

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 24



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 55

28 stycznia 2012

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

475. sesja plenarna w dniach 26 i 27 października 2011 r.

2012/C 24/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych (opinia rozpoznawcza)	1
2012/C 24/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu kryzysu na zdolność przedsiębiorstw europejskich do podejmowania inwestycji proklimatycznych (opinia rozpoznawcza)	7
2012/C 24/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie utylizacji i eksploatacji odpadów przemysłowych i górniczych w Unii Europejskiej w celach gospodarczych i środowiskowych (opinia z inicjatywy własnej)	11
2012/C 24/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie szans i wyzwań związanych z większą konkurencyjnością europejskiego przemysłu drzewnego i meblarskiego (opinia z inicjatywy własnej)	18
2012/C 24/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Perspektywy trwałego zatrudnienia na kolei, w sektorach taboru i infrastruktury. W jaki sposób przemiany w przemyśle wpłyną na zatrudnienie i podstawy umiejętności w Europie?” (opinia z inicjatywy własnej)	24
2012/C 24/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wzmocnienia spójności UE i koordynacji polityki UE w dziedzinie społecznej dzięki nowej horyzontalnej klauzuli społecznej w art. 9 TFUE (opinia z inicjatywy własnej)	29

PL

Cena:
8 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

Powiadomienie nr	Spis treści (ciąg dalszy)	Strona
2012/C 24/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problemu bezdomności (opinia z inicjatywy własnej)	35
2012/C 24/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie chmur obliczeniowych (cloud computing) w Europie (opinia z inicjatywy własnej)	40
2012/C 24/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwoju obszarów regionalnych w celu zarządzania zasobami rybnymi i kontroli połowów (opinia z inicjatywy własnej)	48
2012/C 24/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w umowie o wolnym handlu między UE a Indiami (opinia z inicjatywy własnej)	51
2012/C 24/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Nowa polityka zagraniczna oraz polityka bezpieczeństwa UE a rola społeczeństwa obywatelskiego” (opinia z inicjatywy własnej)	56

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

475. sesja plenarna w dniach 26 i 27 października 2011 r.

2012/C 24/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) COM(2011) 121 wersja ostateczna – 2011/0058 (CNS)	63
2012/C 24/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej COM(2011) 169 wersja ostateczna – 2011/0092 (CNS) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Bardziej racjonalne opodatkowanie energii w UE: wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii energetycznej” COM(2011) 168 wersja ostateczna	70
2012/C 24/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 odnośnie do pomocy zwrotnej i inżynierii finansowej COM(2011) 483 wersja ostateczna – 2011/0210 (COD)	78
2012/C 24/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania statusu ochrony międzynarodowej (przekształcenie) COM(2011) 319 wersja ostateczna – 2009/0165 (COD)	79

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

475. SESJA PLENARNA W DNIACH 26 I 27 PAŹDZIERNIKA 2011 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych (opinia rozpoznawcza)

(2012/C 24/01)

Sprawozdawca: **Ariane RODERT**

Pismem z 6 czerwca 2011 r. Maroš ŠEFČOVIČ, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 106 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zdaniem EKES-u analizując inicjatywy promujące przedsiębiorczość społeczną, trzeba postrzegać taką przedsiębiorczość w kontekście szerszego pojęcia przedsiębiorstwa społecznego, ponieważ potrzebne są działania dotyczące wszystkich etapów cyklu jego istnienia.

1.2 Przedsiębiorstwa społeczne to kluczowy element europejskiego modelu społecznego. Są ściśle powiązane ze strategią „Europa 2020” i wnoszą istotny wkład w rozwój społeczeństwa. Wspierając i promując przedsiębiorstwa społeczne, możemy w pełni wykorzystać ich potencjał wzrostu i zdolność do tworzenia wartości społecznej. EKES popiera wprowadzenie przez Komisję ram politycznych i planu działania w celu promowania przedsiębiorstw społecznych w Europie oraz podkreśla znaczenie pełnego wdrożenia tych dokumentów zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu państw członkowskich.

1.3 Zważywszy, że przedsiębiorstwa społeczne różnie definiuje się na szczeblu krajowym, należy opisać je na podstawie

wspólnych cech, takich jak cele społeczne, reinwestycja zysków, wielość form prawnych i udział zainteresowanych stron.

1.4 Państwa członkowskie i instytucje UE muszą zadbać o to, by przedsiębiorstwa społeczne były uwzględniane we wszystkich inicjatywach i programach publicznych skierowanych do przedsiębiorstw, na równych zasadach z innymi przedsiębiorstwami. Transgraniczne inicjatywy dotyczące przedsiębiorczości społecznej najlepiej promować za pośrednictwem finansowania przez UE europejskich forów służących wymianie pomysłów i wzorców.

1.5 W przypadku przedsiębiorstw społecznych priorytetem jest dostęp do kapitału i dostosowanych do potrzeb instrumentów finansowych. Komisja powinna gromadzić i rozpowszechniać sprawdzone rozwiązania oraz inicjatywy z zakresu innowacji istniejące w państwach członkowskich, takie jak kapitał hybrydowy, a także różne formy współpracy między kapitałem prywatnym i publicznym, oraz dbać o to, by obecne przepisy prawne nie utrudniały rozwoju nowych instrumentów.

1.6 Kwestią o kluczowym znaczeniu jest jednoznaczne uwzględnienie programów na rzecz zakładania i rozwoju przedsiębiorstw społecznych w następnym okresie programowania funduszy strukturalnych. Komisja powinna przedstawić wskazówki dotyczące łączenia i skutecznego wykorzystywania instrumentów finansowych pochodzących z różnych źródeł.

1.7 Komisja powinna zapoczątkować ogólnounijną analizę porównawczą na temat podejść do finansowania publicznego, które są szczególnie korzystne dla przedsiębiorstw społecznych. Powinna zachęcać do przetargów, w których uwzględnia się aspekty społeczne, oszacować częstotliwość ich występowania, a także zająć się kwestią nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Dokonując przeglądu zasad pomocy państwa, Komisja powinna rozważyć pełne wyłączenie z nich usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym lub przewidzieć zwolnienie z obowiązku zgłaszania w przypadku wszystkich usług publicznych na małą skalę oraz określonych usług socjalnych, aby pobudzić do tworzenia przedsiębiorstw społecznych.

1.8 W związku ze zróżnicowanymi formami prawnymi przedsiębiorstw społecznych oraz ich szczególnymi zadaniami społecznymi, w niektórych państwach członkowskich przyznaje im się ulgi podatkowe. Należy dokonać ich przeglądu i wymieniać informacje na ich temat, aby zachęcić do opracowania odpowiednich zasad.

1.9 Komisja i państwa członkowskie powinny zachęcać do tworzenia specjalnych programów wsparcia dla rozwoju przedsiębiorstw społecznych oraz dla nowego pokolenia przedsiębiorców społecznych.

1.10 Razem z przedsiębiorstwami społecznymi Komisja powinna podjąć inicjatywę przeanalizowania możliwości utworzenia jednego europejskiego systemu mierzenia wyników w dziedzinie społecznej oraz nakłaniać do stosowania istniejących systemów. Trzeba też dokładniej zbadać inicjatywy mające na celu stworzenie bardziej przejrzystego systemu sprawozdawczości z myślą o zwiększeniu zaufania inwestorów. EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia badania na temat istniejących rodzajów oznakowania społecznego w celu utworzenia wspólnego europejskiego systemu lub kodeksu postępowania.

1.11 Przedsiębiorstwa społeczne muszą być uwzględniane w programach na rzecz badań, innowacji i rozwoju. Ponadto trzeba podjąć działania w celu zgromadzenia i upublicznienia statystyk dotyczących przedsiębiorstw społecznych w Europie. Zadanie to można by powierzyć centrum monitorowania przedsiębiorczości społecznej utworzonemu na szczeblu UE.

1.12 Podobnie jak wszyscy inni pracodawcy, przedsiębiorstwa społeczne muszą spełniać wymogi dotyczące godziwych warunków pracy i przestrzegać obowiązujących układów zbiorowych, dbając o ich właściwe stosowanie.

1.13 Szczególną uwagę należy zwrócić na nowe państwa członkowskie, aby zapewnić powstawanie przedsiębiorstw społecznych poprzez otwarcie usług publicznych, przyjęcie polityki dotyczącej włączenia społecznego oraz promowanie takich form przedsiębiorczości społecznej, jak gospodarka społeczna.

2. Wprowadzenie

2.1 W komunikacie Komisji „W kierunku Aktu o jednolitym rynku” z 27 października 2010 r. ⁽¹⁾ zaproponowano środki mające na celu realizację koncepcji „społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności”. Jednym z zaproponowanych rozwiązań była „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej”. Propozycja ta pozostała jednym z głównych działań w ostatecznej wersji komunikatu „Akt o jednolitym rynku” z kwietnia 2011 r. ⁽²⁾, została też uznana za jedną z dziedzin priorytetowych w opinii EKES-u INT/548 ⁽³⁾, stanowiącej odpowiedź na wniosek o konsultację w sprawie Aktu o jednolitym rynku.

2.2 Europa musi stawić czoła wyzwaniom, które wymagają rozwiązań łączących w sobie troskę o dobrobyt gospodarczy i społeczny. Propagowanie przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych, zwłaszcza w obecnej trudnej sytuacji gospodarczej, umożliwi wykorzystanie zarówno ich potencjału wzrostu, jak i wnoszonej przez nie wartości dodanej na płaszczyźnie społecznej. Aby wykorzystać ten potencjał, trzeba opracować i wdrożyć wszechstronne ramy polityczne uwzględniające szeroki zakres zainteresowanych podmiotów ze wszystkich segmentów społeczeństwa (społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego, publicznego) na wszystkich szczeblach (lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim).

2.3 Przedsiębiorczość społeczna i przedsiębiorstwa społeczne to zjawiska obejmujące wiele różnorodnych pojęć, które uwzględniają różne podmioty i różne warunki na poziomie państw członkowskich. Tytuł niniejszej opinii brzmi „Przedsiębiorczość społeczna i przedsiębiorstwa społeczne” (*„Social entrepreneurship and social enterprise”*). Zdaniem EKES-u w tekście powinien być stosowany szerszy termin – „przedsiębiorstwa społeczne” (obejmujący ideę przedsiębiorczości społecznej), ponieważ potrzebne są działania dotyczące wszystkich etapów cyklu istnienia przedsiębiorstwa społecznego.

2.4 Celem niniejszej opinii rozpoznawczej jest wskazanie dziedzin priorytetowych, aby stworzyć otoczenie sprzyjające przedsiębiorstwom społecznym w Europie. W przeszłości EKES poruszał ten temat w wielu opiniach ⁽⁴⁾ i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja na nowo zwróciła uwagę na kwestie przedsiębiorstw społecznych. Trzeba też docenić istotne wieloletnie działania dotyczące tej tematyki podejmowane przez inne zainteresowane strony – niektóre z tych prac zostały uwzględnione w niniejszej opinii ⁽⁵⁾.

3. Uwagi EKES-u

3.1 Definicja przedsiębiorstwa społecznego

3.1.1 Zróżnicowane tradycje językowe i kulturowe doprowadziły do pojawienia się różnych znaczeń pojęcia przedsiębiorstwa społecznego.

⁽¹⁾ COM(2010) 608 wersja ostateczna.

⁽²⁾ COM(2011) 206 wersja ostateczna.

⁽³⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 47.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 95 z 30.3.1998, s. 99; Dz.U. C 117 z 26.4.2000, s. 52; Dz.U. C 112 z 30.4.2004, s. 105; Dz.U. C 234 z 22.9.2005, s. 1; Dz.U. C 120 z 20.5.2005, s. 10; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22; Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 84.

⁽⁵⁾ Sieć EMES (www.emes.net), CIRIEC International (www.ciriec.ulg.ac.be), CECOP (www.cecop.coop).

3.1.2 EKES dostrzega potrzebę opracowania jasnej definicji, tak by wysiłki mogły być wyraźnie ukierunkowane, ale zamiast definicji sensu stricto proponuje opis oparty na wspólnych cechach, takich jak:

- ukierunkowanie **głównie na cele społeczne**, a nie na zysk, przynoszenie korzyści społecznym całemu społeczeństwu lub jego członkom;
- charakter w przeważającej mierze niekomercyjny, przy czym **nadwyżki ulegają zasadniczo reinwestycji**, a nie są rozprowadzane wśród prywatnych udziałowców czy też właścicieli;
- **duża różnorodność form i modeli prawnych**: np. spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia wolontariatu, fundacje, przedsiębiorstwa komercyjne lub niekomercyjne; częste łączenie różnych form prawnych, a czasami zmiany formy stosownie do potrzeb;
- bycie podmiotem gospodarczym **wytwarzającym towary i usługi** (często świadczone w interesie ogólnym), których istotnym elementem jest częstokroć innowacja społeczna;
- działanie w postaci **niezależnych podmiotów**, w wypadku których istotne są **partycypacja i współdecydowanie** (pracowników, użytkowników, członków), **dobre rządy i demokracja** (albo przedstawicielska, albo otwarta);
- przeważnie wywodzenie się z **organizacji społeczeństwa obywatelskiego** lub powiązanie z taką organizacją.

3.1.3 Przedsiębiorstwa społeczne wnoszą **istotny wkład na rzecz społeczeństwa** i są kluczowym elementem **europejskiego modelu społecznego**. Przyczyniają się do realizacji celów strategii „Europa 2020”, tworząc miejsca pracy, opracowując innowacyjne rozwiązania pozwalające spełnić publiczne potrzeby oraz budując spójność społeczną, włączenie społeczne i aktywność obywatelską. Odgrywają szczególną rolę w promowaniu uczestnictwa kobiet, osób starszych, młodzieży, osób wywodzących się z mniejszości i migrantów. Trzeba także zauważyć, że wiele przedsiębiorstw społecznych to MŚP, często wywodzące się z gospodarki społecznej, i że wiele z nich działa w dziedzinie integracji na rynku pracy

3.1.4 Cechy te trzeba uwzględnić w bieżących **pracach Komisji dotyczących struktur prawnych** dla gospodarki społecznej, tak by zapewnić ujęcie wszystkich form przedsiębiorstw społecznych. Komisja powinna także rozważyć przeprowadzenie badania nt. **nowych form prawnych i inicjatyw legislacyjnych** ⁽⁶⁾ – które pojawiły się w niektórych państwach członkowskich w odniesieniu do przedsiębiorstw społecznych – w celu oceny ich użyteczności.

⁽⁶⁾ Ustawa w sprawie przedsiębiorstw działających w interesie społeczności (*Community Interest Company*, CIC) w Wielkiej Brytanii z 2005 r., włoska ustawa 118/2005 i dekret 155/2006, fińska ustawa nr 1351/2003, słoweńska ustawa w sprawie przedsiębiorczości społecznej z 2011 r.

3.2 Uwzględnienie przedsiębiorstw społecznych w polityce państwa dotyczącej przedsiębiorstw

3.2.1 Publiczne strategie na rzecz rozwoju i wzrostu przedsiębiorstw są powiązane z wieloma dziedzinami polityki, takimi jak konkurencja, rynek wewnętrzny, finanse i innowacje. Publiczne inicjatywy mające ułatwić zakładanie przedsiębiorstw i ich działalność muszą obejmować **przedsiębiorstwa społeczne na równych zasadach z innymi formami przedsiębiorstw**, zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i UE, uwzględniając przy tym szczególne cechy tych przedsiębiorstw.

3.2.2 Przedsiębiorstwa społeczne mają często charakter lokalny, a rozwój nie zawsze je interesuje i nie zawsze jest ich priorytetem. Zamiast konkurować czy rozszerzać swój model działania, często wolą one inne podejście do wzrostu. Trzeba to wziąć pod uwagę, rozważając **transgraniczne inicjatywy dotyczące przedsiębiorczości społecznej**. UE i państwa członkowskie powinny finansować i wspierać tworzenie forów, wymiany praktykantów, „obozy innowacji społecznej” i sieci franczyzy społecznej, które mogą być lepszym sposobem zachęcenia do nowych pomysłów oraz współpracy transgranicznej.

3.3 Ożywienie inwestycji społecznych

3.3.1 Lepszy dostęp do kapitału zarówno przy zakładaniu przedsiębiorstw, jak również w okresie ich rozwoju, to priorytet dla przedsiębiorstw społecznych. Obecnie brakuje instrumentów finansowych, które byłyby opracowywane specjalnie z myślą o przedsiębiorstwach społecznych, pomimo dużego zainteresowania współpracą zarówno ze strony instytucji finansowych, jak i przedsiębiorstw społecznych. Na szczeblu lokalnym i krajowym powstaje szereg nowatorskich instrumentów finansowych. Komisja powinna przystąpić do **gromadzenia i rozpowszechniania sprawdzonych rozwiązań będących motorem tych innowacyjnych inicjatyw** oraz wiedzy fachowej istniejącej w państwach członkowskich, by **ożywić inwestycje społeczne** w przedsiębiorstwa społeczne w Europie. Komisja powinna przy tym pamiętać o kwestiach przedstawionych poniżej.

3.3.1.1 Przedsiębiorstwa społeczne, ze względu na swe specyficzne cechy i różnorodne formy prawne, potrzebują innego rodzaju instrumentów finansowania niż pozostałe rodzaje przedsiębiorstw. Specjalnie dostosowana forma **kapitału hybrydowego** ⁽⁷⁾, obejmująca elementy dotacji, kapitału własnego i kapitału obcego, lepiej odpowiada potrzebom przedsiębiorstw społecznych w całym cyklu ich istnienia. Kapitał hybrydowy łączy element dotacji (dotacji publicznych, funduszy dobroczynnych, datków) z kapitałem własnym i instrumentami podziału długu/ryzyka. Instrumenty finansowania o charakterze kapitału hybrydowego obejmują dotacje podlegające zwrotowi, pożyczki umarżalne, dotacje zamiennne i umowy o podziale dochodów. Kapitał hybrydowy opiera się często na ścisłym powiązaniu kapitału publicznego i prywatnego.

⁽⁷⁾ <http://www.schwabfound.org/pdf/schwabfound/SocialInvestmentManual.pdf>.

3.3.1.2 Trzeba również zastanowić się nad wprowadzeniem **pośredników** ukierunkowanych specjalnie na przedsiębiorstwa społeczne. Odgrywają oni kluczową rolę w zbliżaniu przedsiębiorstw społecznych i inwestorów, udzielając informacji na temat kapitału i go dostarczając, a także oferując porady i wsparcie. Jest wiele ciekawych przykładów, które warto przeanalizować bardziej szczegółowo ⁽⁸⁾.

3.3.1.3 Komisja powinna również zwrócić uwagę na to, że w sektorze finansowym pojawiły się różne rodzaje publicznych **inwestycji społecznych** ⁽⁹⁾ oraz inne inicjatywy (banki spółdzielcze ⁽¹⁰⁾, banki społeczne ⁽¹¹⁾ i banki komercyjne z programem społecznym ⁽¹²⁾) czy nowatorskie instrumenty, takie jak obligacje społeczne (ang. *social impact bonds*) ⁽¹³⁾. Wsparcie tych inicjatyw jest szczególnie istotne w obecnych czasach malejącego finansowania publicznego.

3.3.2 Komisja musi zadbać o to, by **ramy prawne UE** (np. zasady pomocy państwa) wspierały tworzenie tych nowych instrumentów finansowych, a nie je utrudniały.

3.3.3 W następnym okresie programowania **funduszy strukturalnych** trzeba jednoznacznie uwzględnić programy na rzecz zakładania i rozwoju przedsiębiorstw społecznych. Finansowanie musi być dostępne przez dłuższy okres, aby zapewnić utrzymanie wsparcia na trudnym etapie rozpoczynania działalności. Aby można było wspierać przedsiębiorstwa społeczne z funduszy strukturalnych, Komisja powinna także **zapewnić wskazówki co do dobrych praktyk** z zakresu łączenia i skutecznego wykorzystywania instrumentów finansowych pochodzących z różnych źródeł.

3.4 Modernizacja finansowania publicznego

3.4.1 Przedsiębiorstwa społeczne często wytwarzają towary i usługi świadczone w interesie ogólnym, które są finansowane głównie ze środków publicznych. W praktyce obecne ramy prawne są często korzystne dla dużych podmiotów prywatnych o wysokiej kapitalizacji. Trzeba opracować nowe instrumenty prawne lub zmodyfikować istniejące tak, by były lepiej dostosowane do potrzeb przedsiębiorstw społecznych. Komisja powinna zapoczątkować **ogólnounijną analizę porównującą podejścia do finansowania publicznego**, które są szczególnie korzystne dla przedsiębiorczości społecznej.

3.4.2 Jak EKES zauważył w opinii INT/570 ⁽¹⁴⁾, musi wzrosnąć udział MŚP, w tym przedsiębiorstw społecznych, w zamówieniach publicznych. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie wszystkim podmiotom **równego dostępu do zamówień publicznych**. Zamówienia publiczne trzeba uczynić mniej skomplikowanymi dzięki **uproszczeniu procedur administracyjnych**. Komisja odgrywa tu kluczową rolę poprzez

gromadzenie i rozpowszechnianie informacji o skutecznych i prostych modelach zamówień publicznych dla przedsiębiorstw społecznych.

3.4.3 W opinii w sprawie zamówień publicznych EKES wskazał również na **wagę aspektów związanych z innowacją, ochroną środowiska i kwestiami społecznymi w zamówieniach publicznych**. Pierwszoplanowe znaczenie w tym kontekście ma przewodnik Komisji pt. „Buying Social” ⁽¹⁵⁾, w którym pokazano sposoby uwzględniania kwestii społecznych i ekologicznych w zamówieniach publicznych i który należy w większym stopniu rozpowszechnić. Komisja powinna również podjąć działania, aby zachęcać do przetargów, w których uwzględnia się aspekty społeczne, i oszacować częstotliwość ich występowania.

3.4.4 Komisja powinna zająć się kwestią **nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów** dotyczących zamówień publicznych, które ma miejsce w niektórych państwach członkowskich, i szerzyć wiedzę na temat innych, bardziej odpowiednich i innowacyjnych instrumentów finansowania ze środków publicznych.

3.4.5 Zasady pomocy państwa często stanowią problem dla przedsiębiorstw społecznych. W swej opinii TEN/455 ⁽¹⁶⁾ EKES popiera nowe, bardziej zróżnicowane i proporcjonalne podejście, potrzebę uwzględnienia nie tylko kryteriów gospodarczych, lecz również aspektów społecznych, terytorialnych i ekologicznych, a także mierzenia efektywności z punktu widzenia jakości, wyników i zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju. W obecnych staraniach na rzecz **uproszczenia i wyjaśnienia** zasad pomocy państwa trzeba zatem uwzględnić to, w jaki sposób jakkolwiek przegład tych zasad wpłynie na przedsiębiorstwa społeczne. Istotne jest również **podkreślenie znaczenia** już istniejących **wyłączeń** z tych zasad ⁽¹⁷⁾.

3.4.6 W przeglądzie zasad pomocy państwa Komisja powinna rozważyć objęcie **wyłączeniami wszystkich usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym** lub – jak zaproponowano w opinii EKES-u – **zwolnienie z obowiązku zgłaszania** w przypadku wszystkich usług publicznych na małą skalę i niektórych usług socjalnych. Niepewność i dodatkowe obciążenia administracyjne związane ze spełnieniem wymogów pomocy państwa mogą zniechęcić inwestorów prywatnych i urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne do współpracy z przedsiębiorstwami społecznymi. Wyłączenia mogą zachęcić do innowacji i zakładania nowych przedsiębiorstw. Niemniej inicjatywa ta powinna nadal zawierać mechanizm przeciwdziałania korupcji.

3.4.7 Przedsiębiorstwa społeczne mają różne formy prawne i w związku z tym często podlegają różnym **zasadom i warunkom dotyczącym opodatkowania**. Ze względu na swe cele społeczne i ograniczony lub limitowany podział zysków przedsiębiorstwa społeczne korzystają w niektórych państwach członkowskich ze znacznych obniżek podatków i innych ulg podatkowych. Konieczne jest ich przeanalizowanie i rozpowszechnienie, tak by zachęcić do rozwoju odpowiednich zasad dla przedsiębiorstw społecznych, niezależnie od ich formy prawnej.

⁽⁸⁾ www.unltd.org.uk; www.commoncapital.org.uk; www.cafonline.org.

⁽⁹⁾ Główne podmioty oferujące inwestycje społeczne to fundusze dobroczynne oferujące kapitał wysokiego ryzyka (ang. *venture philanthropy funds*), społeczne fundusze inwestycyjne, firmy konsultingowe zajmujące się finansowaniem oraz społeczne giełdy papierów wartościowych. Szczegóły w: „Investor Perspectives on Social Enterprise Financing” http://217.154.230.218/NR/rdonlyres/1FC8B9A1-6DE2-495F-9284-C3CC1CFB706D/0/BC_RS_InvestorPerspectivesonSocialInvestment_forweb.pdf. Przykład inwestycji społecznych w Wielkiej Brytanii: „Big Society Capital”, zob. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-capital>.

⁽¹⁰⁾ www.eurocoopbanks.coop.

⁽¹¹⁾ www.triodos.be.

⁽¹²⁾ Inicjatywa grupy bankowej Intesa Sanpaolo na rzecz przedsiębiorstw społecznych, Banca Prossima, www.bancaprossima.com.

⁽¹³⁾ www.socialfinance.org.uk/sib.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 113.

⁽¹⁵⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=331&langId=en&pubId=606&type=2&furtherPubs=yes>.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 26.

⁽¹⁷⁾ Takich jak wsparcie szkolenia pracowników, pomoc na zatrudnienie, a także pomoc dla osób niepełnosprawnych i drobniejsze rodzaje pomocy.

3.5 Wprowadzenie programów na rzecz rozwoju przedsiębiorstw społecznych

3.5.1 Przedsiębiorstwa społeczne potrzebują **dostępu do specjalnie opracowywanych programów wsparcia** na rzecz rozwoju. Inicjatywy związane z tworzeniem ośrodków zapewniających wsparcie w zakresie przedsiębiorczości, miejsca pracy i mentoring okazały się skuteczne na etapie zakładania przedsiębiorstw, podobnie jak programy szkoleniowe sieci przedsiębiorstw społecznych. Szczególną uwagę należy zwrócić na programy gotowości inwestycyjnej. Trzeba zachęcać do tworzenia i upowszechniania tego rodzaju programów wsparcia.

3.5.2 Należy podjąć starania w celu wsparcia **następnego pokolenia przedsiębiorców społecznych**. Trzeba zachęcać do przedsiębiorczości społecznej w ramach edukacji formalnej, nieformalnej i pozaformalnej. Państwa członkowskie powinny dzielić się doświadczeniem w zakresie specjalnych szkoleń dla przedsiębiorstw społecznych⁽¹⁸⁾.

3.5.3 Komisja i państwa członkowskie powinny **wspierać uznane podmioty i sieci przedsiębiorstw społecznych, a także z nimi współpracować**. Przedsiębiorstwa społeczne często wywodzą się z sektora wolontariatu czy z gospodarki społecznej. Stanowią one doskonały kanał dotarcia do przedsiębiorców i przedsiębiorstw społecznych.

3.6 Szerzenie wiedzy o przedsiębiorstwach społecznych i budowanie zaufania do nich

3.6.1 Przedsiębiorstwa społeczne muszą być bardziej widoczne i postrzegane jako istotna część życia społeczeństwa. Komisja powinna rozważyć stworzenie europejskiego **oznaku dla przedsiębiorstw społecznych**, które zwiększyłoby świadomość ich istnienia i uznanie dla nich, a także pomogłoby wzbudzić zaufanie i zwiększyć popyt. Pierwszym krokiem powinno być badanie zainicjowane przez Komisję i przeprowadzone we współpracy z przedsiębiorstwami społecznymi, które dotyczyłoby istniejących znaków i innych systemów certyfikacji już istniejących w wielu państwach członkowskich⁽¹⁹⁾.

3.6.2 W badaniach i polityce przedsiębiorczość często utożsamiana jest z działalnością prywatnych przedsiębiorstw nastawionych na przynoszenie zysków. Należy zatem podjąć starania w celu stałego włączenia **przedsiębiorstw społecznych do programów na rzecz badań, innowacji i rozwoju**.

3.6.3 Na szczeblu państw członkowskich i UE brakuje **skonsolidowanych statystyk nt. przedsiębiorstw społecznych**. We wszystkich państwach członkowskich trzeba promować stosowanie rachunków satelitarnych⁽²⁰⁾. Ponadto utworzenie centrum monitorowania przedsiębiorstw społecznych na szczeblu UE – z aktywnym udziałem EKES-u i jego krajowych odpowiedników w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi – pomogłoby w systematycznym gromadzeniu, porównywaniu i rozpowszechnianiu wiedzy.

3.6.4 Należy bardziej uwidatnić korzyści, jakie przynoszą przedsiębiorstwa społeczne, poprzez dokonywanie **pomiaru wartości innych niż wartość wyłącznie ekonomiczna**. Istnieje szereg instrumentów służących do mierzenia wyników

w dziedzinie społecznej⁽²¹⁾ oraz metod rachunkowości społecznej. Niestety, ich zastosowanie jest często trudne dla małych podmiotów. UE, razem z przedsiębiorstwami społecznymi, badaczami i podmiotami wnoszącymi kapitał, powinna zachęcać do stosowania tych istniejących systemów, ale także podjąć kroki w celu opracowania prostszego wspólnego europejskiego systemu lub kodeksu postępowania opartego na tych istniejących systemach.

3.6.5 Podstawą **zwiększenia zaufania** do przedsiębiorstw społecznych jest ich rozliczalność i przejrzystość. Przedsiębiorstwa społeczne są często finansowane ze środków publicznych, darów prywatnych i opłat członkowskich. By zwiększyć zaufanie inwestorów, o sposobie wykorzystania tych środków należy informować w sposób bardziej otwarty, za pośrednictwem **otwartego systemu sprawozdawczości**, który mógłby stać się standardową metodą UE. Większa przejrzystość i otwarta sprawozdawczość mogłyby też przeciwdziałać ryzyku szybkiego przekształcenia się przedsiębiorstw społecznych w przedsiębiorstwa bardziej nastawione na zysk, wypłacające nadmiernie wysokie wynagrodzenia kadry zarządzającej i członkom zarządu.

3.6.6 Stworzenie optymalnych warunków dla przedsiębiorstw społecznych wymaga **przywództwa i stałego dialogu** między wszystkimi segmentami społeczeństwa. Wymaga to współpracy, pod kierownictwem Komisji, między wszystkimi instytucjami UE, państwami członkowskimi i społeczeństwem jako całością, a także zwrócenia szczególnej uwagi na władze regionalne, które są często kluczowymi zainteresowanymi stronami. EKES oraz Komitet Regionów mogą odegrać kluczową rolę na kolejnym etapie tych działań ze względu na skład obu komitetów, ich specjalistyczną wiedzę i ścisłe powiązanie z państwami członkowskimi.

3.7 Inne uwagi

3.7.1 W działalność przedsiębiorstw społecznych często zaangażowani są **wolontariusze**. Istotne jest jasne określenie ich roli. W decyzji Rady z 27 listopada 2009 r.⁽²²⁾ podkreślono, że działalność wolontariacka to działania, „które dana osoba podejmuje z własnej woli, własnego wyboru i własnych powodów”. Wolontariat nie zastępuje fachowej, wynagradzanej pracy, lecz stanowi dla społeczeństwa wartość dodaną.

3.7.2 Przedsiębiorstwa społeczne, podobnie jak wszyscy inni pracodawcy, muszą spełniać wymogi dotyczące **godziwych warunków pracy** i przestrzegać obowiązujących układów zbiorowych. Wykonując przepisy i postanowienia zawarte w europejskiej legislacji, prawie krajowym czy układach zbiorowych w dziedzinie informowania pracowników, konsultacji z nimi i ich udziału, przedsiębiorstwa społeczne muszą znaleźć najwłaściwszy i najbardziej odpowiedni sposób zapewnienia należytego wdrożenia tych praw.

3.7.3 Przedsiębiorstwa społeczne powstawały w różnych warunkach krajowych. W szczególności EKES apeluje do Komisji o odpowiednie wsparcie i inicjatywy na rzecz **rozwoju przedsiębiorstw społecznych w nowych państwach członkowskich**. Istotne inicjatywy to przyjęcie zmian do systemu zabezpieczenia społecznego, promowanie polityki na rzecz aktywnego włączenia społecznego, zachęcanie do tworzenia podmiotów gospodarki społecznej czy przedsiębiorstw społecznych oraz otwarcie rynku usług publicznych.

⁽¹⁸⁾ www.sse.org.uk i różne programy studiów magisterskich dla przedsiębiorców społecznych (na Università di Trento czy Università Bocconi).

⁽¹⁹⁾ www.standardsmap.org/en i www.socialenterprisemark.org.uk.

⁽²⁰⁾ http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/SeriesF_91E.pdf.

⁽²¹⁾ www.thesroinetwork.org; <http://iris.thegiin.org>; www.iso.org/iso/social_responsibility.

⁽²²⁾ Dz.U. L 17 z 22.1.2010, s. 43.

3.7.4 UE powinna również promować **konceptę przedsiębiorstwa społecznego poza swymi granicami**. Należy rozpowszechnić informacje o modelu przedsiębiorstwa społecznego istniejącym w UE, aby zainspirować do tworzenia podobnych modeli w krajach kandydujących oraz na szczeblu międzynarodowym.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu kryzysu na zdolność przedsiębiorstw europejskich do podejmowania inwestycji proklimatycznych (opinia rozpoznawcza)

(2012/C 24/02)

Sprawozdawca: **Josef ZBOŘIL**

Dnia 30 listopada 2010 r. przyszła prezydencja polska w Radzie UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wpływu kryzysu na zdolność przedsiębiorstw europejskich do podejmowania inwestycji proklimatycznych (opinia rozpoznawcza).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 75 do 3 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Pod koniec listopada 2010 r., kiedy przyszła prezydencja polska w Radzie UE postanowiła zasięgnąć opinii EKES-u w sprawie wpływu kryzysu na zdolność przedsiębiorstw europejskich do podejmowania inwestycji proklimatycznych, kwestia dotyczyła przede wszystkim efektów europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS). Czy system EU ETS – główny filar unijnej polityki na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu – funkcjonował właściwie w czasie recesji gospodarczej w UE w 2009 r., po kryzysie finansowym, który rozpoczął się pod koniec 2008 r.?

1.2 Dane dotyczące emisji gazów cieplarnianych i dwutlenku węgla w 2009 i 2010 r. wyraźnie pokazują, że przyczyną zmniejszenia emisji był spadek działalności gospodarczej w 2009 r. Analogicznie, ożywieniu gospodarstwu, które nastąpiło w 2010 r., towarzyszył gwałtowny wzrost emisji. Świadczyłoby to o tym, że sygnały cenowe wysyłane za pomocą ETS nie wystarczają, by tworzyć dostatecznie silne zachęty do rezygnacji z technologii wiążących się z wysokimi emisjami i do długoterminowych inwestycji w technologie bardziej przyjazne dla klimatu. Na szczęście system ETS zaprojektowany został w sposób umożliwiający uwzględnienie tego rodzaju problemów i może być zmodyfikowany i zmieniany, tak by narzucić cenę za emisję dwutlenku węgla, która doprowadzi do ich zmniejszenia, a jednocześnie zapewni rekompensatę dla tych gałęzi przemysłu, którym najtrudniej dostosować się do wymogów. Transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej wymaga inwestycji w ekologiczne i zasobooszczędne technologie, nie zaś ograniczania produkcji przemysłowej.

1.3 System ETS został pierwotnie opracowany w celu optymalizacji kosztów łagodzenia zmiany klimatu i wciąż uważany jest za główny instrument służący ograniczaniu emisji. Należy w nim jednak pilnie dokonać usprawnień, tak aby przywrócić mu skuteczność i integralność środowiskową.

1.4 Coraz więcej przemawia za tym, że samą tylko zmianą systemu ETS nie da się zapewnić skutecznego wdrażania takiej polityki na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu, która przyspieszy przechodzenie na nisko- lub bezemisyjne źródła energii,

a jednocześnie będzie wspierała stabilny wzrost gospodarczy. Na znacznie większe wsparcie ze środków publicznych zasługują natomiast początkowe inwestycje w ekologiczne i zasobooszczędne technologie w europejskim przemyśle wytwórczym i energetycznym. Większym wsparciem w zakresie rozwoju i wdrażania takich technologii służyć powinny na przykład europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych (EPSTE) oraz unijna polityka spójności.

1.5 Z tego względu EKES zaleca udostępnienie koniecznego finansowania, tak by zapewnić wyraźny i znaczący rozwój technologiczny. Potrzebne fundusze należy pozyskać z dochodów państw członkowskich z aukcji w ramach systemu ETS. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Komisję propozycję harmonizacji opodatkowania energii i emisji dwutlenku węgla w UE. Wzywa państwa członkowskie, by większość dodatkowych dochodów z opodatkowania energii i emisji dwutlenku węgla przeznaczyły na innowacje w zakresie czystych technologii przemysłowych.

1.6 Ostatnimi czasy ceny energii podlegały dużym wahaniom ze względu na niestabilną sytuację w niektórych państwach OPEC. Wydarzenia te, a także oddźwięk awarii reaktorów jądrowych w Fukuszimie w Japonii, spowodowały zwrot w debacie na temat energetyki. Jednostronne działania podjęte niedawno przez niektóre państwa członkowskie, a także tendencje spekulacyjne na rynkach towarowych, mogą mieć poważne skutki dla rozwoju sektora energetycznego w UE. Należy zatem dogłębnie przeanalizować te zjawiska.

1.7 Przy zastosowaniu modeli oceny wpływu (PRIMES itp.) przyjętych w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji uzyskano bardzo optymistyczne wyniki na poziomie makroekonomicznym, które nie zgadzają się jednak – by nie powiedzieć, że są sprzeczne – z wynikami badań na poziomie mikroekonomicznym, tzn. na poziomie działalności przedsiębiorstw czy na poziomie branżowym. Zanim więc wyciągnięto wnioski polityczne, należałoby zrewidować oceny w skali makro i uzgodnić je z badaniami oddolnymi.

1.8 Komitet wzywa Radę, Komisję i Parlament, aby zapewniły pełną realizację wszystkich istniejących celów na 2020 r. związanych z emisjami dwutlenku węgla oraz aby ponownie rozważyły – w oparciu o postępy w negocjacjach COP 17 i oczekiwany rozwój gospodarczy Wspólnoty – podniesienie do 25 % celu dotyczącego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. jako etapu na drodze do ich uzgodnionego zmniejszenia o 80–95 % do 2050 r. Komitet uważa za konieczne utrzymanie w miarę porównywalnych warunków gospodarczych dla podmiotów na rynku światowym. Aby taki układ funkcjonował, inne kraje rozwinięte musiałyby równolegle podjąć porównywalne wysiłki, a inne kluczowe podmioty – zwłaszcza gospodarki wschodzące – musiałyby zgodzić się na dobrowolne, wyższe cele dotyczące redukcji emisji w ramach ogólnoświatowego, prawnie wiążącego i kompleksowego porozumienia dotyczącego sytuacji po Kioto.

1.9 Po COP 15 i COP 16 stało się mniej lub bardziej jasne, że światowe negocjacje w sprawie zmiany klimatu zmieniają kierunek i otwierają znacznie szersze możliwości zastosowania podejścia oddolnego. Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. (COM (2011) 112) uwzględnia tę istotną zmianę nastawienia przenosząc punkt ciężkości z wiążących celów na środki. Zapoczątkowuje on debatę z państwami członkowskimi UE, w której ma się rozstrzygnąć, czy wytyczyć nowe cele czy nie. Swoją rolę do odegrania będą miały zarówno odgórne cele, jak i oddolna polityka innowacji technologicznych. UE nie powinna przegapić tej szansy na rzeczywisty postęp, a swoim postępowaniem powinna dawać pozytywny przykład.

1.10 W poszczególnych państwach UE klimat dla inwestycji po kryzysie jest bardzo zróżnicowany, a sytuacja już się pogarsza w obliczu przewidywanej drugiej fali kryzysu. Finansowanie publiczne w większości przypadków kurczy się ze względu na trwający kryzys zadłużenia, który zmusza do większych ograniczeń budżetowych. Zmiany takie bardziej zagrażają MŚP, ponieważ są one w większym stopniu zależne od finansowania uzyskanego od banków niż większe korporacje mające dostęp do rynków kapitałowych.

1.11 Jak dotąd nie nastąpiła nowa, żywotna fala inwestycji w infrastrukturę. Znacznie większą uwagę należałoby poświęcić infrastrukturze energii elektrycznej i gazu, zwłaszcza w kontekście jednolitego europejskiego rynku energii i bardziej obszernego rozmieszczenia energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Bez w pełni funkcjonalnych i połączonych ze sobą sieci szanse na postęp będą poważnie ograniczone.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1 W komunikacie Komisji „Analiza możliwości zwiększenia celu 20-procentowej redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz ocena ryzyka ucieczki emisji”⁽¹⁾ przedstawiono różne warianty realizacji nowego celu, jakim jest zmniejszenie emisji o 30 %, w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji ETS (w sektorach objętych systemem EU ETS) oraz w innych sektorach (głównie w transporcie, środowisku zbudowanym i rolnictwie). Z uwagi na fakt, iż Komisja Europejska

w swoim komunikacie nie analizuje wpływu kryzysu gospodarczego na zdolność europejskich przedsiębiorstw do podejmowania dodatkowych inwestycji proklimatycznych, prezydencja polska zaproponowała, aby kwestia ta stała się przedmiotem opinii EKES-u.

2.2 Powszechnie uznawany jest fakt, że ograniczenie emisji dwutlenku węgla nie będzie zadaniem łatwym i że rozwiązanie tej kwestii nie nastąpi szybko, jeśli wziąć pod uwagę stały wzrost liczby ludności oraz znaczny niedobór energii w krajach rozwijających się. Innym ważnym czynnikiem jest proces odchodzenia od energii wytwarzanej w oparciu o paliwa kopalne i związane z tym kwestie bezpieczeństwa dostaw. Można by stwierdzić, że przesuwając horyzont czasowy do 2050 r. oraz podkreślając znaczenie rozwoju technologicznego i innowacji, w porozumieniu kopenhaskim oraz ustaleniach z Cancún, które nastąpiły po nim, porzucono koncepcję „prawnie wiążących celów” – tym samym zmniejszając prawdopodobieństwo przyjęcia ogólnoświatowego systemu ograniczania emisji i handlu uprawnieniami do nich. Porozumienie z Cancún wymienia szereg ważnych celów, w tym trzy kluczowe:

- ustanowienie jasnych celów w zakresie stopniowego ograniczenia antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych, tak by globalny wzrost średniej temperatury nie przekraczał dwóch stopni;
- zachęcanie wszystkich krajów do zaangażowania się w ograniczanie tych emisji, zgodnie ze zróżnicowanymi kompetencjami i możliwościami każdego kraju;
- zapewnienie międzynarodowej przejrzystości działań podejmowanych przez poszczególne państwa oraz zadbanie o dokonywanie we właściwym czasie przeglądu ogólnoświatowych postępów w realizacji długoterminowego celu.

2.3 Panuje ogólna zgoda co do tego, że kluczem do skutecznej polityki na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu jest ustalenie właściwej, powszechnie akceptowanej ceny za emisję dwutlenku węgla (William D. Nordhaus, „*Economic Issues in a Designing a Global Agreement on Global Warming*”). Jeżeli cena ta nie zostanie ustalona na właściwym poziomie i nie będzie powszechnie akceptowana, nie będzie mogła działać stymulująco. Konieczne są realistyczne ramy regulacyjne: mechanizmy zachęt muszą sprawdzać się w praktyce, tak by zapewnić skuteczność decyzji politycznych. Dlatego EKES wzywa Komisję Europejską, by przedstawiła możliwe warianty wzmocnienia systemu ETS oraz spójne środki dotyczące sektorów nieobjętych tym systemem.

2.4 Odnotowano pewne sukcesy (stosunkowo niskim kosztem) w redukcji emisji gazów cieplarnianych poprzez poprawę efektywności energetycznej bądź efektywności paliwowej, jednak jedyną drogą do podtrzymania procesu stopniowego przechodzenia na paliwa niekopalne jest postęp technologiczny i zmiana orientacji w tym zakresie. Nawet środki na rzecz efektywności wymagają wdrożenia na szeroką skalę technologii już istniejących oraz opracowywania innowacyjnych rozwiązań (McKinsey Global Institute: „*The Carbon Productivity Challenge: Curbing Climate Change and Sustaining Economic Growth*”).

⁽¹⁾ COM(2010) 265 wersja ostateczna.

2.5 Energochłonne gałęzie przemysłu zwiększyły efektywność energetyczną w wyniku ciągłych wysiłków, by zmniejszyć koszty działalności. Żaden podmiot gospodarczy nie będzie emitował dwutlenku węgla tylko dlatego, że posiada nieograniczone bądź duże uprawnienia do emisji. Skutki środków mających na celu zwiększenie efektywności indywidualnego zużycia nie są tak wyraźnie widoczne ze względu na „efekt odbicia”, oparty na mechanizmie psychologicznym, który polega na tym, że podjąwszy skuteczne działania oszczędnościowe, ludzie wydają zaoszczędzone środki na dodatkową korzyść, np. w postaci wyższej temperatury w pomieszczeniach. To zjawisko może skutecznie zniweczyć nawet najśmielsze wysiłki na rzecz poprawy efektywności.

2.6 Korzystanie z odnawialnych źródeł energii z pewnością przyczyni się do ograniczenia emisji, jednak być może w mniejszym stopniu niż to się często sądzi. Czasami nie uwzględnia się w pełni ograniczeń fizycznych, przestrzennych i społeczno-środowiskowych związanych z dostępnymi obecnie technologiami odnawialnymi, a pokonywanie tych ograniczeń drogą innowacji technologicznych ma określone skutki finansowe. Poprawa wydajności i efektywności kosztowej znanych obecnie technologii energii odnawialnych także stanowi wyzwanie finansowe, z którym jednak radzą sobie niektóre państwa członkowskie, choć nie wszystkie.

2.7 Zdecydowanie trzeba rozwiązać trzy kwestie i prawdopodobnie w przypadku żadnej z nich nie uda się uczynić tego w stopniu zadowalającym przed 2020 r. Po pierwsze, korzystanie z zasobów o charakterze nieciągłym wymaga w pełni zintegrowanej, obejmującej całą UE, inteligentnej sieci o ograniczonej wydajności, zdolnej przyjąć energię ze źródeł odnawialnych charakteryzujących się brakiem ciągłości i zapewnić jej udział na poziomie wyższym niż oczekiwane 35–40 %. Trzeba jednak odnotować, iż podjęta przez Niemcy decyzja o szybkim wycofaniu się z energii jądrowej stała się istotnym bodźcem do działania w tej dziedzinie. Po drugie, do takiej integracji potrzebna jest znaczna zdolność magazynowania. Po trzecie, potrzebna jest dojrzała technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS), którą można by wdrożyć na szeroką skalę i w dłuższej perspektywie, jeżeli paliwa kopalne będą nadal powszechnie wykorzystywane jako źródło energii. Do czasu rozwiązania tych trzech zasadniczych problemów i szerszego zastosowania istniejących źródeł odnawialnych charakteryzujących się brakiem ciągłości niezbędna będzie rezerwa energetyczna wytwarzana ze źródeł tradycyjnych, co jest związane z emisjami.

2.8 Poprawa efektywności procesów wytwarzania energii elektrycznej i ciepła jest tak kosztowna, że jest raczej mało prawdopodobne, by udało się ją osiągnąć w obecnej sytuacji zdominowanej przez ograniczenia budżetowe. Z tego względu istotną rolę, jeśli chodzi o realizację oczekiwanej redukcji o 80–90 % do 2050 r., odgrywać będą przełomowe wynalazki oraz szerokie stosowanie i usprawnienia technologii pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych (Międzynarodowa Agencja Energetyczna; „Energy Technology Perspective 2010”).

2.9 Ważną rolę odgrywa także dalsza poprawa efektywności energetycznej technologii produkcyjnych. Dlatego konieczne są innowacje, zarówno stopniowe, jak i radykalne, obejmujące całe spektrum technologii niskoemisyjnych. Bez takich innowacji i ulepszeń praktycznie niemożliwe będzie osiągnięcie szybkiego tempa i szerokiej skali wdrażania energetyki niskoemisyjnej, co jest konieczne do zaspokojenia globalnego zapotrzebowania na energię i oddalenia zagrożeń związanych z klimatem, które

mogą przynieść katastrofalne skutki. Te kluczowe wyzwania w zakresie innowacji trzeba rozwiązywać bezpośrednio i proaktywnie.

3. Analiza danych dotyczących emisji w UE; wpływ kryzysu

3.1 W dokumencie Komisji przedstawiono szereg argumentów, które rozpatrywane niezależnie sugerują, że osiągnięcie ambitnego celu w zakresie łagodzenia skutków zmiany klimatu będzie trudne, ale możliwe do zrealizowania. Dane empiryczne dotyczące emisji w UE z ostatnich lat należy zestawiać z faktem, iż w 2009 r. 61 % nowej mocy generującej energię elektryczną w UE pochodziło ze źródeł odnawialnych. W rzeczywistości zmienność niektórych źródeł energii odnawialnej sprawia, że w krótkim okresie zapewnienie bezpieczeństwa dostaw zaspokajających podstawowe zapotrzebowanie jest poważnym wyzwaniem.

3.2 Założenia Komisji opierają się na optymistycznych rezultatach oczekiwanych na podstawie dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii oraz planów działania poszczególnych państw członkowskich. Ponadto założono, że na pewno nastąpi 20-procentowy wzrost efektywności energetycznej, chociaż informacje napływające z państw członkowskich wskazują na to, że postęp w tym zakresie w niektórych przypadkach przebiega znacznie wolniej. Jeżeli uwzględnić główny element efektywności energetycznej w produkcji energii i ciepła – który można by określić jako intensywność emisji CO₂ – poważnym problemem mogą stać się opóźnienia i zwłoka w modernizacji elektrowni, co może prowadzić do niedoborów energii. Ponadto z analiz Międzynarodowej Agencji Energetycznej wynika, że 80 % emisji generowanych przez światowy sektor energetyczny faktycznie nie zmieni się do 2020 r. Dlatego też, także inwestycje dokonane w następnym dziesięcioleciu, zwłaszcza w technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS), mają zasadnicze znaczenie dla przyszłości gospodarki niskoemisyjnej.

3.3 Z analiz ekspertów wynika, że w 2010 r. emisje gazów cieplarnianych wzrosły o 4 %, natomiast instalacje objęte systemem EU ETS zanotowały wzrost o 3,2 %. W 2009 r. światowe emisje spadły o 1,1 % w porównaniu z rokiem 2008. Spadek zanotowano w UE (-6,4 %), w USA (-6,5 %) i w Japonii (-11,8 % bez handlu emisjami), natomiast w Chinach wystąpił wzrost o 9,1 % (Richard N. Cooper, Harvard University, „Europe's Emission Trading System”, czerwiec 2010; Christian Egenhofer, CEPS, Brussels, „The EU ETS and Climate Policy Towards 2050”, styczeń 2011). Jest oczywiste, że spadek emisji w krajach rozwiniętych w latach 2008–2009 był przede wszystkim wynikiem recesji gospodarczej. Wstępne dane z 2010 r. potwierdzają, że poziom emisji rośnie i spada równocześnie z poziomem natężenia działalności gospodarczej.

3.4 Najbardziej niepokojącym wnioskiem, jaki wynika ze starannej analizy EU ETS – największego na świecie systemu ograniczania emisji i handlu uprawnieniami do nich – jest to, że system nie był w stanie znacząco ograniczyć emisji dwutlenku węgla czy innych gazów cieplarnianych. Łączne przemysłowe emisje CO₂ i innych gazów cieplarnianych w Europie wykazywały umiarkowaną tendencję spadkową już od 1990 r. Ekstrapolując tę tendencję na 2008 r., można zobaczyć, że system ETS ograniczył emisje o zaledwie 2 % w porównaniu do prognozowanego poziomu bez EU ETS. Jeżeli ponadto uwzględnić skutki krachu finansowego i recesji z lat 2008–2009, z danych wynika, że system EU ETS sam w sobie miał niewielki – o ile w ogóle jakkolwiek – wpływ na emisje gazów cieplarnianych w Europie.

3.5 Reasumując, spadek emisji w 4. kwartale 2008 r. i w ciągu całego 2009 r. oraz ich wzrost, który rozpoczął się w 2. kwartale 2010 r. należy w oczywisty sposób przypisać rozpoczęciu (pod koniec 2008 r.) i zakończeniu (w połowie 2010 r.) kryzysu gospodarczego. Raczej trudno o wyraźne dowody, że zmiana systemu doprowadziła do zmniejszenia emisji w tym okresie.

3.6 Należy również zauważyć fakt, że poszczególne gałęzie przemysłu już podjęły znakomite, godne naśladowania działania: stale ograniczają emisje, przechodząc na paliwa bardziej sprzyjające ich zmniejszaniu oraz podejmując skuteczne środki na rzecz poprawy efektywności energetycznej. W następnym okresie handlowym do 2020 r. można przyspieszyć ten proces, jeśli opracuje się i zastosuje przełomowe nowe technologie w niemal wszystkich sektorach objętych systemem EU ETS.

3.7 Niektóre z energochłonnych branż przemysłu, takie jak np. przemysł stalowy, wapienniczy czy cementowy, już dotarły do fizycznej granicy niskoemisyjności – w dającej się przewidzieć przyszłości dalsze znaczące ograniczenia emisji można osiągnąć tylko zmniejszając produkcję („Sustainable steelmaking”, Boston Consulting Group, 2009).

3.8 Należy zauważyć, że ucieczka emisji wiąże się z konkretnym poziomem zatrudnienia w branżach, w których zjawisko to występuje. Dokładne wskaźniki zatrudnienia są różne w poszczególnych państwach członkowskich – średnią dla UE szacuje się na 3 %, natomiast w przypadku np. Polski zatrudnienie w tych energochłonnych branżach sięga 9,5 %.

3.9 Jak przedstawiono w punkcie 2.5, kluczowymi elementami, które pozwolą zapewnić ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, są rozwój technologii na szeroką skalę oraz wdrażanie nowych technologii. Wszystkie dokumenty poświęcone temu zagadnieniu wskazują na nierozwiązany problem uzyskania koniecznego finansowania. Potencjalnym – choć odległym i niepewnym – źródłem finansowania są wpływy z handlu emisjami w ramach ETS, ponadto na horyzoncie nie widać jednak żadnych innych konkretnych możliwości. Nie wystarczają nawet realizowane obecnie w UE programy badawczo-rozwojowe i wdrożeniowe; dotyczy to również inicjatywy w ramach planu EPSTE, w tym działań w zakresie wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS).

3.10 Niedawne niepokoje społeczne i utrzymująca się niestabilna sytuacja w szeregu państw OPEC, a także awaria reaktora w elektrowni jądrowej w Fukuszymie, spowodowały wyraźną zmianę postaw, korzystną dla światowych negocjacji w sprawie zmiany klimatu. Zmiana ta może nawet oznaczać otwarcie się możliwości zawarcia międzynarodowego porozumienia o znaczącej randze. UE powinna także wziąć pod uwagę ogłoszony niedawno, bardzo ambitny plan USA w zakresie innowacji (The White House: Strategy for American Innovation: <http://www.slideshare.net/whitehouse/a-strategy-for-american-innovation>).

3.11 Wszystkie te czynniki wskazują na pilną potrzebę rozważenia zmian strukturalnych, które ułatwiłyby i przyspieszyły przejście na gospodarkę opartą na nowych, niskoemisyjnych źródłach energii. Chociaż niektórzy eksperci i politycy pragną zbadać możliwość stopniowego odejścia od koncepcji ograniczania emisji i handlu uprawnieniami do nich, na rzecz podatku od emisji dwutlenku węgla, który opierałby się na zużyciu energii, kwestia wykonalności zamysłów wprowadzenia w całej UE (nie mówiąc już o całym świecie) dowolnej nowej formy opodatkowania celowego na znaczącym poziomie, z przeznaczeniem na inwestycje proklimatyczne, wydaje się odległa i należy ją szczegółowo przeanalizować podczas przygotowań do kolejnych etapów negocjacji w sprawie zmian klimatu. System EU ETS uznaje się zatem za najlepsze z możliwych rozwiązań w UE, niemniej będzie on wymagał znacznych i radykalnych reform.

3.12 W poszczególnych państwach UE klimat dla inwestycji po kryzysie jest bardzo zróżnicowany, a sytuacja już się pogarsza w obliczu przewidywanej drugiej fali kryzysu. Finansowanie publiczne w większości przypadków kurczy się ze względu na trwający kryzys zadłużenia, który zmusza do większych ograniczeń budżetowych. W sektorze prywatnym dostępność kapitału będącego w dyspozycji przedsiębiorstw utrzymuje się jak dotąd na stosunkowo stabilnym poziomie, zwłaszcza w branżach zorientowanych na eksport. Jednak kryzys europejskiego systemu walutowego, oczekiwanie na przyjęcie regulacji (Bazylea III i Wyłączalność II) oraz prognozy gospodarcze, które mogą okazać się mniej optymistyczne, mogą w niedalekiej przyszłości niekorzystnie wpłynąć na dostępność pożyczek bankowych. Zmiany takie bardziej zagrażają MŚP, ponieważ są one w większym stopniu zależne od finansowania uzyskanego od banków niż większe korporacje mające dostęp do rynków kapitałowych.

3.13 Ostatnimi czasy miał miejsce dość dynamiczny rozwój niektórych z odnawialnych źródeł energii. Czy ten wzrost jest zdrowy i zrównoważony, to już inna kwestia, którą warto szczegółowo przeanalizować na szczycie UE i w państwach członkowskich. W aspekcie finansowym wpływ gwarantowanych stawek na ceny energii może prowadzić do zakłóceń w dłuższej perspektywie czasowej. Ponadto nagły skok udziału energii ze źródeł odnawialnych wymagać będzie znacznych inwestycji w infrastrukturę przesyłową, tak aby można było utrzymać stabilność i bezpieczeństwo sieci energetycznej.

3.14 Jak dotąd ta nowa, żywotna fala inwestycji w infrastrukturę nie osiągnęła jeszcze wystarczających rozmiarów. Znacznie większą uwagę należałoby poświęcić infrastrukturze energii elektrycznej i gazu, zwłaszcza w kontekście decyzji o stopniowym wycofaniu się z produkcji energii jądrowej, podjętej niedawno przez Niemcy. Bez w pełni funkcjonalnych i połączonych ze sobą sieci szanse na postęp będą poważnie ograniczone.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie utylizacji i eksploatacji odpadów przemysłowych i górniczych w Unii Europejskiej w celach gospodarczych i środowiskowych (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 24/03)

Sprawozdawca: **Dumitru FORNEA**

Współsprawozdawca: **Zbigniew KOTOWSKI**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

utylizacji i eksploatacji odpadów przemysłowych i górniczych w celach gospodarczych i środowiskowych w Unii Europejskiej.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 września 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 61 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Głównym celem przetwarzania odpadów przemysłowych i górniczych jest to, by uniknąć ich likwidowania. Należy pilnie i rozważnie zająć się takimi problemami, jak zanieczyszczenie środowiska, zagrożenia zdrowotne i walory krajobrazowe. W dzisiejszych czasach żaden kraj nie może sobie pozwolić na ignorowanie potencjału związanego z recyklingiem odpadów powstałych po zużyciu pierwotnych surowców. Nie można dalej po prostu porzucać tych odpadów bez dodatkowego przetwarzania, bo tak jest taniej. Mamy však świadomość kosztów, jakie ponosi środowisko, zdrowie ludzkie i społeczeństwo.

1.2 Przetwarzanie tych odpadów w celach gospodarczych może poprawić stan środowiska i krajobrazu oraz wpłynąć na poprawę zatrudnienia i warunków socjalnych zainteresowanych społeczności. Eliminując ryzyko skażenia ludzi i środowiska, poprawilibyśmy warunki życia w tych regionach, co zaowocowałoby wszechstronnymi korzyściami. Dlatego też użyteczne wykorzystanie tych odpadów należy uznać za część strategii zrównoważonego rozwoju i formę rekompensaty dla społeczności lokalnych dotkniętych problemem odpadów.

1.3 Społeczeństwo obywatelskie, partnerzy społeczni, grupy zawodowe przemysłu górniczego, metalurgicznego i energetycznego, wyższe uczelnie, producenci wyposażenia, przedstawiciele sektora transportu oraz stowarzyszenia branżowe mają kluczowe znaczenie dla lepszego informowania opinii publicznej i podnoszenia świadomości na temat gospodarczych, społecznych i środowiskowych korzyści płynących z przetwarzania ogromnych ilości odpadów, jakie zostały wyprodukowane lub są produkowane przez przemysł górniczy i metalurgiczny oraz elektrownie węglowe.

1.4 Lokalne władze mogą odegrać kluczową rolę w tej sprawie, zachęcając do otwartego dialogu obywatelskiego na poziomie regionalnym, do poszukiwania rozwiązań na rzecz ochrony środowiska, przetwarzania odpadów i odbudowy podstaw zrównoważonego rozwoju przemysłowego. W tym

celu konieczne jest utworzenie sieci projektów realizowanych przez podmioty publiczne, prywatne i partnerstwa publiczno-prywatne, aby dzielić odpowiedzialność za przyszłe inwestycje, infrastrukturę i ochronę środowiska.

1.5 Unia Europejska i państwa członkowskie powinny wypracować innowacyjne narzędzia i strategie na rzecz jak najbardziej wydajnego i zrównoważonego podejścia do kwestii odpadów górniczych i przemysłowych, w oparciu o badania, statystyki i naukowo potwierdzone fakty. Równie ważne jest to, by przez odpowiednie konsultacje z zainteresowanymi podmiotami lepiej zrozumieć przeszkody prawne, polityczne, administracyjne i społeczne utrudniające przetwarzanie tych odpadów.

1.6 Dlatego też EKES wskazuje na potrzebę opracowania skutecznej polityki w zakresie odpadów przemysłowych i górniczych w ramach strategii „Europa 2020” wyraźnie łączącej w ogólnym podejściu zrównoważoną politykę przemysłową z procesami innowacji, efektywnym gospodarowaniem zasobami i lepszym dostępem do surowców.

1.7 Wszelkim nowym procesom przetwarzania odpadów wydobywczych powinny towarzyszyć informacje o fizycznej i chemicznej charakterystyce odpadów, tak aby udostępnić wystarczające dane władzom i przedsiębiorstwom, które mają rozpocząć działania związane z ponownym przetwarzaniem lub wprowadzić programy ochrony środowiska.

1.8 Obecne inicjatywy polityczne na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw surowców powinny zaowocować zwiększeniem finansowego wsparcia UE i państw członkowskich na badania i rozwój technologii przetwarzania odpadów górniczych i przemysłowych oraz odzyskiwania cennych minerałów i metali. Jednym z priorytetów powinno być opracowanie technologii umożliwiających odzyskiwanie materiałów o kluczowym znaczeniu oraz materiałów, które mogą być szkodliwe dla zdrowia ludzkiego i środowiska.

1.9 W kontekście strategii „Europa 2020” zorganizowane społeczeństwo obywatelskie uważa, że nadszedł czas na ocenę wyników osiągniętych dzięki dyrektywie 2006/21/WE i jest gotowe wnieść uwagi i propozycje dotyczące usprawnień w jej wdrażaniu oraz propagować inicjatywy na rzecz użytecznego wykorzystania odpadów górniczych.

1.10 Propozycje usprawnień dotyczących recyklingu i zmniejszenia ilości odpadów produkowanych w górnictwie węglowym i skalnym oraz w przemyśle metalurgicznym można podsumować w następujący sposób:

- zmienić status prawny produktu ubocznego (*by-product*), tak aby był traktowany jako produkt równoległy (*co-product*), mający te same właściwości co produkt główny;
- wyraźnie zezwolić na obróbkę produktów ubocznych w specjalnych procesach przeprowadzanych w głównym zakładzie lub w specjalnych cyklach produkcyjnych zaprojektowanych do celów nadania produktowi równoległemu cech wymaganych do jego wykorzystania;
- propagować wprowadzanie na rynek produktów równoległych dzięki ułatwianiu ich transportu i wykorzystania;
- wprowadzić zachęty podatkowe dla konsumentów wykorzystujących produkty równoległe.

1.11 Instytucje związane z UE powinny udzielać szerszych informacji na temat wpływu odpadów z elektrociepłowni na środowisko i ludzkie zdrowie oraz na temat użytecznego wykorzystania produktów spalania węgla (*Coal Combustion Products – CCP*). Potrzebne są badania i rozwój na rzecz rozszerzenia możliwych zastosowań CCP, a także na rzecz powstających technologii i ogólnej gospodarki popiołami oraz ich unieszkodliwiania.

1.12 UE powinna opracować i sfinansować projekty na rzecz użytecznego ponownego wykorzystania produktów ubocznych spalania węgla i przyczynić się do zrównoważonego rozwoju poprzez recykling tych odpadów i nieumieszczanie ich na składowiskach. Pozwoli to zmniejszyć potrzeby w zakresie wydobycia nowych surowców oraz oszczędzić zasoby wody i energii.

1.13 Należałoby przeprowadzić sondaż w skali europejskiej, aby zgromadzić więcej informacji o popiołach lotnych, popiołach paleniskowych, żużlu paleniskowym, gipsie pochodzącym z odsiarczania spalin, materiałach pochodzących z suchego i mokrego odsiarczania spalin oraz popiołach z kotłów fluidalnych. Należy zachęcić działające w UE elektrownie węglowe do dobrowolnego przesyłania danych do sondażu. Należy również sporządzić i systematycznie aktualizować wykaz istniejących produktów i możliwych zastosowań CCP.

2. Zarys ogólny

2.1 Strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, przyjęta w 2005 r. w ramach wdrażania szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego, a obecnie będąca przedmiotem nowego komunikatu Komisji (COM 2011(13)) służącego ocenie stopnia realizacji jej celów, proponuje nowe działania na rzecz poprawy realizacji tejże strategii.

2.2 Kwestia odpadów przemysłowych i górniczych jest przedmiotem poważnej troski obywateli europejskich i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Przyszłość przemysłu w Europie do pewnego stopnia zależeć będzie od tego, w jaki sposób rozwiążemy tę kwestię. Obecnie znacznej części przedsięwzięć przemysłowych grozi utknięcie w martwym punkcie ze względu na sprzeciw społeczności lokalnych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zaniepokojonych wpływem działalności przemysłowej i górniczej na zdrowie publiczne i środowisko.

2.3 Niestety w wielu wypadkach obawy społeczeństwa obywatelskiego wynikają z braku informacji i przejrzystości. Dlatego też należy zapewnić pełną i należytą realizację oceny oddziaływania na środowisko, tak aby zagwarantować prawidłowe informowanie i udział społeczeństwa obywatelskiego.

2.4 Odpady przemysłowe i górnicze nadal stanowią wyzwanie dla wielu państw członkowskich, w których istniały lub nadal istnieją zakłady przemysłowe lub kopalnie. Odpady te mogą nieść ze sobą zagrożenia lub szanse dla społeczności lokalnych. Stanowią zagrożenie, jeśli po prostu porzucono je, nie podejmując odpowiednich środków ograniczających potencjalne negatywne skutki dla środowiska. Ale w niektórych przypadkach mogą być także szansą – gdy składowiska odpadów mogłyby dać początek działalności w zakresie odzyskiwania metali lub innych użytecznych surowców wtórnych.

2.5 W niektórych przypadkach koncentracja metalu w odpadach górniczych może być równa koncentracji metalu w rudzie lub nawet większa. To samo dotyczy odpadów przemysłu metalurgicznego: technologie odzysku rozwinięły się i obecnie można ponownie ocenić potencjał odpadów z dawnej działalności przemysłowej oraz sprawić, by nie szkodziły one środowisku.

2.6 W wielu przypadkach władze lokalne muszą zajmować się kwestią odpadów przemysłowych i górniczych z tego względu, że składowiska stałych i płynnych odpadów usytuowane są na ich terenie. Dlatego też na tym poziomie można znaleźć rozwiązania zmieniające to wyzwanie w szansę, przez zachęcanie inicjatyw prywatnych, partnerstw publiczno-prywatnych i administracyjnych do tworzenia parków przemysłowych w celu całkowitego wykorzystania odpadów, łącząc poziome i pionowe podejście do przemysłu przetwórczego, budownictwa i infrastruktury.

2.7 W niniejszej opinii skoncentrujemy się na trzech typach odpadów występujących w Europie w znacznych ilościach (miliardy metrów sześciennych), które wzbudziły szczególne zainteresowanie Unii Europejskiej i prawodawców państw członkowskich. Są to:

- **odpady górnicze** (lub „odpady wydobywcze”, określone w dyrektywie 2006/21/WE) pochodzące z działalności związanej z poszukiwaniem, wydobyciem i obróbką węgla lub nieenergetycznych surowców mineralnych – setki milionów ton z istniejących lub dawnych obszarów górniczych są w mniejszym lub większym stopniu składowane

bez przetworzenia w pobliżu społeczności lokalnych⁽¹⁾; zamknięte i opuszczone obiekty unieszkodliwiania odpadów górniczych mogą stać się poważnym zagrożeniem dla środowiska i społeczności lokalnych;

- **odpady przemysłu metalurgicznego**, przede wszystkim żużel, szlam i pył; przykładowo odpady z metalurgii metali nieżelaznych mogą zawierać duże ilości metali ciężkich, co może mieć potencjalnie negatywny wpływ na środowisko, jeżeli nie są one odpowiednio przetwarzane;
- **odpady z elektrociepłowni** – żużel i popiół z elektrowni stanowi duży odsetek odpadów, zwłaszcza w krajach, w których przemysł elektrociepłowniczy zużywa duże ilości węgla niskiej jakości.

2.8 We wszystkich tych przypadkach, jeśli nie gospodaruje się odpowiednio składowiskami, mogą się one stać bardzo nieprzyjemnym elementem otoczenia społeczności lokalnych oraz uniemożliwić wykorzystywanie rozległych terenów, które w przeciwnym razie mogłyby przynosić tym społecznościom korzyści gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

3. Polityczne i prawne ramy propagowania utylizacji odpadów górniczych i przemysłowych

3.1 Strategia „Europa 2020”, polityka przemysłowa UE⁽²⁾, strategia UE na rzecz efektywnego wykorzystania zasobów⁽³⁾, strategia UE w zakresie surowców⁽⁴⁾ strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu⁽⁵⁾ i strategia UE w zakresie innowacji⁽⁶⁾ propagują:

- zrównoważony wzrost w Europie dzięki efektywnie wykorzystującej zasoby, bardziej ekologicznej i bardziej konkurencyjnej gospodarce;
- technologie i metody produkcji, które pozwalają ograniczać wykorzystanie zasobów naturalnych oraz zwiększać inwestycje w istniejące unijne dobra naturalne;
- pełne stosowanie hierarchii odpadów opracowanej w pierwszym rzędzie z punktu widzenia zapobiegania, a następnie pod kątem przygotowania do ponownego wykorzystania i recyklingu, odzysku energii, a w końcu, dopiero w ostateczności – unieszkodliwiania odpadów;
- przegląd przepisów wspierających przejście sektorów usługowych i wytwórczych do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów, między innymi dzięki bardziej efektywnym metodom recyklingu i propagowaniu komercyjnego wykorzystania i rozpowszechniania najważniejszych technologii w tym zakresie;
- inwestycje w przemysł wydobywczy poprzez opracowanie polityki zagospodarowania przestrzennego dla surowców

mineralnych, która obejmuje cyfrową bazę danych geologicznych i przejrzyste metody identyfikacji surowców mineralnych, a jednocześnie zachęca do recyklingu i ograniczenia ilości odpadów;

- europejskie partnerstwo na rzecz innowacji, by przyspieszyć badania nad innowacjami, ich opracowanie i wprowadzanie na rynek.

3.2 **Pierwsza europejska dyrektywa w sprawie gospodarki odpadami** obowiązuje od lat 70. W 1991 roku sporządzono Europejski katalog odpadów (EKO) w ramach dyrektywy 91/156/WE, po której z kolei wydano dyrektywę 91/689/WE w sprawie odpadów niebezpiecznych. W 2008 roku opublikowano dyrektywę 2008/98/WE, która w szczególnym stopniu dotyczy niniejszej opinii, ponieważ w art. 4 wprowadza precyzyjniejszą definicję hierarchii gospodarki odpadami: „a) zapobieganie; b) przygotowywanie do ponownego użycia; c) recykling; d) inne sposoby odzysku, np. odzysk energii; e) unieszkodliwianie”⁽⁷⁾.

3.3 **Dyrektywa 2006/12/WE i decyzja nr 1600/2002/WE** określają, że:

- należy zmniejszyć do jak najniższego poziomu zagrożenia związane z odpadami, które są nadal wytwarzane;
- należy preferować zapobieganie powstawaniu odpadów oraz recykling;
- należy minimalizować ilość odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia i należy unieszkodliwiać je bezpiecznie;
- odpady przeznaczone do unieszkodliwienia powinny być przetwarzane jak najbliżej miejsca ich wytworzenia, o ile nie prowadzi to do zmniejszenia efektywności w czynnościach przetwarzania odpadów.

3.4 **Dyrektywa 2006/21/WE** w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego (przyjęta w 2006 r., weszła w życie w maju 2008 r., a ocenę jej wdrożenia zaplanowano na listopad 2012 r.):

- jej celem jest zapobieganie możliwym negatywnym skutkom dla środowiska i zdrowia ludzkiego spowodowanym odpadami górniczymi;
- zobowiązuje operatorów do sporządzenia planu gospodarowania odpadami zgodnego z hierarchią odpadów: najpierw wiedza, potem zapobieganie, ponowne użycie, recykling i wreszcie unieszkodliwienie;
- zobowiązuje państwa członkowskie, by do roku 2012 sporządziły spis zamkniętych i opuszczonych obiektów unieszkodliwiania odpadów górniczych, które powodują lub mogłyby spowodować szkody dla środowiska naturalnego i zdrowia publicznego⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Na przykład według Ministerstwa Gospodarki, Handlu i Środowiska Biznesu w Rumunii znajduje się 77 stawów osadowych o łącznej objętości 340 mln metrów sześciennych, obejmujących obszar 1 700 ha oraz 675 składowisk odpadów górniczych o objętości 3,1 mld metrów sześciennych, zajmujących 9 300 ha.

⁽²⁾ COM(2010) 614.

⁽³⁾ COM(2011) 21.

⁽⁴⁾ COM(2011) 25.

⁽⁵⁾ Ostatnie sprawozdanie COM(2011) 13 wersja ostateczna.

⁽⁶⁾ COM(2010) 546 wersja ostateczna.

⁽⁷⁾ Nie odniesiono się jednak w żaden sposób do potrzeby „obniżenia szkodliwości odpadów” po ich przyjęciu czy wówczas, kiedy znajdują się już na składowisku.

⁽⁸⁾ Niedawno opublikowano dokument zawierający wytyczne dotyczące sporządzania tych spisów, by pomóc państwom członkowskim w tym zadaniu.

4. Przetwarzanie odpadów górniczych

4.1 W dotychczasowych wnioskach ustawodawczych wzywano państwa członkowskie do sporządzenia do maja 2012 r. spisu zamkniętych i opuszczonych obiektów unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, które mogą mieć wpływ na zdrowie ludzi czy środowisko oraz do jego upublicznienia.

4.2 W przeprowadzonym przez UE w 2004 r. badaniu PECOMINES⁽⁹⁾ i związanym z nim studium przypadku na temat wykorzystania teledetekcji⁽¹⁰⁾ przeprowadzono wstępną ocenę niektórych składowisk bezpośrednio po przystąpieniu pierwszych krajów wschodnioeuropejskich. Badanie to nie obejmowało jednak analizy fizycznej lub chemicznej stabilności tych składowisk.

4.3 Jak dotąd nie istnieje ogólnoeuropejska baza danych dotyczących składowisk odpadów górniczych i przemysłowych, która zawierałaby informacje o ich lokalizacji oraz właściwościach fizycznych i chemicznych. Państwa członkowskie, jak np. Hiszpania, opracowały już krajowe plany zagospodarowania odpadów z przemysłu wydobywczego na podstawie odpowiednich danych statystycznych dotyczących liczby i rozmiaru zarejestrowanych istniejących i opuszczonych składowisk, zapór i stawów osadowych⁽¹¹⁾.

4.4 Niektóre państwa członkowskie (np. słowackie Ministerstwo Środowiska) opracowały i wdrożyły metody oceny bezpieczeństwa starych zapór stawów osadowych i składowisk odpadów oraz ustaliły wymagane działania priorytetowe w celu zapobiegania znacznemu skażeniu. Niemniej jednak nie przeprowadzono szerokiej oceny w odniesieniu do oceny obecnej ekonomicznej efektywności ponownego przetwarzania odpadów górniczych. Ekonomiczna efektywność przetwarzania odpadów zależy w dużym stopniu od rynkowej ceny minerałów do odzysku. Taką ocenę powinny przeprowadzić państwa członkowskie, aby określić możliwości uzyskania wszechstronnych korzyści.

4.5 Dostęp do takich składowisk i stawów osadowych powinien być kwestią krajowych strategii planowania wydobycia minerałów i zagospodarowania przestrzeni, które podlegają zasadzie pomocniczości i którymi samodzielnie zajmują się państwa członkowskie, z poszanowaniem ustawodawstwa UE w zakresie oceny oddziaływania, odpadów górniczych i ram prawnych dotyczących wody.

4.6 W strategii UE w zakresie surowców proponuje się długoterminową analizę zapotrzebowania na minerały, której wyniki mogłyby stanowić podstawę ustalenia gospodarczych priorytetów w zakresie ponownego przetwarzania odpadów ze starych stawów osadowych i obiektów unieszkodliwiania odpadów.

⁽⁹⁾ G. Jordan i M.D'Alessandro, *Mining, Mining Waste and Related Environmental Issues: Problems and Solutions in Central and Eastern European Candidate Countries* („Górnictwo, odpady górnicze i związane z nimi kwestie dotyczące środowiska: problemy i rozwiązania w krajach kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej”), PECOMINES, JRC 2004 (EUR 20 868 EN).

⁽¹⁰⁾ A.M. Vijdea, S. Sommer, W. Mehl, *Use of Remote Sensing for Mapping and Evaluation of Mining Waste Anomalies at National to Multi-Country Scale* („Zastosowanie teledetekcji do sporządzania map i oceny anomalii odpadów górniczych w skali krajowej i międzynarodowej”), PECOMINES, JRC 2004 (EUR 21 885 EN).

⁽¹¹⁾ *Plan Nacional de Residuos de Industrias Extractivas 2007–2015* (Krajowy plan dotyczący odpadów z przemysłu wydobywczego 2007–2015), z którego wynika, że w Hiszpanii zarejestrowano 988 stawów osadowych i zapór górniczych, gromadzących łącznie 325 878 800 metrów sześciennych odpadów, a łączna ilość górniczych odpadów przerobczych powstałych w latach 1983–1989 wyniosła około 1 375 673 315 metrów sześciennych. Z ogólnej ilości odpadów przerobczych 47,2 % stanowią odpady porzucone.

4.7 Ponowne wykorzystanie obiektów unieszkodliwiania odpadów i stawów osadowych, czy to za pomocą zachęt ekonomicznych, czy bez nich, może zagwarantować: zatrudnienie, poprawę stanu środowiska, warunków socjalnych i bytowych zainteresowanych społeczności; w szczególności zaś może wpłynąć na poprawę krajobrazu i wyeliminowanie ryzyka skażenia.

4.8 W kwestii postępowania z zamkniętymi i opuszczonymi obiektami unieszkodliwiania odpadów wydobywczych należy uwzględnić następujące czynniki:

- postępowaniu z zamkniętymi i opuszczonymi obiektami unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, które stanowią zagrożenie bezpieczeństwa bądź zdrowia, mogą skażać środowisko lub stanowią wartość ekonomiczną w obecnych warunkach gospodarczych, należy nadać priorytet w zakresie szybkiego udzielania zezwoleń, jednakże z zachowaniem należytej staranności; należy rozwiązać kwestie zobowiązań wynikających z poprzednich umów o eksploatację, aby przyciągnąć inwestycje⁽¹²⁾;
- postępowanie z zamkniętymi i opuszczonymi obiektami unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, które stanowią zagrożenie bezpieczeństwa bądź zdrowia lub mogą skażać środowisko, a nie stanowią wartości ekonomicznej, może wymagać finansowania ze środków publicznych⁽¹³⁾;
- postępowanie z zamkniętymi i opuszczonymi obiektami unieszkodliwiania odpadów wydobywczych, które nie stanowią zagrożenia bezpieczeństwa lub zdrowia ani nie zanieczyszczają środowiska, lecz stanowią wartość ekonomiczną; należy też rozwiązać kwestie zobowiązań wynikających z poprzednich umów o eksploatację, aby przyciągnąć inwestycje.

4.9 **Technologia** ponownego przerobu odpadów ze starych, przeładowanych składowisk i rekultywacji tych terenów jest częściowo dostępna, ale potrzebne byłyby nowe badania. Europejskie partnerstwo innowacji w dziedzinie surowców mogłoby stanowić narzędzie stymulacji badań w tym zakresie i ewentualnie sfinansować projekt pilotażowy. Wiedza ta mogłaby osiągnąć światowy poziom i być wykorzystywana w Europie i na całym świecie (np. technologie stosowane we wschodnich Niemczech po zjednoczeniu). Badania nad nowymi technologiami i technikami mogłyby potencjalnie stanowić dziedzinę, w której przemysł europejski będzie przodował.

4.10 W dokumencie określającym najlepsze dostępne techniki (BAT) w gospodarowaniu odpadami z przemysłu górniczego jedynie bardzo krótko wspomina się o wykorzystaniu BAT w zakresie segregacji odpadów w celu lepszego przetwarzania osadów przerobczych i innych odpadów w przyszłości.

4.11 **Europejskie fundusze strukturalne** odgrywają kluczową rolę i już obecnie zapewniają znaczące inwestycje w badania i innowacje. W obecnym okresie finansowania (2007–2013) przeznaczono na ten cel około 86 mld EUR. Duża część tej kwoty nie została jeszcze wydatkowana, a należałoby ją wykorzystać bardziej efektywnie na rzecz innowacji i dla osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”.

⁽¹²⁾ Ciekawy model rozwiązywania problemu zobowiązań stanowi inicjatywa *Good Samaritan* Agencji Ochrony Środowiska USA.

⁽¹³⁾ Powinno się to stosować jedynie w przypadku opuszczonych składowisk, gdzie ustalenie odpowiedzialnego operatora jest niemożliwe.

4.12 W przeszłości wykorzystywano już fundusze strukturalne UE w sporadycznych przypadkach, kiedy można było powiązać tworzenie nowej infrastruktury regionalnej z oczyszczeniem i rekultywacją dawnych regionów przemysłowych i górniczych. Najbardziej udane inicjatywy łączą ponowne przetwarzanie odpadów ze starych stawów osadowych i składowisk z nową kopalnią, co w większości wypadków poprawia ekonomiczną efektywność dzięki korzyściom skali.

4.13 Jak dotąd jedynie mała część funduszy UE przeznaczona została na utylizację i eksploatację odpadów przemysłowych i górniczych w celach gospodarczych i środowiskowych w Unii Europejskiej. Niemniej jednak pewne inicjatywy i projekty europejskie, jak europejska platforma technologiczna dotycząca zrównoważonego wykorzystania surowców mineralnych, unijny projekt ProMine i EuroGeoSource, uzyskały finansowe wsparcie Komisji Europejskiej. Oczekuje się, że projekty te wniosą wkład w zakresie innowacyjnych technologii, zwiększenia wiedzy dotyczącej surowców mineralnych oraz w zakresie baz danych dotyczących odpadów górniczych.

5. Odpady metalurgiczne. Pojęcie odpadu przemysłowego. Wyzwania w zakresie ochrony środowiska. Szanse gospodarcze i społeczne

5.1 Pojęcie odpadów przemysłowych nie przeszło znacznej ewolucji, w tym sensie, że niezmienny pozostał sposób myślenia, zgodnie z którym wszystko, co nie jest produktem, jest odpadem. Możliwe jednak, że pod wpływem najnowszych strategii dotyczących ochrony środowiska („zero odpadów”) i kwestii gospodarczych związanych z niedoborami surowców, trzeba będzie zasadniczo zrewidować pojęcie produktu działalności przemysłowej.

5.2 W obecnych czasach prowadzi się złożone działania przemysłowe raczej w celu uzyskania wielu „produktów równoległych” niż wytworzenia pojedynczego produktu⁽¹⁴⁾. Na przykład żużel wielkopiecowy wykorzystywany jest obecnie w produkcji cementu jako ważny składnik wielu mieszanek cementowych⁽¹⁵⁾.

5.3 W obowiązującym obecnie ustawodawstwie europejskim ustalono wymóg, że w wyniku produkcji oprócz produktu można uzyskać jedynie produkty uboczne, a nie równoległe. Oznacza to, że jeśli produkt uboczny nie zostanie przetworzony w głównym cyklu produkcyjnym, uważa się go za odpad do ewentualnego ponownego użycia i dotyczą go wszystkie przepisy w sprawie odpadów.

5.4 W rzeczywistości problem nie dotyczy definicji terminu (produkt uboczny i produkt równoległy można uważać za terminy równoważne). Wiąże się on z ograniczeniami, jakie prawo nakłada obecnie na produkty uboczne. W art. 5 dyrektywy 2008/98/WE nakłada się na produkt uboczny cztery wymogi: „a) dalsze wykorzystywanie danej substancji lub tego przedmiotu jest pewne; b) dana substancja lub przedmiot mogą być wykorzystywane bezpośrednio bez jakiegokolwiek dalszego przetwarzania innego niż normalna praktyka przemysłowa; c) dana substancja lub przedmiot są produkowane jako integralna część procesu produkcyjnego; oraz d) dalsze wykorzystywanie jest zgodne z prawem, tzn. dana substancja lub przedmiot

spełniają wszelkie istotne wymagania dla określonego zastosowania w zakresie produktu, ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego, i nie doprowadzi do ogólnych niekorzystnych oddziaływań na środowisko lub zdrowie ludzkie”.

5.5 Odpady z przemysłu metalurgicznego złożone na składowiskach mogą zawierać różnorodne szkodliwe substancje, takie jak metale ciężkie, również w formie związków, które nie były przydatne do uzyskania „produktu”. Także te substancje⁽¹⁶⁾, jeśli trafiają na składowiska, często wymagają wstępnego przetworzenia, zgodnie z dyrektywą 2006/12/WE.

5.6 Wyzwanie związane z uznaniem produktów wtórnych za produkty równoległe polega na tym, że umożliwia to obróbkę i/lub przetwarzanie tych produktów w głównym zakładzie (jak ma to miejsce obecnie) lub w specjalnych cyklach produkcyjnych zaprojektowanych do celów przekształcenia produktu równoległego w nowy produkt, który może trafić na rynek bez żadnych ograniczeń poza zgłoszeniem produktu równoległego. Obecnie taką działalność mogą prowadzić jedynie te przedsiębiorstwa i zakłady, które posiadają upoważnienie do przetwarzania odpadów na podstawie dyrektywy 2006/12/WE.

5.7 Podstawową korzyścią dla środowiska jest ograniczenie szkód dla gleby i krajobrazu. Szacuje się przykładowo, że do składowania miliona ton żużlu stalowniczego (żużel z produkcji stali węglowej można zubożnić) potrzeba składowiska o objętości około 900 000 m³ i można by zaoszczędzić na wydobywaniu takiej samej objętości obojętnego kruszywa⁽¹⁷⁾. Druga korzyść ze zubożniania odpadów do ponownego użycia dotyczy zmniejszenia emisji zanieczyszczeń (pyłów i wypłukiwania metali) do środowiska.

5.8 Ze społecznego i gospodarczego punktu widzenia działalność związana z przetwarzaniem i recyklingiem odpadów przemysłu metalurgicznego stanowi działalność innowacyjną, która oprócz bezpośrednich nakładów pracy wymaga działań badawczo-rozwojowych w celu minimalizacji wpływu na środowisko i obniżenia kosztów. W 2010 roku przeprowadzono w Wielkiej Brytanii ciekawe badania w tym zakresie, w których określono umiejętności pracodawców dotyczące zbiórki, zagospodarowania i przetwarzania odpadów komunalnych i przemysłowych⁽¹⁸⁾.

6. Odpady z elektrowni. Użyteczne wykorzystanie produktów spalania węgla

6.1 Węgiel jest ważnym zasobem, który występuje w naturze w dużych ilościach. W 2008 roku łączne światowe wydobycie węgla kamiennego wyniosło 579 Mt, a łączne światowe wydobycie węgla brunatnego – 965 Mt⁽¹⁹⁾. 27 % globalnego zapotrzebowania na energię pierwotną zaspokajają węgiel; wytwarza się z niego 41 % energii elektrycznej na świecie. Znaczenie węgla w światowej produkcji energii elektrycznej najpewniej

⁽¹⁴⁾ Koncepcja ta nie jest w rzeczywistości nowa. Przenosi na grunt przemysłu powszechną w rolnictwie praktykę wykorzystania odpadów organicznych jako nawozu do użyźniania gleb lub jako paliwa.

⁽¹⁵⁾ W europejskiej normie dotyczącej cementu EN 197-1 jako składniki wymienia się dziewięć rodzajów cementu. Żużel wielkopiecowy użyty jest w ilościach od 6 % do 95 % w stosunku wagowym.

⁽¹⁶⁾ Przykładowo pyły z pieców łukowych (szacunkowa produkcja stali węglowej w 27 państwach UE wynosi ponad 1,2 Mt) zawierają żelazo (10–40 %), lecz także cynk (21–40 %), ołów (do 10 %) i kadm z miedzią (do 0,7 %). Żużel (szacunkowa produkcja stali węglowej w 27 państwach UE – w piecach łukowych i konwertorach tlenowych – wynosi 27 Mt) może zawierać drobiny stali (do 10 %) oraz tlenki żelaza (10–30 %), manganu (3–9 %) i chromu (1–5 %).

⁽¹⁷⁾ Szacuje się, że 27 Mt odpadów produkowanych co roku przez 27 państw członkowskich UE odpowiada objętością 20-metrowej góry, która zajmowałaby obszar dwóch miast wielkości Mediolanu.

⁽¹⁸⁾ Zob. <http://www.viridor.co.uk/news/recycling-waste-industry-labour-market-investigation-published/>.

⁽¹⁹⁾ Sprawozdanie IEA 2008 r.

się utrzyma, a w 2030 roku produkować się z niego będzie 44 % łącznej energii elektrycznej. Szacuje się, że przy obecnym poziomie wydobycia udokumentowane zasoby węgla wystarczą na 119 lat ⁽²⁰⁾.

6.2 Przy spalaniu węgla podczas produkcji energii elektrycznej i ciepła powstają ogromne ilości odpadów, które stanowią przedmiot poważnej troski i wyzwanie dla społeczności w UE i na świecie, gdzie tego rodzaju odpady są wytwarzane i składowane. Od 1945 roku przedsiębiorstwa i instytuty badawcze z takich krajów, jak USA, Niemcy i Wielka Brytania, określały, w jaki sposób można użytecznie wykorzystać te odpady, sklasyfikowane jako produkty spalania węgla (CCP). Główne produkty spalania węgla to popiół lotny, popiół paleniskowy, żużel paleniskowy, popiół z kotłów fluidalnych, produkt półsuchej absorpcji, gips pochodzący z odsiarczania spalin.

6.3 Amerykańskie Stowarzyszenie Producentów Popiołu z Węgla Kamiennego (American Coal Ash Association, ACAA) założono w 1968 roku w USA jako organizację branżową zmierzającą do ponownego wykorzystania odpadów z elektrowni węglowych. Celem stowarzyszenia było rozwijanie takich sposobów gospodarowania produktami spalania węgla i ich ponownego wykorzystania, które byłyby ekologicznie odpowiedzialne, sprawne z technicznego punktu widzenia, konkurencyjne i które wspierałyby społeczność światową ⁽²¹⁾.

6.4 Według obliczeń ACAA w USA produkcja CCP wzrosła z około 25 Mt w 1966 roku do około 135 Mt w 2008 roku, a użyteczne wykorzystanie CCP w tym samym czasie wzrosło z 5 Mt do około 55 Mt.

6.5 W 2007 roku Europejskie Stowarzyszenie Produktów Spalania Węgla (ECOBA) ⁽²²⁾ szacowało łączną ilość produktów spalania węgla w UE na przeszło 100 mln ton rocznie w UE-27 i 61 mln ton w UE-15, z czego 68,3 % stanowił popiół lotny, 17,7 % – gips z odsiarczania spalin, 9,4 % – popiół paleniskowy, 2,4 % – żużel paleniskowy, 1,5 % – popiół z kotłów fluidalnych, a 0,7 % – produkty półsuchej absorpcji.

6.6 Na całym świecie, lecz również w Europie, potencjalni użytkownicy produktów powstających na bazie CCP nie są odpowiednio informowani o właściwościach tych nowych materiałów i produktów ani o korzyściach płynących z ich wykorzystania. Jak dotąd największym producentem i konsumentem CCP był przemysł w Stanach Zjednoczonych, a następnie kilka krajów europejskich, jak Niemcy i Wielka Brytania. Ta sytuacja się zmienia i takie kraje jak Chiny i Indie zajmą wiodące pozycje w produkcji i konsumpcji CCP ⁽²³⁾.

⁽²⁰⁾ Światowe Stowarzyszenie Węglowe.

⁽²¹⁾ ACAA podaje na swojej stronie internetowej, że wykonuje również badania, sporządza sprawozdania, analizy, dokumentację przemysłową oraz ekspertyzy w zakresie recyklingu popiołów z węgla, żużlu paleniskowego i produktów odsiarczania spalin. W Japonii również działa podobna organizacja: Centrum Utylizacji Popiołów z Węgla.

⁽²²⁾ ECOBA zostało założone w 1990 r. i obecnie zrzesza producentów przeszło 86 % produkcji CCP z 27 państw członkowskich UE.

⁽²³⁾ Np. przewiduje się, że krajowy popyt na energię w Indiach w 2020 r. wyniesie około 260 000 MW, z czego około 70 % produkowane będzie z węgla. Elektrownie węglowe produkować będą 273 Mt produktów spalania węgla.

6.7 Korzyści dla środowiska z użytecznego wykorzystania odpadów z elektrowni węglowych

— Lepszy stan środowiska wokół elektrowni węglowych.

— Oszczędzanie zasobów naturalnych.

— Mniejsze zapotrzebowanie na energię i mniejsza emisja gazów cieplarnianych.

— Mniej powierzchni przeznaczanej na składowanie.

6.8 Istniejące zastosowania produktów spalania węgla

— Produkcja cementu i betonu. Popiół lotny jest spoiwem w betonie ⁽²⁴⁾.

— Utwardzenie i zestalenie niebezpiecznych odpadów.

— Wykorzystanie popiołu paleniskowego w mieszankach asfaltowych do budowy dróg.

— Wykorzystanie gipsu z odsiarczania spalin w rolnictwie.

— Pozyskiwanie cenosfer lub metali. Cenosfery mogą być wykorzystywane w betonie lekkim, materiałach strukturalnych, syntezie ultralekkich materiałów kompozytowych. Zastosowania w przemyśle samochodowym, lotnictwie, produkcji opon, farb i powłok, podłóg, kabli, rur, artykułów gospodarstwa domowego i w budownictwie.

— Ochrona gleb i rekultywacja opuszczonych kopalni.

— Popiół paleniskowy wykorzystywany jest do produkcji cegieł zwykłych i licowych. Cegły z dodatkiem popiołu lotnego nie wymagają suszenia i mogą zawierać duży odsetek materiałów pochodzących z recyklingu.

— Odzyskiwanie germanu z popiołów lotnych.

— Opracowanie nowych farb i inne ekologiczne zastosowania. Farby produkowane z wykorzystaniem CCP są odporne na działanie wody, kwasów i rozpuszczalników organicznych.

— Produkty zastępujące drewno.

— Wykorzystanie popiołu lotnego do oczyszczania ścieków z metali ciężkich, jak kadm lub nikiel.

— Badania nad przerabianiem toksycznego popiołu lotnego na spieniony metal wykorzystywany w przemyśle samochodowym.

⁽²⁴⁾ Wg danych ACAA przeszło połowa betonu produkowanego w USA jest mieszana z popiołem lotnym.

6.9 W Europie duże ilości popiołów lotnych trafiają na składowiska lub są wykorzystywane w zastosowaniach małej wartości (z wyjątkiem niektórych państw, jak Niemcy i Holandia). Wynika to ze złej jakości popiołów w UE, które nie zawsze odpowiadają wymaganiom zastosowań dużej wartości, lecz także z braku informacji i propagowania korzyści z różnych zastosowań produktów spalania węgla. W przyszłości jakość popiołów prawdopodobnie się poprawi, a to ze względu na wymogi środowiskowe, których trzeba będzie przestrzegać w elektrowniach węglowych, oraz ze względu na starania przemysłu na rzecz wydajnego i ekologicznego spalania węgla.

6.10 Aby zrozumieć czynniki wpływające na wykorzystanie CCP potrzeba więcej badań i analiz. Celem powinno być inteligentne wykorzystanie tych produktów, a do jego osiągnięcia

potrzebne są innowacyjne rozwiązania w dziedzinie gospodarki, logistyki i zarządzania, system klasyfikacji popiołów lotnych oparty na wynikach oraz programy badawczo-rozwojowe na rzecz poprawy procesu przetwarzania CCP na nowe innowacyjne materiały i pogłębiania dostępnej wiedzy o składzie, morfologii i strukturze cenosfer występujących w popiołach lotnych.

6.11 Prawna definicja CCP jako odpadów tworzy przeszkody, które zniechęcają do użytecznego wykorzystania odpadów z elektrowni węglowych. Obecna klasyfikacja stanowi zharmonizowany wykaz odpadów, który można zmieniać na podstawie nowych informacji i wyników badań. CCP, które nie są objęte przepisami dotyczącymi odpadów, mogą wchodzić w zakres rozporządzenia REACH.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie szans i wyzwań związanych z większą konkurencyjnością europejskiego przemysłu drzewnego i meblarskiego (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 24/04)

Sprawozdawca: **Josef ZBOŘIL**

Współsprawozdawca: **Patrizio PESCI**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

szans i wyzwań związanych z większą konkurencyjnością europejskiego przemysłu drzewnego i meblarskiego

(opinia z inicjatywy własnej).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 września 2011 r. Sprawozdawcą był Josef ZBOŘIL, a współsprawozdawcą Patrizio PESCI.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 120 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski przemysł drzewny i meblarski (jak również przemysł celulozowo-papierniczy), w którym wykorzystuje się głównie naturalny surowiec odnawialny, jakim jest drewno, odgrywa zasadniczą rolę w rozwoju gospodarki ekologicznej. EKES odnotowuje, że obecnie występują niestety istotne niespójności między pewnymi elementami niektórych polityk i inicjatyw UE, co ma poważny wpływ na konkurencyjność i rentowność gałęzi przemysłu związanych z leśnictwem.

1.2 Jeśli chodzi o wykorzystanie drewna, przemysł ten ma do czynienia z rosnącą konkurencją ze strony sektora energii ze źródeł odnawialnych, z powodu dotacji i innych środków na rzecz wykorzystania biomasy (drewno jest jednym z głównych paliw wykorzystywanych przy produkcji energii z biomasy). Trudności dotyczą także inwestycji, badań, szkoleń, przyciągania młodych pracowników oraz ograniczeń administracyjnych związanych z zamówieniami publicznymi. Ponadto sektor meblarski zmagają się z dramatycznym wzrostem cen surowców, takich jak skóra, plastik, włókna naturalne i pochodne ropy naftowej.

1.3 EKES wzywa instytucje UE i państw członkowskich, by podjęły zdecydowane zobowiązanie do dostosowania i ukształtowania takich ram legislacyjnych, które zwiększą konkurencyjność i pomogą poprawić dostęp przemysłu drzewnego i meblarskiego oraz przemysłu celulozowo-papierniczego do zaopatrzenia w podstawowy surowiec. EKES przypomina, że istnieje pilna potrzeba przeprowadzenia szczegółowych analiz problemów związanych z zaopatrzeniem gałęzi przemysłu związanych z leśnictwem oraz sektora energii odnawialnej (biomasa) w surowiec drzewny.

1.3.1 EKES zachęca Komisję do współpracy z przemysłem leśnym i drzewnym w celu przedstawienia odpowiednich konkretnych działań służących rozwiązaniu omawianych

problemów. Aby ułatwić współpracę, Komitet sugeruje utworzenie nieformalnej, neutralnej, międzyinstytucjonalnej grupy ekspertów – mającej także powiązania z odpowiednimi zainteresowanymi stronami – ds. drewna jako surowca zrównoważonego. CCMI jest oczywiście zainteresowana udziałem w tej grupie.

1.4 Europejskie badanie „EUwood”⁽¹⁾ wskazuje, że zużycie drewna do produkcji energii ma wzrosnąć z 346 mln metrów sześciennych w 2010 r. (3,1 EJ) do 573 mln metrów sześciennych (5 EJ) w 2020 r. i może osiągnąć 752 mln metrów sześciennych w 2030 r. (6,6 EJ). Liczby te opierają się na założeniu, że udział drewna w produkcji energii ze źródeł odnawialnych będzie malał – z 50 % w 2008 r. do 40 % w 2020 r. Oczekuje się, że w 2025 r. pojawi się deficyt drewna wynoszący 200 mln m³, a w 2030 r. – 300 mln m³.

1.5 EKES opowiada się za uwzględnieniem drewna jako surowca o kluczowym znaczeniu w europejskim partnerstwie innowacji w dziedzinie surowców, zgodnie z zaleceniami zawartymi w komunikacie Komisji nt. surowców. W tym kontekście należałoby zwłaszcza zbadać możliwości w zakresie ponownego wykorzystywania i recyklingu.

1.6 Polityki UE związane z lasami powinny wspierać aktywną gospodarkę leśną. EKES sugeruje w szczególności, by Komisja promowała uprawę drzew energetycznych w uprawach o krótkiej rotacji. Należy także przeanalizować możliwe działania służące zadbanie o to, by drewno nadające się do wykorzystania przemysłowego nie było przeznaczane do produkcji energii odnawialnej.

⁽¹⁾ Źródło: europejskie badanie „Rzeczywisty potencjał zmian w zakresie wzrostu i użytkowania lasów w UE. EUWOOD”, s. 45, rozdział 3.5 „Przyszłe zapotrzebowanie na energię z drewna” – „(...) Przewiduje się, że zużycie drewna na potrzeby wytwarzania energii wzrośnie z 346 mln m³ w 2010 r. (3,1 EJ) do 573 mln m³ (5 EJ) w 2020 r. i może osiągnąć 752 mln m³ w 2030 r. (6,6 EJ). Liczby te opierają się na założeniu, że udział energii wytwarzanej z drewna w całkowitej energii ze źródeł odnawialnych obniży się z 50 % w 2008 r. do poziomu 40 % w 2020 r.”.

1.7 EKES podkreśla potrzebę aktywnego promowania budynków ekologicznych, w których wykorzystywano by w całym cyklu ich życia przyjazne dla środowiska i efektywne z punktu widzenia zasobów struktury i procesy. W tym celu użyteczne mogłoby być doroczne wydarzenie, np. warsztaty (wspierane przez EKES i ewentualnie odpowiednie służby Komisji) pokazujące budynki i projekty zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego.

1.8 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Antonia Tajaniego dotyczącą wprowadzenia „testu konkurencyjności” przed podpisywaniem umów o partnerstwie handlowym między UE a krajami trzecimi. Zgadza się także, że konieczne byłoby dokonywanie oceny wpływu wszystkich innych inicjatyw politycznych (dotyczących np. energii, handlu, ochrony środowiska, spraw społecznych i ochrony konsumenta) na konkurencyjność przemysłu przed ich realizacją.

1.9 W celu podniesienia wydajności i utrzymania przewagi nad konkurencją omawiana branża potrzebuje pracowników wyszkolonych w zakresie najnowocześniejszych umiejętności i technologii. EKES przyjmuje z zadowoleniem proaktywne podejście przemysłu do ochrony pracowników przed narażeniem na szkodliwe czynniki w miejscu pracy, a także zaangażowanie sektora na rzecz zapewnienia możliwości kariery zawodowej i bezpieczeństwa zatrudnienia pracowników, ochrony ich zdrowia i dobrego samopoczucia, rozwijania umiejętności i kompetencji oraz osiągnięcia równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

1.10 Dotychczas odniesiono zdecydowanie niewielkie sukcesy, jeśli chodzi o akceptację na szczeblu UE projektów badawczych i innowacyjnych dotyczących przemysłu drzewnego i meblarskiego. By zapewnić większe wsparcie badawczo-rozwojowe dla europejskiego przemysłu drzewnego i meblarskiego, w przyszłych programach trzeba będzie zwrócić szczególną uwagę na specyficzne trudności i potrzeby MŚP.

1.11 EKES przypomina znaczenie ścisłej współpracy między przemysłem a instytucjami europejskimi i rządowymi w zakresie walki z podrabianiem towarów. EKES popiera w związku z tym utworzenie europejskiego standardowego patentu i wzywa do stworzenia „karty produktu” dla wyrobów meblarskich. Bardzo pomocny byłby także rozwój technologii ułatwiających potwierdzenie oryginalności. EKES zaleca, by UE podjęła działania w celu zwiększenia zdolności instytucjonalnej krajowych służb celnych oraz by zorganizować Europejski / Ogólnokrajowy Dzień Walki z Podrabianiem Produktów.

2. Przemysł drzewny i meblarski w Unii Europejskiej ⁽²⁾

2.1 Przemysł drzewny i meblarski to ważny, zrównoważony, innowacyjny i przyjazny środowisku sektor, którego obroty w 2008 r. wyniosły ok. 221 mld EUR, a poziom zatrudnienia w ponad 365 tys. przedsiębiorstwach – z których większość stanowią MŚP – 2,4 mln osób. Blisko połowę obrotu generuje przemysł meblarski, a w dalszej kolejności: produkcja elementów budowlanych (19,3 %), tartacznictwo (13,9 %) oraz produkcja paneli (9,2 %). Ogólny kryzys finansowo-gospodarczy wywarł duży wpływ na cały sektor: w latach 2008–2009 obroty spadły o ponad 20 %. Przemysł celulozowo-papierniczy

w Europie to pozostała część przemysłu bazującego na surowcach leśnych: jego roczny obrót wynosi 71 mld EUR, a produkuje on 36 mln ton celulozy i 89 mln ton papieru.

2.2 Pod względem poziomu zatrudnienia 51 % ogółu pracowników sektora przypada na przemysł meblarski. Najwięcej osób zatrudnionych jest we Włoszech (363 tys. miejsc pracy), następnie w Polsce, Niemczech, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. W nowych państwach członkowskich UE w sektorze tym zatrudniona jest szczególnie duża liczba osób: z ogólnej liczby pracowników 34 % zatrudnionych jest w branżach przetwarzających drewno. Przemysł drzewny i meblarski częstokroć oferuje miejsca pracy na obszarach oddalonych bądź słabo uprzemysłowionych lub słabo rozwiniętych, a tym samym wnosi istotny wkład w rozwój gospodarki obszarów wiejskich. Przemysł celulozowo-papierniczy bezpośrednio tworzy 235 tys. miejsc pracy, a pośrednio 1 mln miejsc pracy. 60 % wszystkich miejsc pracy jest usytuowanych na obszarach wiejskich.

2.3 Ze względu na wykorzystywanie głównie naturalnego surowca odnawialnego, drewna, a także ze względu na osiągnięcia w dziedzinie zrównoważonego rozwoju omawiany sektor jest prekursorem rozwoju gospodarki ekologicznej, będącej jednym z kluczowych celów UE na przyszłość. Przemysł celulozowo-papierniczy także ma doskonałe wyniki w zakresie wpływu na środowisko. Jeśli chodzi o surowce, połowa włókien wykorzystywanych do produkcji papieru pochodzi z recyklingu. Druga połowa świadczy o dobrym wykorzystywaniu zasobów: 20–30 % włókien pochodzi z odpadów wytwarzanych przez inne branże, 40–60 % to drewno małowymiarowe z leśnictwa, a tylko 20–30 % pochodzi ze zrębu.

2.4 Niestety istnieją obecnie niespójności między pewnymi elementami niektórych polityk i inicjatyw UE, co ma poważny wpływ na konkurencyjność i rentowność sektora. W zakresie wykorzystania drewna europejski przemysł drzewny i meblarski ma do czynienia z rosnącą konkurencją ze strony sektora produkcji energii ze źródeł odnawialnych, z powodu dotacji i innych środków na rzecz wykorzystania biomasy (drewno jest jednym z głównych paliw wykorzystywanych przy produkcji energii z biomasy). Pojawiają się też trudności w zakresie inwestycji, badań naukowych, szkoleń i kształcenia, a także przyciągania do sektora młodych pracowników. Ograniczenia administracyjne związane z zamówieniami publicznymi wywierają dodatkową presję na ten sektor.

2.5 Sektor ten zmagą się z rosnącą konkurencją ze strony gospodarek wschodzących, w których koszty są niskie, oraz z rosnącą ilością technicznych barier handlowych. Ponadto branża meblarska nie tylko ma trudności z dostępem do drewna jako surowca, ale także musi stawić czoła drastycznemu wzrostowi cen surowców, takich jak skóra, plastik, włókna naturalne i pochodne ropy naftowej.

2.6 Jeśli instytucje UE nie zobowiążą się do stworzenia ram legislacyjnych mogących wzmocnić konkurencyjność i nie zagwarantują dostaw surowców dla przemysłu drzewnego i meblarskiego, przyszłość całego sektora będzie nadal stała pod znakiem zapytania.

⁽²⁾ Źródło: Sprawozdanie roczne Europejskiej Federacji Producentów Paneli (EPF) za lata 2009–2010.

3. Wpływ prawodawstwa europejskiego w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych na popyt na drewno

3.1 EKES jest poważnie zaniepokojony skutkami pakietu klimatyczno-energetycznego Komisji dla rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz dla ogólnej dostępności drewna, stanowiącego surowiec dla omawianego sektora. EKES jest rozczarowany faktem, że stosowanie nieodpowiednich systemów dotacji dla produkcji energii odnawialnej, które stworzono z myślą o spełnieniu zobowiązań na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu, sprawiło, że bardziej opłaca się bezpośrednio spalać drewno niż wykorzystywać je do wytwarzania produktów. Ma to poważny wpływ na zaopatrzenie przedsiębiorstw drzewnych w drewno oraz na ich ogólną konkurencyjność i rentowność.

3.2 EKES wzywa Komisję Europejską do przeprowadzenia szczegółowej analizy problematyki zaopatrzenia w surowce drzewne sektorów bazujących na surowcach leśnych oraz sektora produkcji energii ze źródeł odnawialnych (biomasy). EKES zachęca Komisję do współpracy z przemysłem leśnym i drzewnym w celu przedstawienia odpowiednich konkretnych działań służących rozwiązaniu omawianych problemów. Aby ułatwić współpracę, Komitet sugeruje utworzenie nieformalnej, neutralnej, międzyinstytucjonalnej grupy ekspertów – mającej także powiązania z odpowiednimi zainteresowanymi stronami – ds. drewna jako surowca zrównoważonego. CCMI jest oczywiście zainteresowana udziałem w tej grupie.

3.3 EKES przychyliła się do apelu przemysłu drzewnego i papierniczego o przyjęcie wyważonego podejścia do kwestii wykorzystania energii pochodzącej z biomasy drzewnej w celu uniknięcia zakłóceń rynku związanych z dostępnością i ceną surowców leśnych dla przemysłu wytwórczego. Należy także wziąć pod uwagę, że wiele przedsiębiorstw produkujących panele było zmuszonych zmniejszyć moce produkcyjne w okresie między czerwcem 2009 r. a czerwcem 2011 r. – nie z przyczyn finansowych czy technologicznych, ale z powodu niedostępności surowców.

3.4 Chociaż biomasa drzewna ma zdecydowanie największą (w porównaniu z innymi rodzajami biomasy) gęstość energii (przepływ energii w watach na metr kwadratowy), to należy pamiętać, że jest ona nadal bardzo niska ($0,6 \text{ W/m}^2$). Na przykład elektrownia opalana drewnem o mocy zainstalowanej 1 GW, 70-procentowym współczynniku wykorzystania mocy i 35-procentowej wydajności konwersji energii wymagałaby rocznych zbiorów z około 330 tys. ha plantacji, co stanowi odpowiednik powierzchni równej prawie $58 \times 58 \text{ km}^2$ (3). Realizacja europejskich celów w zakresie energii odnawialnej przy oczekiwanym udziale biomasy wymagałaby 340–420 mln metrów sześciennych netto biomasy drzewnej.

3.5 Jeśli chodzi o promowanie odnawialnych źródeł energii i biomasy, EKES uznaje za niezbędne następujące zasady:

- w swoich planach działania dotyczących energii ze źródeł odnawialnych państwa członkowskie powinny oszacować ilość biomasy drzewnej, jaka w danym kraju lub regionie jest jednoznacznie dostępna dla przemysłu energetycznego, a także ilość biomasy już wykorzystywanej przez przemysł drzewny jako surowiec, przed wdrożeniem środków promujących stosowanie odnawialnych źródeł energii;
- aby przywrócić naturalną równowagę pomiędzy wykorzystaniem drewna jako surowca do obróbki a wykorzystaniem biomasy do celów energetycznych, należy unikać dotowania bezpośredniego spalania drewna;
- trzeba wdrożyć odpowiednie metody w celu zapewnienia optymalnego stopnia odzyskiwania i recyklingu odpadów drzewnych i pozostałości poprodukcyjnych;
- promowanie zasady wykorzystywania kaskadowego (wytwarzanie produktów, ponowne wykorzystywanie, naprawa i recykling, wykorzystanie wartości energetycznej);
- wspieranie przez instytucje europejskie i krajowe działań na rzecz lepszego pozyskiwania drewna z lasów oraz innych źródeł (4) oraz wsparcie dla stosowania w leśnictwie drzew o krótkiej rotacji na potrzeby produkcji energii z biomasy.

3.6 Z ekonomicznego punktu widzenia wartość dodana w przemyśle drzewnym obliczana jest na 1 044 EUR na tonę drewna suchego i 118 EUR na tonę drewna wykorzystywanego jako źródło bioenergii. Jeśli chodzi o zatrudnienie, przemysł drzewny generuje 54 roboczogodziny na tonę drewna suchego, podczas gdy w sektorze bioenergii są to tylko 2 roboczogodziny (5). Zatem w kontekście obiegu węgla branża produktów drewnopochodnych zapewnia znacznie większe korzyści związane z zatrudnieniem i wartością dodaną niż bezpośrednie spalanie drewna.

3.7 Sektor drzewny od wielu dziesięcioleci przyczynia się do zrównoważonego wykorzystywania energii i zasobów naturalnych, prowadząc pionierską działalność w obszarze generowania energii ze źródeł odnawialnych. Jest to kolejny ważny wkład w łagodzenie zmiany klimatu.

3.8 Prócz tego uzyskano istotne oszczędności energii dzięki inwestycjom w nowoczesny sprzęt i nowoczesne procesy, generujące większość energii dla potrzeb procesów przemysłowej obróbki drewna z biomasy drzewnej niezdatnej do recyklingu. Nawet do 75 % energii koniecznej do produkcji wyrobów z drewna wytwarza się bowiem z odpadów drewnianych i drewna pochodzącego z odzysku. Sektor ten stale podnosi też swój poziom recyklingu drewna dzięki znacznym inwestycjom w technologie innowacyjne.

(3) Vaclav Smil: „Power Density Primer – Understanding the Spatial Dimension of the Unfolding Transformation to Renewable Electricity Generation”, maj 2010 r.

(4) „Mobilisation and efficient use of wood and wood residues for energy generation”. Sprawozdanie II grupy roboczej ad hoc Stałego Komitetu ds. Leśnictwa nt. pozyskiwania i wydajnego wykorzystania drewna i odpadów drewnianych do wytwarzania energii.

(5) „Tackle Climate Change: Use Wood”. Publikacja CEI-Bois, listopad 2006 r.

3.9 Drewno to zasób ograniczony i przemysł drzewny stara się korzystać z niego jak najefektywniej. W ostatnich dwóch dziesięcioleciach sektor ten stworzył sieci logistyczne służące zbieraniu i odzyskiwaniu drewna z recyklingu. Jednakże EKES jest świadomy tego, że w szeregu państw członkowskich wartościowe zasoby drzewne trafiają na wysypiska śmieci, co jest sprzeczne z celami europejskiej dyrektywy w sprawie składowania odpadów (1999/31/WE). EKES wzywa Komisję do zapewnienia właściwego wdrażania europejskiej dyrektywy w sprawie składowania odpadów, aby zasoby drzewne użyteczne dla przemysłu i produkcji energii z zasobów odnawialnych nie były marnowane.

4. Drewno jako doskonałe wielofunkcyjne rozwiązanie pozwalające oszczędzać energię w budynkach

4.1 Efektywność energetyczna jest jednym z głównych elementów strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Efektywność energetyczna „należy do najbardziej opłacalnych sposobów zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii oraz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń”⁽⁶⁾.

4.2 Za 40 % zużycia energii i 36 % emisji CO₂ w UE odpowiedzialne są budynki. Charakterystyka energetyczna budynków ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia krótko- i długoterminowych celów klimatyczno-energetycznych UE.

4.3 Drewno jako materiał budowlany może być opłacalnym rozwiązaniem, jeżeli chodzi o poprawę charakterystyki energetycznej budynków. Jak pokazują wyniki wielu międzynarodowych badań naukowych, emisja gazów cieplarnianych w przypadku budynków o konstrukcji drewnianej jest niższa niż w przypadku budynków o konstrukcji stalowej i betonowej o odpowiednio 26 % i 31 %. Ponadto w sektorze mieszkaniowym budynki o konstrukcji stalowej i betonowej zużywają odpowiednio o 17 % i 16 % więcej energii w budowanej i emitują o 14 % i 23 % więcej zanieczyszczeń powietrza niż domy o konstrukcji drewnianej. Sektor ten może zatem odegrać istotną rolę w realizacji celu dotyczącego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 80 % do 2050 r., który został wytyczony w planie działania Komisji na okres do 2050 r.

4.4 EKES podkreśla konieczność propagowania budownictwa ekologicznego wykorzystującego przyjazne dla środowiska i zasobooszczędne konstrukcje i procesy w ciągu całego cyklu życia budynku, od fazy projektowej, poprzez budowę, eksploatację, utrzymanie i remonty, aż po wyburzenie. Należy promować stosowanie podejścia opartego na analizie cyklu życia (LCA), które obejmuje wybór materiałów o najmniejszym wpływie na globalne ocieplenie.

4.5 EKES jest rozczarowany faktem, że wciąż istnieją bariery prawne lub mentalnościowe dla szerszego wykorzystania produktów drewnianych i drewnopochodnych w budownictwie mieszkaniowym na terenie UE. Na szczeblu krajowym należy podejmować inicjatywy ad hoc w celu zwiększenia wiedzy władz lokalnych i regionalnych na temat drewna jako materiału budowlanego. Ponadto brak odpowiedniego wykształcenia, szkoleń i umiejętności, nie tylko w przemyśle

drzewnym, lecz także wśród kluczowych zawodów powiązanych (inżynierowie budownictwa, architekci itp.), jest jednym z największych utrudnień uniemożliwiających szersze wykorzystywanie drewna do celów budowlanych.

4.6 Niestety pozytywna rola drewna w budownictwie mieszkaniowym nie zawsze jest w pełni uznawana w aktualnie stosowanych systemach oceny budynków ekologicznych. Niektóre z tych systemów faktycznie zniechęcają do stosowania drewna. EKES wzywa w związku z tym do stosowania powszechnie akceptowanej metodologii analizy cyklu życia, w której dostrzega się wszystkie zalety i wady tego materiału budowlanego, w tym w zakresie magazynowania dwutlenku węgla.

4.7 Propagowanie wykorzystania produktów drewnianych to wybór najbardziej przyjazny środowisku – dzięki wykorzystaniu pełnego potencjału drewna (efektu pochłaniania i efektu substytucji) w budownictwie Europa mogłaby zmniejszyć emisję CO₂ o 300 mln ton (o 15–20 %) (7). EKES stwierdza, że wykorzystanie ekologicznych materiałów budowlanych może zapewnić faktyczne oszczędności energetyczne w budownictwie.

4.8 Bardziej ogólnie, w kontekście bieżącej debaty na temat zmiany klimatu, a w szczególności dyskusji na temat użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF), EKES wzywa władze do:

- uznania roli produktów drewnianych jako magazynu dwutlenku węgla (8);
- promowania stosowania materiałów, które działają jak magazyn dwutlenku węgla i mają niższy ślad węglowy oraz niższy ślad w zakresie wykorzystania innych zasobów.

5. Gospodarka światowa: wyzwania i szanse dla przemysłu drzewnego i meblarskiego

5.1 W obecnych czasach odległość geograficzna nie zapewnia już ochrony przed konkurencją.

5.2 Globalizacja wywarła wpływ na wiele aspektów europejskiego przemysłu drzewnego i meblarskiego:

- Presja importu z krajów o niskich kosztach produkcji – głównie z Azji – nie tylko w segmencie produktów konsumpcyjnych, takich jak meble lub pokrycia podłogowe (parkiety i laminaty), lecz także w odniesieniu do sklejek, w przypadku której wprowadzono już cło antydumpingowe. Ceny sklejek i mebli znajdują się pod silną presją konkurentów, zwłaszcza z Chin.
- Eksport bali (buk, dąb, topola) do Chin, powracających do Europy jako produkty gotowe lub półprodukty. Według danych chińskich służb celnych łączny import bali w pierwszych czterech miesiącach 2010 r. wyniósł 11 mln m³ – o 24 % więcej niż w analogicznym okresie 2009 r. W 2009 r. wartość importowanych produktów drewnianych w ścisłym tego słowa znaczeniu wyniosła 7 mld EUR. Od wielu lat Chiny są największym zewnętrznym dostawcą mebli do UE. Od 2008 r. ponad 50 % całości importu do Europy pochodzi z Chin. Europejski import mebli z Chin jest obecnie o 46,9 % większy niż w 2005 r., choć wartość całkowitego importu mebli wzrosła jedynie o 12,6 %, co uwydatnia przewagę Chin.

(7) CEI-Bois: www.cei-bois.org.

(8) Dušan Vácha, „Harvested Wood Products. Approaches, methodology, application”, TSU Internship / IPCC NGGIP / IGES, Kanagawa, Japonia, maj 2011 r.

(6) Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r. – COM(2011) 109 wersja ostateczna.

5.3 Instytucje europejskie powinny zapewniać producentom europejskim i ich konkurentom równe szanse i te same reguły rynkowe. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Antonia Tajanego dotyczącą wprowadzenia „testu konkurencyjności” przed podpisywaniem umów o partnerstwie handlowym między UE a krajami trzecimi. W przyszłości umowy handlowe i inwestycyjne powinny być uzgadniane między UE a krajami spoza UE na podstawie oceny skutków sporządzonej przed rozpoczęciem negocjacji. EKES zgadza się także, że konieczne byłoby dokonywanie oceny wpływu wszystkich innych inicjatyw politycznych (dotyczących np. energii, handlu, ochrony środowiska, spraw społecznych i ochrony konsumenta) na konkurencyjność przemysłu przed ich realizacją.

5.4 Ponieważ wielu gospodarczych skutków globalizacji nie sposób ani spowolnić, ani wyeliminować, europejski przemysł drzewny i meblarski będzie zmuszony dalej rozwijać się w kierunku nowych i innowacyjnych segmentów. Sektor ten już teraz koncentruje się na rozwijaniu przewagi konkurencyjnej, takiej jak:

- elastyczna produkcja umożliwiająca dostosowanie produktu do potrzeb klienta;
- spełnianie wymogów dotyczących wysokiej jakości i zaawansowana technologia;
- doskonałe wzornictwo;
- tworzenie wartości innych niż wartość wynikająca z ceny (np. budowanie świadomości marki, satysfakcja klienta z zakupów);
- uwzględnienie obsługi przed- i posprzedażnej;
- szybka dystrybucja przy minimalnych zapasach magazynowych.

5.5 Przemysł europejski koncentruje się na niekończącym się procesie innowacji w zakresie technologii, funkcjonalności i estetyki. Wysoce innowacyjne i oryginalne produkty niszowe są niezbędne, by móc konkurować z przemysłem chińskim, który obecnie jest w stanie wytwarzać wszelkiego rodzaju towary za cenę znacznie niższą od europejskiej.

6. Aspekty społeczne

6.1 Przemysł drzewny i meblarski znajduje się pod ogromną presją wynikającą z wielorakich zewnętrznych czynników obciążających, takich jak globalizacja rynku, przyspieszone tempo zmian technologicznych oraz niedawny globalny kryzys finansowy. Konieczna jest zmiana orientacji strategii rynkowych w celu utrzymania konkurencyjności i statusu ważnego elementu gospodarki europejskiej. Źródłem wyzwań są w szczególności programy emerytalne, niższy od przeciętnego poziom wykwalifikowania siły roboczej oraz kwestia zdolności do pozyskiwania i zatrzymywania młodych kadr oraz zmiany wymogów dotyczących umiejętności. Trzeba ściśle monitorować zmiany w strukturze demograficznej siły roboczej

w tym sektorze oraz z wyprzedzeniem podejmować środki zaradcze, aby nie utrudniać sektorowi pomyślnego rozwoju w przyszłości.

6.2 Dostępność wykwalifikowanej siły roboczej ma kluczowe znaczenie. Konkretne umiejętności wymagane w cyklu produkcji mebli lub produktów drewnianych mogą decydować o powodzeniu samego produktu. Szkolenie pracowników musi nie tylko opierać się na tradycyjnych modelach, ale także uwzględniać nowe potrzeby rynku i postęp technologiczny.

6.3 Szczególnym powodem do niepokoju w omawianym sektorze jest obecnie starzenie się siły roboczej w większości jego branż, a także jego niepopularność wśród młodych pracowników. Sektor ten potrzebuje pracowników posiadających najnowsze umiejętności i obeznanych z najnowszymi technologiami.

6.4 Aby rozwiązywać te problemy, omawiany sektor współpracuje z organizacjami branżowymi i ze związkami zawodowymi⁽⁹⁾, koncentrując się na kwestii braku umiejętności zawodowych i potrzebie przyciągania młodych pracowników. Jednym z czynników kluczowych dla umocnienia konkurencyjności sektora jest, by dostępna była wystarczająca liczba wykwalifikowanych pracowników, odpowiadająca potrzebom sektora. Programy wyższych szkół zawodowych powinny być dostosowywane do zapotrzebowania na siłę roboczą.

6.5 Branża podejmuje również starania, by zapewnić ochronę personelu przed wpływem szkodliwych czynników w miejscu pracy, realizując przy wsparciu Komisji Europejskiej projekty z zakresu sprawdzonych rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Zaangażowanie przemysłu drzewnego w tworzenie środowiska pracy zdrowego dla pracowników najlepiej obrazują projekty „REF-Wood” i „Less Dust”. Celem tych inicjatyw podejmowanych przez europejskich partnerów społecznych jest zwiększenie zatrudnienia dzięki poprawie warunków pracy; powinny one doprowadzić do dokonania oceny skutków i określenia dalszych kroków pozwalających zrealizować cele ustalone przez partnerów społecznych. W sektorze drzewnym i meblarskim za kluczową sprawę uważa się zapewnienie możliwości kariery zawodowej i bezpieczeństwa zatrudnienia pracowników, a także ochronę ich zdrowia i dobrego samopoczucia, rozwój umiejętności i kompetencji oraz osiągnięcie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. EKES z zadowoleniem przyjmuje i popiera karty społeczne dotyczące praw i obowiązków pracowników i pracodawców na poziomie przedsiębiorstwa.

6.6 Trzeba podkreślić, że europejski przemysł drzewny i meblarski ma ogromny potencjał w zakresie tworzenia lokalnych ekologicznych miejsc pracy ze względu na wykorzystywanie surowców odnawialnych i niskie zużycie energii oraz fakt, że zakłady produkcyjne często zlokalizowane są na obszarach wiejskich.

⁽⁹⁾ Na przykład: Karta socjalna Pfeleiderer AG (PASOC), podpisana we Frankfurcie nad Menem 30 listopada 2010 r. http://www.pasoc.innopas.eu/fileadmin/docs/documents/sozialcharta/EN_IFA-PAG.pdf.

7. Badania i innowacje

7.1 W celu zapewnienia sobie dostępu do europejskich programów badawczo-rozwojowych europejski przemysł drzewny powołał, wspólnie z partnerami z sektora celulozowo-papierniczego i właścicielami lasów, platformę technologiczną sektora leśno-drzewnego. Choć niewątpliwie krok ten stworzył możliwość wykorzystania szans płynących z działań badawczo-rozwojowych na szczeblu UE, to dotychczas odniesiono zdecydowanie niewielkie sukcesy, jeśli chodzi o akceptację na szczeblu UE projektów dotyczących przemysłu drzewnego i meblarskiego, ponieważ bardzo nieliczne MŚP posiadają zasoby potrzebne do uczestnictwa.

7.2 Lepiej przystosowane do potrzeb MŚP okazały się unijne programy współpracy w rodzaju projektów ERA-NET, ponadto stworzyły one również inne konkretne możliwości dla przedsiębiorstw z omawianego sektora.

7.3 Zatem aby przemysł drzewny i meblarski w Europie mógł korzystać z większego wsparcia badawczo-rozwojowego, w przyszłych programach UE na rzecz badań i rozwoju trzeba będzie zwrócić szczególną uwagę na specyficzne potrzeby MŚP, by ułatwić im dostęp do programów i dostosować programy do codziennych potrzeb przedsiębiorstw.

7.4 EKES wzywa zatem Komisję Europejską i państwa członkowskie do należytego uwzględnienia tych uwag oraz do rozważenia ich w świetle trwających obecnie konsultacji społecznych na temat zielonej księgi w sprawie wspólnych ram strategicznych dla przyszłego finansowania unijnego na rzecz badań naukowych i innowacji. Ponadto EKES zachęca instytucje europejskie do przeanalizowania inicjatyw, które można by podjąć w celu wsparcia rozwoju innowacji nietechnologicznych.

7.5 Innowacje rozwijają się w sposób naturalny; nie sposób ich uzyskać na żądanie. Władze krajowe i europejskie mogą mimo to wspierać proces innowacji poprzez zapewnianie warunków ramowych, dzięki którym przedsiębiorstwa uznają, że warto inwestować czas i środki we własną przyszłość.

7.6 Europejska polityka surowcowa skupia się raczej na kluczowych materiałach niż na innych surowcach takich jak drewno czy papier z recyklingu. Aby zaradzić tej wyraźnej luce w polityce UE, EKES opowiada się za uwzględnieniem drewna jako surowca o kluczowym znaczeniu w europejskim partnerstwie innowacji w dziedzinie surowców, zgodnie z zaleceniami zawartymi w komunikacie Komisji nt. surowców.

8. Prawa własności intelektualnej i podrabianie produktów

8.1 Ochrona i egzekwowanie praw własności intelektualnej musi być priorytetem, aby zapewnić UE możliwość dalszego konkutowania w światowej gospodarce pomimo nasilającego się międzynarodowego zjawiska podrabiania towarów

i piractwa w wielu sektorach. EKES podkreśla potrzebę nasilenia współpracy w dziedzinie praw własności intelektualnej, zwłaszcza poprzez utworzenie europejskiego standardowego patentu.

8.2 EKES przypomina o potrzebie ścisłej współpracy pomiędzy branżą a instytucjami rządowymi (na szczeblu krajowym i europejskim) w celu zwalczania zjawiska podrabiania. Niezbędne jest zapewnienie lepszego wsparcia dla szkoleń urzędników sektora publicznego i służb celnych oraz zwiększenie świadomości problemu wśród konsumentów. Istotną pomocą powinno być również opracowywanie technologii ułatwiających odróżnienie produktów oryginalnych od podrobionych. EKES zaleca, by UE podjęła działania w celu wzmocnienia zdolności instytucjonalnej krajowych służb celnych w zakresie zwalczania handlu towarami podrobionymi.

8.3 Obchodzony w zeszłym roku w Rzymie i kilku innych włoskich miastach „Ogólnokrajowy Dzień Walki z Podrabianiem Produktów”, będący inicjatywą organizacji Confindustria, jest przykładem rozwiązania godnego polecenia. EKES zachęca instytucje europejskie do zorganizowania podobnej imprezy na szczeblu europejskim i krajowym.

8.4 Podrobione wyroby meblarskie mogą być niebezpieczne dla zdrowia, a nawet stanowić zagrożenie dla życia. Dlatego też, aby wzmocnić prawa własności intelektualnej oraz zwalczać podrabianie produktów, EKES zachęca Komisję Europejską do stworzenia „karty produktu” dla wyrobów meblarskich. Taka karta produktu powinna być dołączana do zakupionego wyrobu, aby zagwarantować konieczną przejrzystość w relacjach handlowych między producentami, dystrybutorami i konsumentami. Wyrobom meblarskim wprowadzanym na rynek europejski powinny towarzyszyć przynajmniej następujące informacje: nazwa prawna lub kod wspólnej taryfy celnej wyrobu; nazwa producenta lub importera; pochodzenie wyrobu; obecność jakichkolwiek materiałów lub substancji, które mogą być szkodliwe dla ludzi lub środowiska; informacje na temat wykorzystanych materiałów oraz metod produkcji, jeśli są one istotne dla jakości lub właściwości produktu; instrukcja obsługi.

8.5 Komitet dostrzega prawdziwą potrzebę wsparcia przemysłu drzewnego i meblarskiego poprzez reformy gospodarcze, aby zachęcić do promowania produktów w skali międzynarodowej oraz zapewnić uczciwą konkurencję. UE powinna również zwrócić się z apelem do krajów o gospodarce wschodzącej o zreformowanie systemów krajowych w celu wyeliminowania nieefektywności biurokratycznych lub zrekomensowania za pomocą cel ewentualnych zaburzeń równowagi regulacyjnej bądź biurokratycznej. Można by również ulepszyć ramy prawne, aby zapewnić jasne ramy regulacyjne dla przedsiębiorstw europejskich chcących inwestować na rynkach państw trzecich.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Perspektywy trwałego zatrudnienia na kolei, w sektorach taboru i infrastruktury. W jaki sposób przemiany w przemyśle wpłyną na zatrudnienie i podstawy umiejętności w Europie?” (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 24/05)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

Współsprawozdawca: **Monika HRUŠECKÁ**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Perspektywy trwałego zatrudnienia na kolei, w sektorach taboru i infrastruktury. W jaki sposób przemiany w przemyśle wpłyną na zatrudnienie i podstawy umiejętności w Europie?” (opinia z inicjatywy własnej).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 września 2011 r. Sprawozdawcą był Brian CURTIS, a współsprawozdawcą Monika HRUŠECKÁ.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 104 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski sektor sprzętu kolejowego dowiódł, że potrafi znaleźć najwyższej klasy ekologiczne i przyjazne dla użytkownika rozwiązania w zakresie środków transportu, które spełniają wysokie standardy mobilności i ograniczenia emisji dwutlenku węgla. Kurczący się rynek wewnętrzny oraz ograniczony dostęp do pozostałych rynków osłabia wiodącą pozycję przemysłu europejskiego. Ambitne cele wytyczone w unijnej agendzie transportowej nie mogą zostać zrealizowane bez oparcia w silnej bazie przemysłowej w Europie. EKES zaleca następujące działania służące skonsolidowaniu i umocnieniu strategicznej pozycji tego przemysłu w Europie.

1.2 Konieczne jest sporządzenie wyczerpującej listy głównych przeszkód w funkcjonowaniu połączeń krajowych i ponadkrajowych.

1.3 Za wzór powinno posłużyć porównanie operacyjnych systemów miejskich na europejskich obszarach metropolitalnych i najnowocześniejsze rozwiązania pod względem efektywności energetycznej i ekologicznej.

1.4 Producenci unijni powinni mieć taki sam dostęp do rynków poza UE, jaki mają producenci spoza UE do rynku UE, na zasadach wzajemności.

1.5 Potrzebna jest całościowa polityka przemysłowa obejmująca znaczne inwestycje w systemy konwencjonalne. Skutkiem braku inwestycji może być dalsza utrata miejsc pracy i umiejętności w tym strategicznym sektorze. To z kolei może doprowadzić do niebezpiecznego osłabienia tej branży.

1.6 Choć Europejska Agencja Kolejowa (ERA) wydała Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności (TIS), zintegrowana sieć kolejowa jest nadal daleka od urzeczywistnienia, z czym wiąże się oczywiste trudności dla paneuropejskiego transportu kolejowego. EKES jest zdania, że z uwagi na obecną sytuację należy w pełni wykorzystać strategię „Europa 2020,” która m.in. przewiduje ścisłe ramy koordynacji pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi w sprawach nieuregulowanych bezpośrednio w przepisach i prawodawstwie UE, lecz mających duże znaczenie dla jednolitego rynku.

1.7 Znaczne poszerzenie współpracy transnarodowej, obejmującej również wyższe uczelnie, ośrodki badawcze i odpowiednio wykształconych młodych profesjonalistów, ma podstawowe znaczenie dla standaryzacji dotyczącej projektowania i produkcji nowo budowanych pociągów, które mogłyby poruszać się po różnych trakcjach i korzystać z różnych systemów sygnalizacyjnych. Już to mogłoby przyczynić się do większego dynamizmu przemysłu europejskiego. Należy zachęcać do podejmowania różnych działań, by upowszechniać i promować korzystanie z transportu kolejowego, tak aby zmniejszyć zagęszczenie ruchu i emisję dwutlenku węgla. Jednocześnie konieczne trzeba zwiększyć zdolności przewozowe transportu kolejowego, jego atrakcyjność w oczach użytkownika i łatwość korzystania z niego w kontekście uczciwej konkurencji, także z innymi rodzajami transportu, jeśli chcemy doprowadzić do zmiany zachowania konsumentów.

1.8 UE i rządy krajowe powinny zachęcać do innowacji i wspierać ją jako czynnik utrzymania i zwiększenia europejskiej konkurencyjności, zgodnie z propozycjami zawartymi w strategii „Europa 2020”. W tym obszarze za priorytety można uznać uproszczenia technologiczne, dbałość o jakość świadczonych usług (w zakresie bezpieczeństwa, wygody, regularności połączeń i zdolności przewozowej itp.), zmniejszenie zużycia energii oraz ograniczenie emisji dwutlenku węgla.

1.9 Rozwojowi technologicznemu towarzyszy rozwój umiejętności i poszerzanie wiedzy w obrębie tego sektora oraz umiejętność przyciągania młodych inżynierów (walka o młode talenty). Potrzeby potencjalnych użytkowników i zainteresowanych podmiotów są siłą napędową rozwoju technologicznego. Dlatego też konieczne jest dalsze rozwijanie partnerstwa społecznego i pogłębianie zaangażowania zainteresowanych stron.

1.10 W perspektywie średnio- i długoterminowej należy rozważyć możliwość ustanowienia europejskiej branżowej rady ds. umiejętności, by ustalić, jakie umiejętności i miejsca pracy będą potrzebne w tym sektorze. Dlatego też dla określenia przyszłych potrzeb ważne jest prowadzenie bieżących badań i posiadanie aktualnych danych na temat zatrudnienia w branży kolejowej.

1.11 Bez całościowej polityki przemysłowej i odpowiednich środków nadal postępować będzie fragmentacja, a rynek europejski utraci swą wiodącą pozycję. Jedynie powiększający się rynek wewnętrzny pozwoli na utrzymanie obecnego poziomu zatrudnienia w Europie.

2. Wprowadzenie

2.1 Osobowy i towarowy transport kolejowy jest kluczowym elementem nowoczesnej gospodarki. Służy on ogólnemu interesowi społecznemu i ma strategiczne znaczenie dla decydentów politycznych, jeśli chodzi o zwiększenie mobilności i przepływów logistycznych przy jednoczesnym zmniejszeniu skutków dla środowiska. Przyczynia się on do energetycznie efektywnej mobilności przy najniższym poziomie emisji dwutlenku węgla i stanowi jedno z rozwiązań dla zatłoczonych autostrad i obszarów miejskich. Połączenia średniodystansowe mogłyby być alternatywą dla transportu powietrznego, podczas gdy połączenia krótkodystansowe i miejscowe mogłyby zmniejszyć ruch samochodowy.

2.2 Wydajna sieć ma podstawowe znaczenie dla mobilnej, a jednocześnie przyjaznej dla środowiska naturalnego społeczności europejskiej i dalszej integracji europejskiej w ogóle, a zwłaszcza dla integracji nowych państw członkowskich. Obecne sieci nie są przygotowane, ani pod względem zdolności przewozowej, ani pod względem jakości, do tego, by mogły przyczynić się do zwiększenia udziału kolei w transporcie ogółem.

2.3 Ciągły wzrost cen paliw i zależność paliwowa, większa troska o środowisko naturalne oraz przeciwdziałanie emisjom dwutlenku węgla wpłyną na sposób korzystania z różnych środków transportu. Wobec tego należy odpowiednio dostosować transport kolejowy oraz wprowadzić nową, przeznaczoną dla niego infrastrukturę. Światowy rynek został zdominowany przez Chiny, które inwestują znaczne środki w poszerzanie i unowocześnianie sieci kolejowych w obrębie poszczególnych miast i między nimi. Inne kraje wschodzące, takie jak m.in. Indie, Rosja, Brazylia i Arabia Saudyjska, także wdrażają projekty na wielką skalę albo planują ich wdrażanie. Wzrost poza Europą przy jednoczesnym osłabieniu rynku europejskiego i braku wzajemności w funkcjonowaniu światowego rynku ostatecznie doprowadzi do podważenia wiodącej pozycji Europy.

2.4 Rynek publicznego transportu miejskiego wykazuje olbrzymi potencjał wzrostu. W obecnym świecie 300 ważnych aglomeracji liczących ponad milion mieszkańców nie ma sterowanego systemu transportu miejskiego (metra czy połączeń kolejowych).

2.5 W Chinach, Stanach Zjednoczonych i innych częściach świata myśli się o projektach kolei olbrzymich prędkości i kolei konwencjonalnych. Tymczasem przemysł europejski potrzebuje sprawliwych warunków dostępu do rynku, na zasadach wzajemności, by stanąć do konkurencji.

2.6 Sprawna infrastruktura kolejowa dysponująca nowoczesnym wyposażeniem i sprzętem jest niezbędna, by doprowadzić do zmiany zachowania konsumentów i skutecznie uwzględnić potrzeby w zakresie ochrony środowiska i mobilności na rynku pracy. Sprawnie funkcjonujący system planowania przestrzennego, w tym odpowiednie zaangażowanie obywateli w proces planowania i podejmowania decyzji, jest warunkiem wstępnym osiągnięcia tego celu. Ze względu na złożoność tych systemów i intensywność inwestycji kilka dekad może upłynąć, zanim dane rozwiązania zostaną wprowadzone na rynek. Wybory, których dokonujemy dziś, decydują o kształcie transportu za czterdzieści lat.

2.7 Azjatyccy konkurenci już działają w Europie, natomiast rynki poza UE nadal podlegają ochronie, jaką stanowią bariery regulacyjne i prawne. Aby je obejść, producenci europejscy „kupują” udziały w rynku, płacąc za nie transferami technologii, dzięki czemu w krajach je przejmujących powstaje baza przemysłowa, która ostatecznie osłabi bazę zatrudnienia w Europie.

2.8 Narastającą siłę tej konkurencji spoza UE prawdopodobnie da się najboleśniej odczuć za pięć – dziesięć lat, kiedy to np. rynek chiński osiągnie dojrzałość. Wpłynie to bezpośrednio na możliwości zatrudnienia w europejskiej branży kolejowej.

2.9 Dzięki programom TEN-T 2007–2013 na transport kolejowy w Europie zostało udostępnione 4,3 mld euro. Dodatkowe środki w ramach Europejskiego Funduszu Spójności w większości przeznaczone są na transport drogowy i nie są w pełni wykorzystywane. Wymóg współfinansowania zdaje się stanowić czynnik zniechęcający. Wiele uwagi należy poświęcić zwłaszcza sytuacji w nowych państwach członkowskich. Choć ich system kolejowy podlega tym funduszom, gdyż ich zdolność przewozowa i stan techniczny są najniższe w UE, stopień przyznawania tych środków jest stosunkowo niewielki. Większość dość nielicznych przewidywanych projektów nadal pozostaje w fazie badań lub w fazie projektów pilotażowych.

2.10 Sposób traktowania transportu kolejowego pozostaje w znacznym kontraście z krajowymi i europejskimi funduszami na transport drogowy, dotacjami i środkami wspierającymi przeznaczonymi na przemysł samochodowy i ulgami podatkowymi dla transportu powietrznego. Fakt, że transport kolejowy płaci podatki od zużycia energii i dochodów ze sprzedaży biletów, wyraźnie świadczy o tym, że w wielu obszarach jest on brany pod uwagę w ostatniej kolejności. Choć transport kolejowy jest zrównoważony pod względem społecznym i ekologicznym, konkurencyjność kolei wobec pozostałych środków transportu jest zmniejszona w wyniku niesprawliwego opodatkowania.

2.11 Wprowadzenie mega-ciężarówek (Long Combination Vehicles, czyli olbrzymich ciężarówek na olej napędowy, które często nazywa się błędnie eco-combi) oraz pojawienie się dalekobieżnego transportu autokarowego w wyniku deregulacji w różnych krajach europejskich jeszcze bardziej podważa konkurencyjność transportu kolejowego.

2.12 niesprawiedliwa konkurencja między różnymi środkami transportu i światowe bariery handlowe oczywiście negatywnie odbijają się na popycie na produkowany w Europie tabor kolejowy i infrastrukturę kolejową.

2.13 Europejski sektor sprzętu kolejowego jest branżą konkurencyjną i stanowi ważny sektor na rynku zatrudnienia. Choć brak wiarygodnych danych, ocenia się, że przynajmniej 113 tys. osób jest bezpośrednio zatrudnionych przy produkcji infrastruktury kolejowej i pociągów. Łączne zatrudnienie w tym sektorze w Europie ocenia się na 300 tys. pracowników. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą przeprowadzenia analizy tego sektora i badań nad konkurencyjnością branży zaopatrzenia kolei, które pozwolą głębiej zrozumieć ten przemysł.

2.14 Wiele krajów planuje odnowę lub poprawę infrastruktury, wprowadzenie nowych pociągów sieci podmiejskich i regionalnych, ulepszenie linii metra i taboru, ale kryzys finansowy przeszkodził w realizacji wielu z tych planów i zmniejszył wielkość oczekiwanych inwestycji. Zawieszanie realizacji projektów i zmniejszanie ich skali są na porządku dziennym.

2.15 Wielu operatorów tradycyjnych sieci, zamiast odnawiać instalacje i inwestować w nowe technologie, decyduje się raczej na remont starego taboru. W ślad za spowolnieniem planów elektryfikacji (48 % liczącej 230 tys. km europejskich sieci kolejowej nie jest zelektryfikowane), spowolnił się rozwój technologiczny i ekologiczny, co może doprowadzić do zastoju.

2.16 Wschodzący rynek kolejowy w innych częściach świata przyspieszy proces globalizacji i może negatywnie wpłynąć na bazę technologiczną i długoterminowe zatrudnienie w Europie. Azja już wyprzedziła Europę jako największy rynek sprzętu kolejowego, czego nie spodziewano się przed upływem lat 2015–2016. Tylko w 2009 r.⁽¹⁾ Chiny przeznaczyły w przybliżeniu 60 mld euro na poszerzenie i udoskonalenie swej sieci kolejowej i planują zainwestowanie w najbliższych latach dalszych 300 mld euro. Przewidziano, że na projekt transamerykańskiej sieci pasażerskiej od chwili obecnej do 2050 r. ze środków publicznych wydane zostanie 50 mld.

2.17 Komisja Europejska działa bardzo aktywnie i w 2007 r. opublikowała zieloną księgę w sprawie mobilności w mieście⁽²⁾. Zaś w 2008 r. wydała podręcznik, w którym podała szacunkowe koszty zewnętrzne transportu⁽³⁾. W 2009 r. w zielonej księdze pt. „TEN-T: Przegląd polityki – W kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej”⁽⁴⁾ oraz w dokumencie pt.

„Plan działania na rzecz mobilności w miastach”⁽⁵⁾ zaproponowano nowe narzędzia, takie jak badania, bazy danych i materiały informacyjne. W 2011 r. Komisja w końcu opublikowała białą księgę pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”⁽⁶⁾, w której koszty niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych szacuje się na poziomie ponad 3 bln EUR. EKES jest zdania, że kolej to środek transportu o najniższym poziomie emisji. Z zadowoleniem przyjmuje bardzo ambitne zapatrywania przedstawione w białej księdze i pragnąłby, żeby opracowano odpowiednie polityki służące urzeczywistnieniu tych założeń.

3. Uwagi ogólne

3.1 Opóźnienia w realizacji spowodowane kryzysem finansowym zwiększyły presję na europejski system kolejowy. Wiele krajów europejskich, zwłaszcza zaś kraje dotknięte kryzysem gospodarczo-financeowym, nie są w stanie przeprowadzić renowacji swych systemów kolejowych. *Ambitne megaprojekty, takie jak rail-Baltica, muszą przezwyciężyć liczne przeszkody polityczne i budżetowe i być może w obecnej sytuacji są zagrożone.*

3.2 Wpływ kryzysu na budżety krajowe doprowadził do zawieszenia inwestycji w systemy konwencjonalne. Tymczasem systemy konwencjonalne są podstawowym środkiem transportu na niewielkie odległości dla osób regularnie dojeżdżających od pracy. W porównaniu z szybką koleją wpływ tych połączeń na środowisko jest niewielki, gdyż już one istnieją. Biorąc pod uwagę objętość transportu i jego zagęszczenie systemy konwencjonalne mają też większy wpływ na zmniejszenie poziomu zanieczyszczenia i zatorów jako alternatywa wobec transportu samochodowego.

3.3 Choć w ostatnich dziesięcioleciach błyskawicznie rozwinięły się sieci szybkiej kolei relacji średniodystansowych, poszerzenie i wzajemne powiązanie tych istniejących już sieci będzie kolejnym wielkim wyzwaniem.

3.4 Wynikiem skoncentrowania działań na rozwoju szybkiej kolei było niedoinwestowanie połączeń konwencjonalnych, co z kolei doprowadziło do sytuacji, w której tabor jest przestarzały i takąż jest też infrastruktura pod względem sygnalizacji, efektywności energetycznej, zdolności przewozowej i norm bezpieczeństwa. Wobec dalszego przyznawania środków budżetowych na rozbudowę połączeń szybkiej kolei bez zachowania odpowiedniej równowagi, proces ten będzie się dalej pogłębiał.

3.5 Od ponad 150 lat systemy konwencjonalne rozwijają się i przekształcają się z połączeń regionalnych w połączenia krajowe. Parametry tego systemu (szerokość torów, napięcie w sieci, profilowanie tras, maksymalna prędkość, sygnalizacja i bezpieczeństwo) różnią się w zależności od kraju, a w niektórych przypadkach nawet od regionu. Faktycznie europejska sieć konwencjonalna jest zlepkim różnych systemów. Próbowano stosować różne podejścia, by przezwyciężyć te różnice: standaryzacja (np. europejskich norm bezpieczeństwa), mieszane tabor kolejowy (systemy bezpieczeństwa, napięcie w sieci i zmienny rozstaw kół) i postanowienia techniczne mające na celu przezwyciężenie ograniczeń infrastrukturalnych (pociągi z systemem przechyłu nadwozia, pociągi dwupokładowe itd.).

⁽¹⁾ Boston Consulting 2010:3.

⁽²⁾ COM(2007) 551 wersja ostateczna.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf.

⁽⁴⁾ COM(2009) 44 wersja ostateczna.

⁽⁵⁾ COM(2009) 490 wersja ostateczna.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 wersja ostateczna.

3.6 Decyzje polityczne kryjące się za tymi rozwiązaniami są takim samym zlepkim jak sam ten system kolejowy. Wszelkie planowanie w tym zakresie wymaga udziału różnorodnych władz lokalnych, regionalnych i krajowych odpowiedzialnych za politykę w obszarze transportu, planowania przestrzennego, demografii, rozwoju gospodarczego i ekologii. Projekty opracowuje się jako działania publiczne albo publiczno-prywatne, coraz więcej jest też działań sprywatyzowanych i wiele można się nauczyć z pomyślnej realizacji projektów i z pomyłek.

3.7 Wybory natury politycznej prowadzą do rozdzielania wysokodochodowej części sieci od jej części mniej dochodowych czy przynoszących straty. Wynikiem tych decyzji jest upadek tych usług na peryferyjnych odcinkach tych sieci.

3.8 Konsekwencją wysokich kosztów i ryzyka może być spowolnienie dalszej rozbudowy sieci metra, co może nawet doprowadzić do zaprzestania prac nad tym transportem lokalnym. W wielu ośrodkach miejskich przekształcenie nieczynnych podziemskich połączeń kolejowych w tzw. lekką kolej oraz ponowne otwarcie linii tramwajowych uważa się za alternatywę dla metra. Cięcia w budżetach krajowych przynoszą efekt domina i prowadzą do zawieszenia tych projektów i odłożenia ich do lamusa.

3.9 W sektorze produkcji tramwajów opracowano tabor niskopodłogowy, energooszczędne silniki impulsowe, rozwiązania takie jak mechanizmy hamowania z odzyskiem energii, beztrakcyjne systemy przekazu energii (systemy zasilania primove i APS). Pracowano także nad zwiększoną dostępnością, niższym poziomem emisji dwutlenku węgla oraz przezwyciężono problemy estetyczne i praktyczne. Niemniej wielu operatorów sieci transportu miejskiego nadal eksploatuje ostatnie wersje amerykańskiej wersji dwuwózkowego, czteroosiowego tramwaju z lat trzydziestych tzw. PCC ⁽⁷⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Choć Europa do tej pory była wiodącym kontynentem, jeśli chodzi o rozwój kolei, obecny wyścig o zachowanie pozycji wiodącej w powiązaniu z cięciami w wydatkach publicznych sprawi, że Europa znajdzie się na pozycji końcowej.

4.2 Potrzeby w zakresie mobilności prowadzą do zatorów, zanieczyszczeń i dłuższego czasu przejazdu. Środki, takie jak opłaty drogowe, mogą ograniczyć korzystanie z samochodów, ale musi być wtedy dostępna konkurencyjna, niezawodna, przyjazna dla środowiska i dogodna alternatywa. Wprowadzenie opłat drogowych w Sztokholmie i Londynie przyniosło rezultaty, gdyż miasta te mają rozbudowaną sieć metra, która jest podstawą całego transportu publicznego. Można zmniejszyć ruch drogowy związany z dojazdami do pracy w mieście poprzez wprowadzenie opłat drogowych, jeśli są skuteczne rozwiązania alternatywne oferujące dogodny transport z domu do biura.

⁽⁷⁾ Tramwaj typu PCC (Presidents' Conference Committee) został po raz pierwszy zbudowany w latach trzydziestych w USA. Odnosił on sukces na obszarze Stanów Zjednoczonych a po drugiej wojnie światowej udzielono licencji na jego eksploatację w różnych częściach świata.

4.3 Na odcinkach obecnego systemu kolejowego o zageszczonym ruchu osiągnięto granice możliwości przewozowych. Na wielu trasach częstotliwość połączeń odpowiada granicy bezpiecznego funkcjonowania, składy osiągnęły maksymalną długość zgodną z parametrami peronów dworcowych, a liczba pasażerów osiągnęła limit możliwości przewozowych wyznaczonych pojemnością wagonów. Zwiększenie zdolności przewozowej będzie wymagało znacznych inwestycji.

4.4 Tymczasem nie zoptymizowano jeszcze integracji intermodalnej. Pociągi dowożą pasażerów do samego centrum ośrodków miejskich, a osoby dojeżdżające do pracy muszą jeszcze dostać się do miejsca przeznaczenia, gdyż firmy często znajdują się na obrzeżach miast. Metro, wydzielone sieci lekkiej kolei i linii tramwajowych mogą się nadal rozwijać, zostać lepiej zintegrowane i udoskonalone, by skrócić czas całej podróży od miejsca wyjazdu do miejsca przeznaczenia. To także wymaga znacznych inwestycji.

4.5 Choć tempo rozwoju szybkiej kolei jest duże, większość tych sieci jest odizolowana. Korytarz północ-południe, połączenia z obszarami wschodnimi, połączenia międzynarodowe w obrębie basenu Morza Śródziemnego nadal nie są konkurencyjne wobec transportu powietrznego. Potrzebne są znaczne inwestycje, by szybka kolej stała się konkurencyjna na większej liczbie tras.

4.6 Choć w białej księdze ⁽⁸⁾ Komisja przedstawiła ambitną wizję, trzeba jeszcze jasniej określić strategiczne perspektywy finansowania transeuropejskich sieci kolejowych. Jaką politykę przemysłową prowadzą poszczególne kraje europejskie i ogólnie Unia Europejska? Czy produkcja sprzętu kolejowego odpowiada takiej polityce przemysłowej? Czy plany te są realistyczne w świetle kryzysu gospodarczego i finansowego? Jaki jest stosunek budżetu na transport kolejowy do innych działów budżetu (transport drogowy w porównaniu do kolejowego)? Czy światowa polityka handlowa wpływa na europejską bazę przemysłową? Jak można temu zaradzić? Czy procedury przetargowe faktycznie stwarzają równe warunki konkurencji dla przemysłu europejskiego, czy też raczej stwarzają możliwości dla podmiotów zewnętrznych, których rynek chroniony jest przez bariery handlowe?

4.7 Jeśli nie uda się powstrzymać tej tendencji rozkładowej, branża ta, ze względu na coraz gorsze perspektywy długoterminowe, nie będzie już atrakcyjna dla młodych inżynierów i wykwalifikowanych robotników zatrudnionych przy budowie infrastruktury i nie będzie w stanie sprostać konkurencji na rynku pracy.

4.8 W związku z tym, że w wyniku długich okresów projektowania i produkcji zamówienia będą coraz rzadsze, podaż będzie mniej zróżnicowana i bogata, a konkurencja – słabsza.

4.9 Chcąc przetrwać, przedsiębiorstwa będą musiały zmniejszyć liczbę ośrodków produkcyjnych, obniżyć standardy socjalne i uzależnić się od elastyczności zewnętrznej, co w perspektywie długoterminowej osłabi bazę kompetencji i doprowadzi do dalszego spadku atrakcyjności tej branży w oczach pracowników wykwalifikowanych.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 6.

4.10 Bez całościowej polityki przemysłowej i odpowiednich środków nadal postępować będzie fragmentacja, a rynek europejski utraci swą wiodącą pozycję. Jedynie powiększający się rynek wewnętrzny pozwoli na utrzymanie obecnego poziomu zatrudnienia w Europie.

4.11 Ogólnie rzecz biorąc, należy zachęcać państwa członkowskie i ich administracje wszystkich szczebli, zwłaszcza w obecnych czasach ograniczeń budżetowych, by nie zaniedbywały inwestycji w niezbędną infrastrukturę transportową dla wszystkich rodzajów transportu, która ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia długookresowej europejskiej strategii rozwoju, prowadzącej między innymi do powstawania nowych miejsc pracy.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wzmocnienia spójności UE i koordynacji polityki UE w dziedzinie społecznej dzięki nowej horyzontalnej klauzuli społecznej w art. 9 TFUE (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 24/06)

Sprawozdawca: **Christoph LECHNER**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

wzmocnienia spójności UE i koordynacji polityki UE w dziedzinie społecznej dzięki nowej horyzontalnej klauzuli społecznej w art. 9 TFUE.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 września 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 113 do 1–7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zasadniczą innowacją w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest horyzontalna klauzula społeczna (art. 9 TFUE), która stanowi, że „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, na którym w wyniku przyjęcia Traktatu z Lizbony w jeszcze większym stopniu spoczywa zadanie wnoszenia wkładu do społecznego wymiaru UE, uważa, że klauzula ta tylko wtedy będzie ważnym krokiem w kierunku bardziej społecznej UE, jeżeli będzie właściwie stosowana. Dlatego EKES popiera liczne wnioski i zalecenia zawarte w niezależnej analizie naukowej, której przeprowadzenie zleciła belgijska prezydencja w Radzie UE w drugiej połowie 2010 r. ⁽¹⁾

1.2 EKES podkreśla, że wdrażanie horyzontalnej klauzuli społecznej jest równoznaczne ze stosowaniem prawa pierwotnego, do czego zobowiązały się wszystkie państwa członkowskie, podpisując i ratyfikując Traktat z Lizbony. Klauzula ta nie powinna podlegać żadnym ograniczeniom ani pod względem zakresu, ani metod stosowania. Wręcz przeciwnie – zarówno instytucje UE, jak i poszczególne państwa członkowskie muszą uwzględniać ją we wszystkich odpowiednich obszarach polityki i działaniach UE, także w dziedzinie gospodarczej.

1.3 Komisja Europejska, która na mocy Traktatu z Lizbony „wspiera ogólny interes Unii” (art. 17 TUE), musi czuwać nad zadowalającym przestrzeganiem klauzuli i dbać o to, by wszystkie odpowiednie dokumenty, także dokumenty sądowe, zawierały odniesienie do tej klauzuli i kompleksowo ją uwzględ-

niały, tak by przyczyniała się do realizacji przez UE i państwa członkowskie nowych celów zapisanych w traktacie.

1.4 Komisja Europejska powinna jeszcze bardziej zwiększyć rolę oceny skutków społecznych w ramach ogólnego systemu oceny skutków. Należy ją uznać za ważne narzędzie, pozwalające zapewnić uwzględnianie wspólnych społecznych celów UE we wszystkich odpowiednich obszarach unijnej polityki.

1.5 Horyzontalną klauzulę społeczną trzeba stosować we wszystkich głównych dziedzinach oraz w całej strukturze nowego zarządzania polityką społeczną i gospodarczą na szczeblu UE w ramach strategii „Europa 2020” uzgodnionej przez Radę Europejską w 2010 r. Należy ją wdrażać w odniesieniu do jej wszystkich trzech priorytetów (rozwój inteligentny, rozwój zrównoważony, rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu); do monitorowania postępów w realizacji pięciu głównych celów UE (które należy jeszcze przełożyć na cele krajowe skutecznie przyczyniające się do osiągnięcia celów UE); do siedmiu inicjatyw przewodniczą; do dziesięciu zintegrowanych wytycznych dla polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia; do „europejskiego semestru” oraz do nowego zarządzania gospodarką.

1.6 Dlatego EKES i wszystkie jego sekcje, z myślą o wzmocnieniu wymiaru społecznego UE, będą odpowiednio uwzględniać w swoich opiniach i innych pracach wiążącą prawnie horyzontalną klauzulę społeczną oraz wszystkie inne wiążące prawnie klauzule horyzontalne (art. 8–12 TFUE).

1.7 Opracowując opinię na wniosek Komisji Europejskiej lub innych instytucji UE, EKES będzie za każdym razem sprawdzał, czy przeprowadzono adekwatną ocenę skutków społecznych. W razie potrzeby EKES wezwie właściwe instytucje UE do naprawienia ewentualnych nieprawidłowości.

⁽¹⁾ „Europe 2020 Towards a More social EU?”, Marlier, E., Natali, D. (eds.) i Van Dam, R., Bruksela, Peter Lang, 2010.

1.8 Komitetowi Ochrony Socjalnej, ponieważ odpowiada on za koordynację i współpracę w dziedzinie społecznej na szczeblu UE, przypada większa rola, jeśli chodzi o wzmocnienie wymiaru społecznego strategii „Europa 2020” i ogólnie o kształtowanie społecznej UE. Jest kwestią o zasadniczym znaczeniu, by w przyszłości odgrywał on kompleksową i równoprawną rolę – obok Komitetu Polityki Gospodarczej i Komitetu Zatrudnienia – we wdrażaniu i monitorowaniu strategii „Europa 2020”.

1.9 W celu wspierania i wzmocnienia procedur oceny skutków społecznych na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy, Komitet Ochrony Socjalnej powinien nadać priorytet pogłębianiu trwających już prac w tym zakresie, zapewniając przy tym zwrócenie większej uwagi na kwestię pojawiających się nowych słabszych grup społecznych oraz braków w zakresie poszanowania zasady równości płci. Ponadto powinien działać na rzecz lepszego rozumienia tego instrumentu, zachęcać państwa członkowskie, by wykorzystywały go już na wczesnych etapach kształtowania polityki, wspierać rozwój wiedzy i upowszechnianie informacji o narzędziach, metodach i źródłach danych potrzebnych do jego skutecznego stosowania. Jednocześnie powinien monitorować stosowanie oceny skutków społecznych przez państwa członkowskie przy opracowywaniu krajowych programów reform i przedstawiać regularne sprawozdania w tym zakresie.

1.10 Komitet Ochrony Socjalnej postanowił opracować roczne sprawozdanie zawierające ocenę postępów w osiągnięciu głównego celu UE w dziedzinie włączenia społecznego i ograniczania ubóstwa, a także wyniki monitorowania wdrażania społecznych aspektów zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz sytuacji społecznej i działań podjętych w zakresie unijnej koordynacji i współpracy w dziedzinie społecznej⁽²⁾. Sprawozdanie to mogłoby posłużyć do sporządzenia rocznej oceny wymiaru społecznego strategii „Europa 2020” oraz zostać wykorzystane w przeprowadzanej przez Komisję rocznej analizie wzrostu gospodarczego, w wytycznych politycznych UE, a także w ewentualnych zaleceniach dla państw członkowskich dotyczących kwestii społecznych w ich krajowych programach reform. Jak uzgodniono z Komitetem Ochrony Socjalnej, ocena ma być opracowana na podstawie rocznych sprawozdań strategicznych państw członkowskich z postępów w realizacji wspólnych celów UE w dziedzinie społecznej oraz na podstawie zaktualizowanych planów, uwzględniających krajowy harmonogram polityczny.

1.11 EKES będzie co roku opracowywał opinię w sprawie stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej, której poświęci w tej opinii obszerny i osobny rozdział, a także stosowania innych społecznych klauzul horyzontalnych, Karty praw podstawowych oraz pozostałych postanowień Traktatu z Lizbony dotyczących polityki społecznej, jak również prawa wtórnego i innych środków prawnych i politycznych z punktu widzenia przestrzegania i promowania celów i wytycznych. Zbada w niej i oceni, na ile przyczyniają się one do rozwoju UE w dziedzinie społeczno-politycznej i w dziedzinie praw podstawowych, oraz sformułuje zalecenia, jak można lepiej osiągnąć cele i założenia za pomocą konkretnych środków. W wysłuchaniu na ten temat

będą mogły przedstawić swe stanowiska i sprawozdania także inne duże, reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się sprawami społecznymi. Coroczna opinia EKES-u będzie przedstawiana i objaśniana przedstawicielom instytucji UE.

1.12 EKES, a także krajowe rady społeczno-gospodarcze i podobne instytucje w państwach członkowskich, powinny, wspierając europejskie inicjatywy i projekty obywatelskie w ramach dialogu obywatelskiego w kwestiach polityki społecznej, zaznaczyć swą rolę rzecznika interesów. Działający w EKES-ie Komitet Sterujący ds. Strategii „Europa 2020” powinien także odgrywać kluczową rolę w monitorowaniu treści i przebiegu krajowych programów reform i sprawozdawczości w tym zakresie.

1.13 EKES i Komisja Europejska powinny zawrzeć umowę międzyinstytucjonalną stanowiącą, że Komisja będzie przekazywała EKES-owi rezultaty wszystkich ocen skutków przeprowadzanych w odniesieniu do wniosków Komisji, aby Komitet mógł uwzględnić je w swych opiniach i raportach.

2. Ogólne informacje dotyczące kształtowania bardziej społecznej UE

2.1 Traktat z Lizbony i strategia „Europa 2020” otwierają znaczne możliwości osiągnięcia większej równowagi między celami gospodarczymi, społecznymi i w dziedzinie zatrudnienia przy jednoczesnym wzajemnym wzmocnianiu się tych celów, a tym samym kształtowania UE o silniejszym wymiarze społecznym. Jak wynika z wymienionej wyżej analizy naukowej przeprowadzonej na zlecenie prezydencji belgijskiej⁽³⁾, istnieje pięć możliwości:

2.1.1 Dzięki horyzontalnej klauzuli społecznej zawartej w Traktacie z Lizbony powstała podstawa prawna umożliwiającą należyte uwzględnienie skutków społecznych działań podejmowanych w poszczególnych obszarach polityki. Tym samym powstało również narzędzie służące kompleksowemu włączaniu celów społecznych do wszystkich adekwatnych obszarów polityki (nie tylko polityki społecznej i działań w dziedzinie społecznej), a także monitorowaniu skutków działań oraz sprawozdawczości w tym zakresie.

2.1.2 Traktat oraz strategia „Europa 2020” (i sformułowane w niej główne cele i inicjatywy przewodnie UE) zwiększyły potencjalną widoczność i znaczenie kwestii społecznych. Dotyczy to między innymi – choć nie tylko – włączenia społecznego i zmniejszania ubóstwa.

2.1.3 Strategia „Europa 2020” umożliwia o wiele bardziej zintegrowane i skoordynowane podejście do zarządzania kwestiami z dziedziny gospodarczej, społecznej, polityki zatrudnienia czy środowiska. Dzięki temu uda się być może zapewnić, że działania w tych dziedzinach faktycznie będą się wzajemnie wzmocniały.

⁽²⁾ Opinia Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie społecznego wymiaru strategii „Europa -2020”, SPC/2010/10/7 final.

⁽³⁾ Zob. przypis 1.

2.1.4 Nowy traktat otwiera też większe możliwości zachowania, wzmocnienia i modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego w poszczególnych krajach oraz poprawy ochrony usług świadczonych w interesie ogólnym, a zwłaszcza usług socjalnych, co może przyczynić się do przywrócenia równowagi między szczeblem UE a szczeblami krajowymi.

2.1.5 Traktat nadaje legitymację działaniom UE w większym niż dotychczas zakresie obszarów społecznych – np. w odniesieniu do wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia, ochrony zdrowia i zmniejszania nierówności. Może to prowadzić do lepszej koordynacji całego szerokiego i różnorodnego spektrum działań z zakresu polityki społecznej, rozumianej szerzej niż do tej pory.

2.2 Przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso zwrócił uwagę na fakt, że w strategii „Europa 2020” określono włączenie społeczne jako jeden z celów i wskazano na trzy wymiary ubóstwa i wykluczenia. Podkreślił, że ważne jest jednak także, by państwa członkowskie i UE jako całość w dalszym ciągu monitorowały wyniki zgodnie z pełnym zestawem uzgodnionych wspólnie wskaźników społecznych, na których opiera się koordynacja i współpraca na szczeblu UE w dziedzinie społecznej⁽⁴⁾.

2.3 Zgodnie z nowym celem „spójności terytorialnej” (wprowadzonym w Traktacie z Lizbony) oraz z zaleceniami najnowszej reformy budżetu, by środki przeznaczone na politykę spójności kierować na realizację wszystkich celów strategii „Europa 2020” i odpowiednio wzmocnić politykę spójności, w najbliższej perspektywie finansowej (na okres po 2013 r.) główny nacisk należy położyć na to, by cele społeczne UE były w pełni uwzględniane w unijnych działaniach i programach podejmowanych w ramach polityki dotyczącej aspektów terytorialnych. W tym celu należy powiązać ze sobą cele społeczne UE i politykę spójności, tzn. wykorzystać potencjał nowego celu spójności terytorialnej w ramach rozporządzeń na następny okres programowania; zapewnić stosowanie zasad niedyskryminacji i dostępności w odniesieniu do wydatków w ramach funduszy strukturalnych; wykorzystywać politykę spójności jako „część prewencyjną”⁽⁵⁾ mechanizmu służącego wspieraniu reform strukturalnych i instytucjonalnych z myślą o wzmocnieniu celów społecznych UE; wprowadzić podejście terytorialne jako ważny element koordynacji i współpracy na szczeblu UE w dziedzinie społecznej. Należy zwrócić uwagę na fakt, że ważnym aspektem tej „terytorializacji” jest czynne współdziałanie podmiotów lokalnych i regionalnych.

2.4 Decydujące znaczenie ma przełożenie unijnego celu dotyczącego włączenia społecznego, określonego także w strategii „Europa 2020”, na konkretne cele krajowe (a

w miarę możliwości także odnoszące się do szczebla niższego niż krajowy). Cele krajowe muszą jednoznacznie przyczyniać się do realizacji nadrzędnego celu unijnego. Cele powinny być wytyczane w oparciu o konkretne fakty. Powinny odpowiednio uwzględniać mechanizmy, które prowadzą do ubóstwa i wykluczenia społecznego, oraz ogólne cele polityczne mające służyć poprawie integracji społecznej. Przy pomocy tych celów trzeba mierzyć faktyczne rezultaty polityczne oraz zapobiec zniekształceniu, zapomnieniu lub pominięciu celów politycznych przy ich realizacji. Aby zapewnić trwałe wsparcie publiczne i polityczne, cele powinno się określać w oparciu o solidne, dokładne i przejrzyste procedury. Trzeba także uwzględniać stanowiska zainteresowanych stron. Należy dokładnie monitorować postępy w realizacji celów UE i krajowych (bądź dotyczących szczebla niższego niż krajowy) oraz przedstawiać odpowiednie sprawozdania na ten temat.

3. Ogólne informacje dotyczące stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej

3.1 Traktat z Lizbony ustanawia istotne nowe regulacje dotyczące kształtowania społecznego wymiaru UE. Artykuł 9 TFUE stanowi, że „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”.

3.2 Horyzontalna klauzula społeczna jest zgodna z innymi zawartymi w traktacie klauzulami horyzontalnymi: równość mężczyzn i kobiet, niedyskryminacja, ochrona środowiska, ochrona konsumentów, dobrostan zwierząt oraz MŚP (art. 8, 10, 11, 12, 13 i 153 TFUE). UE i wszystkie jej instytucje – do których zalicza się także EKES jako organ doradczy – a także państwa członkowskie, zobowiązane są do stosowania tych klauzul horyzontalnych we wszystkich odpowiednich wnioskach, politykach i działaniach⁽⁶⁾. Dotyczy to również wszystkich właściwych dokumentów i tekstów sądowych.

3.3 Horyzontalna klauzula społeczna ma na celu zapewnienie, by UE, poprzez wdrażanie sześciu celów wymienionych w art. 9 TFUE, należycie uwzględniała wymiar społeczny we wszystkich swoich działaniach, tak aby w ramach swych kompetencji realizowała podstawowe wartości i cele UE (art. 2 i 3 TUE oraz art. 7 TFUE).

3.4 Zasadniczym celem starań państw członkowskich jest „stała poprawa warunków życia i pracy swoich narodów” (preambuła do TFUE, akapit trzeci). Unia i państwa członkowskie „mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu” (art. 151 TFUE).

⁽⁴⁾ Przedmowa do publikacji „Income and living conditions in Europe”, Atkinson, A.B. i Marlier, E. (red.), Luksemburg, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2010.

⁽⁵⁾ Komisja Europejska (2010), „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”, COM(2010) 367 wersja ostateczna.

⁽⁶⁾ Schorkopf, Frank, „Art. 9 AEUV”, w: „Das Recht der Europäischen Union, Kommentar”, Nettesheim, Martin (wyd.), 2010.

3.5 Organy decyzyjne nie powinny ograniczać stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej ani co do zakresu (np. zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego), ani co do metody (otwarta metoda koordynacji w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego oraz ocena skutków), ani też zawężyć jej do działań *Komitetu Ochrony Socjalnej*. Wręcz przeciwnie – muszą stosować tę klauzulę szeroko we wszystkich dziedzinach polityki UE, a zwłaszcza w polityce gospodarczej i zewnętrznej. Horyzontalna klauzula społeczna musi prowadzić do przyjmowania tekstów legislacyjnych, które gwarantują realizację nowych celów traktatu zarówno przez Unię Europejską, jak i przez państwa członkowskie.

3.6 Jak podkreślono w Sprawozdaniu ogólnym z działalności Unii Europejskiej 2010 (s. 121), Traktat z Lizbony w większym stopniu zobowiązuje EKES, by wnosił wkład w społeczny wymiar UE.

3.7 EKES powinien w związku z tym odpowiednio uwzględnić wiążącą prawnie horyzontalną klauzulę społeczną oraz wszystkie inne wiążące prawnie klauzule horyzontalne (art. 8–12 TFUE) we wszystkich swoich opiniach i innych pracach i w ten sposób wzmacniać wymiar społeczny UE. EKES będzie w rezultacie wspierał aktywne i prewencyjne stosowanie horyzontalnej klauzuli społecznej.

3.8 EKES wydał już obszerną opinię w sprawie horyzontalnej klauzuli społecznej oraz otwartej metody koordynacji w dziedzinie społecznej⁽⁷⁾, a także w sprawie znaczenia świadczeń społecznych w społeczeństwie⁽⁸⁾. Zwrócił tam uwagę na to, że skuteczne i aktywne, praktyczne wdrażanie tejże horyzontalnej klauzuli społecznej przy kształtowaniu i realizacji polityki UE może istotnie przyczynić się do wzmocnienia spójności UE i koordynacji działań w dziedzinie społecznej.

3.9 Z inicjatywy belgijskiej prezydencji Rady UE w drugiej połowie 2010 r. na szeregu konferencji jasno pokazano znaczenie horyzontalnej klauzuli społecznej i oceny skutków społecznych dla dalszego rozwoju wymiaru społecznego w UE⁽⁹⁾. Horyzontalna klauzula społeczna zawarta w Traktacie z Lizbony oznacza konieczność zwrócenia większej uwagi na społeczny wymiar polityki Unii Europejskiej. Uwzględnianie skutków społecznych we wszystkich obszarach tej polityki wymaga zorganizowanego dialogu między wszystkimi instytucjami europejskimi oraz w ramach tych instytucji. W tym celu Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada UE, Rada Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości zobowiązały się do prowadzenia dialogu między instytucjami i w ich ramach⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie: „Otwarta metoda koordynacji i klauzula społeczna w kontekście strategii »Europa 2020«” (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 23).

⁽⁸⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie rozwoju sytuacji w zakresie świadczeń socjalnych, (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 28).

⁽⁹⁾ Dotyczy to zwłaszcza konferencji nt. „Koordynacja UE w dziedzinie społecznej w kontekście strategii »Europa 2020«: przeszłość i przyszłość”, 14–15 września 2010 r., La Hulpe, Belgia.

⁽¹⁰⁾ „The horizontal social clause and social mainstreaming in the EU”, trzecie forum nt. usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, 26–27 października 2010 r.

3.10 Narzędzia służące poprawie koordynacji i współpracy w ramach polityki społecznej to, oprócz horyzontalnej klauzuli społecznej i procedury oceny skutków, otwarta metoda koordynacji w dziedzinie społecznej, polityka spójności UE oraz cele UE w dziedzinie ochrony socjalnej i integracji społecznej⁽¹¹⁾.

3.11 Ważnym instrumentem służącym stosowaniu i wdrażaniu horyzontalnej klauzuli społecznej jest ocena skutków. Komisja Europejska wspiera to, przedstawiając wytyczne dotyczące oceny skutków w ramach inicjatyw poświęconych odpowiedzialnemu rządzeniu⁽¹²⁾ oraz lepszemu i bardziej inteligentnemu stanowieniu prawa⁽¹³⁾.

3.11.1 Ponadto istnieje międzyinstytucjonalne porozumienie między Komisją Europejską, Radą Europejską i Parlamentem Europejskim co do stosowania ocen skutków⁽¹⁴⁾.

3.11.2 Także Komisja Europejska opracowała własne wytyczne dotyczące oceny skutków społecznych w ramach Komisji oraz procedury oceny skutków⁽¹⁵⁾. Na 2011 r. zaplanowała jedenaście ocen skutków w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych⁽¹⁶⁾.

3.11.3 Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził w latach 2005–2008 obszerne badanie procedury oceny skutków i wyniki tej analizy były pozytywne⁽¹⁷⁾.

3.11.4 Komitet Regionów współpracuje już z Komisją Europejską przy przeprowadzaniu określonych ocen skutków⁽¹⁸⁾.

3.11.5 Rada wezwała Komisję Europejską do stosowania art. 9 TFUE i oceny skutków społecznych⁽¹⁹⁾; Akt o jednolitym rynku zawiera propozycję 29 dotyczącą stosowania oceny skutków społecznych.

⁽¹¹⁾ Opinia Komitetu Ochrony Socjalnej, poparta przez Radę ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów w czerwcu 2011 r.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie skutecznego zarządzania odnowioną strategią lizbońską (Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 13).

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Inteligentne regulacje”, sprawozdawca: Jorge PEGADO LIZ (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 87).

⁽¹⁴⁾ Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (Międzyinstytucjonalne wspólne podejście w sprawie oceny wpływu), 14901/05 JUR.

⁽¹⁵⁾ Guidance for assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment system (Wytyczne do oceny skutków społecznych w ramach systemu oceny skutków w Komisji), 2009 r.

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2011_en.htm#empl 20 marca 2011 r.

⁽¹⁷⁾ Sprawozdanie specjalne nr 3/2010 pt. „Oceny oddziaływania w instytucjach Unii Europejskiej: czy wspierają one procesy decyzyjne?” (http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/coa_report_3_2010_pl.pdf).

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/ia_in_other_en.htm 20 marca 2011 r.

⁽¹⁹⁾ Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumenta, posiedzenie z 6 grudnia 2010 r., komunikat prasowy (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lssa/118244.pdf).

3.11.6 Od 2005 r. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jest systematycznie uwzględniana w we wnioskach legislacyjnych Komisji Europejskiej, a Komisja przedłożyła w 2010 r. strategię jej wprowadzania w życie⁽²⁰⁾; EKES opracował opinię w sprawie tej strategii⁽²¹⁾.

3.11.7 EKES wydał już opinie, w których wypowiedział się pozytywnie na temat wprowadzenia, opracowania i stosowania ocen skutków oraz na temat ocen wpływu na zrównoważony rozwój i polityki handlowej UE⁽²²⁾.

3.11.8 Oceny skutków to instrumenty polityczne o wielkim potencjale, które jednak w praktyce trudno jest wprowadzić w życie. Aby można było w pełni wykorzystać ich możliwości oraz zapewnić, by nie były one używane do legitymizacji już ustalonych propozycji politycznych, musi zmienić się sposób myślenia przy kształtowaniu polityki, a osoby za to odpowiedzialne potrzebują wystarczającego czasu, wiedzy, umiejętności i wsparcia. Trzeba propagować włączenie w ten proces zainteresowanych podmiotów. Wdrażanie ocen skutków powinno odbywać się w sposób efektywny kosztowo i w sposób zgodny z odpowiednimi celami.

4. Uwagi ogólne

4.1 Horyzontalna klauzula społeczna (art. 9 TFUE) to jedna z najważniejszych nowości wprowadzonych Traktatem z Lizbony w dziedzinie społecznej. Trzeba w pełni wykorzystać stworzone w ten sposób możliwości. Traktat zawiera jasne upoważnienie do tego, by uwzględniać te cele we wszystkich odpowiednich dziedzinach polityki, inicjatywach i działaniach UE. Dzięki temu artykułowi rozwój społecznej UE powinien stać się nadrzędnym celem Unii, przenikającym wszystkie dziedziny polityki. Stosowanie horyzontalnej klauzuli społecznej powinno zatem zostać uwzględnione także w europejskich programach na rzecz badań naukowych.

4.2 Horyzontalna klauzula społeczna obecnie jest tym ważniejsza i pilniej potrzebna, że w związku ze skutkami kryzysu na rynku finansowym, kryzysu gospodarczego i kryzysu finansów publicznych zarówno w UE jako całości, jak i w poszczególnych państwach członkowskich rośnie znaczenie wszechstronnego uwzględniania wymiaru społecznego UE. Trzeba rozwiązać problem braku równowagi między rozwojem integracji gospodarczej na rynku wewnętrznym a dalszym rozwojem wymiaru społecznego UE. Wdrażanie tego nowego instrumentu powinno przyczynić się do rozwiania obecnych wątpliwości, przezwyciężenia coraz bardziej szerzącego się w niektórych państwach członkowskich sceptycyzmu i do zwiększenia poczucia własnej odpowiedzialności państw członkowskich, jeśli chodzi o „wartość dodaną” polityki UE, zwłaszcza w zakresie postępu społecznego i gospodarczego oraz postępu w dziedzinie polityki zatrudnienia.

4.3 Opracowując opinie na wniosek Komisji Europejskiej lub innych instytucji UE, EKES będzie za każdym razem sprawdzał,

czy przeprowadzono adekwatną ocenę skutków społecznych. W razie potrzeby EKES wezwie właściwe instytucje UE do naprawienia ewentualnych nieprawidłowości.

4.4 Parlament Europejski odgrywa istotną rolę przy stosowaniu horyzontalnej klauzuli społecznej, także poprzez stałe analizowanie przeprowadzanych przez Komisję Europejską i inne instytucje UE ocen skutków społecznych⁽²³⁾.

4.5 Również państwa członkowskie mają obowiązek stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej oraz wszelkich innych klauzul horyzontalnych we wszystkich odpowiednich propozycjach, dziedzinach polityki i działaniach oraz we wszystkich odpowiednich dokumentach, także sądowych. W tym celu powinny przeprowadzać oceny skutków społecznych.

4.6 Rzeczywisty udział społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach i poziomach ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia skutecznego stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej i otwartej metody koordynacji w dziedzinie społecznej⁽²⁴⁾. EKES jako instytucja doradcza gromadzi przedstawicieli związków pracodawców i pracowników oraz innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego ze wszystkich 27 państw członkowskich. Skupia zatem przedstawicieli ważnych grup interesu w UE i jest w związku z tym predestynowany do tego, by w ramach oceny skutków wносить istotny wkład we wspieranie i optymalizację tych działań.

4.7 EKES może przyczyniać się do rozwoju i pogłębiania celów społecznych oraz dialogu społecznego i obywatelskiego w państwach członkowskich dzięki nasilonej wymianie informacji i zacieśnionej współpracy z radami społeczno-gospodarczymi (RSG) i podobnymi instytucjami państw członkowskich oraz z partnerami społecznymi, przedstawicielami różnych grup interesu i innych odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się sprawami społecznymi na wszystkich szczeblach (unijnym, krajowym i regionalnym). W wysiłkach tych powinna pomóc także działalność utworzonego przez EKES Komitetu Sterującego ds. Strategii „Europa 2020”, który regularnie monitoruje treść krajowych programów reform oraz związane z nimi procesy i przedstawia sprawozdania na ten temat.

4.8 Również Europejska Platforma Społeczna⁽²⁵⁾ i jej członkowie, wśród których są liczne sektorowe organizacje społeczne (organizacje reprezentujące interesy kobiet, osób starszych, niepełnosprawnych, osób w trudnej sytuacji społecznej, bezdomnych itd.), jak też inne reprezentatywne, europejskie i krajowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się sprawami społecznymi, odgrywają istotną rolę, jeśli chodzi o wymagane zadowalającego stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej na poziomie UE oraz na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy.

⁽²⁰⁾ Komunikat Komisji, COM(2010) 573 wersja ostateczna.

⁽²¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”, sprawozdawca: Gabriele BISCHOFF, współsprawozdawca: Cristian PÎRVULESCU (Dz.U. C 376 z 22.12.2011, ss. 74).

⁽²²⁾ Opinie EKES-u w sprawie norm jakości i badań oddziaływania społecznego (Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 21), wytycznych dotyczących analizy wpływu (Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 28) oraz przypis 30.

⁽²³⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 czerwca 2011 r. (2011/2016 (IND)).

⁽²⁴⁾ Zob. przypis 8.

⁽²⁵⁾ Platforma europejskich organizacji pozarządowych sektora społecznego (platforma społeczna) skupia reprezentatywne europejskie związki i sieci organizacji pozarządowych działających w dziedzinie społecznej. <http://www.socialplatform.org/>.

4.9 Wysłunięta w strategii „Europa 2020” inicjatywa przewodnia „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym”⁽²⁶⁾ oraz działania EKES-u związane z tą inicjatywą⁽²⁷⁾ oraz z innymi inicjatywami przewodnimi strategii „Europa 2020” powinny przyczynić się do zapewnienia wyważonego stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej na szczeblu europejskim, krajowym i terytorialnym.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Postanowienia Traktatu z Lizbony dotyczące polityki społecznej (w szczególności art. 145–166 i 168 TFUE) oraz Karta praw podstawowych UE (w szczególności tytuł IV „Solidarność”) nadają konkretny kształt horyzontalnej klauzuli społecznej i trzeba ich w pełni przestrzegać.

5.2 EKES będzie co roku opracowywał opinię w sprawie stosowania tej horyzontalnej klauzuli społecznej i innych społecznych klauzul horyzontalnych (art. 8, 9, 10 TFUE), Karty praw podstawowych (ze szczególnym uwzględnieniem podstawowych praw socjalnych) oraz pozostałych postanowień Traktatu z Lizbony dotyczących polityki społecznej (w szczególności art. 145–166 i 168 TFUE), jak również prawa wtórnego i innych środków prawnych i politycznych z punktu widzenia przestrzegania i promowania społecznych celów i wytycznych. Przeanalizuje i oceni przy tym, w jakim stopniu mogą one przyczynić się do rozwoju UE w zakresie polityki społecznej i praw podstawowych. W razie potrzeby opinie te będą zawierały także zalecenia co do tego, jak można skutecznie realizować te społeczne cele i wytyczne, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, dzięki konkretnym działaniom. Uwzględniane będą przy tym coroczne sprawozdania Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie społecznego wymiaru strategii „Europa 2020”⁽²⁸⁾.

5.2.1 Podczas wysłuchań publicznych, które EKES będzie organizował podczas prac nad każdą z wydawanych co roku opinii, swoje opinie i raporty będą mogły przedstawiać, oprócz partnerów społecznych i przedstawicieli różnych grup interesu, także inne duże, reprezentatywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się sprawami społecznymi.

5.2.2 Ta coroczna opinia EKES-u będzie przedstawiana i objaśniana przedstawicielom instytucji UE, a w szczególności Radzie Europejskiej, Radzie, Parlamentowi Europejskiemu, Komisji, Trybunałowi Sprawiedliwości i EBC.

5.3 EKES oraz krajowe rady społeczno-gospodarcze i podobne instytucje państw członkowskich powinny, wspierając europejskie inicjatywy obywatelskie i projekty obywatelskie w ramach dialogu obywatelskiego w kwestiach polityki społecznej, zaznaczyć swą rolę rzecznika interesów przy stosowaniu horyzontalnej klauzuli społecznej i ocenach skutków społecznych.

5.4 EKES i Komisja Europejska powinny zawrzeć umowę stanowiącą, że Komisja będzie przekazywała EKES-owi rezultaty wszystkich ocen skutków przeprowadzanych w odniesieniu do wniosków Komisji, aby Komitet mógł uwzględniać je w swych opiniach i raportach.

5.5 Z myślą o wzmacnianiu wymiaru społecznego UE EKES i wszystkie jego sekcje będą stosownie uwzględniać wiążącą prawnie horyzontalną klauzulę społeczną oraz wszystkie inne wiążące prawnie społeczne klauzule horyzontalne traktatu (art. 8–12 TFUE) we wszystkich swoich opiniach i innych pracach (np. klauzule społeczne w umowach o wolnym handlu⁽²⁹⁾, społeczny wymiar rynku wewnętrznego, ocena wpływu na zrównoważony rozwój a polityka handlowa UE⁽³⁰⁾).

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=961&langId=pl>.

⁽²⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”, sprawozdawca: Maureen O’NEILL, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14953>.

⁽²⁸⁾ Opinia Komitetu Ochrony Socjalnej w sprawie społecznego wymiaru strategii „Europa 2020”, SPC/2010/10/7 final.

⁽²⁹⁾ „Sozialnormen in Nachhaltigkeitskapiteln bilateraler Freihandelsabkommen”, Lukas, Steinkellner, Ludwig Boltzmann Institut Praw Człowieka, Wiedeń 2010 r.

⁽³⁰⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ocena wpływu na zrównoważony rozwój a polityka handlowa Unii Europejskiej”, sprawozdawca: Evelyne PICHENOT (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 14): <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.18107>; <http://eur-lex.europa.eu/JOHtmldo?year=2011&serie=C&textfield2=218&Submit=Rechercher&ihmlang=pl>.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problemu bezdomności
(opinia z inicjatywy własnej)**

(2012/C 24/07)

Sprawozdawca: **Eugen LUCAN**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

problemu bezdomności.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 września 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 98 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zaleca, co następuje:

1.1.1 Unia Europejska powinna przeznaczyć o wiele więcej środków pochodzących z funduszy strukturalnych (zwłaszcza EFS i EFRR) na poszukiwanie rozwiązań dla zjawiska bezdomności, zwłaszcza pod kątem budowy trwałych lokali mieszkaniowych.

1.1.2 Działania na rzecz walki z bezdomnością prowadzone przez Unię Europejską i państwa członkowskie powinny opierać się na zasadzie całkowitego poszanowania praw człowieka, wśród których figuruje prawo do odpowiedniego zakwaterowania po przystępnej cenie. Zdaniem EKES-u to zjawisko nie istnieje samodzielnie, lecz jest wynikiem decyzji politycznych i gospodarczych. Ze względu na kryzys panujący obecnie w Unii Europejskiej, wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu w ramach strategii „Europa 2020” powinien uwzględniać analizę redystrybucji bogactwa; dyskusję na ten temat należy rozpocząć bezzwłocznie.

1.1.3 Istnieją już europejskie ramy prawne (traktaty, karty, teksty międzynarodowe) umożliwiające opracowanie ambitnej polityki mieszkalnictwa socjalnego. Ponadto Unia mogłaby tak koordynować swoje działania, by zachęcać państwa członkowskie do ratyfikacji zrewidowanej wersji Europejskiej karty społecznej Rady Europy⁽¹⁾. Komisja, Parlament Europejski i Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej powinny przeprowadzać roczne badania obejmujące ocenę wdrażania w państwach członkowskich art. 34 Karty praw podstawowych dotyczącego prawa do pomocy mieszkaniowej.

1.1.4 Eurostat powinien zachęcać do używania wspólnych definicji i wskaźników, by zrozumieć złożoność i szczególnie charakter tego zjawiska w skali europejskiej oraz zharmonizować dane statystyczne. EKES zaleca przyjęcie typologii ETHOS zainicjowanej przez FEANTSA jako definicji zjawiska bezdomności na szczeblu europejskim.

⁽¹⁾ Zrewidowana Europejska karta społeczna Rady Europy: Europejska karta społeczna Rady Europy z 1961 r. zrewidowana poprzez Protokół sporządzony w 1995 r. Włącza on prawo do mieszkania do podstawowych praw socjalnych. Tylko 14 państw (z 43 będących stronami karty) ratyfikowało ją i włączyło do prawodawstwa krajowego.

1.1.5 Komisja Europejska powinna opracować ambitną strategię na rzecz walki ze zjawiskiem bezdomności i wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu skutecznych strategii krajowych, zgodnie z wytycznymi wspólnego sprawozdania za rok 2010 w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego i z uwzględnieniem zaleceń jury Europejskiej Konferencji Konsensusu w zakresie Bezdomności. Szeroko zakrojona polityka mieszkaniowa w Europie przyczyniłaby się do realizacji wielkich robót, a zatem do powstania nowych miejsc pracy i poprawy warunków życia – realizacji dwóch celów europejskich traktatów.

1.1.6 Mając na uwadze fakt, że celem strategii „Europa 2020” jest inteligentny i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, EKES sugeruje, by UE zapewniła jej okresowy przegląd i opracowała strategię polityczne uwzględniające stosunek cen mieszkań na rynku nieruchomości do dochodów obywateli europejskich umożliwiających im zakup lub wynajem miejsca zamieszkania.

1.1.7 Unia Europejska powinna pomagać państwom członkowskim, by w swoich strategiach na rzecz włączenia społecznego uwzględniały: zmniejszenie do zera liczby zgonów spowodowanych „życiem na ulicy”, godność osób, wieloprzyczynowość, zapobieganie omawianemu zjawisku, pobudzanie odpowiedzialności i uczestnictwo beneficjentów za pośrednictwem umowy społecznej / wynajmu, normy europejskie określające stosunek ceny do skuteczności usług mieszkalnictwa i opieki społecznej, budowanie trwałych miejsc zamieszkania, mieszkań subwencjonowanych i ośrodków zapobiegania w każdej miejscowości⁽²⁾, a także podejścia umożliwiającego szybki dostęp do trwałego zakwaterowania.

1.1.8 Komisja powinna utworzyć europejską agencję przeciwdziałania bezdomności.

1.1.9 Państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczne strategie przeciwdziałania kryzysowi, które kładłyby szczególny nacisk na optymalny stosunek kosztów do skuteczności, konsultacje i propagowanie partnerstw publiczno-prywatnych oraz wzrost zasobów mieszkaniowych, ze względu na znaczny spadek cen mieszkań wywołany kryzysem.

⁽²⁾ Przykład fińskiego projektu „Housing first” („Najpierw mieszkanie”) dowodzi, że można ograniczyć o 14 tys. euro koszty na beneficjenta pomocy.

2. Kontekst i uwagi ogólne dotyczące problemu osób bezdomnych w Unii Europejskiej

2.1 Problem osób bezdomnych był jednym z priorytetów działań w ramach Europejskiego Roku 2010 ⁽³⁾.

2.2 Problem ten został po raz pierwszy określony jako priorytet we wspólnym sprawozdaniu w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego za 2005 r. Komisja Europejska opublikowała w 2007 r. opracowanie dotyczące oceny kwestii bezdomności na poziomie Unii Europejskiej ⁽⁴⁾.

2.3 Przeciwdziałanie temu problemowi stało się sprawą pierwszoplanową, tym bardziej, że jest to istotna część strategii UE dotyczącej ochrony socjalnej i włączenia społecznego.

2.4 Za pomocą strategii UE dotyczącej ochrony socjalnej i włączenia społecznego (znanej także jako otwarta metoda koordynacji w dziedzinie społecznej) Unia Europejska koordynuje krajowe środki i prace nad strategiami przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz zachęca do ich wdrożenia, w oparciu o mechanizm sprawozdawczości, wspólne wskaźniki i końcowe wnioski polityczne przyjmowane przez Komisję Europejską w porozumieniu z Radą Ministrów UE.

2.5 Parlament Europejski przyjął szereg istotnych inicjatyw na rzecz osób bezdomnych, w szczególności pisemną deklarację dotyczącą rozwiązania problemu bezdomnych żyjących na ulicy przyjętą w 2008 r. ⁽⁵⁾ W deklaracji tej zwrócono się do Rady o podjęcie zobowiązania na poziomie całej UE do rozwiązania do 2015 r. problemu osób bezdomnych żyjących na ulicy. 6 września 2010 r. pięciu posłów europejskich opublikowało nową pisemną wspólną dla różnych partii deklarację na temat konieczności opracowania strategii europejskiej dotyczącej bezdomności. Dokument ten przyjęto w grudniu 2010 r. EKES uważa, że do realizacji wyżej wymienionych ambitnych celów niezbędne są fundusze europejskie (EFS i EFRR).

2.6 Pod koniec 2009 r. sieć niezależnych ekspertów z UE w dziedzinie włączenia społecznego przedstawiła raport ⁽⁶⁾ w sprawie problemu bezdomności i wykluczenia wynikającego z problemów mieszkaniowych w państwach członkowskich UE. W raporcie tym postuluje się, by kwestia bezdomności stała się integralną częścią otwartej metody koordynacji w dziedzinie społecznej oraz by wzmocnić i kontynuować odpowiednie działania po 2010 r.

2.7 17 czerwca 2010 r. Rada Europejska przyjęła nową strategię „Europa 2020”. Do 2020 r. UE dążyć będzie do uwolnienia co najmniej 20 mln osób od zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Propozycja Komisji na 2020 r. obejmuje europejską platformę walki z ubóstwem, aby „opracować i przeprowadzić działania mające na celu rozwiązanie konkretnych problemów **grup szczególnie zagrożonych (...) i bezdomnych**” ⁽⁷⁾.

2.8 W październiku 2010 r. Komitet Regionów opublikował opinię w sprawie zwalczania bezdomności, w której stwierdził, że UE powinna czynić więcej wysiłków, by zwalczyć tę plagę. Komitet Regionów proponuje, by promować typologię ETHOS na szczeblu europejskim, założyć europejską agencję koordynującą i wspierającą walkę z bezdomnością, działać na rzecz zapobiegania temu zjawisku i włączyć do tych wysiłków regiony.

2.9 We wspólnym sprawozdaniu Komisji i Rady w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego za 2010 r. ⁽⁸⁾ wezwano państwa członkowskie do opracowania strategii skierowanych na: zapobieganie, poszukiwanie trwałych form mieszkalnictwa (mieszkania subwencjonowane i trwałe), podejście przyznające bezwzględne pierwszeństwo kwestii mieszkaniowej z uwzględnieniem uzupełniających usług społecznych, poprawę zarządzania.

2.10 Najistotniejsze zalecenia dotyczące problemu bezdomności w 2010 r. znajdują się we wnioskach końcowych z Europejskiej Konferencji Konsensusu w zakresie Bezdomności ⁽⁹⁾, która odbyła się pod koniec 2010 r. – Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Została ona zorganizowana z inicjatywy Komisji Europejskiej i ze wsparciem belgijskiej prezydencji Unii Europejskiej.

2.11 W 2011 r. Eurostat ⁽¹⁰⁾ opublikował sprawozdanie w sprawie warunków mieszkaniowych w Europie w 2009 r. („Housing Condition in Europe in 2009”), z którego wynika, że 30 mln obywateli UE cierpi z powodu braku przestrzeni i trudnych warunków mieszkaniowych.

3. Prawo do mieszkania

3.1 Zjawisko osób bezdomnych może bezpośrednio naruszać prawa człowieka zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej ⁽¹¹⁾.

3.2 Art. 34 tej Karty głosi: „3) W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia (...) godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”.

3.3 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ gwarantuje prawo do odpowiednich warunków życia obejmujących dostęp do mieszkań oraz usług zdrowotnych i społecznych. Zgodnie z jej art. 25 ust. 1 „Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne (...)”.

⁽³⁾ www.2010againstopoverty.eu.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf.

⁽⁵⁾ Zob. załącznik.

⁽⁶⁾ <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/homelessness-and-housing-exclusion>.

⁽⁷⁾ <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en,fr&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=509103:cs&page=>.

⁽⁸⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/10/st06/st06500.pl10.pdf>.

⁽⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=637&langId=en&eventsId=315&furtherEvents=yes>.

⁽¹⁰⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004.

⁽¹¹⁾ Art. 6 TUE: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (...), która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”.

3.4 W art. 31 zrewidowanej Karty społecznej Rady Europy ⁽¹²⁾ określa się, że każdy obywatel ma prawo do mieszkania i zachęca się strony do „podjęcia działań zmierzających do: popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania; uczynienie kosztów mieszkania dostępnymi dla tych, którzy nie mają odpowiednich zasobów”.

3.5 Prawo do mieszkania zawarte jest w konstytucjach krajowych wielu państw członkowskich UE. Odpowiednie miejsce zamieszkania to jednocześnie prawo i potrzeba. EKES zaleca państwom członkowskim, by pomagały w uzyskaniu mieszkania wszystkim osobom posiadającym to prawo zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi. EKES zachęca państwa członkowskie i społeczeństwo obywatelskie do zapewnienia monitorowania tego procesu. Istnienie przepisów prawa jest podstawą, by określić i opracować skuteczne działania w zakresie walki z problemem osób bezdomnych.

4. Wykluczenie społeczne i ubóstwo jako skutki złych warunków mieszkaniowych

4.1 Z badań Eurostatu wynika ⁽¹³⁾, że 30 mln obywateli Unii Europejskiej cierpi z powodu braku przestrzeni i trudnych warunków mieszkaniowych. W 2009 r. 6 % ludności UE żyło w bardzo złych warunkach mieszkaniowych. Ponadto opłaty, jakie za miejsce zamieszkania uiszcza 12,2 % ludności UE, są zbyt wygórowane w stosunku do dochodów.

4.2 Osoby bezdomne żyjące na ulicy są najbardziej widoczną i skrajną formą ubóstwa i wykluczenia. Jednak problem bezdomności obejmuje szereg innych sytuacji, jak np. osoby przyjmowane awaryjnie, w czasowo lub przejściowo dostosowanych do tego lokalach, osoby mieszkające prowizorycznie u rodziny lub znajomych, osoby, które nie mają mieszkania a są zmuszone do opuszczenia różnego rodzaju placówek, osoby zagrożone wydaleniem czy osoby żyjące w miejscach do tego nieprzystosowanych lub niebezpiecznych.

4.3 Dostęp do mieszkania o odpowiednim standardzie może być uważany za podstawową potrzebę ludzką.

4.4 Złe warunki mieszkaniowe obejmują braki w wyposażeniu i można je ocenić po stanie lokalu: zniszczony dach, brak wanny lub prysznicza i toalety bądź też niewystarczająca ilość światła.

4.5 Niektóre z państw członkowskich, które przystąpiły do UE po 2004 r., poinformowały, że znaczna część ich ludności boryka się z problemem bardzo złych warunków mieszkaniowych; chodzi tu zwłaszcza o Rumunię, Polskę, Bułgarię i kraje bałtyckie ⁽¹⁴⁾.

4.6 W wielu krajach ubóstwo związane jest z wysokimi kosztami mieszkaniowymi: 67 % Europejczyków ocenia, że koszt godziwego mieszkania jest o wiele za wysoki. Opinia ta jest szczególnie rozpowszechniona w Czechach i na Cyprze (89 %) oraz w Luksemburgu, na Malcie (86 %) i w Słowacji (84 %).

4.7 Co szósty Europejczyk twierdzi, że ma trudności z opłaceniem bieżących kosztów związanych z mieszkaniem ⁽¹⁵⁾. 26 % obywateli UE uważa, że godziwe mieszkanie kosztuje w naszych społeczeństwach zbyt drogo. Obywatele pytani o przyczyny ubóstwa na czwartym miejscu podają koszt mieszkania.

5. Definicje zjawiska osób bez miejsca zamieszkania i bezdomności

5.1 Nie istnieje na poziomie UE wspólna definicja funkcjonalna osób bezdomnych; to pojęcie rozumiane w różny sposób w zależności od państwa członkowskiego. Zjawisko bezdomności jest złożone i zmienne w czasie, poszczególne jednostki lub grupy mają za sobą różne doświadczenia i różne powody włączenia do kategorii bezdomnych oraz jej opuszczenia.

5.2 Można wyróżnić wiele rodzajów i grup osób bezdomnych; są to np. samotni mężczyźni mieszkający na ulicy, również mieszkające na ulicy dzieci i młodzież, młodzież opuszczająca instytucje dla dzieci, samotne matki żyjące na ulicy, osoby z problemami zdrowotnymi w rodzaju alkoholizmu, osoby zależne, osoby z problemami psychologicznymi lub psychiatrycznymi, bezdomne osoby starsze, rodziny żyjące na ulicy, osoby bez miejsca zamieszkania pochodzące z mniejszości etnicznych, jak Romowie i ludność o wędrownym stylu życia, bezdomni imigranci, bezdomne osoby ubiegające się o azyl (uchodźcy), drugie pokolenie dzieci ulicy, których rodzice są bezdomni.

5.3 FEANTSA (europejska federacja krajowych stowarzyszeń pracujących z bezdomnymi) opracowała typologię zjawiska bezdomności i wykluczenia związanego z problemami mieszkaniowymi nazwaną ETHOS. Zgodnie z typologią ETHOS posiadanie własnego domu może oznaczać:

— z fizycznego punktu widzenia: dysponowanie odpowiednim mieszkaniem (lub przestrzenią) należącym wyłącznie do danej osoby i jej rodziny;

— z prawnego punktu widzenia: posiadanie aktu własności;

— ze społecznego punktu widzenia: możliwość zachowania prywatności i utrzymywania stosunków międzyludzkich.

5.4 Definicja ta umożliwia określenie czterech głównych pojęć – *być bezdomnym, nie mieć mieszkania, żyć w trudnych warunkach mieszkaniowych, żyć w nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych* – które można uznać za brak miejsca zamieszkania. Na tej podstawie ETHOS klasyfikuje osoby bezdomne w zależności od ich życiowej sytuacji lub rodzaju ich mieszkania. Powyższe kategorie pojęciowe dzielą się na 13 kategorii operacyjnych, które mogą być wykorzystane w ramach różnych działań, np. jeśli chodzi o uzyskanie dokładnego obrazu problemu bezdomności oraz o opracowanie, monitorowanie i ocenę tych działań ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Rada Europy – STE nr 163 – Europejska Karta Społeczna (zrewidowana).

⁽¹³⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-004.

⁽¹⁴⁾ Eurobarometr.

⁽¹⁵⁾ Nowa ankieta na temat biedy i wykluczenia społecznego przeprowadzona przez Eurobarometr, MEMO/09/480/27.10.2009.

⁽¹⁶⁾ Typologia ETHOS znajduje się w załączniku do sprawozdania. Zob. także: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/FR.pdf>.

6. Dane statystyczne i wskaźniki

6.1 W skali Unii Europejskiej krajowe urzędy statystyczne i inne oficjalne źródła danych statystycznych państw członkowskich Unii Europejskiej nie stosują jednej, ani jednolitej metody gromadzenia danych dotyczących osób bezdomnych.

6.2 Można tu wykorzystać model opracowany przez ETHOS wraz z jego kategoriami pojęciowymi w celu opracowania statystyk i przeglądu sytuacji osób bezdomnych, oceny potrzeb beneficjentów oraz zasobów lokalnych i możliwości organizacyjnych, a także zapewnienia opracowania, monitorowania i oceny podejmowanych działań.

6.3 Należy przeprowadzać badania i analizy zjawiska bezdomności na szczeblu UE, zarówno po to, by zrozumieć jego przyczyny i poznać strukturę, jak i w celu opracowania strategii politycznych oraz ich koordynacji i wdrażania. EKES zwraca się do Eurostatu (przez system gromadzenia danych EU-SILC⁽¹⁷⁾) i do osób odpowiedzialnych za programy europejskie, które umożliwiły sfinansowanie wysiłków podejmowanych na rzecz włączenia społecznego osób bezdomnych, by przedstawiły analizę okresu obejmującego od pięciu do dziesięciu ostatnich lat i zaprezentowały ogólny rozwój zjawiska bezdomności na poziomie europejskim.

7. Czynniki ryzyka i zagrożenia wykluczeniem wynikającym z braku mieszkania – przyczyny.

7.1 Przyczyny pojawienia się zjawiska bezdomności są często złożone i współzależne. To sytuacja wywołana najczęściej szeregiem zbieżnych czynników.

7.2 Należy prowadzić działania w dziedzinie różnych istniejących czynników ryzyka, by zapobiegać problemowi osób bezdomnych i starać się go rozwiązać.

- *strukturalne czynniki ryzyka*: procesy gospodarcze, imigracja, obywatelstwo, procesy związane z rynkiem nieruchomości;
- *instytucjonalne czynniki ryzyka*: najważniejsze usługi społeczne, mechanizmy przyznawania zasiłków, procedury instytucjonalne;
- *interpersonalne czynniki ryzyka*: sytuacja rodzinna, stosunki z innymi osobami (np. rozwód);
- *osobiste czynniki ryzyka*: niepełnosprawność, edukacja, zależność, wiek, sytuacja imigrantów;
- *czynniki ryzyka związane z dyskryminacją lub brakiem statusu prawnego*: może to dotyczyć zwłaszcza imigrantów i niektórych mniejszości etnicznych, np. Romów.

8. Usługi społeczne lub pomoc w nagłych przypadkach a strategię na rzecz dostępu do mieszkania

8.1 Istnieją różne formy pomocy dla osób bezdomnych; jest to zarówno pomoc mieszkaniowa, jak i inna. Propagowanie partnerstwa publiczno-prywatnego jest kluczowym elementem wdrażania strategii umożliwiających dostęp do mieszkania. Ogromne znaczenie ma udostępnienie trwałych mieszkań i pogotowia medyczno-socjalnego, a także upowszechnianie partnerstw, zwłaszcza w zimie i w lecie – w niektórych krajach

pewien odsetek osób bezdomnych umiera na ulicy za każdym razem, kiedy następuje okres upałów lub bardzo niskich temperatur.

8.2 EKES zaleca rozpowszechnianie innowacyjnych modeli oraz opracowań zawierających zbiór dobrych rozwiązań na skalę krajową i europejską. Zachęcałyby one na tych szczeblach do stosowania innowacyjnych i interaktywnych metod, w ramach których na pierwszym miejscu stałyby trwałe mieszkanie i niezbędne usługi uzupełniające. Otwarta metoda koordynacji może okazać się korzystna, by promować skuteczne działania integracyjne przeznaczone dla osób bezdomnych.

8.3 EKES zaleca rozwijanie zróżnicowanych usług i upowszechnianie minimalnych standardów w zakresie wszystkich usług społecznych skierowanych do osób bezdomnych, aby odpowiedzieć na ich różnorodne potrzeby:

- bezpośrednie interwencje socjalne: pomoc socjalna i prawna w celu uzyskania mieszkania, zakwaterowanie tymczasowe, domy i mieszkania socjalne, sieci pomocy i objęcia opieką, ośrodki wszechstronnej pomocy;
- usługi specjalistyczne (dla bezdomnych nosicieli wirusa HIV lub dla osób o specjalnych potrzebach itp.);
- doradztwo, porady prawne i szkolenia zawodowe;
- kształtowanie zmysłu przedsiębiorczości wśród bezdomnych, gospodarka społeczna;
- monitorowanie i wsparcie (pomoc wspólnotowa);
- działania na rzecz promowania rodziny, prospołeczne i kulturalne, programy prewencyjne.

8.4 EKES sugeruje wdrożenie zintegrowanych strategii umożliwiających stworzenie wystarczających i uzupełniających się usług we wszystkich dziedzinach, by odpowiedzieć na wszystkie potrzeby beneficjentów, zwłaszcza w zakresie mieszkań socjalnych. Zdaniem EKES-u, by uniknąć przypadków śmierci osób bezdomnych na ulicy, konieczne jest promowanie prawodawstwa wymagającego utworzenia w każdym regionie przynajmniej jednego ośrodka doradczego i miejsca doraźnego zakwaterowania dla osób bezdomnych o potencjale odpowiadającym liczbie osób żyjących na ulicy. EKES podkreśla, że istotne jest znalezienie trwałych rozwiązań integracyjnych dla osób w trudnej sytuacji poprzez tworzenie trwałych miejsc zakwaterowania i budowę mieszkań oraz tworzenie dodatkowych usług społecznych, zwłaszcza po to, by umożliwić utrzymanie więzów solidarności wewnątrzrodzinnej (dzieci – rodzice itd.) oraz, w miarę możliwości, ponownie włączyć do rodziny dzieci w wypadkach, w których zostały one odebrane rodzicom ze względów związanych z ubóstwem lub trudnymi warunkami życia.

8.5 EKES zaleca państwom członkowskim opracowanie w pierwszej kolejności średnio- i długoterminowych strategii zapobiegawczych.

8.6 Usługi społeczne dla osób bezdomnych nie powinny być wciąż wykorzystywane, by kompensować niekonsekwentne działania klasy politycznej w dziedzinie imigracji lub brak wyspecjalizowanych usług w zakresie przyjmowania imigrantów.

⁽¹⁷⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc.

9. Uwagi szczegółowe

9.1 Brak schronienia lub mieszkania może prowadzić do degradacji osoby, do dyskryminacji ze względu na przynależność do danej grupy społecznej (grupy w trudnym położeniu), a niekiedy nawet do śmierci (zwłaszcza w okresach skrajnych mrozów lub upałów). EKES uważa, że zjawisko bezdomności może bezpośrednio naruszać prawa człowieka, o których mowa w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 1, 2, 3, 6, 7, 21 i 34)⁽¹⁸⁾ oraz w zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej i w międzynarodowym pakcie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

9.2 Integracja społeczna osób bezdomnych to trudny i złożony proces. EKES wzywa Komisję Europejską do opracowania ambitnej strategii, by pomóc państwom członkowskim wykorzystać społeczne zjawisko bezdomności poprzez wdrażanie skutecznych strategii krajowych. Powinny skupiać się one na wspólnych definicjach, przyczynach, działaniach i skutkach. EKES zachęca Komisję Europejską do przygotowania kampanii informacyjnej dotyczącej bezdomności i podkreśla, że chodzi tu o absolutną konieczność. Postuluje o to, by w opracowywaniu europejskiej polityki i strategii politycznych uczestniczyły organizacje świadczące usługi socjalne, osoby pozbawione domostwa, władze publiczne oraz środowiska naukowo-badawcze.

9.3 EKES zaleca Komisji, by w przyszłości zachęcała państwa członkowskie do przeznaczenia części budżetu i specjalnych funduszy na finansowanie lub współfinansowanie programów na rzecz osób bezdomnych (zwłaszcza z tytułu EFS i EFRR). EKES ocenia, że w okresie 2014–2020 należy zwiększyć fundusze strukturalne (EFS i EFRR) i że działania w tej

dziedzinie powinny mieć charakter uzupełniający. Zaleca także państwom członkowskim uwzględnienie w krajowych programach operacyjnych strategii związanych z problemem bezdomności (w odniesieniu do rozporządzenia (WE) 1083/2006) i środków mających na celu zmniejszenie negatywnych skutków, jakie kryzys gospodarczy wywiera na dostęp do zakwaterowania.

9.4 EKES zaleca podejmowanie działań na poziomie europejskim, by ograniczyć wszelkie tendencje spekulacyjne na rynku nieruchomości. W ramach analizy europejskiej i krajowej polityki społecznej Komitet zaleca nadzorowanie stosunku miesięcznego wynagrodzenia netto do cen mieszkań. EKES uznaje, że dostęp do godnego miejsca zamieszkania musi być proporcjonalny do stosunku pomiędzy comiesięczną ratą za mieszkanie (lub opłatą za wynajem) wraz z codziennymi wydatkami a wysokością wynagrodzenia netto przeciętnego obywatela europejskiego.

9.5 EKES zwraca uwagę na fakt, że w niektórych krajach skala zjawiska bezdomności wciąż wzrasta. Przed kilkudziesięciu laty problem ten dotyczył konkretnie dorosłych żyjących na ulicy, a obecnie w wielu państwach członkowskich jest on bardziej różnorodny i poważniejszy: wzrasta liczba bezdomnych kobiet, na ulicy żyją rodziny, młodzież i dzieci, a także pracownicy, którzy stracili mieszkanie wskutek niemożności spłacenia kredytu lub z powodu kryzysu gospodarczego i w sektorze nieruchomości, coraz więcej jest też bezdomnych imigrantów i osób należących do mniejszości etnicznych. Fakt, iż na ulicy żyje drugie pokolenie dzieci, których rodzice są bezdomni, stanowi oczywisty i ubolewający dowód na to, że na niektórych obszarach omawiane zjawisko wymknęło się spod kontroli.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Unia Europejska, 2010 / ISBN 979-92-284-2588-6, ss. 391–403.
Zob. także punkt 3.2 opinii.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie chmur obliczeniowych (cloud computing) w Europie (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 24/08)

Sprawozdawca: **Eric PIGAL**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

chmur obliczeniowych (cloud computing) w Europie.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W nawiązaniu do strategii „Europa 2020”, a w szczególności do agendy cyfrowej, Komitet postanowił przeanalizować rozwiązania informatyczne znajdujące się na etapie intensywnego i obiecującego rozwoju: chmury obliczeniowe (ang. *cloud computing*, CC). Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest przede wszystkim zgromadzenie praktycznych doświadczeń podmiotów reprezentowanych w Komitecie, a także płynących z rynku CC, oraz podzielenie się tymi doświadczeniami. Ponadto celem opinii jest przedstawienie szeregu zaleceń na rzecz zachęcenia Europy⁽¹⁾ do zajęcia czołowej pozycji w tej obiecującej dziedzinie, w oparciu o działalność wiodących przedsiębiorstw.

1.2 CC oparta jest na architekturze cyfrowej oferującej następujące korzyści: szybkie wdrażanie i łatwe rozszerzanie systemu oraz możliwość „płacenia w miarę użytkowania”.

1.3 W praktyce CC opiera się na **obiecującym modelu gospodarczym**:

- duża **liczba** potencjalnych **użytkowników**: użytkownicy indywidualni, przedsiębiorstwa, służby publiczne itp.;
- **łączenie zasobów** i narzędzi informatycznych, co prowadzi do optymalizacji ich wykorzystania;
- **mobilność** możliwa dzięki CC, zwłaszcza użytkowników niestacjonarnych, którzy mogą mieć stały dostęp do swoich danych;
- łatwa, przejrzysta i możliwa do dostosowania **integracja** różnych składowych technicznych: internetu, zarządzania obiektami IT, mobilnych aplikacji itp.;
- **wyrównane rozłożenie kosztów** na cały cykl życia systemów informatycznych, bez dużych inwestycji początkowych;

— **skoncentrowanie** uwagi przedsiębiorstw na działalności podstawowej bez konieczności przejmowania się złożonością systemów informatycznych;

— szansa na **wzrost** głównych podmiotów sektora (integratorów systemów, producentów oprogramowania) dzięki nowym dziedzinom działalności.

1.4 W chwili obecnej CC cechuje również **niedojrzałość**, a wręcz **słabości**:

- różnorodność standardów mających na celu unormowanie i kontrolę użytkowania CC;
- brak identyfikowalnego europejskiego **organu nadzoru**, który czuwałby nad ich przestrzeganiem;
- brak szerszej perspektywy wśród użytkowników, zwłaszcza indywidualnych, by ocenić **korzyści**, a przede wszystkim **zagrożenia** związane z usługą;
- wewnętrzne **słabości** internetu: przerwy w połączeniu w wyniku zdarzeń losowych, cyberataki itp.;
- **przeciążenie internetu**: słaba przepustowość, znaczny wzrost przesyłu danych (audio, wideo, spam itp.), ograniczenia systemu adresowania (IP);
- **przeciążenie serwerów**: łączenie zasobów i wynikający z niego *overbooking*, który może powodować zatory;
- ryzyko związane z przekazywaniem danych **na zewnątrz** i ich obróbką przez osoby trzecie;
- ryzyko związane z **delokalizacją** danych i ich obróbką w innych krajach, o własnym **systemie prawnym**;

⁽¹⁾ W dalszej części dokumentu terminy „Europa”, „Unia Europejska” i „UE” stosowane będą równoważnie.

- zagrożenia społeczne związane z konsolidacją programowania, hostingu i eksploatacji
- wciąż niejasne prawa i obowiązki użytkowników i dostawców CC;
- niedostatecznie jasne rozróżnienie między podmiotami odpowiedzialnymi za przetwarzanie danych osobowych i podmiotami przetwarzającymi te dane;
- zawiłość umów o świadczeniu takich usług w oczach osób, które nie mają dostatecznej wiedzy specjalistycznej, i którym trudno jest te umowy zrozumieć w odniesieniu do gromadzenia, przetwarzania i przesyłu danych dotyczących konsumentów, a także w odniesieniu do praw przysługujących im na mocy przepisów.

1.5 CC stanowi dla Europy szansę **wejścia na** obiecujący, duży i strategiczny **rynek**. Aby zapewnić powodzenie tej operacji, **Komitet zaleca** podjęcie następujących działań, potencjalnie przez Komisję Europejską, przy wsparciu państw członkowskich, lub przez europejskie przedsiębiorstwa tego sektora.

1.5.1 Umiejętności

- zbadanie, jak należy rozwinąć umiejętności informatyków, by sprostać zmieniającemu się zapotrzebowaniu w dziedzinie CC i zasobów ludzkich;
- wspieranie i koordynacja wdrażania programów szkoleń;
- zatwierdzenie specjalistycznych świadectw lub dyplomów, które uznawałyby i potwierdzały umiejętności specjalistów ds. CC.

1.5.2 Badania i inwestycje

- zachęcanie europejskich ośrodków badawczych do koordynacji działań, by utrzymać się w awangardzie w zakresie wiedzy i umiejętności;
- pobudzanie rozbudowy sieci światłowodów w oparciu o europejskich operatorów telekomunikacyjnych (subwencje lub partnerstwa).

1.5.3 Partnerstwo

- wspieranie tworzenia konsorcjów przemysłu europejskiego na rzecz inwestycji we wspólne projekty CC, np. w programie ramowym w zakresie badań i rozwoju;
- wspieranie, a wręcz subwencjonowanie inwestorów w celu tworzenia ogromnych zespołów serwerów na terytorium państw członkowskich, inspirując się podobnymi rozwiązaniami, które istnieją już w innych rejonach świata;
- wykorzystywanie zamówień publicznych w celu zachęcania do partnerstw;

- zbliżanie producentów rozwiązań CC do przedsiębiorstw sektora telekomunikacji, jako że te ostatnie z natury rzeczy są w bezpośrednim kontakcie z docelowymi użytkownikami rozwiązań CC.

1.5.4 Zasady i zarządzanie

- zachęcanie podmiotów publicznych i prywatnych do udziału w tworzeniu zasad, które określą stosunki między dostawcami a przedsiębiorcami lub obywatelami europejskimi;
- wykorzystanie przewagi UE w dziedzinie bezpieczeństwa danych, ochrony prywatności itp. do narzucenia ich ścisłego przestrzegania w rozwiązaniach CC;
- utworzenie europejskiej agencji odpowiedzialnej za przestrzeganie powyższych zasad;
- utworzenie przepisów w celu ograniczenia delokalizacji danych niejawnych poza Europę
- w kolejnym przeglądzie dyrektywy w sprawie ochrony danych osobowych faktyczne uwzględnienie wyzwań związanych ze stosowaniem CC, choć Komitet przyznaje, że są one szczególnie liczne.

2. Wprowadzenie

2.1 Chmury obliczeniowe (*ang. cloud computing*, CC) stanowią zmianę o podobnej doniosłości co model klient/serwer lub internet.

2.2 Chmury obliczeniowe polegają na łączeniu i optymalizacji wykorzystania istniejących koncepcji i technologii, takich jak internet, zespoły serwerów, zarządzanie obiektami IT itp.

W związku z tym nieuchronnie przejmują silne i słabe strony swoich elementów składowych, np. wydajności łącz internetowych, ochrony danych w zarządzaniu obiektami IT, przeciążenia zespołów serwerów itp.

2.3 Komitet przyjmował już opinie dotyczące aspektów, które bezpośrednio wpływają na CC, takich jak np.:

- ochrona danych ⁽²⁾;
- systemy telekomunikacyjne ⁽³⁾;
- łączność elektroniczna ⁽⁴⁾;

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie ochrony danych osobowych, Dz.U. C 248 z 25.10.2011, s. 123.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie sieci łączności elektronicznej, Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 50.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie refleksji na temat usługi powszechnej w dziedzinie komunikacji elektronicznej, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 8.

- internet ⁽⁵⁾;
- ochrona konsumentów ⁽⁶⁾;
- internet przedmiotów – plan działań dla Europy ⁽⁷⁾.

Aby uniknąć powtórzeń, w niniejszej opinii Komitet skoncentruje się na aspektach ściśle związanych z CC.

2.4 Nie tylko EKES interesuje się chmurami obliczeniowymi; inne europejskie instancje i organy również się nimi zajmują.

2.5 Podczas Światowego Forum Gospodarczego (*World Economic Forum*) w Davos 27 stycznia 2011 r. wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Neelie Kroes przedstawiła swój pogląd na to zjawisko:

*„Jeśli chodzi o chmury obliczeniowe, rozumiem, że nie możemy czekać na definicję, która uzyska poparcie wszystkich. Musimy działać [...]. Zgodnie z tym, co przewiduje europejska agenda cyfrowa, rozpoczęłam prace nad strategią na rzecz chmur obliczeniowych obejmującą całą Europę, w myśl podejścia wykraczającego poza ramy polityczne. Nie chcę poprzestawać na Europie przyjaznej chmurom obliczeniowym (*cloud-friendly*), lecz pragnę ni mniej ni więcej, tylko Europy aktywnej w tej dziedzinie (*cloud-active*)”.*

2.6 Komisja Europejska rozpoczęła w 2009 r. badania nt. przyszłości CC ⁽⁸⁾, angażując w nie grupę badaczy naukowych i ekspertów z dziedziny informatyki.

Ponadto ogłosiła **publiczne konsultacje** ⁽⁹⁾, których wyniki zostaną uwzględnione w pracach nad strategią europejską w dziedzinie CC, która zostanie przedstawiona w 2012 r.

Chmury obliczeniowe stanowią ważny element realizacji strategii „Europa 2020”, zwłaszcza jej dwóch inicjatyw przewodnich: agendy cyfrowej i innowacji.

Siódmy program ramowy na rzecz badań ⁽¹⁰⁾ finansuje już programy CC.

2.7 Ponadto ENISA ⁽¹¹⁾ opublikowała w listopadzie 2009 r. sprawozdanie pt.: „Chmury obliczeniowe: korzyści, zagrożenia i zalecenia dotyczące bezpieczeństwa informacji”.

2.8 NIST ⁽¹²⁾ opublikowała niedawno „*Cloud Computing Standards Roadmap* (NIST CCSRWG – 092 – 5 lipca 2011)”.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie udoskonalenia techniki internetowej, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 92.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie kreatywnych treści online na jednolitym rynku, Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 63.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 60 i Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 116.

⁽⁸⁾ European Commission / Information Society and Media – Expert Group Report – sprawozdawca: Lutz Schubert.

⁽⁹⁾ Od dnia 16 maja do dnia 31 sierpnia 2011 r.

⁽¹⁰⁾ Lub FP7 (7th Framework Programme).

⁽¹¹⁾ Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji – lub European Network and Information Security Agency.

⁽¹²⁾ National Institute of Standards and Technology (USA).

3. Skrócona prezentacja techniczna chmur obliczeniowych

3.1 Próbom uzgodnienia wspólnej definicji w dużej mierze przeszkadzają działania producentów, którzy opatrują swoje oprogramowanie etykietami w rodzaju „rozwiązanie typu CC” lub „*cloud ready*”.

Niemniej jednak panuje dość powszechna zgoda co do faktu, że CC łatwo jest wdrożyć i rozszerzać oraz że oferują one rozwiązania typu „płać w miarę użytkowania”.

3.2 Charakterystyczne cechy chmur obliczeniowych:

— **wirtualizacja:** chodzi o to, by konfiguracja, lokalizacja lub utrzymanie zasobów informatycznych były jak najmniej widzialne dla użytkownika (indywidualnego lub przedsiębiorstwa);

— **łatwość dostępu:** użytkownicy mają dostęp do swoich danych i aplikacji z każdego miejsca i z każdego urządzenia (komputer, tablet, smartfon), pod warunkiem posiadania dostępu do Internetu;

— **dynamiczna skalowalność:** dostawca w czasie rzeczywistym dostosowuje dostarczaną moc obliczeniową do potrzeb użytkownika. Dzięki temu użytkownik może pokryć swoje zapotrzebowanie w okresach największego obciążenia, bez potrzeby inwestowania w zasoby informatyczne, które nie byłyby wykorzystywane w okresach mniejszego obciążenia;

— **łączenie zasobów:** dostawca może zapewniać dynamiczną skalowalność dzięki łączeniu zasobów informatycznych dostępnych dla wielu użytkowników; może więc jak najbardziej i jak najlepiej wykorzystać wielkie zespoły serwerów złożone z wielu tysięcy komputerów;

— **usługi płatne w miarę użytkowania:** użytkownik płaci jedynie za faktyczne korzystanie z zasobów informatycznych, czyli z uwzględnieniem zmian w jego zapotrzebowaniu na moc obliczeniową; warunki takich umów wciąż jeszcze mają często charakter *ad hoc*, ale widać tendencję do standaryzacji.

3.3 Pierwsze aplikacje wykorzystujące CC w przedsiębiorstwach to poczta elektroniczna, narzędzia współpracy i wideokonferencji, środowisko tworzenia i testowania oprogramowania, zarządzanie relacjami z klientem (CRM) i analityka biznesowa (*Business Intelligence*).

Należy założyć, iż w przyszłości prawdopodobnie większość aplikacji informatycznych będzie mogła funkcjonować w chmurze.

3.4 Chmury obliczeniowe wdrażane są zazwyczaj w jednym z trzech modeli (lub ich kombinacji), uporządkowanych poniżej według stopnia złożoności, które przeznaczone są dla różnego rodzaju klientów:

— **IaaS** (*Infrastructure as a Service*),– gdzie chmura obejmuje jedynie infrastrukturę; przeznaczony przede wszystkim dla działów IT dużych przedsiębiorstw;

- **PaaS** (*Platform as a Service*),– obejmujący infrastrukturę i podstawowe oprogramowanie; przeznaczony dla informatyków piszących oprogramowanie;
- **SaaS** (*Software as a Service*)– obejmuje całość rozwiązania, łącznie z aplikacjami i skierowane jest przede wszystkim do użytkowników końcowych, którzy niekoniecznie są informatykami, np. w formie poczty elektronicznej dla odbiorców indywidualnych.

3.5 Rozpowszechniają się **prywatne chmury obliczeniowe** usytuowane wewnątrz danego przedsiębiorstwa, które może dzięki temu korzystać z elastyczności i produktywności CC, nie borykając się z trudnościami związanymi z korzystaniem z usług zewnętrznego dostawcy CC. To rozwiązanie wydaje się odpowiadać różnym potrzebom:

pozwala przygotować się – ostrożnie, a ponadto to wewnątrz przedsiębiorstwa – do przeniesienia istniejących systemów informatycznych na platformę opartą na CC;

- umożliwia zmianę trybu funkcjonowania działów IT przedsiębiorstwa w stosunku do pozostałych działów na bardziej usługowy i przejrzystszy dzięki fakturowaniu za użytkowanie.

4. Oddziaływanie chmur obliczeniowych

4.1 Czego **przedsiębiorstwa** mogą oczekiwać od CC?

4.1.1 Jak stwierdzono powyżej, chmury obliczeniowe „dzieńdziczą” mocne i słabe strony pewnych tworzących je elementów.

4.1.2 Przypomnijmy zatem na wstępie pewne korzyści dla przedsiębiorstw, które nie są właściwe chmurom obliczeniowym, lecz raczej powstałemu wcześniej zarządzaniu obiektami IT:

- koncentracja na swojej działalności podstawowej;
- korzystanie z oszczędności skali dzięki industrializacji i łączeniu zasobów przez dostawcę;
- posiadanie dostępu do wiedzy fachowej i wysokiej jakości usług specjalistów.

4.1.3 Zgodnie z niedawnymi badaniami 70 % kosztów generowanych przez działy IT w przedsiębiorstwach dotyczy zarządzania istniejącymi zasobami. Jeżeli dział IT uwolni się od części tych obowiązków, zyska on potencjał potrzebny na innowacje i badania w zakresie nowatorskich usług.

4.1.4 Poniżej przedstawiono niektóre **korzyści** najczęściej wymieniane przez przedsiębiorstwa:

- **Mniejsze nakłady początkowe:** w przypadku nowych rozwiązań cyfrowych realizacja lub rozszerzenie systemu informatycznego nie wiąże się już z dużymi inwestycjami w sale komputerowe, serwery, oprogramowanie, szkolenia z oprogramowania danego producenta itp.

Niemniej jednak należy zauważyć, że istniejące już systemy, zarówno w przedsiębiorstwie, jak i w przypadku producentów oprogramowania, wymagały będą znacznych inwestycji w celu ich dostosowania i przeniesienia na platformę CC.

- **Krótszy czas wdrażania:** zespoły programistów skupiają się na problemach merytorycznych, a nie na infrastrukturze technicznej, którą zajmuje się dostawca CC; zwłaszcza zasoby ludzkie i sprzętowe mogą być oddawane do dyspozycji stopniowo i na żądanie.

- **Rachunkowość i kontrola kosztów:** dzięki wykorzystaniu CC koszty IT nie są już nakładami inwestycyjnymi, lecz stają się wydatkami operacyjnymi.

Koszty utrzymania rozliczane są w formie opłaty za wynajem, która obejmuje w szczególności realizowaną bez udziału użytkownika aktualizację sprzętu i oprogramowania oraz pomoc techniczną w przypadku awarii, świadczoną bezpośrednio i przez internet, przez producenta oprogramowania lub serwera.

- **Wzmocnienie modelu świadczenia usług:** w oparciu o zobowiązania dostawcy CC w zakresie jakości, dostępności, bezpieczeństwa, ewolucji narzędzi w czasie, dział IT może z kolei zaproponować swoim klientom wewnętrznym model świadczenia usług oparty na umowie o poziomie usług (SLA – *Service Level Agreement*).

- **Mobilność pracowników:** wykorzystanie CC pozwala zapewnić wysokiej jakości, łatwy dostęp do danych wszystkim pracownikom przedsiębiorstwa, zarówno mobilnym, jak i stacjonarnym.

4.2 Niektóre przedsiębiorstwa są szczególnie zainteresowane CC, a zwłaszcza:

- mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa, które dostrzegają w tej technologii możliwość dysponowania potencjałem informatycznym (sprzęt, oprogramowanie i kompetencje) bez blokujących je „opłat wstępnych”, które są zbyt wysokie;

- przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność (*start-up*) z natury rzeczy w fazie szybkiego rozwoju, które wiedzą, że chmury obliczeniowe ułatwią dostosowanie potencjału informatycznego do tempa rozwoju ich działalności.

4.3 Jak **integratorzy systemów** przygotowują się do CC?

4.3.1 Integratorzy systemów (ang. *system integrators*, SI) to firmy zajmujące się realizacją rozwiązań informatycznych dla klientów korporacyjnych.

Zajmują coraz ważniejszą pozycję w sektorze informatycznym zarówno dzięki swojej wiedzy fachowej, jak i zasobom ludzkim i umiejętności dostosowywania się do zmieniającego się natężenia pracy swoich klientów.

Na rynku europejskim czołowe pozycje zajmują Accenture, Atos, Cap Gemini, HP, IBM, Wipro i in.

4.3.2 Jako że tworzenie systemów informatycznych z natury rzeczy ma charakter chwilowy i jest ograniczone w czasie, działy IT firm zwracają się do integratorów systemów tylko wówczas, kiedy zaistnieje taka potrzeba, o przekazanie im do dyspozycji informatyków potrzebnych tylko w fazie opracowywania systemu.

Stały zespół działu IT uczestniczy w tej fazie tylko po to, by lepiej zadbać o kolejne fazy eksploatacji i utrzymania.

4.3.3 W dobie CC integratorzy systemów pozostaną odpowiedzialni za projekt i opracowywanie rozwiązań dla swoich klientów korporacyjnych.

Ze względu na fakt, że wiąże się to z dodatkową pracą, integratorzy systemów nie tylko cieszą się z pojawienia się chmur obliczeniowych, lecz wręcz zachęcają do ich rozwoju.

4.3.4 Pojawia się jednak pytanie odnośnie trwałości tego nowego rodzaju działalności. Czy chodzi o chwilowy wzrost aktywności, podobny do tych, jakie wystąpiły w sektorze w związku z problemem roku 2000 lub wprowadzeniem euro?

Dziesięciolecia innowacji i postępu technicznego doprowadziły do wzrostu produktywności, który nie spowodował zmniejszenia rozmiarów prac informatycznych ani liczby informatyków. Przeciwnie, umożliwił on znaczny wzrost liczby systemów informatycznych i ich zasięgu.

CC logicznie wpisuje się w tę tendencję. Prawdopodobnie otworzy więc możliwości rozwoju IT na nowe obszary działalności integratorów systemów.

4.4 Jak **producenci oprogramowania** przygotowują się do CC?

4.4.1 Microsoft, Google, Oracle lub SAP, by wymienić tylko niektórych, muszą dokonać znacznych inwestycji w transformację swojej obecnej oferty w taki sposób, by można nadać jej etykietkę „cloud computing ready”.

4.4.2 Transformacja ta wymaga przede wszystkim znacznych inwestycji w opracowanie nowych rozwiązań informatycznych. Chodzi tu zwłaszcza o radykalne przededefiniowanie pewnych modeli prowadzenia działalności (*business models*).

Przykładowo, oferta Office-365 firmy Microsoft radykalnie różni się od modelu, przewidującego obowiązek zakupu licencji już przy pierwszym użyciu dowolnego programu wchodzącego w skład pakietu.

4.5 Jak przedstawia się sytuacja **usług hostingowych** w obliczu CC?

4.5.1 W minionych dziesięciu nastąpił rozwój w zakresie zarządzania obiektami IT, a zwłaszcza jego głównej postaci – outsourcingu usług hostingowych (serwerów, sieci i podstawowego oprogramowania).

CC rozszerza to podejście, pozwalając, by będące przedmiotem outsourcingu zasoby udostępniane były łącznie nieokreślonej liczbie użytkowników (przedsiębiorstw lub użytkowników indywidualnych).

4.5.2 CC ułatwiałoby zatem outsourcing, ale przede wszystkim sprzyjałoby koncentracji obiektów hostingowych, co przekładałoby się na powstawanie gigantycznych „zespołów serwerów”. Pojawienie się CC powinno zatem doprowadzić do reorganizacji sektora, związanej z większą konkurencją między dostawcami, do fuzji, koniecznych wobec gigantycznych potrzeb inwestycyjnych, i w nieunikniony sposób do konsekwencji społecznych, znanych już z innych sektorów, które przeszły podobne fazy konsolidacji.

4.6 Czy **sektor publiczny** postrzega CC inaczej niż sektor prywatny?

4.6.1 Sektor publiczny opiera się na strategiach, kulturach, ludziach i organizacjach, które cechują podobnie jak w sektorze prywatnym cele, ograniczenia i sposoby funkcjonowania.

4.6.2 W rezultacie, w administracji publicznej korzyści związane z CC są takie same, jak w przypadku przedsiębiorstw (zob. wyżej).

Ponadto dzięki CC można będzie poprawić jakość usług administracji publicznej świadczonych na rzecz obywateli, ze względu na lepszą dyspozycyjność, dostępność itp.

4.6.3 Niemniej jednak sektor publiczny charakteryzuje się pewnymi szczególnymi cechami:

— Ogólny klimat oszczędności

Prowadzi to do ograniczeń budżetowych, które zmuszają do cięć w programach inwestycji publicznych, również w dziedzinie informatyki. W tym kontekście model CC znajduje pełne uzasadnienie, jako że pozwala rozwijać potencjał informatyczny bez konieczności ponoszenia nakładów początkowych.

— Badania naukowe prowadzone przez sektor publiczny

Badania naukowe, choć oczywiście występują także w sektorze prywatnym, w sektorze publicznym osiągają szczególnie dużą skalę, dzięki krajowym ośrodkom badawczym, uczelniom wyższym i partnerstwom publiczno-prywatnym.

Badania zaś mogą w niektórych momentach wymagać szczytowej mocy obliczeniowej, którą świetnie może zapewnić właśnie CC.

— Inwestycje publiczne

Dzięki mobilizującemu efektowi mogłyby zachęcić krajowe lub europejskie podmioty prywatne, zwłaszcza operatorów telekomunikacji, do inwestycji w CC i zainicjować je. W przeszłości pewne inwestycje publiczne zadziałały jako katalizatory strategicznych działań i inwestycji sektora prywatnego, przykładowo w lotnictwie i w sektorze kosmicznym, w telefonii komórkowej, szybkiej kolei itp.

— Niektóre państwa członkowskie znacznie już zainwestowały w migrację oprogramowania swoich administracji w kierunku architektury CC.

4.7 Czy CC wpływają również na **użytkowników indywidualnych**?

4.7.1 Istnieją rozwiązania CC przeznaczone specjalnie dla użytkowników indywidualnych, przykładowo iCloud Apple, Office365 Microsoftu, Picasa itp.

4.7.2 Bardzo niewielu użytkowników indywidualnych jest skłonnych na własny użytek kupować serwer lub serwery, infrastrukturę sieciową itp. Poza tym nie wszyscy mogą lub chcą zajmować się utrzymaniem takiej infrastruktury, nawet na swoim prywatnym komputerze PC.

4.7.3 Produkty dostępne dotąd na (twardym dysku) komputerów osobistych (edytor tekstu, menedżer wydruku, archiwizacja zdjęć, przechowywanie danych itp.) są stopniowo zastępowane usługami internetowymi w modelu SaaS (zob. wyjaśnienie powyżej).

4.7.4 Korzystanie z tych usług w wersji podstawowej jest darmowe. Dostawcy finansują takowe darmowe usługi często dlatego, że pozwala im to gromadzić dane użytkowników indywidualnych, które mogą być wykorzystywane w marketingu i reklamie. Najczęściej proponowana jest też odpłatna wersja premium, z większą ilością miejsca na dane, dodatkowymi funkcjami itp.

4.7.5 Model CC stanowi dla użytkowników indywidualnych rozwiązanie wobec coraz większej złożoności narzędzi informatycznych i oferuje im pewne uproszczenie dzięki zewnętrznej obsłudze technicznej. Chodzi tu również o model „płać w miarę użytkowania” (*pay on demand*), który doskonale odpowiada ograniczonemu i sporadycznemu korzystaniu z narzędzi i zasobów informatycznych przez użytkowników indywidualnych.

4.7.6 Poza tym coraz atrakcyjniejszą cechą rozwiązań CC jest mobilny i stały dostęp do danych. Obecnie liczni dostawcy⁽¹³⁾ proponują użytkownikom możliwość słuchania muzyki, oglądania zdjęć itp. niemalże wszędzie.

4.8 Oprócz skutków gospodarczych i handlowych, jakie będą społeczne skutki CC?

4.8.1 Grupą zawodową, która prawdopodobnie najbardziej odczuje pojawienie się CC, są informatycy.

4.8.2 **Integratorzy systemów** (SI) w swojej pracy nie ucierpią raczej z powodu CC; mogą wręcz odnotować znaczny przyrost pracy w związku z początkową instalacją systemów. Nawet jeśli informatycy pracujący w tych przedsiębiorstwach będą musieli przyswoić nowe umiejętności, by mogli opracowywać rozwiązania CC, nie powinno to wpłynąć na poziom zatrudnienia.

4.8.3 **Informatycy i programiści** zatrudnieni w przedsiębiorstwach będących klientami integratorów systemów zostaną prawdopodobnie pozbawieni swojego dotychczasowego głównego zadania: uczestnictwa w opracowywaniu systemu u boku specjalistów ds. integracji systemów, by móc lepiej dbać o utrzymanie systemów po zakończeniu pracy tych SI. Zatem jeśli CC spełni oczekiwania, zwłaszcza w zakresie przejęcia części zadań związanych z utrzymaniem systemu, zatrudnienie programistów w przedsiębiorstwach prawdopodobnie proporcjonalnie zmniejszy się.

⁽¹³⁾ Cloud Drive firmy Amazon i iCloud firmy Apple.

4.8.4 Największe zmiany odczują prawdopodobnie informatycy zajmujący się **obsługą operacyjną**. Należy przypomnieć, że w dużej mierze dotknęły ich już zmiany związane z pojawieniem się zarządzania obiektami IT, co poskutkowało przejściem ich zespołów pod zwierzchnictwo dostawców tego rodzaju usług. Wraz z pojawieniem się CC, zarządzanie obiektami IT będzie się dalej rozwijać, jednak w sektorze o znacznej koncentracji i cechującym się możliwością łatwiejszej delokalizacji. Można zatem oczekiwać kolejnych redukcji zatrudnienia w dziedzinie obsługi operacyjnej i usług hostingowych.

4.8.5 Outsourcing całości lub części działów IT oddala informatyków od końcowych użytkowników rozwiązań informatycznych. To **organizacyjne** lub nawet geograficzne **oddalenie** ograniczy interakcje obu tych grup. Tymczasem interakcje te są źródłem bezpośredniej i skutecznej wymiany i współpracy, a przede wszystkim tworzą więzi społeczne, które umożliwiają informatykom lepsze zrozumienie problemów i oczekiwań użytkowników oraz lepszą reakcję na ich potrzeby.

4.9 Jakie są główne aspekty umowy o usługi CC?

4.9.1 Można rozróżnić dwie formy regulowania stosunków między konsumentami a dostawcami (CC): usługi płatne lub bezpłatne. Rozróżnienie to nie zawsze jest jednak oczywiste. Na przykład usługi bezpłatne mogą wiązać się z kosztami pozafinansowymi, takimi jak reklama kontekstowa lub umożliwienie dostawcy ponownego wykorzystania danych konsumenta.

4.9.2 Usługi bezpłatne lub niedrogie są zazwyczaj adresowane do użytkowników indywidualnych. Niemniej jednak muszą oni zwracać szczególną uwagę na warunki ogólne, które mimo iż wydają się mniej „zobowiązujące”, mają charakter wiążący na zasadzie umowy. Ponadto informacje przekazywane dostawcy mają wartość, nawet dla osób prywatnych. W razie problemów usługi darmowe mogą okazać się bardzo kosztowne w wymiarze straconego czasu lub utraconych informacji.

4.9.3 Przedsiębiorstwa również muszą wnikliwie analizować treść umów o usługi CC, najlepiej powierzając to specjalistom. Przedsiębiorstwo powierza bowiem dostawcy zewnętrznemu cenne informacje i narzędzia, przez co w razie nadużycia mogłoby znaleźć się w bardzo trudnej sytuacji.

4.9.4 Umowy o usługi CC rzadko podlegają negocjacji, a większość dostawców wymaga od potencjalnych klientów podpisania standardowego formularza umowy. Tym niemniej, jak to zwykle bywa, dostateczna wartość lub strategiczne znaczenie klienta może zachęcić dostawcę do zgody na indywidualne warunki umowy.

4.9.5 Niezależnie od tego, czy usługi są darmowe czy odpłatne, a umowa przewiduje warunki standardowe czy indywidualne, powinna ona określać następujące kwestie:

— poziom świadczonych usług CC (IaaS, PaaS, SaaS);

— gwarantowany poziom dostępności danych i odpowiedzialność w przypadku utraty lub uszkodzenia danych;

- poziom łączenia zasobów z innymi użytkownikami (ryzyko *overbookingu*);
- warunki elastyczności dostępnych i wykorzystywanych zasobów oraz cennik opłat w zależności od poziomu wykorzystania;
- prawo lub obowiązek dostawcy CC ujawniania informacji osobom trzecim, np. organom sądowym;
- dokładną tożsamość podmiotów faktycznie świadczących usługi, zwłaszcza z powodu częstego podejścia wielopoziomowego;
- możliwości rozwiązania umowy i zakres pomocy oferowanej przez dostawcę w okresie przejściowym;
- prawo właściwe i właściwość sądów (krajowe lub międzynarodowe), którym podlega umowa, zwłaszcza w przypadku sporu.

5. Słabe strony chmur obliczeniowych

5.1 Chmury obliczeniowe są w znacznej mierze zależne od **internetu**, na którym się opierają. Tymczasem wydaje się, że internet jest bliski osiągnięcia kresu swoich możliwości, zwłaszcza w zakresie **przepustowości**.

Stale rosnąca liczba użytkowników i zastosowań, eksplodująca liczba przesyłanych danych (zwłaszcza plików audio i wideo), oczekiwania użytkowników dotyczące coraz krótszego reakcji są czynnikami, które unaocznily potencjalne problemy związane z przepustowością internetu. Przesył danych związany z chmurami obliczeniowymi może jedynie pogłębić te problemy, zwiększając skalę wymiany danych, ale przede wszystkim jeszcze bardziej skracając akceptowalne dla użytkowników czasy reakcji.

5.2 Kolejnym związanym z internetem zagrożeniem dla CC jest **odporność sieci**. Działanie internetu przerywane było ostatnio przez problemy techniczne, cyberataki lub decyzje polityków, co ukazało nie tylko jego wrażliwość, ale przede wszystkim stopień uzależnienia jego użytkowników od sieci publicznej. Model CC jeszcze bardziej podkreślił potrzebę bezpieczeństwa tej sieci, która nie została od początku zaprojektowana do celów komercyjnych.

5.3 Inną istotną i wieloaspektową słabością CC jest **bezpieczeństwo danych** związane przede wszystkim z ich przekazywaniem na zewnątrz, niezależnie od tego czy powiązane jest to z delokalizacją.

Przed wszystkim pojawia się problem stałego dostępu do danych, których niemal natychmiastowa dostępność może mieć krytyczne, a wręcz vitalne znaczenie dla użytkownika CC. Kolejnym problemem jest kwestia poufności danych przechowywanych i przetwarzanych przez zewnętrznego dostawcę.

Ta kwestia ma szczególnie istotne znaczenie dla danych o dużej wartości dodanej, zwłaszcza w kontekście szpiegostwa przemysłowego.

5.4 Takie systemy mogą tym bardziej paść ofiarą ataków, czyli są bardziej zagrożone, ponieważ stanowią cel dla hackerów, którego **atrakcyjność** rośnie wraz z **rozmiarami, zauważalnością i krytycznością znaczenia** zespołów serwerów projektowanych i budowanych przez dostawcę. Przeciwdziałanie tej rosnącej atrakcyjności wymagać więc będzie wzmocnionych starań i dodatkowych ekspertów.

Należy też jednak zauważyć, że dostawcy usług informatycznych (outsourcingu, CC itp.) w dużym stopniu zwracają już uwagę na bezpieczeństwo i cyberprzestępczość i są niewątpliwie lepiej przygotowani niż większość ich klientów biznesowych.

Korzystając z przenośni, sejf banku jest bez wątpienia bardzo atrakcyjnym celem, jednak biżuteria jest w nim chroniona lepiej, niż w szkatułce pozostawionej w sypialni rodziców.

5.5 Dodatkowym zagrożeniem jest trudność w określeniu, które **przepisy prawne** należy stosować: obowiązujące właściciela informacji czy obowiązujące firmę hostingową?

Ponadto do którego **organu nadzoru** można się zwracać o zagwarantowanie przestrzegania prawa lub w celu rozstrzygnięcia sporu między właścicielem informacji a firmą hostingową?

W tej kwestii należy przypomnieć o **dyrektywie 95/46/WE** („ochrona danych osobowych”) Parlamentu Europejskiego i Rady oraz o opinii Komitetu ⁽¹⁴⁾.

Europejski system ochrony danych działa jako bardzo silny hamulec przeciw wszelkim transferom danych poza Europę. Z **międzynarodowym charakterem** CC wiąże się pytanie o możliwości transferu danych między klientem a dostawcą lub wewnątrz infrastruktury dostawcy.

W tym kontekście **brak** (światowego) **systemu zarządzania** przede wszystkim internetem, a konkretniej CC, oznacza dodatkową słabość.

Oprócz ochrony danych pojawia się też problem **praw autorskich**. Jako że informacje chronione tymi prawami mogą być przesyłane lub dystrybuowane między różnymi lokalizacjami, coraz trudniej jest określić zasady, jakie należy stosować do zapewnienia ochrony, płatności i nadzoru.

5.6 Innowacje informatyczne pozwoliły niektórym podmiotom zająć pozycję dominującą, np. Microsoft lub Apple w sektorze urządzeń indywidualnych (PC, telefony komórkowe itp.), a także Google, Facebook (wyszukiwarki i sieci społecznościowe). Europa zawsze starała się zadbać o to, by taka dominująca pozycja nie naruszała interesów innych podmiotów sektora czy interesów konsumentów.

CC, łącząc w sobie wiele ważnych technologii, zwiększa atrakcyjność, ale również **zagrożenia związane z pozycją dominującą**. Europa powinna zatem zachować tym większą czujność.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 159 z 17.6.1991, s. 38 (CESE 569/1991).

5.7 **Możliwość przenoszenia** nie jest wyłącznie zagadnieniem technicznym, lecz również handlowym. Bez takiej możliwości wybrane przez użytkownika rozwiązanie CC w pewnym sensie więzi go i nie pozwala na przeniesienie przechowywanych danych do innego dostawcy. Powoduje zatem zakłócenie konkurencji między różnymi dostawcami. Korzystanie z otwartych standardów i zapewnienie interoperacyjności usług i oprogramowania mogłoby być rozwiązaniem zapewniającym proste i szybkie przysyłanie danych między dostawcami, bez szczególnego obciążania użytkownika kosztami.

5.8 Wszystkie te słabości wydają się niebezpieczne dla wdrażania i upowszechniania modelu CC. Opisywanie w środkach przekazu (prasie, mediach, portalach społecznościowych itp.) problemów związanych z tymi słabościami lub wynikających z nich spraw sądowych mogłoby poważnie zaszkodzić wizerunkowi CC i spowodować utratę zaufania użytkowników zarówno do tego modelu, jak i do jego dostawców.

6. Wyzwania i szanse dla Europy

6.1 Komisja Europejska wytyczyła cel, by Europa stała się „cloud-active” (zob. wystąpienie Neelie Kroes cytowane powyżej). Jednak termin „aktywna” nie wyjaśnia, czy chodzi o zwykłe użytkowanie CC czy o tworzenie tego rodzaju rozwiązań. Pierwsza interpretacja stanowiłaby wyraz rażącego braku ambicji. Dążenie do uczynienia Europy „cloud-productive” jest o wiele wyraźniejszym celem; innymi słowy, by Europa raczej dostarczała rozwiązań CC niż po prostu korzystała z rozwiązań opracowanych przez innych.

6.2 Sektor cyfrowy jest w dużym stopniu zdominowany przez **podmioty zagraniczne**. Zarówno w zakresie usług, jak i produktów i treści, głównymi podmiotami na rynku są przedsiębiorstwa z Ameryki Północnej i z Azji.

Z kolei w sektorze **telekomunikacji** Europa może się równać z innymi częściami świata. Wiodące pozycje na rynku zajmują tacy operatorzy, jak Deutsche Telekom, Orange czy Telefonica.

6.3 W czasach, gdy branża cyfrowa jest **motorem wzrostu**, Europa pozostaje w tyle.

Na przestrzeni ostatnich lat udowodniła ona, że w pewnych sektorach może zajmować wiodącą i dominującą pozycję;

widać to było zwłaszcza w sektorze telefonii komórkowej, mimo że ostatnio jej pozycja uległa osłabieniu.

6.4 Pojawienie się CC stanowi nową szansę na „ponowne rozdanie kart”. Innymi słowy, wszyscy mogą od nowa konkurować o rolę światowego lidera, a pozycjom obecnych liderów zagrozić mogą inne istniejące lub nowo powstałe podmioty.

6.5 Globalny zasięg technologii CC wymaga opracowania zasad i standardów światowych. Unia Europejska musi nadal współpracować z organizacjami międzynarodowymi, by opracować wspomniane zasady i standardy. Powinna także przewodzić wysiłkom zmierzającym do określenia tego rodzaju światowych zasad i standardów oraz odegrać rolę potęgi gwarantującej, że te zasady i standardy zapewnią wysoki poziom ochrony danych osobowych przewidziany w prawodawstwie europejskim.

6.6 W tej nowej ogólnoświatowej konkurencji Europa dysponuje pewnymi **istotnymi atutami**:

- posiada doskonałą infrastrukturę cyfrową: dobrze rozwija się sieć światłowodowa, infrastrukturę kontroluje i zarządza nią niewielka grupa podmiotów z tradycjami, które mogą wpływać na standardy telekomunikacji i niezbędne inwestycje;
- może i potrafi prowadzić zdecydowaną politykę inwestycji publicznych, która może stać się katalizatorem inwestycji prywatnych;
- regionalne i krajowe MŚP preferują partnerów lokalnych, a zatem europejskich dostawców CC;
- niektóre sektory (np. zdrowie, siły zbrojne, transport publiczny, administracja publiczna) zarządzane są zgodnie z przepisami i restrykcjami krajowymi bądź europejskimi, co sprawi, że będą wybierały europejskich lub krajowych dostawców CC; inne sektory (np. bankowość, ubezpieczenia, przemysł energetyczny, przemysł farmaceutyczny) uwzględniać muszą kwestie bezpieczeństwa danych, co będzie je powstrzymywać przed wybieraniem dostawców spoza kraju lub Europy.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwoju obszarów regionalnych w celu zarządzania zasobami rybnymi i kontroli połowów (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 24/09)

Sprawozdawca: **Brendan BURNS**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

rozwoju obszarów regionalnych w celu zarządzania zasobami rybnymi i kontroli połowów (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 6 – 15 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar gruntownej reformy wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), a zwłaszcza cel ustanowienia polityki zdecentralizowanej, w mniejszym stopniu zależnej od szczegółowych decyzji podejmowanych w Brukseli i pozwalającej na większy udział podmiotów lokalnych i regionalnych w zarządzaniu rybołówstwem. Brakuje jednak odpowiednich szczegółów, jasności i systemu sankcji, dzięki którym polityka mogłaby być skuteczna, należy zatem je uwzględnić.

1.2 Bez bogatych zasobów rybnych nie może być mowy o zrównoważonym sektorze rybołówstwa. Dlatego też zaleca się, aby zrównoważony rozwój w dziedzinie środowiska naturalnego stał się priorytetem jako podstawa zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i został jednoznacznie zawarty w rozporządzeniu podstawowym. W związku z tym w prowadzonej polityce powinno dominować podejście naukowe ukierunkowane na ekosystem i stosujące zasadę ostrożności.

1.3 Aby wzmocnienie planu zarządzania opartego na kwotach ustalanych zgodnie z „maksymalnym podtrzymywalnym połowem” okazało się skuteczne, należy do roku 2015 ustalić wyższe pułapy, które umożliwią autentyczny rozwój gatunków objętych regulacją.

1.4 Proponowany rynkowy system zbywalnych praw połowowych, w którym zezwolenia byłyby wydawane na podstawie wcześniejszego prowadzenia działalności w zakresie rybołówstwa, niesie ze sobą niebezpieczeństwo, że podmioty odpowiedzialne w przeszłości za przełowienie będą taką działalność kontynuować. Dlatego też Komitet zaleca, aby państwa członkowskie zastosowały przepis, zgodnie z którym podmioty otrzymujące zezwolenia połowowe muszą wykazać, że ich działalność nie przynosi szkody środowisku morskemu oraz że przynosi ona istotną korzyść utrzymującym się z rybołówstwa społecznościom stref przybrzeżnych. W ten sposób ukryta prywatyzacja zasobów rybnych będzie poddana kontroli społecznej i kontroli w zakresie ochrony środowiska.

1.5 Komitet przyjmuje z zadowoleniem częściowy zakaz odrzutu ryb, lecz proponuje, aby był on konkretnie powiązany z poprawą selektywnych technik połowu.

1.6 Dalsze dotacje należy wykorzystywać w celu rozwoju flot rybackich, które dokonują połowów w sposób wyrządzający mniejszą szkodę środowisku naturalnemu (powodujący mniejsze straty w zasobach rybnych i mniejsze zniszczenia dna oceanów, mniejsze odrzuty itp.), a nie w celu zwiększania zdolności połowowych.

1.7 Przepisy i standardy, które odnoszą się do floty krajów UE dokonujących połowów na swoich wodach terytorialnych, powinny mieć także zastosowanie do połowów na pełnym morzu i na wodach terytorialnych krajów trzecich – nie należy stosować podwójnych standardów.

2. Wprowadzenie

2.1 Podczas trwania prac nad niniejszą opinią opublikowano wnioski Komisji w sprawie drugiego przeglądu wspólnej polityki rybołówstwa. Proponuje się w nim całościową i zasadniczą reformę w celu zaradzenia obecnym problemom, którymi są: przełowienie, nadmierna zdolność połowowa floty, rozbudowane dotacje, niska odporność na zmiany gospodarcze oraz spadek wielkości odłowów dokonywanych przez europejskich rybaków. Niniejsza opinia zawiera zatem uwagi dotyczące rozwoju obszarów regionalnych w celu zarządzania zasobami rybnymi w szerszym kontekście zaproponowanej reformy.

3. Kontekst

3.1 Traktaty UE i obecna WPRyb nadają Komisji prawo inicjatywy, zaś Radzie – wyłączne kompetencje w odniesieniu do ochrony żywych zasobów morza. Scentralizowany charakter tego systemu, a ściślej rzecz ujmując – odgórne podejście do realizacji obowiązków w zakresie WPRyb, nie przyniosły praktycznych rozwiązań w przypadku wielu zróżnicowanych warunków i podziału terytorialnego w ramach WPRyb. „Nie ma rozwiązań uniwersalnych” – to określenie często stosowane w kontekście krytyki istniejących uregulowań prawnych.

3.2 W pierwszej reformie WPRyb z 2002 r. uznano konieczność zaangażowania zainteresowanych podmiotów, czego efektem było utworzenie regionalnych komitetów doradczych, których rola ogranicza się do udzielania porad.

3.3 W wyniku przyjęcia traktatu lizbońskiego zaszły bardzo istotne zmiany. Obecnie procedura współdecyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ma zastosowanie we wszystkich sprawach dotyczących regulacji z zakresu rybołówstwa, z wyjątkiem ustalania uprawnień do połowów, co pozostaje w zakresie wyłącznych kompetencji Rady.

3.4 Podejmując próby zajęcia się każdym problemem, Komisja i Rada opracowały zbyt skomplikowane przepisy, które okazały się nieskuteczne w odniesieniu do problemów występujących na wodach europejskich.

3.5 Zdaniem przedstawicieli sektora rybołówstwa mamy do czynienia z „niemalże absurdalną obfitością szczegółów” zawartych w 900 przepisach, które określają specyfikacje sprzętu połowowego, dopuszczalny skład wyładunków oraz wymogi techniczne. Taka szczegółowość przepisów przyczynia się do zahamowania innowacji, gdyż brakuje zachęty do poszukiwania praktycznych rozwiązań. Jest ona także przyczyną utraty zaufania w stosunkach pomiędzy sektorem rybołówstwa a politycznymi gremiami i komitetami odpowiedzialnymi za zarządzanie WPRyb. Prowadzi to nieuchronnie do prób obchodzenia przepisów, zamiast stosowania się do nich.

3.6 Obecna WPRyb nie zachęca sektora rybołówstwa do przeprowadzania innowacji i eksperymentów, jednakże można wymienić kilka dobrych przykładów inicjatyw podjętych przez samych rybaków. W Szkocji odnotowano cały szereg innowacji, jak np. ochrona dorsza w Morzu Północnym. Wycofano także z eksploatacji wiele statków, przeprowadzono doraźne zamykanie łowisk, zastosowano inteligentne zarządzanie systemem ograniczenia ilości dni przebywania na morzu, wprowadzono selektywne narzędzia połowowe i przeprowadzono próby z monitoringiem przy użyciu telewizji przemysłowej. Przyczyniło się to do ograniczenia odrzutów, poprawy konkurencyjności i ochrony zasobów. Odnotowano także pozytywny wkład innych podmiotów. Przykładowo holenderska flota łowiąca przy użyciu włoka rozprzowego dokonała wymiany urządzeń połowowych i opracowała ich nowe typy, a także wycofała z eksploatacji część statków.

3.7 Charakterystyczną cechą wszystkich tych inicjatyw jest uznanie przez sektor rybołówstwa, że występują problemy (np. konieczność zmniejszenia odrzutów), zaś sektor ten musi w decydującym stopniu przyczynić się do znalezienia i zastosowania rozwiązań. Istnieją także inne przykłady, które dowodzą, że rozwiązania regionalne dają lepsze wyniki niż ogólne przepisy z Brukseli.

3.8 Jednakże wszystkie te próby napotykają jedno zasadnicze ograniczenie: w ramach obecnej WPRyb nie ma delegowania odpowiedzialności. Ostateczne wyniki innowacji, doświadczeń i rozwoju mogą wpłynąć na kształt przepisów prawnych tylko wtedy, gdy uwzględni je Komisja.

3.9 Nadmierna skłonność Komisji do zachowania kontroli nad regulacją wynika prawdopodobnie z silnej troski o sprostanie swym obowiązkom. Miało to miejsce zwłaszcza w okresie przed przyjęciem traktatu lizbońskiego i stało się, niestety, samonapędzającym się procesem. Im bardziej scentralizowane, złożone i niedostosowane staje się ustawodawstwo, tym bardziej osłabia się zaufanie zainteresowanych podmiotów i tym mniej prawdopodobne staje się pełne trzymanie się przepisów. To z kolei uzasadnia potrzebę bardziej rygorystycznych przepisów ustalanych centralnie, a tym samym cykl się powtarza.

4. Uwagi ogólne

Ze wszystkich powodów przedstawionych w punkcie 3 (Kontekst) wynika oczywista potrzeba ustanowienia władz regionalnych w celu realizacji polityki UE. To z kolei skłania do poruszenia kilku kwestii.

4.1 Przekazanie uprawnień

4.1.1 Aby władze regionalne mogły wnieść realną wartość, potrzebują ustalonych przez Brukselę celów strategicznych, opartych na naukowych podstawach. Bruksela powinna także:

- być odpowiedzialna za zapewnienie równych warunków dla regionów i rybołówstwa;

- nadzorować sektor w celu zapewnienia, że przestrzegane są kwoty połowowe, cele i inne wymogi UE.

4.1.2 Ze względu na zróżnicowanie warunków geograficznych i innych czynników związanych z poszczególnymi obszarami połowowymi, instrumenty zarządzania powinny znajdować się w gestii państw członkowskich. W ten sposób będzie można zapewnić, że opracowanie reguł i przepisów zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu regionalnym będzie odbywało się z pełnym współudziałem sektora rybołówstwa oraz fachowców, którzy wiedzą i rozumieją co zadziała, a co nie zadziała w danym obszarze.

4.2 Regiony połowowe a władze regionalne

4.2.1 Ze względu na duże zróżnicowanie obszarów, które zostaną objęte zmianami, w niniejszej opinii nie można zaproponować ostatecznych celów innych niż zalecenie, aby regiony połowowe zostały ustanowione przez reprezentacyjne gremia, w składzie których znajdują się przedstawiciele państw członkowskich i zainteresowanych podmiotów. W szczególności chodzi o organy, które reprezentują wyłącznie interesy regionalne, lecz nie mają ogólnoeuropejskich kompetencji.

4.3 Odrzuty

4.3.1 Kwestia odrzutów stała się istotna, zwłaszcza gdy chodzi o odrzuty, których dokonuje się w trakcie połowów. Komisarz Maria Damanaki odpowiedziała na głosy mediów, proponując wprowadzenie w ramach reformy WPRyb częściowego zakazu odrzutów.

4.3.2 Ewentualne następstwa niewłaściwego podejścia do kwestii odrzutów mogą okazać się katastrofalne dla społeczności rybackich i dla sektora.

4.3.3 Pierwszą przyczyną masowych odrzutów są obecne przepisy dotyczące połowów mieszanych, w których przypadku jednoczesne łowienie kilku gatunków ryb jest nieuniknione. Na ustalenie „całkowitego dopuszczalnego połowu” dla poszczególnych gatunków nakładają się przepisy dotyczące składu połowów, określające dopuszczalne proporcje różnych

gatunków w wyładunku, przez co powstaje gmatwanina przepisów, które nie uwzględniają masowego występowania i proporcji poszczególnych gatunków ryb w danym ekosystemie.

4.3.4 Jednym z głównych celów zreformowanej WPRyb powinno być wspieranie wprowadzania lepszych metod pracy, wyszczególnionych w dziale 3 niniejszej opinii, tak aby można było zmniejszyć odrzuty do nieistotnego poziomu.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkty 1.2, 1.3, 1.4, 1.6 i 1.7

Skreślić punkty 1.2, 1.3, 1.4, 1.6 i 1.7.

Wynik głosowania

Za:	46
Przeciw:	102
Wstrzymało się:	14

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w umowie o wolnym handlu między UE a Indiami (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 24/10)

Sprawozdawca: **Madi SHARMA**

Dnia 14 września 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

roli społeczeństwa obywatelskiego w umowie o wolnym handlu między UE a Indiami.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 3 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że umowa o wolnym handlu między UE a Indiami może przynieść korzyści Europie i Indiom oraz potencjalne zyski w formie większego poziomu rozwoju, konkurencyjności, dobrobytu i miejsc pracy. Handel jest ważnym mechanizmem wspierania rozwoju i ograniczania ubóstwa. Jednakże jego wpływ na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko musi podlegać dokładnej, przejrzystej i kompleksowej ocenie w interesie wszystkich stron. W tym kontekście społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania wiodącą rolę.

1.2 Proces negocjowania umowy o wolnym handlu, w tym określenie jej potencjalnych skutków, ma kilka słabych punktów, którymi powinny się zająć obie strony przed sfinalizowaniem umowy. W dokumencie przedstawiającym stanowisko służb Komisji stwierdzono, że poświęcenie większej uwagi skutkom zatrudnienia nieformalnego i dokładniejsze przeanalizowanie wpływu umowy na przenoszenie miejsc pracy pozwoliłoby bardziej precyzyjnie prognozować inne skutki społeczne, takie jak wpływ na ubóstwo, zdrowie i edukację⁽¹⁾.

1.3 EKES przypomina, że na mocy art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wspólna polityka handlowa UE musi być prowadzona „zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii” i że zgodnie z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej polityka ta musi przyczyniać się m.in. do zrównoważonego rozwoju, eliminacji ubóstwa i ochrony praw człowieka. Handel nie jest celem samym w sobie.

1.4 EKES zaleca niezwłocznie przeprowadzenie nowych badań, które wyraźnie uwzględniłyby rzeczywisty wpływ umowy o wolnym handlu na społeczeństwo obywatelskie UE i Indii (w szczególności Sposób 4 (ang. Mode 4), MŚP, prawa pracownicze, kobiety, ochronę konsumentów, gospodarkę nieformalną, rolnictwo, ubóstwo, a także wpływ na dostępność produktów podstawowych, takich jak leki ratujące życie). Aby

zapewnić przejrzystość, badania te powinny obejmować publiczne analizy akademickie oraz warsztaty z udziałem społeczeństwa obywatelskiego. Wyniki badań można następnie uwzględnić w negocjacjach, które znajdują się obecnie na końcowym etapie.

1.5 EKES wzywa Radę, Parlament i Komisję do zapewnienia, by przed zawarciem umowy UE:

— wzięła pod uwagę poglądy i obawy społeczeństwa obywatelskiego w UE;

— dokonała oceny wpływu na prawdopodobne scenariusze w ramach Sposobu 4, w tym jakość i ilość miejsc pracy według sektorów i państw członkowskich, w drodze pełnych konsultacji z partnerami społecznymi;

— przestrzegała swoich zobowiązań prawnych w celu zapewnienia, by umowa o wolnym handlu nie prowadziła do zwiększenia ubóstwa;

oraz by umowa:

— zawierała skuteczną klauzulę o prawach człowieka zgodną z wcześniejszą praktyką UE i ustaloną polityką;

— obejmowała ambitny rozdział na temat zrównoważonego rozwoju, w tym postanowienia dotyczące pracy i ochrony środowiska egzekwowalne w drodze normalnych procedur rozstrzygania sporów, ze skutecznymi środkami odwoławczymi;

— tworzyła ramy oparte na zasadach MOP, obejmujące osoby zatrudnione w gospodarce nieformalnej;

— zawierała dwustronną klauzulę o ochronie socjalnej, która uwzględni nie tylko zagrożenia dla przemysłu krajowego w UE i w Indiach, lecz także dla społeczeństwa, w tym przenoszenie miejsc pracy.

⁽¹⁾ Dokument przedstawiający stanowisko służb KE – *Trade SIA for FTA EU – India* (Ocena wpływu handlu na zrównoważony rozwój przeprowadzona w odniesieniu do umowy o wolnym handlu między UE a Indiami), 31 maja 2010 r.

1.5.1 EKES zaleca ustanowienie mechanizmu monitorowania przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Taki mechanizm należy wyposażyć w uprawnienia do przedstawiania zaaleceń dotyczących konkretnych potrzeb zastosowania klauzuli o ochronie socjalnej, na które właściwe władze będą zobowiązane przedłożyć odpowiedź z uzasadnieniem. Z myślą o takim monitorowaniu należy wspierać szkolenie i budowanie potencjału społeczeństwa obywatelskiego.

1.6 Treść umowy o wolnym handlu między UE a Indiami pozostaje obecnie tajna, w związku z czym jej szczegóły nie mogą zostać omówione w niniejszej opinii.

2. Wprowadzenie

2.1 Umowa o wolnym handlu między UE a Indiami obejmowałaby ponad jedną piątą ludności świata, co uczyniłoby ją jedną z najważniejszych umów o wolnym handlu na świecie. Ma ona potencjał, by przynieść znaczące korzyści społeczeństwu UE i Indii.

2.2 Oba regiony stoją przed wyzwaniem gospodarczymi – UE boryka się ze starzeniem się społeczeństwa i nasyceniem rynków, a Indie z ogromną liczbą ludności i rosnącą urbanizacją. Liberalizacja i dalsze otwarcie obu rynków, z uwzględnieniem różnego poziomu rozwoju obu regionów, ma potencjał, by przynieść korzyści obu społeczeństwom.

2.3 Organizacje przedsiębiorców w UE i w Indiach uznają, że w pewnym stopniu może dojść do przeniesienia miejsc pracy. Jednakże większe otwarcie obu rynków oraz rozwój umiejętności, programy szkoleniowe, transfer wiedzy w obu kierunkach, rozwój infrastruktury oraz postanowienia dotyczące łańcucha dostaw oraz wspólne przedsięwzięcia handlowe między Indiami a UE mogą przynieść trwałe wzrost, wyższą konkurencyjność i więcej miejsc pracy w dłuższej perspektywie. Europejskie Centrum Biznesu i Technologii, utworzone w celu zapewniania praktycznych rozwiązań dla przedsiębiorstw wchodzących na rynek w Indiach, będzie odgrywało wiodącą rolę w stawianiu czoła niektórym z tych wyzwań.

2.4 Propagowanie innowacji dzięki umowie o wolnym handlu może zapewnić konkurencyjność przedsiębiorstw w przyszłości. Przedsiębiorstwa europejskie i indyjskie w coraz większym stopniu współpracują ze sobą w zakresie rozwoju technologii w szeregu sektorów. Indie posiadają tanią, dobrze wykształconą siłę roboczą o dużym potencjale w zakresie badań i rozwoju. Jednakże obie strony potrzebują środowiska, które zachęcałoby do zrównoważonych inwestycji w innowacje. Doświadczenie i wiedza fachowa przedsiębiorstw UE w Indiach i indyjskich przedsiębiorstw w UE może być ważnym atutem w spełnieniu tych wymogów.

2.5 Umowa o wolnym handlu ma istotne konsekwencje dla inwestycji zagranicznych. Od 1991 r. Indie liberalizują i

upraszczają swój system bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), aby przyciągnąć więcej środków, co zwiększyło napływ BIZ. Umowa o wolnym handlu wykorzystaby te podstawy w celu zapewnienia firmom z UE dostępu do rynku oraz pewności prawnej⁽²⁾. W nowym kontekście stworzonym przez umowy o wolnym handlu konieczna jest szczegółowa ocena skutków, jakie pociąga za sobą otwarcie Indii na bezpośrednie inwestycje zagraniczne, a także przyjęcie w tej dziedzinie podejścia polegającego na stopniowym działaniu.

2.6 W niniejszej opinii nie dokonano przeglądu potencjalnych korzyści gospodarczych umowy o wolnym handlu. Skupia się ona na niejasnych skutkach społecznych i środowiskowych dla UE, zwłaszcza jeżeli chodzi o Sposób 4, oraz dla uboższych warstw społeczeństwa Indii. Skutki te są ważnym elementem należytej staranności i interesów przedsiębiorstw UE w zakresie ochrony marki. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw oraz kwestie związane z prawami pracowniczymi i prawami człowieka wykraczają poza granice Europy dla przedsiębiorstw UE prowadzących handel za granicą.

3. Proces negocjacji

3.1 Negocjatorzy przeprowadzili konsultacje z dużymi przedsiębiorstwami zarówno w UE, jak i w Indiach. Jednakże EKES jako organ konsultacyjny wszystkich grup społeczeństwa obywatelskiego jest zaniepokojony, że negocjatorzy nie skonsultowali się ze wszystkimi podmiotami społecznymi na równych zasadach, i wzywa KE do pełnego uwzględnienia poglądów wszystkich zainteresowanych stron po obu stronach. Wzywa KE do konsultacji z: MŚP w sprawie potencjalnych skutków, związkami zawodowymi w sprawie braku wyraźnych gwarancji pracowniczych oraz Sposobu 4, grupami konsumenckimi i sektorami rolniczymi w sprawie bezpieczeństwa żywności, a także gospodarką nieformalną w Indiach.

3.2 Wiele organizacji pozarządowych i związków zawodowych z UE i Indii, wraz z fundacjami UE i indyjskimi przedsiębiorstwami nieformalnymi, wyraziło obawy co do potencjalnych negatywnych skutków umów o wolnym handlu lub co do sposobu prowadzenia negocjacji w ich sprawie⁽³⁾. **Komitety uznaje znaczenie tajności negocjacji handlowych, lecz mając na względzie również ważny wymóg przejrzystości, wzywa KE do wyjaśnienia wszelkich nieporozumień poprzez publikację wniosków na te tematy.**

⁽²⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 150.

⁽³⁾ Badania wskazują na trudności będące skutkiem: postanowień dotyczących praw własności intelektualnej w ramach TRIPS+, liberalizacji i deregulacji usług finansowych, liberalizacji handlu towarami, w sektorze rolnictwa: wejścia głównych sieci detalicznych, liberalizacji inwestycji i procedur zamówień rządowych, zakazu ograniczeń eksportowych. Zob. np. S Polaski et al, *India's Trade Policy Choices: Managing Diverse Challenges* (Carnegie, 2009), S Powell, *EU India FTA: Initial Observations from a Development Perspective* (Traidcraft, 2008), C Wichterich, *Trade Liberalisation, Gender Equality, Policy Space: The Case of the Contested EU-India FTA* (WIDE, 2009), K Singh, *India-EU FTA: Should India Open Up Banking Sector? Special Report* (Delhi, 2009), CEO/India FDI Watch, *Trade Invaders: How Big Business is Driving the EU – India FTA Negotiations* (2010).

3.3 Zdaniem EKES-u handel nie może zostać pominięty w ramach kompetencji ESDZ. Spójność polityki europejskiej ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania europejskich wartości i zasad. Komitet zaleca, by wszystkie właściwe dyrekcje generalne były informowane podczas procesu negocjacji.

4. Ocena wpływu na rozwój zrównoważony

4.1 KE zleciła przeprowadzenie oceny wpływu na zrównoważony rozwój niezależnym konsultantom, którzy przygotowali ją w 2009 r.⁽⁴⁾ W ocenie tej szacuje się, że skutki społeczne umowy o wolnym handlu dla UE byłyby zanedbywane, bez wpływu na płace i z niewielkim wpływem na przenoszenie miejsc pracy⁽⁵⁾, zaś w Indiach nastąpiłby wzrost płac pracowników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych o 1,7 % w krótkim okresie i o 1,6 % w długim okresie, a także przeniesienie miejsc pracy w stronę lepiej płatnego zatrudnienia⁽⁶⁾.

4.2 EKES kładzie duży nacisk na tę ocenę wpływu, kiedy podkreśla ogólne korzyści płynące z umowy o wolnym handlu⁽⁷⁾. Jednakże warto zauważyć, że w tej samej ocenie przestrzega się przed potencjalnymi zagrożeniami społecznymi i ekologicznymi.

4.3 Związki zawodowe UE są zaniepokojone kwestią praw pracowniczych w UE i wzywają do przeprowadzenia oceny wpływu na prawdopodobne scenariusze w ramach Sposobu 4 przed zakończeniem negocjacji. Taka ocena powinna obejmować wpływ na jakość i ilość miejsc pracy z podziałem na sektory i na państwa członkowskie. Powinna także uwzględniać pełne konsultacje z partnerami społecznymi przeprowadzone przed i po wprowadzeniu umowy oraz zapewniać wiążące zalecenia w sprawie zapobiegania wszelkim zidentyfikowanym negatywnym skutkom oraz łagodzenia ich.

4.4 Ocena wpływu na rozwój zrównoważony określa skutki umowy dla norm i warunków pracy w Indiach jako „niepewne”. W Indiach, według oficjalnych statystyk rządowych, około 90 % gospodarki ma charakter nieformalny (lub niezorganizowany); prognozy wskazują, że taka sytuacja utrzyma się w najbliższej przyszłości⁽⁸⁾. Według danych MOP i WTO pracownicy sektora nieformalnego żyją za mniej niż 2 dolary dziennie⁽⁹⁾. Większość kobiet (ponad 95 %) należących do siły roboczej pracuje w sektorze nieformalnym i jest nieproporcjonalnie narażona na ryzyko.

4.5 W ocenie wpływu na rozwój zrównoważony podkreślono potencjalne skutki ekologiczne i stwierdzono, że prawdopodobnie wystąpią umiarkowane negatywne skutki dla atmosfery⁽¹⁰⁾, jakości gleb⁽¹¹⁾, różnorodności biologicznej⁽¹²⁾ i jakości wody⁽¹³⁾. EKES uważa, że należy rozważyć ostrzeżenia zawarte w ocenie.

4.6 Metodologia oceny jest niewystarczająca, by ująć wszystkie rzeczywiste skutki. W ocenie skupiono się przede wszystkim na gospodarce formalnej, dla której modelowanie ekonomiczne jest stosunkowo łatwe⁽¹⁴⁾. Z kolei analiza skutków społecznych i środowiskowych opiera się na mniej przejrzystej metodologii jakościowej. W ocenie wpływu nie przeanalizowano także odpowiednio wpływu na emisję dwutlenku węgla, bezpieczeństwo konsumentów oraz bezpieczeństwo żywności.

4.7 Według dokumentu przedstawiającego stanowisko służb Komisji należy poświęcić większą uwagę skutkom umowy dla godnej pracy, nieformalnego zatrudnienia i przenoszenia miejsc pracy. Pozwoliłoby to bardziej precyzyjnie prognozować inne skutki społeczne, takie jak wpływ na ubóstwo, zdrowie i edukację⁽¹⁵⁾.

4.8 Zaskakujące jest, że w ocenie wpływu nie uwzględniono wielu innych badań, które wskazywały na potencjalnie poważne konsekwencje umowy o wolnym handlu w Indiach⁽¹⁶⁾ ani obaw UE, szczególnie jeśli chodzi o wpływ Sposobu 4 na zatrudnienie w UE.

4.9 EKES przyjął niedawno opinię w sprawie oceny wpływu na zrównoważony rozwój określającą wytyczne dla metodologii opartej na sprawdzonych rozwiązaniach, która powinna być stosowana podczas oceny pełnego wpływu danej umowy o wolnym handlu⁽¹⁷⁾.

4.10 EKES zaleca przeprowadzenie nowych badań, które w oparciu o te wytyczne wyraźnie uwzględniałyby wpływ umowy o wolnym handlu na społeczeństwo UE i Indii, w szczególności prawa pracownicze, Sposób 4, kobiety, ochronę konsumentów, MŚP, gospodarkę nieformalną, środowisko, rolnictwo (w tym bezpieczeństwo żywności), ubóstwo i zmiany klimatu. Takie nowe badania powinny obejmować niezależne publiczne analizy akademickie oraz warsztaty.

⁽⁴⁾ ECORYS, CUTS, Centad, *Trade SIA FTA EU and India* – TRADE07/C1/C01, 18 maja 2009 r.

⁽⁵⁾ Ibid., s.17–18. Przenoszenie miejsc pracy szacowane na 250–360 na każde 100 000.

⁽⁶⁾ Ibid. Przenoszenie miejsc pracy szacowane na 1 830 i 2 650 na każde 100 000.

⁽⁷⁾ Pismo komisarza Karela De Gucht do posłów Parlamentu Europejskiego, 16 lutego 2011 r.

⁽⁸⁾ Krajowa Komisja ds. Przedsiębiorstw w Sektorze Niezorganizowanym, *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective, Volume 1, Main Report* (New Delhi, kwiecień 2009 r.), s. 2.

⁽⁹⁾ Bacchetta et al, *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries* (MOP/WTO: Genewa, 2009 r.).

⁽¹⁰⁾ Patrz przypis 4, s. 277 (SIA z 2009 r. – pełna wersja znajduje się w przypisie 4).

⁽¹¹⁾ Ibid., s. 278.

⁽¹²⁾ Ibid., s. 279.

⁽¹³⁾ Ibid., s. 280.

⁽¹⁴⁾ Ibid., s. 51.

⁽¹⁵⁾ Patrz przypis 1.

⁽¹⁶⁾ Patrz przypis 4.

⁽¹⁷⁾ EKES, Ocena wpływu na zrównoważony rozwój a polityka handlowa Unii Europejskiej, 5 maja 2011 r. (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 14)..

4.11 Nie oznacza to, że umowa o wolnym handlu musi koniecznie mieć negatywny wpływ. Wskazuje jednak przynajmniej *prima facie* na prawdopodobieństwo, że umowa może mieć taki wpływ. Sam ten fakt jest wystarczającym uzasadnieniem dla dalszych badań KE, szczególnie z uwagi na omówiony poniżej obowiązek prawny UE w zakresie oceny wpływu jej polityki zewnętrznej na sytuację wewnętrzną i na kraje trzecie.

5. Odpowiedzialność UE

5.1 Najważniejszym obowiązkiem danego rządu prowadzącego negocjacje w sprawie liberalizacji handlu jest uwzględnienie skutków gospodarczych i społecznych jego polityki. Niewątpliwie to Indie w pierwszym rządzie odpowiadają za skutki swojej polityki dla ludności kraju. EKES uznaje wyzwania stojące przed KE podczas negocjacji z Indiami, które słusznie chcą na swój sposób podchodzić do kwestii praw człowieka, norm pracy, rozwoju zrównoważonego i społeczeństwa obywatelskiego. Nie oznacza to jednak, że UE nie ma niezależnych obowiązków w tym zakresie. W istocie, jest to obowiązek prawny.

5.1.1 Na mocy art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) polityka handlowa i rozwojowa UE musi być prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Są one określone w art. 21 TUE i obejmują zasady:

powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasady równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego,

oraz następujące cele:

wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa.

5.2 EKES wzywa KE do wypełnienia swoich obowiązków prawnych, aby zapewnić zgodność umowy o wolnym handlu między UE a Indiami z prawami człowieka oraz by umowa ta nie podważała wysiłków na rzecz wspierania zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego oraz eliminacji ubóstwa. Podkreśla znaczenie tworzenia ram opartych na zasadach MOP, obejmujących osoby zatrudnione w gospodarce nieformalnej.

6. Monitorowanie i dostosowanie umowy o wolnym handlu

6.1 UE musi zapewnić, by jej polityka nie miała negatywnego wpływu na ubóstwo i by przyczyniała się do jego eliminacji. Obowiązek ten można wypełnić poprzez zagwarantowanie w umowie o wolnym handlu klauzul, na mocy których postanowienia o liberalizacji handlu mogłyby zostać zmienione w przypadku wystąpienia wyżej wymienionych skutków oraz poprzez ustanowienie skutecznego mechanizmu monitorowania, na podstawie którego można by stosować takie klauzule.

6.2 Klauzula dotycząca praw człowieka

6.2.1 UE już w przeszłości uwzględniała w swoich umowach dwustronnych postanowienia zapewniające, by umowy te nie podważały celów społecznych. Od 1995 r. UE prowadzi politykę włączania klauzuli o prawach człowieka do każdej umowy dotyczącej handlu i współpracy z krajami trzecimi⁽¹⁸⁾. W ostatnim czasie pojawiła się praktyka podporządkowywania dalszych umów klauzuli o prawach człowieka w istniejących umowach ramowych. Może to mieć moc prawną w zależności od sformułowania użytego w pierwotnej klauzuli o prawach człowieka oraz sformułowań w klauzuli „łączącej” w późniejszej umowie.

6.2.2 Konieczne jest, by omawiana umowa o wolnym handlu objęła skuteczną klauzulę o prawach człowieka, niezależnie od tego, jak się to uzyska. Umowa o współpracy między WE a Indiami z 1994 r. zawiera klauzulę o prawach człowieka, lecz jest to klauzula wcześniejszego typu. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że celem tej klauzuli jest umożliwienie zawieszenia umowy o współpracy⁽¹⁹⁾. Nie umożliwia ona jednak zawieszenia innych umów, np. umowy o wolnym handlu⁽²⁰⁾. Konieczne jest, by umowa o wolnym handlu była zgodna z deklarowaną polityką UE w zakresie klauzul o prawach człowieka, poprzez ustanowienie nowej klauzuli o prawach człowieka bądź starannie opracowanej klauzuli łączącej.

6.2.3 EKES podkreśla, że omawiana umowa o wolnym handlu musi być zgodna z deklarowaną polityką UE w zakresie klauzul o prawach człowieka, poprzez ustanowienie nowej klauzuli o prawach człowieka bądź starannie opracowanej klauzuli łączącej. Stanowisko to popiera także Parlament Europejski⁽²¹⁾.

6.3 Postanowienia dotyczące rozwoju zrównoważonego

6.3.1 Równie ważne jest **dalsze stosowanie i wzmocnienie** sprawdzonych rozwiązań UE w zakresie **włączania norm pracy i ochrony środowiska do umów o wolnym handlu**. Zarówno umowa o wolnym handlu UE – Korea, jak i umowa o partnerstwie gospodarczym Cariforum – UE zawierają postanowienia wymagające, by strony zapewniły zgodność z kluczowymi normami pracy MOP (normy

⁽¹⁸⁾ Komunikat Komisji dotyczący włączenia poszanowania dla zasad demokracji i praw człowieka do porozumień pomiędzy Wspólnotą a krajami trzecimi, COM(1995) 216 wersja ostateczna.

⁽¹⁹⁾ Sprawa C-268/1994, *Portugalia przeciw Radzie* [1996] ECR I-6177, punkt 27.

⁽²⁰⁾ L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements* (Oxford: OUP, 2005), 255. Stanowisko to różni się w przypadku umów, w których klauzuli dotyczącej elementów zasadniczych towarzyszy „klauzula niewykonania” przewidująca „odpowiednie środki”.

⁽²¹⁾ Rezolucja PE 26 marca 2009 r., punkt 43, w której podkreślono, że klauzule dotyczące praw człowieka i demokracji stanowią zasadniczy element umowy o wolnym handlu. Zob. także ogólną politykę odzwierciedloną w rezolucji PE z 11 maja 2011 r., w której PE „zdecydowanie popiera zwyczaj włączania prawnie wiążących klauzul dotyczących praw człowieka do umów międzynarodowych zawieranych przez UE, włącznie z jasnym i precyzyjnym mechanizmem konsultacji wzorowanym na art. 96 umowy z Kotonu”, a także w rezolucji PE w sprawie klauzuli dotyczącej praw człowieka i demokracji w umowach zawieranych przez Unię Europejską (2005/2057(INI)).

bezwzględne) i zachowanie co najmniej obecnego poziomu ochrony środowiska i pracy (normy względne), a także inne powiązane postanowienia.

6.3.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie komisarza Karela De Guchta w zakresie rozdziałów dotyczących kwestii społecznych i ochrony środowiska ⁽²²⁾. Wzywa jednak także KE do zapewnienia, by w przeciwieństwie do postanowień w powyższych umowach, omawianym postanowieniom towarzyszyły te same silne środki egzekwowania, które są przewidziane dla naruszeń innych części umowy o wolnym handlu lub np. równoważnych postanowień w umowach o wolnym handlu zawieranych przez USA ⁽²³⁾. Ponadto EKES wzywa Komisję do tworzenia zachęt poprzez programy współpracy lub podobne mechanizmy, popartych systemem skutecznych kar za naruszenie tych postanowień, zgodnie z zaleceniami Parlamentu Europejskiego ⁽²⁴⁾.

6.3.3 KE musi uwzględnić postanowienia dotyczące pracy i środowiska w umowie o wolnym handlu między UE a Indiami, które można by egzekwować za pomocą zwykłych procedur rozstrzygania sporów, przewidujące środki zaradcze obejmujące zawieszenie zobowiązań handlowych oraz kary.

7. Klauzula o ochronie socjalnej

7.1 Wszystkie umowy o wolnym handlu zawierają klauzule umożliwiające zawieszenie liberalizacji handlu w przypadku szkód lub zakłóceń w gospodarce krajowej. Oczekuje się, że omawiana umowa będzie zawierała takie postanowienia. Muszą być one jednak ukierunkowane na odpowiednie rodzaje ryzyka.

7.2 EKES wzywa Komisję do zapewnienia, by włączona została dwustronna klauzula o gwarancjach socjalnych uwzględniająca nie tylko zagrożenia dla przemysłu krajowego w UE i w Indiach, lecz także dla społeczeństwa, w tym przenoszenie miejsc pracy. Klauzula ta powinna być sformułowana na wzór art. 25 ust. 2 lit. b) umowy o partnerstwie gospodarczym Cariforum – UE, który ustanawia możliwość zastosowania środków ochronnych w przypadku gdy produkt jest importowany na terytorium drugiej strony „w tak zwiększonych ilościach i na

takich warunkach, że powoduje to lub może powodować zakłócenia w sektorze gospodarczym, szczególnie jeżeli zakłócenia te stwarzają poważne problemy społeczne”.

8. Mechanizm monitorowania przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego

8.1 Społeczeństwa obywatelskie UE i Indii są wysoce zorganizowane i proaktywne. Korzystne dla władz obu regionów byłoby ustanowienie mechanizmu zwiększającego przejrzystość i poziom konsultacji oraz przynoszącego złagodzenie obaw, dzięki zapewnieniu społeczeństwu obywatelskiemu bezpośredniego dostępu do decydentów.

8.2 EKES zaleca ustanowienie mechanizmu monitorowania przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, obejmującego podmioty ze świata przedsiębiorstw, związków zawodowych, organizacji pozarządowych, wyższych uczelni i innych, zgodnie z zaleceniami z oceny wpływu na rozwój zrównoważony. EKES mógłby wziąć udział w tym procesie ⁽²⁵⁾. Mechanizm taki można by ustanowić w oparciu o modele umowy o wolnym handlu UE – Korea lub umowy o partnerstwie gospodarczym Cariforum – UE, które obejmują szereg podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, przeszkolonych i wyposażonych w odpowiednie środki, by zapewnić skuteczny mechanizm monitorowania ⁽²⁶⁾.

8.3 W ocenie wpływu na rozwój zrównoważony oraz dokumencie przedstawiającym stanowisko służb KE również zalecono utworzenie mechanizmu monitorowania ⁽²⁷⁾.

8.3.1 Taki mechanizm powinien także pełnić konkretne funkcje w odniesieniu do klauzuli o ochronie socjalnej. Zazwyczaj skuteczne stosowanie takich klauzul zależy od poziomu organizacji danego sektora. Jest to oczywiście o wiele trudniejsze w przypadku gospodarki nieformalnej.

8.3.2 EKES zaleca, by mechanizm monitorowania wyposażony w uprawnienia do przedstawiania zaleceń dotyczących konkretnych potrzeb zastosowania klauzuli o ochronie socjalnej, na które właściwe władze będą zobowiązane przedłożyć odpowiedź z uzasadnieniem.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ Patrz przypis 7.

⁽²³⁾ Np. art. 17 ust. 2 lit. b) umowy o wolnym handlu między USA a Jordanią.

⁽²⁴⁾ Rezolucja PE z 25 listopada 2010 r. w sprawie praw człowieka oraz norm społecznych i środowiskowych w międzynarodowych umowach handlowych, punkt 2.

⁽²⁵⁾ Patrz przypis 3, s. 275–280.

⁽²⁶⁾ Patrz przypis 18.

⁽²⁷⁾ Patrz przypis 4, s. 288; patrz przypis 1, s.2.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Nowa polityka zagraniczna oraz polityka bezpieczeństwa UE a rola społeczeństwa obywatelskiego” (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 24/11)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Dnia 14 września 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Nowa polityka zagraniczna oraz polityka bezpieczeństwa UE a rola społeczeństwa obywatelskiego”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 maja 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 111 do 23 – 23 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i propozycje

1.1 Strategia

1.1.1 W świetle zachodzących obecnie poważnych przemian Unia, korzystając z okazji ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) i utworzenia stanowiska wysokiego przedstawiciela do spraw zagranicznych, musi przeformułować i zaktualizować swą strategię zagraniczną zarówno jeżeli chodzi o politykę, jak i o pierwszoplanowe obszary działania. Jedynie dążenie do wspólnych interesów i szeroka koordynacja mogą przyczynić się do osiągnięcia tego celu.

1.1.2 Europa wytwarza jedną trzecią światowego PKB. Niemniej UE nie jest wyłącznie wspólnotą gospodarczą. Doniosłą rolę Europy w pełni unaocznia fakt, że obecnie kraje UE jako wyłącznie państwa narodowe nie mogą już chronić swoich interesów, narzucać swych wartości na arenie międzynarodowej czy też stawiać czoła wyzwaniom, które nabrały transgranicznego charakteru, takim jak migracja lub terroryzm. Dlatego też większe wspólne zaangażowanie państw członkowskich w politykę zagraniczną przyczyniłoby się również do ograniczenia roli podejścia międzyrządowego lub do zapobieżenia działaniom prowadzonym przez każde państwo członkowskie z osobna, jak to miało miejsce ostatnio. Jest to tendencja, której nasilenie się mogłoby przyspieszyć pogorszenie sytuacji nie tylko gospodarczej, lecz również politycznej, zagrażając wartościom demokratycznym, na których opiera się UE.

1.2 Polityka

1.2.1 W ramach swej polityki zagranicznej UE powinna zachować przede wszystkim swe wartości, opracowując wspólne strategie i działania w celu utrzymania pokoju, zapobieżenia konfliktom, rozwinięcia działań służących stabilizacji, zwiększenia bezpieczeństwa międzynarodowego z poszanowaniem zasad Karty Narodów Zjednoczonych, a także umocnienia i wsparcia demokracji, państwa prawa, podstawowych praw człowieka, zasad prawa międzynarodowego, w tym podstawowych norm pracy, oraz wspomożenia

ludności muszącej stawić czoła klęskom żywiołowym lub katastrofom spowodowanym działalnością człowieka. Niemniej jeżeli Europa podejmuje działania poza swymi granicami, to nie jest to podyktowane wyłącznie dobrocią bądź miłością bliźniego, lecz również naszymi interesami w związku z dążeniem do utrzymania dobrobytu w Europie. Niezbędne jest również omówienie problematyki uchodźców i stworzenie perspektyw dla obywateli w ich własnych krajach.

1.2.2 UE musi zajmować pod tym względem pierwsze miejsce na forum ONZ, na której głównie spoczywa odpowiedzialność za utrzymanie pokoju międzynarodowego. Wydaje się zatem, że konieczna jest ścisła współpraca UE i ONZ w obszarze zarządzania sytuacjami kryzysowymi i konfliktami zbrojnymi, a zwłaszcza operacjami pomocy humanitarnej.

1.2.3 Ponadto zdaniem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego konieczne jest wzmocnienie zintegrowanych, wspólnych działań w ramach polityki zagranicznej w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego i zaopatrzenia w energię, bezpieczeństwa żywności, zmiany klimatu, regulowania przepływów migracyjnych oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej, nielegalnego handlu, piractwa i korupcji. W tym procesie integracji i koordynacji należy uwzględnić także politykę handlową. Jest to zadanie poważne i złożone, wymagające dostosowania budżetu UE przeznaczonego na politykę zagraniczną.

1.3 Obszary geograficzne objęte działaniem

1.3.1 UE jest zobowiązana śledzić wszelkie wydarzenia poza swymi granicami i się nimi interesować, formułując na nowo swą strategię sojuszy. Jednak nie posiada jeszcze wszystkich środków i instrumentów, by móc to uczynić w niezbędnym i oczekiwanym przez innych stopniu i by stworzyć warunki do przyjęcia przez siebie roli rzeczywistego **podmiotu politycznego** na szczeblu międzynarodowym. Niemniej jej głównym wyzwaniem nie jest brak instrumentów, lecz niezdolność zapewnienia spójności w zarządzaniu poszczególnymi instrumentami i zagwarantowania w tym celu woli politycznej państw członkowskich.

1.3.2 Nie zaniedbując, przynajmniej z gospodarczego punktu widzenia, swych kontaktów z istotnymi regionami świata, takimi jak Ameryka Północna, z którą utrzymuje kontakty strategiczne, Ameryka Południowa i Karaiby, z którymi Unia Europejska stworzyła dwustronne partnerstwo strategiczne, Chiny, Indie i Rosja, UE musi jednocześnie zwracać większą niż dotychczas uwagę na to, co dzieje się w obrębie jej własnych granic, a także na swych sąsiadów. W tym celu niezbędne jest wytworzenie synergii pomiędzy stosunkami dwustronnymi a regionalnymi.

1.3.3 Z tego punktu widzenia konieczne wydaje się zakończenie procesu rozszerzenia na Bałkany, które są niezwykle wrażliwym obszarem w obrębie granic UE, kontynuowanie negocjacji z Turcją, rozwinięcie skutecznej polityki sąsiedztwa poprzez skoncentrowanie się na sytuacji w basenie Morza Śródziemnego i na Bliskim Wschodzie.

1.3.4 W związku z tym konieczne jest ożywienie polityki śródziemnomorskiej na nowych podstawach poprzez stworzenie nowych instytucji i nowych organów współpracy, a także zapewnienie odpowiednich środków i instrumentów operacyjnych. Należy wysłuchać postulatów dotyczących demokracji i postępu obywatelskiego wyrażanych w tych krajach i je wesprzeć. Na UE spoczywa zasadnicza odpowiedzialność za zapewnienie szybkiego i bezproblemowego przejścia do demokracji, a nie do nowych, zakamuflowanych dyktatur, tak by nie zawieść oczekiwań ludności i młodzieży związanych z wolnością, godnością ludzką i sprawiedliwością społeczną.

1.3.5 W związku z tym konieczne wydaje się przeznaczenie większych środków z budżetu wspólnotowego na współpracę z tymi krajami, zwłaszcza w takich obszarach, jak rozwój instytucjonalny, rozwój społeczno-gospodarczy, tworzenie miejsc pracy i możliwości inwestycji w tychże krajach.

1.3.6 W tym kontekście EKES odgrywa niezbędną rolę w realizacji działań i interwencji typu „people to people” i rozwijaniu harmonijnych kontaktów z faktycznymi organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie w regionie Morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu, które zapoczątkowały obecny proces zmian, by wesprzeć dialog społeczeństwa obywatelskiego z rządami i wzmocnić demokratyczny udział w obronie praw obywatelskich oraz państwa prawa.

1.3.7 Kolejnym pierwszoplanowym obszarem działania UE powinna być cała Afryka, której bezpieczeństwo i stabilność zależą w dużej mierze od rozwoju oraz od wzmocnienia demokracji na tym kontynencie, leżącym tak blisko Europy. Jeżeli UE pragnie przeciwdziałać destabilizującą falę masowej emigracji spowodowanej pustynnieniem, kryzysem żywnościowym, ubożeniem ludności afrykańskiej, skorumpowanymi i kłamliwymi reżimami, a także brakiem sprawiedliwości i wolności, musi podjąć skuteczne i bezzwłoczne działania, zawierając pakt z tym kontynentem.

1.4 Organy międzynarodowe

1.4.1 Konieczne jest promowanie skoordynowanych i skutecznych działań na forach międzynarodowych przy jednoczesnym dążeniu do ich gruntownego przeobrażenia, tak by

mogły one w większym stopniu odpowiedzieć na nowe zadania oraz potrzeby, do których muszą być dostosowane; UE musi zacząć przemawiać w tym kontekście jednym głosem, dążąc do tego, by mieć jednego przedstawiciela.

1.4.2 Szczególnie konieczne jest nadanie równorzędnej rangi przepisom z zakresu prawa pracy, zawartym w podstawowych konwencjach MOP, a także przepisom gospodarczym i regułom dotyczącym wolnego handlu. Również na forum MOP UE powinna przemawiać jednym głosem.

1.4.3 EKES uważa, że UE powinna odgrywać coraz aktywniejszą rolę w tym kontekście, zwłaszcza jeżeli chodzi o proces G-20 i powiązanie z instytucjami w największym stopniu reprezentującymi ONZ, szczególnie takimi jak Rada Gospodarczo-Społeczna (ECOSOC), w której powinna zajmować wspólne stanowisko. W tym względzie reforma ECOSOC może umożliwić poczynienie postępów i przyczynić się do lepszego wyrażania opinii na jej forum przez społeczeństwo obywatelskie.

1.4.4 Niezbędne jest wypracowanie skutecznej i trwałej polityki w celu ochrony strefy euro, a także stworzenie odpowiednich instrumentów w celu zwalczania spekulacji na szczeblu międzynarodowym, wyeliminowania rajów podatkowych, ograniczenia konkurencji opartej na kursie wymiany waluty, ożywienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia z myślą o zapewnieniu godnej pracy (*decent work*). Zmiana art. 136 traktatu jest pierwszym istotnym etapem. Sprzyja ona Europie wspólnotowej, gdyż gwarantuje centralną rolę Komisji i udział Parlamentu Europejskiego, czyli służy procesowi demokratycznemu. To samo należy uczynić w odniesieniu do polityki zagranicznej (zmiana art. 24).

1.4.5 Udział partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest jednym z warunków wstępnych ochrony i propagowania wartości, które mają podstawowe znaczenie dla międzynarodowego współistnienia. UE musi wspierać szerokie konsultacje z EKES-em, społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi, by ułatwić im udział w przyszłych strukturach zarządzania organizacjami międzynarodowymi.

1.5 Polityka bezpieczeństwa

1.5.1 Co się tyczy polityki bezpieczeństwa i obrony, należy wzmocnić Europejską Agencję Obrony, a także jak najszybciej rozpocząć stałą zorganizowaną współpracę m.in. w celu stworzenia przydatnej synergii i poczynienia oszczędności w budżetach krajowych, a zaoszczędzone środki przeznaczyć na inwestycje w produkcję, tworzenie nowych miejsc pracy lub zmniejszenie długu publicznego.

1.5.2 Powinna istnieć możliwość wykorzystania i uznania instrumentów bezpieczeństwa i obrony, którymi dysponuje UE, jako prawdziwych narzędzi bezpieczeństwa regionalnego.

1.5.3 Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo, UE powinna działać przede wszystkim w swoim sąsiedztwie, podejmując interwencje mające na celu ustabilizowanie obszarów dotkniętych kryzysem oraz działania służące utrzymaniu pokoju.

1.5.4 Dlatego też EKES ma nadzieję, że – podobnie, jak stało się po zawarciu umów z St-Malo w 1998 r. – wspólne doświadczenia trafią pod patronat Agencji Obrony, a także zostaną włączone w ramy wspólnej polityki bezpieczeństwa.

1.6 EKES

EKES powinien mieć możliwość odgrywania roli i wnoszenia wkładu w opracowywanie oraz realizację polityki zagranicznej UE. Uważa zatem, że wskazane byłoby zasięgnięcie jego opinii na temat środków stosowanych w ramach polityki zagranicznej UE, również w celu zapewnienia przejrzystości i monitorowania inicjatyw. Należy więc wykorzystać wszystkie sporządzone już przez Komitet opinie dotyczące problematyki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, jak również instrumentów współpracy, które mogą mieć wpływ na politykę zagraniczną⁽¹⁾. Działania EKES-u w tym zakresie mogą się okazać bardzo skuteczne, gdyż będą pełnić rolę łącznika między działaniami państw członkowskich, działaniami UE i postulatami zgłaszanymi przez społeczeństwo obywatelskie.

1.6.1 Jest to konieczne, by umożliwić udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej w podejmowaniu decyzji w sprawie polityki międzynarodowej, które mają bardziej bezpośredni wpływ na gospodarkę i życie obywateli europejskich.

1.6.2 Na płaszczyźnie międzynarodowej EKES może kontynuować politykę UE mającą na celu zwiększenie roli społeczeństwa obywatelskiego w negocjacjach i wprowadzaniu w życie zawartych umów. Uważa, że w oparciu o zdobyte doświadczenia i podjęte już inicjatywy powinien – z jednej strony – działać wspólnie z partnerami w celu kontynuowania negocjacji międzynarodowych prowadzonych przez UE, a – z drugiej strony – włączyć się w mechanizm stosowania i wprowadzania w życie tychże umów, czy to stowarzyszeniowych, handlowych, czy też innych.

1.6.3 W ramach procesów konsultacji i uprawnień do działań międzynarodowych, które otrzymuje, EKES będzie nadal prowadzić działania mające zwłaszcza na celu nawiązanie kontaktu z organami społeczeństwa obywatelskiego krajów i regionów, na których powinna się głównie koncentrować polityka UE.

1.6.4 Niezbędne jest zatem, by proces konsultacji z EKES-em odbywał się na różnych etapach także z udziałem wspólnych służb zagranicznych, tak aby Komitet mógł odpowiednio sprawować swą funkcję w interesie obywateli UE. W tym celu można by podpisać protokół o współpracy między EKES-em a wspólnymi służbami zagranicznymi w oparciu o istniejącą

już formułę współpracy między Komisją a EKES-em: protokół ustaleń, w którym ujęte byłyby zasady i sposoby prowadzenia zorganizowanej współpracy.

1.7 Instrumenty i rola UE

1.7.1 Konieczne jest wykorzystanie możliwości związanych z traktatem, tak by – na bazie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych – Unia mogła coraz bardziej ugruntować swą pozycję na arenie międzynarodowej, przemawiając „jednym głosem”, nadając spójność polityce wspólnotowej i polityce między UE a państwami członkowskimi, a także unikając poważnych podziałów, które prowadzą do nadszarpnięcia jej wizerunku.

1.7.2 Niezbędne jest optymalne wykorzystanie takich narzędzi jak **wzmocniona współpraca** w ramach polityki zagranicznej w celu stworzenia grupy krajów, które odgrywałyby wiodącą rolę i były motorem działania na rzecz coraz bardziej zintegrowanej polityki zagranicznej, kładąc tym samym podwaliny pod mocniejszą i spójniejszą strukturę instytucjonalną w dążeniu do wspólnych celów. Pierwszym krokiem może być podpisanie *paktu na rzecz polityki zagranicznej*, tak jak uczyniono w wypadku euro (Rada w dniach 24–25 marca 2011 r.).

1.7.3 EKES uważa zatem, że należy poprawić proces decyzyjny UE i nadać mu większą skuteczność, zwłaszcza w celu zwiększenia widoczności UE na arenie międzynarodowej. W związku z tym ma nadzieję, że UE znajdzie odpowiedni sposób i wysunie propozycje pozwalające jej na wypowiadanie się jednym głosem w polityce zagranicznej.

1.8 Priorytety na najbliższy okres

1.8.1 Wszystkie organy KE uczestniczące w tworzeniu wspólnych służb zagranicznych muszą dołożyć starań, by ze sobą współpracować, przy czym nie można się ograniczyć tylko do stworzenia jeszcze jednej dyrekcji generalnej.

1.8.2 Należy nalegać na zawarcie umowy na szczeblu międzynarodowym zapobiegającej powtórzeniu się spekulacji finansowych, których pokusa wciąż istnieje – na podstawie propozycji wysuniętych przez UE na szczycie G20.

1.8.3 Konieczne jest umieszczenie obszaru Morza Śródziemnego w centrum bezpośrednich i praktycznych inicjatyw UE.

1.8.4 Trzeba wprowadzić w życie wnioski Rady Europejskiej dotyczące partnerstwa strategicznego UE z 16 września 2010 r. i 24–25 marca 2011 r.

1.8.5 Niezbędne jest praktyczne i dokładne zastosowanie art. 11 traktatu lizbońskiego poprzez zachęcenie wszystkich instytucji do przestrzegania obowiązku konsultacji z EKES-em, a także do bliskiego dialogu na te tematy, które mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na społeczeństwo obywatelskie w ścisłym powiązaniu z PE i parlamentami krajowymi.

⁽¹⁾ Zob. np. opinie: „Zewnętrzny wymiar odnowionej strategii lizbońskiej” (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, ss. 41–47); „Integracja regionalna na rzecz rozwoju w krajach AKP” (Dz.U. C 317 z 23.12.2009, ss. 126–131); „Ocena wpływu na zrównoważony rozwój a polityka handlowa Unii Europejskiej” (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, ss. 14–18); „Instrument współpracy UE na rzecz rozwoju: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych” (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 123–128); „Europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie” (Dz.U. C 182 z 4.8.2009, ss. 13–18).

2. Wprowadzenie

2.1 Jeżeli rządy to umożliwią, dzięki nowemu traktatowi, w ramach polityki zagranicznej UE można dokonać skoku jakościowego. W ten sposób UE może wzmocnić swą rolę jako **podmiot polityczny** na arenie międzynarodowej. Choć nowy traktat nie jest jeszcze zgodny z obiektywnymi potrzebami UE, to wzbudził on wiele oczekiwań w państwach członkowskich, a także na szczeblu międzynarodowym. Obecnie konieczne jest natomiast wprowadzenie w życie zmian i odpowiednie spełnienie oczekiwań społeczności międzynarodowej, gdyż w przeciwnym razie UE może stracić swą wiarygodność. Osiągnięcie tego celu wymaga czynnego udziału i pełnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. W art. 11 traktatu lizbońskiego w pełni uprawniono EKES, jako przedstawiciela zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, do wniesienia wkładu do polityki zagranicznej oraz do polityki bezpieczeństwa UE, dlatego też konieczne jest jego bezpośrednie zaangażowanie przez UE i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych.

3. Nowe ramy instytucjonalne

3.1 W przeszłości UE odgrywała raczej marginalną rolę w polityce zagranicznej, a obecnie ma większe możliwości, które musi wykorzystać, by powstrzymać pogorszenie się swej sytuacji. W rzeczywistości poszczególne państwa członkowskie mają coraz bardziej marginalną pozycję w związku z sytuacją na arenie międzynarodowej, która szybko i nieustannie się zmienia. Konieczna jest zatem większa solidarność wewnątrz Europy, z przesunięciem punktu ciężkości z poszczególnych krajów na całą UE w taki sposób, by uniknąć konkurencji między państwami, która jest nieomal zawsze szkodliwa.

3.2 Obecnie bardziej niż kiedykolwiek Unia Europejska musi stawić czoła wielu wyzwaniom światowym, które wymagają większej spójności i jedności dążeń, by przezwyciężyć coraz bardziej złożone zagrożenia zmieniające równowagę geopolityczną i nadające światu wielobiegunowy charakter: na Bliskim Wschodzie, ze szczególnym uwzględnieniem wciąż nierozstrzygniętej kwestii izraelsko-palestyńskiej, w Iranie, Afganistanie, Iraku, Sudanie, a także w innych rejonach świata nadal trwają niezażegnane konflikty lub istnieją obszary napięć. W całej Afryce Północnej odezwały się ruchy rewolucyjne przeciw autorytarnym reżimom, których wynik trudno jest przewidzieć. Zagrożenie dla bezpieczeństwa państw stanowią różnego rodzaju zjawiska globalne, między innymi nietolerancja religijna czy też nowe programy nuklearne, takie jak irański.

3.3 Innymi bardzo istotnymi czynnikami są lub mogą się stać zjawiska przyczyniające się do niestabilności lub nastrojów rewolucyjnych, takie jak bezpieczeństwo żywnościowe, przyrost naturalny, wciąż rosnąca nierówność społeczna, brak równowagi handlowej, a – ostatnio – walka o ziemię i rzadkie metale; zjawiskom tym należy stawić czoła na początkowym etapie. Należy zająć się wszystkimi kwestiami związanymi z globalizacją, która stworzyła jednak w różnych krajach także nowe możliwości zwalczania ubóstwa, bezrobocia itp.

3.4 UE musi stawić czoła sytuacji, która zobowiązuje ją do działania, gdyż jest to „stan wyższej konieczności”. Niemniej musi działać bez opóźnień i szybciej niż w wypadku – na przykład – funduszu wsparcia euro, w obszarze Morza Śródziemnego, Bliskiego Wschodu itp. Wspólna polityka zagraniczna jest dobrym środkiem zaradczym na wszystkie te problemy, a także doskonałym narzędziem lepszej ochrony

interesów UE, jej przedsiębiorstw i obywateli. Kryzys w basenie Morza Śródziemnego może stanowić okazję do zapoczątkowania przez UE wspólnej polityki zagranicznej.

4. Przyczyny i cele polityki zagranicznej oraz stan UE

4.1 Proces globalizacji i kryzys finansowy unaocznili i podkreślili potrzebę nowych przepisów finansowych, a także konieczność ściślejszego zarządzania na szczeblu europejskim i światowym, którego wyrazicielem powinna stać się UE. Konieczne jest zatem, by państwa członkowskie działały w ścisłym porozumieniu i wyrażały swoje zdanie wspólnie w organach międzynarodowych, gdzie są reprezentowane indywidualnie, a czasami również w stopniu nieproporcjonalnym do swej roli na arenie międzynarodowej. Delegacje UE powinny mieć możliwość reprezentowania stanowiska UE we wszystkich instytucjach międzynarodowych (art. 34 traktatu), poczynwszy od Rady Bezpieczeństwa ONZ (zob. decyzja Rady Europejskiej z 24–25 marca 2011 r.).

4.2 EKES uważa, że by UE mogła podejmować jednolite działania, musi mieć wspólną wizję strategiczną wobec wyzwań i możliwości związanych z globalizacją, ustanawiając priorytety polityczne i najważniejsze obszary zainteresowania, a także działać stopniowo, poszerzając obszar interwencji stosownie do środków i zdolności działania. W związku z tym niezbędne jest, by UE opracowała strategię sojuszy w wielobiegunowym systemie na szczeblu światowym. Trzeba zacząć od sojuszu transatlantyckiego, który musi zostać wzmocniony za pomocą jednolitej syntezy politycznej, zważywszy na dwustronne więzi, które istnieją już od długiego czasu. Przyczyniłoby się to do powstrzymania obecnego osłabienia kontaktów transatlantycznych. Wszystko to wymaga, by Unia odgrywała swą rolę w zdecydowany i wiarygodny sposób, tak by rzeczywiście wesprzeć wielobiegunowość oraz przywrócić zdrową równowagę Północ–Południe, rozwijając działania związane z Ameryką Łacińską, Azją, a zwłaszcza – Afryką.

4.3 UE musi ostrożniej dokonywać wyborów. Ignorowanie przez ostatnie lata postulatów społeczeństwa obywatelskiego z południowego wybrzeża Morza Śródziemnego, gdzie najpierw proces barceloński, a następnie Unia dla Śródziemnomorza spełzły na niczym, zagraża bezpieczeństwu granicy istotnej dla stabilności samej Unii Europejskiej. Unia powinna odpowiedzialnie rozwiązać ten złożony problem, traktując go jako szansę, odpowiadając na postulaty postępu obywatelskiego, społecznego i gospodarczego wyrażane przez społeczeństwo obywatelskie tych krajów oraz wspierając wzmocnienie demokracji i państwa prawa.

4.4 Rozważania te należy poszerzyć również o pozostałą część Afryki, podpisując wspólny pakt z całym kontynentem, gdyż UE nie może pozostawiać inicjatywy Chinom, które jako jedyny kraj prowadzą tam ekspansję, i zapominając o swych zobowiązaniach uwarunkowanych historycznie i geograficznie.

4.5 Funkcjonująca dotychczas aktywniejsza i skuteczniejsza polityka zagraniczna UE znalazła swój konkretny wyraz w stopniowym poszerzaniu geograficznego obszaru zainteresowania na wschód i południe. Proces ten należy obecnie uzupełnić o bieżące negocjacje z krajami bałkańskimi i Turcją, których nie można odkładać bezterminowo, lecz zamiast tego należy im otwarcie stawić czoła bez kierowania się przez którąkolwiek ze stron uprzedzeniami lub obawami.

4.6 Trzeba działać we wspólnym interesie poprzez formy partnerstwa z krajami lub obszarami regionalnymi na rzecz harmonijnego rozwoju, w ramach którego w centrum zainteresowania i wspólnych działań znajdowałby się człowiek, nie bagatelizując jednocześnie interesów strategicznych Unii i jej obywateli. UE powinna zawsze wspierać i propagować istotę europejskiego modelu społecznego, a z praw podstawowych i prawa pracy uczynić podstawę swych umów.

4.7 EKES uważa, że istnieje szereg obszarów polityki znajdujących odzwierciedlenie w stosunkach zewnętrznych UE, w których rola społeczeństwa obywatelskiego wydaje się niezbędna, zważywszy na ich poważne konsekwencje, również w obrębie UE. Ścisłej mówiąc, chodzi o prawa, o przepisy dotyczące spekulacji finansowych, politykę pieniężną (euro jako waluta rezerwowa i instrument międzynarodowej polityki gospodarczej), politykę energetyczną (często wykorzystywaną dla szantażu), politykę ochrony środowiska, politykę handlową, bezpieczeństwo żywnościowe, bezpieczeństwo i walkę z terroryzmem, imigrację, korupcję itp.

4.8 Dlatego też istotne byłoby przekazywanie przez KE obiektywnych, praktycznych i skutecznych informacji na temat działań UE prowadzonych w ramach polityki zagranicznej, jej znaczenia oraz wartości dodanej w porównaniu z polityką krajową, przy jednoczesnym zaangażowaniu EKES-u. Często się tego nie czyni lub czynią to państwa członkowskie, w sposób wypaczający sens informacji. Bardzo duże znaczenie ma w tym względzie również zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych.

4.9 Działając w ten sposób, ryzykuje się, że obywatele europejscy będą się czuli zdezorientowani i będą się zastanawiać nad przydatnością oraz rolą Unii. W rzeczywistości klasa polityczna poszczególnych państw członkowskich często nie interesuje się promowaniem prac wykonywanych w Brukseli, gdyż w większym stopniu zajmuje się ona swym własnym przetrwaniem w krótszej perspektywie niż zaangażowaniem w długoterminowy i szeroko zakrojony projekt strategiczny.

4.10 Unia Europejska pozostaje niemniej wciąż modelem harmonijnego i zrównoważonego rozwoju opartego na wartościach prawa, demokracji i pokojowego współistnienia, który należy rozpowszechnić w krajach sąsiadujących. Jej miękka siła (*soft power*) i dyplomacja transformacyjna (*transformational diplomacy*) umożliwiły stabilizację kontynentu, szerząc demokrację i dobrobyt w wielu krajach poprzez politykę rozszerzenia i sąsiedztwa.

4.11 Może to jednak nie wystarczyć. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 16 września 2010 r. stwierdzono, że Unia Europejska musi być skutecznym światowym podmiotem, gotowym współdzielić odpowiedzialność za bezpieczeństwo na świecie oraz objąć przewodnictwo w planowaniu wspólnych reakcji na globalne wyzwania.

4.12 Nadal to głównie UE wspiera kraje potrzebujące pomocy, dlatego też powinna lepiej wykorzystywać politykę współpracy. Jest pierwszą potęgą handlową na świecie, a jej stanowisko w sprawie polityki ochrony środowiska jest najbardziej postępowe, o czym świadczy ostatni szczyt w Cancún. Dlatego też jej prawem i obowiązkiem jest wiodący udział i kierowanie opracowywaniem nowych przepisów wielostronnych.

4.13 ONZ jest najwyższą instancją systemu międzynarodowego. Konieczne jest odnowienie multilateralizmu na celu sprostanienia wyzwaniom politycznym i gospodarczym. Trzeba będzie podejmować gruntowne działania na wszystkich forach międzynarodowych i wносить wkład w dogłębne przeobrażenie takich instytucji, jak MFW, Bank Światowy oraz WTO. Ponadto niezbędne jest nadanie bardziej harmonijnej i ukierunkowanej roli G-20 w celu koniecznej już od dłuższego czasu poprawy uregulowania transakcji gospodarczych i finansowych, bez stwarzania dodatkowej hierarchii.

5. Polityka bezpieczeństwa

5.1 Unia Europejska opracowała wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony, tworząc instrumenty zarządzania kryzysem i uwzględniając różnorodne stanowiska państw członkowskich. Powinna również odgrywać istotną rolę stabilizującą w krajach sąsiadujących. Dlatego też musi dążyć do potwierdzenia i poszanowania zasad stanowiących podstawę pokojowego współistnienia wszystkich państw, mając świadomość, że prawa podstawowe nie podlegają negocjacom.

5.2 UE od dłuższego czasu uczestniczy bezpośrednio (lub wraz ze swymi państwami członkowskimi) w różnych misjach wojskowych i cywilnych. W praktyce jest to czasami jedynie symboliczne zaangażowanie na arenie międzynarodowej. Instrumenty, którymi dysponuje UE, powinny zostać rozwinięte i wykorzystane jako prawdziwe narzędzie bezpieczeństwa regionalnego, a także za takie uznane. UE musi podejmować praktyczne działania przy użyciu wszystkich swych instrumentów, takich jak Europejska Służba Działań Zewnętrznych i wysoki przedstawiciel/wiceprzewodniczący.

5.3 Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo, Unia powinna działać przede wszystkim w tzw. sąsiedztwie: w Europie Wschodniej, na Zakaukaziu, Bałkanach, obszarze Morza Śródziemnego i w Afryce, za pomocą zestawu środków mających na celu ustabilizowanie obszarów dotkniętych kryzysem, a także poprzez utrzymywanie pokoju oraz rozwój instytucjonalny i gospodarczy. To właśnie w tych dziedzinach społeczeństwo obywatelskie może odgrywać istotną rolę, tak by przyczynić się do pokojowego rozwoju. EKES działa już bardzo aktywnie i prowadzi bardzo wartościowe prace na tym polu.

5.4 Również polityka bezpieczeństwa i obrony, dziedzina należąca tradycyjnie do obszarów, w których państwa członkowskie posiadają suwerenność, zyskuje coraz większe znaczenie dla europejskiego społeczeństwa obywatelskiego i opinii publicznej, zważywszy na konsekwencje strategiczne, budżetowe i społeczne, jakie mogą mieć decyzje dotyczące tych obszarów.

5.5 Z tego punktu widzenia UE i NATO powinny rozwinąć i pogłębić swe partnerstwo strategiczne w celu lepszej współpracy w zarządzaniu kryzysami. Wspólna polityka UE w zakresie bezpieczeństwa i obrony jest nie tylko decydującym elementem WPZiB, lecz uważa się ją również za integralną część nowej koncepcji strategicznej sojuszu atlantyckiego ustalonej w Lizbonie 20 września 2010 r. z udziałem przedstawicieli najwyższego szczebla NATO i UE.

6. Rola EKES-u

6.1 Celem działań EKES-u w dziedzinie stosunków zewnętrznych jest wyrażenie punktu widzenia zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w sprawie polityki UE w zakresie handlu, rozszerzenia, rozwoju i spraw granicznych.

6.2 EKES nieustannie śledzi rozwój stosunków UE z wieloma krajami świata, a zwłaszcza z tymi państwami i regionami, z którymi utrzymuje ona zorganizowane kontakty, pozostając również w kontakcie ze społeczeństwem obywatelskim na tych obszarach. Nawiązano ścisłe kontakty z partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego krajów trzecich w celu przedstawienia propozycji dotyczących głównie kwestii gospodarczych i społecznych i tym samym przyczynienia się do wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego. W tym kontekście przyjęto wspólne deklaracje skierowane do władz politycznych.

6.3 Kontakty z naszymi partnerami rozwijają się za pośrednictwem stałych komitetów. Działają wspólne komitety konsultacyjne z krajami kandydującymi (Turcją, Chorwacją, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii) i z krajami, które zawarły układ o stowarzyszeniu (należącymi do Europejskiego Obszaru Gospodarczego). Ustanowiono grupy kontaktowe ds. Bałkanów Zachodnich, Rosji, Japonii i krajów sąsiadujących z Europą Wschodnią. Istnieją ponadto komitety monitorujące, które działają ze swymi partnerami w obszarze stosunków z Afryką, Karaibami i Pacyfikiem, Ameryką Łacińską, a także w ramach Unii dla Śródziemnomorza. Obrady okrągłego stołu społeczeństwa obywatelskiego odbywają się cyklicznie z udziałem rad społeczno-gospodarczych Brazylii i Chin.

6.4 W tych konkretnych obszarach polityki EKES rozwinął na przykład istotne działania w trzech dziedzinach:

- w ramach polityki rozwojowej EKES współpracuje regularnie z Komisją, wnosząc wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego do kolejnych propozycji DG ds. Rozwoju zarówno w formie opinii, jak i wspólnych zaleceń dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach AKP;
- w obszarze rozszerzenia EKES prowadzi prace z krajami kandydującymi, wraz z którymi tworzy wspólne komitety konsultacyjne społeczeństwa obywatelskiego; komitety te pośredniczą między UE a organizacjami społeczno-zawodowymi tych krajów w przekazywaniu wiedzy fachowej, doświadczenia i informacji na temat zasięgu wspólnej polityki oraz rzeczywistego wdrażania wspólnotowego dorobku prawnego;
- w ramach polityki handlowej EKES monitoruje negocjacje, dąży do zagwarantowania monitorowania wpływu społeczno-gospodarczego i środowiskowego umów zawartych przez UE, odgrywa rolę pośrednika mechanizmów tworzonych na równorzędnych zasadach ze społeczeństwem obywatelskim w zaangażowanych krajach lub regionach oraz rzecznika zorganizowanego społeczeństwa

obywatelskiego; cel ten można osiągnąć dzięki większemu zaangażowaniu w negocjacje umów międzynarodowych UE, które powinny wyraźnie przewidywać obecność i rolę zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

6.5 EKES-owi powierzono ponadto zadanie udziału w monitorowaniu wdrażania umów handlowych zawartych między UE a CARIFORUM, Ameryką Środkową oraz Koreą. Coraz częstsze negocjacje handlowe powinny doprowadzić do znacznego zwiększenia tej roli. EKES zajmuje się również monitorowaniem instrumentów europejskich na rzecz demokracji i praw człowieka oraz instrumentem współpracy międzynarodowej, działając poprzez specjalne spotkania z Komisją Europejską i współpracę z Parlamentem Europejskim, który ma w zakresie tych instrumentów „uprawnienia kontrolne”.

6.6 EKES może zatem wnieść szczególnie znaczący wkład do zwiększenia spójności polityki wspólnotowej, która ma coraz większy wpływ na politykę międzynarodową i jest przez nią uwarunkowana. Wystarczy wspomnieć ścisłe powiązanie między polityką prowadzoną w ramach rynku wewnętrznego a polityką w kontekście międzynarodowym w dziedzinie finansowo-gospodarczej, pieniężnej, energetycznej, środowiskowej, handlowej, społecznej, rolnej, przemysłowej itd. Działania EKES-u mogą się okazać szczególnie skuteczne, łącząc działania państw członkowskich i instytucji wspólnotowych z wymogami wyrażanymi przez społeczeństwo obywatelskie.

6.7 EKES uważa, że do osiągnięcia tych celów należy dążyć również za pomocą odpowiedniej reprezentacji społeczeństwa obywatelskiego i skutecznych działań w ramach organów międzynarodowych, począwszy od Rady Społeczno-Gospodarczej ONZ, MOP oraz instytucji gospodarczych i finansowych, które już od zbyt długiego czasu wymagają gruntownej reformy, tak by odzwierciedlały one szybkie przemiany, których jesteśmy codziennie świadkiem, oraz zapewniły większą przejrzystość procesów decyzyjnych, często pozbawionych skutecznych systemów monitorowania.

6.8 W traktacie lizbońskim przyznano całej UE możliwość działania w porozumieniu ze społeczeństwem obywatelskim. Model ten należy przedstawić i podkreślić w kontekście międzynarodowym. Na mocy art. 11 traktatu EKES może odgrywać zasadniczą rolę w polityce zagranicznej w celu zaprowadzenia demokracji uczestniczącej, na której opiera się UE, jako rzecznik i gwarant wobec obywateli *dypłomacji obywatelskiej*, również jeżeli chodzi o **przejrzystość inicjatyw**. Z tych względów, a także z uwagi na prace wykonane już w kontekście międzynarodowym, EKES uważa, że – podobnie jak jest już w wypadku innych kierunków polityki – powinien być, za pośrednictwem nowej służby dyplomatycznej (Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych), jednym z kluczowych partnerów KE, a także Parlamentu i Rady w opracowywaniu i monitorowaniu polityki zagranicznej. W tym celu EKES proponuje Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych opracowanie protokołu ustaleń między obiema instytucjami, który ułatwi lepszą organizację udziału społeczeństwa obywatelskiego w polityce zagranicznej UE, czy to za pomocą wniosków o sporządzenie opinii, czy też innych mechanizmów regularnych konsultacji.

6.9 Już od dłuższego czasu EKES prowadzi bardzo intensywne działania na szczeblu międzynarodowym; stworzył sieć kontaktów z podobnymi organami w różnych częściach świata, przyjmując rolę wyrażiciela zasad leżących u podstaw UE oraz postulatów społeczeństwa obywatelskiego dotyczących gospodarki, spójności, partnerstwa oraz walki z dyskryminacją i nierównością społeczną.

6.10 EKES wnosi o większą spójność działań dyrekcji generalnych KE z różnymi organami UE. Ponadto uważa, że WTO powinna nadać przepisom z zakresu prawa pracy rangę równorzędną z przepisami gospodarczymi i regułami dotyczącymi wolnego handlu, podczas gdy istnieją kraje, które nie stosują podstawowych norm MOP, bądź całkowicie je ignorują. Konsekwencje takich decyzji wpływają na społeczeństwo europejskie, przedsiębiorstwa i pracowników. Dlatego też EKES jest zdania, że UE powinna stać się wyrazicielem ambitniejszej i sprawiedliwszej koncepcji globalizacji, by nie dopuścić do tego, że ożywienie bez zatrudnienia (*jobless recovery*) przerodzi się w stałe zjawisko.

6.11 EKES uważa, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie musi czynnie uczestniczyć w sprawach polityki międzynarodowej poprzez bezpośrednie powiązanie i regularne

konsultacje z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. Pragnie zapobiec temu, by obywatele UE byli nieprawidłowo informowani o wydarzeniach, które ich bezpośrednio dotyczą.

6.12 W związku z tym EKES może przyczynić się do zapoczątkowania na szczeblu europejskim debaty w tych kwestiach, które nie mogą zostać rozwiązane na szczeblu krajowym: migracji, energii, sąsiedztwa, środowiska, przemian demograficznych, korupcji, spraw społecznych, żywności, handlu, rozwoju itp. Może ponadto zadbać o widoczność tej debaty również wtedy, gdy istnieje ryzyko, że inne pilne kwestie spowodują ich usunięcie z agendy europejskiej.

6.13 EKES może również służyć instytucjom europejskim swym doświadczeniem i zdolnością analizy konkretnych kierunków polityki UE z nowego punktu widzenia, wyrażając specyficzne interesy określonych sektorów: z punktu widzenia propagowania gospodarki społecznej w krajach trzecich, interesów rolników w międzynarodowym handlu żywnością, roli społeczeństwa obywatelskiego w polityce rozwojowej, międzynarodowej gospodarki wodnej, handlu międzynarodowym produktami rolnymi w ramach WTO, małej przedsiębiorczości, spójności społecznej, integracji regionalnej itp.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

475. SESJA PLENARNA W DNIACH 26 I 27 PAŹDZIERNIKA 2011 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB)

COM(2011) 121 wersja ostateczna – 2011/0058 (CNS)

(2012/C 24/12)

Sprawozdawca: **Joachim WUERMELING**

Dnia 6 kwietnia 2011 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 115 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB)

COM(2011) 121 wersja ostateczna – 2011/0058 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 22 – 15 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera plan wprowadzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) jako duży i znaczący krok w kierunku europejskiego jednolitego rynku. Ukończenie procesu tworzenia jednolitego rynku wymaga dalej idącego wyrównania podstawy opodatkowania przedsiębiorstw.

1.1.1 Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie CCCTB oznacza sukces, ponieważ stwarza lepsze warunki dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną. Ogólnie rzecz biorąc, zaproponowane przepisy umożliwiają pobieranie podatku od osób prawnych w zależności od wyników gospodarczych, uniknięcie zakłóceń oraz zapobieżenie obchodzeniu obowiązujących przepisów. Omawiany wniosek wymaga jednak dalszych uściśleń oraz kilku zmian.

1.1.2 Dzięki CCCTB można będzie ograniczyć, a nawet wyeliminować większość podatkowych przeszkód w prowadzeniu transgranicznej działalności gospodarczej

w ramach UE, jak np. ograniczenie transgranicznej kompensacji strat, skomplikowane obliczanie cen transakcyjnych oraz podwójne opodatkowanie czy nierówne traktowanie zakładów i spółek zależnych położonych na terenie UE w zależności od tego, czy są położone na terenie danego państwa czy poza jego granicami.

1.1.3 EKES oczekuje, że już w perspektywie średniookresowej dyrektywa przyczyni się do znaczącego ograniczenia kosztów przestrzegania przepisów podatkowych, jakie ponoszą przedsiębiorstwa, oraz do obniżenia kosztów administracyjnych, jakie ponoszą państwa członkowskie.

1.1.4 CCCTB prowadzi do wyeliminowania zniekształceń konkurencji wewnątrz UE spowodowanych przepisami prawa podatkowego. W warunkach systemu CCCTB decyzje przedsiębiorstw podejmowane na jednolitym rynku nie zależą już od względów natury fiskalnej. W ten sposób CCCTB wspiera uczciwą, zrównoważoną konkurencję i oddziałuje korzystnie na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

1.2 EKES zdaje sobie sprawę z istnienia obaw, że CCCTB może doprowadzić do ograniczenia suwerenności narodowej, zmniejszenia możliwości oddziaływania na sferę fiskalną, spadku wpływów z podatków czy też innych nieprzewidywanych konsekwencji. Istnieje zwłaszcza niebezpieczeństwo, że w kontekście szybko zmieniającej się i wysoce konkurencyjnej gospodarki światowej Unia Europejska stosująca system CCCTB w 27 państwach członkowskich nie będzie posiadać odpowiednich struktur, które pozwoliłyby jej szybko reagować na wprowadzane w skali globalnej zmiany w systemach podatkowych lub pakiety środków zachęcających (na przykład w zakresie B+R). Mogłoby to doprowadzić do utraty bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

1.2.1 Także w ramach systemu CCCTB trzeba odpowiednio uwzględnić obawy związane z ograniczeniem suwerenności podatkowej i spadkiem wpływu z podatków. W czasach, gdy w całej UE finanse publiczne znajdują się pod znaczną presją, podstawowe znaczenie ma to, by państwa członkowskie nie odczuły nadmiernego negatywnego wpływu na ich dochody i były w stanie przewidzieć wpływ na ich rachunki narodowe. Państwa członkowskie zachowują swobodę ustalania wysokości stawek podatkowych w odniesieniu do przypadających im udziałów w podstawie opodatkowania. Natomiast środki polityki gospodarczej z zakresu przepisów podatkowych odnoszących się do CCCTB można ustalać tylko na szczeblu europejskim. Istnieją poważne obawy co do tego, że uczyni to Europę mniej elastyczną i mniej konkurencyjną w staraniach o bezpośrednie inwestycje zagraniczne i doprowadzi do lokowania tego rodzaju inwestycji w krajach takich jak Szwajcaria czy Singapur.

1.2.2 Trudno przewidzieć z góry, czy i w jakim stopniu system CCCTB spowoduje negatywne następstwa natury społecznej i socjalnej związane z lokalizacją przedsiębiorstw, ponieważ podatek od osób prawnych jest tylko jednym z wielu ważnych czynników wpływających na decyzję przedsiębiorstw. EKES zaleca przeprowadzenie oceny wpływu socjoekonomicznego w tym zakresie.

1.2.3 Omawiana podstawa opodatkowania jest szersza od obecnej przeciętnej obowiązującej w państwach członkowskich. Będzie to początkowo prowadzić do wzrostu wpływów z podatków. Z drugiej zaś strony transgraniczna kompensacja strat może prowadzić do obniżenia obciążeń podatkowych. EKES jest zdania, że z biegiem lat nastąpi wyrównanie tych wielkości, dlatego też poszczególne państwa członkowskie nie muszą się obawiać trwałego zmniejszenia wpływów z opodatkowania.

1.2.4 Zdaniem EKES-u powinno się ustalać CCCTB w sposób zapewniający neutralność z punktu widzenia wpływów. Dlatego też EKES popiera przewidzianą w dyrektywie możliwość takiego dostosowywania przez państwa członkowskie stawek podatkowych, by obciążenia podatkowe ani nie wzrosły, ani nie zmalały.

1.2.5 Kwestie związane z polityką podatkową i z systemem podatkowym są oczywiście głównym tematem toczącej się obecnie dyskusji. EKES proponuje jednak Parlamentowi Europejskiemu i państwom członkowskim, aby przy okazji dokonywania ogólnej oceny projektu zwrócili także uwagę na korzyści gospodarcze, jakie oferuje system CCCTB, stwarzając wszystkim państwom członkowskim warunki wolnej i uczciwej konkurencji.

1.2.6 Zróżnicowanie efektywnych stawek podatkowych w systemie CCCTB staje się bardziej przejrzyste. W opinii EKES-u CCCTB nie osłabi znaczenia krajowych stawek podatkowych w kontekście decyzji lokalizacyjnych przedsiębiorstw, ponieważ stawki te pozostaną zróżnicowane w poszczególnych krajach nawet po wprowadzeniu systemu. Obecnie mamy do czynienia z sytuacją konkurencji podatkowej, w której następują przesunięcia zysków i strat pomiędzy państwami członkowskimi, w których opodatkowanie jest stosunkowo niższe lub wyższe. W przypadku CCCTB konkurencja podatkowa koncentrowałaby się na czynnikach uwzględnionych we wzorze na podział podstawy opodatkowania.

1.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem kompensację strat i zysków w różnych państwach członkowskich („konsolidację”) jako zasadniczy element systemu CCCTB. Tylko konsolidacja pozwoli przezwyciężyć występujące problemy z cenami transakcyjnymi, umożliwi neutralne z fiskalnego punktu widzenia restrukturyzacje na poziomie UE i zapewni eliminację podwójnego opodatkowania. Ponieważ z konsolidacją wiąże się zasadnicze korzyści gospodarcze systemu CCCTB, wspólna podstawa opodatkowania powinna od samego początku zawierać ten element.

1.4 Gdy chodzi o zakres zastosowania systemu CCCTB, EKES nie opowiada się już za jego natychmiastowym zastosowaniem w sposób obligatoryjny, lecz za możliwością jego fakultatywnego wyboru w fazie wprowadzania. Jednak w długim okresie system CCCTB powinien stać się obowiązkowy, początkowo po przekroczeniu pewnego progu. Gdyby stosowanie systemu CCCTB na stałe pozostało fakultatywne, spowodowałoby to trwałe i znaczące obciążenie administracyjne państw członkowskich, ponieważ obok nowego systemu CCCTB musiałby nadal funkcjonować dotychczasowy system podatku od osób prawnych.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie CCCTB może zostać wykorzystany przez przedsiębiorstwa bez względu na ich wielkość oraz charakter ich działalności (transgraniczny lub też wyłącznie krajowy). To właśnie dla małych i średnich przedsiębiorstw wybór CCCTB oznacza namacalne korzyści, gdyż pozwala na znaczące ograniczenie wzrostu kosztów przestrzegania przepisów podatkowych, związanych z działalnością transgraniczną. Nie dotyczy to jednak wielu małych i średnich przedsiębiorstw, które jako spółki osobowe i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od osób prawnych.

1.6 Unikanie podwójnego opodatkowania przychodów uzyskanych poza UE dzięki ogólnemu zwolnieniu takich przychodów z podatku należy przyjąć z zadowoleniem i dalej rozwijać. EKES nie uważa za stosowne opodatkowania takich przychodów, nawet jeśli stawki podatkowe za granicą są niskie.

1.7 W odniesieniu do niektórych przepisów występuje wyraźna potrzeba ich doprecyzowania. Jest to niezbędne dla uniknięcia znaczących różnic w transponowaniu dyrektywy w poszczególnych krajach, a tym samym różnic w stosowaniu jej poszczególnych przepisów. Brakuje przede wszystkim niektórych definicji, a pewne pojęcia prawne nie zostały dostatecznie sprecyzowane. Stanowi to zagrożenie dla jednolitego stosowania dyrektywy.

1.8 EKES uważa, że wprowadzenie jednego punktu kontaktowego w celu określenia podstawy opodatkowania jest przydatne do tego, by można było uprościć procedury podatkowe, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także zapewnić jednolite stosowanie przepisów wobec wszystkich podatników. Zakłada to jednak wzmocnienie współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi, która obecnie nie istnieje, zwłaszcza jeśli chodzi o automatyczne przekazywanie informacji dotyczących zakresu konsolidacji. EKES zauważa jednak, że powstają znaczne możliwości potencjalnych sporów między właściwymi organami państw członkowskich oraz głównym organem podatkowym dotyczących wniosków o wydanie opinii przez właściwy organ, kontroli przychodów oraz kwestii związanych z wzorem na podział podstawy opodatkowania.

1.9 EKES jest zdania, że Komisja Europejska powinna głębiej przemyśleć zaproponowany system podziału skonsolidowanej podstawy opodatkowania. Zgodne z obecnym wnioskiem przypisanie takiej samej wagi wskaźnikowi obrotu według miejsca przeznaczenia jak wskaźnikowi aktywów i wskaźnikowi zatrudnienia może faworyzować większe państwa członkowskie, o większej konsumpcji, po prostu ze względu na ich wielkość. Natomiast prawie całkowite wykluczenie ze wzoru aspektów własności intelektualnej sprawiłoby, że byłby to system oparty na przestarzałej wizji nowoczesnej europejskiej gospodarki, co ani nie stanowiłoby zachęty do rozwoju inteligentnej gospodarki ani nie wspierało tego rozwoju.

1.10 Plany dwóch lub więcej państw członkowskich, by zrównać podstawy opodatkowania osób prawnych w ramach współpracy międzypaństwowej sprzyjają zdaniem EKES-u konwergencji prawa podatkowego. Inicjatywy te muszą jednak być pomyślane tak, by ani nie tworzyły nowych przeszkód dla europejskiej harmonizacji, ani nie zmierzały do określenia z góry kształtu projektu ogólnoeuropejskiego.

2. Treść i kontekst wniosku

2.1 W dniu 16 marca 2011 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) (COM(2011)121/4; IP/11/319). Zasadniczym celem wniosku jest umożliwienie przedsiębiorstw prowadzącym działalność transgraniczną w UE obliczania swojej podstawy opodatkowania podatkiem od osób prawnych według zbioru wspólnych przepisów w całej Unii. Obecnie przedsiębiorstwa muszą obliczać podstawę opodatkowania, stosując przepisy być może nawet aż 27 różnych krajowych systemów podatku od osób prawnych. Powoduje to znaczne koszty administracyjne, przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także prowadzi do zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym.

2.2 Dzięki systemowi CCCTB przeszkody w prowadzeniu transgranicznej działalności gospodarczej w ramach UE, które utrudniają ukończenie procesu tworzenia jednolitego rynku, powinny zostać wyeliminowane lub przynajmniej ograniczone:

- administracyjne koszty rozliczania podatków (koszty przestrzegania przepisów podatkowych) zostałyby wydatnie ograniczone;
- złożona kwestia kalkulacji ceny transferowych wewnątrz przedsiębiorstwa stałaby się nieaktualna, gdyż sytuacja podatkowa byłaby wszędzie taka sama;

— można by kompensować straty wynikające z działalności transgranicznej;

— problem podwójnego opodatkowania zostałby rozwiązany w sposób jednolity w całej Europie.

2.3 Według szacunków Komisji CCCTB umożliwi przedsiębiorstwom w UE zaoszczędzenie 700 mln EUR rocznie z tytułu zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów i kolejnych 1,3 mld EUR w następstwie konsolidacji oraz do 1 mld EUR w przypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną. Ponadto CCCTB ma zwiększyć atrakcyjność UE dla inwestorów z zagranicy.

2.4 Zgodnie z konstrukcją dyrektywy to, czy wprowadzenie CCCTB odbije się niekorzystnie na wielkości wpływów z opodatkowania zależy w ostatecznym rozrachunku od decyzji państw członkowskich w sprawie wysokości stawek podatkowych. Według badań modelujących Komisji Europejskiej przez wiele lat nie należy oczekiwać zmniejszenia dochodów podatkowych, zwłaszcza że skonsolidowana podstawa opodatkowania jest większa niż przeciętna podstawa, wynikająca obecnie z przepisów krajowych.

2.5 W przypadku wystąpienia strat gospodarczych podlegających transgranicznej kompensacji pojawi się jednak tendencja do zmniejszenia podstawy opodatkowania. Spadek kosztów przestrzegania przepisów i zwiększona atrakcyjność dla inwestorów z krajów trzecich powinny jednak przynajmniej częściowo złagodzić ten efekt.

2.6 Głównymi elementami wniosku w sprawie CCCTB są przepisy dotyczące zakresu stosowania wspólnej podstawy opodatkowania, obliczania podstawy opodatkowania, transgranicznej kompensacji strat i zysków (konsolidacji), podziału wpływów z opodatkowania między państwa członkowskie oraz jednego punktu kontaktowego dla przedsiębiorstw.

2.7 Zakres stosowania ogranicza się do unijnych podmiotów podlegających opodatkowaniu podatkiem od osób prawnych. Tak więc CCCTB nie ma zastosowania do spółek osobowych, osób fizycznych i funduszy inwestycyjnych.

2.8 Przedsiębiorstwa, do których stosuje się dyrektywę w sprawie CCCTB, mogą wybrać stosowanie systemu przewidzianego w dyrektywie (art. 6 wniosku dotyczącego dyrektywy), przez okres pięciu lat, a po jego upływie – przez kolejny okres trzech lat (art. 105).

2.9 Wniosek dotyczący dyrektywy zawiera wszystkie przepisy dotyczące jednolitego obliczania podstaw opodatkowania. Nie odwołuje się on do żadnych określonych reguł rachunkowości, nawet jeśli w poszczególnych przepisach znaleźć można pewne pokrewieństwo z zasadami międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej (MSSF). Dochód podlegający opodatkowaniu ustala się na podstawie rachunku zysków i strat zgodnie z przyjętą praktyką międzynarodową.

2.10 Przedsiębiorstwa, które wyrażą chęć udziału w systemie CCCTB, będą mogły w pełni kompensować swoje zyski i straty w różnych państwach członkowskich („konsolidacja”). Obecnie możliwości te są ograniczone lub w ogóle nie występują, co prowadzi do istotnej dyskryminacji podatkowej tych oddziałów przedsiębiorstwa, które znajdują się poza państwem macierzystym.

2.11 Zakres podmiotowy obejmuje zasadniczo wszystkie należące do grupy spółki mające siedzibę w UE, a także zakłady znajdujące się na terytorium UE. Zakresem tym objęte są także spółki zależne, o ile spółka dominująca posiada ponad 50 % praw głosu oraz ponad 75 % kapitału. Zakres przedmiotowy obejmuje wszystkie przychody uzyskane przez członków grupy. Zakres terytorialny ogranicza się do Unii Europejskiej.

2.12 Zysk, obliczony zgodnie z jednolitymi zasadami, zostaje podzielony na podstawie wymiaru działalności (gospodarczej) – obliczonego na podstawie zatrudnienia, aktywów i obrotów – pomiędzy państwa członkowskie, w których dane przedsiębiorstwo prowadzi działalność. Podziału dokonuje się przy zastosowaniu wzoru uwzględniającego trzy wskaźniki tworzenia wartości dodanej (zatrudnienie, obroty i aktywa). Cechy szczególne danego sektora (np. instytucji finansowych czy firm ubezpieczeniowych) uwzględnia się poprzez dostosowanie wagi tych wskaźników. W każdym państwie członkowskim konkretna wysokość opodatkowania jest wynikiem zastosowania krajowej stawki podatkowej do przydzielonego udziału w zysku.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES zdecydowanie popiera plan wprowadzenia CCCTB jako istotny środek na rzecz przezwyciężenia przeszkód natury podatkowej na jednolitym rynku. Skończy się podwójne opodatkowanie, położony zostanie kres nierównemu traktowaniu zakładów, możliwa będzie transgraniczna kompensacja strat oraz odpadnie problem cen transferowych.

3.2 EKES wzywał już w przeszłości do stworzenia warunków wolnej i uczciwej konkurencji, w tym także w zakresie przepisów podatkowych, w celu wspierania działalności transgranicznej⁽¹⁾. Komitet wypowiedział się później szczegółowo w sprawie stworzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw w UE w opinii z 14 lutego 2006 r.⁽²⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy uwzględnia w znacznym stopniu wcześniejsze uwagi EKES-u.

3.3 Jednakże przedstawione przed Komisję dane są sprzeczne. Przytoczone w ocenie skutków badanie przeprowadzone przez Deloitte wskazuje, że nakłady związane z przestrzeganiem przepisów w przypadku wielonarodowego przedsiębiorstwa tworzącego nową jednostkę zależną w innym państwie członkowskim mogłyby spaść o ponad 60 %, natomiast z badania przeprowadzonego przez PricewaterhouseCoopers (PwC) na próbie grup wielonarodowych przedsiębiorstw wynika, że koszty przestrzegania przepisów spadłyby zaledwie o 1 %. Według jeszcze innego badania przeprowadzonego przez Ernst and Young, nakłady związane z przestrzeganiem przepisów wzrosłyby o 13 % z racji tego, że dodatkowe koszty związane z przygotowaniem i złożeniem deklaracji podatkowej i z administracją podatkową przerosłyby oczekiwane oszczędności kosztów związane ze zmniejszoną potrzebą cen transferowych. Koszty administracyjne ponoszone przez organy podatkowe wzrosłyby z powodu konieczności jednoczesnego stosowania systemu krajowego oraz systemu CCCTB.

3.4 Dla przedsiębiorstw omawiany wniosek oznacza znaczące zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych, zaś dla państw członkowskich – zmniejszenie

kosztów administracyjnych, nawet jeśli będzie to początkowo związane z poniesieniem kosztów związanych z dostosowaniem się.

3.5 Wyeliminowanie zakłóceń wewnątrzwspólnotowej konkurencji wynikających z przepisów podatkowych ma zdaniem EKES-u decydujące znaczenie. Obecnie przedsiębiorstwa w UE podejmują decyzje nie tylko na podstawie kryteriów związanych z konkurencyjnością. Często bierze się raczej pod uwagę względy „optymalizacji fiskalnej”. Przykładowo, inwestycje w badania naukowe realizowane są tam, gdzie poniesione koszty można odliczyć od podatku, natomiast działania obciążone ryzykiem podejmuje się w takich miejscach, w których poniesione straty zmniejszyć mogą podatek. Jest to sprzeczne z podstawową zasadą jednolitego rynku, według której na decyzje przedsiębiorców nie mogą wpływać względy podatkowe, oraz wywiera niekorzystny wpływ na wzrost i tworzenie miejsc pracy.

3.6 EKES nie lekceważy przy tym obaw wyrażanych m.in. przez liczne podmioty, a zwłaszcza przez parlamenty narodowe z dziewięciu państw członkowskich⁽³⁾, których zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, a ponadto może dojść do ograniczenia suwerenności narodowej, zmniejszenia możliwości oddziaływania na sferę fiskalną, spadku wpływów z podatków czy też innych nieprzewidzianych konsekwencji.

3.6.1 Słuszne jest, że w stosunku do przedsiębiorstw, które wyrażą chęć udziału w systemie CCCTB, państwa członkowskie nie będą już mogły podejmować w celach związanych z realizacją polityki gospodarczej żadnych krajowych środków podatkowych, ponieważ podstawę wymiaru opodatkowania ustalać się będzie na szczeblu europejskim. Natomiast tego rodzaju środki będzie można teraz podejmować na szczeblu europejskim w celu poprawy konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy, co będzie miało korzystny wpływ na cały jednolity rynek i nie będzie skutkowało zróżnicowaniem sytuacji poszczególnych przedsiębiorstw.

3.6.2 W średnim i długim okresie z powodu CCCTB może nastąpić przeniesienie działalności gospodarczej i miejsc pracy, których określona lokalizacja wynikała z krajowych zachęt podatkowych. W rzeczywistości system CCCTB powinien właśnie zapobiegać tego rodzaju zakłóceniom konkurencji związanym z udogodnieniami, jakie stwarzają przepisy podatkowe. EKES uważa jednak, że Komisja powinna szczegółowo zbadać te aspekty w ramach analizy społeczno-gospodarczej, tak aby instytucje UE i inne zainteresowane podmioty mogły lepiej ocenić takie następstwa.

3.7 Przy zastosowaniu CCCTB suwerenność podatkowa państw członkowskich pozostaje zasadniczo zachowana, ponieważ mają one swobodę kształtowania wysokości opodatkowania w odniesieniu do przypadających im udziałów. Harmonizacji ulega podstawa opodatkowania, a nie stawki podatkowe. Państwa członkowskie nadal dysponują możliwością ustalania stawek podatkowych zgodnie ze swoją polityką budżetową. Przejściowo może jednak dojść do spadku wpływów z opodatkowania, który można będzie zniwelować dopiero w przyszłości poprzez podniesienie stawek podatkowych.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Polityka podatkowa w Unii Europejskiej – priorytety na nadchodzące lata”, Dz.U. C 48 z 21 lutego 2002 r., s. 73.

⁽²⁾ Opinia rozpoznawcza na wniosek Komisji, Dz.U. C 088 z 14.4.2006, s. 48.

⁽³⁾ Parlamenty narodowe Bułgarii, Irlandii, Malty, Polski, Rumunii, Słowacji, Szwecji, Holandii i Wielkiej Brytanii przesłały uzasadnione opinie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji Europejskiej zgodnie z art. 6 protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy jest wielkim sukcesem, w szczególności wymaga on jednak pewnych dalszych uściśleń oraz pojedynczych zmian. Ogólnie rzecz biorąc, zaproponowane przepisy umożliwiają pobieranie podatku od osób prawnych w zależności od wyników gospodarczych, uniknięcie zakłóceń oraz zapobieżenie obchodzeniu obowiązujących przepisów.

4.2 EKES wyraża zadowolenie, że wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie CCCTB może zostać wykorzystany przez przedsiębiorstwa bez względu na ich wielkość oraz charakter ich działalności (transgraniczny lub też wyłącznie krajowy), jakkolwiek wniosek ten dotyczy przede wszystkim przedsiębiorstw lub grup przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną. Tym niemniej także małym i średnim przedsiębiorstwom ułatwi on rozszerzenie działalności poza granice, ponieważ CCCTB zapewnia znaczne oszczędności kosztów w porównaniu z opodatkowaniem zgodnie z różnymi systemami krajowymi. Dla małych i średnich przedsiębiorstw mających formę spółek kapitałowych możliwość wybrania CCCTB oznacza korzyści. Nie dotyczy to jednak wielu małych i średnich spółek osobowych ani osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, które nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od osób prawnych.

4.3 Dlatego też Komitet nie opowiada się już za natychmiastowym zastosowaniem systemu CCCTB w sposób obligatoryjny, lecz za możliwością jego fakultatywnego wyboru w fazie wprowadzania. Jednak w długim okresie system CCCTB powinien stać się obowiązkowy, początkowo po przekroczeniu pewnego progu przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną. Gdyby stosowanie systemu CCCTB na stałe pozostało fakultatywne, spowodowałoby to trwałe i znaczące obciążenie administracyjne państw członkowskich, które poza nowym systemem CCCTB musiałyby nadal funkcjonować w dotychczasowym systemie podatku od osób prawnych.

4.4 Kompensacja wszystkich strat i zysków poszczególnych członków grupy (konsolidacja) ma zasadnicze znaczenie dla przewyższenia występujących na jednolitym rynku przeszkód natury podatkowej i leży u podstaw głównych korzyści wynikających z CCCTB. Jedynie konsolidacja pozwala zapewnić następujące korzyści: transgraniczną kompensację strat, uniknięcie problemu cen transferowych, możliwość utworzenia struktury przedsiębiorstwa neutralnej z fiskalnego punktu widzenia na szczeblu UE, uniknięcie podwójnego opodatkowania, równe traktowanie spółek zależnych i zakładów położonych na terenie UE. Dlatego też konsolidacja zasługuje na bezwarunkowe poparcie. Należy je postrzegać jako „pełne” rozwiązanie, w przeciwieństwie do rozwiązania „częściowego”, którym byłaby wspólna podstawa opodatkowania osób prawnych bez konsolidacji.

4.5 Zakres stosowania CCCTB został ustalony we właściwy sposób dzięki określeniu zakresu podmiotowego, przedmiotowego i terytorialnego. Określenie zakresu podmiotowego stosowania CCCTB na podstawie kryteriów formalnych ma tę zaletę, iż kryteria te są łatwe do ustalenia, weryfikowalne i w mniejszym stopniu podatne na manipulację. Z punktu widzenia przedsiębiorstw kryteria są przy tym proste w stosowaniu i pewne z prawnego punktu widzenia. Dotyczy to jedynie w ograniczonym stopniu przepisów regulujących przystąpienie do grupy oraz wystąpienie z grupy. Szerokie określenie zakresu przedmiotowego, w którym bierze się pod uwagę wszystkie uzyskane przychody, jest uzasadnione, gdyż w ten sposób

unikną trudności związanych z ich rozgraniczeniem. Odpowiedni jest także zakres terytorialny stosowania dyrektywy, czyli terytorium Unii Europejskiej. Szersze ujęcie, obejmujące przychody uzyskane w skali całego świata, oznaczałoby potrzebę stosowania bardzo kłopotliwych przeliczników ze względu na brak przepisów regulujących ustalanie wyniku finansowego na poziomie światowym.

4.6 EKES uważa, że podział podstawy opodatkowania pomiędzy państwa członkowskie w oparciu o trzy wskaźniki tworzące wartość dodaną: zatrudnienie, aktywa i obroty jest, dzięki odniesieniu do konkretnych realiów gospodarczych, bardziej sensowny niż wyliczenia na podstawie wskaźników makroekonomicznych.

4.6.1 Jednolity wzór na podział podstawy opodatkowania ma służyć uniknięciu zakłóceń i podwójnego opodatkowania. Fakt, iż uwzględnia się większą liczbę wskaźników, znacznie ogranicza możliwość ich przypisywania przez podatników temu państwu członkowskiemu, w którym obowiązuje możliwość najniższej stawki podatku. Stosowanie alternatywnych metod podziału wymaga jednoznacznych reguł dotyczących rozgraniczania oraz szczególnego uzasadnienia. Są one niezbędne w przypadku sektora finansowego (banki i firmy ubezpieczeniowe), ze względu na jego szczególny model prowadzenia działalności gospodarczej.

4.6.2 Występuje jednak niebezpieczeństwo, że poszczególne państwa członkowskie mogą stosować wzór na podział podstawy opodatkowania w sposób niejednolity, przez co suma wszystkich udziałów w podstawie opodatkowania będzie większa lub mniejsza niż rzeczywisty całkowity dochód podlegający podziałowi. Dochodziłoby w ten sposób do wielokrotnego opodatkowania lub zaniżonego opodatkowania całkowitego dochodu podlegającego podziałowi. Komisja Europejska musi zapobiec takim sytuacjom, wydając w najbliższym czasie przepisy wykonawcze.

4.6.3 Gdy chodzi o przyporządkowanie aktywów uwzględnionych we wzorze, potrzebne jest jego dokładniejsze określenie ze względu na własność w sensie gospodarczym i faktyczne użytkowanie, a ponadto należy rozważyć, jak uwzględnić własność intelektualną. Gdy chodzi o drugi z wymienionych wskaźników, czyli zatrudnienie, podział na podstawie liczby zatrudnionych jest prosty i wykonalny, jakkolwiek może okazać się problematyczny, zwłaszcza gdy pracownicy świadczą pracę „pod kontrolą oraz na odpowiedzialność członka grupy”. Badania wskazują, że podział zysków na podstawie wskaźnika zatrudnienia może przynieść negatywne skutki gospodarcze dla rynku pracy. Ze względu na zróżnicowane systemy zabezpieczenia społecznego w UE, uwzględnienie świadczeń socjalnych i emerytalnych stwarza niebezpieczeństwo dodatkowego potencjalnego konfliktu między państwami członkowskimi. Obroty są wskaźnikiem uwarunkowanym rynkowo i wskaźnik obrotu może faworyzować większe państwa członkowskie po prostu ze względu na ich wielkość. Należy rozważyć jego wykreślenie ze wzoru podziału lub przypisanie mu innej wagi.

4.7 Podstawa opodatkowania jest szersza od obecnej przeciętnej obowiązującej w państwach członkowskich. Będzie to początkowo prowadzić do wzrostu wpływów z podatków. Z drugiej zaś strony transgraniczna kompensacja strat może prowadzić do obniżenia obciążeń podatkowych. Zdaniem EKES-u powinno się ustalać CCCTB w sposób zapewniający neutralność z punktu widzenia wpływów. Dlatego też EKES popiera przewidzianą w dyrektywie możliwość takiego dostosowywania przez państwa członkowskie stawek podatkowych, by obciążenia podatkowe ani nie wzrosły, ani nie zmalały.

4.8 Wybrany system ustalania podstawy opodatkowania jest zgodny ze standardami międzynarodowymi, w szczególności ze stosowanymi w 25 spośród 27 państw członkowskich. EKES uważa ten aspekt za właściwy. Wniosek dotyczący dyrektywy nie odwołuje się do międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej (MSSF), gdyż CCCTB dotyczy ram regulacyjnych niezależnego obliczania zysków na potrzeby podatkowe. Jednakże zasady MSSF, które rozwinęły się od początku wieloletniej realizacji projektu CCCTB, znajdują odzwierciedlenie w niektórych jego przepisach.

4.9 Występuje jednak wyraźna potrzeba doprecyzowania niektórych przepisów. Jest to niezbędne, by uniknąć rozdrobnienia poprzez stosowanie na poziomie krajowym. W szczególności brakuje pewnych definicji oraz używa się pewnych niewystarczająco precyzyjnych pojęć prawnych (jak np. aktywa czy też cena nabycia lub koszt wytworzenia). Brak szczegółowych uregulowań dotyczących pewnych konkretnych sektorów, takich jak np. obsługa aktywów finansowych, a także niedostateczne szczegółowe uregulowania, jak np. w przypadku definicji właściciela faktycznego, stanowią zagrożenie dla jednolitego stosowania dyrektywy.

4.10 Można mieć zastrzeżenia do ogólnej klauzuli o nadużyciu w jej przyjętej formie. Zgodnie z dyrektywą, przy obliczaniu podstawy opodatkowania pomija się pozorne transakcje przeprowadzane wyłącznie w celu uniknięcia opodatkowania (art. 80). Stosowanie lub interpretacja takiego ogólnego przepisu w zakresie zwalczania nadużyć powoduje poważne trudności, ponieważ zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości należy udowodnić nadużycie w każdym indywidualnym przypadku.

4.11 EKES przyjmuje z zadowoleniem unikanie podwójnego opodatkowania przychodów uzyskanych poza UE dzięki ogólnemu zwolnieniu takich przychodów z podatku. W ten sposób przedsiębiorstwa unijne podlegają jedynie opodatkowaniu na rynku zagranicznym. Zdaniem EKES-u nie ma uzasadnienia dla zaproponowanego przez Komisję we wniosku odejścia od tego uregulowania w przypadku, gdy opodatkowanie za granicą jest niższe. EKES uważa, że zmiana metody naliczania podatku wówczas, gdy poziom opodatkowania za granicą jest zbyt niski, budzi wątpliwości, gdyż uderza to nie tylko w nadużycia, lecz także w zwykłą aktywność gospodarczą.

4.12 Zdaniem EKES-u możliwości tworzenia rezerw są nadmiernie ograniczone.

4.12.1 Tworzenie rezerw ogranicza się do spraw odnoszących się wyłącznie do zobowiązań prawnych. Wyklucza to obciążenia aktywów ze względów czysto gospodarczych. EKES uważa, że nie jest to uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia, ponieważ zdolności gospodarcze, a tym samym zysk podlegający opodatkowaniu, ograniczone są również obciążeniami aktywów wynikającymi z uwarunkowań gospodarczych.

4.12.2 W przypadku rezerw wynikających ze zobowiązań prawnych należy wyjaśnić wymogi odnoszące się do najmniej-szego prawdopodobieństwa ich wykorzystania. Także kryteria dokonania wiarygodnego oszacowania nie zostały określone w wystarczający sposób. Z uwagi na brak precyzji, niejasny pozostaje sposób postępowania z rezerwami tworzonymi na wypadek przewidywanych strat. W dyrektywie nie wspomina się także o rezerwach na świadczenia emerytalne, tymczasem należy je uwzględnić, gdyż w przeciwnym razie odrębny przepis dotyczący oceny utraciłby aktualność.

4.12.3 Gdy chodzi o uznane w prawodawstwie UE szczególne zagrożenia związane z określonym sektorem gospodarki, wniosek dotyczący dyrektywy nie zawiera konkretnych uściśleń ani też nie przyznaje uprawnień wykonawczych Komisji. Znaleźć w nim można jedynie przepis szczegółowy dotyczący odliczenia rezerw technicznych przedsiębiorstw ubezpieczeniowych, w przypadku których państwa członkowskie mają prawo dopuścić odliczenia rezerw na wyrównanie szkodowości.

4.12.4 Dalsze przepisy szczegółowe potrzebne są zwłaszcza w przypadku sektora finansowego, tak aby można było odpowiednio uwzględnić szczególne cechy związane z ryzykiem (w kontekście kryzysu finansowego). Brakuje przede wszystkim szczegółowych uregulowań w zakresie postępowania z instrumentami pochodnymi oraz w zakresie leasingu. Ponadto konieczne wydaje się przyjęcie uregulowania, które przewidywałoby albo odliczenie bankowych rezerw technicznych (z tytułu ogólnego ryzyka bankowego), albo amortyzację aktywów finansowych. Dyrektywa powinna przewidywać szczególne przepisy dotyczące sektora finansowego, tak jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstw ubezpieczeniowych.

4.13 Za słuszny można uznać przepis, który nie zezwala na odliczenie samego podatku od osób prawnych oraz zbliżonych podatków. Tym niemniej należy ponownie poddać krytycznej ocenie wykaz podatków niepodlegających odliczeniu na podstawie art. 14 dyrektywy dotyczącej CCCTB, zamieszczony w załączniku III. Przykładowo podatek od ubezpieczeń, który nie powinien podlegać odliczeniu tylko w przypadku gdy naliczany jest w danym kraju, nie można uznać za porównywalny z podatkiem od osób prawnych. Jeżeli zaś podatek od ubezpieczeń jest naliczany od składki ubezpieczeniowej i uznawany przez przedsiębiorstwo ubezpieczeniowe za przychód, możliwe powinno być także jego odliczenie jako kosztu działalności.

4.14 Ustalenie stopy dyskontowej wydaje się odpowiednie z punktu widzenia jednolitości opodatkowania, biorąc pod uwagę fakt, że pozostawienie wolnego wyboru oznaczałoby dopuszczenie zbyt dużego marginesu uznaniowości. Tak więc z faktem, że na zasadzie wyjątku można stosować uzgodnione stopy procentowe, wiążą się też pewne problemy.

4.15 Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje możliwość stosowania grupowych odpisów amortyzacyjnych, zamiast odpisów indywidualnych, co ma swoje uzasadnienie. Technika grupowych odpisów amortyzacyjnych daje przedsiębiorstwom możliwość samofinansowania. Jednak przy stopie amortyzacji wynoszącej zaledwie 25 % znaczna część odpisu amortyzacyjnego byłaby dokonywana dopiero w momencie przeprowadzania inwestycji restytucyjnej. Dlatego też należy odpowiednio podnieść stopę amortyzacji w przypadku grupowych odpisów amortyzacyjnych.

4.16 Ograniczenie ponadplanowych odpisów do środków trwałych niepodlegających amortyzacji, w przypadku których można wykazać trwałą utratę wartości, nadmiernie zawęża zakres strat, jakie można brać pod uwagę. Poza tym pojęcie „trwałej utraty wartości” nie zostało wyjaśnione w sposób odpowiedni. Z odliczenia wyjątkowego zostały wyłączone aktywa, przychody ze zbycia których są zwolnione z opodatkowania, np. udziały w spółkach kapitałowych. Może to mieć negatywne skutki dla holdingów i spółek kapitału podwyższonego ryzyka.

4.17 EKES uważa, że wprowadzenie jednego punktu kontaktowego w celu określenia podstawy opodatkowania jest przydatne do tego, by można było uprościć procedury podatkowe, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także zapewnić jednolite stosowanie przepisów wobec wszystkich podatników. Zakłada to jednak wzmocnienie współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi, która obecnie nie istnieje, zwłaszcza jeśli chodzi o skuteczną kontrolę dotyczącą zakresu konsolidacji (spółki, filie, stałe zakłady) ulegającego corocznym zmianom. Automatyczne przekazywanie informacji powinno stać się normą, tak jak w przypadku wewnątrzwspólnotowego podatku VAT.

4.18 Należy podkreślić, że wszelkie kontakty z administracją finansową powinny odbywać się wyłącznie pomiędzy tzw. „głównym podatnikiem” grupy a właściwym dla niego „głównym organem podatkowym”. Eliminuje to potrzebę koordynacji z udziałem różnych krajowych organów podatkowych. EKES przyjmuje z zadowoleniem związane z tym zmniejszenie obciążeń biurokratycznych podatników i administracji finansowej.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

Punkt 1.4

Zmienić

Gdy chodzi o zakres zastosowania systemu CCCTB, EKES nie opowiada się już za jego natychmiastowym zastosowaniem w sposób obligatoryjny, lecz za możliwością jego fakultatywnego wyboru w fazie wprowadzania. Jednak w długim okresie system CCCTB powinien stać się obowiązkowy, początkowo po przekroczeniu pewnego progu, w przypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną. Gdyby stosowanie systemu CCCTB na stałe pozostało fakultatywne, spowodowałoby to trwałe i znaczące obciążenie administracyjne państw członkowskich, ponieważ obok nowego systemu CCCTB musiałby nadal funkcjonować dotychczasowy system podatku od osób prawnych.

Poprawka została odrzucona stosunkiem głosów 90 do 70, 15 osób wstrzymało się od głosu.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej

COM(2011) 169 wersja ostateczna – 2011/0092 (CNS)

oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Bardziej racjonalne opodatkowanie energii w UE: wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii energetycznej”

COM(2011) 168 wersja ostateczna

(2012/C 24/13)

Sprawozdawca: **Eric PIGAL**

Dnia 29 kwietnia 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej

COM(2011) 169 wersja ostateczna – 2011/0092 (CNS)

oraz

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Bardziej racjonalne opodatkowanie energii w UE: wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii energetycznej”

COM(2011) 168 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 158 do 4 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wnioski

1.1.1 W czasie, gdy wiele państw członkowskich określa swoje strategie wychodzenia z kryzysu gospodarczego i finansowego, zmiana dyrektywy w sprawie opodatkowania energii oferuje możliwości pogodzenia celów gospodarczych i środowiskowych. Umożliwia zainteresowanym państwom członkowskim przeniesienie części podatków związanych z zatrudnieniem lub kapitałem na taką formę opodatkowania, która zachęcać będzie do zachowań z poszanowaniem środowiska i sprzyjających efektywności energetycznej, zgodnie z celami strategii „Europa 2020”.

1.1.2 Europa nie może zadowalać się celami, które wyznaczyła sobie w zakresie polityki energetycznej. Musi obecnie wyposażyć się w środki ich realizacji. Aby je osiągnąć, powinna wysłać silny „sygnał cenowy”. Chodzi o skuteczny, jeśli nie jedyny, sposób umożliwiający narzucenie zmiany postaw i zachowań.

1.1.3 Przekształcona dyrektywa w sprawie opodatkowania energii stanowi bez wątpienia krok naprzód w stosunku do jej początkowej wersji. Dzięki wprowadzeniu dwóch czynników pomiaru/opodatkowania energii jest ona bardziej precyzyjna i właściwa. Czynnik „podatku od CO₂” uzupełnia system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS).

1.1.4 Opierając się na dwóch czynnikach opodatkowania, większość rodzajów energii powinna być traktowana/opodatkowana tak samo, na podstawie wskaźników emisji CO₂ i zawartości energii. Należy jednak zauważyć, że energia elektryczna nie podlega tym samym zasadom opodatkowania, co inne rodzaje energii.

1.1.5 Sygnał cenowy, wywołujący wysokim opodatkowaniem paliw, mimo że chwilowo może być bolesny, przygotowuje europejskich konsumentów energii na nieuniknione wyczerpywanie zasobów i ograniczenia, sprzyja inwestycjom i działaniom na rzecz oszczędności energii, zwiększa atrakcyjność odnawialnych źródeł energii i przyspiesza ich rozwój, poprawia odporność na szok cenowy na rynku ropy itp.

Z kolei w odniesieniu do paliw grzewczych ten sygnał cenowy związany z opodatkowaniem pozostaje niesłyszalny i w dalszym ciągu może taki pozostać po przekształceniu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Konsumenci nie mogą uzyskiwać korzyści z prac i inwestycji na rzecz oszczędności energii paliw grzewczych i odczuwają nieprzewidywalne wahania rynku.

1.1.6 Większa atrakcyjność oszczędnego zużycia paliw dla konsumentów przyniosłaby również korzyści przedsiębiorstwom sektora, przyspieszając odnawianie wyposażenia i oferując nowe możliwości rynkowe.

1.1.7 Sektory przemysłu zużywające duże ilości energii, które jak dotąd były wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, zostały do niego słusznie włączone.

Niemniej jednak inne sektory dalej podlegają całkowitemu lub częściowemu wyłączeniu, np.:

- rolnictwo, budownictwo, roboty publiczne;
- transport publiczny i sił zbrojnych, zbieranie odpadów, administracja publiczna;
- karetki pogotowia (ale nie taksówki), transport lotniczy, wspólnotowy transport morski;
- energia elektryczna zużywana w gospodarstwach domowych itp.

Trudno znaleźć ideę spójności przyświecającą wszystkim tym zwolnieniom, tym bardziej że mogą one zagrozić prawidłowemu odbiorowi komunikatu związanego z opodatkowaniem przez tych, którym one nie przysługują.

1.1.8 W przeciwieństwie do tego, co zapowiadano w komunikacie Komisji Europejskiej, w nowej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii nie określono ram, nie przedstawiono stanowiska, ani nawet nie sformułowano zaleceń odnośnie do wykorzystania przez państwa członkowskie części lub całości wpływów z nowego systemu opodatkowania w celu kierowania zmian w podaży ku nowym technologiom lub czystszy rodzajom energii.

1.1.9 Należy jednak zauważyć, że dyrektywa w sprawie opodatkowania energii przyczynia się do tworzenia jednolitego rynku, mając na celu umożliwienie osiągnięcia harmonizacji opodatkowania energii.

1.2 Zalecenia

1.2.1 Komitet popiera starania Komisji Europejskiej na rzecz realizacji celów strategii „Europa 2020”. Przekształcenie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii zmierza wyraźnie w tym kierunku, mając na celu:

- zachęcanie do zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska;
- ochronę rynku wewnętrznego i sprzyjanie wzrostowi;
- umożliwienie ograniczenia kosztów zatrudnienia i deficytów budżetowych.

1.2.2 Tym niemniej EKES żałuje, że przekształcenie dyrektywy nie jest szersze i spójniejsze. Zanim jeszcze tekst został przedstawiony Radzie i z nią omówiony, Komisja Europejska przejęła inicjatywę i umieściła w nim wyjątki lub odstępstwa, po to by pewne państwa członkowskie nie wyraziły swego niezadowolenia albo by zadowolić inne.

W procesie negocjacji, który odbędzie się w Radzie, Komisja Europejska może nie mieć już pola manewru, oprócz ostatecznego i niebezpiecznego zniekształcenia samej idei przekształcenia, w takiej formie, w jakiej zostało przedstawione.

1.2.3 Można oczekiwać głosów oporu, a nawet sprzeciwu, ze strony państw członkowskich. Niemniej jednak, Komitet uważa,

że Europa, a w szczególności Komisja Europejska, powinna być w stanie narzucić pewne środki państwom członkowskim, tym bardziej wówczas, kiedy niektóre z nich blokują na poziomie krajowym decyzje, które trzeba podjąć, by na poziomie europejskim osiągnąć przyjęte przez wszystkich cele.

1.2.4 Komisja Europejska powinna ponadto przygotować się na odpieranie działań lobbingsowych pewnych grup, które pragną zablokować wszelkie zmiany, kładąc nacisk na „możliwe dodatkowe koszty” lub „niebezpieczną utratę konkurencyjności”. O ile Komisja powinna niewątpliwie zachęcać państwa członkowskie do uwzględniania pewnych sporadycznych i delikatnych sytuacji, powinna również „trzymać kurs” na europejskie cele energetyczne i podkreślać strategiczne korzyści z innowacji w nowych źródłach energii, związane z tym tworzenie nowych miejsc pracy i wzrostu, poprawę jakości życia itp.

1.2.5 Komitet sugeruje, by Komisja Europejska, aby osłabić możliwy opór państw członkowskich, określiła rozwiązania umożliwiające pomoc w adaptacji do narzucanych zmian i by w miarę możliwości włączyła je do proponowanego tekstu. Taka postawa wydaje nam się słuszniejsza od wprowadzania ustępstw przed przewidywanymi negocjacjami z państwami członkowskimi, zwłaszcza że umożliwiłoby to również konsumentom lepsze przygotowanie do pożądaných zmian.

2. Wprowadzenie

2.1 Streszczenie

2.1.1 Analizowany tekst nie stanowi nowej dyrektywy, ale przekształconą wersję dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Przekształcona wersja powinna wejść w życie w dniu 1 stycznia 2013 r.; data ta zbiega się z terminem rozpoczęcia trzeciego etapu wdrażania systemu EU ETS.

2.1.2 Dla każdego rodzaju paliwa zmieniona dyrektywa wprowadza **dwa czynniki** opodatkowania, każdy w innym celu:

- opodatkowanie **emisji CO₂**, którego celem jest zmniejszenie **zanieczyszczenia** gazami cieplarnianymi;
- opodatkowanie **zawartości energii**, którego celem jest zmniejszenie **zużycia** energii, niezależnie od wykorzystywanego produktu energetycznego.

2.1.3 Dla paliw silnikowych:

- w **2013 r.** podatek od emisji CO₂ wyniesie **20 EUR** za tonę CO₂;
- w **2018 r.** podatek od energii wyniesie **9,6 EUR** za gigadżul.

2.1.4 Dla paliw grzewczych:

- w **2013 r.** podatek od emisji CO₂ wyniesie **20 EUR** za tonę CO₂;
- w **2013 r.** podatek od energii wyniesie **0,15 EUR** za gigadżul.

2.1.5 Przypominamy, że w obecnej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii, podobnie jak we wniosku w sprawie jej przekształcenia, wprowadza się **minimalną stawkę opodatkowania**. Państwa mogą zatem wyznaczyć wyższą stawkę opodatkowania, co zresztą w większości czynią.

2.2 Kontekst

2.2.1 Omawiany wniosek w sprawie przekształcenia dyrektywy wpisuje się w szereg dotychczas opracowanych i przyjętych dyrektyw, a mianowicie:

- **2003/96/WE**: dyrektywa w sprawie **opodatkowania energii**, którą należy zmienić;
- **2003/87/WE**: dyrektywa definiująca **gazy cieplarniane** i ustanawiająca **system handlu uprawnieniami do emisji CO₂** (EU ETS);
- **2009/29/WE**: dyrektywa zmieniająca limity emisji od roku 2013;
- **2006/32/WE**: dyrektywa dotycząca **efektywności energetycznej**; definicja **wartości opałowej** ⁽¹⁾ w załączniku II;
- **2009/28/WE**: dyrektywa określająca **kryteria zrównoważonego rozwoju**, w szczególności dla paliw silnikowych i grzewczych uzyskiwanych z biomasy.

2.2.2 W niniejszej opinii zbadano wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy w sprawie opodatkowania energii oraz wykorzystano informacje uzupełniające przedstawione w komunikacie ⁽²⁾ oraz w notatce ⁽³⁾ przygotowanej przez Komisję Europejską (KE).

2.2.3 Należy stwierdzić, że prace Komisji Europejskiej na rzecz wdrożenia tej europejskiej polityki wpisują się w kontekst międzynarodowy, którego różne aspekty istotnie wpływają na takie kwestie jak:

- **ustawodawstwo**: konwencja chicagowska w ścisły i wiążący sposób ogranicza opodatkowanie lotnictwa;
- **rynek**: badania naukowe umożliwiły wydobycie olei łupkowych; to odkrycie pozwala na eksploatację nowych złóż, zwiększając tym samym podaż energii z paliw kopalnych; spowodowało również całkowity przewrót na rynku gazu: na całym świecie ceny gazu gwałtownie spadły, zmniejszając atrakcyjność innych źródeł energii, zwłaszcza odnawialnych;
- **strategia**: wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie znacząco wpływają nie tylko na ceny paliw, lecz również na stanowisko państw członkowskich wobec tych źródeł energii;
- **środowisko**: należy uwzględnić protokoły z Kioto i dyskusje z Cancun i w odpowiednim wypadku dostosować do nich strategię i politykę europejską;
- **opinia publiczna**: wydarzenia w Fukushima pokazały, jak bardzo nieoczekiwane wydarzenie wielkiej wagi może wstrząsnąć opinią publiczną; strategię i decyzje państw

członkowskich i Europy nie powinny pozostawać na nią obojętne; władze powinny naturalnie szybko dostosować swoją politykę.

2.2.4 Tym samym pojawia się pytanie, jak w perspektywie międzynarodowej umieścić problematykę opodatkowania energii:

- jaki poziom cen odniesienia dla CO₂ przyjąć w Europie wobec braku ogólnoświatowego porozumienia?
- należy również wspomnieć o idei ogólnego międzynarodowego podatku.

2.3 Chronologia wydarzeń

2.3.1 Poprzednia dyrektywa (2003/96/WE) została wydana na podstawie wniosku Komisji Europejskiej z 1996 r. Podczas długich negocjacji Rada Unii Europejskiej w znacznym stopniu zmieniła wniosek, aby uwzględnić specyfikę różnych państw. Poprawki polegały na zaproponowaniu zasady stopniowego wprowadzania, wraz z okresami przejściowymi, odstępstwami i innymi wyłączeniami. Ostatecznie wniosek dotyczący dyrektywy z 1996 r. został przyjęty w 2003 r.

2.3.2 Jego wdrożenie w państwach członkowskich, zmiany na rynku energii, rozwój świadomości skutków dla środowiska i klimatu wynikających ze zużycia energii ukazały słabości i sposoby poprawy sytuacji (zob. niżej).

2.3.3 Prace nad zmianą tej dyrektywy rozpoczęto w 2005 r. Pierwszą próbę skoncentrowaną na komercyjnym wykorzystaniu oleju gazowego podjęto w 2007 r., nie uzyskała ona jednak akceptacji Rady. O opracowanie nowego wniosku w sprawie zmiany zwróciła się Rada Europejska w swoich konkluzjach z marca 2008 r., a wniosek został uznany przez Komisję Europejską za priorytetowy w dorocznej analizie wzrostu w 2011 r.

W dniu 12 kwietnia 2011 r. kolegium komisarzy przyjęło wniosek dotyczący przekształcenia przepisów dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

3. Uwagi ogólne

3.1 Przekształcenie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii stanowi przede wszystkim reakcję na nowe priorytety europejskie określone w **strategii „Europa 2020”**, takie jak:

- przeciwdziałanie zmianie klimatu;
- nadanie priorytetowego znaczenia zrównoważonemu rozwojowi;
- gospodarka bardziej konkurencyjna i bardziej przyjazna środowisku;
- harmonizacja fiskalna;
- ograniczenie obciążenia podatkowego związanego z zatrudnieniem;
- wsparcie dla gospodarstw domowych uzyskujących niskie dochody;
- konsolidacja budżetowa w państwach członkowskich.

⁽¹⁾ Wartość opałowa: wartość opałowa produktów energetycznych i energii elektrycznej.

⁽²⁾ COM(2011) 168 wersja ostateczna.

⁽³⁾ MEMO 11/238.

3.2 Przekształcenie jest również zgodne z „**zasadą 3 razy 20**” wyrażoną w strategii dotyczącej klimatu i energii w UE w latach 2013–2020:

- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20 %;
- pozyskiwanie 20 % energii ze źródeł odnawialnych w 2020 r.;
- zwiększenie efektywności energetycznej o 20 %.

3.3 Celem wniosku jest również **zarządzenie** słabym punktom lub brakom stwierdzonym w **poprzedniej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii**:

- obecne minimalne stopy mają ogólnie zastosowanie do zużytej ilości, bez względu na wartość energetyczną lub zanieczyszczenie;
- powoduje to zachowania sprzeczne z założeniami przyjętymi przez UE; przykładowo zachęca do zużycia węgla, a jest niekorzystne dla energii ze źródeł odnawialnych;
- w obecnej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii nie przewiduje się zachęt wspierających substitucję rodzajów energii; najbardziej opodatkowany jest etanol;
- niewystarczająca koordynacja dyrektywy w sprawie opodatkowania energii i systemu EU ETS przejawia się podwójnym opodatkowaniem lub brakiem opodatkowania w niektórych sektorach.

3.4 Obecne przekształcenie uwzględnia **ograniczenia zewnętrzne**:

- restrukturyzację i modernizację systemów fiskalnych;
- kryzys gospodarczy, który zawęży pole manewru państw członkowskich i zaostrza ograniczenia budżetowe;
- namacalne wystąpienie pierwszych skutków zmiany klimatu, które można realnie zmierzyć;
- napięcia międzynarodowe, przyczyny problemów i niepokoju na międzynarodowym rynku energii.

3.5 Przekształcenie dyrektywy powinno się także odbywać z uwzględnieniem pewnych dodatkowych **ograniczeń wewnętrznych**:

- unikanie opodatkowania energii, które byłoby dyskryminacyjne lub powodowałoby zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami w różnych państwach członkowskich;
- i odwrotnie: ograniczenie zakłóceń związanych z brakiem harmonizacji opodatkowania energii w Europie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Główne elementy

4.1.1 Jak stwierdzono we wprowadzeniu, zasadnicze znaczenie przypisano we wniosku (art. 1) wprowadzeniu **dwóch czynników opodatkowania**. Ponadto we wniosku potwierdzono (art. 4), że obliczone stawki stanowią **wartości minimalne**, które państwa członkowskie mogą przekraczać i które są poddawane ocenie co 3 lata.

4.1.2 Inną ważną kwestię wyrażoną we wniosku stanowi propozycja wprowadzenia (art. 4 ust. 3) nowego obowiązku dla państw członkowskich, które powinny stosować do **wszystkich produktów** wykorzystywanych w tym samym celu (paliwa silnikowe lub grzewcze) **taki sam poziom opodatkowania** obliczony na podstawie emisji CO₂ i zawartości energii.

4.1.3 W pierwotnej dyrektywie minimalny poziom opodatkowania był ustalany dla danego produktu (i konkretnego zastosowania), lecz bez ich wzajemnego powiązania.

4.1.4 W związku z tą zmianą państwa członkowskie będą musiały ponownie obliczyć poziom opodatkowania (krajowego), aby upewnić się, że jest on zgodny z minimalnymi europejskimi stawkami opodatkowania (zob. tabele A, B, C w załączniku I zmienionej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii).

4.1.5 Obowiązek ten dotyczy paliw silnikowych i grzewczych. Obowiązek wejdzie w życie **w 2013 r. dla paliw grzewczych i w 2023 r. dla paliw silnikowych**; takie opóźnienie wynika z uwzględnienia znacznych różnic między państwami członkowskimi.

4.1.6 Minimalny poziom opodatkowania energii elektrycznej znajduje się jednak w oddzielnej tabeli (tabela D), gdyż obowiązek proporcjonalności i dostosowania poziomu opodatkowania **nie ma zastosowania do energii elektrycznej**.

4.1.7 Podatek od **energii elektrycznej** opłacany będzie w dalszym ciągu przez konsumenta końcowego (**przy poborze energii**); ma to na celu uniknięcie podwójnego opodatkowania – produkcji i zużycia energii.

4.1.8 Ponieważ zużywanie energii elektrycznej nie wiąże się z emisją CO₂, podatkiem od takiej emisji można obciążyć tylko **producentów energii elektrycznej**. Duże zakłady będą wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, gdyż są one objęte **systemem EU ETS**. W tym kontekście energia elektryczna wytworzona przez **elektrownie jądrowe** nie jest objęta podatkiem od emisji CO₂ (brak emisji), lecz podatkiem od zużycia energii.

4.1.9 W celu zintegrowania dyrektywy 2003/87/WE z systemem przydziałów CO₂ oraz aby uniknąć nakładania się przepisów, w zmienionej dyrektywie zaproponowano (art. 14 ust. 1 lit. d) zwolnienie produktów energetycznych wykorzystywanych do działań objętych systemem **EU ETS** z podatku od emisji CO₂. Jednocześnie działania dotychczas wyłączone z EU ETS wejdą obecnie w **zakres stosowania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii**.

4.2 Poszczególne sektory

4.2.1 We wniosku uwzględniono również to, że sektory mogą być narażone na ryzyko **ucieczki emisji** (art. 14a) i zaproponowano wprowadzenie do 2020 r. ulgi podatkowej dla każdego zakładu. Ulga podatkowa obliczana będzie na podstawie średniego rocznego zużycia produktów energetycznych w okresie referencyjnym.

4.2.2 Działalność, która dotychczas była **zwolniona z opodatkowania** (art. 2) została obecnie objęta podatkiem, czy to ze względu na emisję CO₂, czy też w związku z zawartością energii.

4.2.3 Jeśli chodzi o **zróżnicowane stawki opodatkowania** (art. 5), jedyna zmiana polega na wyłączeniu taksówek z zakresu stosowania tego przepisu.

4.2.4 **Transport lotniczy** (z wyjątkiem prywatnego) oraz unijny **transport morski** (z wyjątkiem prywatnego do celów rekreacyjnych) są wyłączone z zakresu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

4.2.5 **Paliwa silnikowe** mogą być opodatkowane tak jak **paliwa grzewcze** (art. 8) w poszczególnych sektorach lub użyciach:

- rolnictwo, ogrodnictwo, hodowla ryb, leśnictwo;
- silniki stacjonarne;
- budownictwo, inżynieria lądowa i roboty publiczne;
- pojazdy niedopuszczone do ruchu drogowego.

4.2.6 Komisja Europejska planuje wobec **rolnictwa** i powodowanych przez nie emisji CO₂ (art. 14a) przeprowadzenie analizy pozwalającej na stwierdzenie tego, czy w tym sektorze dochodzi do **ucieczki emisji**; jeżeli tak, Komisja zezwoliłaby państwom członkowskim na udzielenie **ulgi podatkowej** gospodarstwom rolnym.

Ponadto jeśli chodzi o podatek od **zawartości energii**, Komisja Europejska przyzna (art. 15 ust. 3) całkowite zwolnienie, jeśli sektor rolnictwa może zapewnić **w zamian odpowiednią efektywność energetyczną**; ocena tego pojęcia pozostaje w gestii każdego państwa członkowskiego.

4.2.7 **Biopaliwa** (art. 16) nie są już opodatkowane jak paliwa kopalne. Zastosowanie ma tutaj ogólny podatek energetyczny (od zawartości energii).

4.2.8 Różnica dotyczy jednak podatku od emisji CO₂. Nie wszystkie biopaliwa są odnawialne; niektóre emitują więcej CO₂ niż go zużywają. **Biopaliwa ze źródeł odnawialnych** nie zostaną nim objęte, ponieważ z założenia uznaje się, że ich wykorzystywanie nie powoduje żadnej emisji CO₂. **Biopaliwa nieodnawialne** zostaną objęte podatkiem od emisji CO₂ jako konwencjonalne produkty energetyczne.

4.2.9 Do **2023 r.** państwa członkowskie będą mogły w dalszym ciągu stosować specjalną stawkę podatku niższą niż stawka minimalna przewidziana w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii.

4.2.10 Dla **paliw grzewczych i energii elektrycznej dla gospodarstw domowych** (oraz stowarzyszeń charytatywnych) państwa członkowskie utrzymały (art. 15 ust. 1 lit. h) możliwość udzielania zwolnień całkowitych lub częściowych.

5. Opinia europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego

5.1 Fundamentalne elementy dyrektywy w sprawie opodatkowania energii

5.1.1 Uwzględnienie **dwóch czynników** do obliczania stawki podatku energetycznego stanowi bez wątpienia krok naprzód w stosunku do poprzedniej dyrektywy. Po pierwsze odpowiada to dwóm celom strategii „Europa 2020”, a mianowicie: zmniejszenie emisji CO₂ oraz zużycia energii.

Ponadto umożliwia to **bardziej szczegółowy** (niż za pomocą jednego kryterium) pomiar szkodliwych skutków zużycia energii: zanieczyszczenia i nadmiernego zużycia zasobów światowych.

5.1.2 Na mocy wniosku dotyczącego zmienionej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii wprowadza się podatek od emisji **CO₂ na szczeblu krajowym** w każdym państwie członkowskim; przypominamy, że obecnie na **szczeblu europejskim** istnieje już inny mechanizm związany z zakupem przydziałów w ramach systemu EU ETS.

Ponadto instalacja objęta systemem EU ETS nie będzie mogła podlegać opodatkowaniu na podstawie dyrektywy w sprawie opodatkowania energii; będzie z niego zwolniona. Tym samym dyrektywa w sprawie opodatkowania energii pozwoli uniknąć **podwójnego opodatkowania emisji CO₂** na mocy dwóch przepisów. I odwrotnie, dyrektywa w sprawie opodatkowania energii pozwala wprowadzić instrument opodatkowania, który obejmuje również niewielkie zakłady dotychczas wyłączone z EU ETS ze względu na swoje rozmiary.

EKES popiera tę propozycję włączenia systemu EU ETS do dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, ponieważ **koryguje ona w ten sposób EU ETS**, który nie obejmował 50 % wartości emisji CO₂ z paliw silnikowych i grzewczych.

5.1.3 Niektóre rodzaje energii powodują większe zanieczyszczenie niż inne jej rodzaje. Niektóre rodzaje energii, bardziej wydajne, prowadzą do większego zużycia. Przedstawiona we wniosku propozycja osiągnięcia **naależytej równowagi** między różnymi źródłami energii jest więc zasadniczo spójna i uzasadniona.

Doprowadzi to jednak do znacznego **podniesienia poziomu opodatkowania** niektórych rodzajów energii w stosunku do obecnego, niższego poziomu opodatkowania w niektórych państwach członkowskich. Najbardziej uderzającym przykładem jest opodatkowanie oleju gazowego, którego minimalny poziom powinien przewyższać poziom opodatkowania benzyny ze względu na nieco wyższy poziom emisji CO₂, a zwłaszcza ze względu na większą zawartość energii. Tymczasem w licznych państwach członkowskich **obecna sytuacja jest dokładnie odwrotna**. Ponieważ opodatkowanie oleju gazowego jest niższe, jest on tańszy niż benzyna, a samochody w przeważającej części są wyposażone w silniki Diesla.

5.1.4 Komitet zgadza się z analizą Komisji co do tego, że ze względu na to że olej gazowy jest znacznie tańszy niż benzyna, rynek rafinerijny jest obecnie silnie zaburzony przez zbyt duży popyt na olej gazowy i zbyt mały na benzynę. Większe opodatkowanie oleju gazowego mogłoby jedynie sprzyjać przywróceniu równowagi.

5.1.5 Niemniej jednak EKES zwraca również uwagę Komisji Europejskiej na fakt, że **odwrócenie rozbieżności cen benzyny w stosunku do oleju gazowego** mogłoby w znacznym stopniu zdeorganizować rynek przemysłu samochodowego i obciążyć gospodarstwa domowe dodatkowymi kosztami związanymi z transportem samochodowym. Także tutaj przejście powinno więc być stopniowe.

5.1.6 Paradoksalnie w przypadku paliw silnikowych **wysoki poziom opodatkowania stanowił ochronę konsumentów** przed szokiem cenowym na rynku ropy: wysoka cena powoduje zapobiegawcze zmniejszenie zużycia, a wysokie podatki ograniczają udział elementu ceny paliwa, wrażliwego na zmiany rynkowe (szok cenowy).

5.1.7 W ciągu kilku dziesięcioleci dzięki inwestycjom w badania i rozwój konstruktorzy z powodzeniem zmniejszyli zużycie energii w konstruowanych silnikach. Pomimo nawracających gwałtownych skoków cen ropy naftowej sektor transportowy nigdy nie został sparaliżowany.

5.1.8 Na podstawie tej analizy EKES zauważa, że podatek od emisji **CO₂ jest identyczny** dla paliw silnikowych i dla paliw grzewczych. Wyniesie on 20 EUR za tonę CO₂, a zatem przykładowo **0,0533 EUR na litr** każdego rodzaju oleju gazowego (do celów grzewczych lub innych).

EKES wyraża jednak zdziwienie tym, że **ogólny podatek energetyczny** wynosi:

- dla **paliw silnikowych**: 9,6 EUR/GJ, a zatem **0,316 EUR na litr** oleju gazowego,
- i jest na bardzo niskim poziomie w przypadku **paliw grzewczych**: 0,15 EUR/GJ, a zatem **0,0054 EUR na litr** oleju gazowego do celów grzewczych.

5.1.9 Z tego względu EKES pragnie, aby **podatek energetyczny od paliw grzewczych** stał się odczuwalny dla konsumentów, gdyż jego wysokość nie może wynosić 0,0054 EUR na litr!

EKES zaleca stopniowe, lecz znaczne **podniesienie** tego podatku w celu:

- uwzględnienia nieuniknionych potrzeb konsumentów w zakresie ogrzewania;
- zmniejszenia zużycia paliw grzewczych;
- uzasadnienia inwestycji podmiotów gospodarczych w innowacje energetyczne w zastosowaniach domowych i przemysłowych (jak w przypadku konstruktorów samochodów).

5.2 Wyjątki i wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie opodatkowania energii

5.2.1 W pięciu państwach członkowskich istnieje możliwość niższego opodatkowania **oleju gazowego wykorzystywanego do celów komercyjnych** (pojazdy ciężarowe, autokary, taksówki itp.) w stosunku do opodatkowania paliwa do użytku prywatnego. W zmienionej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii uwzględnia się tę możliwość i obliuguje państwa członkowskie do przywrócenia równowagi w tym zakresie.

Ponieważ zanieczyszczenie powodowane przez olej gazowy jest zawsze takie samo bez względu na przeznaczenie paliwa (do

użytku komercyjnego czy też prywatnego), położenie kresu takim obniżkom opodatkowania jest **zgodne ze zdrowym rozsądkiem, a przede wszystkim** z zasadami przewidzianymi w strategii „Europa 2020”. Ponadto gwałtowny rozwój transportu drogowego, w większości opartego na zużyciu oleju gazowego, pokazuje konieczność **powstrzymania tej tendencji** i zmniejszenia natężenia ruchu pojazdów ciężarowych.

Tymczasem **połączenie skutków** dwóch czynników zwiększających poziom opodatkowania oleju gazowego (równowaga w stosunku do poziomu opodatkowania benzyny (zob. powyżej) oraz przeznaczenia do użytku komercyjnego) spowoduje znaczną podwyżkę cen oleju gazowego w niektórych państwach członkowskich. W takim razie przedstawiciele niektórych zawodów, dobrze zorganizowanych i których można zmobilizować do działania, mogą wywierać presję na swoje rządy krajowe lub spowodować znaczne **rozruchy społeczne**.

EKES zwraca zatem uwagę Komisji Europejskiej na niebezpieczeństwa związane z wprowadzeniem zbyt dużych lub nagłych zmian oraz na ich nieuniknione skutki dla państw członkowskich. EKES zaleca zatem wprowadzenie **środków wspierających**, które umożliwią z jednej strony spełnienie wymogów strategii „Europa 2020”, a z drugiej strony – zachęcenie państw członkowskich do wsparcia zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

5.2.2 Państwa członkowskie powinny opodatkować wszystkie **rodzaje energii w równym stopniu** i proporcjonalnie do wysokości emisji CO₂ oraz zawartości energii (zob. powyżej). Z takiego obowiązku ujednolicenia wyłączona jest jednak **energia elektryczna**.

EKES zastanawia się nad zasadnością takiego **wyłączenia** i wzywa Komisję Europejską do dostosowania jej wniosku tak, aby energia elektryczna była traktowana w taki sam sposób, jak inne rodzaje energii.

5.2.3 Działania, które uznano za **nieobjęte opodatkowaniem** energetycznym w poprzedniej dyrektywie, powinny zostać obecnie dostosowane do innych rodzajów działalności i w związku z tym opodatkowane identycznie od emisji CO₂ i poziomu zużycia energii.

Przypominamy, że następujące działania są **zwolnione z opodatkowania**: procesy metalurgiczne i redukcja chemiczna, procesy elektrolityczne, funkcjonowanie zakładów zużywających bardzo dużo energii elektrycznej (koszt energii stanowi ponad 50 % kosztów produkcji) oraz produkcja niemetalowych wyrobów mineralowych (cement, szkło, wapno itp.).

Dzięki wprowadzeniu tej zmiany autorzy wniosku wykażą się **oczywistą konsekwencją**: działalność powodująca zanieczyszczenie lub duże zużycie energii będzie opodatkowana w sposób niedyskryminacyjny, a wszystkie podmioty zostaną zachęczone do inwestowania w zmniejszanie energetycznego oddziaływania ich działalności.

EKES może tylko wyrazić poparcie dla takiej odzyskanej równości i konsekwencji. Komitet wyraża jednak zaniepokojenie **skutkami społecznymi i gospodarczymi** dla działalności, której kwestia ta dotyczy. W związku z tym Komitet zaleca również w tym przypadku wprowadzenie środków wspierających, aby:

- umożliwić odpowiednim sektorom przeprowadzenie inwestycji lub transformacji;
- zapewnić ich trwałość i zlokalizowanie na terytorium UE.

Ponadto Komitet zastanawia się nad realnymi skutkami tej zmiany, która polega na włączeniu wspomnianych rodzajów działalności w zakres stosowania **dyrektywy w sprawie opodatkowania energii**, aby jednocześnie wyłączyć te rodzaje działalności, które wchodzą w zakres systemu **EU ETS**.

Wreszcie EKES zastanawia się na ryzykiem ucieczki emisji, która mogłaby dotyczyć działalności uprzednio zwolnionych z opodatkowania. System EU ETS posiada mechanizmy ochronne. Dyrektywa w sprawie opodatkowania energii mogłaby się na nim wzorować.

5.2.4 Państwa członkowskie mają w dalszym ciągu możliwość ustalania **różnej wysokości stawek opodatkowania** wobec niemal wszystkich wcześniej uwzględnionych działań. Utrzymanie korzystnych stawek dla **lokalnego transportu publicznego** nie zachęci bez wątpienia tego sektora do inwestycji na rzecz zmniejszania zanieczyszczenia lub zużycia paliwa. Utrzymanie takich stawek można jednak uznać za uzasadnione ze względu na to, że zachęcają one do korzystania z transportu publicznego, zamiast prywatnego.

EKES zastanawia się jednak nad tym, co uzasadnia utrzymywanie korzystnych ulg **dla firm zbierających odpady, karetok pogotowia, administracji publicznej, osób niepełnosprawnych, sił zbrojnych itp.**

Dlatego Komitet zaleca zmianę wniosku tak, aby względy świetnie uzasadniające wyłączenie **taksówek** ze stosowania zróżnicowanych stawek opodatkowania miały również zastosowanie do innych środków transportu.

5.2.5 Opierając się na tej samej analizie jak w przypadku zróżnicowanych stawek opodatkowania, EKES zastanawia się nad przyczynami, które uzasadniają **wyłączenie** z zakresu stosowania dyrektywy **transportu lotniczego i wspólnotowego transportu morskiego**.

5.2.6 Nawet jeżeli w przyszłości transport lotniczy i morski mogłyby wejść w zakres systemu **EU ETS** wyłącznie ze względu na emisję CO₂, EKES obawia się, że te dwa bardzo energochłonne sektory nie zostaną opodatkowane z tytułu **zużycia energii**.

Tak czy inaczej, ze względu na konwencje międzynarodowe te dwa rodzaje transportu nie mogą być opodatkowane z tytułu „zawartości energii”. Komitet proponuje zatem przeprowadzenie negocjacji na szczeblu światowym w celu przybliżenia tych konwencji do przepisów europejskich.

5.2.7 EKES zastanawia się nad zachowaną przez państwa członkowskie możliwością **zwolnienia gospodarstw domowych** (na przykład) z opodatkowania **paliw grzewczych i energii elektrycznej**.

Taka możliwość podważa całą spójność systemu proponowanego w dyrektywie w sprawie opodatkowania energii. Dyrektywa ta opiera się bowiem na założeniu, że za **pomocą ceny** dane podmioty zostaną zachęczone do zmniejszenia emisji CO₂

i zużycia energii. Dlaczego taki środek miałby pomijać gospodarstwa domowe, które w znacznym stopniu odpowiadają za zużycie energii?

EKES zaleca więc **usunięcie z tekstu wniosku możliwości zwolnienia z opodatkowania** paliw grzewczych wykorzystywanych przez gospodarstwa domowe, jednak przy uwzględnieniu specyficznych ograniczeń, z jakimi mają do czynienia lokalni/krajowi konsumenci.

5.2.8 Z **myślą o zachowaniu spójności** zmieniona dyrektywa w sprawie opodatkowania energii ponownie obejmuje zakresem stosowania działania dotychczas z niego wyłączone i gwarantuje, że wykorzystanie oleju gazowego do celów komercyjnych nie będzie się już odbywało na warunkach korzystniejszych niż jego wykorzystanie do celów prywatnych.

Jak w takim razie uzasadnić, że inne sektory działalności (np. **rolnictwo, budownictwo, roboty publiczne itp.**) w dalszym ciągu są objęte korzystnymi warunkami, tj. opodatkowaniem **paliw silnikowych stawkami jak w przypadku paliw grzewczych**, a zatem dużo niższymi? Tymczasem sektory te powinny **dawać przykład**, gdyż ze względu na ich działalność oraz widoczność znajdują się one **w centrum zmian** związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i środowiskiem.

5.2.9 EKES zastanawia się nad uzasadnieniem **zastosowania takich wyłączeń**, które nie mają charakteru gospodarczego, społecznego ani środowiskowego. Komitet jest zaniepokojony, ponieważ takie podejście może zostać wykorzystane do opóźnienia lub zablokowania wprowadzenia nowej dyrektywy w sprawie opodatkowania energii pod pretekstem jej rzekomo **dyskryminującego i arbitralnego** charakteru.

5.2.10 Szczególnie jeśli chodzi o sektor **rolnictwa**, Komitet pragnie zaalarmować Komisję Europejską w związku z tym, że przepisy zmienionej dyrektywy są **dość niejednoznaczne** i że państwa członkowskie mogą zażądać **wyjaśnień i większej pewności** przed przyjęciem wniosku.

Kwestie, które wymagają wyjaśnienia, to:

- **przyczyny, które uzasadniają szczególne i niezwykle korzystne potraktowanie** rolnictwa, które byłoby sprzeczne z zasadami i założeniami dotyczącymi wpływu za pośrednictwem ceny, wyrażonymi w dyrektywie, oraz z wysiłkami wymaganymi od innych sektorów, które również znajdują się w trudnej sytuacji;
- **proces i kryteria oceny**, odnoszące się do ryzyka ucieczki emisji, a także proponowanej zachęty na rzecz efektywności energetycznej.

5.3 Różne aspekty dyrektywy w sprawie opodatkowania energii

5.3.1 Nowa dyrektywa w sprawie opodatkowania energii nie może stanowić prostego i jednolitego rozwiązania. Polityka energetyczna w Unii Europejskiej jest w większym niż gdzie indziej stopniu **skomplikowana i zdeterminowana przez liczne czynniki**; wymaga ona albo połączenia kilku rozwiązań, albo rozwiązania złożonego.

EKES zauważa jednak wysiłki autorów wniosku zmierzające do **uproszczenia** zasad, celów i zastosowań w zmienionej dyrektywie w sprawie opodatkowania energii.

5.3.2 Jednocześnie, tak jak stwierdzono wcześniej, przekształcenie dyrektywy wpisuje się w kontekst złożonych i skomplikowanych regulacji prawnych. Dyrektywa obejmuje liczne odniesienia do innych tekstów i dyrektyw. Takie **wzajemne powiązanie** tekstów pozwala na uniknięcie niepotrzebnego **powtarzania** pewnych elementów w kilku dyrektywach.

Dziedziny energii i ochrony środowiska mają jednak charakter w znacznej mierze ewolucyjny. Możliwość zaktualizowania nomenklatury (art. 2 ust. 5) stanowi tutaj najlepszy przykład. Ponadto wszelkie zmiany w tekście referencyjnym mogą mieć wpływ na teksty powiązane, które mogą się okazać nieoczekiwane lub niepożądane.

EKES proponuje przede wszystkim umieszczenie w **załączniku** wszystkich tekstów referencyjnych; ponadto, jeśli okaże się to przydatne, wyjaśnienie tego, czy niektóre załączone elementy mogą **zostać utrwalone**, aby zapewnić spójność przyszłej dyrektywy.

5.3.3 W art. 4 przewidziano uwzględnienie w obliczeniach minimalnej stawki „łącznej kwoty podatków pośrednich”, w tym środków krajowych, takich jak **podatek od emisji CO₂** w niektórych państwach członkowskich. A zatem zakres opodatkowania i wyłączenia przewidziane przez państwa członkowskie dla podatku od emisji CO₂ mogą być inne niż opodatkowanie przewidziane w dyrektywie.

Zdaniem EKES-u Komisja Europejska mogłaby wyjaśnić, że państwa członkowskie powinny **zintegrować** dwie stawki opodatkowania emisji CO₂ w momencie dokonywania **transportu**.

5.3.4 Zmiana dyrektywy koncentruje się na opodatkowaniu energii; ponadto Komisja Europejska przyznaje, że dyrektywa w sprawie opodatkowania energii nie obejmuje **wykorzystania przez państwa członkowskie wpływów podatkowych** uzyskanych w związku ze stosowaniem dyrektywy.

W strategii „Europa 2020” za priorytet uznano zrównoważony rozwój gospodarczy nastawiony na gospodarkę efektywniej korzystającą z zasobów, bardziej przyjazną środowisku i bardziej konkurencyjną.

EKES zastanawia się, dlaczego **szczegółowe środki** nie zostały włączone w zakres stosowania przyszłej dyrektywy, aby zapewnić wspólne, spójne działanie państw członkowskich na rzecz bardziej zrównoważonej, przyjaznej środowisku i konkurencyjnej gospodarki, przykładowo środki:

- społeczne sprzyjające zatrudnieniu i zmniejszające koszty pracy;
- wspierania rozwoju technologicznego w sektorze nowych sposobów pozyskiwania energii;
- konsolidacja budżetowa w państwach członkowskich.

5.3.5 Poziom emisji CO₂ wyraża się w tonach; jednostkę pomiaru zawartości energii stanowią gigadżule (GJ). Minimalną stawkę opodatkowania każdego produktu energetycznego oblicza się na podstawie emisji CO₂ i zawartości energii. Taką minimalną stawkę sprowadza się następnie do **jednostek**, które stanowią zazwyczaj **podstawę sporządzania faktur i opodatkowania**; przeważnie jest to litr dla paliw silnikowych i niektórych paliw grzewczych, kilowatogodzina (KWh) dla energii elektrycznej itp. Takie przeliczenie wymaga przeprowadzenia obliczeń przez służby Komisji. Tymczasem zasady i założenia wykorzystywane do takich obliczeń nie są podawane do wiadomości, co uniemożliwia przedstawicielom niektórych państw członkowskich uzyskanie takich samych wyników.

EKES przypomina, że zharmonizowanie obliczeń stosowanych do przeliczenia jest niezbędne, i dlatego zaleca uwzględnienie w tekście **sposobu przeliczania** wykorzystywanych jednostek i wykorzystanie w największym możliwym stopniu jednostek najbliższych realiom opodatkowania w państwach członkowskich.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 odnośnie do pomocy zwrotnej i inżynierii finansowej

COM(2011) 483 wersja ostateczna – 2011/0210 (COD)

(2012/C 24/14)

Sprawozdawca generalny: **Michael SMYTH**

Rada, w dniu 2 września 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 5 października 2011 r., działając na podstawie art. 177 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 odnośnie do pomocy zwrotnej i inżynierii finansowej

COM(2011) 483 wersja ostateczna – 2011/0210 (COD).

Dnia 20 września 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Michaela SMYTHA na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął 87 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zapoznał się z wnioskiem Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia nr 1083/2006 dotyczącego pomocy zwrotnej i inżynierii finansowej, mającym na celu zapewnienie niezbędnej przejrzystości i zagwarantowanie pewności prawa.

1.2 EKES popiera przedstawiony wniosek.

2. Uzasadnienie

2.1 W artykule 28 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999, które regulowało fundusze strukturalne i politykę spójności na lata 2000–2006, określono różne formy wsparcia dostępne w ramach funduszy strukturalnych UE, m.in. bezzwrotną oraz zwrotną pomoc bezpośrednią. W artykule 44 ogólnego rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 w sprawie polityki spójności, określającym prze-

pisy regulujące bieżący okres programowania (2007–2013), mowa jest o instrumentach inżynierii finansowej, ale brakuje w nim adekwatnego języka prawnego, który definiowałby pomoc, czy to zwrotną, czy bezzwrotną.

2.2 Państwa członkowskie korzystają z pomocy zwrotnej dość powszechnie, co z pewnością jest efektem pozytywnych doświadczeń, jakie ze wsparciem tego typu miały one w poprzednim okresie programowania (2000–2006).

2.3 Konieczna stała się w tej sytuacji zmiana rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 i uwzględnienie w nim ogólnej definicji pomocy zwrotnej, a także – w odniesieniu do inżynierii finansowej – wyjaśnienie szeregu praktyk technicznych z racji tego, iż różne formy finansowania odnawialnego wykorzystuje się obecnie w szerszym wachlarzu działań niż tylko w zakresie inżynierii finansowej.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania statusu ochrony międzynarodowej (przekształcenie)

COM(2011) 319 wersja ostateczna – 2009/0165 (COD)

(2012/C 24/15)

Dnia 19 lipca 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania statusu ochrony międzynarodowej (przekształcenie)

COM(2011) 319 wersja ostateczna – 2009/0165 (COD).

Zważywszy na to, że Komitet już się wypowiedział na temat treści wspomnianego wniosku w swojej opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie), przyjętej w dniu 28 kwietnia 2010 r. ⁽¹⁾, na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Komitet 149 głosami za – 5 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Opinia EKES-u dotycząca minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 85.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie)

COM(2011) 320 wersja ostateczna – 2008/0244 (COD)

(2012/C 24/16)

Dnia 19 lipca 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie)

COM(2011) 320 wersja ostateczna – 2008/0244 (COD).

Zważywszy na to, że Komitet już się wypowiedział na temat treści wspomnianego wniosku w swojej opinii w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie) przyjętej w dniu 16 lipca 2009 r. (*), na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października), Komitet stosunkiem głosów 148 do 1 – 12 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

(*) Opinia EKES-u „Minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl”, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 110.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych

COM(2011) 482 wersja ostateczna – 2011/0211 (COD)

(2012/C 24/17)

Sprawozdawca generalny: **Michael SMYTH**

W dniach 2 września i 5 października 2011 r. odpowiednio Rada i Parlament Europejski, działając na podstawie art. 177 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych

COM(2011) 482 wersja ostateczna – 2011/0211 (COD).

Dnia 20 września 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Michaela SMYTHA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 89 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zapoznał się z wnioskiem Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia nr 1083/2006 zwiększającego płatności dla krajów dotkniętych kryzysem i otrzymujących pomoc w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej lub mechanizmu pomocy dla bilansów płatniczych w okresie, kiedy są one wspierane przez te mechanizmy, ale bez zwiększania całkowitego przydziału środków w ramach unijnej polityki spójności na okres programowania 2007–13.

1.2 EKES popiera przedstawiony wniosek.

1.3 Niemniej EKES wyraża ubolewanie z powodu tego, iż Komisja – działając na podstawie komunikatu „**Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020**” COM(2010) 553 – nie poszła o jeden krok dalej i nie zaproponowała 100 procentowego instrumentu finansowania UE dla projektów związanych z innowacjami oraz badaniami i rozwojem, które przyczyniłyby się do realizacji części celów określonych w strategii „Europa 2020”.

2. Uzasadnienie

2.1 Zgodnie z wnioskiem Komisji sześć krajów korzystających obecnie ze wsparcia europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej i mechanizmu pomocy dla bilansów płatniczych byłoby uprawnionych do wnoszenia mniejszego wkładu w projekty, które współfinansują w ramach polityki spójności UE. Tak więc państwa te byłyby zwolnione z części współfinansowania krajowego w czasie, gdy ich własne możliwości budżetowe są znacznie ograniczone. Stanowiłoby to dla nich istotną pomoc w procesie poprawy ich sytuacji gospodarczej.

2.2 Komitet popiera wyżej wspomniany wniosek, ponieważ zgadza się z koniecznością odbudowy koniunktury i poprawy konkurencyjności państw członkowskich, które najbardziej ucierpiały na skutek kryzysu.

2.3 W październiku 2010 roku Komisja przyjęła komunikat zatytułowany „Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020” COM(2010) 553, w którym wyraźnie podkreśla wagę wspierania innowacji, badań i rozwoju w całej UE, zwracając jednocześnie uwagę na rolę, jaką może odegrać w tej kwestii polityka regionalna. W komunikacie zwraca się ponadto uwagę na względnie niskie dotychczasowe wykorzystanie funduszy przeznaczonych na innowacje. Należy w związku z tym wyrazić ubolewanie, że omawiany wniosek nie przewiduje 100 procentowego finansowania przez UE innowacyjnych projektów, które byłoby szczególnie korzystne dla firm z sektora MŚP.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej lub nimi zagrożonych

COM(2011) 481 wersja ostateczna – 2011/0209 (COD)

(2012/C 24/18)

Sprawozdawca generalny: **Michael SMYTH**

Rada, w dniu 13 września 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 5 października 2011 r., działając na podstawie art. 42 i 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej lub nimi zagrożonych

COM(2011) 481 wersja ostateczna – 2011/0209 (COD).

Dnia 20 września 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Michaela SMYTHA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 90 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zapoznał się z wnioskiem Komisji dotyczącym zmiany art. 70 rozporządzenia nr 1698/2005, uwzględniającego możliwość zwiększenia płatności dla państw dotkniętych kryzysem i korzystających z pomocy finansowej w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej lub mechanizmu pomocy dla bilansów płatniczych państw podczas okresu, kiedy są one objęte tymi mechanizmami wsparcia, lecz bez zwiększania ich całkowitego przydziału w ramach polityki spójności Unii Europejskiej na okres programowania 2007–2013.

1.2 EKES popiera przedstawiony wniosek.

2. Uzasadnienie

2.1 Omawiany wniosek wprowadza do rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 specjalne przepisy, które umożliwiają zwiększenie stawki wkładu EFRROW na rzecz programów rozwoju

obszarów wiejskich we wspomnianych państwach członkowskich do maksymalnie 95 % kwalifikowalnych wydatków publicznych w regionach, które mogą być objęte celem konwergencji, regionach najbardziej oddalonych i na mniejszych wyspach Morza Egejskiego oraz do 85 % kwalifikowalnych wydatków publicznych w innych regionach. Przepisy te będą obowiązywały jedynie podczas okresu objęcia omawianych państw członkowskich wspomnianymi mechanizmami wsparcia. Dostarczą tym krajom dodatkowych środków finansowych oraz ułatwią dalsze wdrażanie programów na ich terytorium. Dzięki temu państwa te będą mogły wydatkować mniej środków krajowych na potrzeby współfinansowania, co w czasie, gdy ich własne możliwości budżetowe są znacznie ograniczone, stanowić będzie dla nich znaczącą pomoc w procesie poprawy ich sytuacji gospodarczej.

2.2 Komitet popiera wyżej wspomniany wniosek, ponieważ zgadza się z koniecznością odbudowy koniunktury i poprawy konkurencyjności państw członkowskich, które najbardziej ucierpiały na skutek kryzysu

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych

COM(2011) 484 wersja ostateczna – 2011/0212 (COD)

(2012/C 24/19)

Sprawozdawca generalny: **Michael SMYTH**

Rada, w dniu 6 września 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 29 września 2011 r., działając na podstawie art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych

COM(2011) 484 wersja ostateczna – 2011/0212 (COD).

Dnia 20 września 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Michaela SMYTHA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 91 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zapoznał się z wnioskiem Komisji w sprawie zmiany rozporządzenia nr 1198/2006, który ma na celu zwiększenie płatności – poprzez zastosowanie dziesięciu punktów procentowych dodanych do stawki współfinansowania stosowanej do osi priorytetowych – dla krajów dotkniętych kryzysem i otrzymujących pomoc w ramach europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (EFSM) lub mechanizmu bilansu płatniczego (BoP) w okresie, kiedy są one objęte tymi mechanizmami, ale bez zwiększania ogólnego przydziału środków w ramach unijnej polityki spójności na okres programowania 2007–13.

1.2 EKES popiera przedstawiony wniosek.

2. Uzasadnienie

2.1 Zgodnie z wnioskiem Komisji sześć krajów korzystających ze wsparcia mechanizmów EFSM i BoP byłoby obecnie uprawnionych do wnoszenia mniejszego wkładu w projekty, które współfinansują w ramach polityki spójności UE. Dzięki temu państwa te mogłyby wydatkować mniej środków krajowych na potrzeby współfinansowania, co w czasie, gdy ich własne możliwości budżetowe są znacznie ograniczone, stanowiłoby dla nich znaczącą pomoc w procesie poprawy ich sytuacji gospodarczej.

2.2 Ponieważ Komitet zgadza się z koniecznością odbudowy koniunktury i zwiększania konkurencyjności państw członkowskich, które najbardziej ucierpiały na skutek kryzysu, popiera wyżej wspomniany wniosek.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi dotyczącej gier hazardowych oferowanych w internecie w obrębie rynku wewnętrznego

COM(2011) 128 wersja ostateczna

(2012/C 24/20)

Sprawozdawca: **Stefano MALLIA**

Dnia 24 marca 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zielonej księgi dotyczącej gier hazardowych oferowanych w internecie w obrębie rynku wewnętrznego

COM(2011) 128 wersja ostateczna

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 126 do 4 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Poprzez konsultacje w sprawie zielonej księgi Komisja chciałaby lepiej zrozumieć działanie sektora gier hazardowych oferowanych w internecie. Sektor ten szybko się rozrasta i ze swej natury jest transgraniczny, a poszczególne państwa członkowskie stosują wobec niego różne krajowe systemy regulacyjne.

1.2 Komitet zauważa, że jest wiele celów wspólnych dla wszystkich państw członkowskich UE. Są to: zwalczanie nielegalnego hazardu, ochrona konsumentów, zachowanie porządku publicznego i finansowanie działań leżących w interesie publicznym (celów pożytku publicznego).

1.3 W dziedzinie ochrony konsumentów Unia Europejska może przynieść swym obywatelom wartość dodaną. UE powinna utworzyć odpowiednie ramy prawne w postaci europejskich przepisów w zakresie ochrony konsumentów, które byłyby wiążące dla wszystkich podmiotów posiadających licencję w UE. W ten sposób powstałby minimalny (ale nie niski) zestaw standardów ochrony konsumentów. Jednak rządy krajowe w dalszym ciągu muszą mieć prawo do ustalania wyższych standardów ochrony konsumentów na swoich rynkach krajowych, jeśli by sobie tego życzyły, a jednym z celów przepisów poszczególnych państw członkowskich powinno być w przyszłości zapobieganie uzależnieniu od gier hazardowych i jego leczenie.

1.4 Zwalczanie oszustw, kradzieży tożsamości, prania pieniędzy i innych przestępstw wymaga ścisłej współpracy między państwami członkowskimi na szczeblu UE. Komitet wzywa do sformalizowania struktury współpracy na szczeblu UE między właściwymi władzami państw członkowskich, do udostępnienia krajowych „czarnych list” nielegalnych dostawców gier hazardowych oferowanych w internecie oraz do rozszerzenia zakresu dyrektywy o praniu pieniędzy⁽¹⁾, tak aby oprócz kasyn obejmowała również inne rodzaje gier hazardowych oferowanych w internecie, co zwiększyłoby uprawnienia organów krajowych w zakresie zwalczania działań przestępczych.

1.5 Istnienie możliwości uprawiania hazardu może prowadzić do uzależnienia. Komitet wzywa Komisję do przeprowadzenia ogólnoeuropejskich badań, aby dokładnie ustalić konkretne czynniki prowadzące do uzależnienia od hazardu, a następnie konieczne będzie wprowadzenie odpowiednich środków, w tym środków prewencyjnych. W tym celu zalecamy, aby część wpływów z opodatkowania została przeznaczona na zapobieganie uzależnieniom od gier hazardowych i ich leczenie.

1.6 Wzywa również do wprowadzenia surowych przepisów dotyczących zakazu reklamy hazardu skierowanej do osób niepełnoletnich lub obejmującej osoby niepełnoletnie lub osoby poniżej krajowej prawnie ustanowionej granicy wiekowej dopuszczającej do udziału w grach hazardowych, tak aby zapewnić skuteczną ochronę osób niepełnoletnich i innych narażonych grup społecznych.

1.7 Obecnie w tym sektorze oferowane są nielegalnie gry hazardowe – chodzi tu zarówno o oferowanie gier przez nielicencjonowanych (zdefiniowanych w zielonej księdze jako nielegalnych) operatorów (czarny rynek), jak i o operatorów, którzy otrzymali licencję w jednym państwie członkowskim, a oferują usługi konsumentom w innym państwie członkowskim bez wymaganego zezwolenia (szara strefa według definicji z zielonej księgi). Aby sektor mógł się rozwijać w sposób uporządkowany i godził interes publiczny z zasadami jednolitego rynku, potrzebna jest większa pewność prawna.

1.8 W państwach członkowskich działania leżące w interesie publicznym są finansowane na wiele różnych sposobów. Komitet zgadza się z zasadą, zgodnie z którą stała część dochodów lub podatków z hazardu jest przeznaczana bezpośrednio ogólnie na sport lub na inną działalność w interesie publicznym.

1.9 Komitet zgadza się z konkluzjami w sprawie ram działania w państwach członkowskich Unii Europejskiej w zakresie gier losowych i zakładów, przyjętymi na posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności w dniu 10 grudnia 2010 r.

1.10 Komitet wzywa Komisję do określenia wpływu transgranicznych ofert gier hazardowych na finansowanie sportu i tego, czy finansowanie to dociera na poziom lokalny, oraz do przedstawienia konkretnych propozycji w zakresie zapewnienia takiego finansowania dla sportu.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2005/60/WE, Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 15.

1.11 Państwa członkowskie stosują przede wszystkim środki zapobiegawcze i karne przeciw nielegalnemu udostępnianiu gier hazardowych w internecie. Rozpowszechnienie nielegalnych ofert wskazuje na to, że środki te nie są wystarczająco skuteczne. W związku z tym EKES uznaje za konieczne ustanowienie i zdefiniowanie systemu naruszeń i sankcji, który zapewniłby skuteczność stosowania przepisów, prowadząc do uniemożliwienia tej działalności, zamknięcia mediów oferujących usługi społeczeństwa informacyjnego wspierających nielegalne gry hazardowe, a nawet prowadząc do konfiskaty i zniszczenia wszystkich narzędzi związanych z prowadzeniem tego typu działań.

1.12 Należy wprowadzić gwarancje ze strony administracji i partnerów społecznych, tak aby inicjatywy w dziedzinie gier hazardowych oferowanych w internecie nie wpłynęły na zatrudnienie w tradycyjnym sektorze gier hazardowych.

2. Wprowadzenie

2.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zieloną księgę w sprawie gier hazardowych oferowanych w internecie. Jest to jego zdaniem słuszna inicjatywa, by pragmatycznie i racjonalnie zastanowić się nad przyszłością tego sektora w Europie. Aby wypełnić takie zobowiązania, EKES wzywa UE do pilnego opracowania dogłębnej analizy wpływu na zatrudnienie w całym sektorze gier hazardowych, zarówno prywatnym, jak i publicznym.

2.2 Celem rozpoczętych przez Komisję konsultacji w sprawie zielonej księgi jest szeroko zakrojony dialog w sprawie gier hazardowych oferowanych w internecie. Pozwoli to lepiej zrozumieć specyfikę problemów związanych z oferowaniem konsumentom na terenie państw członkowskich UE gier hazardowych w internecie w sposób nielegalny i bez wymaganego zezwolenia (na rynku czarnym i „szarym”). Ze względu na charakter tych usług ich świadczenie często nie podlega kontroli rządów krajowych obywateli, którym te usługi są oferowane.

2.3 Zielona księga stanowi również odpowiedź na Rezolucję w sprawie uczciwości gier hazardowych online Parlamentu Europejskiego⁽²⁾ z 10 marca 2009 r. W swoich konkluzjach w sprawie ram obowiązujących w sektorze gier hazardowych i zakładów w państwach członkowskich UE z 10 grudnia 2010 r.⁽³⁾ Rada wzywała również do przeprowadzenia takiej dyskusji.

2.4 Regulacje dotyczące sektora hazardu są na terenie UE zróżnicowane, a w wielu państwach członkowskich UE są właśnie poddawane przeglądowi ze względu na rozrastanie się segmentu online tego rynku ponad granicami krajów.

2.5 Dzięki tym konsultacjom Komisja chciałaby przede wszystkim uzyskać rzeczywisty obraz aktualnej sytuacji w sektorze gier hazardowych oferowanych w internecie na terenie UE, w tym zagadnień społecznych i dotyczących porządku publicznego, jakie niesie za sobą oferowanie gier hazardowych online w UE, jak również problemów regulacyjnych i technicznych z tym związanych.

2.6 EKES wzywa instytucje UE, a w szczególności Komisję, by pilnie zajęły się kluczowym wyzwaniem, jakim są zakłócenia

konkurencji powodowane przez przedsiębiorstwa działające bez zezwolenia i niemające siedziby w kraju pobytu konsumentów, którym świadczą usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie, a które w kraju, w którym są zarejestrowane, korzystają z niskich stawek podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne.

Oprócz tego EKES wzywa także Komisję i państwa członkowskie do zaangażowania się w zdecydowaną walkę z nielegalnymi dostawcami usług (na czarnym rynku), którzy są w największym stopniu sprawcami oszustw, prania pieniędzy i innych przestępstw.

3. Cele leżące w interesie publicznym

3.1 Komitet za niezwykle istotne uważa zapewnienie ochrony celów leżących w interesie publicznym, o których wspomina się w zielonej księdze, w szczególności ochrony konsumentów przed oszustwem, problematycznymi zachowaniami hazardowymi i uzależnieniem oraz ich szkodliwymi skutkami w zakresie zdrowia i nadmiernego zadłużenia. Działalność w zakresie gier hazardowych powinna być prowadzona na podstawie zezwoleń krajowych przyznawanych przez państwa członkowskie w celu zagwarantowania ochrony porządku publicznego, zwalczania oszustw, zapobiegania uzależnieniom, a także ochrony praw osób niepełnoletnich i uczestników gier.

3.2 W tym kontekście Komitet zauważa, że istnieje wiele celów wspólnych dla wszystkich państw członkowskich UE, a mianowicie: zwalczanie nielegalnych gier hazardowych, ochrona konsumentów (graczy, osób niepełnoletnich i szczególnie podatnych na uzależnienie, zwalczanie uzależnień), strzeżenie porządku publicznego (zapobieganie oszustwom, praniu pieniędzy i innym przestępstwom, finansowanie działań w interesie publicznym (cele pożytku publicznego) i ochrona pracowników sektora gier online i innych obecnie występujących form gier hazardowych) oraz ochrona celów leżących w interesie publicznym.

3.3 Ze względu na szczególny charakter gier hazardowych oferowanych w internecie, który wynika z aspektów społecznych oraz aspektów związanych z porządkiem publicznym i ochroną zdrowia Komitet, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, zwraca uwagę, że przy braku harmonizacji na skalę wspólnotową państwa członkowskie mają „uznaniowe kompetencje”⁽⁴⁾ do regulowania i kontrolowania swoich rynków gier hazardowych zgodnie z własną tradycją i kulturą. Jednak nakładane przez nie ograniczenia muszą spełniać warunki wynikające z orzecznictwa Trybunału w zakresie ich proporcjonalności⁽⁵⁾.

3.4 Istnieją jednak cele, których państwa członkowskie nie są w stanie osiągnąć, działając oddzielnie. W tym przypadku działania na szczeblu UE mogą przynieść wyraźną wartość dodaną.

3.5 Ponieważ cele te są wspólne dla wszystkich państw członkowskich, Komitet zaleca wymianę sprawdzonych wzorców postępowania w tym zakresie. W tym kontekście Komitet zwraca również uwagę na szereg inicjatyw dotyczących samoregulacji podjętych przez publiczne i komercyjne operatorów gier hazardowych. Komitet podkreśla jednak, że samoregulacja sektora może tylko uzupełniać, a nie zastępować środki prawodawcze. W związku z tym Komitet uważa, że

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0064+0+DOC+XML+V0//PL>.

⁽³⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf.

⁽⁴⁾ C-212/08 Orzeczenie w trybie prejudycjalnym Zeturf, wyrok z 30 czerwca 2011 r., punkt 39.

⁽⁵⁾ Placencia i inni, p. 48; Liga Portuguesa i inni, p. 59.

instytucje UE powinny równocześnie skoncentrować swe wysiłki na nadaniu wymiaru europejskiego tym wspólnym celom, przy pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości.

3.6 W dziedzinie ochrony konsumentów Unia Europejska może przynieść swym obywatelom rzeczywistą wartość dodaną. Komitet wyraża przekonanie, że instytucje UE powinny utworzyć początkowe ramy UE w postaci europejskich przepisów w zakresie ochrony konsumentów, które byłyby wiążące dla wszystkich operatorów posiadających licencje UE. W ten sposób powstałby minimalny (ale nie niski) zestaw standardów ochrony konsumentów. W ramach tego minimalnego poziomu ochrony należy uwzględnić takie aspekty, jak konieczność zapobiegania uzależnieniu od hazardu, ustanowienie granicy wiekowej w zakresie dostępu do wszelkich gier losowych lub hazardowych, zakaz korzystania z kredytu oraz zakaz wszelkiej reklamy skierowanej do osób niepełnoletnich lub obejmującej osoby niepełnoletnie lub osoby poniżej prawnie ustanowionej granicy wiekowej. Jednak rządy krajowe w dalszym ciągu będą mieć prawo do ustalania wyższych standardów ochrony konsumentów na swoich rynkach krajowych, jeśli sobie tego życzyły.

3.6.1. Konsumenci na całym rynku UE powinni być w stanie odróżnić nielegalne strony internetowe od stron autoryzowanych przez państwo członkowskie UE. W tym względzie EKES zaleca, by każde państwo członkowskie UE zobowiązało każdego operatora działającego na podstawie wydanej przez niego licencji do zamieszczenia w widocznym, stałym miejscu na stronie głównej interaktywnego oznaczenia pokazującego, że operator posiada licencję. Oznaczenie powinno być stosowane przez wszystkie państwa członkowskie i zawierać wspólne elementy, tak by było łatwo rozpoznawalne we wszystkich państwach członkowskich UE. Musi ono jednak wyraźnie pokazywać kraj pochodzenia, gdzie przyznano licencję. Komisja Europejska powinna ponosić odpowiedzialność za egzekwowanie tego środka.

3.7 Komitet przewiduje utworzenie niezależnego organu w każdym państwie członkowskim, który będzie odpowiadał za monitorowanie i zapewnianie skutecznego wdrażania przepisów w zakresie ochrony konsumentów, o których mowa w punkcie 3.6 powyżej. Wprowadzaniu unijnych przepisów w zakresie ochrony konsumentów powinna towarzyszyć kampania informacyjna w każdym państwie członkowskim. Władze krajowe w poszczególnych państwach członkowskich powinny zobowiązać operatorów do podawania w widocznym miejscu numeru państwowego zezwolenia, tak aby znana była tożsamość operatora danej gry, a także do rozstrzygania reklamacji konsumentów zgodnie z przepisami obowiązującymi w kraju danego konsumenta i przed sądami właściwymi dla jego miejsca zamieszkania.

3.8 Polityka odpowiedzialnych gier hazardowych wymaga, by kwestią hazardu zajmować się w ramach zintegrowanej polityki odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Zgodnie z tą polityką gry hazardowe są złożonym zjawiskiem wymagającym połączenia działań mających na celu prewencję, podnoszenie świadomości, interwencję i kontrolę, a także zaradzanie negatywnym skutkom, w związku z czym konieczne jest:

- zwrócenie należytej uwagi na grupy ryzyka;
- dostarczenie obywatelom informacji umożliwiających dokonanie świadomego wyboru gier hazardowych przy jednoczesnym propagowaniu umiarkowanego, niekompulsywnego i odpowiedzialnego hazardu;

- informowanie zgodnie z charakterem i metodami każdej gry o zakazie udziału osób niepełnoletnich lub osób, które z własnej woli zwróciły się o nieuczestniczenie w tychże grach.

3.9 Komitet zauważa, że chociaż niektóre państwa członkowskie zgromadziły rzetelne dane na temat uzależnienia od hazardu, inne tego nie uczyniły. Przeprowadzono wiele krajowych badań empirycznych, z których wyciągano różne, czasami sprzeczne wnioski. Jednak jasne jest, że dostęp do gier hazardowych może prowadzić do uzależnienia od nich, co z kolei powoduje problemy społeczne. Ten aspekt musi być zawsze brany pod uwagę przy opracowywaniu polityki ochrony konsumentów w tym sektorze.

3.10 Należy również uwzględnić fakt, że nowe technologie stworzyły wiele nowych możliwości udziału w grach hazardowych, na przykład dla osób, które spędzają więcej czasu w domu, takich jak emeryci, kobiety pracujące w domu i osoby bezrobotne. Należy zagwarantować, by osoby niepełnoletnie i uznane za niezdolne do hazardu, a także wszystkie osoby mające albo z własnej woli, albo na mocy orzeczenia sądowego taki zakaz, nie miały dostępu do gier opierających się na mediach internetowych i interaktywnych.

3.11 Komitet wzywa do przeprowadzenia kompleksowych badań w całej UE, dzięki którym można by ustalić konkretny profil osób zagrożonych uzależnieniem, zarówno jeśli chodzi o gry oferowane w internecie, jak i poza nim, co umożliwi prowadzacy europejskiemu podjęcie skutecznych i właściwie ukierunkowanych działań mających na celu zwalczanie tego zjawiska i zapobieganie jego występowaniu.

3.12 Komitet jest zdania, że skutecznym sposobem na ograniczenie zjawiska prania pieniędzy byłaby współpraca państw członkowskich na szczeblu UE na rzecz zwalczania bujnie rozwijających się gier hazardowych online w UE. Dlatego też EKES wzywa państwa członkowskie UE do wprowadzenia skutecznego mechanizmu, który służyłby realizacji tych celów, co z pewnością pozytywnie wpłynie na wzrost dochodów z podatków.

3.13 Ponadto Komitet wyraża silne przekonanie, że zakres dyrektywy o praniu pieniędzy powinien zostać poszerzony, tak aby prócz kasyn obejmował inne gry hazardowe online, co zwiększyłoby uprawnienia organów krajowych w zakresie zwalczania tych działań przestępczych.

3.14 Ponadto, w odniesieniu do kwestii ustawiania meczy, Komitet uważa, że za wszelką cenę należy dążyć do zachowania zasad uczciwości w sporcie. Komitet docenia wkład operatorów publicznych i niektórych operatorów prywatnych w cel zachowania uczciwości zawierania zakładów sportowych, w realizację programów edukacyjnych dla sportowców i urzędników zajmujących się sportem oraz we wczesne wykrywanie oraz systemy ostrzegania w przypadku podejrzanych praktyk związanych z zakładami – oraz fakt, że działania te różnią się między sobą jakością i zakresem. Sądzi, że aby zająć się tym problemem całościowo i uniknąć powielania pracy, konieczne jest utworzenie odpowiednich ram koordynacyjnych dla działań podejmowanych przez wszystkie zainteresowane strony. Należy zwłaszcza skupić się na stworzeniu systemu, który nie będzie się ograniczał do wykrywania, lecz będzie również obejmował środki zapobiegawcze, edukację i egzekwowanie prawa.

3.15 Zielona księga odnosi się wreszcie również do finansowania działań charytatywnych i leżących w interesie publicznym, jak również do wydarzeń sportowych, które są przedmiotem zakładów zawieranych w internecie. Komitet opowiada się za stworzeniem systemu, dzięki któremu część dochodów z gier hazardowych będzie przeznaczana na takie działania i wydarzenia. Komitet wzywa Komisję do zaproponowania konkretnych środków na rzecz zachowania takich krajowych systemów finansowania, uznanych w konkluzjach w sprawie ram działania w państwach członkowskich Unii Europejskiej w zakresie gier losowych i zakładów, przyjętych na posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności w dniu 10 grudnia 2010 r. Ponadto Komitet uważa, że należy zatroszczyć się o to, aby takie działania były wykorzystane do przeciwdziałania negatywnym konotacjom społecznym hazardu i do zachęcania do dalszego w nim udziału pod pretekstem przyczyniania się do realizacji chlubnych celów. Poza tym EKES wzywa państwa członkowskie, aby część dochodów pochodzących z opodatkowania została przeznaczona na finansowanie działań zapobiegawczych i leczenia uzależnień od gier hazardowych oraz na szkolenia zawodowe i ustawiczne kształcenie pracowników sektora gier.

4. Prowadzenie działalności i przyznawanie zezwoleń

4.1 Sektor gier hazardowych online cechuje obecnie duże rozdrobienie wynikające z różnych systemów krajowych stosowanych przez państwa członkowskie UE.

4.2 Jeden z głównych problemów występujących w tym sektorze to okoliczność, że operatorzy licencjonowani w jednym lub w kilku państwach członkowskich mogą świadczyć usługi konsumentom w innym państwie członkowskim bez zezwolenia tego państwa, jeśli takowe jest tam wymagane. Takie oferty uważane są za nielegalne⁽⁶⁾.

4.3 Tymczasem w okresie od kwietnia 2006 r. do lutego 2008 r. Komisja wystosowała do 10 państw członkowskich 12 wezwań do usunięcia uchybień, a w przypadku 7 z nich doszła do etapu uzasadnionych opinii. 5 maja 2010 r. Komisja zakończyła postępowanie przeciwko Włochom, a 24 listopada 2010 r. – postępowanie w sprawie naruszeń przeciwko Francji. Ze względu na liczne skargi otrzymane w sprawie domniemanego naruszenia traktatu Komisja rozpoczęła postępowania w sprawie naruszenia przepisów w stosunku do transgranicznych ograniczeń dotyczących gier hazardowych, w celu rozpatrzenia ich proporcjonalności. Komitet wzywa Komisję do podjęcia ostatecznej decyzji co do sposobu postępowania w tych nierozwiązanych sprawach.

4.4 Odnośnie do natury i statusu prawnego gier hazardowych oferowanych w internecie z dotychczasowego orzecznictwa wyłania się pewien zestaw zasad. Po pierwsze, gry hazardowe wchodzą w zakres art. 56 TFUE i jako takie objęte są przepisami o swobodzie świadczenia usług.

4.5 Ponieważ gry hazardowe dotychczas nie zostały uregulowane przepisami jednolitymi w całej Unii, państwa członkowskie mają „uznaniowe kompetencje”⁽⁷⁾ do regulowania tych usług, co obejmuje ograniczanie liczby operatorów, rodzajów oferowanych gier i zakresu takiej działalności.

4.6 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału operatorzy uprawnieni w jednym państwie członkowskim mogą udostępniać swoje usługi konsumentom w innych państwach członkowskich, o ile państwa te nie nakładają ograniczeń, takich jak ochrona konsumenta lub ogólna potrzeba zachowania porządku publicznego, które byłyby uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym.

4.7 Ograniczenia takie muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, niedyskryminacyjne i stanowić element strategii wdrażanej w sposób spójny i systematyczny.

4.8 Komitet zauważa, że zasada wzajemnego uznawania nie ma zastosowania w sektorze gier hazardowych; uważa, że państwo członkowskie może stwierdzić, że sam fakt zgodnego z prawem oferowania gier przez operatora w innym państwie członkowskim nie daje dostatecznej gwarancji, że konsumenci na terytorium danego państwa członkowskiego będą chronieni przed oszustwami i przestępstwami, biorąc pod uwagę trudności, jakie mogą w tym kontekście napotkać władze państwa, w którym operator ma siedzibę podczas próby oceny jakości usług i uczciwości operatorów.

4.9 W odniesieniu do punktu 4.8 nadal jest jasne, że sektor ten wymaga jeszcze większej pewności prawnej, jeśli ma się rozwijać w sposób uporządkowany, przy poszanowaniu celów porządku publicznego i zasad rynku wewnętrznego. Konsultacje w sprawie zielonej księgi powinny dostarczyć znaczącego impulsu w tym kierunku.

4.10 Ponadto Komitet uważa, że reklamowanie gier hazardowych musi zostać obwarowane surowymi przepisami, tak aby zapewnić ochronę słabszych grup, takich jak osoby niepełnoletnie. Szczególnie istotne jest ustanowienie ograniczeń w tym względzie, zwłaszcza po to, by zapobiec dostępowi do gier osób niepełnoletnich i uznanych za niezdolne do hazardu, stosowaniu obrazów, komunikatów i przedmiotów, które mogą naruszać pośrednio lub bezpośrednio godność osób, prawa i wolności podstawowe, a także wszelkim możliwym przejawom dyskryminacji rasowej lub dyskryminacji ze względu na płeć, namowom do przemocy lub prowadzeniu działalności przestępczej.

5. Sport

5.1 Komisja chciałaby zwrócić uwagę na dwa zagadnienia związane ze sportem: 1) wątpliwość, czy wydarzenia sportowe, dla których zawierane są zakłady, powinny mieć godziwy udział w zyskach płynących z tych działań hazardowych oraz 2) pytanie, czy istnieje tu możliwość wystąpienia tzw. „efektu gapowicza”.

5.2 Komitet zauważa, że w państwach członkowskich działania leżące w interesie publicznym są finansowane na wiele różnych sposobów. Na przykład w niektórych państwach członkowskich prawodawstwo krajowe zobowiązuje loterie krajowe do bezpośredniego przekazywania stałego odsetka dochodów na sport i inne wskazane cele leżące w interesie publicznym. W innych państwach członkowskich skarb państwa przeznacza część dochodów z podatków uzyskanych z tytułu gier hazardowych na różne wybrane działania leżące w interesie publicznym.

5.3 Komitet zgadza się z zasadą, zgodnie z którą stała część dochodów lub podatków z hazardu jest przeznaczona bezpośrednio ogólnie na sport lub na inną działalność w interesie publicznym.

⁽⁶⁾ Zielona księga SEC(2011) 321 wersja ostateczna, s. 6.

⁽⁷⁾ C-212/08 Orzeczenie w trybie prejudycjalnym Zeturf, wyrok z 30 czerwca 2011 r., punkt 39.

5.4 Komitet zauważa znaczący wkład loterii krajowych/ państwowych i innych legalnych gier hazardowych w finansowanie sportu, szczególnie na poziomie lokalnym. Komitet zauważa również, że transgraniczne udostępnianie gier hazardowych i zakładów w internecie poprzez operatorów mających siedzibę na danym obszarze może mieć negatywny wpływ na finansowanie sportu i innych rodzajów działalności w interesie publicznym na innym obszarze, na którym operator ten świadczy usługi.

5.5 Komitet wzywa więc Komisję do oceny wpływu ofert transgranicznych na finansowanie sportu, w tym tego, czy finansowanie to dociera na poziom lokalny, oraz do przedstawienia konkretnych propozycji w zakresie zapewnienia takiego finansowania dla sportu.

5.6 Komitet ma zastrzeżenia co do potencjalnego utworzenia „prawa sportowego” lub prawa do odpowiedniej rekompensaty. Komitet uważa, że potrzebne są dalsze wyjaśnienia dotyczące prawa do odpowiedniej rekompensaty, które pomogą lepiej zrozumieć to pojęcie i odpowiedzą na pytanie, czy doprowadzi to do utworzenia na szczeblu europejskim nowego prawa własności intelektualnej w odniesieniu do imprez sportowych.

5.7 Komitet wzywa więc Komisję do wyjaśnienia natury, zakresu i skutków prawa do odpowiedniej rekompensaty, jak również podstawy prawnej, która ma w tym przypadku zastosowanie.

5.8 Efekt „gapowicza” jest problemem związanym z opodatkowaniem i w związku z tym zdaniem Komitetu jego rozwiązanie powinno pozostać w gestii władz krajowych. Jednak Komitet uważa, że państwa członkowskie UE powinny przedyskutować i uzgodnić sprawiedliwe podejście zakładające rekompensaty dla wszystkich zaangażowanych podmiotów. Jest to trudny temat do omawiania na szczeblu UE, lecz na pewnym etapie niezbędna jest pogłębiona dyskusja, która pomoże uniknąć znaczących zakłóceń w tym sektorze.

5.9 Komitet wzywa Komisję do wyjaśnienia, czy rzeczywiście występuje powiązanie między zagadnieniami związanymi ze sportem, poruszonymi w zielonej księdze, a problemem uczciwości w sporcie, czy też są to dwa niezależne problemy, które należy rozwiązać osobno. Ponadto Komisja mogłaby sprecyzować, czy jej zdaniem ustanowienie prawa do sprawiedliwej rekompensaty lub „prawa sportowego” stanowiłoby rzeczywiście skuteczny środek zagwarantowania uczciwości w sporcie.

6. Egzekwowanie wykonania przepisów

6.1 Kolejne ważne zagadnienie, którym należy się pilnie zająć, to nielegalna oferta gier hazardowych na obszarze

UE ⁽⁸⁾ ze szkodą dla ochrony konsumentów, porządku publicznego, jak również dla finansowania działań w interesie publicznym.

6.2 Współpraca między państwami członkowskimi jest niezbędna, by chronić konsumentów w UE przed nielegalnymi operatorami. Komitet uważa, że usprawniłaby ją sformalizowana struktura współpracy regulacyjnej na szczeblu UE ⁽⁹⁾. W szczególności każde państwo członkowskie powinno udostępnić listę usługodawców uprawnionych do działania na jego terytorium. Wszystkie listy należy udostępnić Komisji, państwom członkowskim, krajowym organom regulacyjnym i konsumentom. Współpraca między państwami członkowskimi powinna obejmować również wymianę sprawdzonych wzorców postępowania.

6.3 Komitet zauważa również, że w sektorze brak jest wystarczających danych go dotyczących. Z tego względu nie można przeprowadzić właściwej analizy sektora i jego dynamiki. W związku z tym Komitet proponuje, aby na szczeblu UE zostały ustanowione wspólne wymogi w zakresie gromadzenia danych, które obowiązywałyby wszystkie organy regulujące. Organy te z kolei zobowiązałyby wszystkich operatorów posiadających licencje do podawania wymaganych danych. Następnie mogłyby one być zagregowane na szczeblu UE. Pożądane byłyby również informacje dotyczące wysiłków na rzecz zamknięcia nielegalnych stron. Pozwoliłoby to ocenić skuteczność krajowych strategii zwalczania czarnego rynku.

6.4 Walka z nielegalnymi operatorami wymaga skutecznego egzekwowania przepisów. Komitet uważa, że jest to obszar, w którym występują słabości i który wymaga podjęcia przez państwa członkowskie większych wysiłków w celu uniemożliwienia świadczenia usług oferowanych w internecie przez nielegalnych dostawców gier hazardowych, co można osiągnąć przez ustanowienie systemu wykroczeń i kar. Komitet wzywa też Komisję do zbadania możliwości wnioskowania o prawnie wiążący instrument zobowiązujący banki, wystawców kart kredytowych i inne jednostki funkcjonujące w obrębie systemu płatności UE do zablokowania transakcji między nieuprawnionymi dostawcami gier hazardowych a ich klientami, nie utrudniając przy tym realizacji legalnych transakcji. Może to także obejmować blokowanie działalności, zamykanie mediów, za pośrednictwem których oferuje się usługi społeczeństwa informacyjnego umożliwiające nielegalne gry hazardowe, a nawet konfiskatę i zniszczenie wszystkich środków służących rozwojowi takiej działalności.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Zob. ostatni akapit na s. 3 zielonej księgi.

⁽⁹⁾ Niektóre państwa członkowskie dobrowolnie biorą udział w pracach Europejskiego Forum Regulatorów Gier (GREF), <http://www.gref.net>.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujący punkt opinii sekcji, który uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 50 ust. 4 regulaminu wewnętrznego), został skreślony na rzecz poprawki przyjętej przez Zgromadzenie:

a) Punkt 4.11

4.11 Komitet zachęca Komisję do przeprowadzenia oceny wymogów i warunków umieszczanych obecnie w krajowych zezwoleniach, a także kontroli przeprowadzanych w różnych państwach członkowskich z myślą o opracowaniu wspólnych warunków ramowych, których nie trzeba by było później powielać za każdym razem, gdy operator posiadający licencję jednego państwa UE będzie się ubiegać o zezwolenie w innym państwie, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony interesu publicznego, o czym mowa w części 2 powyżej.

Wynik głosowania

Za:	73
Przeciw:	46
Wstrzymało się:	18

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Unijne ramy ładu korporacyjnego”

COM(2011) 164 wersja ostateczna

(2012/C 24/21)

Sprawozdawca: **Milena ANGEŁOWA**Współsprawozdawca: **Denis MEYNENT**

Dnia 5 kwietnia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zielonej księgi „Unijne ramy ładu korporacyjnego”

COM(2011) 164 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 168 do 6 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje intencje wyrażone za pomocą zielonej księgi Komisji Europejskiej, ale usilnie zaleca ⁽¹⁾ dokładniejsze i bardziej jednoznaczne zdefiniowanie ładu korporacyjnego.

1.2 W zielonej księdze postawiono naprawdę istotne pytania. Przy udzielaniu odpowiedzi na wszystkie z nich EKES pragnie w każdym wypadku odwoływać się do dziesięciu zasad należytego ładu korporacyjnego wymienionych w punkcie 2.14 i wzywa Komisję do podjęcia odpowiednich działań, by wszystkie spółki spełniały te zasady oraz odpowiednie zasady operacyjne wymienione w punkcie 2.15.

1.3 Jednakże, biorąc pod uwagę wielką różnorodność krajowych modeli ładu korporacyjnego, co zostało opisane w punkcie 2.4, EKES ma szczególne trudności ze znalezieniem jednego uniwersalnego rozwiązania, które miałyby zastosowanie do nich wszystkich. Między państwami członkowskimi występują różnice, jeśli chodzi o specyficzne cechy systemów prawnych, tradycje, sposoby prowadzenia działalności gospodarczej i wzorce zachowań akcjonariuszy, co sprawia, że wielkim wyzwaniem staje się zapewnienie solidnych ram prawnych na szczeblu UE.

1.4 Mimo że zdaniem EKES-u w ramach krajowych kodeksów ładu korporacyjnego udzielono już odpowiedzi na większość pytań postawionych w zielonej księdze, nie wyklucza to potrzeby podejmowania przez UE środków prawnych z dziedziny określonej w zielonej księdze i o zasięgu w niej przewidzianym, w celu poprawy zarządzania przedsiębiorstwami w Unii Europejskiej poprzez optymalizację dorobku prawnego i zasad niewiążących.

1.5 EKES wzywa jednak Komisję do zachowania ostrożności przy podejmowaniu inicjatyw regulacyjnych. W tym kontekście zdecydowanie zaleca przeprowadzanie szczegółowej oceny skutków przed opracowaniem jakichkolwiek aktów prawnych.

1.6 EKES podkreśla, że jeśli Komisja pragnie uzyskać wyczerpujące odpowiedzi na pytania 16-25, to powinna przeprowadzić, a następnie udostępnić, szczegółową analizę niedawnych zmian i tendencji dotyczących rodzajów akcjonariuszy, ich struktury i względnego znaczenia pod względem posiadanych akcji.

2. Wprowadzenie

2.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem kompleksową inicjatywę Komisji mającą na celu udoskonalenie ładu korporacyjnego, co jest zgodne z intencją wyrażoną w szeregu dokumentów i stanowi centralny punkt programu reform Komisji ⁽²⁾. Celem niniejszej opinii jest przedstawienie i rozwinięcie stanowiska EKES-u w sprawie opracowanych do tej pory odpowiednich dokumentów Komisji Europejskiej ⁽³⁾.

2.2 Zielona księga stawia sobie za cel udoskonalenie ładu korporacyjnego w Unii Europejskiej dzięki optymalizacji systemu prawodawstwa i „prawa miękkiego”. Postawiono w niej 25 pytań podzielonych na trzy sekcje dotyczące, odpowiednio, składu i funkcjonowania rady dyrektorów, roli akcjonariuszy i stosowania podejścia „przestrzegaj lub wyjaśnij”, które leży u podstaw unijnych ram ładu korporacyjnego.

⁽²⁾ KE opublikowała szereg dokumentów związanych z ładem korporacyjnym, w tym dwie zielone księgi – COM(2010) 284 wersja ostateczna i COM(2011) 164 wersja ostateczna, oraz m.in. COM(2010) 561 wersja ostateczna i COM(2010) 579 wersja ostateczna. Kwestia ta została także poruszona w pierwotnej inicjatywie ustawodawczej Komisji, tzn. w Akcie o jednolitym rynku (COM(2010) 608 wersja ostateczna).

⁽³⁾ Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 13, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 92 i s. 101.

⁽¹⁾ Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 13.

2.3 Przy udzielaniu odpowiedzi na pytania postawione w zielonej księdze, EKES odnosi się do rady najwyższego szczebla w danej spółce, niezależnie od tego, czy jest to rada dyrektorów czy rada nadzorcza. Komisja powinna w większym stopniu uwzględnić specyficzne cechy systemu monistycznego i dualistycznego. Poprzez unikanie tej kwestii i wprowadzenie zwięzłego (i błędnego ⁽⁴⁾) rozróżnienia między radą dyrektorów a radą nadzorczą Komisja nie uwzględnia różnorodności istniejących w Europie systemów.

2.4 EKES zwraca się do Komisji o uwzględnienie różnic między istniejącymi systemami ładu korporacyjnego.

2.4.1 W brytyjskim systemie ładu korporacyjnego istnieje specyficzne pojęcie „wartości dla akcjonariuszy”, a rynek akcji odgrywa ważną rolę w finansowaniu przedsiębiorstw i sprawowaniu nad nimi zewnętrznej kontroli. W spółkach stosuje się system monistyczny i zazwyczaj cechują się one bardzo niskim poziomem koncentracji własności.

2.4.2 Jednocześnie, w tzw. „germańskim modelu” ładu korporacyjnego przedsiębiorstwo postrzegane jest jako partnerstwo między różnymi uczestnikami, którzy mają pewien „interes” w działalności firmy. Oprócz maksymalnego zwiększania wartości dla akcjonariuszy przedsiębiorstwa zainteresowane są osiągnięciem szerszego wachlarza strategicznych celów. Jeśli chodzi o pozyskiwanie kapitału, dla przedsiębiorstwa znacznie ważniejsze od rynków kapitałowych jest finansowanie przez banki. Bardzo często banki posiadają znaczne udziały w kapitale akcyjnym, świadczą usługi finansowe oraz doradzają akcjonariuszom i reprezentują ich w organach spółki. Zewnętrzny rynek nadzoru korporacyjnego praktycznie nie istnieje z uwagi na wielkie udziały pakietowe i udziały krzyżowe. Kadra zarządzająca wspomagana jest przy podejmowaniu decyzji dzięki bezpośredniemu wpływowi wywieranemu przez udziałowców w ramach systemu dualistycznego, w którym oprócz akcjonariuszy reprezentowane są także zainteresowane strony ⁽⁵⁾.

2.4.3 Łaciński model ładu korporacyjnego sytuuje się pomiędzy tymi dwoma ekstremami, ale jest bliższy modelowi germańskiemu. Posiada cechy podobne do tych, które istnieją w obydwu modelach, ale różni się od nich z uwagi na dużą rolę państwa i rozpowszechnioną własność rodzinną. Ponadto po upadku systemu komunistycznego, w okresie transformacji w kierunku gospodarki rynkowej w nowych państwach członkowskich UE z Europy Środkowo-Wschodniej zaczął rozwijać się nowy model. Jest on niejednorodny: niektóre kraje tego regionu kładą nacisk na wartość dla akcjonariuszy, podczas gdy inne przypominają modele kontynentalne z ich ukierunkowaniem na zainteresowane strony ⁽⁶⁾. Szczególną cechą wspólną tych

modeli jest stosunkowo duży udział własnościowy pracowników z uwagi na proces prywatyzacji, podczas gdy rynki kapitałowe są stosunkowo słabo rozwinięte.

2.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem cel określony w zielonej księdze, ale ostrzega, że przedstawiona przez Komisję definicja ładu korporacyjnego nie jest wszechstronna; w związku z tym EKES uważa, że należy ją uzupełnić i proponuje bardziej wyrazistą i szerszą koncepcję ⁽⁷⁾. W szczególności EKES wzywa Komisję do uwzględnienia tego, że głównym celem ładu korporacyjnego jest zapewnienia trwałego przetrwania i rozwoju przedsiębiorstwa. W tym celu rada dyrektorów musi spełniać uzasadnione oczekiwania akcjonariuszy, przy jednoczesnym zapewnieniu uzasadnionej satysfakcji zainteresowanych stron – konsumentów, partnerów, wykonawców, dostawców i pracowników ⁽⁸⁾.

2.6 EKES zwraca się do Komisji o uważne przeanalizowanie i uwzględnienie nowych rodzajów akcjonariuszy oraz ich względnego znaczenia w zakresie udziału w unijnym rynku kapitałowym, gdyż tradycyjne, kontynentalne formy ładu korporacyjnego przeszły gwałtowną transformację, która rozpoczęła się w połowie lat 90. W kontekście pojawiającej się wciąż deregulacji i globalizacji rynków finansowych, instytucje finansowe w całej Europie coraz bardziej doświadczają globalnej presji konkurencyjnej ⁽⁹⁾. Duże banki prywatne i największe spółki *blue chip* zaprzestały utrzymywania bliskich stosunków na linii bank – przedsiębiorstwo. Równoległe z odchodzeniem od systemu bankowości opartej na ścisłych związkach z firmami wzrasta znaczenie rynków kapitałowych w finansowaniu działalności przedsiębiorstw. Rosnąca konkurencja na rynkach produktów zachęca europejskie przedsiębiorstwa do rozrastania się i osiągania odpowiednich wpływów na rynkach głównie poprzez strategie ekspansji i *equity swap* ⁽¹⁰⁾. Istotne znaczenie ma także rosnąca obecność zagranicznych (głównie brytyjskich i amerykańskich) inwestorów instytucjonalnych na europejskich rynkach walutowych; chodzi tu np. o fundusze emerytalne, fundusze wspólnego inwestowania i fundusze hedgingowe. Tego rodzaju inwestorzy są zdecydowanymi zwolennikami maksymalizacji wartości dla akcjonariuszy i wywierają dodatkową presję na tradycyjne modele ładu korporacyjnego w całej Europie, by zwracały mniejszą uwagę na interesy zainteresowanych stron i preferowały raczej krótkoterminowe interesy akcjonariuszy.

2.7 EKES podziela krytyczną opinię Komisji na temat szkodliwych skutków przyjmowania perspektywy krótkoterminowej i podejmowaniu nadmiernego ryzyka – dwóch istotnych elementów modelu ładu korporacyjnego, których znaczenie na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat stopniowo wzrastało. EKES jest zdania, że spółki powinny dążyć do budowania wartości w długim okresie poprzez stabilne strategie, co w wielu wypadkach oznacza konieczność kontynuowania reform obecnych ram ładu korporacyjnego.

⁽⁴⁾ „W niniejszej zielonej księdze termin »rada dyrektorów« odnosi się zasadniczo do funkcji nadzorczej dyrektorów”, s. 5. Jeżeli rady nadzorcze rzeczywiście odgrywają rolę nadzorczą, to wtedy rady dyrektorów mogą odgrywać rolę zarządzającą poprzez udział w strategicznych procesach decyzyjnych (fuzje i przejęcia, kupno lub sprzedaż przedsiębiorstw).

⁽⁵⁾ Zob.: J. Weimer i J. Pape, *A Taxonomy of Systems of Corporate Governance*, Theory Papers in Corporate Governance, t. 7(2), kwiecień 1999 r., Blackwell Publishers.

⁽⁶⁾ Zob.: A. Vliegthart, *Transnational actors and the converging corporate governance regulation in ECE, Central and East European International Studies Association (CEEISA)*, 2006 r.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 13.

⁽⁸⁾ Ibid, punkt 2.4.

⁽⁹⁾ J. Fichtner, *Activist hedge funds and the erosion of Rhenish capitalism: The impact of impatient capital*, Working Paper Series Number 17 CCGES/CCEAE 2009 r.

⁽¹⁰⁾ M. Goyer, *Varieties of Institutional Investors and National Models of Capitalism: The Transformation of Corporate Governance in France and Germany*. *POLITICS & SOCIETY*, t. 34, nr 3, wrzesień 2006, ss. 399–430.

2.8 EKES podziela opinię o potrzebie zwiększenia roli ładu korporacyjnego w świetle planowania „działań, które należy podjąć, by zapewnić zrównoważony wzrost i stworzyć odporniejszy międzynarodowy system finansowy” ⁽¹¹⁾. Przestrzeganie zasad dobrego ładu korporacyjnego niewątpliwie przynosi korzyści przedsiębiorstwom, gdyż pozwala im skuteczniej zarządzać procesami biznesowymi i ryzykiem i osiągać postawione cele, a jednocześnie przyczyniać się do zwiększania ogólnego dobrobytu w UE. Tego rodzaju polityka pomaga konsumentowi uzyskać odpowiedzialne produkty oparte na sprawliwym handlu i odpowiedniej informacji. Należy wspierać proces rozszerzania zasad ładu korporacyjnego i zachęcać do jego przeprowadzania poprzez system prawodawstwa i „prawa miękkiego”, tak by objąć nimi także spółki nienotowane na rynku regulowanym.

2.9 EKES zwraca także uwagę na funkcje społeczne przedsiębiorstw w społeczeństwie sprzyjającym włączeniu społecznemu oraz na konieczność, by głównymi elementami w ich zarządzaniu były zasady odpowiedzialności społecznej.

2.10 EKES zdaje sobie sprawę z tego, że w niektórych modelach ładu korporacyjnego przedstawiciele pracowników są członkami rady i bezpośrednio uczestniczą w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Niezależnie od tego rodzaju rozwiązań rady zakładowe oraz inne środki sprzyjające udziałowi pracowników ułatwiają ich zaangażowanie w działalność przedsiębiorstwa. EKES proponuje, by powyższe względy zostały wzięte pod uwagę w ostatecznym dokumencie KE.

2.11 Spółki giełdowe mogą różnić się wielkością, czy to mierzoną poziomem kapitału, dochodów czy też liczbą pracowników: ich skala sięga od dużych przedsiębiorstw wielonarodowych do najmniejszych akcyjnych mikroprzedsiębiorstw i MŚP. Większość dyskusji na temat ładu korporacyjnego skupia się na dużych spółkach z uwagi na ich oddziaływanie gospodarcze i społeczne, niezależnie od tego, czy ich działalność uwieńczona jest sukcesem, czy też nie. Działania mające na celu osiągnięcie dobrego ładu korporacyjnego należy także przystosować do właściwości i potrzeb MŚP. Jest to konieczne ze względu na ograniczone środki MŚP: chodzi tu zwłaszcza o zasoby administracyjne i ludzkie.

2.12 EKES apeluje do Komisji, by przy planowaniu zmian w przepisach dotyczących ładu korporacyjnego przeprowadziła szczegółową ocenę skutków w zakresie niezbędnych kosztów, zasobów ludzkich, koniecznych reform prawnych, tak by jej przyszła propozycja była realistyczna ⁽¹²⁾. Najwłaściwszym sposobem osiągnięcia tego celu jest uwzględnienie rozmiaru, struktury i znaczenia przedsiębiorstw oraz sytuacji gospodarczej grup międzynarodowych.

2.13 Ostateczny wniosek Komisji musi umożliwić spółkom giełdowym (a w przypadku rozszerzenia wniosku, także spółkom nienotowanym na rynku regulowanym) skuteczne

prowadzenie działalności i zachowanie konkurencyjności, by nie narażać na szwank wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy ⁽¹³⁾.

2.14 EKES zwraca się do Komisji o to, by w swych przyszłych wnioskach ustawodawczych osiągnęła równowagę między prawodawstwem a „prawem miękkim” obejmującym m.in. zalecenia i kodeksy ładu korporacyjnego. Jednocześnie EKES żywi głębokie przekonanie, że wszystkie kodeksy powinny być oparte na następujących zasadach, by zapewnić wysokiej jakości ład korporacyjny:

2.14.1 Głównym celem ładu korporacyjnego jest zapewnienie przetrwania i rozwoju spółki.

2.14.2 Rady dyrektorów lub rady nadzorcze powinny kierować się w swych działaniach najlepszym interesem spółki, zgodnie z oczekiwaniami akcjonariuszy, którzy muszą być traktowani na równych zasadach. Rady powinny utrzymywać aktywny dialog z zainteresowanymi stronami, by móc zadołować ich oczekiwania i zapewnić długoterminową stabilność przedsiębiorstwa oraz tworzyć dobrobyt i miejsca pracy.

2.14.3 Rady muszą ponosić odpowiedzialność za całokształt wyników przedsiębiorstwa, w tym za strategiczne wytyczne, główne działania, zarządzanie ryzykiem, skuteczny monitoring zarządzania i sprawozdawczość.

2.14.4 Przy ustalaniu składu rad należy brać pod uwagę potrzebę zapewnienia kompleksowej wiedzy eksperckiej, w zależności od konkretnego przemysłu oraz zakresu i miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Skład rad powinien być także odpowiednio zrównoważony pod względem płci, kompetencji, liczby dyrektorów wykonawczych i niewykonawczych oraz zróżnicowania interesów członków rady, by zapewnić spółce szerszą perspektywę.

2.14.5 Członkowie rady muszą mieć możliwość skutecznego zaangażowania się w wypełnianie swoich obowiązków i poświęcania im należytego czasu i wysiłku. Przy podejmowaniu decyzji muszą kierować się dokładnymi oraz istotnymi informacjami otrzymanymi w odpowiednim czasie.

2.14.6 Rada musi kierować przedsiębiorstwem zgodnie z jego interesami, uwzględniając interesy właścicieli prawnych lub akcjonariuszy i pracowników, a także interes publiczny. Decyzje muszą być zatem podejmowane w oparciu o rzetelne, istotne i aktualne informacje. Prawdziwą niezależność tychże dyrektorów należy zagwarantować poprzez ograniczenie liczby kolejnych kadencji, przez które mogą oni zajmować dane stanowisko.

2.14.7 Przedsiębiorstwa powinny ustalać przejrzystą politykę płacową. Polityka ta musi być zaakceptowana przez akcjonariuszy. Wynagrodzenie członków rady zależy od zakresu ich kompetencji i odpowiedzialności, stopnia realizacji celów przedsiębiorstwa oraz jego sytuacji ekonomicznej i wymaga zgody akcjonariuszy.

⁽¹¹⁾ Komunikat ministrów finansów grupy G20 i prezesów banków centralnych z dnia 5 września 2009 r.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 101.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 13.

2.14.8 Przedsiębiorstwa muszą ujawniać wszystkie istotne kwestie, które ich dotyczą. Powinny zachęcać akcjonariuszy do udziału w walnych zgromadzeniach i przejawiać gotowość do dialogu z nimi oraz z innymi zainteresowanymi stronami w kwestiach dotyczących ładu korporacyjnego.

2.14.9 Przedsiębiorstwa powinny dążyć do stosowania sprawdzonych rozwiązań w zakresie ładu korporacyjnego, określonych w odpowiednich krajowych kodeksach ładu korporacyjnego i odzwierciedlających specyfikę lokalnego rozwoju gospodarczego i prawodawstwa.

2.15 EKES popiera przedstawione poniżej operacyjne zasady ładu korporacyjnego odnoszące się do funkcjonowania rady dyrektorów. Zasady te należy włączyć do kodeksu ładu korporacyjnego:

2.15.1 W ramach monistycznej struktury ładu korporacyjnego powinno się rozdzielić funkcję przewodniczącego rady dyrektorów i funkcję dyrektora generalnego danej spółki.

2.15.2 Powinna istnieć formalna, rygorystyczna i przejrzysta procedura mianowania nowych członków rady dyrektorów.

2.15.3 Wszyscy dyrektorzy powinni być w stanie poświęcać spółce wystarczającą ilość czasu, aby móc należycie wywiązywać się ze swoich obowiązków.

2.15.4 Wszyscy dyrektorzy powinni otrzymywać odpowiednie wprowadzenie do obowiązków w momencie dołączania do rady dyrektorów oraz regularnie aktualizować i odświeżać swe umiejętności i swą wiedzę.

2.15.5 Rada powinna co roku przeprowadzać formalną i rygorystyczną ocenę swej efektywności działania oraz efektywności działania swych komitetów i poszczególnych dyrektorów.

2.15.6 Powinna istnieć formalna i przejrzysta procedura kształtowania polityki dotyczącej wynagrodzeń kadry kierowniczej.

3. Pytania

3.1 Wstęp

Pytanie 1. Czy unijne środki w zakresie ładu korporacyjnego powinny uwzględniać wielkość spółek giełdowych? W jaki sposób? Czy należy ustanowić zróżnicowane, proporcjonalne zasady w odniesieniu do małych i średnich spółek giełdowych? Jeżeli tak, czy istnieją odpowiednie definicje lub progi? Jeżeli tak, odpowiadając na poniższe pytania, proszę zaproponować, w jaki sposób można dostosować te definicje i progi (w odpowiednich przypadkach) na potrzeby MŚP.

Regulowane rynki europejskie obracają papierami wartościowymi rozmaitych przedsiębiorstw. Każde przedsiębiorstwo ma swoje odrębne cechy w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego i prawodawstwa danego państwa członkowskiego. Wielkość, struktura i model biznesowy przedsiębiorstwa ma wpływ na ład korporacyjny. Jednakże, z uwagi na uzasadniony interes i zaangażowanie różnych zainteresowanych podmiotów we wszystkich rodzajach przedsiębiorstw, zasady ładu korporacyjnego określone w punkcie 2.13 powinny stosować się do

wszystkich spółek giełdowych. Krajowe kodeksy ładu korporacyjnego państw członkowskich zapewniają ku temu dobre podstawy i stanowią ponadto skuteczny mechanizm monitorowania i kontroli wyników przedsiębiorstw (działania te przeprowadzane są zazwyczaj przez organ regulacyjny rynku). EKES uważa, że należy ustanowić zróżnicowane, proporcjonalne zasady w odniesieniu do małych i średnich spółek giełdowych, które nie są notowane na najwyższych segmentach rynków regulowanych.

Pytanie 2. Czy na poziomie UE należy podjąć środki w zakresie ładu korporacyjnego w odniesieniu do spółek nienotowanych na rynku regulowanym? Czy UE powinna skupić się na wspieraniu rozwoju i stosowania dobrowolnych kodeksów dla spółek nienotowanych na rynku regulowanym?

W każdym państwie członkowskich istnieje duża liczba ważnych spółek, które nie są notowane na rynku regulowanym. EKES zdaje sobie sprawę z tego, że mogą one być tak samo ważne dla społeczeństw, jak spółki giełdowe. Jednakże w tym momencie nie ma potrzeby wprowadzania środków w zakresie ładu korporacyjnego na szczeblu UE, gdyż kluczowe kwestie związane z zarządzaniem tego rodzaju przedsiębiorstwami powinny być regulowane przez krajowe przepisy w zakresie prawa spółek. Komisja powinna skupić się na wspieraniu rozwoju i stosowania na szczeblu krajowym dobrowolnych kodeksów dla spółek nienotowanych na rynku regulowanym; chodzi tu zwłaszcza o spółki o dużym znaczeniu społecznym, przede wszystkim, kiedy są one własnością komunalną lub należą do skarbu państwa⁽¹⁴⁾ bądź też mają znaczną wartość rynkową.

3.2 Rada dyrektorów

Pytanie 3. Czy UE powinna dążyć do zapewnienia wyraźnego rozdziału funkcji i obowiązków przewodniczącego rady dyrektorów i dyrektora generalnego?

EKES popiera rozdział funkcji i obowiązków przewodniczącego rady dyrektorów i dyrektora generalnego, gdyż zapewnia to skuteczniejszą organizację rady, stwarza lepszy system kontroli i zapobiega koncentracji władzy. Uważa jednak, że decyzja o rozdzieleniu lub nie tych funkcji i zakresu obowiązków należy do przedsiębiorstwa (akcjonariuszy i rady dyrektorów) i nie popiera europejskich przepisów narzucających taki rozdział. Niemniej ostateczna decyzja w tej sprawie powinna leżeć w zakresie niezależnej polityki ładu korporacyjnego, gdyż istnieją przedsiębiorstwa, których rady składają się z minimalnej liczby członków. Zdecydowanie zaleca się wprowadzenie takiego rozdziału na szczeblu unijnym.

3.2.1 Skład rady

Pytanie 4. Czy polityka zatrudnienia powinna bardziej szczegółowo określać profil dyrektorów, w tym przewodniczącego, aby zapewnić posiadanie odpowiednich umiejętności przez dyrektorów oraz odpowiednio różnorodny skład rady? Jeżeli tak, w jaki sposób można najlepiej osiągnąć ten cel i na jakim poziomie zarządzania, tzn. krajowym, unijnym czy międzynarodowym?

⁽¹⁴⁾ OECD opracowała międzynarodowy standard mający pomóc rządowi usprawnić sposób wykonywania przez nich funkcji właścicielskich. Zob. wytyczne OECD dotyczące ładu korporacyjnego w przedsiębiorstwach państwowych, OECD 2005 r.

Wskazane jest, by skład rady był odpowiednio zrównoważony pod względem doświadczenia, wiedzy fachowej, kompetencji i różnorodności członków, zwłaszcza, by uniknąć postępowania opartego na naśladownictwie i by wspierać pojawianie się nowych pomysłów. W tym celu można byłoby uwzględnić kwestie szerszej reprezentacji członków z zagranicy, wyważonej reprezentacji obu płci oraz reprezentacji pracowników. W odpowiedzi na podobne pytanie postawione w zielonej księdze pt. „Ład korporacyjny w instytucjach finansowych oraz polityka wynagrodzeń”⁽¹⁵⁾ EKES stwierdził już, a teraz podtrzymuje tę opinię, że przy ustalaniu składu rady dyrektorów wskazana jest analiza kompetencji zawodowych i doświadczenia niezbędnego do wykonywania danej funkcji, a następnie zatrudnienie kandydata, który najlepiej spełnia te kryteria. Ważne jest, by w skład rady weszli dyrektorzy odznaczający się prawością, kompetencją i zaangażowaniem, przy czym to dane przedsiębiorstwo jest władne decydować o tych kwalifikacjach.

Pytanie 5. Czy spółki giełdowe powinny mieć obowiązek informowania o posiadaniu polityki zapewniającej różnorodność składu rady, a jeżeli tak, czy powinny opisywać cele tej polityki, jej główne założenia oraz regularnie składać sprawozdania z jej realizacji?

Kodeksy ładu korporacyjnego zalecają podawanie informacji lub wymagają ich podawania zgodnie z podejściem „przestrzegaj lub wyjaśnij”. Dlatego też informowanie o posiadaniu polityki zapewniającej różnorodność powinno być „obowiązkowe” dla spółek, które przyjęły takie kodeksy lub się do nich stosują. W odniesieniu do pozostałych spółek można by promować informowanie o posiadaniu polityki zapewniającej różnorodność jako jeden z atutów w kontekście wdrażania w praktyce zasad przejrzystości i ujawniania informacji.

Pytanie 6. Czy spółki giełdowe powinny mieć obowiązek zapewniania większej równowagi płci w składzie rad? Jeżeli tak, to w jaki sposób?

EKES odnotowuje pozytywny fakt, jakim jest niewątpliwy wzrost roli kobiet w życiu przedsiębiorstw i w życiu społecznym oraz ich bardziej zrównoważoną reprezentację we wszystkich dziedzinach, zgodnie z europejskim systemem wartości⁽¹⁶⁾. W tym kontekście pragniemy odnieść się do „Strategii równości kobiet i mężczyzn na lata 2010–2015”⁽¹⁷⁾, inicjatywy wiceprzewodniczącej Komisji Viviane Reding „Kobiety w zarządzie”⁽¹⁸⁾ oraz rezolucji nieustawodawczej Parlamentu Europejskiego z 6 lipca 2011 r. w sprawie kobiet i kierownictwa przedsiębiorstw⁽¹⁹⁾.

EKES przyznaje, że udział kobiet w procesie decyzyjnym jest wciąż niewystarczający. Równowaga płci mogłaby wnieść różne

perspektywy i należy do niej zachęcać. Kobiety muszą mieć dostęp do wszystkich funkcji, do których posiadają niezbędne doświadczenie, umiejętności i kwalifikacje. Oczywiście miejsce w radzie dyrektorów powinno być przede wszystkim kwestią kompetencji raczej niż płci, a kluczowe kryteria mianowania do rady należy ustalić tak, by zapewnić maksymalną równowagę wykształcenia, fachowości, doświadczenia, wiedzy i umiejętności. Jest to najlepszy sposób, by umożliwić spółce osiągnięcie jej celów i spełnienie uzasadnionych oczekiwań akcjonariuszy oraz innych zainteresowanych stron.

3.2.2 Poświęcanie odpowiedniego czasu na obowiązki

Pytanie 7. Czy jest Pan/Pani zdania, że na szczeblu UE powinien istnieć środek ograniczający liczbę stanowisk dyrektora niewykonawczego, które może jednocześnie zajmować jedna osoba? Jeśli tak, w jaki sposób należy sformułować takie ograniczenie?

Liczbę stanowisk dyrektora niewykonawczego, które może jednocześnie zajmować jedna osoba, zasadniczo należałoby ograniczyć, ale arbitralne ustalenie jakiejś dokładnej liczby nie byłoby rzeczą łatwą. EKES jest jednak zdania, że należy znaleźć jakąś rozsądną równowagę, tak by dyrektorzy mogli wywiązywać się należycie ze swoich obowiązków i by mieli wystarczająco dużo czasu do tego, by zapoznawać się z odpowiednią dokumentacją, uczestniczyć w posiedzeniach specjalistycznych komitetów, brać udział w szkoleniach i przeprowadzać kontrole, zwłaszcza w odniesieniu do sprawozdań finansowych spółek itp. We wszystkich przypadkach dyrektorzy powinni mieć czas, by wykonywać funkcje wymagane na danym stanowisku.

3.2.3 Ocena rady

Pytanie 8. Czy spółki giełdowe należy zachęcać do przeprowadzania zewnętrznej oceny w regularnych odstępach czasu (np. co trzy lata)? Jeśli tak, to w jaki sposób można to robić?

Należy promować sprawdzone rozwiązania w zakresie ładu korporacyjnego i tworzyć oraz stosować mechanizmy mające na celu lepsze informowanie inwestorów, akcjonariuszy, konsumentów, pracowników oraz inne zainteresowane przedmioty i społeczeństwo jako całość o wzorcach ładu korporacyjnego. Właściwym krokiem w tym kierunku byłoby zachęcanie do tworzenia indeksów giełdowych i niezależnych ratingów sprawdzonych rozwiązań w zakresie dobrego zarządzania. W stosownych przypadkach przewodniczący lub rady nadzorcze mogłyby zamawiać oceny zewnętrzne lub konkretne sprawozdania od komitetów audytu na użytek wewnętrzny. Tego rodzaju działania stanowią sprawdzone rozwiązania, które można by było rozszerzyć na spółki nienotowane na rynku regulowanym, o których mowa w pytaniu 2.

3.2.4 Wynagrodzenie dyrektorów

Pytanie 9. Czy należy wprowadzić obowiązek ujawniania polityki wynagrodzeń, rocznego sprawozdania w sprawie wynagrodzeń (informującego o sposobie realizacji polityki wynagrodzeń w poprzednim roku) oraz indywidualnych wynagrodzeń dyrektorów wykonawczych i niewykonawczych?

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 13.

⁽¹⁶⁾ Zob. art. 2 i art. 3 ust 3 Traktatu z Lizbony, a także Dz.U. C 83 z 30.3.2010, s. 17.

⁽¹⁷⁾ http://www.equalities.gov.uk/pdf/EN_document_travail%5Bmain%5D.pdf.

⁽¹⁸⁾ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/womenpledge/index_en.htm.

⁽¹⁹⁾ Zob. także rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie kobiet i kierownictwa przedsiębiorstw, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0330+0+DOC+XML+V0//PL>.

EKES uważa, że akcjonariusze, potencjalni inwestorzy i wszystkie zainteresowane strony muszą dysponować wystarczającą i dokładną informacją na temat rad spółek, systemów motywacyjnych dla ekip kierowniczych oraz ich struktur, a zwłaszcza na temat polityki wynagrodzeń spółek⁽²⁰⁾ (zob. punkt 2.13.7). EKES jest zatem zdania, że każda spółka powinna publikować jasną i łatwo zrozumiałą deklarację dotyczącą jej polityki wynagrodzeń, która zawierałaby zwłaszcza informację określoną w art. 5 zalecenia 2009/384/WE z 30 kwietnia 2009 r.⁽²¹⁾

Pytanie 10. Czy powinien istnieć obowiązek poddawania pod głosowanie akcjonariuszy polityki wynagrodzeń i sprawozdania w sprawie wynagrodzeń?

EKES popiera tę propozycję, gdyż należy informować udziałowców o przyszłej polityce wynagrodzeń; jednocześnie muszą oni mieć prawo do jej akceptacji i do otrzymywania sprawozdań na temat wynagrodzeń. Propozycje zgłaszane akcjonariuszom na walnym zgromadzeniu muszą być jednakże poddawane pod dyskusję całej rady i muszą uzyskać jej uprzednią akceptację, co odzwierciedlałoby nowe rozwiązania wprowadzone w Niemczech ustawą o adekwatności wynagrodzeń dyrektorów.

3.2.5 Zarządzanie ryzykiem

Pytanie 11. Czy zgadzają się Państwo, że rada powinna zatwierdzać „profil ryzyka” spółki, brać za niego odpowiedzialność i komunikować go wyraźnie akcjonariuszom? Czy powyższe ustalenia dotyczące ujawnień powinny także obejmować najważniejsze powiązane ryzyka społeczne?

EKS pragnie zwrócić uwagę na fakt, że powiadamianie w odpowiednim czasie o zagrożeniu służy zwiększaniu wzajemnego zaufania między radami a zainteresowanymi stronami. Obecnie kodeksy ładu korporacyjnego zalecają wprowadzenie i utrzymanie stabilnych systemów zarządzania ryzykiem, a spółki, które przestrzegają tych kodeksów, mają obowiązek złożenia oświadczeń na temat sposobu funkcjonowania tych systemów oraz doświadczanych w tym kontekście trudności.

Należy w pełni uwzględnić ryzyko socjalne i społeczne, nie tylko w ramach wewnętrznych systemów nadzoru nad ryzykiem i kontroli ryzyka, ale także poprzez jego ujawnianie, zgodnie z zaleceniami OECD⁽²²⁾. Innymi słowy rada dyrektorów lub rada nadzorcza nie powinna jedynie zatwierdzać „profilu ryzyka” spółki (finansowego, społecznego lub środowiskowego) czy też kontrolować go, lecz powinna także komunikować go wyraźnie akcjonariuszom, pracownikom, ich przedstawicielom oraz innym zainteresowanym stronom, zgodnie z systemem ujawniania informacji przewidzianym w kodeksach.

Pytanie 12. Czy zgadzają się Państwo, że rada powinna zapewnić skuteczność obowiązujących w spółce zasad dotyczących zarządzania ryzykiem oraz ich zgodność z profilem ryzyka spółki?

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 13.

⁽²¹⁾ Dz.U. L 120 z 15.5.2009, s. 22.

⁽²²⁾ „W ramach ładu korporacyjnego zobowiązuje się lub zachęca rady do uwzględniania interesów zainteresowanych stron i do publicznego ujawniania, w jaki sposób to czynią w odniesieniu do istotnych kwestii”, OECD, 2006 r., *Methodology for assessing the implementation of the OECD principles of corporate governance*, s. 112.

Tak. Tam, gdzie istnieją zasady, rady są (i muszą być) odpowiedzialne za zapewnianie skutecznego zarządzania ryzykiem oraz za jego zgodność z profilem ryzyka spółki. A zatem to rada jest odpowiedzialna za skuteczność mechanizmów zarządzania ryzykiem oraz za inne elementy strategii biznesowej spółki. W swoich sprawozdaniach dyrektorzy muszą informować o prowadzonej działalności gospodarczej i wszelkim związanym z tym ryzyku. Przyjęte przez EuropeanIssuers zasady dotyczące funkcjonowania systemów zarządzania ryzykiem i systemów kontroli⁽²³⁾ potwierdzają powyższe stanowisko.

3.3 Akcjonariusze

3.3.1 Szkodliwa perspektywa krótkoterminowa na rynkach kapitałowych

Pytanie 13. Proszę wskazać obowiązujące przepisy prawa UE, które Państwa zdaniem mogą przyczyniać się do upowszechniania szkodliwej krótkoterminowej perspektywy inwestycyjnej, i zaproponować, w jaki sposób można zmienić te przepisy, aby zapobiegać temu zjawisku.

Pojawienie się nowych inwestorów, takich jak fundusze hedgingowe, i wpływ struktury motywacyjnej podmiotów zarządzających aktywami spowodowały głębokie zmiany na rynkach kapitałowych. Obowiązujące europejskie rozporządzenie dotyczące łączenia i przejęć przedsiębiorstw nie uniemożliwia pojawiania się ofert wrogiego przejęcia, których jedynym celem jest spowodowanie krótkoterminowego wzrostu cen akcji, ze szkodą w długim okresie dla wartości dodanej dla akcjonariuszy i innych zainteresowanych stron. Rozporządzenie to powinno zatem zostać odpowiednio zmienione.

EKES jest zdania, że ujawnianie informacji jest skuteczniejsze wtedy, gdy jest to proces dwustronny. Z racji tego, że spółki giełdowe w UE objęte są wieloma wymogami prawnymi, które nakazują spółkom ujawniać o czasie wszelkie informacje regulowane, oddziałujące na ceny lub mające charakter wewnętrzny, być może byłoby celowe, by inwestorzy instytucjonalni także podlegali wiążącym wymogom ujawniania informacji na temat swojej polityki inwestycyjnej. Mogłoby to przynieść korzyści spółkom, w których dokonywane są inwestycje, w postaci przewidywalności w przypadku planowanego podniesienia kapitału, większej przejrzystości oraz umożliwienia spółkom giełdowym ułożenia sobie długoterminowej polityki dotyczącej ich relacji z inwestorem.

EKES proponuje, by Komisja zmieniła zasady sprawozdawczości finansowej dotyczące wypłacalności funduszy emerytalnych, by umożliwić ocenę potencjalnych problemów. W tym samym celu można by było także zmienić obecny krótki cykl sprawozdawczości finansowej.

3.3.2 Relacja „mocodawca – przedstawiciel” między inwestorami instytucjonalnymi a podmiotami zarządzającymi ich aktywami.

Pytanie 14. Czy należy podjąć środki dotyczące systemów motywacyjnych dla zarządzających aktywami, którzy zajmują się portfelami długoterminowych inwestorów instytucjonalnych, oraz oceny wyników pracy tych zarządzających, a jeżeli tak, to jakie środki?

⁽²³⁾ EuropeanIssuers jest tzw. organizacją parasolową zrzeszającą stowarzyszenia emitentów, zob.: http://www.europeanissuers.eu/_mdb/position/200_Towards_Common_Principles_for_ICRM_European_Companies_final_100127.pdf.

Tak, należy ujawniać systemy motywacyjne, a zwłaszcza politykę wynagrodzeń dla zarządzających aktywami, którzy zajmują się portfelami długoterminowych inwestorów instytucjonalnych. EKES wzywa Komisję do podjęcia działań w celu uniknięcia konfliktu interesów w procesie zarządzania aktywami, jak również ograniczenia transakcji, w których nie uwzględnia się nadrzędnego interesu klienta.

Pytanie 15. Czy prawo UE powinno wspierać skuteczniejsze monitorowanie zarządzających aktywami przez inwestorów instytucjonalnych w zakresie strategii, kosztów, zawieranych transakcji i stopnia zaangażowania zarządzających aktywami w spółki, w które dokonano inwestycji? Jeżeli tak, to w jaki sposób?

EKES dostrzega potrzebę wprowadzenia bardziej rygorystycznych wymogów dotyczących spółek, w których dokonywane są inwestycje. W tym celu zarządzający aktywami mogliby ujawniać informacje na temat ich polityki wobec spółek, w których dokonywane są inwestycje. W większości wypadków kwestia strategii i kosztów jest dobrze uregulowana na poziomie umowy, jak również pod względem procedur dotyczących ujawniania informacji.

3.3.3 Inne możliwe przeszkody dla zaangażowania akcjonariuszy

Pytanie 16. Czy przepisy UE powinny wymagać zachowania pewnego stopnia niezależności (np. wobec spółki dominującej) przez organ zarządzający podmiotu zarządzającego aktywami czy też potrzebne są inne środki (ustawodawcze), aby poprawić sytuację w zakresie ujawnień informacji i zarządzania konfliktami interesów?

Tak, EKES wzywa do wprowadzenia jasnych i rygorystycznych przepisów na szczeblu UE, które zapewniłyby pewien stopień niezależności organu zarządzającego podmiotu zarządzającego aktywami i które zobowiązywałyby do ujawniania konfliktów interesów i rozwiązywania takich kwestii. Ponadto należy zachęcać zarządzających aktywami do przyłączania się do dobrowolnych inicjatyw, na przykład do przyjmowania kodeksów ładu korporacyjnego i do ujawniania informacji wykraczających poza pewien minimalny poziom, który został uprzednio wprowadzony na mocy prawa.

Pytanie 17. W jaki sposób UE może najlepiej ułatwić współpracę pomiędzy akcjonariuszami?

EKES zaleca, by w pierwszym rzędzie poprawić przejrzystość ram prawnych i określić sposoby zachęcania inwestorów długoterminowych do współpracy.

Obecne technologie informacyjne oraz ich przystępność cenowa sprawiają, że współpraca akcjonariuszy za pośrednictwem internetu jest jak najbardziej możliwa oraz bardzo skuteczna. W tym celu można by było tworzyć specjalne fora, przy pewnym wsparciu instytucjonalnym, zwłaszcza przy współpracy akcjonariuszy oraz ich organizacji.

3.3.4 Doradcy inwestorów w sprawie głosowania

Pytanie 18. Czy prawo unijne powinno zobowiązywać doradców inwestorów w sprawie głosowania do większej przejrzystości np. jeżeli chodzi o stosowane przez nich metody analityczne, konflikty interesów albo politykę zarządzania konfliktami interesów oraz czy powinni oni stosować kodeks postępowania? Jeżeli tak, w jaki sposób można najlepiej osiągnąć ten cel?

EKES proponuje wprowadzenie nowych wymogów, by zwiększyć przejrzystość usług doradczych świadczonych przez doradców inwestorów w sprawie głosowania. Powinni oni ujawniać o czasie, nie tylko swoim klientom, lecz także spółkom, istnienie jakiegokolwiek konfliktu interesu przy oddawaniu głosu lub przy świadczeniu usług konsultacyjnych dotyczących sposobu głosowania; muszą także ujawniać swoją politykę w zakresie zapobiegania tego rodzaju konfliktom. Należy także rozważyć wprowadzenie odpowiedniego mechanizmu nadzoru.

Pytanie 19. Czy są Państwo zdania, że konieczne są inne środki (ustawodawcze) np. ograniczenie możliwości jednoczesnego świadczenia przez doradców usług na rzecz inwestora w związku z głosowaniem i usług konsultingowych na rzecz spółek, w które dokonano inwestycji?

Tak, nie stanowiłoby to przeszkody dla cieszących się uznaniem emitentów, a zarazem pomogłoby uniknąć potencjalnego konfliktu interesów. Doradcy inwestorów w sprawie głosowania nie powinni świadczyć usług konsultacyjnych na rzecz spółek, w przypadku których już doradzają swoim klientom.

3.3.5 Identyfikacja akcjonariuszy

Pytanie 20. Czy widzą Państwo potrzebę wprowadzenia technicznego i/lub prawnego mechanizmu europejskiego, który umożliwiłby emitentom identyfikację ich akcjonariuszy, aby ułatwić dialog w sprawie kwestii ładu korporacyjnego? Jeżeli tak, czy są Państwo zdania, że taki mechanizm sprzyjałby także współpracy pomiędzy inwestorami? Prosimy o podanie szczegółowych informacji (np. zakładanych celów, preferowanego instrumentu, częstotliwości udostępniania informacji, poziomu szczegółowości i alokacji kosztów).

EKES zwraca uwagę, że przy opracowywaniu tego rodzaju mechanizmu należy wziąć pod uwagę specyfikę krajowych przepisów w zakresie ochrony danych osobowych⁽²⁴⁾. Z tego powodu lepiej by było rozwiązać ten problem na poziomie krajowym niż europejskim. Jednym z możliwych działań byłoby zalecenie krajowym instytucjom depozytowym, by wprowadzały do ksiąg akcjonariuszy adresy stron internetowych, co mogłoby rozszerzyć możliwości komunikacji między emitentami a ich udziałowcami.

3.3.6 Ochrona akcjonariuszy mniejszościowych

Pytanie 21. Czy są Państwo zdania, że akcjonariusze mniejszościowi potrzebują dodatkowych praw, aby móc skutecznie reprezentować swoje interesy w spółkach, w których istnieje akcjonariusz posiadający pakiet kontrolny czy też akcjonariusz główny?

Nie, to nie jest potrzebne. Wprowadzone ostatnio zmiany europejskich ram prawnych odnośnie do ochrony praw akcjonariuszy, które ułatwiają ich udział w walnych zgromadzeniach, stworzyły dobry system, który zapewnia udziałowcom możliwość otrzymywania informacji, łatwego udziału w walnych zgromadzeniach i wykonywania wszystkich przysługujących im praw. Wszelkim wprowadzaniu dodatkowych praw uzupełniających należy starannie zrównoważyć interesy akcjonariuszy mniejszościowych i akcjonariuszy posiadających pakiet kontrolny, by uniknąć blokowania ważnych procedur decyzyjnych. Obecność akcjonariusza posiadającego pakiet kontrolny mogłaby zapewnić dodatkową kontrolę składu i działań rady dyrektorów.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 123.

Pytanie 22. Czy są Państwo zdania, że akcjonariusze mniejszościowi potrzebują większej ochrony przed transakcjami z jednostkami powiązanymi? Jeśli tak, to jakie można by podjąć środki?

Tak, ponieważ transakcje z jednostkami powiązanymi często mogą być źródłem potencjalnych konfliktów interesu. Takie transakcje powinny zostać uregulowane w sposób jednolity na szczeblu europejskim. Uregulowanie to powinno być jednoznaczne, a zarazem wystarczająco elastyczne, by spółki mogły uniknąć popełniania poważnych błędów. Nie można także dopuścić do tego, by organy regulacyjne mogły podejmować arbitralne decyzje w przypadku zapisów niejasnych lub wprowadzających w błąd.

3.3.7 Akcjonariat pracowniczy

Pytanie 23. Czy należy podjąć środki, aby wspierać na poziomie UE akcjonariat pracowniczy, a jeżeli tak, to jakie środki?

Nie, EKES nie uważa, by podejmowanie tego rodzaju środków było konieczne na poziomie UE. Na obecnym etapie w zupełności wystarcza, że taka możliwość istnieje co do zasady, bez nadawania jej charakteru obligatoryjnego; z możliwości tej można by było korzystać w stosownych przypadkach.

Motywowanie pracowników poprzez oferowanie im własności w formie udziałów można by było wykorzystać do zwiększania ich zaangażowania i wydajności, ale w żadnym wypadku nie może to zastępować dotychczasowego wynagrodzenia, hamować zbiorowych negocjacji płacowych, ani zastępować innych form udziału wymienionych w punkcie 2.9. Jednakże każda spółka musi posiadać swobodę decyzyjną w tej sprawie, gdyż tego rodzaju rozwiązanie nie zawsze musi być właściwe ⁽²⁵⁾.

3.4 Ramy podejścia „przestrzegaj albo wyjaśnij” – monitorowanie i wdrażanie kodeksów ładu korporacyjnego

Pytanie 24. Czy zgadzają się Państwo, że spółki odstępujące od zaleceń kodeksów ładu korporacyjnego powinny mieć obowiązek przedstawienia szczegółowych wyjaśnień dotyczących takich odstępstw oraz opisanie przyjętych przez nie alternatywnych rozwiązań?

Tak. Czasem takie odstępstwa mogą być uzasadnione. Wyjaśnienie i uzasadnienie tego rodzaju odstępstw sprawia, że interesy spółki są chronione w tym samym stopniu, co interesy inwestorów, którzy zostaną poinformowani o potrzebie odstępstwa. W innym wypadku rola kodeksów jako instrumentu promowania sprawdzonych rozwiązań w zakresie dobrego ładu korporacyjnego uległaby osłabieniu.

Pytanie 25. Czy zgadzają się Państwo, że organy monitorujące powinny być uprawnione do sprawdzania wartości informacyjnej wyjaśnień zawartych w oświadczeniach o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego i do żądania od spółek, w razie takiej potrzeby, uzupełnienia przedstawionych wyjaśnień? Jeżeli tak, jaka dokładnie powinna być rola organów monitorujących?

Tak. Jest to bez wątpienia ważna informacja dla akcjonariuszy i inwestorów i powinna zostać uwzględniona przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych. Organ regulacyjny powinien dysponować tego rodzaju uprawnieniami poprzez analogię do pozostałych informacji ujawnianych przez spółki emitujące. Oprócz monitorowania, a w rzadkich wypadkach także edukowania (na przykład w razie istotnych zagrożeń społecznych), organy regulacyjne powinny być uprawnione do podejmowania działań. W przeciwnym razie zaufanie do oświadczeń o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego obniżyłoby się, a inwestorzy i pozostali udziałowcy dostrzegaliby więcej zagrożeń.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 1.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Akt o jednolitym rynku – Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania »Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego« ”

COM(2011) 206 wersja ostateczna

(2012/C 24/22)

Sprawozdawca: **Benedicte FEDERSPIEL**

Współsprawozdawcy: **Martin SIECKER i Ivan VOLEŠ**

Dnia 13 kwietnia 2011 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 „Akt o jednolitym rynku – Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania »Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego« ”

COM(2011) 206 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 150 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) śledzi z uwagą jednolity rynek z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego i utworzył w tym celu w 1994 r. Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku (CMJR). EKES poparł inicjatywę Komisji dotyczącą nadania nowego impulsu jednolitemu rynkowi i ożywienia go, lecz wyraża ubolewanie, że nie uwzględniono w wystarczającym stopniu raportów Montiego, Lamassourea, Gonzáleza, Grecha i Herzoga, a tym samym nie zapewniono, iż jednolity rynek będzie rzeczywiście służył konsumentom i obywatelom, zgodnie z wezwaniem Parlamentu Europejskiego w rezolucji z 20 maja 2010 r.

1.2 W swojej opinii w sprawie Aktu o jednolitym rynku⁽¹⁾ EKES określił szereg środków, których zabrakło w propozycji Komisji. Dotyczą one takich kwestii jak: opłaty z tytułu praw autorskich, przegląd dyrektywy w sprawie praw autorskich, neutralność sieci, ochrona danych, ochrona inwestorów, protokół w sprawie postępu społecznego, statut europejskiej spółki prywatnej, elektroniczne zamówienia publiczne, europejskie agencje ratingowe, równość płci, mikroprzedsiębiorstwa i przedsiębiorstwa rodzinne, środki na rzecz wspierania tworzenia nowych przedsiębiorstw i wzmocnienia przedsiębiorstw istniejących, karty kredytowe i debetowe, płatności elektroniczne, kredyty konsumenckie i nadmierne zadłużenie, przekazy międzybankowe, młodzież, środki mające na celu zakończenie wdrażania euro oraz konsolidację jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA) itp.

1.3 Komitet wyselekcjonował szereg priorytetów z punktu widzenia zintegrowanego rynku jednolitego, z których wiele wymienionych zostało teraz w wykazie priorytetowych działań zwanych dwunastoma dźwigniami: Karta praw podstawowych

jako integralny element jednolitego rynku, usługi, detaliczne usługi finansowe, usługi świadczone w interesie ogólnym, zrównoważony rozwój, małe i średnie przedsiębiorstwa oraz inne rodzaje przedsiębiorczości, konkurencyjność, normalizacja, jednolity rynek cyfrowy, ład korporacyjny i udział pracowników, swobodny przepływ pracowników i swobody gospodarcze, ustawodawstwo w zakresie zamówień publicznych, wymiar zewnętrzny oraz dostęp do sprawiedliwości i powództwa zbiorowe.

2. Streszczenie komunikatu Komisji

2.1 Rynek wewnętrzny ma pewne słabe strony, na które wskazuje Mario Monti w sprawozdaniu „Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku”, a także Parlament Europejski w sprawozdaniu Louisa Grecha „Przybliżenie jednolitego rynku konsumentom i obywatelom”. Aby zaradzić tym problemom, trzeba opracować proaktywną i przekrojową strategię. Chodzi o to, by położyć kres fragmentaryzacji rynku, usunąć przeszkody i utrudnienia hamujące przepływ usług, innowacje i kreatywność. Trzeba wzmocnić zaufanie obywateli UE do ich rynku wewnętrznego i zaoferować konsumentom wszystkie związane z nim korzyści.

2.2 Aby odpowiedzieć na te wyzwania, Komisja poddała pod dyskusję 50 propozycji przedstawionych w komunikacie „W kierunku Aktu o jednolitym rynku”⁽²⁾. Na podstawie opinii zebranych podczas konsultacji publicznych Komisja określiła dwanaście obszarów działania. Komisja proponuje, by dla każdego z tych obszarów UE przyjęła do końca 2012 roku jedno działanie o kluczowym znaczeniu, mające na celu pobudzenie wzrostu gospodarczego i wzmocnienie zaufania obywateli.

⁽¹⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 47.

⁽²⁾ COM(2010) 608 wersja ostateczna; opinia EKES-u Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 47.

2.3 Aby proponowane działania przyniosły spodziewane wyniki w zakresie wzrostu gospodarczego i zwiększenia zatrudnienia, konieczne jest spełnienie warunków rozwoju i skutecznego wdrażania tych działań. Są to co najmniej cztery tego rodzaju warunki: (1) skuteczniejszy dialog ze społeczeństwem obywatelskim; (2) bliska współpraca z różnymi podmiotami rynku; (3) skuteczne udostępnianie informacji obywatelom i przedsiębiorstwom; (4) sprawniejszy nadzór nad stosowaniem zasad jednolitego rynku. Do końca 2012 r. zainicjowany zostanie nowy etap polityki na rzecz rozwoju jednolitego rynku. Rozważania w tej kwestii będą oparte na szeroko zakrojonych badaniach gospodarki. Ich wyniki powinny umożliwić określenie nisz, w których istnieje niewykorzystany potencjał rozwojowy, oraz wyłonić w razie potrzeby nowe dzwignie rozwoju gospodarczego. Komisja zadba ponadto o organizację konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i wszystkimi podmiotami jednolitego rynku poprzez wykorzystanie nowych narzędzi zarządzania.

3. Uwagi ogólne i zalecenia

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje ambitne zamiary Komisji dotyczące pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania do jednolitego rynku. Komitet przypomina, że jednolity rynek należy do centralnych elementów integracji europejskiej, z którym wiążą się potencjalne korzyści bezpośrednio odczuwalne dla zainteresowanych stron w UE i który może być źródłem zrównoważonego wzrostu gospodarek europejskich. W obecnej sytuacji należycie funkcjonujący, przyszłościowy rynek jednolity staje się więc elementem nie tylko pożądanym, lecz wręcz kluczowym z punktu widzenia politycznej i gospodarczej przyszłości Unii Europejskiej. Aby korzyści te można było urzeczywistnić, propozycje Komisji muszą być ambitne i wykraczać poza rozwiązywanie drobnych, pojedynczych problemów.

3.2 Komitet rozumie, iż komunikat Komisji jest zaledwie drugim krokiem w procesie, który obejmować musi jeszcze wiele dalszych etapów. W opublikowanym komunikacie Komisja wyjaśnia dokonany przez siebie wybór 12 dzwigni spośród pierwotnych 50 propozycji przedstawionych w komunikacie „W kierunku Aktu o jednolitym rynku”. Komitet stwierdza przy tym, że wbrew zapowiedziom wiele spośród zaproponowanych dzwigni nie jest wcale nowych, gdyż uwzględnione były już w programach prac Komisji na 2010 r. i na 2011 r. ⁽³⁾

3.3 Ponadto Komitet pragnąłby poznać logiczny tok rozumowania przyjęty w ogólnym podejściu politycznym, na jakim zasadzać się ma urzeczywistnienie jednolitego rynku, który w ostateczności doprowadził Komisję do wyboru właśnie tych dwunastu dzwigni spośród wielu innych. Informacji na ten temat nie można się doszukać w treści komunikatu, ani wywnioskować ich z analizy przedstawionych środków.

3.4 EKES wzywa Komisję do kontynuowania prac nad pozostałymi propozycjami wymienionymi w pierwotnym komunikacie (COM(2010) 608), które nie znalazły się wśród wybranych 12 dzwigni. Zaleca również, by Komisja uwzględniła brakujące dzwignie (zob. punkt 1.2) wskazane w poprzedniej opinii Komitetu w sprawie Aktu o jednolitym rynku. Komitet pragnąłby otrzymywać informacje na temat rozwoju sytuacji

w obu dziedzinach oraz przypomina Komisji o konieczności podjęcia niezwłocznych działań następczych, tak aby dalszy rozwój jednolitego rynku zaowocował w najbliższej przyszłości pobudzeniem wzrostu gospodarczego.

3.5 Aktualnie przygotowywanych jest szereg propozycji, które mają zostać przedstawione do końca bieżącego roku. EKES oczekuje, iż Komisja zasięgnie jego opinii w sprawie tych i dalszych konkretnych propozycji, tak aby wszystkie zainteresowane podmioty mogły się do nich ustosunkować. EKES gotów jest także uczestniczyć w ocenie skutków nowego prawodawstwa dla jednolitego rynku oraz wnieść wkład w szeroko zakrojone badania gospodarki, których wyniki powinny umożliwić określenie nisz, w których istnieje niewykorzystany potencjał rozwojowy, oraz wyłonić w razie potrzeby nowe dzwignie rozwoju gospodarczego. Komitet odnotowuje, iż należy kontynuować wysiłki zmierzające do określenia oddziaływania wcześniejszych i obecnych regulacji na jednolity rynek, by w szczególności stwierdzić, czy zastosowany pakiet rozwiązań przyniósł istotną zmianę w funkcjonowaniu jednolitego rynku w zakresie korzyści odczuwanych bezpośrednio przez przedsiębiorstwa, pracowników i konsumentów.

3.6 EKES podkreśla ponadto fakt, iż odpowiedzialność za rozwój jednolitego rynku polega nie tylko na działaniach i środkach wchodzących w zakres kompetencji DG Markt, lecz także obejmuje wiele innych obszarów polityki. W tym kontekście Komitet zwraca uwagę na znaczenie takich inicjatyw, jak Europejska Agenda Cyfrowa ⁽⁴⁾ czy sprawozdanie na temat obywatelstwa UE ⁽⁵⁾, oraz wzywa Komisję do zapewnienia postępów w urzeczywistnianiu sprawnie funkcjonującego rynku jednolitego w obszarach polityki będących przedmiotem wspomnianych komunikatów.

3.7 We wprowadzeniu do analizowanego komunikatu Komisja podkreśla znaczenie zrównoważonego rozwoju. Komitet wyraża jednak ubolewanie, iż obecny komunikat nie stanowi kontynuacji ambitnej strategii zrównoważonego rozwoju, przyjętej przez Komisję w 2008 r. Konieczność zmian w kierunku bardziej zrównoważonych modeli produkcji i konsumpcji powinna uzyskać wsparcie, na jakie zasługuje.

3.8 Zanim wszedł w życie Traktat z Lizbony interesy polityczne i gospodarcze jednoczącej się na nowo Europy brały górę nad kwestiami społecznymi i zagadnieniami zrównoważonego rozwoju. Wraz z Traktatem z Lizbony nierównowaga ta – można stwierdzić – została wyeliminowana, przez co pozostałe interesy zyskały równy status (choć na praktyczne efekty trzeba będzie jeszcze poczekać). Jednakże w komunikacie kilkakrotnie wspomina się wprawdzie, iż nie powinno się dodatkowo obciążać przedsiębiorstw, a konsumenci nie powinni ponosić dodatkowych kosztów, tym niemniej brakuje w nim odniesień do ewentualnych skutków dla pracowników i władz publicznych.

3.9 EKES pragnie jeszcze raz podkreślić swój apel o przyjęcie całościowego podejścia. Choć niewątpliwie promowanie wzrostu i przedsiębiorczości ma kluczowe znaczenie, Komitet uważa jednak, że przedstawione propozycje powinny w większym stopniu skupiać się na konsumentach i obywatelach jako niezależnych podmiotach uczestniczących w budowaniu jednolitego rynku.

⁽³⁾ COM(2010) 135 wersja ostateczna z 31 marca 2010 r. i COM(2010) 623 wersja ostateczna z 27 października 2010 r.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PL:PDF>.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2010_603_en.pdf.

3.10 EKES wzywa, by w żadnym wypadku nie tolerować braku wdrożenia prawodawstwa UE przez państwa członkowskie, oraz przypomina Radzie i Komisji, że spóźnione, niejednolite i niepełne wdrażanie regulacji stanowi istotną barierę utrudniającą funkcjonowanie jednolitego rynku. Komitet z ogromnym zadowoleniem przyjąłby opublikowanie przez państwa członkowskie tabeli zgodności, gdyż przyczyniłoby się to do lepszej promocji i zrozumienia jednolitego rynku ⁽⁶⁾.

4. Uwagi szczegółowe i zalecenia dotyczące dwunastu dzwigni

4.1 Działania na rzecz MŚP

4.1.1 EKES przyjmuje przedstawione propozycje z zadowoleniem, gdyż powinny one doprowadzić do rozwiązania niektórych problemów, z jakimi borykają się MŚP, zwłaszcza jeśli chodzi o łatwiejszy dostęp do transgranicznego finansowania kapitałem podwyższonego ryzyka. Komitet zwraca jednak uwagę na fakt, iż nie wystarczy to do rozwiązania szerszego problemu ograniczonego dostępu do finansowania, z którym musi się mierzyć wiele MŚP w następstwie kryzysu. Ponadto należy poświęcić więcej uwagi potrzebom mikroprzedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw rodzinnych, które często nie są w stanie skorzystać z dostępnych mechanizmów wsparcia, a których finansowa stabilność jest niejednokrotnie zagrożona ze względu na opóźnienia w płatnościach i nieregulowanie zobowiązań przez inne podmioty. Trzeba ocenić, jak wprowadzenie regulacji Bazylea III wpłynęło na gotowość banków do finansowania MŚP.

4.1.2 EKES pragnie również przypomnieć, że większość głównych działań będzie także miało wpływ – w mniejszym lub większym stopniu – na MŚP. Nie wolno lekceważyć roli programu Small Business Act. Dlatego też zasada „najpierw myśl na małą skalę” powinna mieć zastosowanie w przypadku każdego wniosku ustawodawczego, a jego skutki dla MŚP oraz mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw rodzinnych powinny być przedmiotem analizy *ex ante*. Wdrażanie prawodawstwa i jego monitorowanie należy uznać za priorytetowe zadania polityki UE w dziedzinie MŚP.

4.1.3 Przyszły system języków proceduralnych w sprawach patentów UE musi przewidywać finansowe wsparcie dla przedsiębiorstw z krajów, których języki urzędowe nie będą używane jako języki proceduralne patentu UE, tak aby uniknąć wszelkiej dyskryminacji.

4.2 Mobilność obywateli

4.2.1 Najważniejsze proponowane działanie na rzecz większej mobilności obywateli to modernizacja systemu uznawania kwalifikacji zawodowych. Promowanie mobilności zawodowej i geograficznej pracowników mogłoby przyczynić się do poprawy funkcjonowania europejskich rynków pracy i sprzyjać transgranicznemu świadczeniu usług. Przedsiębiorstwa w całej Europie borykają się z poważnymi niedoborami wykwalifikowanych pracowników po części z uwagi na niedomagania szkolnictwa zawodowego i niedostatek szkoleń. Choć postęp

w tej dziedzinie należy przyjąć z zadowoleniem, Komitet wzywa Komisję, by zajęła się również szeregiem innych barier, które wciąż uniemożliwiają obywatelom swobodne przemieszczanie się przez granice w ramach UE.

4.2.2 Problem uznawania kwalifikacji zawodowych próbowano już rozwiązać – pod koniec lat osiemdziesiątych, wówczas jeszcze przy mniejszej liczbie państw członkowskich. Dyrektywa o kwalifikacjach zawodowych, przyjęta w 2005 r., konsolidowała 15 wcześniejszych dyrektyw obejmujących odrębne kategorie zawodów regulowanych. Ponieważ jak dotąd nie osiągnęła ona wyznaczonego celu, w 2010 r. Komisja Europejska zainicjowała przegląd transpozycji wspomnianej dyrektywy.

4.2.3 EKES pragnie podkreślić, że wprowadzenie jakichkolwiek dodatkowych regulacji uzupełniających obowiązującą dyrektywę poprzedzać powinna skrupulatna analiza możliwości nowelizacji istniejącego prawodawstwa w celu większego wsparcia wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. EKES zwraca uwagę na następujące kwestie:

- Zmniejszenie liczby zawodów regulowanych – należy prowadzić systematyczne analizy dotyczące celowości utrzymywania określonych zawodów wśród zawodów regulowanych, z uwzględnieniem nowych potrzeb rynku pracy.
- Należy zgłębić zamysł wprowadzenia europejskiej legitymacji zawodowej (automatyczne uznawanie przez właściwe władze, które powinny być upoważnione do wydawania tych legitymacji).
- Aktualizacja minimalnych standardów wyszkolenia powinna się opierać na wynikach rozumianych raczej jako umiejętności i kompetencje, a nie jako liczba godzin spędzonych w szkole.
- Zapewnienie współistnienia z jednej strony systemu ogólnego wynikającego z dyrektywy o kwalifikacjach zawodowych, a z drugiej strony – EQF ⁽⁷⁾ i pozostałych narzędzi przejrzystości przewidzianych w procesie bolońskim i kopenhaskim.

4.2.4 EKES proponuje, by do czasu osiągnięcia pełnej harmonizacji między 27 państwami członkowskimi rozważyć możliwość innego podejścia opartego na wspólnych działaniach mniejszej liczby państw członkowskich, potencjalnie z wykorzystaniem rozszerzonej współpracy, które podążałoby za trendami migracji i rozwojem sytuacji na rynku pracy. Podejście takie mogłoby stać się skutecznym rozwiązaniem niezbędnym do poprawy mobilności pracowników. Tego rodzaju pierwszy krok mógłby ułatwić dążenie do pełnej harmonizacji.

4.2.5 EKES nie widzi potrzeby wprowadzania zmian w dyrektywie w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych, jako że ustanawia ona wystarczające ramy prawne. Wciąż jeszcze należy usprawnić działanie jej elementów transgranicznych.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 87.

⁽⁷⁾ Europejskie ramy kwalifikacji.

4.3 Prawa własności intelektualnej

4.3.1 Prawa własności intelektualnej muszą chronić interesy twórców, posiadaczy praw autorskich i konsumentów⁽⁸⁾. Konsumenti powinni mieć dostęp do treści chronionych prawem autorskim oraz produktów i usług opartych na materiale objętym prawem autorskim bez względu na miejsce zamieszkania na terenie UE. W tym zakresie potrzebne jest bardziej ogólnoeuropejskie podejście do licencjonowania i opłat.

4.3.2 Z punktu widzenia konsumenta obowiązujące obecnie ramy prawne w obszarze własności intelektualnej są zdumiewające; kwestia ta przedstawia się nawet jeszcze gorzej na poziomie ogólnoeuropejskim. Obowiązujące ramy prawne wymagają wyjaśnień, a sankcje prawne i metody egzekwowania przepisów powinny zachowywać odpowiednie proporcje: indywidualnego konsumenta, który mógł naruszyć prawa własności intelektualnej nieświadomie lub na niewielką skalę i na własne potrzeby należałoby być może traktować w inny sposób niż prowadzoną na wielką skalę, komercyjną działalność przestępczą.

4.4 Konsumenti jako podmioty jednolitego rynku

4.4.1 Alternatywne metody rozwiązywania sporów (ADR) mogą być użytecznym instrumentem pomagającym chronić konsumentów i umożliwiającym im szybkie i tanie dochodzenie swoich praw. Odnosi się to nie tylko do handlu elektronicznego, lecz do wszelkich sfer konsumpcji. Centrum tego pozasądowego mechanizmu stanowić powinny interesy konsumenta, któremu przysługiwać powinno także prawo skierowania sprawy do sądu, gdyby zachodziła taka konieczność. Komitet przyjmuje z zadowoleniem wniosek ustawodawczy w sprawie ADR, przewidziany w programie prac Komisji na 2011 r., oraz przypomina, że wniosek ten musi zapewniać wysoki poziom ochrony.

4.4.2 Niejako na marginesie kwestii ADR, DG ds. Sprawiedliwości przeprowadziła konsultacje w sprawie powództw zbiorowych. Niestety na listopad nie przewiduje się żadnego wniosku ustawodawczego w tym zakresie, a jedynie kolejny komunikat w sprawie wyników wiosennych konsultacji, co należy uznać za rozczarowujące. Już najwyższy czas, by od konsultacji przejść do działania. Komitet oczekuje, iż stosowny wniosek ustawodawczy zostanie przedstawiony w najbliższej przyszłości. Wniosek taki zmierzać musi do wprowadzenia mechanizmu dochodzenia roszczeń zbiorowych, który funkcjonowałby zarówno w kontekście krajowym, jak i transgranicznym, i który byłby dostępny dla wszystkich konsumentów na jednolitym rynku.

4.4.3 Mechanizmy te powinny być dostępne dla wszystkich osób, których prawa na jednolitym rynku są naruszane. Nie tylko konsumenci cierpią z powodu naruszania ich praw przez dostawców produktów i usługodawców, nieuczciwych warunków zawartych w umowach czy nieuczciwych praktyk handlowych. Naruszane są również prawa pracowników i ogółu obywateli, którzy cierpią z powodu dyskryminacji i powinni mieć możliwość korzystania z systemów dochodzenia roszczeń zbiorowych. Podobnej ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi itp. potrzebować mogą także MŚP.

4.4.4 Ogólnie rzecz biorąc, konsumenci wciąż jeszcze nie odczuwają korzyści wynikających z jednolitego rynku w dziedzinie detalicznych usług finansowych. Choć Komitet z zadowoleniem przyjmuje kontynuację prac w zakresie przejrzystości kosztów bankowych i lepszej ochrony kredytobiorców, należy podjąć dalsze działania, by rozszerzyć możliwości transgranicznego dostępu do detalicznych usług finansowych. Ponadto zwykłe rachunki rozliczeniowe powinny być dostępne dla wszystkich obywateli w całej UE.

4.4.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje postulat wprowadzenia zmian w dyrektywie w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów i oczekuje, że będzie mógł się wypowiedzieć na temat konkretnych propozycji. Podobnie, należy przyjąć z zadowoleniem surowszy nadzór rynkowy zarówno na szczeblu krajowym, jak i na poziomie ogólnoeuropejskim.

4.4.6 Przysługujące konsumentom i obywatelom bezpośrednie prawa wynikające z jednolitego rynku są kluczową składową integracji rynków i stanowią źródło bezpośrednio dostępnych korzyści płynących z europejskiej integracji gospodarczej, czy to w dziedzinie praw pasażerów, czy w odniesieniu do opłat roamingowych, czy wreszcie w handlu elektronicznym. Zarówno konsumenci, jak i pasażerowie muszą mieć szybki i łatwy dostęp do mechanizmów dochodzenia roszczeń, które pomogą im wyegzekwować swoje prawa, zwłaszcza w stresującej sytuacji, na przykład w przypadku znalezienia się za granicą bez możliwości powrotu do kraju zamieszkania. Ponadto kluczowe znaczenie ma w tym kontekście jednolite stosowanie przepisów, ponieważ obecnie pasażerowie nie są jednakoowo traktowani w całej UE ze względu na znaczne różnice w procedurach egzekwowania prawa. Podobnie rzecz się ma w przypadku interpretacji obowiązujących zasad i przepisów.

4.5 Usługi

4.5.1 Komitet popiera propozycję rozszerzenia systemu normalizacji na usługi, zwraca jednak uwagę, iż należy uwzględnić specyficzny charakter usług, dlatego nie można automatycznie skopiować modelu zastosowanego w przypadku normalizacji towarów. W dalszym rozwoju normalizacji w dziedzinie usług należy pamiętać o potrzebach rynku i społeczeństwa, a także o bezpieczeństwie konsumentów.

4.5.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję dotyczącą powołania grupy wysokiego szczebla w celu określenia przeszkód i zatorów na rynku usług dla przedsiębiorstw.

4.5.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę dotyczącą modernizacji administracji publicznej poprzez utworzenie „pojedynczych punktów kontaktowych”, jak również nie pozostaje mu nic innego, jak tylko uznać słuszność postulatu rozwijania współpracy administracyjnej w sprawach o charakterze transgranicznym. Współpracę tę należy także rozszerzyć na te obszary polityki, w których stawką jest realizacja zaciągniętych zobowiązań. Zdaniem EKES-u wnioski Komisji na temat wpływu dyrektywy usługowej oraz funkcjonowania sektora usług są przedwczesne, gdyż dyrektywa obowiązuje dopiero od kilku lat⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 105.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 109.

4.6 Sieci

4.6.1 W odniesieniu do sieci energetycznych⁽¹⁰⁾ Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny zachować swobodę wyboru źródeł energii. Ogólnemu interesowi służą wydajne sieci, jakość świadczonych usług i wszelkie środki zapewniające powszechność, bezpieczeństwo i ciągłość usług oraz ich przystępną cenę. Na arenie międzynarodowej UE powinna zajmować jednolite stanowisko w kwestiach dotyczących energetyki i sieci przesyłowych energii, aby dziedziny te – a zwłaszcza bezpieczeństwo dostaw energii – traktowane były jako zintegrowany wymiar unijnej dyplomacji (europejskiej polityki sąsiedztwa) oraz aby wysunięta została propozycja standardów zarządzania w krajach tranzytowych. Państwa członkowskie powinny wraz z Unią bronić solidarności w dziedzinie energetyki na świecie i przestrzegać w ramach UE zasady interesu ogólnego. Ponadto Komitet wzywa do utworzenia europejskiego komitetu konsultacyjnego do spraw energii i zmiany klimatu.

4.6.2 W kwestii transportu⁽¹¹⁾ EKES wzywa do zapewnienia lepszych połączeń między zachodnimi a wschodnimi, jak i północnymi a południowymi częściami UE. Pragnie również wyraźnego uwzględnienia tzw. polityki sąsiedztwa w kontekście dalszych połączeń ze wschodnimi i południowymi sąsiadami UE. Komisja i państwa członkowskie powinny koncentrować się przede wszystkim na sieci, a nie na poszczególnych projektach infrastrukturalnych. Będzie to sprzyjało także solidarności między państwami członkowskimi. Komitet pragnie podkreślić, że jeżeli celem UE jest stworzenie realnego, zintegrowanego jednolitego rynku transportowego w Europie oraz dalsza realizacja polityki spójności, potrzebna będzie radykalna zmiana w doborze sieci. Z tego względu EKES popiera ostatnie zmiany w polityce TEN-T. Komitet zaleca jednocześnie, by przy finansowaniu projektów TEN-T korzystać w ostrożny i selektywny sposób z partnerstw publiczno-prywatnych. Należy także uwzględnić różnice poziomu zaawansowania państw członkowskich w tej kwestii, dlatego potrzeba konsekwentnej strategii finansowania, tak aby wykorzystać wszystkie właściwe unijne i krajowe instrumenty finansowe w ramach podejścia zmierzającego do poprawy finansowania.

4.7 Jednolity rynek cyfrowy

4.7.1 Wydaje się, że jedną z największych ofiar fragmentacji jednolitego rynku jest handel elektroniczny. Brak zharmonizowanych przepisów, brak interoperacyjności systemów informacyjnych⁽¹²⁾, nierozwiązane problemy w zakresie praw własności intelektualnej, brak bezpieczeństwa płatności i niepewność konsumentów co do przysługujących im praw, zwłaszcza w odniesieniu do bezpieczeństwa produktów, utrudniają pełne wykorzystanie potencjału, jaki transgraniczny handel internetowy oferuje zarówno dostawcom, jak i konsumentom. Chociaż działania zaproponowane w komunikacie Komisji dotyczą niektórych barier utrudniających realizację jednolitego rynku cyfrowego, Komitet przypomina, że potrzeba jeszcze znacznie większych wysiłków, by przygotować jednolity rynek do wymogów epoki społeczeństwa opartego na wiedzy, w tym m.in. by zapewnić jednolicie wysoki poziom ochrony danych w takich dziedzinach, jak np. podpisy elektroniczne. W tym

kontekście EKES ponawia swoje wezwanie, by neutralność sieci uznać za jedno z najważniejszych założeń jednolitego rynku cyfrowego.

4.7.2 Rozwiązanie problemów, o których w komunikacie wspomina się w kontekście handlu elektronicznego, może przyczynić się do zwiększenia zaufania konsumentów do jednolitego rynku. Tym niemniej, jak dotąd nie proponuje się zbyt wielu konkretnych działań. Komitet wzywa Komisję do opracowania ambitnego planu działania na rzecz rozwoju handlu elektronicznego, w którym centralną pozycję zajmować będzie konsument. Wynikiem podejmowanych działań musi być europejski rynek internetowy, na którym konsumenci będą się czuć chronieni i bezpieczni oraz będą wiedzieli, w jaki sposób uzyskać pomoc w obronie swoich praw, gdyby zostały one naruszone.

4.7.3 Sprawnie funkcjonujący jednolity rynek cyfrowy oznaczać musi, że konsumenci i przedsiębiorstwa odczuwają, iż zniknęły bariery wynikające z narodowości, miejsca zamieszkania czy siedziby. To z kolei znaczy, że konsumenci będą mogli swobodnie zamawiać produkty cyfrowe, takie jak muzyka, z innych krajów na terenie UE, co jest szczególnie ważne, by jednolity rynek stał się istotnym elementem w życiu przyszłych pokoleń Europejczyków.

4.8 Przedsiębiorczość społeczna

4.8.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja zamierza promować przedsiębiorczość społeczną i realizować inicjatywę na rzecz politycznych ram mających na celu wykorzystanie potencjału tego rodzaju przedsiębiorczości. Inicjatywy odnoszące się do przedsiębiorczości społecznej powinny odpowiadać podstawowym zasadom regulacji jednolitego rynku, takim jak przepisy dotyczące konkurencji i pomocy państwa, oraz uwzględniać pracę wykonaną w tej dziedzinie przez EKES⁽¹³⁾.

4.8.2 EKES poparł projekt ustanowienia statutu fundacji europejskiej, zachęca jednak Komisję, by rozważyła, czy wskazanym uzupełnieniem nie byłaby również interwencja legislacyjna mająca na celu ułatwienie transgranicznej działalności istniejących fundacji, zważywszy na niewielkie zainteresowanie dostępnymi rozwiązaniami, takimi jak statut spółdzielni europejskiej czy statut spółki europejskiej.

4.8.3 Komisja musi wzmocnić zaangażowanie UE na rzecz doskonalenia ładu korporacyjnego w celu dalszego zwiększania udziału pracowników i poprawy przejrzystości informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa. Przysługujące pracownikom prawo do informacji, uczestnictwa w konsultacjach i udziału w działaniach przedsiębiorstwa zostało zapisane jako jedno z praw podstawowych uwzględnionych w traktacie w postaci różnych form zaangażowania pracowników: w art. 151 w akapicie pierwszym TFUE mówi się o „dialogu między partnerami społecznymi”, a w art. 153 ust. 1 litera f) stwierdza się, że „Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w następujących dziedzinach: [...] reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzania”. Konsultacje społeczne powinny zatem dotyczyć możliwych sposobów zwiększenia przejrzystości informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa, dotyczących kwestii społecznych i ekologicznych oraz poszanowania praw

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 51.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 101.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 105.

⁽¹³⁾ Zob. str. 1 niniejszego Dziennika Urzędowego.

człowieka. Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej będzie przedmiotem krytycznej oceny EKES-u, w tym także pod kątem możliwości utrzymania dobrowolnego charakteru społecznej odpowiedzialności biznesu, gdy konkretny wniosek o opinię wpłynie do Komitetu.

4.9 Opodatkowanie

4.9.1 Jeśli chodzi o wprowadzenie zmian do dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, EKES podkreśla, że koncepcja nałożenia podatku od emisji dwutlenku węgla powinna uzupełniać system handlu uprawnieniami do emisji (ETS) oraz Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii (EEP) ⁽¹⁴⁾. Podatek od emisji dwutlenku węgla powinien zapewnić wsparcie finansowe niezbędne do przyspieszenia wysiłków badawczo-rozwojowych na rzecz opracowania procesów związanych z niskim poziomem emisji i innowacyjnych technologii. Przychody z tytułu tego podatku powinny być przeznaczane wyłącznie na wspomniane cele. Taki podatek należy jednak ustalić na poziomie, który nie będzie zagrażał wzrostowi gospodarczemu ani nie spotka się ze sprzeciwem politycznym lub społecznym, a jego wdrożenie nie powinno skutkować wzrostem wskaźnika ubóstwa energetycznego.

4.9.2 Podstawą podatku od emisji dwutlenku węgla powinno być raczej zużycie niż produkcja energii. Komisja powinna opracować zestaw ogólnych wytycznych dotyczących nakładania takiego podatku, opracowanie szczegółów technicznych pozostawiając poszczególnym państwom członkowskim. Mogłyby one nakładać ów podatek zgodnie z własną strukturą przemysłu wytwórczego i przemysłu energetycznego.

4.9.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem działania, które zapewnią wyeliminowanie pewnych niespójności w opodatkowaniu, w takich dziedzinach jak VAT, opodatkowanie energii czy podstawa opodatkowania osób prawnych. Choć niewątpliwie należy uwzględnić kwestie zapewnienia poszczególnym państwom członkowskim możliwości finansowania usług publicznych zgodnie z zasadą proporcjonalności, aby zagwarantować większą skuteczność funkcjonowania jednolitego rynku trzeba się również skupić na trudnościach, jakich obywatele i MŚP doświadczają w codziennych czynnościach dokonywanych na jednolitym rynku, a które wynikają ze zróżnicowania systemów podatkowych i ich stosowania. Zaproponowany podatek od transakcji finansowych powinien również pomóc w rozwiązywaniu niektórych problemów związanych z nieodpowiedzialnym podejmowaniem ryzyka w tym sektorze.

4.10 Spójność społeczna

4.10.1 EKES popiera idee, które Komisja przedstawia w ramach dźwigni „spójność społeczna”. Wykracza ona poza zwykłą poprawę wdrażania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników, którą Komisja pierwotnie proponowała w swoim komunikacie „W kierunku Aktu o jednolitym rynku”. Komisja planuje przyjąć wniosek ustawodawczy mający na celu poprawę wdrażania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników, która ma zawierać wyjaśnienie lub zostać uzupełniona wyjaśnieniem odnoszącym się do korzystania z podstawowych praw socjalnych w kontekście swobód gospodarczych jednolitego

rynku. Nie proponuje się zatem zmiany dyrektywy, lecz przyjęcie innego aktu prawnego, mającego poprawić wdrażanie dyrektywy. Należy wyjaśnić sprzeczności dotyczące stosowania dyrektywy oraz odpowiednio określić kompetencje państw członkowskich w zakresie egzekwowania obowiązujących w nich norm pracy i systemów stosunków pracy, w tym kluczową rolę negocjacji zbiorowych we wszelkich formach, w jakich one występują. W wyniku tego wyjaśnienia powinno się okazać, czy potrzebne są zmiany dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników. Wszystko to nie może odbywać się kosztem reguł konkurencji oraz zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Wszelkie zmiany obowiązujących przepisów czy wszelkie nowe akty ustawodawcze powinny być poprzedzone konsultacjami z partnerami społecznymi oraz powinny gwarantować równowagę między wysokimi normami pracy a swobodami gospodarczymi, a także potrzebą rozwiązania problemów powodowanych rynkiem pracy na czarno.

4.11 Otoczenie regulacyjne przedsiębiorstw

4.11.1 Regulacji nie można określać mianem bariery czy ciężaru, jeśli oznacza ona zabezpieczenie interesów społecznych, w tym praw konsumentów i pracowników. Proponowane uproszczenie dyrektywy o rachunkowości, które zmniejszyłoby obciążenie administracyjne przedsiębiorstw, a zwłaszcza MŚP, wydaje się właściwym krokiem w kierunku otoczenia regulacyjnego przyjaznego dla przedsiębiorstw, powinno jednak być tylko jednym z elementów kompleksowego przeglądu zbędnych obciążeń regulacyjnych, z którymi borykać się muszą przedsiębiorstwa europejskie, co negatywnie wpływa na ich konkurencyjność na rynku globalnym.

4.11.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera zaproponowane działania, takie jak integracja rejestrów przedsiębiorstw, statut europejskiej spółki prywatnej odpowiadający wymogom społecznym, bardziej spójne wdrażanie programu Small Business Act przez UE i państwa członkowskie, podkreśla przy tym jednak potrzebę dalszego ograniczania niepotrzebnych obciążeń administracyjnych oraz oczekuje, że Komisja proponuje nowe cele na okres po 2012 r., do kiedy to obciążenia administracyjne mają zostać zmniejszone o 25 %. Komitet stwierdza, że ograniczanie niepotrzebnych obciążeń jest zawsze pożądanym kierunkiem działania, zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstw, konsumentów, jak i administracji publicznej, tym niemniej jednak tego rodzaju krokom towarzyszyć powinna uważna analiza, by zapewnić nienaruszalność pierwotnego celu obowiązującego prawodawstwa. Komitet przypomina, że do zmniejszenia obciążeń administracyjnych przyczyniać się może także wspólne podejście unijne, jeśli będzie ono zastępować 27 różnych podejść krajowych.

4.12 Zamówienia publiczne

4.12.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę opracowania zrównoważonej polityki zamówień publicznych, wspierającej zapotrzebowanie na rozwój zgodny z zasadami ochrony środowiska, odpowiedzialny pod względem społecznym i innowacyjny. Należy także zwrócić uwagę na kwestię rozwiązania w całej UE problemu korupcji i sprzeniewierania środków publicznych w procedurze udzielania zamówień. Istnieje jednak zagrożenie, że procedury zamówień publicznych staną się zbyt skomplikowane, by można

⁽¹⁴⁾ Zob. str. 7 niniejszego Dziennika Urzędowego.

je było stosować w jednolity sposób⁽¹⁵⁾. Należy przynajmniej dołożyć większych starań, by rozbudować zdolności administracji publicznej w zakresie jednolitego stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych, a jednocześnie umożliwić jej wkomponowanie nowych wymogów, które muszą spełnić zamówienia publiczne, w specyfikacje publikowanych zamówień. Komisja powinna ponadto propagować szersze stosowanie kodeksów postępowania w administracji publicznej, tak aby zamówienia publiczne stały się bardziej przyjazne dla MŚP⁽¹⁶⁾.

4.12.2 Od zarania projektu jednolitego rynku w połowie lat osiemdziesiątych XX w. przedmiotem dyskusji była kwestia włączenia do zasad tego rynku podstawowej klauzuli społecznej. Żądania te zostały częściowo spełnione przy okazji zmiany przepisów odnoszących się do zamówień publicznych w 2005 r. Przegląd dyrektyw dotyczących zamówień publicznych powinien doprowadzić do pełnego wykorzystania obecnych ram, umożliwiając uwzględnianie w zamówieniach publicznych kryteriów społecznych i ekologicznych, które mają być również stosowane przez usługodawców z krajów trzecich, pod warunkiem że kryteria te pozostają w zgodzie z podstawowymi zasadami prawa UE zapisanymi w Traktacie z Lizbony.

4.12.3 Inicjatywa Komisji w dziedzinie zamówień publicznych powinna skupiać się w większym stopniu na utrzymującym się braku równowagi w zakresie dostępu do rynków zamówień publicznych w UE i u jej głównych partnerów handlowych. Należy rozważyć zakres, w jakim unijne rynki zamówień publicznych mogą pozostawać trwale otwarte, podczas gdy kraje trzecie utrzymują niejednokrotnie zasady konkurencji. W tym kontekście, ratyfikowane konwencje MOP i prawa człowieka muszą być przestrzegane przez wszystkie podmioty, zarówno państwa członkowskie, jak i kraje trzecie. UE powinna aktywnie promować tę politykę na całym świecie.

5. Warunki osiągnięcia sukcesu

5.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż w swoim komunikacie Komisja uznaje znaczenie społeczeństwa zorganizowanego i jego gotowość do zaangażowania się w rozwój

jednolitego rynku. Przypomina jednocześnie, że Komitet pełni rolę pomostu między Europą a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, w związku z czym ma wyjątkowe możliwości wspierania Komisji w działaniach na rzecz dalszego rozwoju jednolitego rynku. W tym kontekście Komitet pragnie przypomnieć Komisji, że nie wystarczy jedynie zasięgać opinii partnerów, lecz trzeba również informować, w jaki sposób przeprowadzone konsultacje i zebrane opinie wpłynęły na kształt przedstawionych propozycji.

5.2 Forum jednolitego rynku powinno stać się skuteczną platformą kontaktów między administracją UE i władzami krajowymi i regionalnymi odpowiedzialnymi za sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku a najważniejszymi podmiotami działającymi na tym rynku. Komitet gorąco popiera zaproponowaną przez komisarza Barniera koncepcję tygodnia jednolitego rynku, w którym to wydarzeniu uczestniczyłyby władze publiczne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego z poszczególnych państw członkowskich.

5.3 System wymiany informacji na rynku wewnętrznym⁽¹⁷⁾ (IMI) jest najważniejszym narzędziem technicznym umożliwiającym współpracę między administracjami krajowymi, a ponadto może on pełnić rolę interfejsu dla użytkowników jednolitego rynku.

5.4 Słabnące poparcie obywateli europejskich dla idei integracji europejskiej wymaga intensywniej i ukierunkowanej strategii komunikacyjnej, która przewidywałaby wykorzystanie wszystkich narzędzi zapewniających niezbędne wsparcie dla przedsiębiorstw, pracowników i obywateli, takich jak Solvit, EURES, Europejska Sieć Przedsiębiorczości, europejskie centra konsumenckie, RAPEX itp. Rozwój portalu informacyjnego „Twoja Europa” na potrzeby przedsiębiorstw i obywateli może przynieść pożądane rezultaty jedynie wówczas, gdy dostępne na nim informacje będą kompletne, właściwe, wiarygodne i zrozumiałe. Trzeba ponadto uzmysłowić sobie fakt, iż zarówno przedsiębiorstwa, jak i obywatele powinni mieć możliwość zadawania pytań bezpośrednio określonej osobie, by nie musiały zdawać się jedynie na materiały informacyjne publikowane w formie elektronicznej.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ Zob. opinie EKES-u Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 32; Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 99 i Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 113.

⁽¹⁶⁾ „Europejski kodeks najlepszych praktyk ułatwiających dostęp MŚP do zamówień publicznych”, SEC(2008) 2193.

⁽¹⁷⁾ Więcej informacji na ten temat dostępnych jest pod adresem: http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index.html.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu”

COM(2011) 12 wersja ostateczna

(2012/C 24/23)

Sprawozdawca: **Alfredo CORREIA**

Dnia 18 stycznia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 165 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 „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu”

COM(2011) 12 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie przyjęła swoją opinię 28 września 2011 r.

Na 475 sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 79 do 2 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES podkreśla swoje ogromne zaangażowanie w rozwijanie europejskiego wymiaru sportu i swoje zainteresowanie tą kwestią. Konieczne jest zapewnienie ciągłości polityki na rzecz rozwoju sportu w UE, we współpracy z państwami członkowskimi oraz przy poszanowaniu zasady pomocniczości, ograniczając się do kompetencji przyznanych na mocy traktatu.

1.2 Sport przyczynia się w oczywisty sposób do promocji zdrowia fizycznego i psychicznego oraz do kształtowania wartości takich jak dyscyplina i duch zespołowy, które przyczyniają się do integracji społecznej. Uprawianie sportu odgrywa zasadniczą rolę w zapobieganiu różnym chorobom. Problemy zdrowotne bezpośrednio przekładają się na niski poziom aktywności obywateli. Uprawianie sportu zwiększa jakość życia i oczekiwaną długość życia Europejczyków, a także produktywność i konkurencyjność gospodarki europejskiej. EKES wzywa do propagowania aktywności sportowej i podjęcia przez UE działań w tej dziedzinie.

1.3 EKES zwraca uwagę na problematykę doping w sporcie. Konieczne jest przeprowadzenie dyskusji na szczęblu UE i państw członkowskich na temat walki z tą plagą społeczną. Doping może zagrażać zdrowiu sportowców, przede wszystkim grupie młodych amatorów, a także zabija ducha sportu.

1.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji w sprawie uprawiania i rozwoju sportu w ramach edukacji, zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami EKES-u⁽¹⁾. EKES podkreśla znaczenie ulepszenia kompleksów sportowych, szatni i pozostałej infrastruktury, aby zapewnić możliwość uprawiania sportu w dobrych warunkach i po niższych kosztach.

1.5 Przedmiotem szczególnej troski EKES-u jest zapewnienie wysokiego poziomu kształcenia sportowców. Zbyt często młodzi ludzie rezygnują z edukacji na rzecz sportu. Konieczne jest stworzenie warunków pozwalających na rozpoczęcie i rozwój profesjonalnej kariery zawodowej bez rezygnacji z nauki, na zasadzie równoległych karier. Stosowanie tej zasady jest ważne również po to, by sportowcy kończący karierę sportową mogli wrócić na rynek pracy, posiadając niezbędne kwalifikacje. Aby osiągnąć ten cel, należy wspierać szkolenie trenerów, aby umożliwić im przekazywanie określonych wartości swoim podopiecznym.

1.6 Przemoc w sporcie jest godna ubolewania i wymaga zdecydowanych działań na rzecz jej wyeliminowania, zarówno poprzez nadzór, jak i odpowiednie przepisy prawa karnego. UE może i powinna koordynować inicjatywy państw członkowskich, aby usprawnić wymianę informacji na temat najbardziej skutecznych sposobów działania.

1.7 Zdaniem EKES-u należy poświęcić szczególną uwagę najmniej uprzywilejowanym grupom w sporcie, takim jak osoby niepełnosprawne i starsze. Mają one prawo do aktywności sportowej w warunkach równości. EKES przypomina, że UE jest stroną Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, tak więc państwa członkowskie muszą zagwarantować stosowanie tej konwencji.

1.8 Zgodnie ze swoim stanowiskiem z 2008 r.⁽²⁾ EKES wzywa do zwrócenia szczególnej uwagi na reprezentację kobiet w sporcie i do propagowania równości płci w tej dziedzinie.

1.9 EKES podkreśla rolę stowarzyszeń sportowych typu non-profit w promowaniu uprawiania sportu. Konieczne jest wspieranie tych struktur zarówno poprzez odpowiednie środki finansowe, jak też zachęcanie do działalności wolontariackiej w tych organizacjach.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u dotycząca „Białej księgi w sprawie sportu”, Dz.U. C 151 z 17.6.2008.

⁽²⁾ Ibidem.

1.10 Konieczna jest także aktywna współpraca między organizacjami zawodowymi i organizacjami nienastawionymi na zysk, gdyż od tego zależy rozwój sportu. Zdaniem EKES-u priorytetem jest znalezienie trwałych sposobów finansowania celem umożliwienia tej współpracy.

1.11 EKES wyraża szczególne zaniepokojenie coraz większą aktywnością sektora nielegalnych i nieuregulowanych zakładów oraz loterii, w którym wyraźnie brakuje odpowiednich regulacji i sankcji. Należy podkreślić rolę, jaką sektor gier i zakładów kontrolowany przez państwo lub otrzymujący od niego licencje na działanie może odgrywać w finansowaniu sportu poprzez inwestycje dochodów w modernizację obiektów sportowych. Konieczne jest nawiązanie dialogu między państwami członkowskimi, aby znaleźć modele zapewniające najlepsze poszanowanie zasad UE. Regulacja rynku zakładów i loterii sportowych ma również zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sprawiedliwości i przejrzystości w sporcie.

1.12 EKES przyznaje, że UE napotyka na trudności w regulacji rynku zakładów. Należy w pełni przestrzegać reguł rynku wewnętrznego i konkurencji, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady pomocniczości. Komitet wzywa Komisję do ścisłego monitorowania tej kwestii oraz do stworzenia orientacyjnych ram w celu regulacji tego rynku, przy uwzględnieniu zasad i cennych informacji, które mogą się wyłonić w wyniku trwających obecnie konsultacji⁽³⁾.

2. Uwagi ogólne

2.1 Wprowadzenie

2.1.1 W dniu 18 stycznia 2011 r. Komisja Europejska wydała komunikat w sprawie rozwoju europejskiego wymiaru sportu, w którym dokonuje ogólnego przeglądu wyników Białej księgi na temat sportu. Rada Unii Europejskiej, zgodnie z art. 165 TFUE, nakreśliła plan działania w oparciu o grupy robocze, aby sprecyzować ustalone cele.

2.1.2 Znaczenie sportu jest powszechnie uznawane przez wszystkich, tak przez państwa członkowskie, jak i wszelkie zainteresowane strony. Nie można zaprzeczyć pożytkom, jakie sport przynosi społeczeństwu. Zapewniane przez sport korzyści w dziedzinie ochrony zdrowia, integracji społecznej i gospodarki UE wskazują na potrzebę współpracy i rozwoju uzgodnionych strategii. UE jest najodpowiedniejszą płaszczyzną dla pokierowania państwami członkowskimi, by osiągnęły pozytywne wyniki w tym zakresie.

2.1.3 Znaczenie europejskiego wymiaru sportu jest wyraźne, zarówno jeżeli chodzi o finansowanie konkretnych programów i działań w tym sektorze, jak i tworzenie odpowiednich przestrzeni dialogu i wymiany informacji.

2.1.4 Igrzyska olimpijskie, które odbędą się w 2012 r. w Londynie, niosą ze sobą szansę na rozwój europejskiego wymiaru sportu na różnych poziomach, np. pod względem modeli organizacji, monitorowania i koordynacji czy w odniesieniu do wyników dialogu między różnymi zaangażowanymi podmiotami.

2.2 Cele i treść komunikatu

2.2.1 Wraz z wejściem w życie nowego traktatu UE otrzymała nowe kompetencje w dziedzinie sportu. Dotąd europejski wymiar sportu był rozwijany nie wprost, lecz za pomocą kompetencji przyznanych UE w dziedzinie spraw społecznych, edukacji i ochrony zdrowia, a jeszcze bardziej pośrednio w kontekście zasad rynku wewnętrznego i prawa konkurencji.

2.2.2 Mimo tych ograniczeń zawsze uznawano, że współpraca na rzecz rozwoju sportu leży w interesie państw członkowskich. W związku z tym UE stała się odpowiednią strukturą dla tworzenia tej polityki.

2.2.3 W komunikacie wskazuje się na potrzeby i znaczenie europejskiego wymiaru sportu. Określono najważniejsze kwestie w ramach działań na szczeblu UE. W tym celu przeprowadzono konsultacje publiczne z różnymi podmiotami, aby określić obszary priorytetowe. W ten sposób wyłoniono trzy obszary:

— społeczna rola sportu;

— gospodarczy wymiar sportu;

— kwestie organizacyjne w sporcie.

W ramach tych obszarów określono najważniejsze aspekty.

2.2.4 Omawiany komunikat ma na celu rozwinięcie lub pogłębienie białej księgi, przy jednoczesnym uwzględnieniu działań przeprowadzonych od czasu jej wydania, a także – w kontekście wejścia w życie nowego traktatu (a tym samym art. 165 TFUE) – wykorzystanie uprawnień nadanych UE.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Zdrowie

3.1.1 EKES uznaje, że uprawianie sportu przyczynia się do ogólnej poprawy zdrowia fizycznego i psychicznego obywateli, a także pośrednio wpływa pozytywnie na ich produktywność w pracy oraz na jakość życia. Jest to więc bardzo ważny instrument przeciwdziałania siedzącemu trybowi życia.

3.1.2 Sport pomaga zapobiegać otyłości i wielu poważnym chorobom, zwłaszcza związanym z układem krążenia, a także zwalczać je. W tym kontekście uprawianie sportu przynosi dodatkowe korzyści gospodarcze, gdyż zmniejsza koszty ochrony zdrowia i wydatki na zabezpieczenia społeczne.

3.1.3 Sport ma także fundamentalne znaczenie dla integracji społecznej i dobrego samopoczucia osób starszych i to nie tylko jeśli chodzi o zwalczanie chorób, lecz również w odniesieniu do lepszej komunikacji międzypokoleniowej.

⁽³⁾ COM(2011) 12 wersja ostateczna, s. 10.

3.2 Walka z dopingiem

3.2.1 Walka z dopingiem ma bardzo duże znaczenie. Ochrona integralności fizycznej sportowców oraz uczciwej konkurencji wymaga skoordynowanych działań na wszystkich szczeblach, nie tylko wśród 27 państw członkowskich i ich organów, lecz także na szczeblu międzynarodowym. Ścisła współpraca i większa zgoda między stronami co do najlepszych sposobów działania zwiększa prawdopodobieństwo sukcesu.

3.2.2 Zwalczanie dopingu ma także szczególne znaczenie nie tylko w sporcie zawodowym, lecz także na poziomie sportu amatorskiego.

3.2.3 Niezbędne są zdecydowane i skoordynowane działania państw członkowskich na rzecz regulacji i kontroli wprowadzania do obiegu środków dopingujących, w związku z czym EKES popiera zamiar Komisji dotyczący propozycji przystąpienia do konwencji antydopingowej Rady Europy.

3.3 Kształcenie, szkolenie i kwalifikacje w sporcie

3.3.1 Aktywność fizyczna w szkołach jest pierwszym krokiem ku pielęgnowaniu wśród młodzieży wartości sportowych, które będą im towarzyszyć przez całe życie. EKES w pełni popiera działania na rzecz wdrażania dobrych praktyk sportowych w ramach systemu edukacji oraz poprawy niezbędnej infrastruktury.

3.3.2 EKES popiera stanowisko Komisji Europejskiej, zgodnie z którym należy uwzględnić znaczenie kwestii równoległych karier w edukacji i szkoleniu sportowców.

3.3.3 EKES popiera także inicjatywy podejmowane w ramach programu „Uczenie się przez całe życie”, który uważa za niezbędną strategię dla krzewienia pozytywnych wartości sportowych.

3.3.4 Odpowiednie kwalifikacje trenerów i uczniów w dziedzinie sportu to kolejny czynnik istotny dla zagwarantowania wartości sportowych. EKES zgadza się z Komisją co do uwzględnienia kwalifikacji sportowych w krajowych systemach kwalifikacji, aby mogły one zostać włączone do europejskich ram kwalifikacji (EQF).

3.3.5 Wolontariat w dziedzinie sportu, prowadzony przede wszystkim w lokalnych klubach sportowych, ma dużą wartość dla całego społeczeństwa. Niemniej jednak nienastawione na zysk wolontariackie organizacje sportowe często nie otrzymują należnego im uznania ze strony władz publicznych i stoją obecnie przed poważnymi wyzwaniami. EKES zwraca uwagę na niewystarczające uwzględnienie w komunikacie Komisji znaczenia wolontariatu w dziedzinie sportu. Wzywa więc Komisję do przedsięwzięcia niezbędnych środków w celu szerzej promocji kultury wolontariatu w dziedzinie sportu. W szczególności należy energiczniej wspierać na szczeblu europejskim kwalifikacje i szkolenie wolontariuszy, jak też nabywanie oraz uznawanie umiejętności i kompetencji. Ponadto Komisja powinna przyglądać się temu procesowi, aby uniknąć niepożądanych i szkodliwych skutków dla organizacji sportowych nienastawionych na zysk podczas opracowywania przepisów wspólnotowych.

3.4 Zwalczanie przemocy w sporcie

3.4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji na rzecz rozwijania i wdrażania działań edukacyjnych związanych z przemocą w sporcie, przeznaczonych zarówno dla kibiców, jak i dla policjantów.

3.4.2 Edukacja kibiców zaczyna się od najmłodszych lat, w szkolnej ławce. Wartości związane z uprawianiem sportu powinny być ważniejsze niż niezdrowe współzawodnictwo.

3.4.3 Przemoc w sporcie to poważny problem występujący w całej Europie. Przemoc ogólnie rzecz biorąc często wiąże się z rasizmem, ksenofobią, homofobią itp. Przyszłe działania powinny mieć na celu zwalczanie tych zjawisk, które są całkowicie sprzeczne z wartościami sportowymi.

3.4.4 Należy zapewnić stałe monitorowanie informacji i współpracę między organizacjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo kibiców, przede wszystkim jeżeli chodzi o zapobieganie wykroczeniom popełnionym przez wcześniej zidentyfikowane grupy ryzyka, głównie podczas międzynarodowych imprez sportowych.

3.5 Włączenie społeczne w sporcie i poprzez sport

3.5.1 Konieczne jest stworzenie niezbędnych warunków zapewniających wszystkim osobom, w tym niepełnosprawnym i starszym, dostęp do obiektów sportowych i możliwości uprawiania sportu. Dla osiągnięcia tego celu kluczowe znaczenie będzie miała pomoc publiczna.

3.5.2 Należałoby przeprowadzić badania w zakresie aktywności sportowej osób niepełnosprawnych, aby umożliwić im uprawianie wszystkich rodzajów sportu. EKES popiera inicjatywę Komisji w tym zakresie.

3.5.3 Przystąpienie UE i państw członkowskich do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych pociąga za sobą podjęcie niezbędnych działań w celu zapewnienia zgodności z konwencją. EKES wzywa Komisję do zbadania środków przyjętych przez państwa członkowskie w tej dziedzinie.

3.5.4 Należy zagwarantować równouprawnienie płci w sporcie, gdyż kobiety są niewystarczająco reprezentowane w wielu dyscyplinach sportowych. EKES wspiera inicjatywy mające na celu poszanowanie zasad równości płci i równości szans. W tym kontekście zgadza się z włączeniem kategorii „sport” do bazy danych dotyczących kobiet na stanowiskach kierowniczych.

3.5.5 Sport może być motorem integracji i dialogu międzykulturowego oraz propagować ducha obywatelstwa europejskiego. Należy podkreślić potencjał sportu w zakresie integracji grup mniej uprzywilejowanych i znajdujących się w trudnej sytuacji. EKES w pełni zgadza się z potrzebą wspierania programów na rzecz integracji społecznej poprzez sport. Organizacje pozarządowe odgrywają tu fundamentalną rolę, którą należy propagować.

3.5.6 Migracja sportowców coraz bardziej się nasila. Integracja tych osób i ich rodzin w państwach przyjmujących jest formą promocji wartości kultury i społeczeństwa tych państw. EKES popiera wysiłki państw członkowskich i Komisji w zakresie tworzenia zachęt legislacyjnych do przyjmowania tych obywateli, umożliwiania im osiedlania się i zapewniania niedyskryminacyjnego traktowania.

3.6 Gospodarczy wymiar sportu

3.6.1 EKES uznaje rosnące znaczenie gospodarcze sportu. Sektor ten stanowi ok. 2 % całkowitego PKB UE. Rynek sportu przyczynia się do zwiększenia możliwości zatrudnienia oraz wyższego wzrostu gospodarczego. Wiele organizacji przekształciło się w przedsiębiorstwa, lecz nadal sporo z nich to struktury typu non-profit. Konieczne jest nawiązanie lub rozwijanie stosunków między tymi dwoma rodzajami organizacji, aby zapewnić ich rentowność.

3.6.2 Sektor prywatny nabiera coraz większego znaczenia społecznego w rozwijaniu sportu, bezpośrednio poprzez konkretny wkład czy też poprzez sponsoring.

3.6.3 EKES uznaje i popiera utworzenie sportowego rachunku satelitarnego. Wiarygodne dane dotyczące sum generowanych przez sport są niezbędne do obrania bardziej odpowiedzialnych strategii. Szersza współpraca i więcej zebranych informacji umożliwia opracowanie bardziej racjonalnej polityki.

3.6.4 W omawianym komunikacie położono duży nacisk na kwestię wykorzystywania prawa własności, które przysługuje organizatorom w stosunku do imprez sportowych, oraz ich praw własności intelektualnej. EKES popiera to podejście. Sprzedaż praw do transmisji telewizyjnych oraz artykułów promocyjnych to znaczące źródło dochodów organizacji sportowych. W tym kontekście należy wzmacnić w przepisach UE prawa organizacji sportowych. Organizatorzy imprez sportowych powinni mieć prawo domagać się sprawiedliwej rekompensaty za wszelkie formy wykorzystania gospodarczej użyteczności ich imprez.

3.6.5 EKES zgadza się z analizą prawną Komisji dotyczącą potencjalnego naruszenia zasad konkurencji w związku z łączną sprzedażą praw. Jednakże słuszne jest uznanie spełnienia kryteriów dotyczących wyłączeń na mocy art. 101 ust. 3 TFUE. EKES przyznaje, że sprzedaż łączna przynosi niezaprzeczalne korzyści organizacjom sportowym i że powinny one prowadzić ją tak, aby nie podlegała stosowaniu art. 101 ust. 1 TFUE.

3.6.6 Handel sprzętem sportowym i odzieżą sportową oraz innymi powiązanymi produktami (a także ich produkcja) to biznes wart miliardy euro także w Europie. Poprzez reklamy i sponsoring sektor ten jest jednym z największych źródeł finansowania sportu. Wiele analiz przeprowadzonych na zlecenie organizacji europejskich wykazało szereg nieprawidłowości w zakresie warunków pracy w globalnym łańcuchu produkcji wyrobów sportowych, co może osłabiać wiarygodność etyczną całego ruchu sportowego. Sportowcy, uczestnicy ruchu sportowego i przedsiębiorstwa sponsorujące imprezy sportowe, a także współpracujący partnerzy powinni mieć

obowiązek monitorowania łańcucha produkcji i związanych z nim warunków pracy w sposób wiarygodny i przejrzysty (oraz opracować zalecenia etyczne oparte na międzynarodowych standardach pracy MOP).

3.6.7 EKES zauważa, że rynek zakładów i loterii kontrolowany przez państwo lub otrzymujący od niego licencje na działanie ma duże znaczenie dla trwałego finansowania działalności sportowej. Wpływy fiskalne są znaczące i pośrednio służą zapewnieniu stabilności finansowej różnym wymiarom sportu. Podobnie operatorzy zakładów sportowych on-line powinni za pomocą umów dawać organizatorom imprez sportowych możliwość kontrolowania rodzajów proponowanych zakładów i uzyskiwania wynagrodzenia za wykorzystanie tych imprez jako podstaw zakładów sportowych on-line.

3.6.8 Stworzenie europejskiej loterii sportowej mogłoby zwiększyć atrakcyjność tego segmentu rynku i umożliwić pozyskanie środków na finansowanie rozwoju regionalnych struktur sportowych oraz szkoleń i edukacji w zakresie sportu.

3.6.9 EKES uznaje nieodłączne trudności związane z regulacją tego rynku i przypomina jednak Komisji, że na mocy zasad rynku wewnętrznego i prawa konkurencji możliwe jest legalne wspieranie działań na rzecz przejrzystości w tym sektorze.

3.6.10 Korupcja i grupy mafijne są częścią rynku zakładów nielegalnych. Grupy te usiłują, niekiedy z powodzeniem, manipulować wynikami, co przynosi negatywne skutki dla uczciwej konkurencji sportowej, prowadzi do korupcji różnych podmiotów i uczestników oraz wypacza wartości sportowe. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do harmonizacji przepisów na rzecz walki z tymi nielegalnymi praktykami.

3.6.11 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę polegającą na nadzorze stosowania prawodawstwa dotyczącego pomocy państwa w sektorze sportu, aby zagwarantować pełne poszanowanie przepisów europejskich.

3.6.12 EKES w pełni popiera rozważenie możliwości skorzystania ze wsparcia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w celu ulepszenia infrastruktury sportowej, zważywszy że jest ono potrzebne organizacjom wolontariackim i służy wzmocnieniu rozwoju regionów i obszarów wiejskich w państwach członkowskich.

3.7 Organizacja działalności sportowej

3.7.1 Należy objaśnić, jakie przepisy europejskie mają zastosowanie do sektora sportu. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji na rzecz zapewnienia pomocy i wytycznych, na zasadzie jednostkowych przypadków, w zakresie właściwego stosowania pojęcia „szczególnego charakteru sportu”.

3.7.2 EKES w pełni podziela rosnące zaniepokojenie działalnością w wymiarze prawnym agentów sportowych. Kwestią priorytetową jest zrozumienie i zbadanie wpływu tego rodzaju działalności na organizacje sportowe i szkoleniowe oraz zapewnienie lepszej ochrony zawodników.

3.7.3 EKES popiera organizację konferencji w sprawie okresowej analizy europejskiego wymiaru sportu i jego wpływu oraz pragnie w niej aktywnie uczestniczyć.

3.7.4 EKES zgadza się z propozycją Komisji i sądzi, że kluczowe znaczenie ma wprowadzenie w praktyce stałego dialogu partnerów społecznych i organizacji sportowych oraz zachęcanie do jego prowadzenia, aby zbadać i omówić kwestie związane ze sportem, takie jak edukacja i szkolenia, ochrona nieletnich, zdrowie i bezpieczeństwo, zatrudnienie, warunki pracy i stabilność kontraktów.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”

COM(2011) 244 wersja ostateczna

(2012/C 24/24)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 3 maja 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”

COM(2011) 244 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 października 2011 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 120 do 5 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 Niniejsza opinia jest już czwartą opinią na temat różnorodności biologicznej, którą Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny sporządził w okresie zaledwie czterech lat. Ponownie wyraża on w niej zadowolenie z faktu, iż Komisja wyraźnie stwierdza w swym komunikacie, że trzeba wzmocnić wysiłki, aby osiągnąć cele wytyczone przez Radę Europejską.

1.2 EKES krytycznie ocenia brak rzeczywistej analizy ze strony Komisji, przez co postulaty zgłaszane od lat i stale popierane przez EKES – np. 160 działań w ramach planu działań na rzecz różnorodności biologicznej z 2006 r. – nadal albo nie zostały spełnione w ogóle, albo jedynie w niewystarczającym zakresie. Analiza przyczyn braku realizacji czy też niepowodzenia obszernej listy działań przewidzianych w 2006 r. w planie działań na rzecz różnorodności biologicznej jest tym bardziej istotna, że tylko na jej podstawie można ostatecznie opracować nowe działania i strategię, które prowadziłyby konsekwentnie do celu i miały szanse powodzenia.

1.3 Zaprezentowana strategia nie zawiera w istocie niczego nowego. Przedkładanie nowej strategii z postulatami znanymi od lat niczego nie da. Nie brakuje nam bowiem ustaw, dyrektyw, programów, modelowych projektów, deklaracji politycznych ani też instrukcji, tylko realizacji i konsekwencji w działaniu na wszystkich szczeblach.

1.4 W polityce brakowało dotąd determinacji albo woli, by podjąć kroki dawno uznane za niezbędne, choć w komunikacie po raz kolejny stwierdzono, że zdecydowana strategia na rzecz różnorodności biologicznej byłaby korzystna zarówno dla społeczeństwa, jak i dla gospodarki. Państwa członkowskie nie wdrożyły w pełni nawet zasadniczych dyrektyw w zakresie ochrony przyrody – mimo że od ich wejścia w życie minęły już 32 lata bądź 19 lat.

1.5 EKES jak najbardziej dostrzega pewne sukcesy w dziedzinie zachowania różnorodności biologicznej. Nie

można jednak nie zauważyć, że w sumie różnorodność biologiczna gwałtownie się zmniejsza i dlatego zadaniem UE jest opracowanie strategii nastawionej przede wszystkim na skuteczną realizację.

1.6 Niestety nadal nie wiadomo, w jaki sposób można przezwyciężyć dotychczasową bierność w kręgach polityków. Przedłożona strategia na rzecz różnorodności biologicznej nie stanowi faktycznie żadnego postępu. Tocząca się w Radzie Ministrów debata na temat tego komunikatu pokazuje, że wciąż daleko jeszcze do włączenia polityki na rzecz różnorodności biologicznej w inne dziedziny polityki.

1.7 Dlatego niezwykle ważne jest, by w ramach nadchodzących reform (np. w zakresie polityki rybołówstwa, rolnictwa, transportu, energetyki i spójności) zadbano o ściśle powiązanie ze strategią na rzecz różnorodności biologicznej. Tymczasem właśnie w tym zakresie EKES dostrzega spore braki. Chodzi także o przedstawione plany dotyczące perspektywy finansowej na okres 2014–2020, które zdaniem EKES-u nie nadają się do tego, by zapewnić w niezbędnym zakresie potrzebne środki finansowe. Komisja musi poważniej potraktować swoją własną strategię!

1.8 W tym aspekcie podczas prac nad niniejszą opinią porównania z obecnym kryzysem zadłużenia i waluty euro nasuwały się same. Gdy państwa członkowskie UE lekceważą ustalone przez siebie zasady i kryteria – czy w dziedzinie ochrony środowiska, czy zawarte w traktacie z Maastricht kryteria na rzecz stabilizacji dotyczące wspólnej waluty – to nie należy się później dziwić, że: po pierwsze, dany obszar polityki zaczyna szwankować; po drugie: obywatele tracą zaufanie do polityki.

1.9 Niewątpliwie potrzeba więcej informacji i wiedzy na temat różnorodności biologicznej, jej złożonych interakcji z rozwojem i zatrudnieniem. Należy także wskazywać i wspierać przykłady odniesionych sukcesów.

1.10 Wzywa się Komisję, by przedłożyła wreszcie listę dotacji mających szkodliwe skutki dla środowiska, zapowiedzianą już w 2006 r.

2. Główne elementy i kontekst dokumentu Komisji

2.1 W 2001 r. Rada Europejska przyjęła w Göteborgu unijną strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju, w której wytyczono jednoznaczny cel także w dziedzinie polityki na rzecz różnorodności biologicznej. Cel ten zakładał ochronę i przywrócenie pierwotnego stanu siedlisk i systemów naturalnych oraz zatrzymanie procesu utraty bioróżnorodności do roku 2010 ⁽¹⁾.

2.2 Tymczasem w marcu 2010 r. szefowie państw i rządów UE musieli stwierdzić, że tego celu nie osiągnęli. Poparli zatem nowy cel, który Komisja przedstawiła w komunikacie „Warianty wizji i celu UE w zakresie różnorodności biologicznej na okres po 2010 r.” ⁽²⁾. Sięga on roku 2020 i zakłada „powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemu w UE do 2020 r. oraz przywrócenie ich w możliwie największym stopniu, a także zwiększenie wkładu UE w zapobieganie utracie różnorodności biologicznej na świecie”.

2.3 Rada zwróciła się do Komisji o przygotowanie projektu nowej strategii w tej dziedzinie. W odpowiedzi Komisja przedłożyła wspomniany komunikat.

2.4 Komisja podkreśla w nim konieczność niezwłocznego podjęcia działań, powołując się na znane od dawna fakty:

- Stwierdzono, że „utrata różnorodności biologicznej, obok zmiany klimatu, jest najpoważniejszym zagrożeniem środowiskowym na świecie”, przy czym „obie kwestie są ze sobą nierozdzielnie związane”.
- Obecnie gatunki wymierają w niespotykanym tempie – od 100 do 1 000 razy szybciej niż w warunkach naturalnych.
- W UE tylko 17 % siedlisk i gatunków oraz 11 % kluczowych ekosystemów chronionych na mocy prawodawstwa UE utrzymanych jest we właściwym stanie ochrony ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.
- Nieliczne pozytywne efekty działań podejmowanych po 2001 r. „zostały zniwelowane przez stałe i nasilające się procesy wywierające wpływ na różnorodność biologiczną w Europie, takie jak: zmiana sposobu użytkowania gruntów, nadmierna eksploatacja różnorodności biologicznej i jej składników, rozprzestrzenianie się inwazyjnych gatunków obcych, zanieczyszczanie środowiska i zmiany klimatu, które pozostały na tym samym poziomie lub wykazują tendencję wzrostową”.

- Fakt, że wartość gospodarcza różnorodności biologicznej nie znajduje odzwierciedlenia w procesie decyzyjnym, również powoduje ogromne straty w zakresie różnorodności biologicznej.

2.5 Gospodarczym aspektem utraty różnorodności biologicznej poświęcono w komunikacie więcej uwagi niż we wcześniejszych dokumentach UE, o czym świadczy m.in. coraz częstsze stosowanie pojęcia „funkcje ekosystemu”. Ponownie odniesiono się do analizy TEEB ⁽⁵⁾ i przytoczono przykład, że wartość gospodarczą samego tylko zapyłania przez owady w UE szacuje się na 15 mld EUR rocznie. Na tej podstawie stwierdzono, że „postępujący spadek liczby pszczół i innych owadów zapyłających może mieć poważne konsekwencje dla europejskich rolników”.

2.6 W części 3 komunikatu przedstawiono ramy działania na kolejną dekadę, które obejmują 6 odrębnych celów:

- cel 1: pełne wdrożenie dyrektywy ptasiej i siedliskowej;
- cel 2: utrzymanie i odbudowa ekosystemów i ich funkcji;
- cel 3: zwiększenie wkładu rolnictwa i leśnictwa w utrzymanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej;
- cel 4: zapewnienie zrównoważonego wykorzystania zasobów rybnych;
- cel 5: zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych;
- cel 6: pomoc na rzecz zapobiegania utracie światowej różnorodności biologicznej.

2.7 Każdy cel obejmuje pakiet działań ukierunkowanych na rozwiązanie konkretnych problemów, których dotyczy. W sumie przedstawiono 37 działań.

2.8 W komunikacie wielokrotnie zwraca się uwagę na potrzebę lepszego zintegrowania polityki na rzecz różnorodności biologicznej z innymi obszarami polityki UE (jak np. z polityką rolną czy rybołówstwem).

2.9 Zwłaszcza dwa zadania wymagają dofinansowania – dokończenie tworzenia sieci „Natura 2000” oraz realizacja przyjętych zobowiązań na szczeblu globalnym ⁽⁶⁾.

2.10 Poza tym zaznaczono, że „reforma szkodliwych dotacji (...) również korzystnie wpłynie na różnorodność biologiczną”.

⁽¹⁾ COM(2001) 264 wersja ostateczna z 15.4.2001, s. 14.

⁽²⁾ COM(2010) 4 wersja ostateczna.

⁽³⁾ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>.

⁽⁴⁾ Nie podano żadnych informacji na temat siedlisk i gatunków, które nie są chronione prawnie, choć i one oczywiście mają znaczenie dla różnorodności biologicznej.

⁽⁵⁾ „The Economics of Ecosystems and Biodiversity” (TEEB), zob. <http://teebweb.org>.

⁽⁶⁾ Zob. Dziesiąta Konferencja Stron (ang. *Conference of the Parties – CoP10*), która odbyła się w Nagoi w 2010 r.

3. Uwagi ogólne

3.1 W ciągu ostatnich lat EKES zabierał już głos w sprawach związanych z polityką na rzecz różnorodności biologicznej – w lutym 2007 r., w lipcu 2009 r. oraz we wrześniu 2010 r.

3.2 EKES stwierdza, że obszary, cele i działania wymienione w obecnym projekcie strategii już w 2006 r. były integralną częścią ówczesnego planu działań.

3.3 Zaprezentowana strategia nie zawiera w istocie niczego nowego, ponownie wskazuje jednak, które działania są absolutnie nieodzowne, najpilniejsze i najbardziej obiecujące. Dokument ten powstał w znacznej mierze poprzez „skopiowanie i wklejenie” dobrze znanych już faktów, postulatów i działań. Ponieważ wszystko to już od dawna wiadomo, nie ma sensu dłużej zastanawiać się, co robić – trzeba raczej zastanowić się, dlaczego dotąd tego nie zrobiono i jak należy działać, aby osiągnąć te cele. Jednak na to zasadnicze pytanie nie udzielono dotąd w strategii żadnej odpowiedzi!

3.4 Przez to dokument Komisji nie spełnia oczekiwań. Dlatego też EKES domaga się bardziej zdecydowanego nastawienia na skuteczne wdrożenie strategii na rzecz różnorodności biologicznej na okres do roku 2020.

3.5 EKES pragnie jeszcze raz przekazać Radzie i Komisji swoje wnioski z 2007 r.

— Zachowanie różnorodności biologicznej jest ważnym i kluczowym zadaniem, którego realizacja jest naszym obowiązkiem nie tylko z etyczno-moralnego punktu widzenia. Istnieją także czynniki ekonomiczne, które sprawiają, że szybkie i skuteczne działanie staje się koniecznością.

— Zanikanie gatunków w Europie jest wynikiem milionów pojedynczych decyzji podjętych w ostatnich dziesięcioleciach i w absolutnej większości zgodnych z obowiązującym prawem.

— Różnorodność biologiczna w dalszym ciągu się zmniejsza. Brakuje jak dotąd woli politycznej, by faktycznie wprowadzić w życie działania, których podjęcie już od dawna uznaje się za konieczne.

— Komisja za przyczyny tego stanu rzeczy prawidłowo uznaje „błędy w zarządzaniu i nieuznawanie w ramach tradycyjnej ekonomii wartości gospodarczej naturalnego kapitału i usług ekosystemowych”.

— Do obecnego zaostrzenia się sytuacji doprowadziły właśnie te kwestie oraz fakt, że etyczno-moralne argumenty na rzecz zachowania różnorodności biologicznej w procesach planowania i dyskusjach politycznych zawsze traktowane były drugoplanowo.

— EKES z zadowoleniem przyjął przedłożony w 2006 r. plan działań i uznał przedstawione w nim 160 (sic!) działań za sensowne. Jednak większość z nich nie była już wówczas żadną nowością, mówiło się o nich bowiem od lat. EKES ubolewa nad tym, że problem braku strategicznego odniesienia do postawionego w opinii rozpoznawczej Komitetu

z 18 maja 2006 r.⁽⁷⁾ pytania, dlaczego pomiędzy potrzebami, zapowiedziami i rzeczywistymi działaniami w zakresie zachowania różnorodności biologicznej istnieją tak rażące rozbieżności, został niemal całkowicie pominięty w komunikacie Komisji i planie działań.

— EKES popiera koncepcję globalnej odpowiedzialności UE.

3.6 Te zasadnicze wnioski z opinii, którą Komitet zatwierdził na sesji plenarnej w 2007 r., nic obecnie nie straciły na aktualności. EKES głęboko ubolewa, że w ciągu minionych lat nie nastąpił żaden faktyczny przełom.

3.7 W najnowszym komunikacie Komisji także nie ma analizy przyczyn braku realizacji czy też fiaska obszernej listy działań przewidzianych w 2006 r. w planie działań na rzecz różnorodności biologicznej. Tak szczegółowa analiza jest tym bardziej istotna, że tylko na jej podstawie można ostatecznie opracować nowe działania i strategie, które prowadziłyby konsekwentnie do celu i miały szanse powodzenia. Natomiast przedkładanie nowej strategii z postulatami znanymi od lat niczego nie da.

3.8 Choć Komisja od lat próbuje w większym stopniu przytaczać także ekonomiczne argumenty za dbałością o różnorodność biologiczną, na razie postępy są nikłe. EKES, uznając niegdyś politykę na rzecz różnorodności biologicznej za „zagadnienie ekonomiczne”, dodał, że w związku z tym „także ministrowie gospodarki i finansów powinni się nim zainteresować”⁽⁸⁾. Dlatego próbę obciążenia gospodarki skutkami zaniechań w tej dziedzinie przyjmuje po części z zadowoleniem. Dotąd nie doszło jednak do zintegrowania polityki na rzecz różnorodności biologicznej z unijną polityką gospodarczą i finansową. Nowa strategia musi wskazać możliwości rozwiązania tego problemu.

3.9 Z drugiej strony EKES pragnie zwrócić uwagę na potencjalne niebezpieczeństwo związane z postępującą ekonomizacją ochrony różnorodności biologicznej. Chodzi zwłaszcza o to, że w przyszłości działania w tym zakresie mogą się skupiać głównie na tych obszarach, które krótkoterminowo będą opłacalne lub będą sprawiać takie wrażenie. Komisja powinna więc zastanowić się, jak potraktować te gatunki i siedliska, których wartości ekonomicznej nie sposób bezpośrednio wyliczyć. Problemатyczne byłoby np. oszacowanie co do centa wartości dużych ssaków, jak wilka, niedźwiedzia czy łosia, to samo zresztą dotyczy żaby trawnej, pasikonika, bociana i tysiąca innych gatunków. Jednocześnie w debacie politycznej całkowicie pominięto gatunki, których ekonomicznego „wkładu” nie sposób przecenić – gdzie są programy na rzecz ochrony bakterii, grzybów czy dżdżownic, czyli reducentów, bez których w ogóle nie dokonywałby się rozkład substancji organicznych?

3.10 W strategii zdecydowanie skoncentrowano się na polityce w zakresie rolnictwa, leśnictwa oraz rybołówstwa. Z jednej strony jest to uzasadnione, ponieważ, po pierwsze, dziedziny te wpływają na różnorodność biologiczną, a po drugie, dotyczą znacznych obszarów i mogą być kształtowane przez UE. Z drugiej strony zbyt mało miejsca poświęcono innym „winowajcom” utraty różnorodności biologicznej, takim jak transport czy urbanizacja.

⁽⁷⁾ Dz. U. C 195 z 18.8.2006, s. 96.

⁽⁸⁾ Dz. U. C 48 z 15.02.11, s. 150, pkt 1.6.

3.11 Komisja niewątpliwie ma rację, stwierdzając w projekcie strategii, że „reforma szkodliwych dotacji (...) również korzystnie wpłynie na różnorodność biologiczną”. Tylko że tę obietnicę złożono już w 2006 r. i do tej pory jej nie spełniono. Stąd postulat: niech Komisja wreszcie przedstawi listę subwencji szkodzących środowisku!

3.12 EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Komisji, że wszystkie wydatki będą obecnie sprawdzane pod kątem ochrony różnorodności biologicznej i że dzięki inicjatywie „zerowych strat różnorodności biologicznej netto” nie dopuści się do żadnych dalszych ubytków w tym zakresie.

4. Uwagi do poszczególnych celów

4.1 Po analizie sześciu wymienionych celów i kilku działań EKES pragnie uściślić, dlaczego z merytorycznego punktu widzenia uważa przedłożoną strategię na rzecz różnorodności biologicznej za mało ambitną. Komisja, ustalając działania, wykazuje sporą powściągliwość, co wynika zapewne ze względów politycznych. Niezwykle żmudne negocjacje w Radzie ds. Środowiska przy ustalaniu poszczególnych działań dowodzą, że cel różnorodności biologicznej w dalszym ciągu nie został włączony w inne obszary polityki.

4.2 Cel 1

4.2.1 Dyrektywa ptasia z 1979 r. oraz dyrektywa siedliskowa z 1992 r. są podstawowymi dyrektywami, jeśli chodzi o ochronę środowiska w Europie – bez ich pełnego wdrożenia nie ma szans na ochronę przyrody. Jednak fakt, że **cel 1** nowej strategii na rzecz różnorodności biologicznej brzmi: „**pełne wdrożenie dyrektywy ptasiej i siedliskowej**”, wysłała państwom członkowskim fatalny sygnał. Zdaniem EKES-u największym problemem w polityce na rzecz różnorodności biologicznej jest właśnie to, że dyrektyw tych jeszcze w pełni nie wdrożono mimo upływu 32 czy 19 lat. To jasno dowodzi, że w zakresie zachowania różnorodności biologicznej brakuje przede wszystkim woli politycznej, a nie podstaw prawnych czy strategii. To także apel do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, gdyż nawet najlepsze strategie nie zastąpią braku chęci polityków do działania.

4.2.2 Rozczarowanie EKES-u, jeśli chodzi o powolne tempo wdrażania tych dyrektyw, jest tym większe, że pośrednio lub bezpośrednio wiązałyby się one z powodzeniem większości praktycznych działań. Raz po raz w kręgach politycznych pojawia się bowiem pytanie, czy owe dyrektywy i ich cele są jeszcze w ogóle „zgodne z duchem czasu”. EKES odpowiada na to pytanie jednoznacznie i dobitnie – tak! Bez szybkiego i pełnego wdrożenia istniejących dyrektyw nie widzi on szans na osiągnięcie nowych celów.

4.2.3 W tym aspekcie podczas prac nad niniejszą opinią porównania z obecnym kryzysem zadłużenia i waluty euro nasuwały się same. Gdy państwa członkowskie UE lekceważyły ustalone przez siebie zasady i kryteria – czy w dziedzinie ochrony środowiska, czy zawarte w traktacie z Maastricht kryteria na rzecz stabilizacji dotyczące wspólnej waluty – to nie należy się później dziwić, że – po pierwsze: dany obszar polityki zaczyna szwankować i po drugie: obywatele tracą zaufanie do polityki.

4.2.4 Wśród działań służących realizacji tego celu jako priorytetowe wymieniono: „Zapewnienie odpowiedniego finansowania sieci »Natura 2000«”. EKES też się z tym zgadza, tylko z przedłożonego projektu perspektyw finansowych na lata 2014–2020 nie wynika, że w nowym okresie finansowania cokolwiek w tym zakresie zmieni się znacząco na lepsze. Pozytywnym impulsem byłoby wprowadzenie premii za gospodarowanie obszarem należącym do sieci Natura 2000 – np. prowadzenie tam działalności rolniczej – niestety w reformie WPR nie przewidziano takiej możliwości.

4.2.5 W UE tylko 17 % siedlisk i gatunków oraz 11 % kluczowych ekosystemów chronionych na mocy prawodawstwa UE utrzymanych jest we właściwym stanie ochrony. EKES zwraca się do Komisji o wyjaśnienie, czy cel wytyczony na rok 2020 – „zwiększenie o 100 % liczby ocen siedlisk oraz o 50 % liczby ocen gatunków przeprowadzonych na mocy dyrektywy siedliskowej wykazujących poprawę stanu ochrony” – okaże się wystarczający, by faktycznie zatrzymać utratę różnorodności biologicznej. Komitet to sformułowanie interpretuje tak, że Komisja będzie zadowolona, jeśli w 2020 r. 34 % chronionych prawnie siedlisk i gatunków będzie utrzymanych we właściwym stanie (a w związku z tym 2/3 może być w niewłaściwym stanie ...).

4.3 Cel 2

4.3.1 W przypadku **celu 2** – „**utrzymanie i odbudowa ekosystemów i ich funkcji**” – mamy do czynienia z obietnicą, którą szefowie państw i rządów złożyli już w 2001 r. Do 2020 r. sytuacja ma się poprawić m.in. poprzez ustanowienie zielonej infrastruktury i odbudowę co najmniej 15 % zdegradowanych ekosystemów⁽⁹⁾.

4.3.2 EKES podkreśla, że w ostatnich dekadach antagonizmy związane z użytkowaniem gruntów znacznie się zaostrzyły i to we wszystkich dziedzinach (np. w rolnictwie i leśnictwie, pozyskiwaniu energii, w transporcie i rozwoju zabudowy). Odbudowa zdegradowanych systemów w obecnych warunkach dodatkowo te antagonizmy wzmocni, ponieważ z punktu widzenia użytkowników gruntów ochrona środowiska jest dodatkowym konkurentem. EKES apeluje więc o to, by w zapowiedzianej na 2012 r. strategii realizacji przedstawić propozycje, jak te konflikty rozwiązać.

4.4 Cel 3

4.4.1 Podobnie **cel 3** – „**zwiększenie wkładu rolnictwa i leśnictwa w utrzymanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej**” – to od lat dyskutowana i nierozwiązana kwestia. EKES wielokrotnie zwracał uwagę, że w środowisku rolników i leśników istnieje duża wrażliwość na potrzeby ochrony przyrody i biotopów. Wiele przykładowych projektów dowodzi, że dzięki partnerskiej współpracy można osiągać pozytywne wyniki.

4.4.2 Rolnicy są gotowi podjąć wyzwanie i odgrywać wobec społeczeństwa rolę „wielofunkcyjną”, a nie tylko czysto produkcyjną. Jednak stają przy tym w obliczu zadań, które wiążą się dla nich przede wszystkim z kosztami, natomiast nie przynoszą zysku, ponieważ ceny producenta nie uwzględniają tego dodatkowego oczekiwanego wkładu rolnictwa.

⁽⁹⁾ Cel ten pokrywa się z odpowiednim celem Konwencji o różnorodności biologicznej.

4.4.3 Dlatego, aby ten dylemat rozwiązać, trzeba odpowiednio dostosować wspólną politykę rolną. Komitet odsyła do swoich wcześniejszych opinii na ten temat i będzie nadal z uwagą śledził planowaną reformę WPR także w tym zakresie.

4.4.4 Należy również zbadać możliwości finansowania ze środków innych niż budżet UE przeznaczony na rolnictwo, tak by zapewnić niezbędny efekt stymulujący.

4.5 Cel 4

4.5.1 **Cel 4 – „zapewnienie zrównoważonego wykorzystania zasobów rybnych”** – wprost podejmuje unijną politykę rybołówstwa. Interesy sektora rybołówstwa oraz cele ochrony różnorodności biologicznej wciąż się ze sobą ścierają. Nie dziwi więc, że cele dotyczące rybołówstwa (np. działanie 13: poprawa zarządzania poławianymi stadami) sformułowano bardzo ogólnie i bez jakichkolwiek ilościowych wytycznych w zakresie ochrony przyrody. EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie, że zasoby rybne będą utrzymywane lub odbudowywane do poziomów umożliwiających osiągnięcie maksymalnego podtrzymywalnego połowu już od 2015 r. – a nie dopiero od 2020 r. Trzeba jednak stwierdzić, że cel ten wychodzi naprzeciw raczej sektorowi rybołówstwa niż ochronie środowiska. Jednak konsultacje w Radzie pokazały, że nawet tak mało wiążące sformułowania napotykają ogromny opór. Dla EKES-u jest to znak, że polityka na rzecz różnorodności biologicznej w dalszym ciągu musi ustępować miejsca tym metodom

produkcji, które nie są zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Komitet nadal będzie uważnie śledził negocjacje dotyczące reformy polityki rybołówstwa.

4.6 Cele 5 i 6

4.6.1 EKES w jednej z opinii⁽¹⁰⁾ zajął już stanowisko odnośnie do **celu 5 – „zwalczania inwazyjnych gatunków obcych”** – który nie jest nowym zagadnieniem, a mimo to nadal wymaga rozwiązania, podobnie jak i **cel 6 – „pomoc na rzecz zapobiegania utracie światowej różnorodności biologicznej”**. Jeśli chodzi o cel 6, Komitet stwierdza, że wielu zapowiedzi i obietnic dotyczących ochrony światowej różnorodności biologicznej nie spełniono. Najwyraźniej projekt „Park narodowy Yasuni” w Ekwadorze jest jednym z przykładów, gdzie fundusze do wspólnoty międzynarodowej miały sprawić, by odstąpiono od wydobywania ropy naftowej na tym terenie. Jednak, jako że nie przekazano tyle, ile obiecano, okazało się, że ropa będzie wydobywana – kosztem lasów tropikalnych.

4.6.2 EKES zwraca się do Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego o sprecyzowanie, jakie środki zostaną udostępnione w nowym okresie finansowania 2014–2020 na politykę na rzecz światowej różnorodności biologicznej, gdyż nie sposób to wywnioskować z dotychczasowych dokumentów. Dotąd UE i państwa członkowskie przeznaczały niecałe 0,004 % swego potencjału gospodarczego na rozwijanie i utrzymanie światowej różnorodności biologicznej. W ten sposób nie rozwiąże się problemów, które teraz raczej jeszcze się zwiększą na skutek globalnej rywalizacji o grunty.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Dz. U. C 306 z 16.12.09 r., s. 42.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 302/2009 dotyczące wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym

COM(2011) 330 wersja ostateczna – 2011/0144 (COD)

(2012/C 24/25)

Sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Rada Unii Europejskiej, w dniu 24 czerwca 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 18 lipca 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 302/2009 dotyczące wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym

COM(2011) 330 wersja ostateczna – 2011/0144 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 129 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet popiera propozycje Komisji i odnotowuje wysiłki ze strony państw członkowskich i rybaków zmierzające do realizacji wymagającego planu Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Tuńczyka Atlantycznego (ICCAT) dotyczącego odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego. Plan ten zaczął już przynosić rezultaty, lecz jego stosowanie ma istotne następstwa społeczno-gospodarcze, które należałoby uwzględnić.

1.2 Aby odbudowa zasobów była zauważalna i w celu przyjęcia najlepszych możliwych środków zarządzania nimi w przyszłości, Komitet wzywa państwa członkowskie i Komisję do dalszego promowania stosowanych badań naukowych.

2. Wprowadzenie

2.1 Przedłożony przez Komisję wniosek zmienia rozporządzenie (WE) nr 302/2009 dotyczące wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym.

2.2 Przyjęte 6 kwietnia 2009 r. rozporządzenie (WE) nr 302/2009 bazuje na zaleceniu ICCAT 08-05 przedstawionym na szesnastym posiedzeniu nadzwyczajnym, które odbyło się w listopadzie 2008 r., i uchyla rozporządzenie Rady (WE) nr 1559/2007 z 17 grudnia 2007 r., w którym po raz pierwszy przedstawiono wieloletni plan odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym.

2.3 Na dorocznym posiedzeniu w 2010 r. ICCAT przyjęła zalecenie zmieniające wieloletni plan w celu odbudowania zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym.

2.4 Zalecenie z 2010 r. przewiduje dalsze obniżenie całkowitego dopuszczalnego połowu (TAC) oraz zaostrzenie środków ograniczania zdolności połowowej i środków kontroli, w szczególności odnośnie do operacji transferu i umieszczania w sadzach.

2.5 Celem tych działań jest zagwarantowanie skuteczności planu i osiągnięcie do 2022 r. biomasy odpowiadającej maksymalnemu zrównoważonemu odłowowi (Bmsy) z co najmniej 60 % prawdopodobieństwem.

2.6 Zalecenia ICCAT są wiążące dla umawiających się stron (CPC), jeśli nie wniosły wobec nich sprzeciwu. Jako umawiająca się strona tej organizacji od 1997 r. Unia Europejska ma obowiązek stosować przyjęte zalecenie, w stosunku do którego nie zgłosiła zastrzeżeń.

2.7 Stąd też celem wniosku jest transpozycja zalecenia ICCAT do porządku prawnego Unii.

3. Zmiany

3.1 Po pierwsze, zmieniono cel planu odbudowy – obecnie jest nim osiągnięcie Bmsy z prawdopodobieństwem przekraczającym 60 % (zamiast 50 %).

3.2 Wprowadzono pewne zmiany w definicjach: w szczególności poszerzono definicję „statku pomocniczego rybołówstwa” oraz „działań związanych z transferem”, doprecyzowano pojęcie „hodowli” i wprowadzono pojęcie „odpowiedzialnego państwa członkowskiego”.

3.3 W rozdziale II „Uprawnienia do połowów” zobowiązano państwa członkowskie do przysyłania Komisji, nie później niż dnia 15 września każdego roku, wstępnego rocznego planu połowowego na następny rok.

3.4 Jeśli chodzi o omawiane w rozdziale III środki dotyczące zdolności, we wniosku dotyczącym rozporządzenia zaproponowano kalendarz dostosowań zdolności każdego państwa członkowskiego między 2010 a 2013 r. tak, by w ostatnim roku wszystkie państwa całkowicie zniósły różnicę między zdolnością połowową a zdolnością połowową proporcjonalną do kwoty – zarówno dla statków rybackich, jak i dla tonarów.

3.5 W rozdziale IV „Środki techniczne” zwiększono o miesiąc zakaz połowów tuńczyka błękitnopłetwego okrężnicami – od 15 czerwca do 15 maja kolejnego roku.

3.6 Rozdział V zawiera zmiany dotyczące środków kontrolnych:

3.6.1 Komisja nie dopuszcza dodania z mocą wsteczną statku rybackiego ani statku łowczego do wykazów, które każde państwo członkowskie powinno przedkładać Komisji 45 dni przed rozpoczęciem okresu połowu.

3.6.2 W celu rygorystycznej kontroli połowów tuńczyka błękitnopłetwego zobowiązano kapitanów wspólnotowych statków łowczych do wprowadzania do dziennika połowowego nie tylko informacji wymaganych w ramach wspólnotowego systemu kontroli przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, lecz także informacji wymienionych w załączniku II do wniosku dotyczącego rozporządzenia.

3.6.3 Zakazuje się całkowicie wspólnych operacji połowowych z innym CPC.

3.6.4 Zastąpiono cały artykuł rozporządzenia nr 302/2009 dotyczący „operacji transferu” i zaproponowano skuteczniejszy i jaśniejszy system kontroli tychże operacji.

3.6.5 Zastąpiono również całkowicie artykuł dotyczący „umieszczania w sadzach”.

3.6.6 Artykuł dotyczący „systemu monitorowania statków” (VMS) został poszerzony o obowiązek przekazywania do ICCAT danych VMS przez statki rybackie wymienione w prowadzonym przez ICCAT rejestrze statków łowczych tuńczyka błękitnopłetwego. Proces ten powinien zacząć się najpóźniej 15 dni przed rozpoczęciem okresu połowu i trwać co najmniej 15 dni po zakończeniu okresu połowu. Nie należy przerywać przekazywania danych także wtedy, gdy statki przebywają w porcie.

3.6.7 Wprowadzono zmianę dotyczącą „rejestrowania i zgłaszania działań dotyczących tonarów”: oprócz informacji

o połowach w tonarach po zakończeniu każdej operacji połowowej należy odnotować także szacunkowe ilości pozostałe w danym tonarze.

3.6.8 Poszerzono również „system wspólnej międzynarodowej kontroli ICCAT”: jeśli w dowolnym czasie więcej niż 15 statków rybackich danego państwa członkowskiego dokonuje połowów tuńczyka błękitnopłetwego na obszarze objętym konwencją ICCAT, wówczas państwo to powinno albo dysponować statkiem inspekcyjnym na obszarze objętym konwencją, albo współpracować z innym państwem członkowskim lub CPC w celu wspólnej eksploatacji statku inspekcyjnego.

3.6.9 Odnośnie do artykułu 30 dotyczącego „programu obserwatorów krajowych”, zwiększono liczbę obserwatorów, tak aby pokryć:

— 100 % aktywnych sejnery o długości do 24 m łącznie w 2011 r.;

— 100 % aktywnych sejnery o długości do 20 m łącznie w 2012 r.;

— 100 % holowników.

3.6.10 W art. dotyczącym „programu obserwatorów regionalnych ICCAT” ustęp 1 otrzymał nowe brzmienie, na mocy którego każde państwo członkowskie zapewnia obecność regionalnego obserwatora ICCAT na:

— wszystkich sejnerych o długości większej niż 24 m podczas okresu połowu 2011;

— wszystkich sejnerych o długości większej niż 20 m podczas okresu połowu 2012;

— wszystkich sejnerych niezależnie od ich długości począwszy od okresu połowu 2013.

3.6.10.1 Wspomniane sejnery bez regionalnego obserwatora ICCAT nie są upoważnione do połowów lub prowadzenia działalności związanej z połowami tuńczyka błękitnopłetwego.

3.6.11 Zastąpiono artykuł 32 „Dostęp do zapisów wideo” i dodano nowy punkt zobowiązujący państwa członkowskie do przedsięwzięcia niezbędnych środków w celu uniknięcia wszelkich podmian, zmian oryginalnych nagrań wideo lub manipulowania nimi.

3.6.12 Dodano art. 33a „Przekazywanie ICCAT unijnego planu inspekcji”, w którym ustalono, iż państwa członkowskie przedkładają Komisji plany inspekcji na kolejny rok do dnia 15 września każdego roku. Komisja przekazuje unijny plan inspekcji do Sekretariatu ICCAT do zatwierdzenia.

3.6.13 Ustęp 1 art. 34 („Środki dotyczące wprowadzania do obrotu”) zostaje zastąpiony nowym tekstem, w którym, oprócz zakazu handlu wewnętrznego, wyładunków, przywozu, wywozu, umieszczania w sadzach w celach hodowlanych lub w celu tuczenia, ponownego wywozu i przeładunków tuńczyka błękitnopłetwego, którym nie towarzyszy dokładna, pełna i zatwierdzona dokumentacja wymagana na podstawie omawianego rozporządzenia, wprowadza się ponadto zakaz prowadzenia powyższych działań, jeśli nie towarzyszy im także dokumentacja wymagana na podstawie rozporządzenia (WE) nr 640/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 lipca 2010 r. w sprawie programu dokumentacji połowów tuńczyka błękitnopłetwego *Thunnus thynnus*.

3.6.14 Na koniec, we wniosku dotyczącym rozporządzenia przewidziano, w rozdziale V „Środki kontrolne”, zastąpienie i zmianę załączników, zgodnie z wszystkimi wprowadzonymi zmianami.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES docenia i popiera wszystkie zmienione i nowo wprowadzone środki techniczne i kontrolne. Jego zdaniem są one wynikiem nabytych doświadczeń i pomogą w odbudowie zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym. Celem jest osiągnięcie do 2022 r. biomasy odpowiadającej maksymalnemu zrównoważonemu odłowowi (Bmsy) z co najmniej 60 % prawdopodobieństwem.

4.2 Komitet wzywa zatem Komisję do rygorystycznego stosowania rozporządzenia odnośnie do wszystkich państw

członkowskich i CPC, które dokonują połowów, hodowli lub tuczu tuńczyka błękitnopłetwego na obszarze objętym konwencją ICCAT.

4.3 Komitet docenia wysiłki poczynione na przestrzeni ubiegłych lat przez Komisję Europejską, państwa członkowskie i rybaków w kierunku dostosowania floty do dostępnych możliwości połowowych oraz realizacji wymagającego planu odbudowy zasobów. Należy przy tym uwzględnić jego następstwa społeczno-gospodarcze.

4.4 Komitet z zadowoleniem stwierdza, że poczynione starania przynoszą rezultaty, a naukowcy i zainteresowani rybaczy dostrzegają zwiększenie zasobów tuńczyka błękitnopłetwego.

4.5 Komitet wzywa państwa członkowskie i Komisję do dalszego wspierania krajowych ośrodków badawczych, tak aby mogły przeprowadzać lepszej jakości oceny zasobów tuńczyka błękitnopłetwego i efektów planu odbudowy. W tym kontekście Komitet wyraża zadowolenie ze stworzenia obserwatorium naukowego, w prace którego zaangażowane są administracje publiczne, naukowcy i operatorzy tonarów, jak też z prywatnych inicjatyw podejmowanych przez przedsiębiorstwa i naukowców w celu lepszego poznania tego gatunku.

4.6 Odnośnie do okresów zakazu połowów okrężnicami, zdaniem Komitetu należy uważnie przeanalizować zaproponowane przez naukowców zmiany dotyczące obecnych okresów zamkniętych, aby zapewnić jeszcze bardziej zrównoważony charakter tej działalności, zarówno z punktu widzenia gospodarki i społeczeństwa, jak i środowiska.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego

COM(2011) 353 wersja ostateczna – 2011/0156 (COD)

(2012/C 24/26)

Sprawozdawca: **Madi SHARMA**

Dnia 5 lipca 2011 r. Parlament Europejski i Rada postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego

COM(2011) 353 wersja ostateczna – 2011/0156 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 141 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja dokonała wszechstronnego przeglądu obowiązujących przepisów w dziedzinie żywności. Uznaje także trudności w rozróżnianiu między żywnością przeznaczoną dla ogółu populacji a żywnością przeznaczoną dla niektórych grup ludności. Ten brak jasności sprawia, że interpretacja, stosowanie i egzekwowanie obecnych przepisów jest trudne, zwłaszcza dla państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego.

1.2 Komisja przeprowadziła dogłębną ocenę skutków i odpowiednie konsultacje w ramach realizacji celu spójności, uproszczenia i harmonizacji rynku wewnętrznego. W ocenie skutków dokonano przeglądu takich kwestii jak obciążenia administracyjne, zmiany składu produktów i etykietowanie, innowacje, konkurencyjność, ceny, ochrona i informowanie konsumenta, potencjalny wpływ na zatrudnienie i małe przedsiębiorstwa, a także dobrostan społeczny.

1.3 Należy zachować obecną definicję „żywności specjalnego przeznaczenia medycznego”, tak aby umożliwić odróżnienie jej od żywności przeznaczonej dla ogółu ludności, jak również należy zadbać o to, by w składzie tej żywności uwzględniono niezbędne składniki odżywcze, takie jak aminokwasy czy oligopeptydy.

1.4 Ponadto Komitet uważa, że w kategorii „środków spożywczych kompletnych pod względem odżywczym o standardowym składzie odżywczym” należy uwzględnić żywność dla wcześniaków, które stanowią niezwykle wrażliwą grupę ludności, a ich stan zdrowia często jest zły.

1.5 Obecne stosowanie ram legislacyjnych, jak stwierdza Komisja, prowadzi do zakłóceń handlowych na rynku

wewnętrznym z powodu różnic w interpretacji i egzekwowaniu w państwach członkowskich. Oczekuje się, że proponowane nowe rozporządzenie naprawi te zakłócenia, bez negatywnych skutków dla zatrudnienia czy MŚP w tym sektorze oraz stworzy warunki do stałego wprowadzania innowacji.

1.6 Wszystkie produkty przeznaczone do spożycia przez ludzi są obecnie chronione na mocy przepisów UE dotyczących bezpieczeństwa żywności, etykietowania i oświadczeń, ze wsparciem EFSA (Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności). Nowy wniosek ma sprzyjać harmonizacji przepisów UE w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i ochrony konsumenta oraz zlikwidować powielanie się i niejasność uregulowań. Przestrzeganie zasady pomocniczości zostanie zapewnione dzięki umożliwieniu państwom członkowskim stosowania przepisów krajowych w przypadkach, gdy jest to uzasadnione względami ochrony zdrowia publicznego.

1.7 Komitet wzywa Komisję, by na podstawie ścisłej oceny naukowej dokonała przeglądu preparatów wzrostu przeznaczonych dla dzieci w wieku od 12 do 36 miesięcy. Obecnie konkluzje naukowców są wzajemnie sprzeczne, a opinia publiczna wymaga jasnych wskazówek i informacji.

1.8 EKES wnosi o utrzymanie w nowych przepisach obecnego postanowienia (art. 8 ust. 2 dyrektywy 2009/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 maja 2009 r. w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego), które umożliwia przekazywanie pracownikom sektora opieki zdrowotnej informacji o produktach specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz ich właściwym stosowaniu, aby mogli oni podawać odpowiednie informacje i prawidłowe zalecenia konsumentom i pacjentom.

1.9 EKES wzywa Komisję do zapewnienia, by usunięto zakłócenia w dziedzinie żywności dla sportowców, której rynek detaliczny w Europie szacuje się na 2 357 mln EUR, a roczną stopę wzrostu tego rynku na 7 %. W szerszym kontekście bezpieczeństwa żywności i etykietowania EKES wzywa Komisję, by rozważyła wprowadzenie w przyszłym prawodawstwie ostrzeżeń na produktach żywnościowych, których profil składników odżywczych (zwłaszcza jeżeli chodzi o żywność dla sportowców lub produkty odchudzające/dietetyczne) mogłyby mieć negatywne skutki w przypadku spożywania przez dłuższy okres lub w niewskazanych ilościach.

1.10 EKES uznaje, że w związku z obecną różnorodnością gospodarczą, społeczną i kulturalną w Europie, prawdopodobnie nie jest możliwe, by wszystkie grupy społeczne otrzymały wszystkie składniki odżywcze niezbędne dla zdrowego życia, w związku z czym pojawiła się żywność wzbogacona, dla której Komisja opracowała zasady reklamy i etykietowania. W związku z tym EKES zdecydowanie popiera aktualne przepisy UE i środki wykonawcze zapewniające, by wszystkie dobrowolne oświadczenia na produktach spożywczych były jasne, dokładne i uzasadnione. Oświadczenia te nie mogą wprowadzać w błąd, tak aby konsumenci końcowi mogli dokonywać świadomego wyboru oraz aby – w przypadku żywności specjalnego przeznaczenia medycznego – osoby wykwalifikowane w dziedzinie medycyny, dietetyki lub farmacji mogły dysponować dokładnymi informacjami na temat składu odżywczego i właściwego stosowania tej żywności.

1.11 Wreszcie EKES popiera stały wymóg, określony przez Komisję w jednym z motywów wniosku, stosowania systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (RASFF) w przypadku kryzysów żywnościowych, które mogłyby wpłynąć na konsumentów w dowolnym miejscu w Europie.

2. Kontekst

2.1 Swobodny przepływ bezpiecznej i zdrowej żywności stanowi istotny aspekt rynku wewnętrznego i przyczynia się w znacznym stopniu do poprawy zdrowia i dobrego samopoczucia obywateli. W tym kontekście opracowano przepisy UE dotyczące żywności, aby zapewnić przestrzeganie zasady stanowiącej, że „żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek”. Wymóg ten dotyczy zarówno faktycznego składu środków spożywczych, jak i przepisów w zakresie etykietowania.

2.2 W 1977 r. przyjęto dyrektywę ramową w sprawie dietetycznych środków spożywczych (dyrektywa 2009/39/WE), której celem było rozwiązanie problemu polegającego na tym, że „różnice między przepisami prawa krajowego dotyczącymi środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego utrudniają ich swobodny przepływ, [i] mogą stworzyć niejednakowe warunki konkurencji”. We wniosku zachowano pojęcie z definicji „żywności specjalnego przeznaczenia medycznego”, co umożliwi odróżnienie tego rodzaju żywności od żywności standardowej i włączenie istotnych elementów do jej składu. We wspólnej definicji dietetycznych środków spożywczych sporządzonej w ramach przepisów ogólnych i wspólnych przepisów dotyczących etykietowania stwierdzono, że środki mają trzy główne cechy charakterystyczne:

- mają szczególny charakter i różnią się od zwykłej żywności (składem lub procesem wytwarzania);
- są przeznaczone dla określonych grup ludności, a nie dla ogółu populacji;
- spełniają szczególne wymagania żywieniowe osób, dla których są przeznaczone.

2.3 Przykłady dietetycznych środków spożywczych, określone w dyrektywie ramowej w sprawie dietetycznych środków spożywczych to żywność przeznaczona dla niemowląt lub małych dzieci, żywność przeznaczona dla osób nietolerujących glutenu lub żywność specjalnego przeznaczenia medycznego; w przypadku tych środków spożywczych na opakowaniu musi się znaleźć deklaracja przydatności w odniesieniu do specjalnego przeznaczenia żywieniowego. Dla wielu z tych grup produktów już opracowano konkretne przepisy dotyczące składu i zasad etykietowania (dla preparatów do początkowego żywienia niemowląt, przetworzonej żywności na bazie zbóż oraz żywności dla niemowląt i małych dzieci, żywności przeznaczonej do użycia w dietach o obniżonej energetyczności, żywności specjalnego przeznaczenia medycznego i żywności dla osób nietolerujących glutenu). Nie ma jednak konkretnych przepisów dotyczących żywności dla sportowców, żywności dla diabetyków oraz żywności dla osób nietolerujących laktozy.

2.4 W 2007 r. Komisja rozpoczęła konsultacje z państwami członkowskimi na temat dyrektywy ramowej w sprawie dietetycznych środków spożywczych. Od tego czasu przeprowadzono dalsze konsultacje z państwami członkowskimi, grupami kierującymi złożonymi z przedstawicieli różnych służb (SANCO, AGRI, ENTR, RTD, TRADE i Sekretariatu Generalnego) oraz grupami przedsiębiorców i konsumentów. Zewnętrzna agencja konsultingowa przygotowała także raport w tej sprawie.

2.5 Po przeprowadzeniu konsultacji Komisja przedstawiła omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego. Proponowane rozporządzenie uchyli następujące akty prawne:

- dyrektywa 2009/39/WE w sprawie środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego (przekształcenie dyrektywy ramowej z 1989 r.);
- dyrektywa 92/52/EWG w sprawie preparatów dla niemowląt i receptur przeznaczonych na wywóz do państw trzecich;
- dyrektywa 96/8/WE w sprawie żywności przeznaczonej do użycia w dietach o obniżonej energetyczności;
- rozporządzenie Komisji (WE) nr 41/2009 dotyczące składu i etykietowania środków spożywczych odpowiednich dla osób nietolerujących glutenu.

2.6 Komisja proponuje obecnie działania mające na celu uproszczenie i uściślenie wymogów prawnych mających zastosowanie do niewielkiej liczby kategorii żywności oraz ustanowienie jednego wykazu substancji, które mogą być dodawane do żywności objętej zakresem omawianego wniosku („unijny wykaz”). W szczególności:

- zniesienie pojęcia dietetycznych środków spożywczych;
- zapewnienie nowych ogólnych przepisów ramowych o jasno określonym zakresie zastosowania, obejmujących tylko kilka precyzyjnie zdefiniowanych kategorii żywności, które zostały uznane za kluczowe dla niektórych ściśle określonych grup konsumentów o szczególnych potrzebach żywieniowych;
- utrzymanie szczegółowych środków dla tych kluczowych kategorii żywności;
- określenie przepisów ogólnych dotyczących składu i etykietowania mających zastosowanie do wspomnianych kategorii żywności;

- eliminacja różnic w interpretacji oraz trudności, z jakimi borykają się państwa członkowskie i podmioty gospodarcze przy stosowaniu różnych aktów prawnych dotyczących żywności, poprzez uproszczenie otoczenia regulacyjnego;
- zniesienie obciążeń związanych z procedurą powiadamiania;
- zapewnienie identycznego traktowania podobnych produktów w całej Unii;
- uchylenie przepisów, które stały się zbędne, niespójne i mogą wywoływać spory;
- ustanowienie jednolitego środka prawnego dotyczącego substancji, które mogą być dodawane do żywności objętej zakresem wniosku.

2.7 Procedury stosowane w stanach zagrożenia, określone w art. 6 wniosku Komisji, zostały przewidziane na wypadek sytuacji, w których żywność objęta omawianym wnioskiem stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady określającej wymogi dotyczące ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi

COM(2011) 385 wersja ostateczna – 2011/0170 (NLE)

(2012/C 24/27)

Sprawozdawca: **Josef ZBOŘIL**

Dnia 27 czerwca 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 31 i 32 traktatu Euratom, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady określającej wymogi dotyczące ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi

COM(2011) 385 wersja ostateczna – 2011/0170 (NLE).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 105 do 2 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wnioski

1.1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek, w którym określone są podstawowe normy bezpieczeństwa dotyczące ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do zagrożeń wywołanych przez obecność substancji promieniotwórczych w wodzie pitnej.

1.1.2 Komitet wyraża poparcie dla sporządzenia tego wniosku na podstawie prawnej rozdziału 3 traktatu Euratom, aby zapewnić spójność z wymogami w zakresie monitoringu środowiskowego zawartymi w tym traktacie i z podstawowymi normami bezpieczeństwa w zakresie ochrony przed promieniowaniem.

1.1.3 We wniosku ustala się normy jakości i wymogi dotyczące monitoringu w normalnych warunkach. Sytuacje zagrożenia radiologicznego i spowodowane przez nie skażenie wody pitnej wynikające z działalności człowieka objęte są specjalnym rozporządzeniem dotyczącym przypadków pogotowia radiologicznego⁽¹⁾.

1.1.4 Komitet rozumie, że zalecenie Komisji 2001/928/Euratom z dnia 20 grudnia 2001 r.⁽²⁾ w sprawie ochrony ogółu społeczeństwa przed narażeniem na radon w wodzie pitnej dotyczy jakości radiologicznej zasobów wody pitnej w odniesieniu do radonu i długożyciowych produktów rozpadu radonu.

1.2 Zalecenia

1.2.1 Komitet zgadza się, że radon i produkty jego rozpadu powinny wchodzić w zakres proponowanej dyrektywy, mimo istniejącego zalecenia nr 2001/928/Euratom.

1.2.2 Komitet zaleca jednak, aby długożyciowe radionuklidy polonu (Po-210) i ołowiu (Pb-210) zostały objęte definicją dawki orientacyjnej ogółem (TID).

1.2.3 Komitet zauważa, że w proponowanej dyrektywie w załączniku III, p. 3 „Charakterystyka wykonania i metody analizy” uwzględnia się toksyczność chemiczną uranu. Zaleca również włączenie do dyrektywy Rady 98/83/WE w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi zapisu o kontrolach toksykologicznych wód gruntowych, które mają stanowić zbiorniki wody pitnej, mieszczących się na obszarach bardziej narażonych na występowanie substancji zawierających uran.

1.2.4 Komitet zauważa, że wartości parametryczne trytu, opisane w załączniku I proponowanej dyrektywy, są sto razy niższe niż te zawarte w wytycznych w sprawie jakości wody pitnej, wydanych przez Światową Organizację Zdrowia (Genewa, 3. edycja, 2008 r.). O wiele za niska wartość parametryczna dla trytu w chwili obecnej nie prowadzi do nieuzasadnionych ograniczeń i może być przydatna jako wskaźnik innych problemów, jednak należy ją ponownie rozważyć w kontekście przyszłych technologii.

1.2.5 Komitet docenia gruntowną pracę nad wnioskiem przeprowadzoną przez wszystkie zaangażowane organy i zaleca jak najszybsze jego przyjęcie.

2. Kontekst

2.1 Woda stanowi jeden z najbardziej uregulowanych obszarów wspólnotowego prawodawstwa w zakresie środowiska. Tylko bardzo niewielki odsetek systemów wody pitnej zlokalizowany jest na obszarach, na których znajdują się potencjalne źródła skażenia promieniotwórczego wynikającego z działalności człowieka – obiekty, które wykorzystują, produkują lub unieszkodliwiają substancje promieniotwórcze.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (EURATOM) nr 3954/87.

⁽²⁾ Zalecenie Komisji z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie ochrony ogółu społeczeństwa przed narażeniem na radon w wodzie pitnej.

2.2 Aby zapewnić bezpieczeństwo wody pitnej, systemy wodne narażone na tego typu skażenie muszą być poddawane szeroko zakrojonemu monitoringowi. Jednak w wielu regionach Europy możliwe jest wystąpienie naturalnych substancji promieniotwórczych w stopniu budzącym zaniepokojenie.

2.3 Już ponad pięć lat temu zakończono prace nad wymogami technicznymi dotyczącymi ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie pitnej. Umożliwił to proces konsultacji z udziałem grupy ekspertów przewidzianej w art. 31 traktatu Euratom, komitetu ustanowionego na mocy dyrektywy w sprawie wody pitnej oraz komitetu przedstawicieli państw członkowskich ustanowionego na mocy art. 35 i 36 traktatu Euratom. Do tej pory nie wdrożono wymogów dotyczących monitorowania trytu i dawki orientacyjnej ogółem na mocy dyrektywy Rady 98/83/WE w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, w oczekiwaniu na przyjęcie zmian do załącznika II (monitorowanie) i III (specyfikacje do analizy parametrów).

2.4 Uzasadnione jest włączenie wymogów dotyczących monitorowania poziomu radioaktywności do konkretnego aktu prawnego na mocy traktatu Euratom, aby zachować jednolitość, spójność i kompletność prawodawstwa w zakresie ochrony przed promieniowaniem na szczeblu Wspólnoty.

2.5 Dlatego Komisja przedstawiła wniosek określający wymogi w zakresie ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi w oparciu o art. 31 traktatu Euratom.

2.6 Po przyjęciu przepisy dyrektywy na mocy traktatu Euratom zastąpią przepisy dyrektywy 98/83/WE w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie pitnej.

2.7 Zasadnicze postanowienia proponowanej dyrektywy przedstawiają się następująco:

2.7.1 Podstawa prawna: przepisy tej dyrektywy są powiązane z podstawowymi normami ochrony zdrowia ludności. W związku z tym podstawą prawną jest traktat Euratom, w szczególności jego art. 31 i 32.

2.7.2 Zasada pomocniczości: jako że uprawnienia ustawodawcze Wspólnoty na mocy tytułu II, rozdział III traktatu Euratom mają charakter wyłączny, nie podlegają one zasadzie pomocniczości.

2.7.3 Zasada proporcjonalności: wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności, gdyż określono w nim minimalne zharmonizowane normy dotyczące monitorowania trytu i dawki orientacyjnej ogółem oraz dostosowano wymogi dyrektywy 98/83/WE dotyczące promieniotwórczości do ostatnio dokonanego postępu naukowego i technicznego.

2.7.4 Wybór instrumentów:

— podczas gdy Wspólnota jest odpowiedzialna za ustalenie jednolitych przepisów dotyczących ochrony przed promieniowaniem, zadaniem państw członkowskich jest transpozycja tych przepisów do prawodawstwa krajowego oraz ich wdrożenie;

— dyrektywa jest zatem najlepszym instrumentem dla opracowania wspólnego podejścia do określenia zharmonizowanych wymogów dotyczących parametrów promieniotwórczości i do monitorowania jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

3. Uwagi

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje ten spójny i wyraźnie ukierunkowany wniosek, w którym jasno i wyraźnie określone są podstawowe normy bezpieczeństwa dotyczące ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do zagrożeń wynikających z promieniowania jonizującego substancji radioaktywnych obecnych w wodzie pitnej. Zapewnia on odpowiednią jakość radiologiczną wody dostarczanej w systemach wodociągów.

3.2 Komitet wyraża poparcie dla sporządzenia tego wniosku na podstawie prawnej rozdziału 3 traktatu Euratom, aby zachować spójność z wymogami w zakresie monitoringu środowiskowego zawartymi w tym traktacie i z podstawowymi normami bezpieczeństwa w zakresie ochrony przed promieniowaniem.

3.3 Wniosek jest wynikiem szeroko zakrojonych konsultacji z udziałem ekspertów w dziedzinie ochrony przed promieniowaniem. Ustala się w nim normy jakości i wymogi dotyczące monitoringu w normalnych warunkach. Sytuacje zagrożenia radiologicznego i spowodowane przez nie skażenie wody pitnej („płynnych środków spożywczych”) wynikające z działalności człowieka objęte są specjalnymi rozporządzeniami i procedurami dotyczącymi przypadków pogotowia radiologicznego ⁽³⁾.

3.4 Komitet rozumie, że zalecenie Komisji 2001/928/Euratom z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie ochrony ogółu społeczeństwa przed narażeniem na radon w wodzie pitnej dotyczy jakości radiologicznej zasobów wody pitnej w odniesieniu do radonu i długożyciowych produktów rozpadu radonu.

3.5 Komitet zauważa, że zagrożenie związane z kontaktem z gazem radonem jako takim w wodzie dostępnej w gospodarstwach domowych wynika przede wszystkim z wdychania gazu ulatniającego się w powietrzu w zamkniętym pomieszczeniu, a w znacznie mniejszym stopniu z picia wody.

3.6 Z drugiej strony Komitet uważa, że długożyciowe radionuklidy polonu (Po-210) i ołowiu (Pb-210) powinny zostać objęte definicją dawki orientacyjnej ogółem (TID).

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (EURATOM) nr 3954/87.

3.7 Komitet zauważa, że w proponowanej dyrektywie w załączniku III, p. 3 „Charakterystyka wykonania i metody analizy” uwzględnia się toksyczność chemiczną uranu. Na obszarach bardziej narażonych na występowanie substancji zawierających uran w warstwach geologicznych należy przeprowadzać kontrole toksykologiczne wód gruntowych, które mają stanowić zbiorniki wody pitnej. Należy w tym celu umieścić odpowiedni zapis w dyrektywie Rady 98/83 WE w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, z uwzględnieniem tymczasowej orientacyjnej wartości 30 µg/l dla uranu, zalecanej w wytycznych WHO w sprawie jakości wody pitnej⁽⁴⁾.

3.8 Komitet zauważa, że wartości parametryczne trytu, opisane w załączniku I proponowanej dyrektywy, są sto razy niższe niż te zawarte w wytycznych w sprawie jakości wody

pitnej, wydanych przez Światową Organizację Zdrowia (Genewa, 3. edycja, 2008 r.). O wiele za niska wartość parametryczna dla trytu w chwili obecnej nie prowadzi do nieuzasadnionych ograniczeń i może być przydatna jako wskaźnik innych problemów, jednak należy ją ponownie rozważyć w kontekście przyszłych technologii.

3.9 EKES zauważa, że w załączniku II „Monitorowanie substancji promieniotwórczych” do wniosku dotyczącego dyrektywy, w uwadze 2, w celu ustalenia częstotliwości audytu monitorowania pochodzącej z sieci dystrybucyjnej wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, Komisja zezwala na możliwość wykorzystania liczby mieszkańców strefy zaopatrzenia zamiast objętości wody, nie uwzględniając jednak sytuacji, w których woda pochodząca z sieci dystrybucyjnej jest butelkowana i w tej postaci wprowadzana do obrotu.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ Wytyczne WTO w sprawie jakości wody pitnej, czwarte wydanie z 2011 r., rozdział 12 – dane chemiczne.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie funkcjonowania i stosowania praw pasażerów linii lotniczych

(2012/C 24/28)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 1 czerwca 2011 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

funkcjonowania i stosowania praw pasażerów linii lotniczych (opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 27 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 157 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa za niezbędne przeprowadzenie reformy legislacyjnej rozporządzenia nr 261/2004 w celu zebrania w jednym tekście wszystkich praw pasażerów linii lotniczych. Taka reforma powinna po pierwsze obejmować orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a po drugie – stanowić próbę określenia zakresu, uściślenia i zdefiniowania tego, co rozumie się przez „nadzwyczajne okoliczności”. Reforma powinna również określać zakres prawa do uzyskania pomocy i obejmować wszystkie inne aspekty, o których mowa w treści niniejszej opinii, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony pasażerów.

1.2 Konieczna jest poprawa w kwestiach związanych z informowaniem pasażerów, a także zapewnienie jasności w odniesieniu do praw pasażerów. Należy uwzględnić obszary wejścia na pokład i zwiększyć wysiłki ukierunkowane na budowanie świadomości praw pasażerów u innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, takich jak m.in. organizacje konsumentów.

1.3 Przewoźnicy lotniczy ponoszą pełną i wyłączną odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z art. 13 rozporządzenia nr 261/2004 w stosunku do pasażerów. Oznacza to, że w pewnych przypadkach mogą oni dochodzić odszkodowania od stron trzecich umowy o przewozie, które doprowadziły do danego zdarzenia (opóźnienia lub odwołania). W odniesieniu do tych odszkodowań należy ustalić szybkie i skuteczne mechanizmy działania.

1.4 Komitet uważa, że konieczne jest zwiększenie przejrzystości poprzez zastosowanie skutecznych narzędzi wymiany, między innymi decyzji administracyjnych i sądowych, oraz publikację informacji o nałożonych karach i przestrzeganiu przepisów rozporządzenia nr 261/2004 przez poszczególnych operatorów. Ponadto należy ustanowić zharmonizowane, dostępne, skuteczne i ograniczone w czasie procedury rozpatrywania, w wyniku których podejmowane będą wiążące decyzje.

1.5 W dziedzinie praw osób o ograniczonej sprawności ruchowej (PRM) istnieją problemy z zadowalającym wdrażaniem rozporządzenia nr 1107/2006. Komitet wzywa Komisję, aby we współpracy z krajowymi organami wykonawczymi (KOW) oraz

organizacjami przedstawicielskimi zrzeszającymi zainteresowane strony, w tym z organizacjami PRM, opracowała wytyczne w celu uściślenia definicji zawartych w rozporządzeniu i poprawiła jego wdrażanie. W przypadku, gdyby takie wytyczne nie rozwiązały istniejących problemów związanych z brakiem skutecznego egzekwowania praw osób o ograniczonej sprawności ruchowej, Komitet wnioskuje, aby przystąpiono do natychmiastowego przeglądu rozporządzenia nr 1107/2006.

1.6 Komitet uważa, że w procesie przeglądu rozporządzenia nr 261/2004 należałoby określić i zdefiniować elementy składowe ostatecznego kosztu usługi transportu lotniczego.

2. Wprowadzenie

2.1 W dziedzinie transportu lotniczego mamy do czynienia ze złożonością i rozproszeniem uregulowań prawnych. Cechy te przynoszą najwięcej negatywnych skutków w przypadku uregulowań odnoszących się do odpowiedzialności przewoźników lotniczych wobec pasażerów.

2.2 Obecnie rozwój transportu lotniczego ma negatywny wpływ na jakość usług. To pogorszenie jakości wynika z wielu przyczyn, które zidentyfikowano w komunikacie COM(2011) 174 wersja ostateczna.

2.3 Ponadto transport pasażerów jest jednym z podstawowych instrumentów rozwoju i rozpowszechniania zasad Unii Europejskiej, takich jak swobodny przepływ towarów oraz swoboda przemieszczania się obywateli UE.

2.4 Po opublikowaniu komunikatu Komisja ocenia wpływ rozporządzenia nr 261/2004 w celu rozszerzenia ochrony praw pasażerów linii lotniczych i dostosowania jej do zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych.

Komitet zdaje sobie sprawę z wielu kwestii wynikających ze stosowania tak zwanej „jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej II” (SES II), która została omówiona w odrębnej opinii ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, ss. 38.

3. Konsultacja Parlamentu z EKES-em

3.1 Ze swej strony Parlament Europejski, za pośrednictwem przewodniczącego Komisji Transportu i Turystyki, zwrócił się do przewodniczącego EKES-u o konsultację w celu oceny tego, czy stosowanie obowiązujących europejskich przepisów zapewnia odpowiednią ochronę praw pasażerów, oraz określenia obszarów, w których konieczne jest wprowadzenie nowych środków. W szczególności zwrócił się o udzielenie odpowiedzi na pytania zawarte w jego piśmie.

3.2 **Pytanie nr 1:** Jakie główne problemy zidentyfikowano w związku ze stosowaniem obecnie obowiązujących przepisów? Jakie środki można zalecić w celu rozwiązania tych problemów? A zwłaszcza: czy niezbędne jest przyjęcie nowej inicjatywy ustawodawczej?

3.2.1 Sektor przewoźników lotniczych jest sektorem bardzo zliberalizowanym i bardzo konkurencyjnym. Z tego względu konieczne są ramy regulacyjne na szczeblu UE, które zagwarantują zrównoważony rozwój rynku wewnętrznego poprzez zapewnienie konkurencyjności przewoźników lotniczych, promowanie spójności społecznej i zrównoważonego rozwoju, monitorowanie przejrzystości praktyk handlowych przewoźników lotniczych i zapewnienie wysokiego poziomu praw użytkowników.

3.2.2 W polityce ochrony konsumenta punktem wyjścia jest prawo do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych, prawo do odszkodowania oraz prawo do informacji, edukacji i reprezentacji. Ewentualne przyszłe poprawki lub zmiany rozporządzenia nr 261/2004 muszą uwzględniać te elementy, aby zapewnić wysoki poziom ochrony praw pasażerów.

3.2.3 Prawodawca, świadomy specyfiki tego sektora, przewidział prawo do odszkodowania dla przewoźnika lotniczego w przypadku szkody spowodowanej przez osobę trzecią, która ze względu na swoją odpowiedzialność za wykonanie usługi odpowiada także za szkody poniesione przez pasażera. Możliwości te do dziś nie zostały wykorzystane przez przewoźników lotniczych w przypadkach, gdy osoby trzecie – władze portu lotniczego, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, instytucje zapewniające obsługę naziemną, biura podróży czy organizatorzy wycieczek – były możliwe do zidentyfikowania.

3.2.4 Innym zagadnieniem są przypadki, w których zaistniały nadzwyczajne okoliczności spowodowane przyczynami naturalnymi, takimi jak te wymienione poniżej.

3.2.4.1 Istnieją sytuacje, gdy odpowiedzialność nie jest możliwa do określenia. W ostatnich latach wiele sytuacji zostało uznanych za nadzwyczajne okoliczności – erupcja wulkanów na Islandii, obfite opady śniegu na początku 2010 i 2011 r. itp. Doprowadziły one do licznych komplikacji wśród przewoźników lotniczych UE, co pociągnęło za sobą znaczne koszty i było przyczyną szkód dla pasażerów.

3.2.4.2 Określenie zakresu, uściślenie oraz zdefiniowanie tego, co rozumie się przez „okoliczności nadzwyczajne”, jest jednym z punktów spornych w odniesieniu do interpretacji rozporządzenia, ponieważ kwestie te związane są ze zobowiązaniami przewoźników lotniczych, takimi jak prawo do uzyskania pomocy.

3.2.4.3 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że prawodawca UE w odniesieniu do kwestii okoliczności nadzwyczajnych ograniczył się jedynie do sporządzenia orientacyjnej listy. Ten brak ścisłości wprowadza zamieszanie i stwarza sytuację niepewności prawnej zarówno dla przewoźników lotniczych, jak i użytkowników.

3.2.4.4 Po pierwsze należy wyjaśnić, co rozumie się przez okoliczności nadzwyczajne, a po drugie określić, w jakim stopniu przewoźnicy lotniczy są zmuszeni do wypełnienia niektórych ze swoich zobowiązań. Kwestie te powinny zostać uwzględnione i poddane normalizacji przy następnej nowelizacji rozporządzenia.

3.2.4.5 Alternatywnym rozwiązaniem tego problemu mogłoby być stworzenie otwartej listy szczegółowo opisującej przypadki nadzwyczajnych okoliczności wynikających z wydarzeń, które z racji swej natury lub źródła nie wpisują się w ramy normalnego wykonywania działalności danego przewoźnika lotniczego i pozostają poza jego faktyczną kontrolą.

3.2.5 W związku z pytaniami prejudycjalnymi skierowanymi w ostatnich miesiącach do Trybunału można wywnioskować, że obowiązujące przepisy wymagają aktualizacji.

3.2.5.1 Z drugiej strony Trybunał w swoich orzeczeniach wyjaśnił niektóre ważne aspekty, które nie powinny podlegać dyskusji, z korzyścią dla zaufania klientów do przemysłu lotniczego oraz bezpieczeństwa prawnego przewoźników lotniczych. Istnieją również orzeczenia wyjaśniające sądów krajowych, takie jak niedawna decyzja sądu gospodarczego z Namur, który uznał pewne ogólne warunki umowy przewozowej za nieuczciwe.

3.2.6 Powody, dla których należy zmienić rozporządzenie nr 261/2004

3.2.6.1 W komunikacie Komisji COM(2011) 174 wersja ostateczna szczegółowo i dokładnie analizuje się stosowanie rozporządzenia, które okazało się ważnym krokiem w dziedzinie ochrony użytkowników transportu lotniczego.

3.2.6.2 W związku z rozwojem tego sektora w ostatnich latach konieczny staje się jednak przegląd rozporządzenia. Poniżej w celach orientacyjnych przedstawiono kilka poprawek, które należy uwzględnić w przyszłej reformie obowiązującego tekstu:

- uwzględnienie w treści przyszłego dokumentu rozwiązań zawartych w orzeczeniach Trybunału;
- określenie zakresu, uściślenie i zdefiniowanie tego, co rozumie się przez „okoliczności nadzwyczajne”;
- określenie dla poszczególnych okoliczności nadzwyczajnych zakresu prawa do uzyskania pomocy oraz jego granic, a także określenie sposobu zagwarantowania przestrzegania praw pasażerów poprzez mechanizmy alternatywne oparte na decyzjach wiążących dla stron konfliktu i wydawanych w rozsądnych terminach;

- uregulowanie sytuacji, które zachodzą w związku ze zmianami rozkładów lotów;
- uregulowanie problemów związanych z utratą połączeń spowodowanych przez opóźnienia pierwszego lotu realizowanego przez operatora, który działa tylko na określonych odcinkach;
- uregulowanie obowiązku udzielenia pomocy w punktach połączeń;
- uwzględnienie kwestii prawa do odszkodowania oraz zagwarantowanie okresowych aktualizacji standardowych i natychmiastowych środków zadośćuczynienia obowiązujących od 2004 roku;
- włączenie podmiotów obsługi naziemnej, którzy działają w imieniu linii lotniczych, w świadczenie usług przewidzianych w rozporządzeniu;
- określenie organu właściwego do rozpatrywania skarg klientów i zapewnienia zgodności z rozporządzeniem;
- monitorowanie i publikowanie na szczeblu europejskim i przez poszczególne państwa członkowskie skarg związanych z naruszeniami rozporządzenia według przewoźnika oraz rodzaju naruszenia, jak też zapewnienie możliwości kontroli w tym zakresie w każdym państwie członkowskim tych linii lotniczych, którym przyznaje się certyfikat przewoźnika lotniczego (AOC);
- usunięcie niespójności występującej między ust. 1 i 2 art. 14 rozporządzenia;
- ustanowienie obowiązku wypłaty odszkodowania poszkodowanym pasażerom przewoźników lotniczych, którzy ogłaszają bankructwo, z uwzględnieniem zasady „wspólnej odpowiedzialności” innych przewoźników lotniczych za ich powrót do kraju, przy czym przewoźnicy ci udostępniają do tego celu wolne miejsca; rozważenie utworzenia funduszu odszkodowawczego dla pasażerów na zasadzie „kto ma udział w rynku, płaci”;
- możliwość cesji umowy przewozowej na stronę trzecią;
- zakaz obecnej praktyki linii lotniczych polegającej na anulowaniu podróży powrotnej, jeżeli pasażer nie wykorzystał biletu w podróży docelowej.

3.3 Pytanie 2: Czy z punktu widzenia pasażerów udostępniane informacje i świadczone usługi są wystarczające i odpowiednie? Jeśli nie, jak można je polepszyć?

3.3.1 Zdaniem EKES-u informacja ma istotne znaczenie zarówno dla podejmowania decyzji, jak i egzekwowania praw, które przepisy przyznają beneficjentom. Rozporządzenie nakłada na linie lotnicze obowiązek udzielania informacji.

3.3.2 Dostęp do informacji jest więc zagwarantowany. Jednak linie lotnicze nie zawsze wywiązują się z tego obowiązku.

3.3.3 Obecnie nie przewiduje się zobowiązania przewoźników lotniczych do informowania pasażerów w przypadkach, gdy przylot do miejsca przeznaczenia jest opóźniony o co najmniej trzy godziny, zgodnie z orzeczeniem Trybunału w sprawie Sturgeon.

3.3.4 Niezależnie od usunięcia niespójności i uwzględnienia nowych kwestii rozporządzenie powinno także rozszerzyć obowiązki wynikające z art. 14 na strefy wejścia na pokład, a nie tylko na strefy odprawy.

3.3.5 Jeśli chodzi o rozpowszechnianie praw pasażerów, oprócz wysiłków podjętych już przez Komisję należałoby nasilić starania i podzielić się zadaniami z innymi podmiotami w ramach współpracy krajowych organów lotniczych, organizacji konsumentów, biur podróży i organizatorów wycieczek, europejskich centrów konsumenckich i organów odpowiedzialnych za monitorowanie zgodności z rozporządzeniem.

3.4 Pytanie 3: Z punktu widzenia sektora mogłoby być przydatne przeprowadzenie oceny proporcjonalności niektórych bieżących zobowiązań, takich jak nieograniczona odpowiedzialność w odniesieniu do prawa do uzyskania pomocy w nadzwyczajnych okolicznościach niezależnych od przewoźnika, takich jak klęski żywiołowe lub ekstremalne warunki pogodowe.

3.4.1 Rozporządzenie nie uwzględnia żadnych innych zaangażowanych podmiotów oprócz przewoźników lotniczych, ponieważ to oni są odpowiedzialni za świadczenie usług i wypełnienie zobowiązań umownych. Istnieją też jednak inne podmioty, które są związane z tymi kwestiami, i niektóre z nich mogłyby przyczynić się do poprawy obsługi, a część do upowszechniania praw użytkowników transportu lotniczego.

3.4.2 Wśród tych pierwszych należy wymienić operatorów portów lotniczych, którzy są zaangażowani w upowszechnianie informacji dotyczących działań przewoźników lotniczych, mogą służyć jako doradcy i odbiorcy skarg w przypadku braku przedstawicieli przewoźników oraz przyczyniać się do udzielania pomocy na terenie swoich obiektów w przypadku działania siły wyższej lub nadzwyczajnych okoliczności, a także którzy są odpowiedzialni za logistykę bagażu i mogą nadawać informacje za pośrednictwem swoich mediów w sytuacjach kryzysowych w celu uniknięcia przeciążenia lub problemów związanych z utrzymaniem porządku publicznego w swoich budynkach itp.

3.4.3 Ważną rolę odgrywają również instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej. Ich działalność jest istotna między innymi w odniesieniu do przedziałów czasowych przyznawanych przewoźnikom lotniczym oraz zarządzania ruchem.

3.4.4 Wśród tych drugich są biura podróży i organizatorzy wycieczek, którzy mogą przyczynić się do upowszechniania informacji o prawach pasażerów, świadczą pomoc na ich rzecz i rozpowszechniają komunikaty przekazywane im przez przewoźników lotniczych w przypadku odwołania lub zmiany rozkładu lotów.

3.4.5 Warto zwrócić uwagę na rolę, jaką mogłyby odgrywać podmioty zapewniające obsługę naziemną w odniesieniu do ochrony pasażerów. Rozporządzenie nie nakłada żadnych obowiązków na te przedsiębiorstwa, a byłoby wskazane prawne zobowiązanie ich do wypełniania pewnych zadań w zakresie opieki nad pasażerami. Ich rola mogłaby zostać uwzględniona w ramach obecnego rozporządzenia lub przeglądu dyrektywy 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty.

3.4.5.1 Byłoby wskazane nałożenie na przedsiębiorstwa zapewniające obsługę naziemną, które *de facto* udzielają pomocy pasażerom, obowiązku świadczenia tej usługi. Po drugie należałoby poprawić stosowanie rozporządzenia poprzez nałożenie na przedsiębiorstwa obowiązku posiadania przez lokalnego przedstawiciela planów i procedur działania w przypadku zawieszenia ruchu lotniczego w celu zapewnienia pomocy i alternatywnego transportu. W związku z tym należałoby nadać im niezbędne uprawnienia prawne i finansowe w celu świadczenia tej usługi, co zapewniłoby im „głos” w relacjach z operatorem lotniska i władzami krajowymi.

3.4.5.2 Środek ten stosowano by tylko do tych lotnisk, których roczny ruch wynosi ponad dwa miliony pasażerów. Każdy przewoźnik powinien mieć przedstawiciela lub być prawnie reprezentowany przez firmę zapewniającą obsługę naziemną. Przedstawiciel ten powinien być w stanie zobowiązać przewoźnika finansowo i prawnie w niezbędnym zakresie w celu zapewnienia prawidłowego stosowania art. 8 i 9 rozporządzenia.

3.4.5.3 Przewoźnicy lotniczy ponoszą pełną i wyłączną odpowiedzialność za wypełnienie obowiązków wynikających z art. 13 rozporządzenia nr 261/2004 w stosunku do pasażerów. Oznacza to, że w pewnych przypadkach mogą oni dochodzić odszkodowania od stron trzecich umowy o przewoź, które doprowadziły do danego zdarzenia (opóźnienia lub odwołania). Odszkodowanie to może zatem ograniczyć lub nawet pokryć obciążenia finansowe ponoszone przez takich przewoźników w wyniku tych zobowiązań.

3.4.5.4 Należy rozważyć *actio de in rem verso*, które ustanowiłoby europejski proces upraszczający, przyspieszający i ograniczający koszty postępowania sądowego w sprawach dotyczących transgranicznych roszczeń związanych z dochodzeniem odszkodowania. Innym możliwym rozwiązaniem byłoby uwzględnienie tych roszczeń w rozporządzeniu nr 1896/2006⁽²⁾ ustanawiającym postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty.

3.5 Pytanie 4: W odniesieniu do współpracy między organizacjami odpowiedzialnymi za przestrzeganie przepisów, co można zrobić w celu zapewnienia jednolitej interpretacji i stosowania przez władze krajowe praw pasażerów w całej Unii Europejskiej? Czy orzeczenia Trybunału w sprawie rozporządzenia nr 261 powinny zostać włączone do prawa UE?

3.5.1 W komunikacie Komisji w sposób obszerny uwzględniono potrzebę poprawy współpracy między organami krajowymi w celu zapewnienia jednolitej interpretacji i stosowania rozporządzenia.

3.5.2 Rola Komisji jest niezwykle istotna – jest ona przewodnikiem i motorem działań. Prawodawca wykorzystał jako instrument prawny rozporządzenie, które jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach Unii przez wszystkie organy i jednostki bez konieczności istnienia wewnętrznych norm prawnych dla pełnej transpozycji. Jednostki mogą powoływać się na ochronę sądową przed sądami krajowymi lub sądami Unii Europejskiej.

3.5.3 Aby poprawić ochronę konsumentów i użytkowników w transporcie lotniczym, nie zastosowano żadnego z istniejących instrumentów, takich jak rozporządzenie nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów.

3.5.4 Rozporządzenie nr 2006/2004 mogłoby być niezmiernie użyteczne w odniesieniu do tych aspektów, które znajdują się poza zakresem rozporządzenia nr 261/2004, w szczególności w sprawach związanych z zawiadamianiem o złych praktykach biznesowych lub naruszeniem warunków umowy przez przewoźników.

3.5.5 Problem stosowności wykorzystania poprzedniego instrumentu polega na rozdrobnieniu instytucji zajmujących się ochroną praw konsumenta pasażerów linii lotniczych w różnych państwach.

3.5.6 Jeśli chodzi o ostatnie postawione pytanie, tj. czy należy uwzględnić orzecznictwo Trybunału w rozporządzeniu nr 261/2004, nie powinno być co do tego żadnych wątpliwości, gdyż Trybunał gwarantuje poszanowanie prawa w interpretacji i egzekwowaniu Traktatów i prawodawstwa wtórnego. Dowodem na brak ścisłości w niektórych aspektach jest nadmierna liczba pytań prejudycjalnych odnoszących się do rozporządzenia nr 261/2004.

3.6 Pytanie 5: Czy istnieją problemy z interpretacją niektórych definicji (na przykład osób o ograniczonej sprawności ruchowej lub prawa przewoźnika do odmowy przyjęcia na pokład osoby o ograniczonej sprawności ruchowej ze względów bezpieczeństwa)? Czy konieczne jest ponowne określenie tego, kto jest odpowiedzialny za świadczenie usług dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej: porty lotnicze, przewoźnicy lotniczy czy obsługa naziemna?

3.6.1 Rozporządzenie nr 1107/2006 w sprawie praw osób niepełnosprawnych oraz osób o ograniczonej sprawności ruchowej podróżujących drogą lotniczą jest symbolem integracji społecznej, gdyż zmierza do zapewnienia osobom niepełnosprawnym oraz osobom o ograniczonej sprawności ruchowej prawa do transportu lotniczego na równi z innymi obywatelami. Operatorzy portów lotniczych oraz przewoźnicy lotniczy nie stosują jednak należycie tego rozporządzenia w odniesieniu do pomocy udzielanej tym osobom od wejścia na lotnisko do jego opuszczenia, tak jak byłoby to pożądane. Być może jest to spowodowane brakiem opisu pełnego pakietu odpowiednich usług, które należy świadczyć osobom niepełnosprawnym i osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, w załączniku II. Ponadto brak wdrożenia rygorystycznych standardów jakości w tym zakresie kwestionuje zasadę równego traktowania.

⁽²⁾ Dz.U. L 399 z 30.12.2006, s. 1.

3.6.2 Jednakże brakuje jasnej definicji osoby niepełnosprawnej lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, choć celem jest zapewnienie pomocy w szerokim tego słowa znaczeniu grupom, które potrzebują szczególnej opieki.

3.6.3 Ze względu na możliwe trudności związane ze standardową definicją osoby niepełnosprawnej lub osoby o ograniczonej sprawności ruchowej zaleca się, aby Komisja, we współpracy z osobami odpowiedzialnymi za monitorowanie przestrzegania rozporządzenia oraz organizacjami reprezentującymi zainteresowane strony, w tym organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne, opracowała zalecenia lub wytyczne dotyczące interpretacji tych definicji. Należy ustanowić normy europejskie w celu zapewnienia przejrzystości i integralności kontroli bezpieczeństwa dotyczących pasażerów linii lotniczych używających sprzętu do poruszania się lub urządzeń medycznych oraz zadbania o poszanowanie godności osobistej takich pasażerów.

3.6.3.1 Wytyczne powinny dotyczyć takich kwestii jak jakość usług i informacji obsługi naziemnej oraz dążyć do zapewnienia spójności pomiędzy rozporządzeniem nr 261/2004 i rozporządzeniem nr 1107/2006. Jednak w wypadku, gdyby takie wytyczne nie pozwalały na skuteczne egzekwowanie praw osób o ograniczonej sprawności ruchowej, EKES jest za natychmiastowym przeglądem rozporządzenia nr 1107/2006.

3.6.4 Rozporządzenie stanowi, że nie można odmówić przewozu ze względu na niepełnosprawność lub ograniczoną sprawność ruchową pasażerów, ale w art. 4 czyni się wyjątek od tej reguły ze względu na wymagania dotyczące bezpieczeństwa, wymiary statku powietrznego lub ze względu na to, iż drzwi uniemożliwiają wejście na pokład i przewóz osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

3.6.5 Decyzje w tej sprawie nie są ani bezstronne, ani neutralne, gdyż to operatorzy statków powietrznych na podstawie własnej analizy ryzyka ustalają normy bezpieczeństwa, które są zwykle zatwierdzane przez właściwe władze lotnictwa cywilnego. W związku z tym zasada niedyskryminacji podlega subiektywnym kryteriom. Należy wymagać od linii lotniczych wyjaśnienia odmowy wpuszczenia na pokład osób niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej sprawności ruchowej, w tym przedstawienia wewnętrznych zasad dotyczących tej kwestii, opatrzonych konkretnymi dowodami. Dowody te powinny być analizowane przez odpowiednie władze lotnictwa zgodnie z zasadą, że to linie lotnicze mają dowiedzieć, że istnieje konkretne zagrożenie bezpieczeństwa, a nie osoby niepełnosprawne dowodzić jego braku.

3.6.6 W tej sprawie konieczne jest co najmniej wprowadzenie polityki przejrzystości w odniesieniu do możliwości dostępu do statku powietrznego. Jasne i przejrzyste informacje na ten temat powinny być dostępne w momencie zakupu biletu.

3.6.7 Jedną z najbardziej kontrowersyjnych kwestii są odszkodowania za sprzęt do poruszania się w przypadku jego uszkodzenia lub utraty. Zgodnie z obecną konwencją montrealską odszkodowania te nie są wystarczające, aby naprawić szkody poniesione przez osoby o ograniczonej sprawności ruchowej, niezależnie od poniesionych strat moralnych

związanych z utratą samodzielności. Zatem polityka linii lotniczych, a ostatecznie również przegląd przepisów, muszą gwarantować odpowiednią wysokość odszkodowania.

3.7 Pytanie 6: Czy w odniesieniu do praw pasażerów konieczny jest bardziej przejrzysty system opłat biletowych, w tym opłat dodatkowych?

3.7.1 Rozporządzenie nr 1008/2008 w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty określa sposób informowania o ostatecznej cenie dla użytkowników usług lotniczych.

3.7.2 Intencja prawodawcy nie przyniosła oczekiwanych skutków, co doprowadziło do frustracji użytkowników, którzy nie są w stanie porównać cen usług.

3.7.3 Obecnie użytkownicy transportu powietrznego natrafiają na serię praktyk handlowych, które sprawiają, że w wielu wypadkach niezrozumiałe jest, które elementy składają się na ostateczny koszt usług lotniczych.

3.7.4 W wyżej wymienionym rozporządzeniu ustanawia się zasadę, iż przewoźnicy lotniczy mogą swobodnie ustalać wysokość opłat i stawek. Zasada ta jest niepodważalna, ale nie powinna być przeszkodą do zaoferowania porównywalnych informacji.

3.7.5 W swojej opinii w sprawie informowania konsumentów ⁽³⁾ EKES określił szereg cech charakteryzujących informacje, jakie powinny być dostarczane konsumentom i użytkownikom: wiarygodność, aktualność, rzetelność, dokładność, istotność, zrozumiałość, jasność, czytelność i dostępność. Jest bardzo ważne, aby w sytuacji swobody polityki handlowej poszczególnych przewoźników lotniczych wiadomo było, które aspekty lub elementy wchodzi w skład opłaty: podatki, opłaty lotniskowe i inne opłaty, które składają się na ostateczną cenę.

3.7.6 Podsumowując, prawodawca powinien określić, które elementy składają się na ostateczny koszt usług przewozu lotniczego, i zdefiniować je ⁽⁴⁾. Ostatnia kwestia jest następująca: obecnie umowy dotyczące przewozu zawiera się z pewnym wyprzedzeniem w stosunku do faktycznej realizacji podróży. Należałoby wymagać od operatorów przestrzegania ustalonych cen przez okres co najmniej trzech miesięcy.

3.7.7 Jak podkreślono w komunikacie COM(2011) 174 wersja ostateczna, brakuje przejrzystości w zakresie informacji, które konsumenci muszą znać, takich jak dane związane z punktualnością, liczba lotów dotkniętych zakłóceniami, stosowane środki ochrony pasażerów, decyzje wydane przez krajowe organy wykonawcze w odniesieniu do egzekwowania rozporządzenia oraz kary nałożone na przewoźników lotniczych za wszelkie naruszenia.

⁽³⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 62.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 142.

3.8 *Lepsze stosowanie przepisów dotyczących pozasądowego rozstrzygnięcia sporów*

3.8.1 System roszczeń pozasądowych prowadzonych przed krajowymi organami wykonawczymi powinien być oparty na jednolitych i skutecznych przepisach, uznanych zasadach szybkiego rozpatrywania pozasądowych roszczeń konsumenckich oraz pisemnym, wielojęzycznym i znormalizowanym dokumencie zgodnym ze „zharmonizowaną metodologią” zatwierdzoną zaleceniem Komisji z 12 maja 2010 r. Decyzje powinny być wydawane w rozsądnym terminie i powinny być wiążące dla stron.

3.8.2 Należy ustalić jednolite terminy postępowań, przynajmniej w następujących przypadkach:

- na odpowiedź, którą przewoźnicy lotniczy muszą udzielić na skargi konsumenckie – maksymalnie jeden miesiąc;
- dla krajowych organów wykonawczych odpowiedzialnych za egzekwowanie rozporządzenia nr 261/2004 – dwa miesiące na rozpatrzenie roszczeń pasażerów wobec przewoźników;
- dla krajowych organów wykonawczych na publikację treści kar nałożonych na przewoźników lotniczych – dwa miesiące od daty podpisania.

3.8.3 Wszystkie krajowe organy wykonawcze oraz sądy państw członkowskich powinny informować Komisję

o wszystkich decyzjach wydanych na mocy rozporządzenia nr 261/2004, podobnie jak odbywa się to w odniesieniu do rozporządzenia nr 1/2003, i pozostawiać Komisji odpowiedzialność za ich rozpowszechnianie.

3.8.4 W przypadku powództwa zbiorowego, które często zdarza się w związku z problemami ze świadczeniem usług transportu lotniczego, konieczny jest wspólny nadzór prawny ze strony stowarzyszeń na rzecz ochrony praw konsumentów. EKES ponownie zwraca uwagę na potrzebę uregulowania tego typu działań prawnych na szczeblu UE, a także stworzenia funduszu kompensacyjnego na pokrycie kosztów tych procesów ponoszonych przez organizacje konsumenckie, gdyż pasażerowie transportu lotniczego są jedną z grup najbardziej potrzebujących takiej ochrony.

3.8.5 EKES stwierdził już w poprzednich opiniach, że cywilne środki karne mogą stanowić środki odstraszające, proporcjonalne i skuteczne w połączeniu z odszkodowaniami za szkody poniesione przez grupy pasażerów w związku z naruszeniem praw, które chronią konsumentów.

3.8.6 Wszelkie zmiany rozporządzenia nr 261/2004 należy przeprowadzić w sposób, który zagwarantuje jego spójność z innymi obowiązującymi przepisami dotyczącymi ochrony konsumentów, takimi jak dyrektywa w sprawie zorganizowanych podróży oraz dyrektywa w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych.

Bruksela, 27 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (przekształcenie)

COM(2011) 402 wersja ostateczna – 2011/0187 (COD)

(2012/C 24/29)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Dnia 22 lipca 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (przekształcenie)

COM(2011) 402 wersja ostateczna – 2011/0187 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 150 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Rozporządzenie (WE) nr 717/2007 ustanawiające pułapy cenowe detalicznych i hurtowych usług roamingu w sieciach łączności ruchomej przestanie obowiązywać w dniu 30 czerwca 2012 r. Tymczasem nie doprowadziło ono do powstania zdrowej konkurencji, a użytkownicy nadal muszą płacić wygórowane ceny za te usługi.

1.2 Okazuje się, że konieczne stają się nowe działania unijne, jeśli UE chce osiągnąć cel wyznaczony w ramach europejskiej agendy cyfrowej, zwłaszcza zaś najpóźniej do 2015 r. zmniejszyć niemal do wartości zerowej różnicę między cenami w roamingu a opłatami za połączenia krajowe.

1.3 EKES popiera nowe środki, które uznaje za działania wspólnierne i właściwe z punktu widzenia zagwarantowania istnienia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym i dostępu do niej po przystępnych cenach. Nowe propozycje obniżki pułapów opłat są krokiem we właściwym kierunku, tzn. prowadzą do zniesienia w perspektywie średnioterminowej wszelkich odrębnych opłat za usługi roamingowe.

1.4 EKES zasadniczo zgadza się również z zapisem, zgodnie z którym abonenci będą mieli dostęp do usług łączności głosowej, usług SMS oraz usług transmisji danych świadczonych w roamingu przez każdego połączonego alternatywnego dostawcę, nie zmieniając swego numeru.

1.5 Niemniej Komitet ubolewa nad tym, że wnioskowi Komisji nie towarzyszy ocena wpływu tych nowych środków na zatrudnienie i warunki pracy w tej branży.

1.6 W kwestii połączeń wychodzących w roamingu EKES apeluje, by skrócić minimalną długość pierwszego impulsu, aktualnie ustaloną na 30 sekund, biorąc pod uwagę rozwój sytuacji w tej dziedzinie w niektórych państwach członkowskich.

2. Rys historyczny

2.1 Od 2005 r. obniżenie opłat roamingowych połączeń w sieciach łączności ruchomej użytkowników podróżujących po Unii Europejskiej jest częścią polityki UE w obszarach łączności elektronicznej i przemysłu.

2.2 Ponieważ ponawiane przez Komisję wezwania kierowane do operatorów, by obniżyli wygórowane opłaty za połączenia w sieciach łączności ruchomej, pozostały bez odpowiedzi, UE zdecydowała się interweniować, regulując opłaty.

2.3 W rozporządzeniu (WE) nr 717/2007 UE wprowadziła z dniem 7 września 2007 r. pułap opłat za minutę (eurotaryfa) połączenia w sieciach łączności ruchomej (rynek usług detalicznych i hurtowych). Opłaty te obniżano o 0,03 EUR rocznie aż do 2010 r.

2.4 Choć eurotaryfa została ustalona tak, by pozostawić dość miejsca na zdrową konkurencję między operatorami, tzn. poniżej maksymalnego dopuszczalnego poziomu, Komisja była zmuszona przyznać, że ogólnie rzecz biorąc średnie ceny stosowane przez operatorów niewiele odbiegają od określonego w rozporządzeniu pułapu.

2.5 W tej sytuacji okres obowiązywania rozporządzenia (WE) nr 717/2007 został przedłużony do 30 czerwca 2012 r., co oznacza dalsze regularne obniżanie maksymalnych opłat połączeń głosowych co roku. Przy okazji wprowadzono także pułap opłat za SMS-y (ceny detaliczne i hurtowe) oraz cen hurtowych transmisji danych w roamingu, podczas gdy ich ceny detaliczne nie zostały uregulowane.

2.6 Ponadto w trosce o to, by ochronić konsumentów przed kosztami ukrytymi, od 1 lipca 2009 r. wprowadzono naliczanie sekundowe po pierwszych trzydziestu sekundach połączeń wykonywanych, a od pierwszej sekundy w połączeniach odbieranych.

3. Nowy wniosek Komisji

3.1 W związku z tym, że rozporządzenie (WE) nr 717/2007 wygasa z dniem 30 czerwca 2012 r., a w sprawozdaniu Komisji z rozwoju sytuacji na rynku usług telefonii ruchomej stwierdzono, iż opłaty (poza odrębnymi stawkami ryczałtowymi) nie zmieniły się dostatecznie, by zagwarantować, że użytkownicy nie płacą nadmiernych cen w stosunku do konkurencyjnych cen krajowych, Komisja wysunęła nowy wniosek w sprawie zmiany wyżej wymienionego rozporządzenia.

3.2 Oprócz nowych znacznych obniżek pułapów opłat aż do roku 2016 lub 2022 nowy wniosek w sprawie rozporządzenia obejmuje także środki strukturalne, takie jak:

- rozdzielenie usług telefonii ruchomej roamingu od krajowych usług łączności ruchomej, by umożliwić abonentom wybór innego operatora usług telefonii ruchomej (łączność głosowa, SMS, transfer danych) bez zmiany numeru telefonu.
- zobowiązanie operatorów sieci do zapewniania hurtowego dostępu do usług roamingu.

3.3 W odniesieniu do przepisów dotyczących opłat Komisja proponuje, by w oczekiwaniu na efekty reform strukturalnych, przedłużyć okres obowiązywania rozporządzenia (WE) nr 717/2007 o dziesięć lat, tzn. do 30 czerwca 2022 r.

3.4 Detaliczne pułapy cenowe powinny obowiązywać do dnia 30 czerwca 2016 r., jeśli zaś chodzi o ceny hurtowe, maksymalne ceny powinny zostać utrzymane przez cały okres objęty regulacją, chyba że w krótkim czasie nastąpi wystarczający rozwój konkurencji.

3.5 Detaliczne usługi transmisji danych w roamingu, które obecnie jako jedyne nie są jeszcze uregulowane, nadal podlegają wygórowanym cenom, wynoszącym czasem siedmiokrotną wartość cen hurtowych.

3.6 Przewidziano interwencję regulacyjną, by stopniowo do 2014 r. obniżać ceny detaliczne usług w zakresie transmisji danych naliczanych w kilobajtach. Od lipca 2014 r. do lipca 2016 r. pułapy taryfowe pozostaną stabilne, po czym zostaną zlikwidowane, chyba że pojawienie się zdrowej konkurencji umożliwi ich wcześniejsze zniesienie.

3.7 Maksymalne opłaty za usługi transmisji danych świadczone hurtowo będą obniżane z roku na rok do 30 czerwca 2015 r. Następnie utrzymają się one na tym samym poziomie aż do daty wygaśnięcia nowego rozporządzenia (zasadniczo w 2022 r.).

4. Uwagi ogólne

4.1 Konieczność uregulowania problemów związanych z roamingiem w kontekście urzeczywistniania jednolitego rynku wpisuje się zarówno w ramy strategii „Europa 2020”, jaki i Aktu o jednolitym rynku, a także europejskiej agendy cyfrowej.

4.2 EKES przypomina, że łączność elektroniczna należy do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które z definicji muszą być powszechnie dostępne i świadczone po przystępnych cenach.

4.3 EKES pozytywnie odnosi się wobec tego do wszelkich środków mających ochronić konsumentów przed płaceniem wygórowanych cen, gdy wykonują lub odbierają połączenia w roamingu. EKES wnosi ponadto, by Komisja podjęła z równym zdecydowaniem działania w odniesieniu do nadmiernych marży zysku stosowanych przez operatorów innych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, którzy zajmują pozycję dominującą.

4.4 Jeden z głównych celów europejskiej agendy cyfrowej dotyczy usług roamingu w telefonii ruchomej: docelowo różnica między cenami usług w roamingu a taryfami krajowymi powinna być bliska zeru najpóźniej w 2015 r., tzn. powinna w perspektywie średniookresowej doprowadzić do zaniku wszelkich form odrębnych cen w roamingu.

4.5 Ten zadeklarowany cel nie figuruje jednak jako formalny przepis w przedmiotowym rozporządzeniu. Nowe obniżki maksymalnych opłat za usługi roamingu nie pozostawiają już jednak żadnego marginesu między cenami usług krajowych i roamingu.

4.6 Choć obecne podejście polegające na narzuceniu obniżek opłat poprzez ustalenie pułapów cenowych doprowadziło do znacznego obniżenia cen (zob. tabela poniżej opracowana przez EKES), to wraz z przedmiotowym wnioskiem podejście to wyczerpuje swe możliwości i nie jest rozwiązaniem trwałym.

	Połączenia głosowe EUR/min netto			SMS EUR/SMS netto		Dane EUR/kilobajt netto	
	opłata hurtowa	opłata detaliczna za połączenie wykonane	opłata detaliczna za połączenie otrzymane	opłata hurtowa	opłata detaliczna	opłata hurtowa	opłata detaliczna
<i>średnia opłata przed 1.9.2007</i>		0,7692	0,417	—	—	—	—
Rozporządzenie (WE) nr 717/2007							
opłata maks. 1.9.2007–31.8.2008	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
opłata maks. 1.9.2008–30.6.2009	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
opłata maks. 1.7.2009–30.6.2010	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

	Połączenia głosowe EUR/min netto			SMS EUR/SMS netto		Dane EUR/kilobajt netto	
	opłata hurtowa	opłata detaliczna za połączenie wykonane	opłata detaliczna za połączenie otrzymane	opłata hurtowa	opłata detaliczna	opłata hurtowa	opłata detaliczna
Rozporządzenie (WE) nr 580/2008							
opłata maks. 1.7.2010–30.6.2011	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
opłata maks. 1.7.2011–30.6.2012	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
opłata maks. 1.7.2012–30.6.2013	0,14	0,32	0,11	0,03	0,10	0,30	0,90
Wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2011) 402							
opłata maks. 1.7.2013–30.6.2014	0,10	0,28	0,10	0,03	0,10	0,20	0,70
opłata maks. 1.7.2014–30.6.2015	0,06	0,24	0,10	0,02	0,10	0,10	0,50
opłata maks. 1.7.2015–30.6.2016	0,06	0,24	0,10	0,02	0,10	0,10	0,50
opłata maks. 1.7.2016–30.6.2022	0,06	ceny maksy- malne znie- sione (*)	ceny maksy- malne znie- sione (*)	0,02	ceny maksy- malne znie- sione (*)	0,10	ceny maksy- malne znie- sione (*)

(*) Pod warunkiem, że dostatecznie rozwinie się konkurencja.

4.7 Obniżenie opłat nie pozwala na rozwiązanie problemów strukturalnych, które nadal pojawiają się na rynku usług roamingowych. Z tego powodu EKES pozytywnie odnosi się do faktu, że nowy wniosek w sprawie rozporządzenia oprócz przepisów cenowych przewiduje także zmiany strukturalne, nakładając na operatorów macierzystych, począwszy od lipca 2014 r., obowiązek umożliwienia klientom dostępu do usług łączności głosowej, usług SMS oraz usług transmisji danych świadczonych w roamingu za pośrednictwem każdego połączonego alternatywnego dostawcy usługi roamingu.

4.8 Choć EKES zasadniczo pozytywnie odnosi się do takiego przepisu, to jednak obawia się, że środek taki pociągnie za sobą masowe odchodzenie klientów od mniejszych operatorów do dużych grup dominujących na rynku, ze szkodą dla tych pierwszych, tym bardziej że koszty techniczne i handlowe wdrażania tego środka będą dla nich proporcjonalnie wyższe ze względu na koszty stałe.

4.9 EKES wnosi, by Komisja nadal czuwała nad zapewnianiem przejrzystości w oczach klienta końcowego, pomimo zaangażowania dodatkowych podmiotów gospodarczych w ustanowienie połączenia w telefonii ruchomej.

4.10 Nawet jeśli propozycja Komisji, by poszerzyć zakres dostępu do rynku transgranicznych dostawców usług telefonii ruchomej (*Mobile Virtual Network Operators* – wirtualni operatorzy sieci ruchomych) może sprzyjać konkurencyjności, EKES ubolewa, że żądanie Parlamentu Europejskiego, by zbadano wpływ rozporządzenia na mniejszych operatorów telefonii ruchomej we Wspólnocie oraz ich pozycję na rynku usług roamingu ogólnowspólnotowego nie zostało uwzględnione.

4.11 Podobnie EKES musi stwierdzić, że załączone do przedmiotowego wniosku streszczenie oceny skutków oraz „*impact assessment*” nie zawierają żadnej informacji na temat oczekiwanych skutków nowych środków dla zatrudnienia lub warunków pracy w tym sektorze. Wobec powyższego EKES wnosi o przeprowadzenie tych dodatkowych analiz.

4.12 W kwestii połączeń wychodzących w roamingu EKES apeluje, by skrócić minimalną długość pierwszego impulsu, aktualnie ustaloną na 30 sekund, biorąc pod uwagę rozwój sytuacji w tej dziedzinie w niektórych państwach członkowskich.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz uchylającej dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE

COM(2011) 370 wersja ostateczna — 2011/0172 (COD)

(2012/C 24/30)

Sprawozdawca: **André MORDANT**

Współsprawozdawca: **Thierry LIBAERT**

Rada Unii Europejskiej, w dniu 15 lipca 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 1 sierpnia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 194 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz uchylającej dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE

COM(2011) 370 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informatycznego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 165 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia i wnioski

1.1 EKES zaleca Radzie i Parlamentowi, by Komisja jak najszybciej oceniła, czy prawdopodobne jest osiągnięcie przez Unię celu 20 % oszczędności energii oraz by skupiono wysiłki na osiągnięciu prawdziwych wyników.

1.2 EKES wzywa Komisję, by przedstawiła i doceniła istniejące w państwach członkowskich sprawdzone rozwiązania, zwłaszcza w zakresie poprawy efektywności energetycznej zasobów budowlanych.

1.3 Komitet zaleca, by Komisja znalazła dodatkowe możliwości finansowania na szczeblu europejskim działań, które powinny pozwolić na osiągnięcie celów dyrektywy i by wsparła ich wdrażanie.

1.4 Komitet zwraca się do Komisji o to, by pilnie przeanalizowała powody słabego wykorzystania dostępnych środków i w razie konieczności przeprowadziła przegląd zasad finansowania oraz by zbadała, jak zwiększyć rolę niedawno utworzonego funduszu efektywności energetycznej, zarówno w zakresie źródeł finansowania, jak i kryteriów przyznawania środków, które powinny przyczyniać się do osiągnięcia celów ekologicznych, gospodarczych i społecznych.

1.5 Podobnie EKES zwraca się do Komisji o zbadanie możliwości rozszerzenia propozycji „obligacji projektowych w ramach strategii »Europa 2020« ” na projekty służące realizacji celów określonych w omawianej dyrektywie.

1.6 EKES zwraca się do Komisji o pilne przeprowadzenie oceny niewykorzystanego dotąd potencjału poprawy efektywności, który może istnieć w przemyśle, w celu określenia odpowiednich środków zaradczych.

1.7 EKES zaleca, by Komisja przeanalizowała, w jakim stopniu i pod jakimi warunkami instrumenty odniesienia dotyczące emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń (zdefiniowane w dokumentach BREF) mogłyby być wykorzystywane tak jak w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych i opracowywane w ramach systemu zarządzania obejmującego wszystkie zainteresowane podmioty, w tym pracodawców, związki zawodowe i organizacje pozarządowe.

1.8 Komitet zaleca zaostrzenie warunków ewentualnego wdrażania inteligentnych liczników, w poszanowaniu zasad powszechności i dostępności energii dla konsumentów oraz ochrony danych osobowych.

1.9 Komitet żąda, by omawiany wniosek dotyczący dyrektywy przewidywał, że państwa członkowskie ograniczą przenoszenie kosztów roz wiązań na rachunki płacone przez odbiorców końcowych, zwłaszcza w przypadku kosztów inteligentnych liczników, oraz że zagwarantują nieodpłatność wszystkich tych środków dla gospodarstw o niskich dochodach, zgodnie z zasadami określonymi przez państwa członkowskie.

1.10 EKES żąda, by Komisja przyczyniła się do rozszerzenia zakresu kompetencji europejskich rad i komitetów zakładowych o efektywność energetyczną, w celu umożliwienia osiągnięcia celów dyrektywy.

1.11 EKES zwraca się do Komisji o bardziej precyzyjne określenie pojęcia „małe i średnie przedsiębiorstwa” w zakresie rozmiaru i zakresu działalności, tak by zapobiec temu, że z powodu zbyt szerokiej definicji duża część przedsiębiorstw będzie zwolniona z audytów energetycznych i z udziału w realizacji celów dyrektywy.

1.12 Komitet wzywa Komisję, by czuwała nad lepszym uwzględnieniem sektora transportu oraz nad tym, by w ramach omawianej dyrektywy przewidziano środki przyczyniające się do osiągnięcia wyznaczonych celów.

1.13 Komitet zwraca się do Komisji o to, by zażądała od państw członkowskich, by rozważyły wdrożenie wzmocnionych i w miarę możliwości wiążących środków wobec całości ich zasobów budowlanych i wzywa do ustanowienia konkretnego celu ilościowego, wraz z odpowiednimi środkami finansowania, zachętami i działaniami towarzyszącymi.

1.14 EKES zwraca się do Komisji o udział w koordynacji na szczeblu europejskim koniecznej dla poprawy szkolnych i uniwersyteckich programów nauczania, programów szkoleń i B+R, tak by je dostosować do wyzwań i celów dyrektywy oraz by stawiały one na partnerstwa w tej dziedzinie.

1.15 Komitet podkreśla fundamentalną rolę, jaką mogą odegrać lokalne i regionalne służby publiczne w zakresie audytów energetycznych, by pomóc osobom prywatnym poprawiać efektywność energetyczną ich mieszkań i by zachęcać je do tego.

1.16 EKES uważa, że konsumenci odgrywają kluczową rolę w zmniejszaniu zużycia energii. Komisja Europejska musi gwarantować opracowanie krajowych strategii, dzięki którym konsumenci zaangażują się na rzecz takich działań i zmobilizują się do ich przeprowadzenia, by osiągnąć możliwie najlepsze wyniki, zarówno indywidualnie, jak i z perspektywy całego społeczeństwa. Politykę mającą na celu zwiększenie efektywności energetycznej należy wspierać poprzez odpowiednie, interesujące dla konsumentów zachęty (finansowe), tak by zachęcić do dostosowania się do niej. Wszystkie strategie polityczne w zakresie efektywności energetycznej muszą uwzględniać potrzeby konsumentów należących do grup w najtrudniejszym położeniu.

2. Wstęp

Tematem niniejszej opinii jest wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej (COM(2011) 370 wersja ostateczna). Wniosek ten jest oparty na obowiązującej dyrektywie w sprawie kogeneracji i dyrektywie w sprawie usług energetycznych i ma na celu połączenie ich w jednym akcie legislacyjnym, który miałby charakter ogólny i dotyczyć efektywności energetycznej w kontekście dostaw energii i końcowego zużycia energii.

3. Streszczenie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej oraz uchylającej dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE

3.1 UE przyjęła za swój cel osiągnięcie 20 % oszczędności energii pierwotnej w 2020 r. i uczyniła go jednym z pięciu głównych celów strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

3.2 Jak wynika z najnowszych szacunków Komisji, uwzględniających krajowe cele w zakresie efektywności energetycznej na rok 2020 ustalone przez państwa członkowskie w kontekście

strategii „Europa 2020”, w 2020 r. UE osiągnie zaledwie połowę docelowych 20 % oszczędności. Rada Europejska i Parlament Europejski wezwali Komisję do przyjęcia nowej, ambitnej strategii dotyczącej efektywności energetycznej w celu podjęcia zdecydowanych działań, by wykorzystać istniejący znaczny potencjał w tym zakresie.

3.3 Aby nadać nową dynamikę zagadnieniu efektywności energetycznej, w dniu 8 marca 2011 r. Komisja przedstawiła nowy plan na rzecz efektywności energetycznej, w którym ustalono środki na rzecz osiągnięcia dalszych oszczędności w dziedzinach dostaw i wykorzystania energii.

4. Uwagi ogólne na temat wniosku dotyczącego dyrektywy

4.1 Niniejsza opinia przyjmuje za podstawę i uzupełnia opinię Komitetu CESE 1180/2011 w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.” z 14 lipca 2011 r. W szczególności Komitet przypomina swoje stanowisko przyjęte w tej opinii w sprawie produkcji ciepła i energii elektrycznej, kogeneracji (punkt 5.3) i usług energetycznych (punkt 5.4). Ponadto Komitet przypomina, że zwracał się o przeanalizowanie funkcjonowania i w razie potrzeby zmianę obecnych przepisów dotyczących certyfikacji energetycznej budynków, ekologicznego znakowania urządzeń gospodarstwa domowego i inteligentnych liczników.

4.2 Komitet popiera treść i cel wniosku dotyczącego dyrektywy, który ma ustanowić „wspólne ramy służące do wspierania efektywności energetycznej w Unii, co ma zapewnić osiągnięcie do roku 2020 unijnego celu 20 % oszczędności energii pierwotnej, a także utworzenie drogi dla dalszego zwiększenia efektywności energetycznej w dłuższej perspektywie”. Komitet jest przekonany o znaczeniu promowania efektywności energetycznej w UE, ponieważ istniejący potencjał nadal nie jest w pełni wykorzystywany, a osiągnięcie wspomnianego celu będzie korzystne dla UE zarówno z punktu widzenia ochrony środowiska, jak i z perspektywy gospodarczej i społecznej. EKES przyznaje, że w ostatnich latach wysunięto wiele „inicjatyw” legislacyjnych lub nielegislacyjnych dotyczących ekologicznych budynków i ekologicznych materiałów budowlanych. Niemniej można odnieść wrażenie, że nie ma ogólnego mechanizmu motywacyjnego budownictwa ekologicznego, co pociąga za sobą brak koordynacji działań w tym zakresie i marnotrawstwo środków. Przydatne mogłoby być opublikowanie przez Komisję Europejską zielonej księgi w sprawie budownictwa ekologicznego obejmującego wszystkie inicjatywy związane z budownictwem i materiałami budowlanymi.

4.3 Komitet popiera wniosek dotyczący dyrektywy, który uchyla i obejmuje, jednocześnie zmieniając, dyrektywę 2004/8/WE w sprawie kogeneracji i dyrektywę 2006/32/WE w sprawie usług energetycznych, jako że takie zintegrowane podejście może sprzyjać synergii, zwłaszcza w zakresie kogeneracji energii cieplnej i elektrycznej, i w ten sposób ułatwić osiągnięcie celów tych dyrektyw. Komitet sądzi, że powinno się także dążyć do lepszej integracji sektora transportu oraz środków przewidzianych w omawianej dyrektywie, aby przyczynić się do osiągnięcia wytyczonego celu.

4.4 Komitet sądzi, że osiągnięcie do 2020 r. celu dotyczącego 20 % oszczędności energii pierwotnej ma kluczowe znaczenie, w związku z czym zaleca, by przewidzieć, że Komisja już w 2013 r. oceni, czy prawdopodobne jest osiągnięcie przez Unię tego celu w ramach obowiązujących przepisów. EKES zaleca skupienie jak największych wysiłków na osiągnięciu rzeczywistych rezultatów

4.5 Mając na uwadze znaczenie zakładów pracy dla rozwoju i wdrożenia proponowanych rozwiązań, Komitet ubolewa nad brakiem odniesienia do zakładów pracy i do tego, jak ważne jest promowanie dialogu społecznego w zakładach pracy dla osiągnięcia wytyczonych celów. Zaangażowanie pracowników w programy efektywności energetycznej oraz ich udział w tych programach jest niezbędny dla osiągnięcia celów, podobnie jak konieczne jest opracowanie i wdrożenie odpowiednich programów kształcenia i szkolenia oraz środków służących zapewnieniu dobrych warunków pracy oraz bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy. Te zagadnienia muszą być przedmiotem działań informacyjnych i konsultacji z pracownikami w ramach dialogu społecznego, który trzeba promować.

4.5.1 Tym samym EKES zaleca, wzorem dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, by przyjąć załącznik dotyczący szkoleń zakończonych certyfikacją lub kwalifikacją podmiotów świadczących usługi stanowiące przedmiot omawianej dyrektywy.

4.6 Komitet jest zaniepokojony kwestą finansowania koniecznych inwestycji. Jak można obecnie zaobserwować, w wielu przypadkach finansowanie ze strony UE jest zbyt niskie, by mogło stanowić zachętę, co podkreślono w pkt 6.5.1 opinii CESE 1180/2011. Mimo tego, w pkt 4 uzasadnienia omawianego wniosku stwierdzono jedynie, że proponowana dyrektywa „będzie wdrażana z wykorzystaniem obecnego budżetu i nie będzie mieć wpływu na wieloletnie ramy finansowe”. Oczywiście ważne jest, by jak najlepiej wykorzystać istniejące instrumenty finansowe, ale trzeba zdać sobie sprawę z sytuacji: instrumenty te są obecnie nieodpowiednie ze względu na słabe wykorzystanie przez państwa członkowskie i regiony zasobów dostępnych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Komitet jest przekonany, że aby osiągnąć wytyczone cele, Komisja powinna:

- pilnie zbadać przyczyny niskiego wykorzystania dostępnych środków oraz w razie potrzeby zmienić zasady finansowania; jest to konieczne i pilne zwłaszcza w kontekście obecnych trudności w finansach publicznych, wynikających w szczególności z decyzji podjętych na szczelnie europejskim w ramach planów oszczędnościowych;
- przeanalizować, jak zwiększyć rolę niedawno utworzonego funduszu efektywności energetycznej, zarówno w zakresie źródeł finansowania, jak i kryteriów przyznawania środków finansowych, które zdaniem Komitetu powinny być określone tak, by przyczyniały się do osiągnięcia jednocześnie celów ekologicznych, gospodarczych i społecznych;
- zbadać możliwość rozszerzenia propozycji „obligacji projektowych w ramach strategii »Europa 2020«” na projekty inwestycyjne służące realizacji celów określonych w omawianym wniosku dotyczącym dyrektywy;

— zbadać inne możliwe mechanizmy finansowania, między innymi tzw. systemy inwestorów trzecich, zapewniające wstępne finansowanie i wynagradzane oszczędnościami energii wynikającymi z renowacji poprawiających efektywność energetyczną danych mieszkań. W tym kontekście EKES popiera propozycję Komisji, by zwrócić się do przedsiębiorstw usług energetycznych ESCO, zwłaszcza o instalację „inteligentnych” liczników.

4.7 Komitet podkreśla, że zgodnie z planem na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r. budynki publiczne stanowią jedynie 12 % zasobów budowlanych UE. W związku z tym wskazuje na znaczenie pozostałych zasobów budowlanych i proponuje, aby państwa członkowskie rozważyły zastosowanie wzmocnionych i w miarę możliwości wiążących środków wobec całości zasobów budowlanych i opowiada się za określeniem takiego celu oraz sposobów finansowania jego realizacji, odpowiednich zachęt i działań towarzyszących. Jest to tym bardziej konieczne, że jak podkreślono w motywie 15 wniosku dotyczącego dyrektywy, „istniejące zasoby budowlane stanowią sektor o najwyższym potencjale w zakresie oszczędności energii. Co więcej, budynki mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia unijnego celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o 80–95 % do roku 2050 w porównaniu z rokiem 1990”. Komitet podkreśla ponadto, że renowacja istniejących zasobów budowlanych UE:

- pozwoliłaby stworzyć wiele miejsc pracy w Europie, których jakość trzeba zagwarantować za pośrednictwem wzmocnionego dialogu społecznego i które muszą powstać dzięki odpowiednim programom kształcenia i szkolenia;
- przyniosłaby dochody państwom (zwłaszcza dzięki zmniejszeniu bezrobocia i wzrostowi wpływów z podatków);
- sprzyjałaby ożywieniu gospodarki europejskiej;
- umożliwiłaby także osiągnięcie celów społecznych dzięki przyjęciu specjalnych rozwiązań dla gospodarstw domowych o najniższych i średnich dochodach, które to rozwiązania pozwalałyby im obniżyć rachunki za energię w wyniku zmniejszenia ilości energii potrzebnej do oświetlenia i ogrzewania.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Artykuł 4, w którym przewiduje się obowiązek poddawania co roku renowacji 3 % całkowitej powierzchni pomieszczeń będących własnością instytucji publicznych państw członkowskich, odnosi się do budynków o całkowitej powierzchni użytkowej wynoszącej ponad 250 m². Zdaniem Komitetu obowiązek ten powinien dotyczyć także budynków będących własnością instytucji europejskich. Ponadto Komitet jest sceptycznie nastawiony do tej minimalnej powierzchni 250 m² i zastanawia się, czy nie oznaczałaby ona de facto zwolnienia z obowiązku renowacji zarządców nieruchomości społecznych, skoro powierzchnia mieszkań społecznych jest zazwyczaj mniejsza niż 250 m². I to w sytuacji, gdy realizacja celów dotyczących efektywności energetycznej ma służyć również celom społecznym dzięki przyjęciu dla gospodarstw domowych znajdujących się w gorszym położeniu rozwiązań prowadzących do zmniejszenia rachunków za energię poprzez zachęcanie do renowacji zajmowanych mieszkań pod kątem zmniejszenia zużycia energii.

5.1.1 Obecna sytuacja gospodarcza może oznaczać, że postanowienia artykułów 4 i 6 mogą nie zostać zrealizowane w wyznaczonym czasie. Zdaniem EKES-u Komisja powinna odwołać się do zasady solidarności europejskiej w wypadku państw, które same nie będą w stanie osiągnąć wyznaczonych celów.

5.2 Systemy zobowiązujące do efektywności energetycznej przewidziane w art. 6 są wprawdzie konieczne, ale pociągną za sobą koszty. Komitet sądzi, że trzeba ograniczyć przenoszenie kosztów tych rozwiązań na rachunki płacone przez odbiorców końcowych (zob. pkt 4.5.5 opinii CESE 1180/2011). W szczególności jest zdania, że działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej powinny być prowadzone nieodpłatnie dla gospodarstw o niskich dochodach, co podkreślił w pkt 6.7.2 opinii CESE 1180/2011.

5.3 W art. 7 ust. 1 przewiduje się, by państwa członkowskie zachęcały zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa do poddania się audytom energetycznym. Komitet sądzi, że użyteczne byłoby w związku z tym podanie w art. 2 definicji „małych i średnich przedsiębiorstw”.

5.4 Zgodnie z art. 7 ust. 2 przedsiębiorstwa inne niż małe i średnie mają zostać poddane audytowi energetycznemu najpóźniej do dnia 30 czerwca 2014 r. oraz co trzy lata od daty poprzedniego audytu energetycznego. Jak wspomniał w pkt 5.5.1 opinii CESE 1180/2011, Komitet jest zdania, że w przemyśle może istnieć dotąd niewykorzystany potencjał poprawy efektywności, choć osiągnięto już postępy, a mechanizmy europejskie, takie jak np. system handlu uprawnieniami do emisji, już obecnie wymierzone są w energochłonne gałęzie przemysłu. Aby móc jak najszybciej oszacować niewykorzystany potencjał w ramach przemysłu oraz określić odpowiednie środki zaradcze, Komitet proponuje, by:

- wcześniej przeprowadzić skuteczne audyty energetyczne;
- szeroko wspierać, stosować i rozpowszechniać tradycyjne i nowe narzędzia ułatwiające ukierunkowane i stałe zwiększanie efektywności energetycznej zarówno energochłonnych instalacji, jak i instalacji MŚP;
- przewidzieć możliwość przedłużenia terminu realizacji zmian zalecanych w wyniku audytu, jeśli wymagają one przeprowadzenia prac na szeroka skalę, biorąc pod uwagę następujące względy: audyty dotyczą zarówno aspektów zarządzania, jak i kwestii związanych z konstrukcją budynku; o ile stosunkowo łatwo jest wprowadzić zmiany w zarządzaniu, o tyle zmiany obejmujące konstrukcję (podłogi, dachy, zmiana funkcji budynku, materiały ciężkie) są drogie i czasochłonne, zwłaszcza że wdrożenie zaleceń audytu wymaga przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści oraz ustalenia planu wdrażania, tak by można było przygotować ofertę dokładnie uwzględniającą wszystkie parametry oraz opracować budżet; oprócz tych ograniczeń często wymagane są jeszcze zezwolenia, co znacznie wydłuża proces renowacji.

5.4.1 Partycypacja pracowników jest niezbędna, jeśli chce się poprawić efektywność energetyczną. Bez ich wiedzy, doświadczenia i zaangażowania nie uda się osiągnąć zamierzonych wyników. Dlatego też EKES zaleca, by przeanalizować,

w jakim stopniu i pod jakimi warunkami instrumenty odniesienia dotyczące emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń gazowych (dokumenty BREF opracowane przez Instytut Perspektywicznych Studiów Technologicznych z Sewilli jako pomoc w przypadku dawnej dyrektywy w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli oraz dyrektywy z 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych, a wykorzystywane także w systemie ETS i obejmujące poziomy odniesienia dla efektywności energetycznej) mogłyby być wykorzystywane w ten sam sposób w omawianej dyrektywie i opracowywane w ramach systemu zarządzania obejmującego wszystkie zainteresowane podmioty, w tym pracodawców, związki zawodowe i organizacje pozarządowe. W ten sposób można byłoby w diagnozach i propozycjach opracowywanych w ramach takiego systemu zarządzania uwzględnić: koszty i korzyści związane z planowanymi działaniami na rzecz efektywności energetycznej, a także m.in. wymiar społeczny – zatrudnienie, wpływ na warunki pracy, analizy i normy socjalne, narzędzia oceny przewidywanych potrzeb w zakresie siły roboczej, kwalifikacje i szkolenia zawodowe oraz konieczne w związku z tym działania.

5.5 W art. 8 ust. 1 mowa jest o wymogach, jakich należy przestrzegać w przypadku wdrażania inteligentnych liczników. Komitet uznaje te wymogi za niewystarczające. Domaga się, by każde państwo przeprowadziło najpierw w swoim własnym kontekście prawnym dogłębną analizę kosztów i korzyści płynących ze stosowania takich liczników, i sądzi, że w takiej analizie trzeba uwzględnić wykonalność techniczną instalacji inteligentnych liczników i efektywność takiego rozwiązania pod względem kosztów dla inwestora, w tym kosztów utrzymania, obsługi i wymiany liczników, jak również możliwe wynikające ze stosowania tych liczników zagrożenia dla przestrzegania zasad powszechności i dostępności energii dla konsumentów oraz ochrony danych osobowych. W odniesieniu do energii elektrycznej, taka analiza została włączona do oceny ekonomicznej, o której mowa w punkcie 2 załącznika I do dyrektywy 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r.

5.6 W art. 10 ust. 1 wprowadza się zobowiązanie do ustanowienia krajowego planu w zakresie ogrzewania i chłodzenia. Należy przy tym uwzględnić aspekty związane z konkurencyjnością, tak aby można było rozwiązywać problemy, które mogą się pojawiać w związku z monopolami lokalnych systemów ciepłowniczych.

5.7 W bardzo konkretnych terminach EKES podkreśla znaczenie rozwoju usług energetycznych oferowanych przez administrację publiczną lub proponowanych przez przedsiębiorstwa prywatne, których celem jest wdrażanie bardziej efektywnych energetycznie rozwiązań zarówno w przedsiębiorstwach, jak i w społecznościach i u osób prywatnych. Europejskie finansowanie powinno pozwolić na rozwój tego rodzaju usług i na udostępnienie ich osobom prywatnym i MŚP zgodnie z warunkami określonymi przez interes ogólny.

5.8 Z prawnego punktu widzenia umowy o poprawę efektywności energetycznej, które wspomniane są w dokumencie Komisji (aczkolwiek w kontekście stosunków umownych z organami publicznymi) stanowią narzędzie, które może rozszerzyć systemowe starania o lepszą efektywność energetyczną.

5.9 W art. 1, w którym mowa o zakresie, powinno się wprowadzić wyłączenie dotyczące budynków sklasyfikowanych jako zabytki, jako że w przypadku tych budynków prace takie, jak m.in. instalacja inteligentnych liczników, na ogół napotykać na znacznie większe trudności natury praktycznej i estetycznej. Na przykład przepisy prawne o zachowaniu dziedzictwa kulturowego często uniemożliwiają właścicielom zabytkowych budynków wdrożenie nowych systemów zarządzania energią. Państwom członkowskim należy pozostawić swobodę decyzji – w zależności od danego przypadku – o tym, kiedy konkretny budynek sklasyfikowany jako zabytek wymaga objęcia takim wyłączeniem, oraz o stosowaniu bardziej elastycznych rozwiązań.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarty internet i neutralność sieci w Europie”

COM(2011) 222 wersja ostateczna

(2012/C 24/31)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 19 kwietnia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 TFUE, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarty internet i neutralność sieci w Europie”

COM(2011) 222 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 151 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Otwarty internet i neutralność sieciowa – tzw. „swobody sieciowe” – to pojęcia kluczowe w każdej regulacji mającej gwarantować niczym nieskrępowane prawo do korzystania z internetu w celach komunikacyjnych.

1.2 Otwarty internet oraz neutralność sieciowa znajdują się wśród nadrzędnych celów politycznych na poziomie UE, zdefiniowanych w szeregu ważnych dokumentów – przede wszystkim w agendzie cyfrowej, która jest jednym z filarów strategii „Europa 2020”.

1.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji mający na celu wypełnienie zobowiązania do monitorowania wpływu rozwoju wydarzeń na rynku i postępu technicznego na swobody sieciowe. Niemniej jednak komunikat ten nie spełnia wszystkich uzasadnionych oczekiwań EKES-u.

1.4 Komisja zdaje sobie sprawę, iż określone sytuacje mogą prowadzić do naruszenia tych zasad, ale zamiast podejmować działania w ich ochronie, przyjmuje postawę wyczekującą.

1.5 Ponieważ sprawa jest szczególnie istotna z punktu widzenia gospodarczej i społecznej przyszłości Europy, EKES nalega, by zasady otwartego internetu i neutralności sieci zostały jak najszybciej formalnie ujęte w prawie UE, przy czym należy oczywiście pamiętać o postępie technicznym (najnowocześniejszych technologiach) w tej dziedzinie.

1.6 EKES uważa, iż nadszedł właściwy moment na określenie zasad gwarantujących możliwość korzystania z otwartego i neutralnego internetu, w związku z czym zaleca przyjęcie zbioru reguł wyszczególnionych w punkcie 7.12.

1.7 EKES uważa także, że zasady otwartego internetu i neutralności sieciowej mają kapitalne znaczenie dla perspektyw

rozwoju sieci jako narzędzia ułatwiającego aktywne uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim zgodnie z zapisami Karty praw podstawowych UE. Stanowią ponadto podstawowy warunek osiągnięcia celów wyznaczonych na Światowym Szczycie Społeczeństwa Informacyjnego w Genewie (2003) i Tunisie (2005).

1.8 EKES jest zdania, iż podjęcie natychmiastowych działań jest niezbędne dla realizacji założeń strategii „Europa 2020”, wdrożenia zapisów agendy cyfrowej i dalszego urzeczywistniania rynku wewnętrznego. Z zadowoleniem odnosi się do niedawnych, publicznych wypowiedzi komisarz Neelie Kroes na ten temat.

1.9 Pozostając w przekonaniu, że Komisja podejmie odpowiedzialnie ze swojej strony, Komitet wzywa Parlament Europejski i państwa członkowskie do przyjęcia proaktywnej postawy wobec ochrony swobód sieciowych.

2. Istota, charakter i treść komunikatu Komisji

2.1 Komunikat jest dokumentem politycznym realizującym zobowiązanie złożone przez Komisję Europejską w deklaracji dołączonej do pakietu reform sektora telekomunikacji z roku 2009 ⁽¹⁾, zgodnie z którym Komisja będzie „(...) monitorować wpływ rozwoju wydarzeń na rynku i postępu technicznego na »swobody sieciowe« i przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przed końcem roku 2010 sprawozdanie mówiące o tym, czy potrzebne są dodatkowe wytyczne”.

2.1.1 W deklaracji tej Komisja zapewnia o swoim wyraźnym i zdecydowanym przywiązaniu do „zachowania otwartości i neutralności internetu, z pełnym uwzględnieniem intencji współustawodawców, którzy pragną uczynić z neutralności sieci jeden z celów polityki i zasad regulacyjnych promowanych przez krajowe organy regulacyjne”.

⁽¹⁾ Dz.U. L 337 z 18.12.2009.

2.2 Powinniśmy pamiętać, że w agencji cyfrowej dla Europy Komisja ogłosiła, iż „będzie uważnie monitorować wdrażanie nowych przepisów prawnych dotyczących otwartego i neutralnego internetu” ⁽²⁾.

2.3 W komunikacie znajduje się opis konsultacji publicznych i procesu gromadzenia faktów, realizowanych przez Komisję w roku 2010 ⁽³⁾. Mowa jest w nim również o szczycie zorganizowanym wspólnie przez Komisję i Parlament 11 listopada 2010 r. ⁽⁴⁾

2.4 Komisja konkluduje, iż w chwili obecnej nie powinno się podejmować żadnych działań z powodu braku wystarczających dowodów uzasadniających zalecenie opracowania nowych rozwiązań legislacyjnych.

2.4.1 W procesie konsultacyjnym okazało się – dzięki informacjom przekazany przez kilkunastu zainteresowanych oraz Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) – iż niektórzy dostawcy usług internetowych (ISP, Internet Service Providers) stosują metody „dławienia” i „blokowania” oraz narzucają dyskryminujące ceny za przesył niektórych rodzajów danych ⁽⁵⁾.

2.4.2 Komisja ma jednak nadzieję, że reguły dotyczące umów ⁽⁶⁾, przejrzystości ⁽⁷⁾, zmiany dostawców ⁽⁸⁾ i jakości usług ⁽⁹⁾, stanowiące integralną część zmienionych ram prawnych UE w zakresie łączności elektronicznej, powinny przyczynić się do wzrostu konkurencyjności.

2.4.3 Poza tym Komisja stoi na stanowisku, że należy zapewnić wystarczająco dużo czasu na wdrożenie tych przepisów i ocenę ich zastosowania w praktyce ⁽¹⁰⁾.

2.5 W komunikacie nie zawarto wyraźnych definicji kluczowych pojęć, gdyż mogą być one zinterpretowane

w prawodawstwie europejskim. Znajdujemy w nim wręcz stwierdzenie, że „(...) nie istnieje określona definicja »neutralności sieci« ”.

2.5.1 Oba pojęcia traktuje się w komunikacie łącznie, zaś związane z nimi prawne stanowisko UE odnosi się do art. 8 ust. 4 lit. g) dyrektywy ramowej, która nakłada na krajowe organy regulacyjne obowiązek zadbania o to, aby użytkownicy końcowi mieli dostęp do informacji i możliwość ich rozpowszechniania lub aby mogli korzystać z dowolnych aplikacji i usług (zgodnie z obowiązującymi przepisami) ⁽¹¹⁾.

2.6 Komunikat kończy się zobowiązaniem Komisji do publikowania wniosków z dalszych dochodzeń prowadzonych przez BEREC w sprawie praktyk stosowanych przez dostawców usług internetowych, które mogłyby ograniczać konkurencję bądź byłyby niezgodne z zasadą otwartego i neutralnego internetu. Jeśli udowodnione zostanie ciągłe występowanie poważnych problemów, a Komisja uzna za stosowne wprowadzenie dalszych regulacji, wystąpi do Rady z wnioskiem sugerującym podjęcie niezbędnych działań.

3. O czym mówimy?

3.1 Problemem zasadniczym jest brak sformułowania czytelnych definicji omawianych pojęć. Nie da się bez nich przedstawić jasnych argumentów ani jednoznacznych wytycznych dla rynku i regulatorów, dotyczących planowanego zakresu europejskich przepisów w tej dziedzinie.

3.2 Otwarty internet

3.2.1 Otwarty internet to pojęcie sformułowane w czasie, gdy powstawała sieć WWW. Jego znaczenie polega na tym, że treści zamieszczane na publicznych stronach internetowych powinny być dostępne dla każdej osoby na świecie, podłączonej do internetu.

3.2.2 Zasada otwartego internetu mówi o tym, że wszyscy użytkownicy sieci powinni mieć pełną swobodę łączenia się z publicznymi zasobami internetowymi – bez żadnych ograniczeń ze strony rządu czy firm ISP w zakresie treści, stron, platform, przyłączanych urządzeń czy dozwolonych trybów komunikacji.

3.2.3 Internet jest „otwarty”, bo wykorzystuje darmowe, dostępne powszechnie standardy, które każdy może wykorzystać do tworzenia stron WWW, aplikacji i usług, a także dlatego, że traktuje wszystkie rodzaje przesyłanych danych mniej więcej w podobny sposób.

3.2.4 Po wejściu do publicznego internetu nie trzeba nikogo prosić o zgodę ani płać dodatkowo firmom ISP za kontaktowanie się z innymi użytkownikami online. Osoby, które zbudują nowy, innowacyjny serwis, nie muszą pytać nikogo, czy wolno im udostępnić go internautom na całym świecie.

3.2.5 To właśnie ze względu na swobodę komunikacji i możliwość tworzenia innowacyjnych rozwiązań internet osiągnął tak ogromny sukces.

⁽²⁾ COM(2010) 245 wersja ostateczna z 26 sierpnia 2010 r.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/library/public_consult/net_neutrality/index_en.htm.

⁽⁵⁾ Dławienie – dostawca usług internetowych jest w stanie specjalnie zdławić przepustowość łącza, by ograniczyć szybkość przesyłu wybranych danych do konkretnego klienta. BEREC ujawnił, że niektórzy usługodawcy we Francji, w Grecji, Polsce, Wielkiej Brytanii, na Węgrzech i Litwie korzystają z techniki dławienia i zakłócają w ten sposób wymianę plików między użytkownikami (P2P) lub strumieniowe transmisje wideo. Blokowanie – firma ISP może umyślnie blokować adresy IP określonych stron internetowych i uniemożliwić użytkownikowi dostęp do wybranych aplikacji i usług. BEREC poinformował, że część operatorów sieci komórkowych w Austrii, Niemczech, Włoszech, Holandii, Portugalii i Rumunii stosuje blokowanie lub pobiera dodatkowe opłaty za dostarczanie usług VoIP.

⁽⁶⁾ Art. 20 ust. 1 lit. b) dyrektywy o usłudze powszechnej, zmieniony dyrektywą o prawach obywateli (2009/136/WE).

⁽⁷⁾ Art. 21 ust. 3 lit. c) i d) dyrektywy o usłudze powszechnej, zmieniony dyrektywą o prawach obywateli (2009/136/WE).

⁽⁸⁾ Motyw 47 dyrektywy o prawach obywateli (2009/136/WE).

⁽⁹⁾ Art. 22 ust. 3 dyrektywy o usłudze powszechnej, zmieniony dyrektywą o prawach obywateli (2009/136/WE).

⁽¹⁰⁾ 19 lipca 2011 r. Komisja wszczęła postępowania przeciwko 20 państwom członkowskim, które nie wdrożyły zmienionych ram prawnych do prawa krajowego.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa 2002/21 zmieniona dyrektywą 2009/140/WE z 25 listopada 2009 r. (Dz.U. L 337 z 18.12.2009).

3.2.6 W dzisiejszych warunkach znaczne obszary publicznego internetu nie są wcale „otwarte”. Być może sama sieć wciąż pozostaje otwarta, ale aplikacje, z których korzystamy na smartfonach, portale społecznościowe, do których zaglądamy, czy płatne treści, które kupujemy, są częścią zamkniętego internetu, dostępnego jedynie poprzez chronione prawami patentowymi platformy oraz interfejsy API ⁽¹²⁾.

3.2.6.1 Coraz częściej kraje ⁽¹³⁾, spółki ⁽¹⁴⁾ i operatorzy sieciowi ⁽¹⁵⁾ ograniczają dostęp do publicznego internetu lub zmieniają sposób jego funkcjonowania ze względów politycznych, technologicznych albo handlowych.

3.2.7 Jednakże to dzięki swej otwartości internet przyczynił się do wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań w gospodarce, większego uczestnictwa społeczeństw w życiu demokratycznym, popularyzacji wolności słowa i nauki online na całym świecie. Otwarty internet to pojęcie niesłychanie istotne dla wyznawanych przez nas wartości takich jak: wolność, równość czy prawa człowieka – określonych w Karcie praw podstawowych UE.

3.2.8 O zasadzie otwartego internetu mówią pośrednio art. 1 ust. 3a i art. 8 ust. 4 lit. g) dyrektywy ramowej w sprawie łączności i elektronicznej oraz motyw 28 dyrektywy o prawach obywateli (2009/136/EC).

3.3 Neutralność sieci

3.3.1 Zasada neutralności sieci wynika z koncepcji otwartego internetu, który się odnosi do otwartych standardów, swobody łączenia się z siecią i korzystania z jej zasobów. Neutralność sieci dotyczy natomiast komercyjnej obsługi użytkowników internetu przez firmy ISP. Jej istotą jest ochrona praw konsumentów zgodnie z zasadą otwartego internetu, na którą dostawcy usług sieciowych nie powinni wywierać nieuzasadnionego wpływu komercyjnego.

3.3.2 Zasada neutralności sieciowej oznacza, że spółki świadczące usługi internetowe powinny tak samo traktować wszystkie źródła podobnych do siebie danych bez komercyjnego rozróżniania między różnymi rodzajami przesyłu.

⁽¹²⁾ API (ang. application programme interface) to fragment kodu wprowadzany między dwa programy, tak aby mogły się one komunikować i ze sobą współpracować.

⁽¹³⁾ Osłona „great firewall”, stosowana przez Chiny, surowo filtruje wszelkie połączenia internetowe z resztą świata, monitoruje przepływ danych i blokuje dostęp do wielu stron i serwisów. Inne państwa – m.in. Iran, Kuba, Arabia Saudyjska, Wietnam – idą w podobnym kierunku. Niektóre rządy zwiększają kontrolę nad tym, co ludziom wolno oglądać i robić w internecie.

⁽¹⁴⁾ „Osoby korzystające z urządzeń przenośnych Apple uzyskują dostęp do wielu serwisów internetowych nie z poziomu przeglądarki, ale dzięki niewielkim aplikacjom programowym, które muszą pobierać z internetu. Wskazując aplikacje dozwolone na urządzeniach Apple, firma ta stała się czymś w rodzaju strażnika. Ponieważ tego rodzaju niewielkie aplikacje są coraz powszechniej wykorzystywane w innych telefonach komórkowych, smartfonach, a nawet telewizorach i samochodach, inne firmy na pewno wkrótce pójdą w ślady giganta z San Francisco”. „The Economist”, 2 września 2010 r.

⁽¹⁵⁾ Szukając nowych źródeł przychodów, dostawcy usług internetowych i operatorzy sieci telekomunikacyjnych korzystają z technologii rozróżniających poszczególne rodzaje danych przesyłanych we własnych sieciach – po to, by żądać od użytkowników dodatkowych opłat, obniżać jakość wybranych usług, a nawet blokować niektóre z nich.

3.3.2.1 Zgodnie z zasadą neutralności sieciowej użytkownicy internetu powinni być w stanie kontrolować przeglądane przez siebie treści i wykorzystywane aplikacje, zaś firmy ISP nie powinny mieć prawa do wykorzystywania swojej pozycji rynkowej w celu dyskryminowania konkurencyjnych treści czy aplikacji.

3.3.2.2 Zasada ta może być kompatybilna z działaniami sterującymi przesyłem, pod warunkiem że są one wolne od dyskryminacji, przejrzyste dla konsumentów i służą realizacji zgodnych z prawem celów zapewnienia jakości usługi (QoS). Sterowanie przesyłem nie może jednak stać się podstawą spowolnienia rozwoju sieci, by można było narzucać wyższe ceny ze względu na rzadkość zasobów.

3.3.3 W myśl zasady neutralności sieciowej rynek dostępu do internetu winien być prawnie oddzielony od rynku treści i aplikacji, co oznaczałoby, iż firmy działające na obu rynkach zobowiązane są do odrębnego zarządzania poszczególnymi sektorami.

3.3.4 Poszanowanie tej zasady może jednak być zagrożone ⁽¹⁶⁾. Firmy ISP mogą wykorzystywać swoją infrastrukturę w celu blokowania aplikacji internetowych oraz treści zamieszczanych w sieci (np. stron, usług, protokołów), zwłaszcza tych należących do konkurentów, czy też zmieniać modele biznesowe w celu pogorszenia jakości i ograniczenia zakresu dostępu różnych użytkowników. Takie zmiany mogą wiązać się z nieuczciwą dyskryminacją cenową i dyskryminacją pod względem oferowanej jakości usług.

3.4 Wcześniejsze opinie EKES-u

3.4.1 EKES w swoich opiniach niejednokrotnie wyrażał jednoznaczne poparcie dla obu omawianych zasad, bazując w głównej mierze na poszanowaniu wolności i praw człowieka, regułach dotyczących ochrony danych i zabezpieczenia przed piractwem, rządach opartych na współpracy i demokracji, integracji społecznej i upodmiotowieniu jednostki oraz na innowacji i wzroście gospodarczym ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ W swej odpowiedzi na konsultację społeczną KE z 30 czerwca 2010 r. BEREC wymienia trzy zasadnicze problemy, jeśli chodzi o przyszłe działania: 1) zakłócenia konkurencji ze względu na możliwość dyskryminacji cenowej dzięki zastosowaniu technik typu DPI (deep packet inspection), w połączeniu z zachętami gospodarczymi i możliwością integracji pionowej; 2) możliwe negatywne skutki długoterminowe dla gospodarki internetowej (w zakresie innowacji, wolności wyrażania się itp.); 3) dezorientację konsumentów czy nawet szkodzenie im ze względu na brak przejrzystości.

⁽¹⁷⁾ Zob. opinia EKES-u 984/2008 w sprawie sieci usług łączności elektronicznej (TEN/327–329 z 29 maja 2008 r.) – sprawozdawca: Bernardo Hernandez Bataller, szczególnie punkty 1.1, 1.2.7 i 4.4; opinia CESE 1915/2008 w sprawie: „Powszechny dostęp do łączności szerokopasmowej: refleksje na temat przemian w zakresie usług powszechnej w dziedzinie komunikacji elektronicznej” (TEN/353 z 3 grudnia 2008 r.) – sprawozdawca: Raymond Hencks, szczególnie punkt 1.5; opinia CESE 1628/2010 w sprawie europejskiej agendy cyfrowej (TEN/426 z 13 grudnia 2010 r.) – sprawozdawca: Thomas McDonogh, szczególnie punkty 1.6, 1.9 i 4.5; opinia CESE 525/2011 w sprawie Aktu o jednolitym rynku (INT/548 z 15 marca 2011 r.) – sprawozdawcy: Benedicte Federspiel, Martin Siecker i Ivan Voleš; a zwłaszcza niedawna opinia CESE 669/2011 w sprawie poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji (TEN/453) – sprawozdawca: Laure Batut.

3.4.2 Szczególnie w opinii CESE 362/2011 EKES stwierdza, iż „Komitet uważa, że zasada neutralności sieci ma zasadnicze znaczenie dla przyszłości usług internetowych w Europie”⁽¹⁸⁾.

4. Ekonomiczne przesłanki analizowanych zasad: związek ze strategią „Europa 2020” i agendą cyfrową

4.1 Gospodarka cyfrowa

4.1.1 Za pomocą inicjatywy przewodniej „Europejska agenda cyfrowa”⁽¹⁹⁾ w ramach strategii „Europa 2020”⁽²⁰⁾ dąży się do wykorzystania ogromnego potencjału ekonomicznego internetu i gospodarki cyfrowej.

4.1.2 Z internetu korzystają obecnie 2 miliardy osób, zaś wartość transakcji elektronicznych dokonywanych w ciągu roku sięga prawie 5,5 biliona EUR. Konsumpcja i wydatki związane z siecią przekraczają już kwoty wydawane na produkty rolnicze i energię. W krajach o większej penetracji internetu, 21 % wzrostu PKB w ostatnim pięcioleciu⁽²¹⁾ jest wynikiem wykorzystania sieci.

4.1.3 Przeprowadzone niedawno przez instytut McKinsey⁽²²⁾ badanie blisko 5 tysięcy firm z sektora MŚP wykazało, że spółki aktywne w sieci rozwijają się ponad dwa razy szybciej niż firmy nieobecne w internecie lub których aktywność online jest niewielka. Poza tym tworzą one dwukrotnie więcej miejsc pracy niż inne firmy.

4.1.4 Aby w pełni wykorzystać ten potężny mechanizm wzrostu i transformacji, należy maksymalizować dostęp do internetu i swobodę korzystania z niego, a także w jak największym stopniu redukować związane z tym koszty dla konsumentów i przedsiębiorstw.

4.2 Małe i średnie przedsiębiorstwa, innowacje, zatrudnienie i wzrost

4.2.1 Strategia „Europa 2020” skupia się w głównej mierze na poprawie otoczenia biznesowego dla MŚP, redukcji kosztów transakcyjnych, stymulacji innowacyjności małych i średnich przedsiębiorstw oraz wspieraniu nowo powstałych firm.

4.2.2 Wszelkiego rodzaju polityka nieuwzględniająca zasad otwartego internetu i neutralności sieci, sprzyjająca interesom dużych operatorów sieciowych kosztem konsumentów oraz 23 milionów małych i średnich przedsiębiorstw w Europie⁽²³⁾, staje się przeszkodą na drodze do transformacji gospodarki i społeczeństwa zgodnie z celami strategii „Europa 2020”.

⁽¹⁸⁾ Zob. opinia EKES-u CESE 362/2011 w sprawie utworzenia pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego oraz w sprawie internetu szerokopasmowego w Europie (TEN/434-435).

⁽¹⁹⁾ „Europejska agenda cyfrowa”, COM(2010) 245 wersja ostateczna.

⁽²⁰⁾ COM(2010) 2020 wersja ostateczna.

⁽²¹⁾ Dane z McKinsey Global Institute – „Internet matters: The Net’s sweeping impact on growth, jobs, and prosperity”, maj 2011 r.

⁽²²⁾ McKinsey Global Institute – „Internet matters: The Net’s sweeping impact on growth, jobs, and prosperity”, maj 2011 r.; http://www.mckinsey.com/mgi/publications/internet_matters/pdfs/MGI_internet_matters_full_report.pdf.

⁽²³⁾ Eurostat (Eurostat Yearbook 2010, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook_2010).

4.3 Rynek wewnętrzny i uczciwa konkurencja

4.3.1 Otwarty internet i neutralność sieci, gwarantujące uczciwą konkurencję i sprzyjające innowacji, są także podstawą realizacji założeń silnego jednolitego rynku cyfrowego⁽²⁴⁾.

5. Część operatorów sieciowych nie zgadza się z zasadą neutralności sieci

5.1 Niektórzy operatorzy sieciowi prowadzą aktywny lobbings wśród przedstawicieli krajowych rządów, Komisji i w Parlamencie Europejskim, aby uzyskać wsparcie w zwiększaniu swoich udziałów w przychodach z internetu⁽²⁵⁾. Twierdzą, że jeśli nie pozwoli im się na stworzenie nowych źródeł przychodów z dostarczania treści, nie będą mogli zrealizować inwestycji kapitałowych wymaganych do udostępniania sieci szerokopasmowych, których Europa bardzo potrzebuje⁽²⁶⁾.

5.1.1 Niektórzy prywatni operatorzy sieciowi, funkcjonujący na konkurencyjnym rynku dostępu do internetu, którym zależy na szybkich zwrotach z inwestycji, nie są w chwili obecnej zbyt skłonni do inwestowania w tym obszarze, bo ich zdaniem za mało się to opłaca – szczególnie w regionach peryferyjnych.

5.2 Niemniej jednak na rynek dostępu do internetu wkraczają nowi dostawcy infrastruktury, wspierani przez europejskie mechanizmy inwestycyjne przeznaczone na finansowanie szerokopasmowego internetu⁽²⁷⁾ i potrafiący wykorzystać atrakcyjny wzrost zapotrzebowania na łącza szerokopasmowe. W miarę zwiększania się konkurencji na europejskim rynku infrastruktury szerokopasmowej nowe technologie (zarówno naziemne, jak i bezprzewodowe) wywierają pozytywny wpływ na dostępność usług szerokopasmowych i ich ceny. Trwają na przykład zaawansowane prace nad instalacją szybkiego internetu – szczególnie w obszarach wiejskich – przy wykorzystaniu dywidendy cyfrowej powstałej w wyniku odejścia od nadawania analogowego na rzecz cyfrowego.

⁽²⁴⁾ Co wyrażone zostało zarówno w komunikacie „W kierunku Aktu o jednolitym rynku – działania na rzecz wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej – 50 propozycji” (COM(2010) 608 wersja ostateczna/2 z 11 listopada 2010 r.), jak i w komunikacie „Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania – wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego” (COM(2011) 2006 wersja ostateczna z 13 kwietnia 2011 r.), punkt 2.7.

⁽²⁵⁾ Cztery z największych w Europie firm ISP – Deutsche Telekom, France Telecom, Telecom Italia i Telefónica – zleciły przeprowadzenie badania, które ma uzasadnić ich argumenty; A.T. Kearney, 2010, A Viable Future Model for the Internet.

⁽²⁶⁾ Najwięksi operatorzy ISP w Europie utrzymują, że gdyby rozbudowali swoje sieci z myślą o zaspokojeniu planowanego zapotrzebowania na szerokopasmowy internet do roku 2014 bez dodatkowych przychodów, ich zwrot z kapitału spadłby o 3 punkty procentowe do poziomu około 9 %; A.T. Kearney, 2010, A Viable Future Model for the Internet.

⁽²⁷⁾ Zob. COM(2010) 471 wersja ostateczna – pierwszy program dotyczący polityki w zakresie widma radiowego, COM(2010) 472 wersja ostateczna – „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych” oraz 2010/572/EU (zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:251:0035:0048:PL:PDF>). Zalecenie Komisji w sprawie sieci regulowanego dostępu do sieci dostępu nowej generacji; zob. również: tabela wyników agendy cyfrowej (SEC(2011) 708 wersja ostateczna z 31 maja 2011 r.).

5.3 Problem w tym, że propozycje niektórych dostawców usług internetowych, dotyczące zmiany wykorzystywanego przez nich modelu biznesowego, łamiące zasadę neutralności sieci, doprowadzą do podwyższenia cen za treści i usługi w internecie albo do ograniczenia jego otwartości.

5.3.1 Jeśli nie będzie przestrzegana zasada neutralności sieci, a firmom ISP pozwoli się „opodatkować”, dławić lub blokować przesył danych internetowych między klientami a dostawcami usług, koszt usług internetowych w Europie zwiększy się, co niekorzystnie wpłynie na innowacje, wzrost gospodarczy, wskaźniki zatrudnienia i wdrażanie strategii „Europa 2020”.

5.3.2 Pod znakiem zapytania stanie również realizacja celów Światowego Szczytu Społeczeństwa Informacyjnego (WSIS), określonych w Genewie (2003) i Tunisie (2005) zgodnie z milenijnymi celami rozwoju (28).

6. Przypadek KPN (29) przyczyną wprowadzenia w Holandii przepisów dotyczących neutralności sieci

6.1 W swym komunikacie z 19 kwietnia Komisja stwierdza, że nie przedstawiono jej wystarczających dowodów na to, że operatorzy wpływają na przesył danych internetowych w celu uzyskania korzyści handlowych. W tej sytuacji nie ma obecnie uzasadnienia dla wprowadzenia dalszych przepisów chroniących zasadę neutralności sieci.

6.2 Następnie, w dniu 10 maja, holenderski dostawca usług internetowych KPN (30) poinformował o planach wprowadzenia od lipca dodatkowych opłat dla klientów korzystających z określonych aplikacji, takich jak VoIP (Skype) czy przeznaczony dla smartfonów komunikator WhatsApp.

6.2.1 Jak ujawniono, KPN – podobnie do innych firm ISP – wykorzystywał technologię o nazwie „deep packet inspection (DPI)” (31) do analizy przesyłu danych internetowych klientów i planował wprowadzenie dodatkowych opłat za połączenia VoIP, korzystanie z aplikacji WhatsApp i inne treści, które zamierzał częściowo zablokować lub z których pragnął czerpać zyski.

6.2.2 Ponieważ w strategicznym interesie spółki leżało ignorowanie zasady neutralności sieci i nie istniały żadne wymogi prawne nakazujące jej respektowanie, KPN otwarcie mówiło o zamiarze „opodatkowania” pewnych rodzajów przesyłu danych internetowych.

(28) Zob.: „Monitoring the WSIS Targets A mid-term review” (World Telecommunication/ICT Development Report 2010, ITU, Genewa, 2010).

(29) KPN to holenderska spółka telekomunikacyjna, aktywna na terenie wielu krajów europejskich. Jest największym dostawcą usług internetowych w Holandii. W roku 2010 osiągnęła przychód w wysokości 13,4 mld EUR i zysk na poziomie 1,8 mld EUR.

(30) Zob. internetowa transmisja z dnia inwestora KPN: strategia grupowa: http://pulse.companywebcast.nl/player1_0/default.aspx?id=12193&bb=true&swf=true.

(31) Deep Packet Inspection (DPI) to technika wykorzystywana przez dostawców usług internetowych do szczegółowego badania pakietów danych przechodzących przez punkt kontrolny. Umożliwia ona filtrowanie informacji, stosowanie zaawansowanych technik zarządzania siecią, obsługi użytkownika czy zaawansowanych funkcji zabezpieczających. Pozwala także eksplorować dane, podsłuchiwać internautów i cenzurować treści.

6.3 Publiczne ujawnienie działań i przyszłych planów spółki KPN rozpętało istną burzę polityczną w Holandii, której owocem stało się uchwalenie 22 czerwca przez izbę niższą parlamentu w Hadze pierwszych w Europie przepisów chroniących zasady otwartego internetu i neutralności sieci.

6.4 Z oświadczenia KPN dotyczącego zamiarów tej firmy wyraźnie wynika, że część operatorów sieciowych nie uważa, by zmienione ramy prawne w zakresie łączności elektronicznej czy przepisy UE w sprawie konkurencji stanowiły wiarygodną ochronę zasady neutralności sieci.

7. Czy UE powinna podjąć zdecydowane działania czy przyjąć postawę wyczekującą?

7.1 Komisja opowiada się w komunikacie za przyjęciem postawy wyczekującej.

7.2 Przyjęto założenie, że przeniesienie zmienionych regulacji ramowych na grunt prawa krajowego powinno stanowić wystarczającą ochronę dla zasady otwartego internetu. W przypadku gdy operator złamie prawo, właściwy krajowy organ regulacyjny ma prawo do podjęcia zdecydowanych działań.

7.3 Problem polega jednak na tym, że zgodnie z komunikatem nie byłoby obowiązku egzekwowania zasady neutralności sieci. Według Komisji wystarczające gwarancje daje konkurencyjny rynek dostępu szerokopasmowego, funkcjonujący według zaktualizowanych zapisów dotyczących przejrzystości i zmian dostawców.

7.4 Z komunikatu wynika, że lepiej poczekać i przekonać się, czy obowiązujące przepisy i warunki konkurencji stanowią wystarczającą ochronę dla zasady neutralności sieci. Wynika z niego również, iż wdrożenie prawodawstwa ad hoc w tej chwili mogłoby wpłynąć negatywnie na rozwój europejskiej gospodarki internetowej – zniechęcić inwestorów i nie pozwolić na pojawienie się innych, innowacyjnych modeli biznesowych.

7.5 Zwolennicy postawy wyczekującej wskazują na konkurencyjność europejskiego rynku ISP, twierdząc, że jeśli operatorzy sieciowi zaczną żądać zbyt wysokich cen za przekaz treści, niezadowoleni klienci przejdą do innego dostawcy.

7.5.1 W argumentacji tej nie dostrzega się jednak ani trudności, których doświadcza wielu odbiorców chcących zmienić operatora (32), ani szkodliwych skutków, jakie wywołałaby akcja podjęta przez największe firmy ISP wspólnie decydujące się na nałożenie wygórowanych opłat za dostarczanie danych.

(32) Z analiz przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii przez Ofcom (10 września 2010 r.) wynika, że mając możliwość zmiany operatora, 45 % klientów korzystających z szerokopasmowego internetu twierdzi, iż zmiana taka wiąże się ze zbyt dużym zamieszaniem. Konsumenci nie chcą zwykle przechodzić do innego dostawcy tylko dlatego, że jakaś usługa jest niedostępna czy jakiś serwis za drogi: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/consumer-switching/summary/switching.pdf>.

7.6 W 61 % gospodarstw domowych w Europie, w których obecnie korzysta się z internetu, dostęp do internetu kupuje się w ramach kompleksowej oferty dostępu do sieci, telefonu i telewizji. 92 % gospodarstw domowych korzystających z takiej oferty nie zmieniło operatora, chociaż 36 % myślało o tym⁽³³⁾. Oczywiście mądre posunięcia marketingowe umacniają pozycję rynkową firm ISP, a to negatywnie wpływa na zachowania odbiorców dotyczące potencjalnej zmiany operatora – sprytny marketing osłabia siłę konsumentów. Jeżeli nie zostaną wprowadzone odpowiednie przepisy, sprytny marketing umożliwi operatorom sieciowym nadużywanie pozycji rynkowej, działanie wbrew zasadzie neutralności sieci, generowanie nadmiernych zysków i osłabienie konkurentów.

7.7 W każdym razie proces oceny skuteczności nowych przepisów dotyczących łączności elektronicznej będzie długotrwały.

7.7.1 Biorąc pod uwagę, jak długo opracowuje się i wdraża nowe regulacje w UE 27 oraz to, jak szybko firmy ISP są w stanie wprowadzać nowe modele biznesowe, możliwe, że neutralność sieci stanie się nic nieznaczącym pojęciem jeszcze przed przygotowaniem jakichkolwiek nowych przepisów.

7.8 EKES zaleca przyjęcie postawy pro-aktywnej, opartej głównie na zasadach prewencji i zabezpieczenia – opisanych w poprzedniej opinii w sprawie „proaktywnego podejścia do prawa UE”⁽³⁴⁾. Z zadowoleniem przyjmuje niedawne, publiczne oświadczenia komisarz Neelie Kroes, wyraźnie wspierające taką postawę.

7.9 Zgodnie z nią zasady otwartego internetu i neutralności sieci winny zostać jednoznacznie sformułowane i zapisane w prawie europejskim jako potwierdzenie praw obywatelskich zdefiniowanych w Karcie praw podstawowych UE.

7.10 Komisja powinna opracować zasady w zakresie otwartego i neutralnego internetu po uważnym zbadaniu rozmaitych aspektów omawianego zagadnienia, odbyciu konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami i z uwzględnieniem postępu technicznego („najnowocześniejszych technologii”).

7.11 Choć zasada otwartego internetu została dość adekwatnie opisana w prawie UE w art. 1 ust. 3a i art. 8 ust. 4 lit. g) dyrektywy ramowej⁽³⁵⁾, w związku z motywem 28 dyrektywy o prawach obywateli⁽³⁶⁾, dotyczące jej zapisy mogłyby być jeszcze bardziej przejrzyste i jednoznaczne. W prawie UE brak jednak konkretnej definicji neutralności sieci. Nie odnoszą się do niej również w sposób odpowiedni żadne połączenia przepisów.

⁽³³⁾ Wszystkie dane statystyczne pochodzą ze specjalnego badania Eurobarometru nr 362 dotyczącego łączności elektronicznej w gospodarstwach domowych, przeprowadzonego w lipcu 2011 r., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_362_en.pdf.

⁽³⁴⁾ Zob. opinia EKES-u CESE 1905/2008 w sprawie: „Proaktywne podejście do prawa: kolejny krok ku lepszemu stanowiowi prawa na szczęblu UE” Dz.U. C 175, z 28.7.2009, s. 26.

⁽³⁵⁾ Dyrektywa 2002/21 zmieniona dyrektywą 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. L 337 z 18.12.2009).

⁽³⁶⁾ 2009/136/WE.

7.12 Według Komitetu, którego opinia opiera się w głównej mierze na przeglądzie zasad zawartych w norweskich wytycznych w sprawie neutralności sieci⁽³⁷⁾, odpowiedzi Europejskiej Organizacji Konsumentów na konsultacje UE dotyczące neutralności sieci⁽³⁸⁾, rezolucji w sprawie neutralności sieci, opracowanej przez organizację Trans Atlantic Consumer Dialogue (TACD)⁽³⁹⁾ oraz na wprowadzonych ostatnio przepisach holenderskich⁽⁴⁰⁾, przy określaniu nowych reguł powinny zostać uwzględnione przynajmniej następujące elementy:

i. Swoboda i jakość dostępu do internetu

Komisja Europejska powinna przygotować jednolity standard UE dotyczący „minimalnej jakości usług” – zgodny z zasadami interesu publicznego – i zadbać o efektywny monitoring jego stosowania.

ii. Brak dyskryminacji różnych strumieni przesyłu danych w sieci

Ogólnie rzecz biorąc, nie powinno być różnic w sposobach traktowania poszczególnych strumieni danych – niezależnie od rodzaju przesyłanych treści, usług, aplikacji, urządzeń czy adresu pochodzenia bądź punktu docelowego strumienia. Dotyczy to wszystkich punktów w sieci, w tym połączeń międzysieciowych.

Od powyższej zasady dopuszczalne są wyjątki, pod warunkiem że zgadzają się one z wytycznymi określonymi w zaleceniu iii).

iii. Kontrola mechanizmów zarządzania przepływem danych w internecie

Odnosząc się do wyjątków od zasad określonych w propozycjach i) oraz ii), a także z myślą o ograniczeniu przypadków odchodzenia od nich, proponuje się, by operatorzy sieciowi stosujący mechanizmy zarządzania przepływem danych w internecie w celu zagwarantowania odpowiedniej jakości dostępu do sieci działali zgodnie z przyjętymi ogólnie normami w zakresie istotności, proporcjonalności, wydajności, braku dyskryminacji stron i przejrzystości.

⁽³⁷⁾ Wytyczne w sprawie neutralności sieci, 2009: <http://www.npt.no/ikbViewer/Content/109604/Guidelines%20for%20network%20neutrality.pdf>.

⁽³⁸⁾ Konsumentom powinni mieć prawo do:

1. połączenia internetowego, charakteryzującego się parametrami (prędkością i niezawodnością) podawanymi w materiałach informacyjnych;
2. połączenia internetowego umożliwiającego:
 - a. wysyłanie i odbiór wybranych treści;
 - b. korzystanie z wybranych serwisów i aplikacji;
 - c. podłączenie sprzętu komputerowego i korzystanie z oprogramowania, które nie są szkodliwe dla sieci.
3. połączenia internetowego wolnego od dyskryminacji w zakresie rodzajów aplikacji, usług, treści bądź odnoszącej się do adresów wysyłającego lub przyjmującego;
4. dostępu do konkurencyjnego rynku sieci, aplikacji, usług i dostawców danych;
5. zaznajomienia się z metodami zarządzania siecią, stosowanymi przez firmy ISP (http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/doc/library/public_consult/net_neutrality/comments/08industry_social_consumer_orgs_ngos_etc/beuc.pdf).

⁽³⁹⁾ Rezolucja TACD z kwietnia 2010 r. (dok. nr INFOSOC 42-09)

⁽⁴⁰⁾ Nieoficjalne tłumaczenie: <https://www.bof.nl/2011/06/15/net-neutrality-in-the-netherlands-state-of-play/>.

iv. Usługi zarządzania

Aby umożliwić wszystkim graczom podejmowanie innowacyjnych działań, operatorzy komunikacji elektronicznej muszą być w stanie sprzedawać nie tylko dostęp do internetu, ale także usługi zarządzania – pod warunkiem że usługi te nie pogarszają dostępu do sieci (poniżej satysfakcjonującego poziomu), a sprzedawcy przestrzegają regulacji sektorowych i obowiązującego prawa w zakresie konkurencji.

v. Większa przejrzystość dla użytkowników końcowych i określony zbiór informacji standardowych

Należy udostępniać jasne, dokładne i miarodajne informacje na temat usług i aplikacji dostępnych za pośrednictwem operatorów sieciowych, odnoszące się do: jakości usługi, możliwych ograniczeń i wszelkich metod zarządzania przepływem danych. KE powinna zagwarantować konsumentom przejrzystość, w tym czytelne informacje na temat zasad i warunków, prawa do korzystania z wszelkich dostępnych legalnie aplikacji oraz o sposobach zmiany operatora. KE winna podejmować działania na rzecz intensyfikacji dialogu między przedstawicielami branży a regulatorami krajowymi oraz wdrożenia skutecznych mechanizmów współregulacji (pod auspicjami Komisji) – tak aby doprowadzić do powstania obowiązujących w całej Unii zasad przejrzystości i stworzenia zbioru informacji standardowych.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej książki „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”

COM(2011) 144 wersja ostateczna

(2012/C 24/32)

Sprawozdawca: **Pierre-Jean COULON**

Współsprawozdawca: **Stefan BACK**

Dnia 28 marca 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

białej książki „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”

COM(2011) 144 wersja ostateczna

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 października 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje ogólnie z zadowoleniem białą księgę Komisji pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” (dalej: „plan”). Strategia zaprezentowana w tym planie jest w znacznej mierze zgodna ze stanowiskiem Komitetu wyrażonym we wcześniejszych opiniach. Pragnie on jednak zgłosić zastrzeżenia dotyczące niektórych aspektów.

1.2 EKES przyznaje, że cel dotyczący ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu o 60 % do 2050 r. jest bardzo ambitny, ale zgodny z ogólnym stanowiskiem UE w sprawie ochrony klimatu, i że pozwala na zapewnienie równowagi między koniecznością szybkiego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych a czasem potrzebnym na optymalizację efektywności energetycznej w jednolitym europejskim obszarze transportu oraz uzyskania nowych, zrównoważonych paliw i systemów napędu celem ograniczenia uzależnienia od paliw kopalnych.

1.3 EKES stwierdza znaczny rozdziew między celami, sposobami dążenia do nich i finansowaniem niezbędnym do ich osiągnięcia. Komitet zaleca spójniejsze połączenie strategicznych założeń planu (do 2050 r.) z bardziej praktycznymi i bezpośrednimi środkami (do 2020 i 2030 r.).

1.4 Jak słusznie zauważono w planie, osiągnięcie stanu, w którym alternatywne środki zajmować będą większą niż obecnie część rynku, wymaga ogromnych inwestycji w infrastrukturę, a dokument mówi głównie o finansowaniu

podstawowej sieci TEN-T i wskazuje niektóre sposoby uzyskania przynajmniej części finansowania. Opłaty i środki prywatne wszędzie jednak nie wystarczą. Uwagi te dotyczą ogólnie infrastruktury, w tym budowy i utrzymania niezbędnej infrastruktury drogowej. EKES zaleca, by w wieloletnich ramach finansowania na okres po 2013 r. przyznano niezbędne środki na infrastrukturę transportową. Przyszłe projekty wymagają lepszej koordynacji między państwami członkowskimi a instytucjami UE, jeśli chodzi o kryteria planowania i określania priorytetów. Muszą one obejmować także modernizację istniejącej infrastruktury.

1.5 EKES popiera rozwijanie strategii na rzecz skutecznego i rzeczywiście zrównoważonego transportu europejskiego, w której uwzględnione zostaną wyzwania gospodarcze i ekologiczne, a także społeczne. Przemiany, niezależnie od środka transportu, muszą lepiej uwzględniać i wzmacniać dialog społeczny. EKES odnotowuje zawartą w planie Komisji wzmiankę o „minimalnych zobowiązaniach w zakresie usług publicznych”. Kwestia ta powinna jednak być przedmiotem rokowań zbiorowych w każdym państwie członkowskim UE. Zgadza się z Komisją, że dialog społeczny ma zasadnicze znaczenie dla zapobiegania konfliktom społecznym, z pełnym poszanowaniem praw pracowników do działań zbiorowych, zgodnie z art. 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

1.6 Oprócz położenia nacisku na konieczność tworzenia warunków sprzyjających jakości miejsc pracy w sektorze transportu, istotne jest także proponowanie środków na rzecz poprawy szkolenia i wspieranie wysiłków uczestników rynku w zakresie rekrutacji. Ogólnie, wymiar społeczny planu jest nikły.

1.7 W planie pesymistycznie oceniono możliwość redukcji emisji w drogowym transporcie towarów. Być może oprócz promowania rozwoju nowych systemów napędu i paliw należałoby rozważyć jeszcze większe wsparcie dla środków pozwalających zoptymalizować ten sektor transportu i ograniczyć przejazdy przy zachowaniu jego ogólnego potencjału dzięki narzędziom elektronicznym, lepszej logistyce, sprawniejszym pojazdom oraz rozwijaniu „zielonych korytarzy”.

1.8 Choć plan opiera się na kombinacji rodzajów transportu (elemencie współmodalności), zaproponowano w nim także konkretne cele dotyczące przesunięcia części przewozów towarowych z transportu drogowego na inny środek (np. 30 % drogowych przewozów towarowych na odległościach powyżej 300 km ma zostać przesuniętych do transportu kolejowego lub wodnego do 2030 r., a ponad 50 % – do 2050 r.). Takie jednolite podejście nie ma odpowiedniej podstawy naukowej i ani w białej księdze, ani w ocenie skutków nie wyjaśnia się przesłanek ustalenia tego progu.

1.9 W planie zaleca się pogłębienie polityki liberalizacji, zwłaszcza jeśli chodzi o sektor kolejowy. Członkowie EKES-u pragną, by przede wszystkim dokonano obiektywnego bilansu reform przeprowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich, a zwłaszcza zasad oddzielenia zarządzania infrastrukturą od świadczenia usług, oraz ich wpływu na popularność kolei, korzystanie z transportu kolejowego, bezpieczeństwo, zatrudnienie, jakość usług, koszty produkcji i przystępność cenową dla podróżnych.

1.10 W planie zaproponowano wprowadzenie obowiązku udzielania zamówień na świadczenie usług publicznych wyłącznie w ramach konkurencyjnych zaproszeń do składania ofert. EKES oczekuje, że Komisja Europejska – przed przedstawieniem propozycji w tej sprawie i najpóźniej do sześciu miesięcy od 3 grudnia 2014 r. – przygotuje sprawozdanie na temat wdrażania rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, jak przewidziano to w art. 8.2.

1.11 Komitet podkreśla istotne znaczenie publicznego transportu miejskiego w ramach zrównoważonej polityki transportowej. Absolutnie niezbędne jest rozwijanie skutecznego, bezpiecznego, przystępnego i konkurencyjnego wobec pojazdów indywidualnych publicznego transportu miejskiego. Ma to tym większą wagę, że jego korzystny wpływ na ograniczenie emisji, hałasu i zatorów jest niezaprzeczalny. Komitet opowiada się więc za tym, by Unia Europejska, nie naruszając zasady pomocniczości, wyznaczyła państwom członkowskim cele w dziedzinie publicznego transportu miejskiego i wykorzystywała fundusze strukturalne i spójnościowe, by przyczynić się do jego rozwoju i modernizacji, a jednocześnie zintensyfikowała działania centrum monitorowania mobilności w miastach.

1.12 W planie jest też mowa o transporcie towarów na obszarach miejskich, ale w zbyt zachowawczym tonie. Należało przeanalizować potrzebę i możliwość wspólnych działań i zaproponowania wiążących przepisów w tej dziedzinie, gdyż dystrybucja na „ostatnim kilometrze” w miastach ma istotne znaczenie dla swobodnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym i dla propagowania zrównoważonych środków transportu.

2. Wprowadzenie

2.1 Białe księgi z 1992 i 2001 r. miały na celu głównie nadanie transportowi bardziej zrównoważonego charakteru, np. poprzez przeniesienie ruchu z transportu drogowego na środki transportu korzystniejsze dla środowiska naturalnego, jak transport morski, żegluga śródlądowa czy kolej, zalecanie rozwiązań uwzględniających ochronę środowiska, obciążenie sektora transportu rzeczywistymi kosztami dla społeczeństwa za pomocą internalizacji kosztów zewnętrznych, a także poprzez ograniczenie zapotrzebowania na transport dzięki skutecznemu planowaniu.

2.2 Z biegiem czasu, zwłaszcza przy okazji przeglądu śródkresowego białej księgi Komisji Europejskiej z 2001 r., do którego doszło w 2006 r., akcent przesunął się na współmodalność, skuteczne multimodalne łańcuchy transportu oraz znaczenie odpowiedniej infrastruktury i systemów wsparcia jako środków ograniczenia wpływu sektora transportu na środowisko.

2.3 Obecny plan odróżnia się od poprzednich białych ksiąg z jednej strony perspektywą, gdyż dotyczy ponad czterech dekad, czyli okresu do 2050 r., przy czym niektóre cele zostały wyznaczone w krótszej perspektywie, na lata 2020 i 2030, a z drugiej strony ze względu na wyraźne stwierdzenie, że ograniczenie mobilności nie może być brane pod uwagę. W planie określono jednak ambitne cele, jeśli chodzi o zrównoważony charakter transportu, zwłaszcza w zakresie efektywności energetycznej, zmniejszenia uzależnienia od ropy naftowej, zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i rozwoju technologicznego.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem plan, który wydaje mu się wartościowym wkładem w rozwój skutecznego i zrównoważonego systemu transportu w Europie. Strategia zaprezentowana w tym planie jest w znacznej mierze zgodna ze stanowiskiem Komitetu wyrażonym we wcześniejszych opiniach.

3.2 Można żałować, że w liście inicjatyw wskazano bardzo mało konkretnych terminów. Niektóre z nich można by wywnioskować, porównując tę listę z listą 10 celów z punktu 2.5 planu, byłyby to jednak tylko czysta hipoteza. W planie nie jest jasno widoczny związek między środkami strategicznymi (w perspektywie roku 2050) a środkami taktycznymi (które można przedsięwziąć od zaraz). Plan powinien zawierać zwłaszcza bardziej szczegółowy program prac na lata 2013–2020.

3.3 EKES uznaje żywotną rolę transportu jako czynnika konkurencyjności i dobrobytu, potrzebę stworzenia zintegrowanego europejskiego systemu transportu oraz lepszego uwzględnienia kwestii zrównoważonego rozwoju i promowania niskiemisyjnych środków transportu, efektywności energetycznej, efektywności wykorzystania zasobów, bezpieczeństwa dostaw i niezależności energetycznej oraz ograniczenia zatorów komunikacyjnych. EKES może poprzeć nacisk położony na zoptymalizowaną wydajność multimodalnych łańcuchów logistycznych i skuteczniejsze wykorzystanie infrastruktury transportowej. Popiera także zawartą w planie strategię dotyczącą szerszego niż w poprzednich wersjach białej księgi wykorzystania narzędzi rynkowych.

3.4 W swych wcześniejszych opiniach EKES wnosił także o podjęcie konkretnych działań pozwalających osiągnąć pożądane cele. W odniesieniu do niektórych zagadnień plan można uznać za duży postęp. Przede wszystkim mowa tu o ogólnej deklaracji (w punkcie 13), że podejście oparte na dotychczasowych zasadach nie przyniesie odpowiednich wyników, jeśli chodzi o zależność wobec ropy naftowej, emisję CO₂, dostępność, a także koszty społeczne wypadków i zanieczyszczenia hałasem.

3.5 Większość przewidzianych inicjatyw ma na celu wdrożenie współmodalności w ramach jednolitego europejskiego obszaru transportu. Z uznaniem należy przyjąć nacisk położony na współmodalność. EKES podkreśla, że współmodalność będąca filarem planu oznacza optymalizację wszystkich środków transportu oraz powiązań między nimi. Jednakże niektóre z zaproponowanych środków wymagają sformułowania pewnych uwag.

3.6 Plan zawiera bardzo ambitne cele dotyczące nadania ekologicznego charakteru systemowi transportu, ale brak w nim realistycznego określenia sposobów ich osiągnięcia oraz szacunku kosztów. EKES jest zaniepokojony rozbieżnością między celami, sposobami dążenia do nich oraz niezbędnymi do tego środkami finansowymi.

3.7 Długoterminowy cel ograniczenia do 2050 r. o 60 % emisji CO₂ w sektorze transportu jest celem ambitnym. Może się on okazać głównym elementem przemian technicznych i politycznych w dziedzinie transportu, jeśli zostanie on utrzymany w dającej się przewidzieć przyszłości.

3.8 EKES przyznaje, że cel dotyczący emisji jest zgodny z ogólnym stanowiskiem UE w sprawie ochrony klimatu i pozwala na zapewnienie równowagi między koniecznością szybkiego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych a możliwością szybkiego zastosowania paliw alternatywnych dla sektora transportu będącego istotną dziedziną działalności w gospodarce unijnej. Komitet sugeruje, by te długoterminowe cele planu uzupełnić o bardziej szczegółowe, wymierne cele średnioterminowe dotyczące ograniczenia uzależnienia od ropy naftowej oraz zmniejszenia hałasu i zanieczyszczenia powietrza.

3.9 EKES przyjmuje do wiadomości ważne, jasno wyrażone w punkcie 18 planu stwierdzenie, że „nie możemy ograniczyć mobilności”. Zdaniem Komitetu nie należy go interpretować jako sprzecznego ze środkami mającymi na celu zwiększenie efektywności energetycznej transportu i ograniczenie emisji, np. poprzez optymalizację ładunków, poprawę logistyki, by osiągnąć wyższe wskaźniki ładowności i promowanie rozwiązań w zakresie transportu publicznego. Środki te wymieniono w planie i ogólnie zasługują one na pozytywną ocenę. Zachęcają do zmiany w sposobie zachowania i konsumpcji. Osiągnięcie równowagi między określonymi w planie celami dotyczącymi emisji a dalszym zaspokajaniem potrzeb społeczeństwa UE w zakresie mobilności będzie rzecz jasna trudnym zadaniem. Z tego też powodu Komitet uznaje za istotne stwierdzenie w punkcie 18.

3.10 Jeśli chodzi o drogowy transport towarów, EKES zgadza się z potrzebą skutecznego wykorzystania dostępnych zasobów poprzez koordynację przesyłek o mniejszych rozmiarach oraz stworzenia optymalnych multimodalnych „zielonych korytarzy” transportu towarowego dzięki współpracy podmiotów publicznych i prywatnych. Komitet zauważa jednak, że ambitny plan ograniczenia emisji CO₂ (o 60 %) może wymagać zastosowania bardziej przemysłowych i zdecydowanych środków.

3.11 W planie wzięto pod uwagę konieczność wzmocnienia konkurencyjności środków transportu alternatywnych wobec transportu drogowego. Komitet popiera ten cel pod warunkiem, że będzie on realizowany poprzez podnoszenie potencjału i jakości transportu kolejowego, żeglugi śródlądowej i transportu morskiego na małych odległościach oraz skuteczności usług intermodalnych, a nie kosztem rozwoju skutecznych i zrównoważonych usług transportu drogowego w UE.

3.12 Oprócz promowania alternatywnych rodzajów transportu Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny także zdecydowanie dążyć do tego, by nadać transportowi drogowemu zrównoważony charakter z gospodarczego, ekologicznego i społecznego punktu widzenia. EKES jest zaniepokojony napięciami na rynku drogowych przewozów towarowych spowodowanymi rozbieżnościami w ochronie socjalnej i poziomie płac. Komitet podkreśla znaczenie dialogu społecznego w tym sektorze i skutecznego wdrożenia środków nadzoru przewidzianych w pakiecie dotyczącym transportu drogowego, który wejdzie w życie 4 grudnia 2011 r. EKES wzywa Komisję do ścisłej kontroli wdrażania tego pakietu w państwach członkowskich. Wzywa ponadto Komisję i państwa członkowskie do przeznaczenia wszelkich niezbędnych środków na egzekwowanie przepisów i kontrolę przestrzegania unijnego dorobku prawnego w dziedzinie transportu drogowego. UE powinna również podjąć działania, by zapewnić uczciwą konkurencję, godziwe warunki pracy i większe bezpieczeństwo na drogach, w tym także w aspekcie dostępu do transportowego rynku wewnętrznego przewoźników z krajów trzecich i możliwych zagrożeń zniekształcenia konkurencji.

3.13 Jak słusznie zauważono w planie, osiągnięcie stanu, w którym alternatywne środki zajmować będą większą niż obecnie część rynku, wymaga ogromnych inwestycji w infrastrukturę, także w infrastrukturę transportu drogowego, a dokument nie zawiera jasnych pomysłów na ich sfinansowanie. Powszechnego wykorzystania inwestycji prywatnych i opłat za użytkowanie infrastruktury nie można uznać za panaceum. Komitet opowiada się za internalizacją w sektorze transportu, o czym wielokrotnie wspominał we wcześniejszych opiniach. Komitet zgadza się, że zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” instrumenty gospodarcze mają odzwierciedlać rzeczywisty koszt transportu dla społeczeństwa, tak by trwale ukierunkować zachowania rynkowe na zrównoważony rozwój. W tym względzie dochody z tych dodatkowych opłat powinny zostać przeznaczone na rozwój transportu z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju oraz optymalizację całego systemu transportu w celu realizacji prawdziwie zrównoważonej polityki mobilności. Opłaty te należy odróżnić od opłat mających na celu finansowanie, czyli pobieranych na zasadzie „użytkownik płaci”.

3.14 W odniesieniu do internalizacji kosztów zewnętrznych EKES przypomina, że powinna ona dotyczyć w jednakowym stopniu wszystkich rodzajów transportu ⁽¹⁾. W wydanej niedawno opinii EKES wskazał, że UE musi stopniowo zastąpić obecne opłaty w sektorze transportu skuteczniejszymi instrumentami opartymi na mechanizmach rynkowych, by włączyć koszty zewnętrzne w strukturę cen.

3.15 EKES ma poważne wątpliwości co do trafności konkretnych celów dotyczących przesunięcia części przewozów na inny środek transportu: 30 % drogowych przewozów towarowych na odległościach powyżej 300 km ma zostać przesuniętych do transportu kolejowego lub wodnego do 2030 r., a ponad 50 % – do 2050 r. Takie jednolite podejście nie ma odpowiedniej podstawy naukowej i ani w białej księdze, ani w ocenie skutków nie wyjaśnia się przesłanek ustalenia tego prognozy. Ponadto urzeczywistnienie takiej wizji oznaczałoby znaczne obciążenie dla wielu peryferyjnych państw członkowskich, co narażałoby na szwank zasadę spójności regionalnej. EKES wnosi, by Komisja zwróciła szczególną uwagę na tę kwestię i przedstawiła wszelkie niezbędne wyjaśnienia. EKES zwraca też jednak uwagę na fakt, iż ok. 85 % przewozów towarowych w UE odbywa się na odległościach krótszych niż 150 km, na których w najbliższych dziesięcioleciach nie można się spodziewać poważnej alternatywy dla transportu drogowego.

3.16 To samo dotyczy celu przeniesienia ruchu pasażerskiego na transport kolejowy na średnich odległościach. Rozwój publicznego transportu autokarowego wydaje się rozsądną możliwością, lecz kwestia ta nie została w planie uwzględniona.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES popiera program transeuropejskich sieci transportowych. Przypomina, że potrzeby rozszerzonej Europy w zakresie infrastruktury transportowej wzrosły, co wymaga pewnych przemysłów na temat dostosowania do nadchodzących wyzwań istniejących strategii politycznych i narzędzi służących ich wdrażaniu ⁽²⁾.

4.2 EKES popiera utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, co ma decydujące znaczenie dla zapewnienia konkurencyjności unijnego sektora lotniczego na rynku światowym. Komitet wzywa do większego zaangażowania wszystkich zainteresowanych podmiotów w sektorze lotnictwa w pełną i szybką realizację ambitnych założeń UE dotyczących bezpieczeństwa, efektywności finansowej, potencjału i zrównoważonego charakteru sektora transportu lotniczego.

4.3 EKES przypomina, że konieczne jest utworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego mogącego konkurować

w sposób trwały z innymi rodzajami transportu. EKES podkreśla konieczność ustanowienia warunków zapewniających jak największą równość rynkową i finansową między poszczególnymi rodzajami transportu ⁽³⁾.

4.4 EKES przypomina, że utworzenie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego zależy w znacznej mierze od postępów w dziedzinie interoperacyjności technicznej ⁽³⁾.

4.5 W planie zaleca się większą liberalizację sektora kolejowego. Jednak zanim podjęte zostaną kolejne kroki w tym kierunku, w tym strukturalne rozdzielanie usług i infrastruktury, EKES domaga się, by dokonano wyważonej oceny ich wpływu na konkurencyjność kolei, jakość usług, zatrudnienie i koszty produkcji, by odpowiednio uwzględnić fakt, iż doświadczenia z różnorodnych reform przeprowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo zróżnicowane.

4.6 EKES przypomina o konieczności znalezienia nowych źródeł finansowania infrastruktury kolejowej w oparciu o obiektywne i porównywalne analizy kosztów i korzyści. W tym kontekście Komitet odsyła do swej niedawnej opinii w sprawie jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, w której zaproponował refleksję nad zachętami do inwestowania w ramach propozycji nr 15 wspieranie prywatnych pożyczek obligacyjnych przeznaczonych na finansowanie projektów europejskich (EU project bonds) i nr 16 zbadać środki, które mogą spowodować, że inwestycje prywatne – w szczególności inwestycje długoterminowe – będą w bardziej aktywny sposób przyczyniać się do realizacji celów strategii „Europa 2020” komunikatu „W kierunku Aktu o jednolitym rynku”. W związku z tym EKES może zaakceptować utworzenie jednego funduszu „transport” tylko wtedy, kiedy w sposób neutralny i zrównoważony uwzględniałby on wszystkie rodzaje transportu. ⁽³⁾.

4.7 W planie zaproponowano wprowadzenie obowiązku udzielania zamówień na świadczenie usług publicznych wyłącznie w ramach konkurencyjnych zaproszeń do składania ofert. EKES oczekuje, że Komisja Europejska – przed przedstawieniem propozycji w tej sprawie i najpóźniej do sześciu miesięcy od 3 grudnia 2014 r. – przygotuje sprawozdanie na temat wdrażania rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, jak przewidziano to w art. 8.2.

4.8 EKES podkreśla, że europejski transport morski zajmuje czołową pozycję w świadczeniu wszelkiego rodzaju usług. Należy uwzględnić globalny charakter transportu morskiego we wszystkich jego aspektach, takich jak swobodny dostęp do rynku, konkurencyjność europejskiego transportu morskiego, bezpieczeństwo, środowisko naturalne i rynki pracy.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie internalizacji kosztów zewnętrznych, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 80.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T, Dz.U. C 248 25.8.2011, s. 31.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego, Dz.U. C 132, 3.5.2011, s. 99.

4.9 EKES przypomina, że państwa członkowskie UE powinny ratyfikować konwencję Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącą pracy na morzu, aby stworzyć równe warunki konkurencji w skali międzynarodowej, bez uszczerbku dla wyższych standardów, które mogą obowiązywać w UE. Przepisy UE powinny być w pełni zgodne przepisami międzynarodowymi, a w szczególności z tą konwencją i z konwencją Międzynarodowej Organizacji Morskiej o wymaganiach w zakresie wykształcenia, wydawania świadectw oraz pełnienia wacht (konwencja STCW).

4.10 Koncepcja „niebieskiego pasa”, wspólnej europejskiej przestrzeni morskiej, o której mowa w planie, ma na celu ograniczenie obciążeń administracyjnych w ramach procedur celnych w wewnątrzunijnym transporcie morskim, co jest godne poparcia. Ponieważ nie ma tam odniesień do norm socjalnych, EKES ma nadzieję, że normy socjalne w sektorze morskim uzyskają odpowiednie znaczenie dzięki bezzwłócnemu wdrożeniu i przestrzeganiu przez państwa członkowskie postanowień konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej pracy na morzu z 2006 r. EKES pragnie, by Komisja Europejska wprowadziła niezbędne środki służące harmonizacji norm socjalnych w odniesieniu do ruchu wewnątrzunijnego, mając przy tym na uwadze potrzebę utrzymania równych warunków konkurencji w skali międzynarodowej.

4.11 Jeśli chodzi o utworzenie europejskiego rejestru i bandery na potrzeby żegluga morskiej i śródlądowej, należy starannie rozważyć taką ewentualność, gdyż utworzenie rejestru UE na korzystnych zasadach (np. ograniczenie opłat portowych, niższe koszty ubezpieczeń, ograniczenie inspekcji) może okazać się w praktyce trudne, a nawet niemożliwe. Wiele kwestii regulowanych jest bowiem na podstawie umów międzynarodowych między państwami członkowskimi UE, które zawierają klauzulę o traktowaniu na zasadach krajowych. Ustanowienie rejestru unijnego wymagałoby wspólnego zarządzania gospodarką na szczeblu UE, co obecnie nie ma miejsca.

4.12 Podobnie jak koncepcja rejestru unijnego, powracającym pomysłem jest również utworzenie europejskiej straży przybrzeżnej. Losy tej sprawy są w rękach państw członkowskich, gdyż dziedzina ta należy do ich wyłącznej kompetencji. Działania straży przybrzeżnej są zarządzane odmiennie w państwach członkowskich; w związku z tym utworzenie europejskiej straży przybrzeżnej na dzień dzisiejszy nie jest konieczne lub można je uznać za przedwczesne. Natomiast należy podjąć większe wysiłki w zakresie ściślejszej współpracy straży przybrzeżnej w państwach członkowskich, zwłaszcza wobec takich zjawisk jak imigracja i przemyt narkotyków. Tam, gdzie odpowiednie umowy o współpracy już istnieją, należy dążyć do poprawy tej współpracy.

4.13 Innowacje są ważne, jeżeli pozwalają na zmniejszenie wpływu żegluga na środowisko. Być może uzasadniony jest przegląd zastosowania od 2015 r. szczegółowych zasad dotyczących zawartości siarki w paliwie dla statków na Morzu Bałtyckim i na Morzu Północnym oraz przeanalizowanie

sposobów zapobiegania wywołanym w ten sposób zakłóceniom konkurencji i ewentualnym skutkom przejścia na inny rodzaj transportu.

4.14 Plan przewiduje finansowanie infrastruktury drogowej z opłat pobieranych na zasadzie „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”. O ile eksploatacja dróg na tej zasadzie na centralnych obszarach Europy o dużym natężeniu ruchu tranzytowego jest z pewnością interesująca dla przedsiębiorstw, o tyle w wielu państwach członkowskich leżących na peryferiach jest ona bardziej ryzykowna. Ponadto wysokie opłaty drogowe dotknęłyby głównie przewozów towarowych z i do regionów peryferyjnych i groziłyby zakłóceniem konkurencji, zwłaszcza między przedsiębiorstwami przemysłowymi mającymi do czynienia z konkurencją na rynku światowym. Podkreślić należy, że finansowanie infrastruktury w normalnych warunkach powinno należeć do państwa, a nawet do Unii Europejskiej, ale że można odstąpić od tej zasady, jeżeli spełnione są warunki dla rozsądnego finansowania prywatnego z punktu widzenia użytkowników (w tym użytkowników w trudnej sytuacji finansowej lub niepełnosprawnych).

4.15 EKES odnotowuje wolę wprowadzenia bardziej liberalnych reguł, jeśli chodzi o drogowy przewóz kabotażowy. Komitet zgadza się oczywiście co do tego, że obecne ograniczenia prowadzą do mniejszego obciążenia pojazdów i do częstszych pustych przebiegów, a zatem nie są zgodne z ogólną polityką optymalizacji zasobów, o której mowa w planie. Komitet podkreśla jednak, że sektor ten daleki jest od socjalnej i podatkowej harmonizacji oraz egzekwowania przepisów niezbędnych do całkowitego otwarcia rynku. Liberalizacja kabotażu może pogłębić problemy związane z różnicami w zakresie poziomu płac i ochrony socjalnej. Dialog społeczny i odpowiednie monitorowanie – zgodnie z pakietem dotyczącym transportu drogowego, który wejdzie w życie 4 grudnia 2011 r. – może pomóc w rozwiązywaniu tych problemów. Powinny one także być przedmiotem prac grupy wysokiego szczebla ds. transportu drogowego, której Komisja powierzyła zadanie dokonania przeglądu działania tego rynku. EKES podkreśla potrzebę pełnego przestrogania przepisów dyrektywy dotyczącej pracowników delegowanych, zwłaszcza w przypadku drogowych przewozów kabotażowych⁽⁴⁾.

4.16 Aby sprzyjać swobodnemu przepływowi towarów i świadczeniu usług w transporcie międzynarodowym, EKES przywiązuje dużą wagę do właściwego i skutecznego wdrożenia systemu opłat drogowych, który zapobiegałby mnożeniu urządzeń zainstalowanych w pojazdach i umów. Komitet opowiada się za stworzeniem odpowiedniego jednego punktu odniesienia dla użytkowników.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W jaki sposób polityka unijna wpłynęła na możliwości zatrudnienia, potrzeby w zakresie szkoleń oraz warunki pracy pracowników sektora transportu?” (opinia rozpoznawcza), Dz.U. C 248, z 25.8.2011, s. 22

4.17 W białej księdze wyznaczono cel zmniejszenia liczby wypadków drogowych o 50 % do 2020 r. i o 100 % do 2050 r. Jednakże opublikowane niedawno wytyczne w zakresie polityki dotyczącej bezpieczeństwa na drogach na lata 2011–2020 nie dotyczą drogowego transportu towarów. Komitet zaleca, aby: 1) Komisja Europejska wzięła pod uwagę wszystkie czynniki mające negatywny wpływ na bezpieczeństwo drogowe, w tym zmęczenie kierowców; 2) opracowano zharmonizowane i szczegółowe statystyki obejmujące wiele aspektów wypadków, by usunąć rzeczywiste przyczyny wysokiego wskaźnika wypadków w transporcie drogowym; 3) zapewniono odpowiednie wsparcie i inwestycje w chronione, bezpieczne, dostępne i przystępne cenowo parkingi i miejsca wypoczynku dla zawodowych kierowców; 4) uznano bezpieczeństwo na drogach za główny cel we wszystkich przyszłych aktach legislacyjnych przyjmowanych na szczeblu europejskim.

4.18 Z uznaniem należy również przyjąć uwzględnienie światowego kontekstu, w którym działa sektor transportu, oraz podkreślenie, na przykład, iż normy środowiskowe powinny być stosowane w miarę możliwości w skali światowej.

4.19 Jeśli chodzi o „europejską strategię w zakresie badań, innowacji i wdrożenia w dziedzinie transportu”, obiecujące są cele dotyczące wspierania rozwoju i wdrożenia bardziej czystych i wydajnych energetycznie silników oraz systemów wspierania operacji transportowych i logistycznych.

4.20 EKES wyraża zadowolenie z inicjatywy dotyczącej opracowania strategicznego planu na rzecz technologii w dziedzinie transportu w ścisłym związku z istniejącym już strategicznym planem na rzecz technologii energetycznych, aby zapewnić szybkie wykorzystanie wyników badań i wspierać inicjatywy będące już w trakcie realizacji, takie jak inicjatywa na rzecz ekologicznych pojazdów i strategia 2010 na rzecz rozwoju czystych pojazdów.

4.21 Promowanie rozwoju technologicznego oraz środków mające wpłynąć na zachowania w zakresie mobilności i na planowanie operacji przewozowych to dwa aspekty drugiej części strategii proponowanej przez Komisję Europejską. Przewidziane środki są zgodne z rozwojem wolnego rynku i w związku z tym zasługują na pozytywną ocenę

4.22 Komitet podkreśla, że proponowane środki mające na celu upowszechnienie nowych zachowań zarówno w transporcie towarowym, jak i pasażerskim powinny być zgodne z rzeczywistym popytem w dziedzinie transportu, a w wypadku transportu publicznego, również z rzeczywistością społeczną. Na przykład, choć system pasażerskich biletów intermodalnych może być użyteczną inicjatywą, Komitet uważa, że efektywniejsze byłoby wykorzystanie aktualnej technologii opłat za pomocą telefonu komórkowego, bez wydawania biletu, pozwalającej na korzystanie z różnych przewoźników dzięki telefonom komórkowym wyposażonym w karty lub chipy

NFC (*near field communication*). Należy rozważyć szybką standaryzację technologii NFC w Europie celem umożliwienia swobodnego podróżowania środkami wielu przewoźników i przez granice państwowe. Należy również uwzględnić obniżenie kosztów transportu dzięki zastosowanym środkom.

4.23 Jeśli chodzi o transport towarowy, Komitet ocenia pozytywnie projekt jednolitego elektronicznego dokumentu transportowego pod warunkiem, że przyczyni się on do ograniczenia zbyt dużej już liczby formularzy umownych.

4.24 Położenie nacisku na konieczność stworzenia korzystnych warunków dla wysokiej jakości miejsc pracy jest istotnym i pozytywnym elementem dla przyszłego rozwoju sektora transportu. Należy zatem zaproponować środki mające na celu wzmocnienie szkoleń i wspieranie podmiotów działających na rynku w ich wysiłkach rekrutacyjnych we wszystkich rodzajach transportu.

4.25 EKES odsyła do przyjętej niedawno opinii w sprawie społecznych aspektów polityki transportowej UE, w której zaleca, aby zachęcać kobiety i młodych pracowników do podejmowania pracy w sektorze transportowym za sprawą rozwiązań poprawiających jakość zatrudnienia we wszystkich rodzajach transportu, a także gwarantujących poprawę warunków pracy, szkolenia i uczenia się przez całe życie, możliwości rozwoju kariery, bezpieczeństwa eksploatacyjnego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy oraz rozwiązań, które przyczyniają się do lepszego zachowania równowagi pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym⁽⁵⁾.

4.26 EKES zaleca również lepsze i bardziej ściśle wykorzystanie ram prawnych dla pomocy publicznej w sektorze morskim, zwłaszcza poprzez rozważenie wzmocnienia związku między przyznawaniem dotacji publicznych lub ulg podatkowych a gwarancjami w zakresie zatrudnienia takimi jak obowiązki szkoleń.

4.27 EKES zgadza się ponadto, że konieczne jest utworzenie centrum monitorowania kwestii społecznych, zatrudnienia i szkoleń w dziedzinie transportu.

4.28 Generalnie, wymiar społeczny planu jest nikły. W szczególności pomija się milczeniem kwestię dumpingu społecznego i płacowego, który jest poważnym problemem w co najmniej trzech sektorach, a mianowicie w transporcie drogowym, rzeczonym i morskim. Odpowiednie warunki pracy i uczciwą konkurencję można zapewnić dzięki kontynuowaniu dialogu społecznego i ustanowieniu minimalnych warunków pracy, jak zasugerowano to w planie. Jednak potrzebne mogą się okazać konkretne środki np. w zakresie pomocy publicznej dla sektorów, które są bezpośrednio narażone na konkurencję

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W jaki sposób polityka unijna wpłynęła na możliwości zatrudnienia, potrzeby w zakresie szkoleń oraz warunki pracy pracowników sektora transportu?” (opinia rozpoznawcza); Dz.U. C 248, z 25.8.2011, s. 22.

tanich przewoźników. Zbliżający się przegląd wytycznych dotyczących pomocy publicznej w sektorze transportu morskiego będzie okazją, by wykorzystać tę pomoc jako bodziec do rozwoju zatrudnienia i szkoleń dla obywateli UE i EOG.

4.29 Ponieważ coraz więcej Europejczyków mieszka w miastach, słuszne jest podkreślenie w planie znaczenia transportu miejskiego, zarówno pasażerskiego, jak i towarowego. W planie stwierdzono, że transport miejski nie wchodzi w zakres kompetencji legislacyjnych UE, co ogranicza możliwości przyjęcia środków politycznych. Jednak przynajmniej w wypadku transportu towarowego można by zastanowić się, do jakiego stopnia ostatnie kilometry trasy przez miasto mają znaczenie z punktu widzenia swobodnego przepływu towarów w ramach rynku wewnętrznego. EKES sugeruje, by Komisja Europejska rozważyła możliwość wprowadzenia – w razie potrzeby – obowiązkowych europejskich środków politycznych w tej dziedzinie. Komitet zwraca raz jeszcze uwagę na fakt, iż plan zawiera niektóre z sugestii zgłoszonych przez EKES we wcześniejszych opiniach na temat transportu miejskiego; chodzi tu np. o systemy koordynacji transportu pasażerskiego i centra logistyczne dla transportu towarowego.

4.30 EKES z zadowoleniem odnotowuje miejsce, jakie poświęcono upowszechnianiu pojazdów elektrycznych i infrastruktury niezbędnej do doładowywania akumulatorów oraz związanym z tym kwestiom standaryzacji. W opinii na ten temat ⁽⁶⁾ Komitet wyraził już swe bezwzględne poparcie dla wysiłków na drodze do popularyzacji pojazdów elektrycznych, a zwłaszcza samochodów.

4.31 W planie podjęto ogólnie kwestię konieczności dokonania przeglądu zasad dotyczących masy i rozmiarów przesyłek w celu zoptymalizowania skuteczności wykorzystania zasobów. W związku z tym jednym z zagadnień do rozważenia jest możliwość wykorzystania europejskiego systemu modularnego dla zestawów pojazdów drogowych o maksymalnej długości 25,25 m. Coraz większa liczba państw członkowskich dopuszcza już ten system w ruchu krajowym. Komitet ma świadomość, że dyskusja na temat użyteczności takich zestawów jest trudna i wyraża żal, że w planie nie podjęto wyraźnie tego tematu. EKES uważa, że obecny zakaz transportu transgranicznego z użyciem takich pojazdów między państwami członkowskimi, które dopuszczają je już w ruchu krajowym jest regulacyjnym „wąskim gardłem” stanowiącym przeszkodę w swobodnym przepływie towarów przez granice i jest niezgodny z dążeniem do zwiększenia efektywności i zrównoważonego charakteru transportu za pomocą współmodalności. W związku z tym Komitet wzywa Komisję do podjęcia inicjatywy celem zniesienia tego zakazu. W perspektywie długoterminowej należy przeanalizować, czy użycie dłuższych pojazdów wykorzystujących nowe paliwa itp. może być powiązane z rozwojem korytarzy multimodalnych

przewidzianych w planie jako część sieci podstawowej TEN-T. To samo dotyczy oczywiście wprowadzenia w UE dłuższych i cięższych pociągów celem zwiększenia przepustowości linii kolejowych w ramach takich multimodalnych korytarzy. Komitet jest świadomy tego, że warunkiem pozytywnej oceny jakiegokolwiek zmiany mas ładunku w transporcie drogowym jest, by zmiana ta nie miała negatywnych konsekwencji dla multimodalnego wykorzystywania jednostek transportowych, zwłaszcza w łączonym transporcie kolejowo-drogowym. Trzeba oczywiście dokładnie ocenić wszelkie dodatkowe koszty związane z infrastrukturą powodowane przez dłuższe lub cięższe pojazdy lub pociągi; koszty te powinny być odpowiednio dzielone między użytkowników odnoszących korzyści z takiej zmiany.

4.32 EKES wyraża ubolewanie, że w białej księdze w ogóle nie wspomniano o kwestii skuteczniejszego i bardziej zrównoważonego rozwiązania dla przełęczyste alpejskich. Istniejąca infrastruktura kolejowa i drogowa nie ma wystarczającej przepustowości, by zaspokoić potrzeby transportowe w nadchodzącym dziesięcioleciu. EKES pragnie zwrócić uwagę Komisji na tę sprawę.

4.33 W planie wspomniano, że operatorzy powinni koordynować planowanie transportu, aby optymalnie wykorzystywać zasoby. W tym kontekście EKES zastanawia się, czy konieczne jest, by Komisja określiła wytyczne celem ograniczenia groźby konfliktu z obowiązującymi zasadami konkurencji.

4.34 Uwzględniając zmiany demograficzne, starzenie się ludności oraz fakt, iż 15 % ludności to osoby niepełnosprawne, Komitet stwierdza, że mobilność nie zostanie urzeczywistniona, dopóki każde ogniwo łańcucha podróży (w tym budynki, środki transportu, wszelkie urządzenia, systemy informacji i rezerwacji, usługi itd.) nie będzie dostępne dla wszystkich. W związku z tym Komitet w pełni popiera plany Komisji Europejskiej, by wystąpić z inicjatywą dotyczącą europejskiego aktu dostępności.

4.35 Komitet stwierdza jednak, że pomimo wielu pozytywnych elementów, w planie pominięto praktyczne aspekty zagadnienia niepełnosprawności. Kluczowe sprawy, takie jak aspekt zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwo omówione zostały bez odniesień do dostępności. Komitet uważa, że w celu poprawy dostępności istotne jest, by wszystkie zainteresowane strony współdziałały dla osiągnięcia kompatybilnych standardów we wszystkich rodzajach transportu. W ten sposób powstanie transport rzeczywiście wolny od barier. Przepisy dotyczące praw pasażerów również wymagają wyjaśnień w niektórych kwestiach, takich jak odmowa osobom niepełnosprawnym wstępu na pokład, jednolite zasady co do prawa do przewozu sprzętu służącego do poruszania się lub urządzeń pomocniczych, udzielanie informacji itd.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku szerszego wdrożenia pojazdów elektrycznych”, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 47.

4.36 Komitet proponuje, by wieloletnie ramy finansowania określiły dostępność jako warunek przyznawania subwencji. Finansowanie transportu ze środków UE lub z innych funduszy unijnych, takich jak fundusze strukturalne, powinno zależeć od tego, czy dany projekt spełnia kryteria powszechnej dostępności. Aby zapewnić swobodę poruszania się osobom niepełnosprawnym, Komisja proponuje wprowadzenie europejskiej karty mobilności, która może otworzyć drogę do licznych ujednoliconych koncesji w państwach UE.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie środków zapobiegawczych w ochronie dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym (opinia dodatkowa)

(2012/C 24/33)

Sprawozdawczyni: **Madi SHARMA**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię dodatkową w sprawie

środków zapobiegawczych w ochronie dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym (opinia dodatkowa).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 sierpnia 2011 r.

Na 475. sesji plenarnej w dniach 26–27 października 2011 r. (posiedzenie z 26 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 79 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zdecydowanie potępia wszelkie formy seksualnego wykorzystywania dzieci i z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do bardziej zdeterminowanej walki z nim poprzez przedstawienie nowej dyrektywy w sprawie walki z seksualnym wykorzystywaniem dzieci i ich niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, a także pornografią dziecięcą.

1.2 W swojej poprzedniej opinii ⁽¹⁾ EKES przedstawił zalecenia do proponowanej dyrektywy. Choć celem dyrektywy jest zapobieganie, nie jest ono dostatecznie obszernie uwzględnione w tekście. **Prewencja na wielu poziomach ma kluczowe znaczenie dla ochrony dzieci.** Osoby, które w dzieciństwie padły ofiarą wykorzystywania seksualnego, doświadczają nie tylko niedopuszczalnego pogwałcenia prawa do integralności cielesnej, ale także przez całe życie cierpią z powodu potwornych konsekwencji społecznych, emocjonalnych i psychologicznych. Celem niniejszej opinii dodatkowej jest przedstawienie zaleceń dotyczących prewencji.

1.3 EKES ponownie wzywa wszystkie państwa członkowskie i Unię Europejską do podpisania i ratyfikowania w trybie pilnym, na mocy nowego traktatu lizbońskiego, Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych ⁽²⁾ oraz Protokołu fakultatywnego ONZ do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii ⁽³⁾, by wzmocnić zdolność UE do zapobiegania seksualnemu wykorzystywaniu dzieci.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, uchylającej decyzję ramową 2004/68/WSiSW, Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 138–144.

⁽²⁾ Konwencji nie podpisały Czechy i Łotwa, a 15 państw członkowskich wciąż jej nie ratyfikowało: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=201&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ Wciąż nie ratyfikowały go Czechy, Finlandia i Irlandia: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-c&chapter=4&lang=en.

Unia Europejska musi wypracować spójne i jednolite podejście do zapobiegania wykorzystywaniu seksualnemu dzieci we wszystkich państwach członkowskich. **EKES wzywa Komisję Europejską, by doprowadziła do wdrożenia strategii Unii Europejskiej dotyczącej zapobiegania seksualnemu wykorzystywaniu dzieci** i ustanowiła solidne ramy, w jakich państwa członkowskie UE będą chronić dzieci i wzmacniać ich pozycję w społeczeństwie. Cele strategii powinny wpisywać się w następujące cztery aspekty:

1) kształcenie:

- edukacyjne programy uświadamiające dla dzieci;
- szkolenie i pomoc dla pracowników oraz wolontariuszy;
- szkolenia dla mediów;
- programy pozytywnego rodzicielstwa;
- bezpieczne korzystanie z Internetu;

2) egzekwowanie prawa i inne struktury wsparcia:

- weryfikacja;
- telefon interwencyjny w sprawie zaginionych dzieci;
- system powiadamiania o zaginionych dzieciach;
- system egzekwowania prawa międzynarodowego;

3) rola społeczeństwa obywatelskiego:

- przeznaczanie dalszych funduszy na rozwój działających już programów;
- kampanie uświadamiające;

4) badania i normy:

- europejskie biuro informacyjne;
- poglądy i opinie dzieci;
- standardy bezpieczeństwa w internecie i usuwanie treści przedstawiających seksualne wykorzystywanie dzieci.

1.5 Zawarte w tej opinii środki nie są wyczerpujące⁽⁴⁾. EKES pozytywnie ocenia prace wielu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza organizacji pozarządowych, na rzecz wprowadzania środków zapobiegawczych. Przykłady sprawdzonych rozwiązań, zbyt liczne by je tutaj wymienić, to ogromny potencjał, z którego mogą korzystać inne podmioty. W tym celu EKES stworzył bazę danych⁽⁵⁾.

2. Kontekst i cele

2.1 Głównym celem wprowadzenia środków zapobiegawczych musi być zwalczanie wykorzystywania seksualnego dzieci. Wszystkie strategie polityczne muszą być podporządkowane zasadom Konwencji o prawach dziecka ONZ. Na mocy Konwencji dziecko to osoba poniżej 18 roku życia.

2.2 Seksualne wykorzystywanie dzieci może przybierać różne formy: kazirodstwa i wykorzystywania seksualnego, pornografii, prostytucji, handlu ludźmi, deprawacji i przemocy na tle seksualnym w samej grupie rówieśników⁽⁶⁾. Należy zwalczać wykorzystywanie seksualne równocześnie na poziomie lokalnym, krajowym, europejskim i globalnym. Środki zapobiegawcze powinny być jednak skoordynowane i spójne. Należy nieustannie je monitorować by zagwarantować, że są odpowiednio dostosowane do struktur i zgodne ze sprawdzonymi rozwiązaniami. Należy także zadbać o to, by środki zapobiegawcze uwzględniały nowe pojawiające się możliwości seksualnego wykorzystywania dzieci (np. w związku z nowymi technologiami).

2.3 Dzieci są szczególnie narażone na wszelkie przejawy niegodziwego traktowania, a z punktu widzenia przestępczości, np. użycia przemocy i gwałtu, zachodzi większe prawdopodobieństwo, że zaznają one prześladowania niż w przypadku osób dorosłych. Choć brak statystyk na ten temat, z dostępnych danych wynika, że **co piąte dziecko w Europie jest w dzieciństwie wykorzystywane seksualnie** co najmniej jeden raz⁽⁷⁾. Szacuje się, że w 70–85 % przypadków ofiara zna sprawcę, dlatego środki zapobiegawcze powinny uwzględniać tę szczególną okoliczność. Ofiarami molestowania padają zarówno chłopcy, jak i dziewczynki, dzieci pochodzące ze wszystkich grup etnicznych i społeczności. Choć z niektórych badań wynika, że wykorzystywanie seksualne często ma miejsce, kiedy dziecko osiąga wiek 12–13 lat, to wiele strategii prewencyjnych koncentruje się głównie na młodszych dzieciach. Na największe ryzyko wykorzystania narażone są dzieci „bezbbronne”: niepełnosprawne, utrzymywane przez państwo,

oddzielone od rodziny i będące ofiarami handlu ludźmi, dzieci mające problemy z narkotykami i alkoholem, znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej lub te, które były już wykorzystywane seksualnie.

2.4 UE uznaje prawa dziecka w art. 3 (Traktat o Unii Europejskiej) traktatu lizbońskiego i w Karcie Praw Podstawowych, konkretnie w art. 24, który ustanawia pozytywny obowiązek zapewnienia takiej ochrony dziecka, jaka jest konieczna dla jego dobra. Praktycznym zastosowaniem tego prawodawstwa jest ukierunkowana polityka w zakresie propagowania, ochrony i egzekwowania praw dziecka⁽⁸⁾.

2.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje opublikowany niedawno przez Komisję Europejską program polityczny UE w zakresie praw dziecka. Program ten opiera się na zasadach ustanowionych w Karcie Praw Podstawowych i sytuuje prawa dziecka w samym centrum działań politycznych w kluczowych obszarach, włącznie z bezpieczeństwem w internecie i ochroną przed handlem ludźmi.

2.6 Głównym celem niniejszej opinii jest położenie nacisku na możliwość wprowadzenia środków zapobiegawczych i na fakt, że wiele podmiotów już wykonuje ogromną pracę w tej dziedzinie. EKES pozytywnie ocenia działania wielu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza organizacji pozarządowych, na rzecz wprowadzenia środków zapobiegawczych. Przykłady sprawdzonych rozwiązań są zbyt liczne, by wymienić je w niniejszej opinii; mają jednak ogromne znaczenie dla tych, którzy mogą coś z nich wynieść, wykorzystując doświadczenia innych i mobilizując do działania społeczeństwo obywatelskie. W tym celu EKES stworzył bazę danych⁽⁹⁾.

3. Uwagi ogólne – środki zapobiegawcze

3.1 Środki zapobiegawcze powinny opierać się na podejściu holistycznym i skoncentrowanym na dzieciach. Należy je stosować jak najwcześniej i przy jak najniższym poziomie interwencji. Można w tej dziedzinie poprzeć wiele świetnych projektów. EKES wzywa Komisję Europejską do przyjęcia i wyegzekwowania strategii Unii Europejskiej dotyczącej zapobiegania seksualnemu wykorzystywaniu dzieci, określającej skoordynowaną wizję we wszystkich państwach członkowskich i dążącej do osiągnięcia celów zawartych w opisanych poniżej czterech dziedzinach.

3.2 EKES jest świadomy ogromu wyzwania, jakie stanowi walka z przestępstwem seksualnego wykorzystywania dzieci. Ten rodzaj znęcania się jest często niedostrzegalny. Wynika to z nieodłącznego mu potajemnego charakteru oraz faktu, że ofiary – które czują się winne, boją się lub nie znają swoich praw – rzadko zgłaszają to przestępstwo. Internet i inne technologie stwarzają nowe okazje dla zwyrodnialców, a także umożliwiają produkcję i rozpowszechnianie pornografii dziecięcej. Swoboda podróżowania umożliwia sprawcom dotarcie do najbardziej bezbronnych dzieci. Przestępcy stosują coraz

⁽⁴⁾ Zostały one opracowane po konsultacjach z irlandzką Ligą Praw Dziecka („Children’s Rights Alliance”), która zrzesza ponad 90 organizacji pozarządowych działających na rzecz zagwarantowania praw i potrzeb dzieci w Irlandii, poprzez akcje na rzecz pełnego wdrożenia Konwencji o prawach dziecka ONZ (www.childrensrights.ie); do Ligi należą także pracujące w tym obszarze europejskie organizacje pozarządowe.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/prevent-child-abuse>.

⁽⁶⁾ Kampania Rady Europy na rzecz powstrzymania przemocy seksualnej w stosunku do dzieci: www.coe.int/t/dg3/children/1in5/source/Outline_en.pdf.

⁽⁷⁾ Tamże.

⁽⁸⁾ Za przykład może posłużyć strategia UE na rzecz młodzieży przyjmująca międzysektorowe podejście w zakresie spraw młodzieży i wzmacniająca współpracę w dziedzinie kształtowania polityki: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0015_en.htm.

⁽⁹⁾ Zob. przypis 6.

bardziej wyrafinowane metody i są coraz lepiej zorganizowani, a młodsze dzieci znajdują się w coraz większym niebezpieczeństwie. Informacje o wykorzystywaniu docierają do placówek ochrony nieletnich jedynie w ok. 10 % przypadków⁽¹⁰⁾. Osoby wykorzystujące seksualnie dzieci pochodzą ze wszystkich środowisk społecznych, a większość z nich nigdy nie była karana za przestępstwa na tle seksualnym⁽¹¹⁾.

3.3 Wczesna interwencja, mająca miejsce zanim dojdzie do wykorzystania seksualnego dziecka, powinna być stosowana wobec dzieci już znajdujących się w sytuacji największego ryzyka i dzieci, które potencjalnie mogą zostać wykorzystane seksualnie w przyszłości. Środki bezpośrednie, takie jak edukacja publiczna i wczesna interwencja to tylko pierwszy krok w tym kierunku. Do przerywania „cyklu znęcania się” niezbędne są także środki zapobiegające wtórnej wiktylizacji. W centrum uwagi musi także znaleźć się leczenie sprawców i potencjalnych sprawców.

3.4 Choć większość przypadków wykorzystywania seksualnego ma miejsce w rodzinie lub najbliższym otoczeniu⁽¹²⁾, znęcanie się może przybrać formę bardzo zorganizowanej przestępczości z udziałem wielu sprawców. Handel ludźmi to globalnie trzecie najbardziej powszechne przestępstwo na skalę międzynarodową i można na nim bardzo dużo zarobić⁽¹³⁾. Na całym świecie liczba ofiar handlu ludźmi to 2,5 mln⁽¹⁴⁾. Szacuje się, że 43 % stanowią ofiary wykorzystywania seksualnego, a prawie połowa to dzieci⁽¹⁵⁾. Wykorzystywanie seksualne dzieci przybiera często postać przestępstwa popełnianego w różnych krajach, a jego zwalczanie musi wykraczać poza granice krajowe.

3.5 Bardzo ważny jest udział dzieci i młodzieży w dyskusji – zapewni, że ich opinia zostanie wysłuchana i uwzględniona w strategiach zapobiegania. Wiele takich modeli już funkcjonuje⁽¹⁶⁾. Wykorzystanie młodzieżowego języka zachęci dzieci do bardziej otwartej rozmowy na ten temat i umożliwi przełamać tabu.

4. Część 1: Edukacja

4.1 EKES zaleca, by wszystkie dzieci w państwach członkowskich uczestniczyły w edukacyjnych programach uświadamiających na temat seksualnego wykorzystywania dzieci. Informowanie dzieci odpowiednio do ich wieku i umożliwienie im mówienia o wykorzystywaniu seksualnym ma kluczowe znaczenie.

4.2 Programy edukacyjne jako podstawowa strategia zapobiegania okazały się już skuteczne w innych obszarach. Stanowią doskonałą okazję do prewencji i świetnie nadają się

do propagowania zgłaszania przypadków znęcania się. Edukacyjne programy uświadamiające mogą w miarę możliwości zostać włączone w funkcjonujące już programy, takie jak „Stay Safe”⁽¹⁷⁾ i SPHE⁽¹⁸⁾. Programy takie powinny:

- być dostosowane do poziomu rozwojowego dzieci, promować zdrowy rozwój seksualny i nie prowadzić do represjonowania dzieci; powinny także umacniać ich pozycję w społeczeństwie;
- kierować się specjalnie do dzieci – nie do ich rodziców – ze szczególnym uwzględnieniem dzieci starszych;
- umożliwiać ukierunkowaną prewencję obejmującą dzieci najbardziej narażone;
- wiązać się z mechanizmami doradztwa – przyjaznego dziecku i łatwo dostępnego – oraz zgłaszania przypadków znęcania się⁽¹⁹⁾;
- uwzględniać niezbędne placówki wspierające, w których pracuje wystarczająca liczba personelu;
- być regularnie monitorowane i oceniane zgodnie z pojawiającymi się najlepszymi rozwiązaniami.

4.3 EKES wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia obowiązkowych szkoleń z zakresu prewencji seksualnego wykorzystywania dzieci, w których uczestniczyliby pracownicy i wolontariusze pracujący z dziećmi, zwłaszcza w sektorach egzekwowania prawa, zdrowia oraz edukacji (formalnej i nieformalnej). Ważną rolę mają do odegrania zarówno organizacje i związki zawodowe oraz partnerzy społeczni, jak i organizacje religijne, sportowe i rekreacyjne. Personel pracujący z dziećmi, które padły ofiarą wykorzystywania seksualnego, powinien mieć do dyspozycji odpowiednie mechanizmy wsparcia, włącznie z regularnym nadzorem i pomocą psychologa.

4.4 EKES zaleca programy edukacyjne dla mediów. Należy także opracować zasady etyczne dotyczące informowania o tym zjawisku.

4.5 W ramach zapobiegania wykorzystywaniu seksualnemu dzieci, rodzice i rodziny powinni mieć dostęp do programów pozytywnego rodzicielstwa. Rodzice powinni otrzymywać informacje dotyczące środków zapobiegawczych już przed narodzinami dziecka i w trakcie opieki położniczej.

⁽¹⁰⁾ Przemówienie wicesekretarza generalnego Rady Europy na piątym forum praw dziecka UE we Włoszech (listopad 2010 r.): www.coe.int/t/dc/press/news/20101129_disc_sga_en.asp.

⁽¹¹⁾ David Finkelhor „The Prevention of Childhood Sexual Abuse” (2009), s. 178.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 6.

⁽¹³⁾ ECPAT International, zestawienie: „Handel dziećmi w celach seksualnych w Zjednoczonym Królestwie”.

⁽¹⁴⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy, arkusz statystyk dotyczących pracy przymusowej (2007).

⁽¹⁵⁾ Przemówienie Viviane Reding pt. „Odnowione zobowiązanie w kwestii praw dziecka” (październik 2010 r.): <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/550&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

⁽¹⁶⁾ Np. film Rady Europy pt. „Kiko and the Hand”.

⁽¹⁷⁾ Program umiejętności budujących bezpieczeństwo osobiste, stosowany w Irlandii w szkołach podstawowych w ramach zapobiegania wykorzystywaniu dzieci: www.staysafe.ie.

⁽¹⁸⁾ Edukacyjny program o tematyce społecznej, osobistej i zdrowotnej prowadzony w irlandzkich szkołach średnich, którego celem jest wspieranie rozwoju osobistego, zdrowia i dobrego samopoczucia: www.sphe.ie.

⁽¹⁹⁾ Np. sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ do spraw sprzedaży dzieci, dziecięcej prostytucji i pornografii oraz specjalnego przedstawiciela Sekretarza Generalnego ds. przemocy przeciw dzieciom dotyczący przyjaznego dzieciom mechanizmu doradztwa, składania skarg i zgłaszania: <http://www.2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-56.pdf>. Ponadto zob. wytyczne rezolucji ONZ ECOSOC 2005/20 w sprawie środków ochrony dzieci będących ofiarami i świadków przestępstw: www.un.org/docs/ecosoc/documents/2005/resolutions/Resolution%202005-20.pdf.

4.6 EKES wspiera takie przedsięwzięcia jak program „Bezpieczny Internet” Komisji Europejskiej⁽²⁰⁾, Insafe⁽²¹⁾ i INHOPE⁽²²⁾, sieci propagujące bezpieczne korzystanie z internetu przez dzieci i całe społeczeństwo⁽²³⁾.

5. Część 2: Egzekwowanie prawa i inne struktury wsparcia

5.1 EKES zaleca spójne dla państw członkowskich podejście dotyczące egzekwowania prawa, wymiany informacji oraz współpracy pomiędzy służbami policyjnymi i zarejestrowanymi organizacjami międzynarodowymi. Powinno ono uwzględniać dwustronne porozumienia o współpracy, skuteczniejsze narzędzia teleinformatyczne pozwalające na lokalizację i ulepszone mechanizmy nadzoru. Opóźnienia w procedurze sądowej mogą odstraszać od zgłaszania przypadków wykorzystywania. Nadanie priorytetowego charakteru przypadkom seksualnego wykorzystywania dzieci pozwoliłoby skrócić czas oczekiwania. Należy poważnie rozważyć możliwość prowadzenia procesów sądowych bez udziału ofiary. Trzeba pilnie przeprowadzić szkolenie personelu zajmującego się egzekwowaniem prawa w zakresie seksualnego wykorzystywania dzieci, a także opracować procedury przesłuchiwania pozwalające uniknąć wtórnej wiktymizacji. Spójne standardy ogólnoeuropejskie pomogą powstrzymać sprawców od przemieszczania się po państwach członkowskich. Na poziomie globalnym, w ramach przeprowadzonej niedawno przez Europol i inne jednostki operacji „Rescue”, zidentyfikowano ponad 200 dzieci⁽²⁴⁾. To dowód na to, że Unia Europejska może przewodniczyć takim działaniom.

5.2 Należy koniecznie ustanowić spójne podejście do weryfikowania wszystkich osób pracujących z dziećmi i usunąć luki prawne między państwami członkowskimi. Sprawdzanie informacji o poszczególnych osobach z punktu widzenia przestępstw z udziałem dzieci musi być obowiązkowe. Dotyczy to również osób uznanych za zagrożenie dla dzieci, choć nie zostały one skazane za molestowanie. Podobnie jak w swojej poprzedniej opinii⁽²⁵⁾, Komitet nawiązuje do modelu umów o ochronie publicznej angażujących wiele agencji (MAPPA)⁽²⁶⁾.

5.3 Uruchomiono ogólnoeuropejski telefon interwencyjny w sprawie zaginionych dzieci. Działa on jednak tylko w 16 państwach członkowskich, dlatego też pozostałe 11 państw musi podjąć natychmiastowe działania i udostępnić podobną

usługę dobrej jakości⁽²⁷⁾. Należy przeznaczyć na nią odpowiednie zasoby i wyposażać w niezbędne zaplecze techniczne. Należy także rozważyć rozszerzenie tej usługi na kraje nienależące do UE.

5.4 Choć poszczególne kraje członkowskie wypracowały skuteczne modele pracy⁽²⁸⁾, EKES zaleca ustanowienie skoordynowanego, ogólnoeuropejskiego systemu powiadamiania o zaginionych dzieciach, na wzór „Amber Alert” w Stanach Zjednoczonych⁽²⁹⁾.

5.5 EKES ponownie wzywa do ustanowienia międzynarodowego organu ścigania, który będzie zajmował się przypadkami wykorzystywania seksualnego dzieci na całym świecie, identyfikacją ofiar oraz ściganiem sprawców⁽³⁰⁾.

6. Część 3: Rola społeczeństwa obywatelskiego

6.1 Wszyscy obywatele są odpowiedzialni za zapobieganie wykorzystywaniu seksualnemu dzieci. EKES zaleca, by agencje rządowe i podmioty społeczeństwa obywatelskiego nadal współpracowały na rzecz wdrażania środków zapobiegających wykorzystywaniu dzieci. EKES popiera takie inicjatywy jak kampania Rady Europy „1 in 5”⁽³¹⁾ i „The Underwear Rule”⁽³²⁾. Na poziomie organizacji pozarządowych ważne przykłady działań społeczeństwa obywatelskiego to „Stop It Now!”⁽³³⁾ oraz specjalne kampanie: przygotowana przez Barnardo's UK „Cut Them Free”⁽³⁴⁾ i wspólna akcja ECPAT International i The Body Shop zatytułowana „Stop Sex Trafficking of Children and Young People”⁽³⁵⁾.

6.2 Pracodawcy, związki zawodowe i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego są zobowiązane do ustanowienia jasnych standardów miejsc pracy i zagwarantowania braku tolerancji dla seksualnego wykorzystywania dzieci⁽³⁶⁾. Zapobieganie temu przestępstwu to dla pracodawców kwestia społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Ważną rolę odgrywają także turystyka i hotelarstwo⁽³⁷⁾. EKES proponuje podpisanie

⁽²⁰⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/sip/index_en.htm.

⁽²¹⁾ Europejska sieć ośrodków informacyjnych propagujących bezpieczne i odpowiedzialne korzystanie z internetu przez młodzież: www.saferinternet.org.

⁽²²⁾ Projekt pozwalający na anonimowe zgłaszanie materiałów internetowych zawierających treści związane z wykorzystywaniem seksualnym dzieci: www.inhope.org.

⁽²³⁾ Podobny projekt organizacji pozarządowej jest prowadzony przez belgijskie „Child Focus”.

⁽²⁴⁾ W operacji policyjnej przeprowadzonej na skalę światową zidentyfikowano i uratowano ponad 200 dzieci: <https://www.europol.europa.eu/content/press/more-200-children-identified-and-rescued-worldwide-police-operation-465>.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 43–48.

⁽²⁶⁾ Model używany w Wielkiej Brytanii, angażujący liczne agencje do oceny przestępców seksualnych i nadzoru nad nimi w danej społeczności.

⁽²⁷⁾ http://www.missingchildreneurope.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=46:news01&catid=1:latest-news&Itemid=68.

⁽²⁸⁾ Np. belgijski „Child Alert”: www.childalert.be.

⁽²⁹⁾ www.amberalert.gov.

⁽³⁰⁾ Zob. przypis 1.

⁽³¹⁾ EKES podjął się przetłumaczenia dokumentów tej kampanii Rady Europy na różne języki.

⁽³²⁾ www.coe.int/t/dg3/children/1in5/default_en.asp i www.underwearrule.org.

⁽³³⁾ Kampania zorganizowana w Zjednoczonym Królestwie i Irlandii realizowana przez Fundację „Lucy Faithfull Foundation”, mająca na celu zapobieganie seksualnemu wykorzystywaniu dzieci: www.stopitnow.org.uk i www.lucyfaithfull.org.

⁽³⁴⁾ www.barnardos.org.uk/get_involved/campaign_form/cutthemfree.htm.

⁽³⁵⁾ Kampania globalna, w ramach której udało się uzyskać 2,3 mln podpisów w UE (stan z 22 czerwca 2011 r.).

⁽³⁶⁾ Art. 3, protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii.

⁽³⁷⁾ Np. Accor Hotels i Światowa Organizacja Turystyki.

przez organizacje proponowanej już przez siebie deklaracji⁽³⁸⁾, włączonej w bazę danych zebranych przez Komitet sprawdzonych rozwiązań w państwach członkowskich. Komitet⁽³⁹⁾ ponownie podkreśla potrzebę przeznaczenia kolejnych funduszy na rozszerzenie i rozwijanie programów realizowanych przez partnerów społeczeństwa obywatelskiego.

6.3 Należy przeprowadzić globalną publiczną kampanię uświadamiającą na temat zgłaszania przypadków seksualnego wykorzystywania dzieci, w ramach której udostępniono by darmowy międzynarodowy telefon interwencyjny i formularz do zgłoszeń online⁽⁴⁰⁾. Kampania mogłaby działać podobnie jak sieć udostępniona przez „Child Helpline International”. **Telefon** interwencyjny musi mieć odpowiednie zaplecze techniczne.

6.4 Społeczeństwo obywatelskie i rządy mogą przyczynić się do zwiększania świadomości istnienia problemu wykorzystywania seksualnego dzieci i do krzewienia kultury prewencji dzięki popularyzowaniu Międzynarodowego Dnia Zapobiegania Przemocy wobec Dzieci, który obchodzony jest co roku 19 listopada⁽⁴¹⁾.

7. Część 4: Badania i normy

7.1 EKES wzywa do intensyfikacji działalności naukowej tej dziedziny, która zaradziłaby brakowi danych dotyczących seksualnego wykorzystywania dzieci, umożliwiłaby lepsze określenie profilu ofiary i sprawców oraz wymianę sprawdzonych rozwiązań. Obecnie wiele danych pochodzi od organów ścigania. Należy założyć europejskie biuro informacyjne, które informowałoby o badaniach, strategiach i praktycznym aspekcie prewencji z zakresu seksualnego wykorzystywania dzieci, na

podobnej zasadzie jak australijskie „National Child Protection Clearinghouse”⁽⁴²⁾ lub amerykańskie „Child Welfare Information Gateway”⁽⁴³⁾. W ten sposób wykorzystano by prace przeprowadzone w ramach osobnych projektów, takich jak „European Online Grooming Project” lub działania prowadzone na szczeblu krajowym, np. belgijskie „Child Focus”⁽⁴⁴⁾. Wspólne ogólnoeuropejskie definicje pomogłyby w propagowaniu wymiany i ulepszyłyby porównywalność danych.

7.2 Badania z zakresu seksualnego wykorzystywania dzieci powinny uwzględniać ich poglądy i opinie⁽⁴⁵⁾.

7.3 EKES wzywa do jasnego określenia ogólnoeuropejskich standardów bezpieczeństwa w internecie. W kontekście *zachęcania dostawców usług internetowych do dobrowolnego opracowania kodeksów postępowania oraz wytycznych w zakresie blokowania dostępu do takich stron internetowych*⁽⁴⁶⁾, EKES podkreśla, że priorytetem musi być usunięcie treści u źródła, a dopiero gdy okaże się to niemożliwe (poza UE), zablokowanie dostępu do takich stron. Na terenie UE powinno stać się to wymogiem prawnym jeżeli przemysł, dostawcy usług internetowych, podmioty gospodarcze i finansowe, takie jak firmy wydające karty kredytowe, rzeczywiście poważnie podchodzą do swojego zobowiązania zwalczania wykorzystywania seksualnego dzieci. EKES zachęca serwisy społecznościowe do zaakceptowania zasad zawartych w dokumencie „Safer Social Networking principles for the EU”(2009)⁽⁴⁷⁾.

7.4 Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej o skoordynowane działania na rzecz spójnego podejścia w całej UE.

Bruksela, 26 października 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽³⁸⁾ Załącznik 1 do opinii EKES-u w sprawie ochrony dzieci zagrożonych przez podróżujących przestępców seksualnych (Dz.U. C 317, z 23.12.2009, s. 43–48).

⁽³⁹⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁴⁰⁾ Zob. przypis 25.

⁽⁴¹⁾ http://www.woman.ch/index.php?page=children_19nov&hl=en.

⁽⁴²⁾ www.aifs.gov.au/nch.

⁽⁴³⁾ www.childwelfare.gov/index.cfm.

⁽⁴⁴⁾ www.stopchildporno.be.

⁽⁴⁵⁾ Art. 12, konwencja ONZ o prawach dziecka.

⁽⁴⁶⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁴⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/activities/social_networking/docs/sn_principles.pdf.

2012/C 24/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie) COM(2011) 320 wersja ostateczna – 2008/0244 (COD)	80
2012/C 24/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych COM(2011) 482 wersja ostateczna – 2011/0211 (COD)	81
2012/C 24/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej lub nimi zagrożonych COM(2011) 481 wersja ostateczna – 2011/0209 (COD)	83
2012/C 24/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych COM(2011) 484 wersja ostateczna – 2011/0212 (COD)	84
2012/C 24/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi dotyczącej gier hazardowych oferowanych w internecie w obrębie rynku wewnętrznego COM(2011) 128 wersja ostateczna	85
2012/C 24/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Unijne ramy ładu korporacyjnego” COM(2011) 164 wersja ostateczna	91
2012/C 24/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Akt o jednolitym rynku – Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania »Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego« ” COM(2011) 206 wersja ostateczna	99
2012/C 24/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Rozwijanie europejskiego wymiaru sportu” COM(2011) 12 wersja ostateczna	106
2012/C 24/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.” COM(2011) 244 wersja ostateczna	111
2012/C 24/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 302/2009 dotyczące wieloletniego planu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego we wschodnim Atlantyku i w Morzu Śródziemnym COM(2011) 330 wersja ostateczna – 2011/0144 (COD)	116

2012/C 24/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie żywności przeznaczonej dla niemowląt i małych dzieci oraz żywności specjalnego przeznaczenia medycznego COM(2011) 353 wersja ostateczna – 2011/0156 (COD)	119
2012/C 24/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady określającej wymogi dotyczące ochrony zdrowia ludności w odniesieniu do substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi COM(2011) 385 wersja ostateczna – 2011/0170 (NLE)	122
2012/C 24/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie funkcjonowania i stosowania praw pasażerów linii lotniczych	125
2012/C 24/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie roamingu w publicznych sieciach łączności ruchomej wewnątrz Unii (przekształcenie) COM(2011) 402 wersja ostateczna – 2011/0187 (COD) ...	131
2012/C 24/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz uchylającej dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE COM(2011) 370 wersja ostateczna — 2011/0172 (COD)	134
2012/C 24/31	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarty internet i neutralność sieci w Europie” COM(2011) 222 wersja ostateczna	139
2012/C 24/32	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie białej księgi „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” COM(2011) 144 wersja ostateczna	146
2012/C 24/33	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie środków zapobiegawczych w ochronie dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym (opinia dodatkowa)	154

CENY PRENUMERATY w 2012 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie na płycie DVD	w 22 językach urzędowych UE	1 310 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	840 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie na płycie DVD (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	100 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, płyta DVD raz w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy	w językach, których dotyczy konkurs	50 EUR/rok

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczej płycie DVD.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

Sprzedaż i prenumerata

Prenumeratę różnych odpłatnych publikacji wydawanych okresowo, na przykład prenumeratę *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, można zamówić u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa i aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL