferencji paryskiej pod koniec 2015 r. opracować opinię z inicjatywy własnej dotyczącą tej kwestii.

⁽¹⁾ Zob. „Unowocześnienie polityki w dziedzinie pomocy państwa na rzecz zintegrowanego rynku energii UE” Joaquín Almunia, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej odpowiedzialny za politykę konkurencji, Bruksela, 2 grudnia 2013 r. „Energia: sektor, w którym najbardziej potrzebne jest »więcej Europy«. „Opracowanie wspólnych zasad oceny pomocy państwa”. By pomoc była zgodna, musi przyczyniać się do realizacji wspólnego celu UE; korygować dowiedzioną niedoskonałość rynku/rozwiązywać kwestię kapitału własnego; być odpowiednim instrumentem; zapewniać efekt zachęty; być proporcjonalna/ograniczona do minimum; nie dopuszczać do nadmiernego zakłócenia konkurencji i handlu. Zob. również „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020” (Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1).

2. Wprowadzenie

2.1. System handlu uprawnieniami do emisji UE (EU ETS, *Emissions Trading System*) zaczął funkcjonować od 1 stycznia 2005 r. i stanowi jeden z najważniejszych instrumentów polityki klimatycznej UE, dzięki możliwościom, jakie oferuje w zakresie zmniejszania emisji gazów cieplarnianych.

2.2. Od chwili jego ustanowienia system EU ETS miał na celu ustalanie wartości odniesienia dla dwutlenku węgla, aby umożliwić ograniczenie emisji ze wszystkich sektorów gospodarki europejskiej, odpowiedzialnych za mniej więcej połowę emisji gazów cieplarnianych.

2.3. EKES zawsze uważał EU ETS za kluczowy instrument unijnej polityki klimatyczno-energetycznej, służący zmniejszeniu emisji przemysłowych UE, i wzywał do jego prawdziwej reformy, aby osiągnąć cele klimatyczne UE na 2030 r., a jednocześnie ochronić konkurencyjność unijnego przemysłu i uniknąć ucieczki inwestycji.

2.4. Dnia **21 marca 2014 r. Rada Europejska** zaapelowała o środki pełnej rekompensaty kosztów bezpośrednich i pośrednich polityki przeciwdziałania zmianie klimatu w UE dla sektorów narażonych na globalną konkurencję aż do czasu ustanowienia w umowie międzynarodowej w sprawie klimatu równych warunków na szczeblu światowym.

2.4.1. Niemniej EKES zgadza się z uwagami Trybunału Obrachunkowego, według którego istnieją „istotne uchybienia we wdrażaniu [...] ETS”, i przedstawia szereg zaleceń mających na celu poprawienie integralności i wdrażania tego systemu, potwierdzając koncepcję efektywności przemysłowej zapewniającą pełną konkurencyjność gospodarki UE.

2.5. W dniach **23 i 24 października 2014 r. Rada Europejska** ustaliła ramy polityczne dotyczące klimatu i energii na okres do 2030 r. Przyjęła także konkluzje, a przede wszystkim zatwierdziła kilka istotnych celów:

- wiążący dla UE cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o co najmniej 40 % w porównaniu z poziomem z 1990 r., przy jej pomniejszaniu o roczny współczynnik liniowy wynoszący 1,74 %,
- wiążący cel osiągnięcia co najmniej 27 % udziału odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii w 2030 r., jednak bez wiążących celów dla poszczególnych państw członkowskich,
- orientacyjny cel zwiększenia w 2030 r. efektywności energetycznej o co najmniej 27 %, niewiążący, jednak z zastrzeżeniem możliwości wprowadzania zmian w celu podniesienia wskaźnika procentowego do 30 %,
- wspieranie pilnego urzeczywistnienia wewnętrznego rynku energii, nie później niż do roku 2020, poprzez realizację celu 10 % dla istniejących elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych.

2.5.1. Unijny cel redukcji wewnętrznych emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40 %, formalnie zatwierdzony na posiedzeniu Rady ds. Środowiska dnia 6 marca 2015 r., stanowi podstawę wkładu UE w negocjacje w sprawie nowego światowego porozumienia dotyczącego zmiany klimatu.

2.5.2. Wszystkie te elementy ramowe będą okresowo ponownie analizowane przez Radę, która w dalszym ciągu będzie dostarczać wytycznych strategicznych, zarówno w odniesieniu do sektorów objętych, jak i nieobjętych systemem ETS, a także w kwestii połączeń międzysystemowych i efektywności energetycznej.

2.5.3. Instrumenty i środki muszą być nakierowane na globalne i technologicznie neutralne podejście, aby promować zmniejszanie emisji i efektywność energetyczną.

2.6. Dnia **13 maja 2015 r.** zostało zawarte porozumienie między Radą a PE dotyczące reformy systemu EU ETS, z decyzją w sprawie rezerwy stabilności rynkowej:

- w 2018 r. zostanie utworzona rezerwa stabilności rynkowej, która rozpocznie działanie 1 stycznia 2019 r.,
- uprawnienia „odłożone” (900 mln uprawnień, których sprzedaż na aukcji przełożono z lat 2014–2016 na lata 2019–2020) zostaną przekazane do rezerwy rynkowej,

- uprawnienia nieprzydzielone zostaną przeniesione bezpośrednio do rezerwy stabilności rynkowej w 2020 r., a ich przyszłe wykorzystanie należy przeanalizować w ramach szerszego przeglądu systemu EU ETS,
- do rezerwy tymczasowo, czyli do końca 2025 r., nie będzie trafiać 10 % uprawnień należących do tzw. puli solidarnościowej,
- przegląd systemu EU ETS musi uwzględnić ewentualne wykorzystanie ograniczonej liczby uprawnień do emisji przed 2021 r. w celu uzupełnienia istniejących zasobów przeznaczonych na promocję CCS (wychwytywania i składowania CO₂),
- przeglądy systemu EU ETS i rezerwy stabilności rynkowej będą uwzględniać:
- ucieczkę emisji CO₂ i aspekty dotyczące konkurencyjności, oraz
- kwestie związane z zatrudnieniem i z PKB.

2.7. W ramach strategii unii energetycznej i w związku ze zbliżającą się konferencją klimatyczną w Paryżu Komisja zaproponowała pakiet środków mających na celu m.in. przegląd unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji zgodnie ze wskazówkami Rady, przy zachowaniu priorytetów reindustrializacji gospodarki europejskiej oraz międzynarodowej konkurencyjności tych sektorów przemysłu, które są najbardziej narażone na ryzyko delokalizacji produkcji.

2.8. Środki mające na celu przegląd unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dotyczą nie tylko polityki energetycznej, ale także wielu innych dziedzin polityki UE.

2.9. EKES zainicjował analizę wpływu środków sfinansowanych dzięki wykorzystaniu instrumentów UE przeznaczonych na ochronę środowiska ⁽²⁾, w której podkreśla się znaczenie skutecznego wykorzystywania dochodów uzyskanych dzięki instrumentom opartym na rynku w celu poprawy stanu środowiska w myśl promocji zielonej gospodarki oraz dochodów uzyskanych dzięki systemowi handlu uprawnieniami do emisji UE, które są szczególnie ważne dla finansowania tych ulepszeń oraz dla przekształcania przemysłu i zatrudnienia w kierunku gospodarki bezemisyjnej.

3. Propozycje Komisji

3.1. Inicjatywa Komisji dotycząca zmiany dyrektywy EU ETS 2003/87/WE ma na celu – za pomocą szeregu powiązanych ze sobą propozycji – położenie nacisku na poziom rocznej redukcji dozwolonych emisji, w taki sposób, aby poziom uprawnień do emisji przyznawanych co roku w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) od 2021 r. zmniejszał się o współczynnik liniowy wynoszący ponad 2,2 %, osiągając w 2030 r. 43 % redukcji w stosunku do poziomu z 2005 r.

3.2. Wniosek określa różne mechanizmy finansowania, mające na celu wspieranie podmiotów gospodarczych, które muszą walczyć z ucieczką emisji i stawiać czoła wielkim wyzwaniom w zakresie innowacji i inwestycji koniecznych dla modernizacji ich instalacji oraz dla efektywności energetycznej z punktu widzenia zmniejszenia emisji.

4. Systemy handlu uprawnieniami do emisji na poziomie międzynarodowym

4.1. Liczba systemów handlu uprawnieniami do emisji rośnie na całym świecie, również poza UE, i w wielu krajach funkcjonują już takie systemy na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy.

4.2. W USA prezydent Obama ogłosił zasady planu *Clean Power* – CPP, które będą określały, dla każdego stanu, normy redukcji emisji przez elektrownie dwutlenku węgla – pochodzącego głównie ze spalania węgla i gazu – do 2030 r.

4.2.1. W **Kalifornii** istnieje program pułapów i handlu ogłoszony w 2012 r. W stanach **Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, Nowy Jork, Rhode Island i Vermont** obowiązuje *Regional Greenhouse Gas Initiative* – RGGI.

⁽²⁾ www.eesc.europa.eu/envistud

4.3. W **Australii** funkcjonuje system handlu uprawnieniami do emisji, który zgodnie z porozumieniem zawartym z Komisją Europejską w 2012 r. połączy się z systemem europejskim do 2018 r.

4.4. W **Kanadzie** w 2012 r. został wprowadzony *Québec's Cap-and-Trade System for Greenhouse Gas Emissions* (system pułapów i handlu dla emisji gazów cieplarnianych w Quebecu), który od 2013 r. obejmuje 85 % emisji w Quebecu.

4.5. W **Nowej Zelandii** od 2008 r. działa system handlu uprawnieniami do emisji NZ ETS, obejmujący również leśnictwo i rolnictwo, płynne paliwa kopalne, elektrownie i procesy przemysłowe.

4.6. UE i **Chiny** na szczycie dwustronnym, który odbył się pod koniec czerwca 2015 r., osiągnęły porozumienie w sprawie współpracy w dziedzinie przeciwdziałania zmianie klimatu.

4.7. W **Korei Południowej** od stycznia 2015 r. działa program KETS, pierwszy program operacyjny w Azji na szczeblu krajowym i drugi po EU ETS na szczeblu światowym.

4.8. W **Japonii** *Tokyo Cap-and-Trade Program* – TMG ETS jest pierwszym systemem obowiązkowego handlu uprawnieniami, wprowadzonym w kwietniu 2010 r.

4.9. W **Szwajcarii** program ETS-CH został zainicjowany w 2008 r., przy czym przez pierwsze 5 lat miał charakter dobrowolny jako opcja alternatywna względem podatku od CO₂ na paliwa kopalne, natomiast od 2013 r. stał się obowiązkowy dla dużych przedsiębiorstw energetycznych o wysokiej energochłonności.

5. Uwagi ogólne

5.1. Komitet uważa, że system EU ETS jest efektywnym kluczowym instrumentem służącym zmniejszeniu emisji UE związanych z energią, jeżeli opiera się na zasadach rynkowych, będąc źródłem sygnałów cenowych dotyczących emisji dwutlenku węgla zgodnie z celami, lecz również pozytywnie wpływając na inwestycje w technologie niskoemisyjne oraz na rozwój energii odnawialnych i na wzrost efektywności energetycznej.

5.1.1. EKES jest zaniepokojony możliwością przyspieszenia procesu ucieczki inwestycji (*investment leakage*) jako szczególną formą ucieczki emisji gazów cieplarnianych w zagrożonych sektorach. Proces ten może obniżyć jeszcze bardziej konkurencyjność tych sektorów i ich zdolność do przyjęcia środków niezbędnych dla gospodarki zasobooszczędnej i niskoemisyjnej zgodnie z wytycznymi przedstawionymi w niedawnych opiniach⁽³⁾.

5.2. EKES jest przekonany, że należy zwiększyć stabilność i elastyczność rynku emisji, a także jego otwartość na wszystkich dużych partnerów na szczeblu światowym.

5.3. Ramy polityczne dotyczące klimatu i energii do 2030 r., uzgodnione przez Radę Europejską w dniach 23 i 24 października 2014 r., wyznaczają ambitne cele jednostronnej redukcji, lecz także dostarczają dokładnych wytycznych dotyczących przepisów w zakresie ucieczki emisji, które muszą zostać rozwinięte w ramach reformy systemu EU ETS.

5.3.1. EKES uważa ponadto, że reforma EU ETS powinna stworzyć skoordynowane ramy polityczne, zwłaszcza wspólnie z reformą sektorów nieobjętych systemem ETS (Effort Sharing Decisions–ESD) oraz z polityką dotyczącą energii odnawialnej (RED) i efektywności energetycznej (EED i EPBD).

5.4. EKES uważa, że jako kluczowe punkty reformy powinny zostać uwzględnione:

- zniesienie międzysektorowego współczynnika korygującego w odniesieniu do kosztów bezpośrednich,
- zharmonizowane na poziomie europejskim mechanizmy rekompensaty kosztów pośrednich,

⁽³⁾ Opinie: *Instrumenty rynkowe na rzecz niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki w UE* (Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1), *Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii* (Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 39) oraz *Protokół paryski* (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 74).

- systemy premiujące grupy, które osiągnęły najlepsze wyniki, i nie działające na ich niekorzyść, niezależnie od tego, w jaki sposób osiągnęły one ten rezultat, z uwzględnieniem wychwytywania i wykorzystywania CO₂,
- ustalenie poziomów referencyjnych opartych na rzetelnych danych przemysłowych tylko jeden raz na początku okresu,
- przydział bezpłatnych uprawnień dla sektorów w oparciu o rzeczywistą produkcję,
- możliwość zastosowania metody „rezerwowej” na etapie 4 dla sektorów bez wcześniejszych wskaźników odniesienia,
- bardziej elastyczna definicja ryzyka ucieczki emisji z aktualnymi kryteriami jakościowymi ryzyka,
- wykorzystanie części rezerwy stabilności w celu wsparcia wycofywania sektorów usuniętych z wykazu dotyczącego ucieczki emisji,
- zwolnienie z mechanizmu mniejszych instalacji o emisji poniżej 50 000 t CO₂,
- pełne włączenie do systemu EU ETS wymiaru społecznego, aby wspierać w pełni przekształcanie procesów i kompetencji przemysłowych oraz dotyczących zatrudnienia w kierunku gospodarki bezemisyjnej.

5.4.1. Przedsiębiorstwom zagrożonym delokalizacją powinna zostać przyznana darmowa pula pozwoleń na emisję.

5.5. Według Komitetu należy zapewnić odpowiednie mechanizmy przejściowe w dążeniu do zrównoważonego ograniczenia bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂ w celu ochrony konkurencyjności przemysłu europejskiego oraz uniknięcia ucieczki inwestycji i narażenia przemysłu europejskiego i europejskich sektorów zatrudnienia na nieuczciwą konkurencję ze strony krajów, w których nie istnieją porównywalne ramy regulacyjne.

5.5.1. W szczególności należy zapewnić pakiet odpowiednich zasad dotyczących wielkości przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, dopuszczalnej ucieczki emisji, zmiany parametrów benchmarkingu, rekompensaty kosztów związanych z zakupem energii elektrycznej – w celu zagwarantowania 100 % przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji i pełnej rekompensaty kosztów pośrednich we wszystkich państwach członkowskich na poziomie 10 % najbardziej efektywnych instalacji w sektorach narażonych na wysokie ryzyko ucieczki emisji.

5.5.2. Ponadto należałoby przeanalizować możliwości rozszerzenia na społeczeństwo obywatelskie mechanizmów premiowania grup osiągających najlepsze wyniki, poprzez zapewnienie **bonusów ETS** rodzinom, wspólnotom i organom administracji publicznej, które w znaczny sposób obniżają swoje zużycie energii będące źródłem CO₂ lub które kompensują emisje za pomocą **inwestycji ekologicznych**.

5.6. EKES uważa, że należy zachować, poprawić i wzmocnić *mechanizm czystego rozwoju* (CDM) oraz odpowiednio wesprzeć powiązania pomiędzy systemem EU ETS a nowymi systemami, które powstają w innych częściach świata.

5.7. Zmiana klimatu wymaga globalnego rozwiązania poprzez porozumienie zawierające wyraźnie określone i pewne cele dla wszystkich wielkich gospodarek światowych.

6. Uwagi szczegółowe

6.1. Komitet zaleca dokonanie przeglądu sposobu podziału uprawnień do emisji, tak aby zapewnić uprawnionym podmiotom odpowiedni bezpłatny procent, umożliwiający zaspokojenie ich potrzeb. Wykaz sektorów zagrożonych delokalizacją od roku 2020 może się znacząco skrócić przy progu 0,18 stosowanym jako wstępny wymóg kwalifikowalności.

6.2. EKES jest zaniepokojony zaostreniem poziomów referencyjnych, które miałyby dodatkowo negatywny wpływ na przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji: przekrojowe zmniejszenie poziomów referencyjnych poprzez jeden liniowy współczynnik korygujący, ustalony na poziomie od min. 0,5 % do maksymalnie 1,5 % rocznie, nie uwzględnia okresu eksploatacji maszyn i rzeczywistej sytuacji technologicznej w bardzo zróżnicowanych sektorach.

6.3. EKES uważa, że parametry *benchmarkingu* ucieczki emisji dwutlenku węgla powinny być wykonalne pod względem technicznym i ekonomicznym, aby odzwierciedlać rzeczywisty postęp technologiczny, oraz zaleca, aby metoda przyjęta przy ograniczaniu liczby sektorów wpisanych do wykazu dotyczącego ucieczki emisji dwutlenku węgla ze 177 do 52 w latach 2021–2030 została zatwierdzona przez partnerów społecznych oraz aby towarzyszyły jej środki wycofywania.

6.4. Ponadto EKES uważa, że należy znieść międzysektorowy współczynnik korygujący. Niewłaściwie obliczony współczynnik korygujący wprowadziłby niepewność co do przydziału bezpłatnych uprawnień i naraziłby najbardziej zagrożone instalacje na nieuzasadnione koszty.

6.5. Według EKES-u należy opracować zharmonizowany na poziomie europejskim mechanizm rekompensaty kosztów pośrednich, przyznawanej na podstawie już ustalonych parametrów⁽⁴⁾, tak aby uniknąć obecnie występujących zakłóceń rynku wewnętrznego, nadając obowiązkowy charakter obecnemu systemowi opartemu na pomocy państwa i obligując państwa członkowskie do przeznaczenia przynajmniej części zysków z przetargów na wystarczająco wysoką rekompensatę kosztów pośrednich ponoszonych przez grupę osiągającą najlepsze wyniki w zakresie ochrony środowiska w narażonych sektorach.

6.6. EKES wzywa do przyznawania bezpłatnych uprawnień do emisji w bardziej elastyczny i dynamiczny sposób, w oparciu o rzeczywiste, aktualne poziomy produkcji, wspierając jednostki, które poprawiają efektywność, poprzez zachowanie dla nich takich samych bezpłatnych uprawnień.

6.7. Większa elastyczność kryterium ucieczki emisji jest konieczna do lepszego odzwierciedlenia wpływu ceny dwutlenku węgla na konkurencyjność różnych sektorów, szczególnie dla MSP, zgodnie z kryterium jakościowym zdefiniowanym w 2008 r.

6.8. EKES uważa, że fundusze systemu EU ETS – fundusz rezerwy stabilności, fundusz innowacyjny, fundusz modernizacyjny – powinny być analizowane w zestawieniu, aby zapewnić prawidłowość ich działania oraz odpowiednie systemy zarządzania/kontroli w celu uniknięcia kumulacji i nakładania się poszczególnych funduszy.

6.9. Według EKES-u:

- część rezerwy stabilności powinna zostać przeznaczona na wsparcie wycofywania sektorów usuniętych z wykazu dotyczącego ucieczki emisji,
- fundusz modernizacyjny powinien być otwarty na działania w obszarach NUTS 2 w celu produkcji energii elektrycznej, a także w krajach o PKB poniżej 60 % średniej unijnej w celu przejrzystej promocji inwestycji, bez zakłócania wewnętrznego rynku energii,
- fundusz innowacyjny powinien wspierać nowe technologie i niskoemisyjne procesy przemysłowe, w szczególności w tych sektorach, których dotyczy stopniowe wycofywanie,
- trzeba wspierać dobrowolne przetargi w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji, „Rynek Carbomark”, jako dodatkowe zobowiązania przyjmowane dobrowolnie przez właścicieli lasów w celu maksymalnego zwiększenia pośrednich korzyści z lasów dla środowiska, które dają możliwość uznania, również pod względem finansowym, znaczenia ekosystemu leśnego dla klimatu.

6.10. Komitet wyraża nadzieję, że środki przewidziane dla małych instalacji o emisji poniżej 25 000 t CO₂ zostaną rozszerzone na instalacje o emisji poniżej 50 000 t CO₂, które na szczeblu europejskim stanowią około 75 % instalacji w ETS, jednak reprezentują tylko 5 % wszystkich emisji.

6.11. Jeżeli chodzi o emisje pochodzące z procesu mineralogicznego, możliwość ich redukcji przez operatorów jest praktycznie zerowa i w związku z tym powinni oni korzystać z bezpłatnego całościowego przydziału uprawnień do emisji.

⁽⁴⁾ Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią w latach 2014–2020 (Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1).

6.12. Ponieważ środki mające na celu przegląd unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji dotyczą nie tylko polityki energetycznej, ale także wielu innych dziedzin polityki UE, Komitet zaleca najwyższą spójność i usunięcie nadmiernych obciążeń biurokratycznych między nowymi przepisami a innymi, z którymi te pierwsze współdziałają.

Bruksela, dnia 9 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy”

(COM(2015) 192 final)

(2016/C 071/11)

Sprawozdawca: Raymond HENCKS

Sprawozdawca: Thomas McDONOGH

Dnia 12 maja 2015 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 „Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy”

(COM(2015) 192 final).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 24 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 9 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 219 do 2 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera strategię jednolitego europejskiego rynku cyfrowego. Niemniej wyraża zaniepokojenie faktem, że niektóre państwa członkowskie nie wykazują wystarczającego poziomu woli politycznej do utorowania drogi do innowacyjnej i kreatywnej cyfrowej Unii, która nie skupiałaby się wyłącznie na aspekcie konsumpcji.

1.2. Zaproponowana przez Komisję Junckera strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy stanowi kontynuację wcześniejszych strategii i programów dotyczących sektora cyfrowego, a jej celem jest nadanie nowej dynamiki polityce cyfrowej Unii Europejskiej, której wdrożenie się opóźnia. Jednocześnie strategia koncentruje się na handlu i konsumentach oraz środkach koniecznych do rozwoju handlu, zwiększenia liczby konsumentów i zapewnienia im ochrony.

1.3. W tym kontekście najważniejszą sprawą jest wyeliminowanie niedoboru kwalifikacji. Może to być w takim samym stopniu kwestia umiejętności rozumowania matematycznego oraz czytania i pisania, jak kwestia umiejętności cyfrowych i odpowiedzialnego korzystania z nich. Po drugie, aby platformy mogły stymulować rynek, muszą być łatwe w zastosowaniu, zatem nie należy ograniczać działania platformy. Po trzecie, trzeba zapewnić odpowiednie aplikacje, zatem dobrze byłoby skoncentrować się na normalizacji. Bardziej rozbudowana administracja elektroniczna pomoże zaangażować więcej obywateli w działalność cyfrową. Z punktu widzenia konsumenta EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy dotyczące lepszego dostępu do towarów i usług cyfrowych dla konsumentów i przedsiębiorstw w całej Europie.

1.4. Niektóre, ale nie wszystkie inicjatywy wyszczególnione w sekcji 4.2 (stworzenie odpowiednich warunków do rozwoju sieci i usług cyfrowych) dotyczą infrastruktury sieciowej i wchodzą w zakres agendy cyfrowej. Propozycje te są ważne w kontekście jednolitego rynku, zatem powinny zostać pilnie zrealizowane. Niektóre pozostałe inicjatywy w tej sekcji są istotne z uwagi na prawa konsumentów.

1.5. EKES zdecydowanie wspiera Komisję w jej staraniach, aby znieść podział na 28 krajowych strategii i rynków cyfrowych i połączyć je w jedno europejskie podejście, zapewniając Europie pierwszoplanową pozycję w światowej gospodarce cyfrowej, która stała się domeną państw trzecich.

1.6. EKES jest przekonany, że Unia Europejska, posiadająca znakomite kompetencje i wielkie doświadczenie w odniesieniu do niektórych dziedzin sektora cyfrowego, może jeszcze odrobić zaległości. W związku z powyższym EKES nalega na rozwijanie interdyscyplinarnych ośrodków badawczych i europejskich synergii w ramach europejskiej przestrzeni badawczej, w dziedzinach takich jak usługi informatyczne w chmurze, nanoelektronika, przechowywanie i przetwarzanie dużych zbiorów danych, urządzenia, które można zdalnie przeszukiwać lub kontrolować (przedmioty podłączone), oraz inteligentne usługi.

1.7. Unia będzie w stanie odrobić zaległości, jeśli w krótkim terminie uda się jej połączyć zasoby, aby intensyfikować i koordynować działania sektorów publicznego i prywatnego w 28 państwach członkowskich, włączając wszystkie zaangażowane strony w debaty na temat strategii jednolitego rynku cyfrowego. EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do wszczęcia konsultacji społecznych w odniesieniu do każdego z jej przyszłych działań w ramach jednolitego rynku cyfrowego.

1.8. EKES ubolewa, że w strategii cyfrowej nieobecny jest wymiar społeczny (z wyjątkiem kwestii dotyczących umiejętności cyfrowych), w sytuacji gdy zmiany na rynku usług i w modelach prowadzenia przedsiębiorstw pociągają za sobą głębokie przemiany świata pracy. EKES uważa, że oprócz potencjalnych korzyści, należy mieć na uwadze wiele zagrożeń i wyzwań, głównie w zakresie bezpieczeństwa, organizacji zatrudnienia oraz ubezpieczeń społecznych. W strategii jednolitego rynku cyfrowego trzeba także należycie uwzględnić przewidziane w Traktatach procedury dialogu społecznego oraz horyzontalną klauzulę społeczną⁽¹⁾. EKES uważa, że wymiar społeczny, ze wszystkimi jego konsekwencjami dla zatrudnienia, powinien stanowić 4. filar strategii jednolitego europejskiego rynku cyfrowego.

2. Wstęp

2.1. EKES rozumie, że określenie „jednolity rynek cyfrowy” oznacza przeniesienie transakcji i działalności z istniejącego rynku wewnętrznego UE do internetu. Częściowo już to nastąpiło, ale nakreślone przez Komisję inicjatywy mają na celu pełne rozwinięcie potencjału cyfrowego. Działalność rynkowa i transakcje dotyczą wytwarzania towarów oraz świadczenia usług, a następnie pośrednictwa, dystrybucji i konsumpcji. Transakcje między konsumentem (C), przedsiębiorstwem (B) i organami publicznymi (G) odzwierciedlają zarówno wpływ sieci społecznościowych, jak i tendencję zmierzającą w kierunku konsumpcji społecznościowej. Organy publiczne pełnią na jednolitym rynku cyfrowym rolę usługodawców.

2.2. Korzyści wynikające z przeniesienia procesów biznesowych są dobrze znane: większa integracja w łańcuchu wartości, szybszy przebieg procesów – od projektu do dostarczenia, lepsze interfejsy dla konsumentów (zwłaszcza w kontekście sieci społecznościowych) oraz większa konkurencyjność w wymiarze ogólnym. Trwająca transformacja otworzy drogę do internetu przedmiotów i czwartej rewolucji przemysłowej.

2.3. Unikalną cechą rynku wewnętrznego jest jego ponadnarodowy charakter, przez co z zasady jest dobrze przystosowany do wykorzystania internetu. Występują tu jednak problemy z samym rynkiem wewnętrznym, z dostosowaniem zasad, przepisów prawa i uregulowań do otoczenia cyfrowego, niedoborem „cyfrowej gotowości” każdej ze społeczności „B”, „G” i „C”, niedociągnięcia w infrastrukturze technologicznej jednolitego rynku cyfrowego i potencjalne problemy, które mogą wynikać z dominacji dużych platform.

2.4. Równocześnie z projektem jednolitego rynku cyfrowego Komisja realizuje swoją agendę cyfrową, która jest reakcją na uzasadnione obawy związane z nieobecnością UE wśród światowych producentów sprzętu i oprogramowania informatycznego. W kontekście jednolitego rynku cyfrowego problemy te mają jednak znaczenie uboczne. Komisja uważa, że realizacja jednolitego rynku cyfrowego może dać bardzo duże korzyści w zakresie PKB i zatrudnienia, a wszystko, co jest do tego konieczne, leży w zasięgu UE i państw członkowskich.

2.5. Nieukończenie realizacji jednolitego rynku usług wywołuje poważne skutki dla rozwoju jednolitego rynku cyfrowego. Sektor usług to sektor dominujący w gospodarkach państw członkowskich. Usługi są coraz częściej świadczone w następstwie transakcji internetowych; postęp w zakresie strategii jednolitego rynku cyfrowego mógłby ułatwić realizację jednolitego rynku usług.

2.6. W realizacji jednolitego rynku cyfrowego przeszkadzają zasady, uregulowania i przepisy prawa stworzone do celów transakcji na papierze oraz wcześniejsze dekady rozwoju handlu elektronicznego. EKES popiera proponowany program ustawodawczy i ambitny harmonogram, który obejmuje:

- wnioski ustawodawcze dotyczące prostych i skutecznych transgranicznych przepisów umownych dla konsumentów i przedsiębiorstw,
- przegląd rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów,
- środki dotyczące doręczania paczek,

⁽¹⁾ Opinia EKES-u „Wpływ digitalizacji na sektory usługowe i zatrudnienie” (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161).

- szeroko zakrojony przegląd w celu przygotowania wniosków ustawodawczych w zakresie zwalczania nieuzasadnionego blokowania geograficznego,
- badanie sektorowe konkurencji w obszarze handlu elektronicznego, dotyczące handlu towarami i świadczenia usług w internecie,
- wnioski ustawodawcze w sprawie reformy systemu prawa autorskiego,
- wnioski ustawodawcze w sprawie zmniejszenia obciążenia administracyjnego przedsiębiorstw związanego ze zróżnicowaniem systemów VAT,
- inicjatywy dotyczące własności danych, swobodnego przepływu danych (np. między dostawcami usług w chmurze) oraz inicjatywy dotyczące europejskiej chmury obliczeniowej,
- przegląd dyrektywy o prywatności elektronicznej.

2.7. O ile program ustawodawczy przedstawiony w zarysie w powyższym punkcie 2.6 jest jasno sprecyzowany, o tyle działania planowane w celu zwiększenia świadomości, umiejętności i gotowości dotyczących internetu we wspomnianych trzech społecznościach: „B”, „G” i „C” są dużo mniej wyraźne:

- umiejętności cyfrowe i specjalistyczna wiedza wielu grup obywateli UE są w dużym stopniu niewystarczające, podobnie jak wnioski Komisji dotyczące tej dziedziny. EKES ubolewa, że Komisja nie przypisuje koniecznej należytej wagi temu kluczowemu czynnikowi powodzenia jednolitego rynku cyfrowego i europejskiego społeczeństwa informacyjnego,
- przyjęcie planu priorytetowych norm ICT i rozszerzenie europejskich ram interoperacyjności dla służb publicznych,
- nowy plan działania w sprawie administracji elektronicznej, w tym inicjatywa dotycząca zasady jednorazowości i projekt budowy wzajemnych połączeń rejestrów handlowych.

Wszystkie te inicjatywy łącznie będą wywierać wpływ na obywateli, MŚP, usługi świadczone przez administrację oraz sektor prywatny, a także na aplikacje sektorowe o zasadniczym znaczeniu dla realizacji jednolitego rynku cyfrowego. Propozycje te wydają się mało precyzyjne i pozbawione pilnego charakteru. EKES będzie dokładnie monitorował rozwój tych inicjatyw, jako że wszystkie one są pod kontrolą UE i państw członkowskich.

2.8. Proponuje się szereg istotnych inicjatyw w zakresie infrastruktury:

- przegląd dyrektywy dotyczącej transmisji satelitarnej i kablowej,
- wnioski ustawodawcze w sprawie reformy obecnego prawa telekomunikacyjnego,
- przegląd dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych,
- ustanowienie partnerstwa publiczno-prywatnego opartego na umowach w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego.

Bezpieczeństwo telekomunikacyjne i cybernetyczne to priorytety oczywiste, ale pilną sprawą jest również doprecyzowanie prawa w dziedzinie audiowizualnych transmisji satelitarnych i kablowych oraz usług szerokopasmowych.

2.9. Na jednolitym rynku cyfrowym królują platformy. Większość członków społeczności „C”, „B” i „G” korzysta z nich na co dzień. Są dostępne, łatwe w użyciu i często bezpłatne. Ich dalszy rozwój jest konieczny, ale istnieją pewne obawy:

- platformy ułatwiają wprowadzanie przełomowych aplikacji, które stanowią wyzwanie dla sektorów i przedsiębiorstw o ugruntowanej pozycji. Oferują one korzyści dla konsumentów, jednak przedsiębiorstwa o ugruntowanej pozycji kwestionują ich legalność,
- wiele platform znajduje się w dominującej pozycji, co rodzi obawy o możliwe nadużywanie takiej pozycji,

— siedziby większości dużych platform znajdują się poza UE, tymczasem również w UE sektor platform istnieje i potrzebuje równych warunków działania do przetrwania i prosperowania.

Z tych powodów EKES popiera przeprowadzenie *kompleksowej analizy roli platform na rynku, w tym zagadnienia nielegalnych treści w internecie*. Udana realizacja jednolitego rynku cyfrowego uwarunkowana jest rozkwitem platform, którym nie można ograniczać pola manewru poza egzekwowaniem prawa.

2.10. Mając na uwadze powyższą analizę, EKES uważa, że przedstawione wyżej w zarysie programy społeczne (pkt 2.7) mogą stanowić piętę achillesową strategii i wyraża „zastrzeżenie” w stosunku do platform.

3. Uwagi ogólne

3.1. Nie ulega wątpliwości, że jak dotąd Unia Europejska nie potrafiła wyciągnąć korzyści z niezmierzonych możliwości, które oferują technologie cyfrowe. Wynika to w dużej mierze z faktu, że rynek europejski pozostaje nadal rozbity na 28 rynków krajowych.

3.2. Tymczasem niektóre państwa członkowskie wolą najwyraźniej utrzymywać i rozwijać wyłącznie krajowe strategie cyfrowe, niż utorować drogę do innowacyjnej i kreatywnej cyfrowej Unii Europejskiej. Jednocześnie ministrowie gospodarki Niemiec i Francji wezwali do ustanowienia wspólnych ram obejmujących w szczególności te dwa państwa.

3.3. EKES stwierdza ponadto, że premierzy niektórych państw skierowali do przewodniczącego Rady pismo, w którym wyrazili swoje obawy dotyczące wdrażania strategii. Podkreślili znaczenie „wprowadzania regulacji jedynie w przypadku istnienia przekonujących dowodów na konieczność takich działań, w oparciu o zasady inteligentnych regulacji oraz pogłębioną ocenę skutków. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że jednolity rynek cyfrowy będzie sukcesem tylko wówczas, gdy nie będzie blokować innowacji, inwestycji i przedsiębiorczości”. EKES podziela ten pogląd, o ile uwzględnione zostaną również interesy konsumentów oraz pracowników.

3.4. Komisja przewiduje, że ta nowa strategia na rzecz utworzenia jednolitego rynku cyfrowego będzie stanowiła kontynuację Europejskiej agendy cyfrowej z 2010 r. W jej ramach zaplanowano 101 działań, spośród których – zdaniem Komisji – 72 zostały zrealizowane sukcesem, a 23 powinny zostać ukończone w wyznaczonym terminie; nie zakończono jednak tworzenia jednolitego rynku cyfrowego, w wyniku czego część z tych inicjatyw znalazła się w nowej analizowanej strategii.

3.5. Podczas przedstawiania wytycznych politycznych nowej Komisji Europejskiej, przewodniczący Komisji J.C. Juncker stwierdził, że „tworząc połączony, jednolity rynek cyfrowy, możemy zapewnić dodatkowy wzrost o wartości nawet 250 mld EUR, dzięki czemu powstanie kilkaset tysięcy nowych miejsc pracy”. Zgodnie z analizowanym komunikatem „europejski PKB [mógłby wzrosnąć] o 415 mld EUR”, a dwóch komisarzy odpowiadających za sektor cyfrowy wspomina o 3,8 mln miejsc pracy utworzonych w wyniku powstania jednolitego rynku cyfrowego.

3.6. EKES uważa, że przytłaczanie obywateli takimi szacunkami, różniącymi się znacznie w zależności od źródła w Komisji, a przedstawianymi mimo to jako niezaprzeczalne fakty, nie przynosi wiele korzyści, biorąc pod uwagę fakt, że są one mało wiarygodne. Deklaracje takie w rezultacie wzbudzają nieufność wobec decydentów politycznych oraz powodują zubożenie na rzeczywiste problemy.

3.7. Do tej pory Komisja nigdy nie dostarczyła dowodów, że przedstawiane przez nią prognozy tego typu się sprawdziły. EKES wzywa, aby na koniec kadencji, obecna Komisja dokonała podsumowania i porównania go z prognozami.

3.8. EKES uważa, że przekonanie o możliwości utworzenia jednolitego rynku cyfrowego w toku obecnej kadencji jest nierealistyczne, tym bardziej, że związane z tym oceny skutków lub badania naukowe na poparcie takich twierdzeń nie są publikowane. EKES uważa, że szacunki Komisji należy porównać z badaniem przewidującym utratę znacznej liczby miejsc pracy spowodowaną przemianami w sektorze cyfrowym⁽²⁾.

3.9. Zdaniem Komisji wprowadzenie połączonego rynku cyfrowego pozwoliłoby Europie zachować pierwszoplanową pozycję w dziedzinie gospodarki cyfrowej na szczeblu światowym, zapewniając jednocześnie europejskim przedsiębiorstwom możliwość rozwoju poza granicami Unii.

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

3.10. EKES stwierdza z ubolewaniem, że wpisana w strategię lizbońską z 2000 r. ambicja Unii, by stać się najbardziej konkurencyjną i najbardziej dynamiczną na świecie gospodarką opartą na wiedzy, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego z większą liczbą lepszych miejsc pracy oraz większą spójnością społeczną, została skorygowana w dół.

3.11. Unia Europejska jest opóźniona.

Gospodarka cyfrowa stała się domeną Stanów Zjednoczonych i Azji. Pięćdziesięciu dużych europejskich operatorów łączności elektronicznej podlega 28 odrębnym krajowym ramom regulacyjnym, podczas gdy sześciu dużych operatorów na rynku amerykańskim i trzech gigantów z rynku chińskiego jest objętych jednolitymi ramami regulacyjnymi. Koncepcja wewnętrznego europejskiego rynku cyfrowego jako czynnika integrującego nie odpowiada już realiom cyfrowego świata pozbawionego granic; nie przeszkodziła ona zresztą wielkim platformom cyfrowym z państw trzecich w utworzeniu monopolu i oligopolu w większości państw członkowskich UE.

3.12. EKES wciąż żywi nadzieję, że UE może jeszcze odrobić zaległości i że strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy ma szansę tchnąć w sektor cyfrowy nową dynamikę, pod warunkiem że uwzględni ona aspekt kreatywny, a nie jedynie użytkowy sektora cyfrowego, że będzie promowała skok jakościowy w społeczeństwie ku wczesnemu rozwijaniu odpowiedzialnego korzystania z umiejętności cyfrowych u młodzieży, że zniweluje przepaść cyfrową, że zapewni dostępność wszystkim obywatelom (w tym osobom niepełnosprawnym) oraz zagwarantuje odpowiednie inwestycje publiczne i prywatne w edukację, szkolenia zawodowe i badania.

3.13. W tym celu Unia Europejska musi połączyć swoje zasoby, aby intensyfikować i koordynować działania sektorów publicznego i prywatnego w 28 państwach członkowskich. Jest to niezbędne, jeśli nie chce przegapić kluczowych zmian, które regularnie zachodzą w gospodarce cyfrowej, takich jak, przykładowo, aplikacje mobilne, których liczba gwałtownie wzrosła w ciągu kilku lat, usługi informatyczne w chmurze, duże zbiory danych (big data) lub kwestie strategiczne, obecnie rozstrzygające się na szczeblu gigantycznych platform usług cyfrowych, które stały się nieodzownymi drogami dostępu do internetu. Debata dotycząca strategii jednolitego rynku cyfrowego powinna zaangażować wszystkie uczestniczące strony i uwzględniać ochronę i prawa podstawowe obywateli, konsumentów, pracowników i osób niepełnosprawnych z myślą o społeczeństwie integracyjnym.

3.14. EKES stwierdza, że w strategii jednolitego rynku cyfrowego zupełnie zignorowano wymiar społeczny. Wpływ digitalizacji na zatrudnienie i związane z tym wyzwania w dużym stopniu pominięto, podczas gdy nieustanne zmiany na rynku usług i w modelach prowadzenia przedsiębiorstw pociągają za sobą głębokie przemiany świata pracy, brzemienne w istotne konsekwencje dla charakteru pracy, struktury przedsiębiorstw i niosące ryzyko zrywania porozumień zbiorowych. W związku z tym w strategii jednolitego rynku cyfrowego trzeba należycie uwzględnić procedury przewidziane Traktatem odnoszące się do dialogu społecznego oraz horyzontalną klauzulę społeczną. W swojej opinii CCMI/136 dotyczącej wpływu digitalizacji na sektory usługowe i zatrudnienie w związku z przemianami w przemyśle EKES sformułował szereg zaleceń, tak by przemiany w sektorze cyfrowym nie zaszkodziły skuteczności istniejących systemów kształcenia zawodowego, ochrony zatrudnienia oraz bezpieczeństwa społecznego i podatkowych. EKES uważa, że wymiar społeczny, ze wszystkimi jego konsekwencjami dla zatrudnienia, powinien stanowić 4. filar strategii jednolitego europejskiego rynku cyfrowego.

3.15. Innym obszarem, w którym UE może zaznaczyć swoje stanowisko, jest dziedzina dużych zbiorów danych, dla której nie opracowano wciąż norm technicznych regulujących gromadzenie i przetwarzanie danych. Aby osiągnąć ten cel, należałoby ujednolicić różne krajowe ramy regulacyjne w spójne ramy europejskie, które dzięki inteligentnej polityce w odniesieniu do przetwarzania danych, wyróżniałyby się wyważeniem interesów ekonomicznych i ochrony życia prywatnego w tak różnych dziedzinach jak sektor medyczny, sektor zdrowia publicznego, świadczenia na rzecz ludności, sektor rolno-spożywczy itd.

3.16. Unia Europejska posiada doświadczenie w prowadzeniu debat na temat norm technicznych między państwami członkowskimi i mogłaby z niego skorzystać, by stworzyć europejską politykę danych opartą na ramach prawnych wysokiej jakości, a także by monitorować normy dotyczące ochrony danych osobowych (zob. SWIFT), tak aby uniknąć sytuacji, w której normy te zostaną narzucone przez inne podmioty.

3.17. EKES zauważa ponadto, że w sektorze cyfrowym daje się zauważyć znacząca nierównowaga w reprezentacji dwóch płci. Specjaliści sektora ICT to w znakomitej większości mężczyźni. Ze względu na liczne wolne stanowiska w sektorze ICT, Unia Europejska i państwa członkowskie powinny uruchomić kampanię zachęcającą większą liczbę kandydatek płci żeńskiej do wejścia na ścieżkę kariery w sektorze cyfrowym.

3.18. W sprawozdaniu „Golden growth: Restoring the lustre of the European economic model” Bank Światowy podzielił Unię Europejską na 6 bloków, aby za pomocą wskaźników liczbowych uwypuklić znaczne różnice między państwami członkowskimi w odniesieniu do rozpowszechnienia technologii, umiejętności i aplikacji cyfrowych, jak również handlu elektronicznego. EKES zachęca Komisję do pełnego uwzględnienia tych różnic podczas określania priorytetowych działań zawartych w planie roboczym.

3.19. I wreszcie EKES odnotowuje deklarację Komisji, zgodnie z którą obok finansowania UE w wysokości około 21,4 mld EUR. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych ma za zadanie wspierać szeroki wachlarz projektów w sektorze cyfrowym. Zauważa, że Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Fundusz Inwestycyjny oferują znaczne możliwości dodatkowego finansowania. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja będzie współpracowała z EBI, promotorami projektów i państwami członkowskimi na rzecz całkowitego wykorzystania dostępnych funduszy. Niemniej zadaje sobie pytania o przyczyny, dla których fundusze UE przydzielone państwom członkowskim pozostały w dużym stopniu niewykorzystane. EKES wzywa do przeprowadzenia analizy tej kwestii, tak aby w przyszłości zapewnić skuteczne i efektywne wykorzystanie środków.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. *Zapewnienie konsumentom i przedsiębiorstwom łatwiejszego dostępu do towarów i usług cyfrowych w całej Europie*

4.1.1. *Wnioski ustawodawcze dotyczące prostych i skutecznych transgranicznych przepisów umownych dla konsumentów i przedsiębiorców*

To ambitna inicjatywa, lecz przyjmowana z zadowoleniem, jeśli okaże się wykonalna. Mimo tej inicjatywy wszelkie, elektroniczne lub nie, formy handlu transgranicznego nadal będą wyzwaniem dla MŚP i osób fizycznych, z powodu barier językowych i kulturowych. Uczciwy i prosty standardowy tekst umowy we wszystkich językach UE wyeliminuje jedną ważną przeszkodę, ale pozostaną inne, takie jak obawy o bezpieczeństwo handlu elektronicznego, w formie transgranicznej lub innej. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę na rzecz bezpieczeństwa cybernetycznego.

EKES oczekuje, że wszystkie propozycje przedstawione na etapie opracowywania europejskiej strategii jednolitego rynku cyfrowego będą gwarantowały wysoki poziom ochrony konsumentów i w żadnym państwie członkowskim nie będą prowadziły do obniżenia obecnego poziomu ochrony.

Niewielkie obawy wśród partnerów społecznych budzi możliwość zakłócenia krajowej działalności handlowej przez transgraniczny handel elektroniczny. Obawy te uwydatniają potrzebę uwzględnienia w strategii wymiaru społecznego.

4.1.2. *Przegląd rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów*

Skuteczna współpraca jest niezaprzeczalnie niezbędnym warunkiem sprawnej ochrony konsumentów w wymiarze transgranicznym. Kluczowym czynnikiem warunkującym akceptację transgranicznego handlu elektronicznego będą najprawdopodobniej procedury terminowego zapewnienia odszkodowania i zadośćuczynienia.

Należy dołożyć wszelkich starań, by ograniczyć obciążenia regulacyjne nakładane na MŚP.

Zdaniem EKES-u Komisja powinna:

- zagwarantować, aby konsumenci mieli w wymiarze transgranicznym dostęp do legalnie dostępnych treści na sprawiedliwych i rozsądnych warunkach,
- przeanalizować, w jakim zakresie konsumenci podlegają dyskryminacji w internecie ze względu na kraj zamieszkania oraz jakie wynikają z tego konsekwencje gospodarcze i konsekwencje dla konsumenta, a także zaproponować środki niezbędne do wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji,
- dokonać przeglądu wdrażania i egzekwowania praw konsumentów, określić, w jaki sposób prawa konsumentów mają zastosowanie do produktów cyfrowych, oraz zadbać o to, by konsumenci i przedsiębiorstwa rozumieli swoje prawa i mieli pewność, że będą one egzekwowane.

4.1.3. Środki dotyczące doręczania paczek

Szybkie dostarczanie paczek jest kluczowym czynnikiem warunkującym zadowolenie klientów na krajowych rynkach handlu elektronicznego i warunek ten jest spełniany zadowalająco. Logiczne jest, że transgraniczny handel elektroniczny powinien posiadać podobne zaplecze, choć EKES odnotowuje, iż największe międzynarodowe podmioty świadczące usługi dostarczania paczek już działają w Europie.

4.1.4. Szeroko zakrojony przegląd w celu przygotowania wniosków ustawodawczych w zakresie zwalczania nieuzasadnionego blokowania geograficznego⁽³⁾

Ma to zastosowanie zarówno do handlu elektronicznego, jak i usług audiowizualnych. W handlu elektronicznym proces wyszukiwania dóbr i usług rzadko generuje wyniki wykraczające poza obszar geograficzny poszukującego. Z kolei uzyskanie wyników wyszukiwania z całej UE może wywołać dezorientację.

W rzeczywistości poszukujący może ustawić kryteria wyszukiwarki na dowolny wymagany obszar geograficzny. Problemem jest fakt, że klient z innego obszaru może paść ofiarą dyskryminacyjnej polityki cenowej, jak dowodzi niedawny przypadek paryskiego Disneylandu. EKES opowiadałby się za działaniami zapewniającymi prowadzenie handlu transgranicznego na równych warunkach, aby zagwarantować ochronę konsumentów. Innym problemem jest zdarzająca się niekiedy odmowa dostępu do niektórych stron internetowych w wymiarze transgranicznym.

Blokowanie audiowizualne ma dwa wymiary: ograniczanie dostępu z zewnątrz podróżującym obywatelom danego państwa, którzy mają prawo dostępu do usług w swoim kraju, oraz ograniczanie dostępu z zewnątrz obywatelom innych państw, których prawo dostępu wynika z obywatelstwa UE. W pierwszym przypadku EKES zaleca wprowadzenie identyfikatorów cyfrowych, które ułatwiałyby dostęp. W drugim przypadku EKES rozumie, że blokowanie geograficzne wynika najczęściej z ograniczenia praw lub z obaw o charakterze komercyjnym. Pomocne byłoby usprawnienie nadawania uprawnień, jednak należy zachować ostrożność, tak by nie wprowadzić zakłóceń w modelach biznesowych powiązanych z reklamą i dostępem do rynku.

4.1.5. Badanie sektorowe konkurencji w obszarze handlu elektronicznego, dotyczące handlu towarami i świadczenia usług w internecie

EKES z zadowoleniem przyjmuje nadzór rynku przez organy ds. konkurencji oraz surowy system sankcji przeciw nadużywaniu pozycji dominującej. Jednocześnie EKES zwraca jednak uwagę, że siłą napędową rozwoju technologii i gospodarki cyfrowej są duże przedsiębiorstwa, z korzyścią dla gospodarki i całego społeczeństwa. EKES zdecydowanie zaleca zatem, aby planowane postępowania wyjaśniające opierały się ściśle na ustalonych zasadach prawa handlowego i prawa konkurencji.

4.1.6. Wnioski ustawodawcze w sprawie reformy systemu prawa autorskiego

EKES popiera te propozycje, jeżeli różne komercyjne modele biznesowe pozostaną opłacalne i pod warunkiem przestrzegania praw własności intelektualnej.

4.1.7. Przegląd dyrektywy dotyczącej transmisji satelitarnej i kablowej

Dyrektywa ta koncentruje się na koordynacji niektórych zasad dotyczących praw autorskich i zasad dotyczących praw autorskich związanych z transmisją satelitarną i retransmisją kablową. EKES zgadza się, że niezbędne jest dokonanie przeglądu dyrektywy zarówno w kontekście wniosków ustawodawczych wspomnianych w pkt 4.1.6, jak i w celu odzwierciedlenia gruntownych zmian zachodzących w tych branżach.

4.1.8. Wnioski ustawodawcze w sprawie zmniejszenia obciążenia administracyjnego przedsiębiorstw związanego ze zróżnicowaniem systemów VAT

Opodatkowanie technologii cyfrowej stanowi kluczowy czynnik sukcesu strategii jednolitego rynku cyfrowego, ponieważ oczywiste jest, że europejskie i krajowe przepisy podatkowe nie są dostosowane do realiów gospodarki cyfrowej i prowadzą do unikania opodatkowania i nieuczciwej konkurencji. EKES zgadza się z podejściem Komisji w sprawie podatku VAT (tj. orientacja na lokalizację klienta raczej niż na miejsce, w którym ma siedzibę usługodawca) oraz zasady bezpośredniego opodatkowania, zapewniającej opodatkowanie zysku w miejscu wytworzenia wartości. EKES wspiera również Komisję w jej wysiłkach na rzecz ograniczenia biurokracji obciążającej przedsiębiorstwa w wyniku rozbieżności systemów opodatkowania VAT. W odniesieniu do ppkt (iv) prostszym rozwiązaniem mogłoby być rozszerzenie wyłączenia na transakcje wewnątrzunijne.

⁽³⁾ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36).

4.2. Tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju sieci i usług cyfrowych

4.2.1. Wnioski ustawodawcze w sprawie reformy obecnego prawa telekomunikacyjnego

Wyraźna różnica między Europą, Azją i Stanami Zjednoczonymi w dziedzinie telekomunikacji polega na fragmentacji rynku europejskiego. W celu stworzenia organizacji o skali inwestycji i zdolności badawczej wymaganej do konkurencyjności w wymiarze globalnym, we wszelkich przeglądach należy uwzględnić zdolność dostawców usług internetowych poziomu 1 i 2 (tier-1 i tier-2) w perspektywie wykładniczego wzrostu ruchu w sieci cyfrowej. Przegląd powinien być też ukierunkowany na uzyskanie wyważonego rozwiązania kwestii neutralności sieci. W zakresie, w jakim media audiowizualne są i będą udostępniane za pośrednictwem internetu, operatorzy telekomunikacyjni muszą mieć swobodę zaspokajania oczekiwań użytkowników co do jakości i prędkości przesyłu.

Jeśli chodzi o propozycje Komisji, EKES z zadowoleniem przyjmuje nieprzerwaną orientację na ochronę konsumentów, wraz z ukierunkowaniem na ograniczenie fragmentacji i zwiększenie harmonizacji.

4.2.2. Przegląd dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych

Niezaprzeczalnie istnieją duże rozbieżności między uregulowaniem nadawców koncesjonowanych i nieuregulowanych dostawców usług. Dodatkowo utratę wyrazistości wprowadza retransmisja uregulowanych treści w ramach usług szerokopasmowych oraz mnogość stron internetowych oferujących wideo na żądanie, armie blogerów w przestrzeni wiadomości oraz wymiar cyfrowy większości obecnie wydawanych gazet.

Niemniej EKES ma wątpliwości, czy pożądane jest podejmowanie prób uregulowania wszystkich usług w ujednolicony sposób. Transmisja linearna musi spełniać normy ze względu na obowiązek świadczenia usługi publicznej oraz ze względu na ograniczony wybór dla widza. Dostęp do witryn w sieci szerokopasmowej pozostaje pod kontrolą widza, podobnie jak kontrola rodzicielska. Mając na uwadze dynamikę zmian w sektorze, przegląd nastąpi we właściwym czasie i będą konieczne modyfikacje, lecz należy zachować równowagę.

4.2.3. Kompleksowa analiza roli platform na rynku, w tym zagadnienia nielegalnych treści w internecie

Bez wątpienia agenda cyfrowa UE w znacznym stopniu opiera się na platformach i jest przez nie motywowana, podobnie jak ma to miejsce w innych regionach świata. Sukces osiągnięty przez największe platformy umożliwił im zajęcie dominującej pozycji i pozycji tej nie można nadużywać. Niemniej EKES przestrzega Komisję przed ograniczaniem działań tych podmiotów tylko dlatego, że są one duże i popularne. Takie postępowanie stwarza ryzyko powstania barier w rozwoju jednolitego rynku cyfrowego w Europie.

Poza tym pięć punktów działania proponowanych przez Komisję należy uznać za uzasadnione i racjonalne. Mogą one potencjalnie zwiększyć użyteczność platform na jednolitym rynku cyfrowym. Najważniejsze jest, aby Komisja przyjęła wyważone podejście i nie lekceważyła uzasadnionych interesów platform komercyjnych.

4.2.4. Przegląd dyrektywy o prywatności elektronicznej

EKES popiera to podejście do ochrony danych osobowych. EKES nie jest przekonany, czy możliwe jest utrzymanie w dłuższej perspektywie obecnego statusu „prawa do bycia zapomnianym”, ponieważ jego aktualna interpretacja przez UE jest zbyt szeroka i utrzymanie tego prawa w globalnym internecie jest trudne technicznie. EKES apeluje do Komisji o doprecyzowanie tego „prawa” z myślą o ochronie podmiotów szczególnie wrażliwych w celu uzyskania dla niego globalnego poparcia.

4.2.5. Ustanowienie partnerstwa publiczno-prywatnego opartego na umowach w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego

W gospodarce cyfrowej różne etapy łańcucha dostaw nie napotykają na żadne granice i przekraczają wymiar krajowy, co przyczynia się do rozwoju cyberprzestępczości. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że strategia jednolitego rynku cyfrowego przewiduje ustanowienie z tym sektorem partnerstwa dotyczącego cyberbezpieczeństwa, w stopniu umożliwiającym ostateczne wykrystalizowanie się kultury zarządzania ryzykiem i sprawnego przepływu informacji, co jest przedmiotem prac od dłuższego czasu.

Istnieje jedna cecha charakterystyczna cyberprzestępczości, której Komisja nie poświęciła uwagi: technologia informacyjno-komunikacyjna oferuje możliwości nadzoru cyfrowego stwarzające zagrożenie, że zostaną wykorzystane do kontroli danych i prywatnej komunikacji kosztem wolności jednostki, a nawet mogą być stosowane do szpiegowania państw i ich rządów. Mając to na uwadze, EKES uznaje, że konieczne jest stworzenie środków umożliwiających zbieranie informacji i poprawę zdolności do wykrywania i interwencji na poziomie UE.

Komisja nie określiła zakresu proponowanego partnerstwa, oczekiwanych wyników ani struktury partnerstwa (jeden lub wielu partnerów). EKES zwraca również uwagę na obecną skalę inwestycji rynku w cyberbezpieczeństwo. Z obu tych względów Komitet nie może komentować tej propozycji dopóki nie uzyska więcej informacji.

4.3. **Maksymalizacja potencjału wzrostu związanego z gospodarką cyfrową**

4.3.1. *Inicjatywy dotyczące własności danych, swobodnego przepływu danych (np. między dostawcami usług w chmurze) oraz inicjatywy dotyczące europejskiej chmury obliczeniowej*

EKES ma świadomość, że w dużych zbiorach danych zachodzi konflikt między bezpieczeństwem danych osobowych a potrzebą agregowania zbiorów danych osobowych w przypadku szerokich analiz do celów gospodarczych, społecznych i medycznych. EKES apeluje do Komisji, aby wykorzystała planowany przegląd do rozwiązania tego konfliktu.

4.3.2. *Przyjęcie planu priorytetowych norm ICT i rozszerzenie europejskich ram interoperacyjności dla służb publicznych*

EKES popiera tę inicjatywę. Choć komitety międzynarodowe uzyskują pewien stopień normalizacji sprzętu i oprogramowania systemów, nadal istnieje duża możliwość zapewnienia normalizacji i interoperacyjności na poziomie sektora, oprogramowania i aplikacji, z ogromnym potencjałem zwiększenia wartości i adekwatności jednolitego rynku cyfrowego.

4.3.3. *Nowy plan działania w sprawie administracji elektronicznej, w tym inicjatywa dotycząca zasady jednorazowości i projekt budowy wzajemnych połączeń rejestrów handlowych*

Na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność za administrację elektroniczną. W tej dziedzinie są liderzy i maruderzy. Postęp w realizacji pełnego funkcjonowania administracji elektronicznej jest niezbędnym czynnikiem warunkującym jednolity rynek cyfrowy.

4.3.4. *Umiejętności i wiedza cyfrowa*

Komisja nie przewiduje programu ustawodawczego w odniesieniu do umiejętności i wiedzy cyfrowej, pozostawiając tę kwestię państwom członkowskim. EKES wyraża swe rozczarowanie brakiem nowych inicjatyw w tym zakresie. Komitet oczekiwałby od Komisji co najmniej komunikatu, który zawierałby normy i najlepsze praktyki. Ponadto należy położyć nacisk na umiejętność rozumowania matematycznego oraz czytania i pisanie, ponieważ są to zasadnicze elementy składające się na umiejętność cyfrową.

Zakładany przez EKES komunikat dostarczyłby ram dostosowanych do różnych etapów życia, wraz z kompleksowymi propozycjami dotyczącymi uczenia się przez całe życie. Ramy składałyby się z czterech komponentów: edukacja, zatrudnienie, emerytura i niepełnosprawność:

A EDUKACJA

A1 Szkoły podstawowe – umiejętności podstawowe

A2 Szkoły średnie – planuje się dwa bloki programowe

- pełny zakres umiejętności, tak aby wyposażać uczniów w umiejętności pozwalające im swobodnie żyć i pracować w społeczeństwie informacyjnym,
- specjalny zestaw umiejętności cyfrowych dla uczniów, którzy byliby w stanie podjąć pracę w sektorze ICT, co pomogłoby zlikwidować niedobór wykwalifikowanych pracowników w tym sektorze. W tym kontekście należy podjąć większe wysiłki na rzecz zapewnienia większej równowagi płci w sektorze informatyki.

Zarówno w szkołach podstawowych, jak i średnich ważne jest rozwijanie odpowiedzialnego korzystania z umiejętności cyfrowych.

A3 Szkolnictwo wyższe – planuje się dwa bloki programowe

- umiejętności związane z każdym zawodem, uwzględnione w nauczaniu i podczas egzaminów w programach nauczania na takich kierunkach jak inżynieria, matematyka i biotechnologia,
- kształcenie w dziedzinie technologii zaawansowanych, dające studentom kwalifikacje do podjęcia pracy w branży technologicznej.

B ZATRUDNIENIE

- B1 Szkolenie zawodowe organizowane przez pracodawców, nieustanne koncentrowanie się na ponownym przeszkalaniu i nieustannym rozwoju zawodowym w celu uaktualniania umiejętności.
- B2 Szkolenia z umiejętności dla bezrobotnych, organizowane przez władze publiczne za pośrednictwem właściwych agencji.

C EMERYTURA

- C1 Umiejętności charakterystyczne dla społeczeństwa informacyjnego, które powinny być powszechnie udostępniane osobom niemającym dotychczas kontaktu z tymi umiejętnościami w życiu prywatnym i zawodowym.
- C2 Specjalne programy dla przewlekle chorych, mające pomóc im w pozostaniu w społeczeństwie informacyjnym.

D NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ

Wsparcie na każdym etapie, by osoby niepełnosprawne mogły wejść do społeczeństwa informacyjnego i w nim pozostać, nawet w przypadku pogłębienia się niepełnosprawności.

Z danych zawartych w komunikacie Komisji wynika jasno, że luki w umiejętnościach istnieją we wszystkich grupach wiekowych i we wszystkich regionach. EKES jest przekonany, że tylko uporządkowany i kontrolowany program w każdym państwie członkowskim może dać gwarancję, że tylko nieliczni obywatele będą wykluczeni ze społeczeństwa informacyjnego i jednolitego rynku cyfrowego, o ile w ogóle tacy będą. EKES wielokrotnie apelował o podjęcie zdecydowanych działań w zakresie umiejętności. W kontekście strategii jednolitego rynku cyfrowego nadszedł czas, aby Komisja podjęła takie działania.

Bruksela, dnia 9 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020”

(COM(2015) 285 final)

(2016/C 071/12)

Sprawozdawca: Brenda KING

Dnia 6 lipca 2015 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 „Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020”

(COM(2015) 285 final).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 12 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 10 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 176 do 3 (5 osób wstrzymało się od głosu) przyjęło następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje deklarowane cele unijnego planu działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów⁽¹⁾, tj. „zwalczanie przemytu migrantów i zapobieganie temu procederowi, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw człowieka przysługujących migrantom”, oraz „wyeliminowanie podstawowych przyczyn nielegalnej migracji”. EKES przypomina, że uchodźcy mają specjalny status przyznany im na mocy Konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.

1.2. EKES popiera przewidziane w planie działania wysiłki na rzecz zakłócenia działalności sieci przemytniczych poprzez dochodzenia oparte na działaniach wywiadowczych i dochodzenia finansowe, na rzecz położenia kresu praniu pieniędzy i konfiskaty aktywów pochodzących z nielegalnej działalności; zaleca jednak usilnie, aby w planie przyjęto bardziej zrównoważone i kompleksowe podejście, określając szczegółowo, w jaki sposób UE będzie chronić przemytane osoby i im pomagać.

1.3. Mając na uwadze zawarte w komunikacie Komisji Europejskiej stwierdzenie, że „działalność sieci przemytniczych straci na znaczeniu, jeżeli mniejsza liczba osób będzie dążyć do skorzystania z ich usług”, EKES odnotowuje oświadczenie Biura NZ ds. Narkotyków i Przestępczości, że „wielu ludziom mieszkającym w krajach zubożałych lub strefach pogrążonych w konflikcie zbrojnym i niestabilnych politycznie jest dziś trudno – jeśli wręcz nie jest to niemożliwe – zdobyć wizę do strefy Schengen. Sytuację tę wykorzystują żądne zysku jednostki i grupy, które rozwinęły rentowną działalność gospodarczą z myślą o zaspokojeniu zapotrzebowania dotyczącego możliwości przekroczenia granicy”⁽²⁾. EKES zaleca zatem, aby wprowadzono środki zapobiegawcze, uwzględniając skierowany do UE apel sekretarza generalnego ONZ, by „rozważyć zwiększenie liczby legalnych i bezpiecznych dróg wjazdu do Europy dla [uchodźców i migrantów], tak aby ich los nie pozostawał w rękach członków sieci przestępczych i aby nie decydowali się na niebezpieczną podróż”. Oświadczenia te odzwierciedlają zalecenie zawarte w licznych opiniach EKES-u w sprawie migracji.

1.4. EKES zgadza się, że konieczne jest zapewnienie realizacji zasady solidarności i wspólnej odpowiedzialności w celu sprawiedliwszego rozłożenia wniosków azylowych między państwami członkowskimi. Należałoby dostosować konwencję dublińską, aby odzwierciedlić ten bardziej pluralistyczny system i chronić układ z Schengen.

⁽¹⁾ COM(2015) 285 final.

⁽²⁾ Przedstawicielka Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) Martina Hanke. Przemówienie wygłoszone podczas zorganizowanego przez EKES wysłuchania publicznego na temat przemytu migrantów, Bruksela, 12 października 2015 r.

1.5. Dlatego EKES popiera przewodniczącego Komisji Jeana-Claude'a Junckera, który ostrzegł państwa członkowskie przed wykorzystywaniem kryzysu migracyjnego do demontażu układu z Schengen⁽³⁾. EKES zwraca się do Komisji, aby uważnie śledziła rozwój sytuacji w tym zakresie i zadbała o jej szybkie unormowanie.

1.6. EKES zaleca również, by zwiększyć kompetencje Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), ze szczególnym uwzględnieniem jego działalności operacyjnej zapewniającej wsparcie, a także jego wspólnych zespołów wsparcia w dziedzinie azylu w państwach członkowskich, które potrzebują wsparcia specjalnego lub pilnego. Zasadnicze znaczenie ma to, by UE zapewniła bardziej zharmonizowane, spójniejsze, bardziej niezależne i elastyczne wykorzystanie wiz humanitarnych przez państwa członkowskie, co przewiduje wspólny kodeks wizowy.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje najnowszą propozycję Komisji, by „uwzględnić zewnętrzny wymiar kryzysu związanego z uchodźcami”⁽⁴⁾ i m.in. utworzyć nadzwyczajny fundusz powierniczy dla Afryki. Ta najnowsza propozycja pokazuje, że walka z podstawowymi przyczynami migracji nie ogranicza się do spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa, lecz powiązana jest także z innymi obszarami polityki, takimi jak handel, rozwój, polityka zagraniczna czy integracja. Jest to zgodne z zasadą spójności strategii politycznych, jeśli chodzi o międzynarodową współpracę rozwojową UE.

1.8. EKES zaleca, aby z myślą o eliminowaniu podstawowych społeczno-gospodarczych przyczyn przemytu migrantów wykorzystano jako rozwiązanie długoterminowe agendę zrównoważonego rozwoju. EKES pragnie przypomnieć państwom członkowskim UE o ich zobowiązaniu do wyasygnowania 0,7 % dochodu narodowego brutto (DNB) na pomoc rozwojową. W wielu wypadkach zobowiązania tego nie dotrzymano, ponieważ niektóre państwa członkowskie zmniejszyły kwoty oficjalnie przeznaczane na pomoc rozwojową.

1.9. Biorąc pod uwagę wyzwania, jakimi dla Europy są niski poziom wzrostu gospodarczego, starzenie się społeczeństwa oraz spadek liczby mieszkańców i niedobór rąk do pracy, istotne jest powiązanie polityki UE w dziedzinie migracji z polityką w sprawie migracji i integracji pracowników w ramach europejskiego rynku pracy, wiele dowodów wskazuje bowiem, że migracja to zasadniczy czynnik ożywienia gospodarczego i rozwoju w Europie.

1.10. EKES zgadza się, że polityka powrotowa UE musi ulec poprawie, i przypomina Komisji o jej licznych zaleceniach, zgodnie z którymi należy zawsze respektować prawa człowieka przysługujące osobom ubiegającym się o azyl.

1.11. W niniejszej opinii apeluje się do przedstawicieli instytucji europejskich i rządów krajowych o uwzględnienie kluczowej roli partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w zapewnianiu europejskim strategiom w dziedzinie migracji wymiaru społecznego i wartości dodanej.

1.12. EKES domaga się również, aby zwrócono większą uwagę na systematyczne finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które udzielają niezbędnej pomocy migrantom w drodze do bezpiecznego miejsca oraz w wysiłkach integracyjnych, co często rekompensuje brakujące zdolności instytucjonalne. EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście, które docenia organizacje społeczeństwa obywatelskiego za ich rolę w naświetlaniu zjawiska przemytu migrantów oraz za ich działania w charakterze pośredników, kiedy trzeba nieść pomoc ludziom tam, gdzie ani władze krajowe, ani UE nie są w stanie dotrzeć.

2. Kontekst

2.1. W Europejskim programie w zakresie migracji⁽⁵⁾, przyjętym w dniu 13 maja 2015 r., wskazano pilne działania, jakie ma podjąć Komisja w ramach reakcji na kryzys w regionie Morza Śródziemnego, i uznano za priorytet zwalczanie przemytu migrantów w celu „zapobiegania wykorzystywaniu migrantów przez sieci przestępcze”; działania te mają ograniczać „czynniki zachęcające do nielegalnej migracji”.

2.2. Od chwili przyjęcia tego programu okoliczności szybko się zmieniały, do Europy przybywały bowiem rzesze osób ubiegających się o azyl. Doprowadziło to do zaistnienia sytuacji nadzwyczajnej, w wyniku której Komisja Europejska podjęła zdecydowane kroki, wydając w dniu 9 września 2015 r. kompleksowy pakiet propozycji, aby zaradzić kryzysowi związanemu z uchodźcami.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/president/announcements/call-collective-courage_en.

⁽⁴⁾ Kryzys związany z uchodźcami: zdecydowane działania Komisji Europejskiej – Strasburg, 9 września 2015 r.

⁽⁵⁾ COM(2015) 240 final.

2.3. Powodem opracowania wniosku Komisji ⁽⁶⁾ był fakt, że sytuacja migracyjna w środkowej i wschodniej części rejonu Morza Śródziemnego uległa pogorszeniu. Według danych zebranych przez agencję Frontex, w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 30 sierpnia 2015 r. szlaki w środkowej i wschodniej części rejonu Morza Śródziemnego oraz szlak na Bałkanach Zachodnich stanowiły główne obszary, gdzie dochodziło do przypadków nielegalnego przekraczania granic UE. Stanowiło to w sumie 99 % wszystkich przypadków nielegalnego przekraczania granic UE. Frontex informuje także, że ponad 30 % wszystkich przypadków nielegalnego przekraczania granic UE w 2015 r. ma miejsce na szlaku na Bałkanach Zachodnich. Oznacza to strumień ok. 500 tys. osób ubiegających się o azyl, co wywiera ogromną presję na państwa graniczne UE ⁽⁷⁾. Większość osób docierających do UE szlakiem wiodącym przez środkowy obszar basenu Morza Śródziemnego stanowią migranci z Syrii i Erytrei, w przypadku których – według danych Eurostatu – wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków azylowych wynosi ponad 75 %. Podobnie większość migrantów korzystających ze szlaków biegnących przez wschodni obszar basenu Morza Śródziemnego i Bałkany Zachodnie pochodzi z Syrii i Afganistanu. Fakty te potwierdza oświadczenie UNODC, zgodnie z którym ponad 80 % osób, które dotarły do Europy drogą morską w tym roku, pochodzi z krajów znajdujących się w światowej pierwszej dziesiątce, jeśli chodzi o liczbę opuszczających je uchodźców ⁽⁸⁾.

2.4. Jak podaje Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców (UNHCR), według stanu na dzień 4 października 2015 r. liczba zarejestrowanych uchodźców syryjskich wynosi 4 185 302. Obejmuje ona 2,1 mln Syryjczyków zarejestrowanych przez Egipt, Irak, Jordanię i Liban, 1,9 mln Syryjczyków zarejestrowanych przez rząd Turcji oraz ponad 26 700 syryjskich uchodźców zarejestrowanych w Afryce Północnej ⁽⁹⁾.

2.5. W chwili gdy zbliża się piąta rocznica wybuchu konfliktu w Syrii, badanie zlecone przez Biuro UNHCR pokazuje, że warunki życia uchodźców syryjskich w Jordaniі szybko się pogarszają i że bardzo wielu z nich popada w skrajne ubóstwo, a to ze względu na skalę kryzysu i niewystarczające wsparcie ze strony społeczności międzynarodowej, zważywszy, że ubierano jedynie 37 % środków na natychmiastową pomoc, o które wnioskowało Biuro UNHCR. Stwierdza ono, że dopóki nie znajdzie się dostateczna ilość pieniędzy na wsparcie infrastruktury (sąsiadujących z UE) krajów przyjmujących i na poprawę warunków życia i perspektyw grup uchodźców przebywających w tych krajach, ludzie nadal będą stamtąd wyjeżdżać i kierować się do Europy. O ile zdecydowana większość uchodźców jest zbyt uboga, aby opuścić obozy dla uchodźców, o tyle ci, których na to stać, szukają pomocy przemytników.

2.6. We wniosku dotyczącym decyzji Rady z dnia 9 września 2015 r. ⁽¹⁰⁾ Komisja stwierdza, że będzie w dalszym ciągu monitorować rozwój sytuacji w zakresie napływu migrantów, co dotyczy także sytuacji na wschodniej Ukrainie, jeśli będzie się ona pogarszać.

2.7. Ten nadzwyczajny kryzys związany z uchodźcami ma miejsce w czasie, gdy sytuacja gospodarcza w UE wywiera niekorzystny wpływ na możliwości i gotowość niektórych państw członkowskich, zwłaszcza krajów granicznych, jeśli chodzi o zapewnianie usług humanitarnych w zgodności z konwencją genewską ⁽¹¹⁾. Polityka wyrzeczeń dotknęła także organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które świadczą pomoc osobom ubiegającym się o azyl. Odpowiedzią niektórych państw członkowskich na kryzys było wzmocnienie kontroli na granicach, inne natomiast uchwały przepisy pozwalające zatrzymywać i karać osoby przekraczające granice wewnątrz strefy Schengen w celu ubiegania się o azyl.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES chciałby wzmocnić swoje przesłanie do wszystkich organów decyzyjnych, aby UE działała jak prawdziwa unia i przyjmowała, respektowała i stosowała wspólne zasady. Nowy etap europejskiej polityki imigracyjnej powinien mieć charakter strategiczny, opierać się na średnio- i długofalowej wizji, a także koncentrować się na tym, by znaleźć kompleksowy sposób zapewnienia legalnych, otwartych i elastycznych dróg przyjmowania migrantów w UE ⁽¹²⁾. Jeśli chodzi o bieżący kryzys, wymaga on wspólnego podejścia do zarządzania granicami zewnętrznymi, a także wyposażenia Komisji i agencji europejskich w odpowiednie środki finansowe pozwalające realizować zadania operacyjne.

⁽⁶⁾ COM(2015) 451 final.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 6.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 2.

⁽⁹⁾ <http://data.unhcr.org>.

⁽¹⁰⁾ Komunikat prasowy „Kryzys związany z uchodźcami: zdecydowane działania Komisji Europejskiej” (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_pl.htm).

⁽¹¹⁾ <http://www.unhcr.org/>

⁽¹²⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej, sprawozdawca generalny: Giuseppe Iuliano (Dz. U. C 458 z 19.12.2014, s. 7).

3.2. EKES pragnie przedstawić propozycje strategiczne w oparciu o swe wcześniejsze opinie dotyczące zagadnień związanych z migracją⁽¹³⁾. Podczas całej debaty poprzedzającej następny etap **europejskiej polityki migracyjnej** trzeba uwzględnić rolę **partnerów społecznych i przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, a także dialog społeczny. Perspektywa społeczna ma zasadnicze znaczenie** dla zapewnienia wartości dodanej tej polityki, a także dla określenia jej proporcjonalności i oddziaływania.

3.3. EKES wnosi, aby w tym zakresie należycie uwzględniono **sytuację demograficzną, starzenie się społeczeństwa i rynki pracy** w państwach członkowskich. W opinii rozpoznawczej z 2011 r.⁽¹⁴⁾ w sprawie **roli legalnej imigracji w kontekście wyzwań demograficznych w Europie** EKES podkreślił, że trzeba będzie zwiększyć imigrację pracowników i rodzin pochodzących z państw trzecich. UE musi dysponować **otwartymi i elastycznymi przepisami,** które umożliwiłyby imigrację zarobkową legalnymi i przejrzystymi drogami zarówno pracownikom wysoko i średnio wykwalifikowanym, jak i osobom pracującym w zawodach wymagających niższych kwalifikacji, o ile państwa członkowskie zachowują swobodę w określaniu wielkości napływu. Jednocześnie uznaje się, że imigracja nie jest jedynym sposobem radzenia sobie z niedoborami na rynku pracy i państwa członkowskie mogą rozważyć inne, bardziej stosowne rozwiązania.

3.4. EKES zdecydowanie zaleca zmianę rozporządzenia dublińskiego, jako że Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazały na wewnętrzną słabość rozporządzenia. Przypisanie odpowiedzialności za analizę statusu potencjalnego uchodźcy położonym przy granicy UE krajom pierwszego wjazdu skutkuje ich przeciążeniem.

3.5. EKES jest bardzo zaniepokojony mającym obecnie miejsce podważaniem układu z Schengen, który należy do podstawowych osiągnięć UE i z którego korzystają jej obywatele. Komitet z zalem przyjmuje decyzję tych państw członkowskich, które ponownie wprowadziły kontrole na granicach wewnętrznych obszaru Schengen lub planują taki krok, i domaga się, aby Komisja uważnie śledziła rozwój sytuacji w tym zakresie i zadbała o jej szybkie unormowanie.

3.6. W komunikacie wskazano, że plan działania należy umiejscowić w szerszym kontekście wysiłków UE mających na celu wyeliminowanie podstawowych przyczyn nielegalnej migracji, a w następnym zdaniu wspomniano o operacji identyfikowania, przechwytywania i niszczenia statków używanych przez przemytników. EKES zdecydowanie nie zgadza się ze stwierdzeniem, jakoby dostęp do statku był podstawową przyczyną nielegalnej migracji. Przeciwnie, skupianie się przede wszystkim na konfiskowaniu statków jedynie zwiększa zagrożenia, którym podlegają przemyccy migranci, ponieważ przemytnicy wykorzystują najtańsze i najbardziej niebezpieczne statki.

3.7. EKES zaleca, aby zlikwidowano niewydajność polityki w zakresie pomocy rozwojowej dla krajów pochodzenia migrantów i aby państwa członkowskie UE ponownie zobowiązały się do przekazania obiecanego 0,7 % dochodu narodowego brutto na pomoc rozwojową. Ponadto UE powinna zadbać o to, aby pozytywny wpływ na stabilność społeczno-gospodarczą i rozwój krajów pochodzenia wywierała także polityka w innych właściwych dziedzinach, takich jak handel międzynarodowy, rolnictwo, energia i polityka zagraniczna, zgodnie z zasadą spójności strategii politycznych, jeśli chodzi o międzynarodową współpracę rozwojową UE.

3.8. EKES zauważa, że pomoc zapewniana przez państwa członkowskie UE i wsparcie unijne może osiągnąć swoje cele tylko w bezpiecznym społeczeństwie bez wojen ani poważnych problemów w zakresie bezpieczeństwa. Ważne jest zatem, aby wspólnota międzynarodowa wdrożyła cele zrównoważonego rozwoju, przyjęte przez światowych przywódców na szczycie ONZ we wrześniu 2015 r. Cele te obejmują wyeliminowanie ubóstwa, wzmacnianie pozycji kobiet i dziewcząt, zmniejszenie nierówności wewnątrz krajów i pomiędzy nimi, promowanie zrównoważonego i trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz godną pracę dla wszystkich, a także **promowanie pokojowych i integracyjnych społeczeństw.**

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje cele określone w komunikacie Komisji „Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020”, jednak zaleca przy tym stanowczo, aby w planie przyjęto bardziej zrównoważone i kompleksowe podejście, jeżeli ma on przynieść zamierzony skutek. EKES zauważa, że nie podano żadnych szczegółowych informacji na temat tego, w jaki sposób UE będzie chronić przemyccane osoby, ani też nie wspomniano konkretnie o pozytywnym wpływie migracji na europejski rynek pracy i rozwój gospodarczy.

⁽¹³⁾ EKES, *Immigration: Integration and Fundamental Rights*, 2012 (<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>).

⁽¹⁴⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie roli legalnej imigracji w kontekście wyzwań demograficznych, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6).

4.2. EKES zwraca uwagę na fakt, że choć wprowadzono rozróżnienie pomiędzy *przemyciem migrantów* a handlem ludźmi, nie dokonano rozróżnienia między migrantami a osobami ubiegającymi się o azyl. Jest to istotne rozróżnienie, sekretarz generalny ONZ przypominał bowiem europejskim decydentom politycznym: „Znaczna większość osób wyruszających w tę uciążliwą i niebezpieczną podróż to uchodźcy uciekający z takich krajów, jak Syria, Irak czy Afganistan. Prawo międzynarodowe przewiduje – a państwa od dawna uznają – prawo uchodźców do ochrony i azylu. Rozpatrując wnioski o udzielenie azylu, państwa nie mogą dokonywać rozróżnień ze względu na religię lub inne kryterium tożsamości ani nie mogą zmuszać ludzi, by wracali do miejsc, z których uciekli, jeśli istnieje uzasadniona obawa, że mogą tam stać się celem prześladowań lub napaści. Jest to nie tylko kwestia prawa międzynarodowego; to także nasz ludzki obowiązek”. Sekretarz generalny powiedział ponadto: „Apeluję do wszystkich zainteresowanych rządów, aby zadbały o kompleksową reakcję, rozszerzyły bezpieczne i legalne kanały migracji i działały w sposób humanitarny, kierując się współczuciem i wywiązując się ze swoich zobowiązań międzynarodowych”⁽¹⁵⁾. EKES zaleca, aby wszystkich ludzi odbywających niebezpieczną podróż do Europy uznawano za uchodźców na mocy konwencji genewskiej z 1951 r. i protokołu do niej z 1967 r., dopóki nie dowiedzie się, że danej osoby jednak nie można zaliczyć do tej kategorii.

4.3. Zintensyfikowanie działań policji i organów sądowych

4.3.1. Zdaniem EKES-u, bardziej kompleksowym podejściem do zwalczania przemytu będzie zapewnienie osobom ubiegającym się o azyl dostępu do bezpiecznych i legalnych kanałów migracji. Takie podejście, w połączeniu z zakłócaniem działalności siatek przestępczości zorganizowanej poprzez dochodzenia oparte na działaniach wywiadowczych i dochodzenia finansowe, będzie środkiem skuteczniejszym, bardziej humanitarnym i tańszym.

4.3.2. EKES zdecydowanie zaleca, aby unijni decydenci zadbałi o to, by „nie wyrządzać szkody”, i wzięli pod uwagę zarówno zamierzone, jak i niezamierzone skutki swoich działań. Decyzja UE o przekształceniu operacji Mare Nostrum (koncentracji na poszukiwaniu i ratownictwie) w operację Triton (koncentracja na kontrolach granicznych) nie zmniejszyła liczby osób decydujących się na ryzykowną podróż do Europy. Przyczyniła się wszakże do gwałtownego wzrostu liczby ofiar na Morzu Śródziemnym. Do dnia 31 maja 2015 r. zginęło 1 865 osób usiłujących przedostać się przez Morze Śródziemne do Europy, w porównaniu z 425 osobami w analogicznym okresie 2014 r.⁽¹⁶⁾ Fakty te mogą także tłumaczyć zmianę kierunku napływu migrantów i używanie przez nich tras lądowych wiodących przez Bałkany Zachodnie na Węgry. Osoby przesłuchiwane po obu stronach granicy węgierskiej zeznały, że zdecydowały się na trasę bałkańską, ponieważ jest tańsza i polecają ją przemytnicy.

4.3.3. EKES zwraca uwagę, że przemytnicy potrafią dostosowywać się do decyzji strategicznych UE, takich jak wzmocnienie obecności patroli straży granicznej na Morzu Śródziemnym czy niszczenie statków. Niezamierzony skutek unijnego podejścia opartego na „wojnie z przemytnikami” to chaos na granicach UE, ludzie umierający na drogach europejskich i na morzu, a także napięcia między państwami członkowskimi.

4.4. Udoskonalenie zapobiegania przemytowi i zwiększenie pomocy dla najbardziej narażonych migrantów

4.4.1. EKES zgadza się, że Komisja musi udoskonalić zapobieganie przemytowi i zwiększyć pomoc dla najbardziej narażonych migrantów, należy jednak zadbać o spójność działań, zważywszy, że głównym priorytetem jest ratowanie życia ludzkiego.

4.4.2. Z danych agencji Frontex wynika, że 70 % osób korzystających z usług przemytników, by przekroczyć granice UE, pochodzi z Syrii, Erytrei oraz Iraku. W oparciu o dane Eurostatu – ogólnounijny wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków azylowych w przypadku osób z tych krajów wynosi co najmniej 75 %. Biorąc pod uwagę fakt, że jednostki i całe rodziny z tych krajów uciekają przed *groźbą prześladowań lub napaści*, daremna jest kampania medialna dotycząca ryzyka związanego z przemytem.

4.4.3. EKES przypomina Komisji, że istnieją już odpowiednie mechanizmy pozwalające podejmować działania uniemożliwiające zatrudnianie nielegalnych migrantów na poziomie krajowym. Propozycja Komisji, by wykorzystać ograniczone środki w celu zajęcia się określonymi sektorami gospodarczymi na szczelb UE, będzie kosztowna i nie przyniesie spodziewanych rezultatów.

⁽¹⁵⁾ Oświadczenie, Nowy Jork, 28 sierpnia 2015 r.

⁽¹⁶⁾ Dane Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (na stronie: <http://missingmigrants.iom.int/incidents>). *Migration: Read All About It, Mediterranean Update: 101 900 migrant arrivals in Europe in 2015* (na stronie: <http://weblog.iom.int/mediterranean-flash-report-0>) (dostęp do obu publikacji: 10 czerwca 2015 r.).

4.4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje zawarte w planie działania stwierdzenie, że Unia Europejska powinna zapewnić pomoc i ochronę „przemycanym migrantom, w szczególności grupom najbardziej narażonym, takim jak dzieci i kobiety”. Komitet odnotowuje jednak, że poza tym stwierdzeniem w planie działania brak jest informacji, co w tym zakresie zostanie właściwie zrobione. To istotna sprawa, ponieważ znaczną część osób szukających ochrony w Europie stanowią dzieci pozostające bez opieki i odłączone od bliskich. W samych tylko Włoszech, na Węgrzech i w Malcie w pierwszych dziewięciu miesiącach 2015 r. odnotowano przyjazd ok. 19 tys. dzieci pozostających bez opieki i odłączonych od bliskich. Niektóre kraje graniczne UE nie w pełni zapewniają zgodność z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, czego skutkiem są złe warunki przyjmowania, niewłaściwe procedury nadawania statusu, niski ogólnounijny wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków azylowych, a także brak dostępu do trwałych rozwiązań pod względem sanitarnym i mieszkaniowym. W planie działania należy dokładnie określić, w jaki sposób będzie się za pomocą niezbędnych zasobów wspierać państwa członkowskie w wypełnianiu ich obowiązków i zadań wynikających z międzynarodowego prawa humanitarnego oraz międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka, w szczególności zaś tych wynikających z Konwencji ONZ o prawach dziecka⁽¹⁷⁾.

4.4.5. EKES uważa, że najskuteczniejszym sposobem niesienia pomocy, a jednocześnie sposobem na osłabienie sieci przemytniczych, jest zaoferowanie tym, którzy chcą korzystać z ich usług, alternatywy pozwalającej na legalny wjazd na teren Europy z państwa trzeciego w regionach sąsiednich Europy. Dzięki temu zagwarantowane będzie przestrzeganie praw podstawowych ujętych w Karcie praw podstawowych UE.

4.4.6. EKES powtarza, że kluczowe znaczenie ma to, aby odróżniać przemytników kierujących się żądzą zysku od osób pomagających migrantom. Tysiące obywateli europejskich zapewniło migrantom transport i udzieliło im schronienia, czyniąc to nieodpłatnie, za zwykłą opłatą lub po obniżonej cenie. W ramach programu UE na rzecz zwalczania przemytu migrantów należy sprzyjać okazywaniu pomocy humanitarnej i solidarności, a nie karać za to.

4.4.7. EKES zgadza się, że należy poprawić skuteczność polityki UE w zakresie powrotów, i korzysta z okazji, by przypomnieć Komisji o jej licznych zaleceniach, zgodnie z którymi prawa człowieka przysługujące osobom ubiegającym się o azyl należy respektować zawsze, poczynając od chwili uratowania lub przyjęcia tych ludzi, dopóki trwa rozpatrywanie ich wniosków w celu ustalenia, czy osobom tym należy udzielić ochrony, czy też są one migrantami o nieuregulowanym statusie. Jeśli chodzi o powrót migrantów, powinien on przebiegać zgodnie z przyjętymi przepisami, które gwarantują, że nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu – jest to zasada *non-refoulement*. EKES ponownie sprzeciwia się stosowaniu zasady powrotu wobec nieletnich pozostających bez opieki, wobec osób wymagających opieki zdrowotnej i kobiet w ciąży.

4.5. Zacieśnienie współpracy z krajami nienależącymi do UE

4.5.1. EKES zdecydowanie popiera ścisłą współpracę z nienależącymi do UE krajami znajdującymi się na szlakach przemytniczych. Komitet zgadza się, że należy położyć nacisk na wsparcie zarządzania granicami, jednak uważa także, że właśnie w tym obszarze najważniejszym priorytetem powinna być ogólnounijna współpraca i koordynacja między istniejącą siecią urzędników łącznikowych ds. imigracji, europejskimi urzędnikami zajmującymi się migracją i przedstawicielami dyplomatycznymi państw członkowskich.

4.5.2. Celem takiej koordynacji dla instytucji UE, tzn. KE i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), oraz państw członkowskich powinno być wprowadzenie uzgodnionych procedur pozwalających składać wnioski o wizę humanitarną i azyl w krajach pochodzenia lub w bezpiecznym kraju sąsiednim, co stanowić będzie alternatywny, humanitarny i legalny sposób przyjazdu do Europy. W krajach sąsiadujących, takich jak Turcja, Liban, Jordania i Libia, należy utworzyć punkty szybkiej rejestracji migrantów (tzw. hotspoty), gdzie byłaby prowadzona analiza wniosków i osoby z krajów, dla których ogólnounijny wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków azylowych jest odpowiednio wysoki, otrzymywałyby wizę humanitarną, jak ma to obecnie miejsce w Brazylii. Ważne jest także, by wspierać dialog i włączać w te działania organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które mają bezpośredni kontakt z uchodźcami, tak aby zapewnić zarówno ochronę praw człowieka, jak i skuteczniejsze rozpatrywanie wniosków.

⁽¹⁷⁾ <http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/crc.pdf>.

4.5.3. Zaletą wiz humanitarnych jest zmniejszenie presji na państwa graniczne UE, przy zapewnieniu, że osoby poszukujące azylu traktowane są zgodnie z prawami podstawowymi UE i Konwencją ONZ o prawach dziecka, a także uczynienie z przemytu migrantów działalności wysoko ryzykownej i nieopłacalnej. Prawo do pozostania mogłoby tymczasowo opierać się na ustaleniu, czy powrót do kraju pochodzenia jest bezpieczny, lub zostać powiązane z rynkiem pracy, ze względu na niedobór wykwalifikowanych pracowników i demograficzne wyzwania wpływające na wzrost w Europie.

Bruksela, dnia 10 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniającego dyrektywę 2013/32/UE

[COM(2015) 452 final]

(2016/C 071/13)

Sprawozdawca: José Antonio MORENO DIAZ

Parlament Europejski, w dniu 16 września 2015 r., oraz Komisja Europejska, w dniu 15 października 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniającego dyrektywę 2013/32/UE

[COM(2015) 452 final].

Dnia 21 października 2015 r. również Rada Unii Europejskiej postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w tej sprawie.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 12 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 10 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął stosunkiem głosów 180 do 4 (6 osób wstrzymało się od głosu) następującą opinię:

Wnioski

1. Komisja uznała za stosowne, by na mocy dyrektywy 2013/32/UE ⁽¹⁾ ustanowić wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia.
 - 1.1. W załączniku do wniosku dotyczącego rozporządzenia proponuje się również wstępny wykaz krajów trzecich, które mają być włączone do wspólnego unijnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia; są to: Albania, Bośnia i Hercegowina, była jugosłowiańska republika Macedonii, Kosowo, Czarnogóra, Serbia i Turcja.
 - 1.2. EKES uważa, że powinny istnieć bardziej konkretne, bezpieczniejsze i pewniejsze specyficzne kryteria służące uznaniu państwa za bezpieczne dla celów określonych w dyrektywie 2011/95/UE, a w szczególności w odniesieniu do załącznika I do dyrektywy 2013/32/UE.
 - 1.3. W związku z tym, choć EKES pozytywnie ocenia inicjatywę Komisji, to uważa, że w chwili obecnej przedwczesne może być ustalenie konkretnej listy krajów uważanych za bezpieczne dla wymienionych wyżej celów.

2. Zalecenia

- 2.1. EKES pozytywnie ocenia wniosek i uważa, że należy opracować unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia na podstawie wspólnych kryteriów określonych w dyrektywie 2013/32/UE, gdyż ułatwi to stosowanie przez wszystkie państwa członkowskie procedur związanych z zastosowaniem koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia oraz, tym samym, zwiększy ogólną skuteczność ich systemów azylowych.
- 2.2. W każdym razie ustanowienie wspólnego wykazu UE stanowi próbę usunięcia niektórych z obecnych różnic pomiędzy wykazami bezpiecznych krajów pochodzenia stosowanymi przez poszczególne państwa członkowskie.

⁽¹⁾ Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 1.

2.3. Państwa członkowskie powinny zachować prawo do przyjmowania przepisów pozwalających na uznanie na poziomie krajowym państw trzecich innych niż te, które znajdują się w unijnym wspólnym wykazie, za bezpieczne kraje pochodzenia. Jednakże ustanowienie wspólnego wykazu zapewni stosowanie tej koncepcji przez wszystkie państwa członkowskie w jednolity sposób w odniesieniu do wnioskodawców, których kraje pochodzenia znajdują się w tym wykazie.

2.4. W każdym razie należy wyraźnie wskazać w art. 2 rozporządzenia szczegółowe, konkretne i określone kryteria i wskaźniki stosowane w celu włączenia danego kraju do wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia. Powinny być wśród nich zaktualizowane informacje ze źródeł takich jak Europejski Trybunał Praw Człowieka, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Rada Europy i inne organizacje zajmujące się prawami człowieka.

2.5. Włączenie państwa do wspólnego wykazu powinno być umotywowane i uzasadnione oceną wszystkich kryteriów określonych w poprzednim punkcie w odniesieniu do wszystkich powodów prześladowania i poważnych wypadków złego traktowania, które doprowadziły do uznania potrzeby ochrony międzynarodowej.

2.6. Jeżeli chodzi o zmiany w wykazie, musi istnieć sprawniejszy mechanizm ich wprowadzania, by móc reagować w rozsądnym czasie na zmiany sytuacji w krajach ujętych w wykazie.

2.7. EKES uważa, że konieczne jest umotywowanie i uzasadnienie wszelkich zmian w wykazie, z uwzględnieniem specjalistycznej opinii UNHCR, EASO, Rady Europy i innych organizacji zajmujących się prawami człowieka.

2.8. EKES uważa również, że należy stworzyć mechanizm, w ramach którego uznane organizacje broniące praw człowieka, jak również rzecznicy praw obywatelskich i rady społeczno-gospodarcze, mogłyby wszcząć procedurę zmiany wykazu.

2.9. EKES proponuje, by obowiązkowy stał się w każdym konkretnym przypadku wniosek zawierający uzasadnienie w sprawie stosowania koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia, po indywidualnej ocenie przewidzianej w dyrektywie 2013/32/UE.

2.10. Należy także wzmocnić gwarancje procesowe w przypadku procedur przyspieszonych i zagwarantować w każdym przypadku indywidualne zbadanie konkretnej sytuacji i zasadność stosowania koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia.

2.11. EKES uważa, że w żaden sposób nie może mieć zastosowania pojęcie bezpiecznego kraju pochodzenia w przypadku nieprzestrzegania wolności prasy lub naruszania zasady pluralizmu politycznego, a także w odniesieniu do krajów, w których dochodzi do prześladowań ze względu na płeć lub orientację seksualną, czy też przynależność do mniejszości narodowej, etnicznej, kulturowej lub religijnej.

2.12. EKES podkreśla też, że należy usprawnić mechanizmy identyfikacji wnioskodawców w szczególnie trudnej sytuacji. Jeżeli taka sytuacja zostanie stwierdzona już po zastosowaniu procedury przyspieszonej, należy niezwłocznie zastosować procedurę zwykłą.

2.13. Należy także zapewnić skuteczne środki odwoławcze od negatywnej decyzji wynikającej z zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia. Odwołanie takie powinno mieć skutek zawieszający, zgodnie z art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32/UE.

3. Kontekst

3.1. Wysiłki Unii Europejskiej zmierzające do wyeliminowania różnic w systemach azylowych państw członkowskich były już podejmowane, lecz – jak dotąd – bez rezultatu. Od 1999 r. Unia Europejska przyjęła szereg instrumentów prawnych mających na celu ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS), dążąc do harmonizacji przepisów dotyczących procedur udzielania azylu, warunków przyjmowania oraz innych aspektów związanych z systemem ochrony międzynarodowej.

3.2. Jak stwierdzono w konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 15 października 2015 r. (EUCO 26/15), „odpowiedź na kryzys migracyjny i uchodźczy to wspólny obowiązek wymagający kompleksowej strategii i zdecydowanych długofalowych starań w duchu solidarności i odpowiedzialności”. Na zakończenie podkreślono, że wskazane „kierunki działań to kolejny ważny krok ku wypracowaniu naszej kompleksowej strategii, spójnej z prawem do ubiegania się o azyl, prawami podstawowymi oraz zobowiązaniami międzynarodowymi. Istnieją też jednak inne ważne działania priorytetowe, które wymagają dalszych dyskusji w stosownych gremiach, w tym wniosków Komisji. Potrzeba także stałej refleksji nad ogólną polityką migracyjną i azylową UE”.

3.3. Dyrektywa 2013/32/UE przewiduje wyjątki i szybkie procedury stosowane przez państwa członkowskie, zwłaszcza procedury przyspieszone na granicy lub w strefach tranzytowych, jeżeli wnioskodawca jest obywatelem kraju, który uznano za bezpieczny na mocy prawa krajowego i który można uznać za bezpieczny dla wnioskodawcy w świetle jego szczególnej sytuacji. Jedynie niektóre państwa członkowskie przyjęły krajowe wykazy bezpiecznych krajów pochodzenia.

3.4. Zmiana dyrektywy w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (dyrektywa 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r.): celem tej dyrektywy było ograniczenie różnic między procedurami krajowymi i zapewnienie szybszych i równorzędnych decyzji w sprawie wniosków o azyl składanych wielokrotnie lub w odniesieniu do których brak jest nowych elementów. Mimo korzystnych zmian w nowym tekście, nadal pozostawiono państwom członkowskim dużą swobodę uznania, co może utrudnić realizację celu ustanowienia prawdziwie wspólnej procedury.

4. Analiza

4.1. Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia ma istotne konsekwencje praktyczne, takie jak możliwość zastosowania przyspieszonej procedury rozpatrywania wniosków (art. 31 ust. 8 lit. b) dyrektywy 2013/32/UE), wynikające z tego skrócenie terminów podjęcia decyzji w przedmiocie wniosku, trudności ze zidentyfikowaniem wnioskodawców znajdujących się w trudnej sytuacji w skróconych w ten sposób terminach (art. 24 dyrektywy 2013/32/UE), a ostatecznie większe trudności z dostępem do ochrony międzynarodowej dla obywateli tych krajów ze względu na domniemanie, że wniosek jest bepodstawny (art. 32 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE).

4.2. Takie zróżnicowane rozpatrywanie wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej w zależności od obywatelstwa może kolidować z zakazem dyskryminującego traktowania uchodźców zależnie od kraju pochodzenia zawartym w art. 3 Konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców. Wszystkie te czynniki sprawiają, że należy stosować w ograniczony sposób koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego.

4.3. Należy podkreślić, że przyjęcie wspólnej listy bezpiecznych krajów pochodzenia nie musi prowadzić do większej harmonizacji, gdyż możliwe jest równoległe istnienie tego wykazu z wykazami krajowymi państw członkowskich.

4.4. Wniosek w sprawie rozporządzenia zawiera listę siedmiu krajów, zgodnie z następującymi wskaźnikami użytymi we wniosku przez Komisję: istnienie ram prawnych dla ochrony praw człowieka, ratyfikacja traktatów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, liczba orzeczeń wydanych przeciw danemu krajowi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, status kraju kandydującego do przystąpienia do UE, wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej obywatelom danego kraju oraz uwzględnienie tego kraju w krajowych wykazach krajów bezpiecznego pochodzenia.

4.5. Wydaje się jednak, że wskaźniki te nie pozwalają właściwie ocenić kryteriów ustanowionych w załączniku I do wspomnianej dyrektywy, gdyż nie uwzględniają – na przykład – analizy praktycznego stosowania prawa i rzeczywistego przestrzegania praw człowieka lub braku prześladowań czy złego traktowania będących podstawą do przyznania ochrony międzynarodowej:

4.5.1. Krajowe i międzynarodowe ramy prawne w dziedzinie praw człowieka: To niewątpliwie minimalny wymóg w wypadku każdego kraju, który ma się znaleźć na liście bezpiecznych krajów pochodzenia. Nie jest on jednak wystarczający, gdyż zgodnie z załącznikiem I do dyrektywy 2013/32/UE, należy także ocenić przestrzeganie praw człowieka w praktyce. W każdym razie wydaje się, że sama Komisja nie ocenia odpowiednio przestrzegania tego minimalnego wymogu, gdyż wymieniła w swoim wniosku kraje, które w pewnych przypadkach nie ratyfikowały najważniejszych międzynarodowych traktatów w zakresie praw człowieka, jak np. Kosowo.

4.5.2. Liczba wyroków skazujących wydanych w 2014 r. przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wobec zainteresowanych krajów nie odzwierciedla obecnej sytuacji w zakresie praw człowieka w proponowanych krajach. Większość spraw, w przypadku których decyzje zapadły w 2014 r., odnosi się do wydarzeń, jakie miały miejsce kilka lat wcześniej, zarówno ze względu na opóźnienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i na konieczność wyczerpania procedur wewnętrznych przed wniesieniem sprawy do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Analiza danych przeprowadzona przez Komisję może prowadzić do nieporozumień. Komisja porównała wyroki skazujące z całkowitą liczbą orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w stosunku do danego państwa, niezależnie od tego, ile z tych wyroków dotyczyło istoty sprawy, tj. stopnia poszanowania praw człowieka. Na przykład w wypadku Turcji spośród 2 899 spraw wniesionych do Trybunału i uwzględnionych przez Komisję (choć nie wskazano czasu trwania tych spraw ani chwili ich rozstrzygnięcia) w rzeczywistości rozstrzygnięcia dotyczyły istoty sprawy tylko w 110 przypadkach, z czego naruszenie Europejskiej konwencji praw człowieka stwierdzono w 94 przypadkach, co daje wskaźnik 93 % ⁽²⁾. W wypadku Bośni i Hercegowiny, decyzji co do istoty sprawy w 2014 r. było 7, z czego w 5 przypadkach orzeczono, że naruszane były prawa człowieka (71 %) ⁽³⁾. W wypadku Czarnogóry wskaźnik ten wyniósł 100 % ⁽⁴⁾, Serbii – 88 % ⁽⁵⁾, Macedonii – 66 % ⁽⁶⁾, Albanii – 66 % ⁽⁷⁾.

Dokument nie zawiera również żadnej informacji o tym, jakie prawa człowieka zostały naruszone, ani o treści orzeczeń, co ma kluczowe znaczenie, by stwierdzić, czy doszło do prześladowania z powodów, które uzasadniają ochronę międzynarodową.

4.5.3. Status kraju kandydującego do przystąpienia do Unii Europejskiej nie oznacza, że dany kraj spełnia już kryteria kopenhaskie, lecz że rozpoczął proces prowadzący do stwierdzenia takiego przestrzegania. Przeciwnie, sprawozdania w sprawie postępów poczynionych przez kraje kandydujące do UE ⁽⁸⁾, wpisane na listę ujętą w projektowanym rozporządzeniu, wskazują na niedociągnięcia w dziedzinach takich jak poszanowanie praw człowieka, praworządność, walka z korupcją, polityczna kontrola mediów i niezawisłość sądów.

4.5.4. Wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w UE złożonych w 2014 r. przez osoby pochodzące z tych krajów: dokonana przez Komisję analiza statystyczna danych z 2014 r. dotyczących całej UE może prowadzić do nieporozumień. Szczegółowa analiza wskaźników pozytywnie rozpatrzonych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w poszczególnych państwach członkowskich wskazuje na bardziej zróżnicowaną sytuację. Na przykład wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych wniosków obywateli Kosowa w drugim kwartale 2015 r. wynosi 18,9 % w całej UE, ale obserwuje się duże różnice między krajami takimi jak Włochy (60 %) i Niemcy (0,4 %) ⁽⁹⁾.

4.5.5. Uwzględnienie państw w krajowych wykazach krajów pochodzenia uznawanych za bezpieczne: krajowe wykazy krajów pochodzenia uznawanych za bezpieczne również nie są jednolite. Każde państwo członkowskie stosuje inne kryteria, których z tego względu nie można zastosować w tworzeniu wspólnego wykazu.

4.6. W swym wniosku o włączenie tych siedmiu państw do wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia Komisja powinna odnieść się do innych wskaźników, które są przydatne i skuteczne w celu ustalenia stopnia stosowania prawa i przestrzegania praw człowieka, jak np. źródła informacji uznane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka ⁽¹⁰⁾ w utrwalonym orzecznictwie za istotne przy ocenie sytuacji i zagrożenia w kraju pochodzenia w przypadku powrotu. Proponowane rozporządzenie faktycznie zawiera w art. 2 ust. 2 dotyczącym przeglądu wykazu – ale nie jego przygotowania – odniesienie do tych źródeł, zwłaszcza „ESDZ, EASO, UNHCR, Rady Europy i innych właściwych organizacji międzynarodowych”.

4.7. Ponadto Komitet uważa, że należy uwzględnić wskaźniki odzwierciedlające sytuację praw człowieka w odniesieniu do **wszystkich** podstaw do uznania prawa do ochrony międzynarodowej, takie jak poszanowanie wolności wypowiedzi i prasy, poszanowanie pluralizmu politycznego, sytuacja lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i interseksualnych (LGBTI), a także mniejszości etnicznych, kulturowych lub religijnych.

⁽²⁾ Europejski Trybunał Praw Człowieka: profil państwa – Turcja, lipiec 2015 r., http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Turkey_ENG.pdf.

⁽³⁾ Europejski Trybunał Praw Człowieka: profil państwa – Bośnia i Hercegowina, lipiec 2015 r., http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Bosnia_and_Herzegovina_ENG.pdf.

⁽⁴⁾ Europejski Trybunał Praw Człowieka: profil państwa – Czarnogóra, lipiec 2015 r., http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Montenegro_ENG.pdf. 1 orzeczenie co do istoty sprawy mówiące o naruszaniu praw człowieka.

⁽⁵⁾ Europejski Trybunał Praw Człowieka: profil państwa – Serbia, lipiec 2015 r., http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Serbia_ENG.pdf. W 16 wypadkach na 18, w których orzeczenie dotyczyło istoty sprawy, stwierdzono naruszenie konwencji.

⁽⁶⁾ Europejski Trybunał Praw Człowieka: profil państwa – była jugosłowiańska republika Macedonii, lipiec 2015 r., http://www.echr.coe.int/Documents/CP_The_former_Yugoslav_Republic_of_Macedonia_ENG.pdf.

⁽⁷⁾ Europejski Trybunał Praw Człowieka: profil państwa – Albania, lipiec 2015 r., http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Albania_ENG.pdf. Na 150 spraw, w których orzeczenie zapadło w 2014 r., w rzeczywistości istoty sprawy dotyczyło tylko 6, a naruszenie Europejskiej konwencji praw człowieka stwierdzono w 4 przypadkach.

⁽⁸⁾ Dostępne na stronie http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm.

⁽⁹⁾ Eurostat: *First Instance decision on applications by citizenship, age and sex*, Dane kwartalne. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

⁽¹⁰⁾ M.in. NA przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, sygn. 25904/2007, 17 lipca 2008 r.; Gaforow przeciwko Rosji, 21 października 2010 r.

4.8. W art. 2 ust. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia przewiduje się okresową rewizję wspólnej listy bezpiecznych krajów pochodzenia. Procedurą wprowadzania zmian określoną we wniosku dotyczącym rozporządzenia jest zwykła procedura ustawodawcza (art. 2 ust. 3) oraz procedura zawieszenia na okres jednego roku, z możliwością przedłużenia o jeden rok w przypadku nagłych zmian sytuacji kraju (art. 3 proponowanego rozporządzenia).

4.9. Każda z tych dwóch procedur, zarówno zwykła procedura ustawodawcza współdecyzji, jak i procedura zawieszenia postanowień art. 3, nie wydają się gwarantować szybkiego i elastycznego mechanizmu reagowania na zmiany sytuacji w krajach pochodzenia ujętych we wspólnym wykazie. Niestety istnieją liczne przykłady gwałtownego pogorszenia sytuacji politycznej, standardów demokratycznych oraz poszanowania praw człowieka w wielu krajach, czemu trudno byłoby sprostać przy użyciu ustanowionych mechanizmów. Ponadto takie sytuacje mogą trwać przez dłuższy czas, a maksymalny okres zawieszenia wynoszący dwa lata jest bardzo krótki.

4.10. Ocena nagłych zmian sytuacji w danym kraju powinna każdorazowo uwzględniać specjalistyczne opinie wydane przez UNHCR, EASO, Radę Europy i inne odpowiednie organizacje międzynarodowe, jak ma to miejsce w przypadku zmiany dokonywanej w drodze zwykłej procedury ustawodawczej.

4.11. Przyjęcie rozporządzenia wyklucza ponadto możliwość wniesienia przez osoby ubiegające się o azyl sprzeciwu do organów krajowych wobec włączenia danego kraju do wykazu krajów bezpiecznych, co jest możliwe w wypadku wykazów krajowych. Wskazane byłoby stworzenie możliwości, by o taką zmianę mogły wnioskować organizacje praw człowieka lub osoby ubiegające się o azyl.

4.12. Art. 31 ust. 8 lit. b) dyrektywy 2013/32/UE upoważnia państwa członkowskie do zastosowania procedur przyspieszonych w wypadku wniosków obywateli bezpiecznych krajów pochodzenia. Procedura przyspieszona nie może w żadnym razie naruszać gwarancji procesowych⁽¹¹⁾ z powodu krótkich terminów proceduralnych. Nie może też prowadzić do nieindywidualnej oceny tych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, zgodnie z zakazem zawartym w art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2013/32/UE.

4.13. W rzeczywistości art. 36 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE stanowi, że kraje włączone do wykazów bezpiecznych krajów pochodzenia mogą być uznane za bezpieczne kraje trzecie dla konkretnego wnioskodawcy dopiero po indywidualnym rozpatrzeniu sprawy. W trakcie indywidualnego rozpatrywania należy ocenić możliwość zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia do konkretnego przypadku, w drodze uzasadnionej decyzji, która podlega zaskarżeniu, przy czym ciężar dowodu spoczywa na państwie członkowskim.

4.14. Ze względu na to, że przyjęcie rozporządzenia ogranicza osobom ubiegającym się o azyl możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec włączenia danego kraju pochodzenia do wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia, należy wzmocnić gwarancje dostępu do skutecznego środka prawnego w każdym indywidualnym przypadku, nadając temu środkowi skutek zawieszający, w tym w odniesieniu do art. 46 ust. 5 dyrektywy w sprawie procedur azylowych.

4.15. Należy także zagwarantować identyfikację wnioskodawców w szczególnie trudnej sytuacji, w wypadku których – na mocy art. 24 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE – nie można zastosować procedury przyspieszonej. W takich przypadkach powinien istnieć obowiązek dokonania takiej identyfikacji przed podjęciem decyzji o zastosowaniu procedury przyspieszonej lub – jeżeli szczególnie trudna sytuacja została stwierdzona później – możliwość odejścia od procedury przyspieszonej i zastosowania zwykłej procedury.

Bruksela, dnia 10 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 175 z 31.1.2013, s. 74–75.

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL