

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 191



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 55

29 czerwca 2012

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

480. sesja plenarna w dniach 25 i 26 kwietnia 2012 r.

2012/C 191/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie siódmego programu działań w zakresie środowiska i dalszych działań w następstwie szóstego programu działań w zakresie środowiska (opinia rozpoznawcza)	1
2012/C 191/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propagowania zrównoważonej produkcji i konsumpcji w UE (opinia rozpoznawcza)	6
2012/C 191/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie edukacji energetycznej (opinia rozpoznawcza)	11
2012/C 191/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemian na rynku wydawnictw książkowych (opinia z inicjatywy własnej)	18
2012/C 191/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Spółdzielnie a restrukturyzacja” (opinia z inicjatywy własnej)	24

PL

Cena:
7 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

480. sesja plenarna w dniach 25 i 26 kwietnia 2012 r.

2012/C 191/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 COM(2011) 615 <i>final</i> – 2011/0276 (COD)	30
2012/C 191/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 COM(2011) 612 <i>final</i> – 2011/0274 (COD)	38
2012/C 191/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 COM(2011) 614 <i>final</i> – 2011/0275 (COD)	44
2012/C 191/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” COM(2011) 611 <i>final</i> – 2011/0273 (COD)	49
2012/C 191/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania COM(2011) 610 <i>final</i> – 2011/0272 (COD)	53
2012/C 191/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych COM(2011) 445 <i>final</i> – 2011/0204 (COD)	57
2012/C 191/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/43/WE w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych COM(2011) 778 <i>final</i> – 2011/0389 (COD) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego COM(2011) 779 <i>final</i> – 2011/0359 (COD)	61

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

480. SESJA PLENARNA W DNIACH 25 I 26 KWIETNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie siódmego programu działań w zakresie środowiska i dalszych działań w następstwie szóstego programu działań w zakresie środowiska (opinia rozpoznawcza)

(2012/C 191/01)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 11 stycznia 2012 r. duńska prezydencja UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

siódmego programu działań w zakresie środowiska i dalszych działań w następstwie szóstego programu działań w zakresie środowiska

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 129 do 2 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 Dotychczasowych sześć programów działań w zakresie środowiska miało istotne znaczenie w kształtowaniu europejskiej polityki w dziedzinie środowiska, ale mimo to wiele problemów środowiskowych w Europie nadal nie zostało rozwiązanych. Nie jest to spowodowane brakiem rozpoznania przyczyn powstawania problemów ani brakiem sposobów ich rozwiązania, lecz brakiem woli politycznej w zakresie wdrażania tych rozwiązań.

1.2 Szósty program działań w zakresie środowiska (6. EAP, okres obowiązywania: do połowy 2012 r.) miał wcielać w życie założenia dotyczące ochrony środowiska uwzględnione w strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju z 2001 r.; w wymiarze gospodarczym program ten miał opierać się na strategii lizbońskiej. Zupełnie bez rozgłosu – i bez odpowiedniej decyzji Rady – Komisja pozwoliła, by strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju popadła w zapomnienie. W strategii

„Europa 2020” widzi ona nowy instrument polityczno-strategiczny; polityka w dziedzinie środowiska ma być koordynowana w ramach inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”.

1.3 EKES nie widzi sensu we wdrażaniu, oprócz inicjatywy przewodniej, kolejnego instrumentu ochrony środowiska w postaci siódmego programu działań w zakresie środowiska (7. EAP), w ramach którego zostałyby zintegrowane te sektory ochrony środowiska, które nie zostały wystarczająco uwzględnione w strategii „Europa 2020”. Powiązanie takiego 7. EAP ze strategią „Europa 2020” i inicjatywą przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” byłoby niejasne.

1.4 EKES zaleca Komisji, Radzie i PE, by tchnąć życie w strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju, wybrać kompleksowy i ukierunkowany na wyniki 7. EAP na program wdrożenia tej strategii w ramach ochrony środowiska oraz zintegrować z nią

inicjatywę przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” wraz z jej inicjatywami szczegółowymi, a także zadbać o ścisłe i skoordynowane ustalenia dotyczące kwestii środowiskowych i gospodarczych. Strategia „Europa 2020” zyskałaby wówczas istotne znaczenie w ramach przygotowania i wdrożenia krótko- i średnioterminowych zmian kierunków gospodarczych i finansowych, które są niezbędne, aby umożliwić zrównoważony rozwój w długim okresie.

2. Znaczenie dotychczasowych programów działań w zakresie środowiska (EAP)

2.1 W 1972 r. na szczycie w Paryżu Rada Europejska zdecydowała o przedsięwzięciu środków mających na celu polepszenie standardu życia w Europie oraz poprawę warunków i jakości życia. Skutkiem tego było przyjęcie w 1973 r. **pierwszego programu działań w zakresie środowiska** ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (okres obowiązywania: 1974–1975). Szczególnym sukcesem, odniesionym dzięki temu 1. EAP, było ustanowienie tzw. zasady ostrożności. Zasada ta, jak wiadomo, dotyczy nadawania priorytetu działaniom zmierzającym do uniknięcia negatywnego wpływu na środowisko, a nie tym polegającym na późniejszym zwalczaniu skutków.

2.2 **Drugi program działań w zakresie środowiska** (2. EAP, okres obowiązywania: 1977–1981) uzupełniał cele 1. EAP pięcioma tzw. zasadami orientacyjnymi. Dotyczyły one: a) ciągłości polityki w dziedzinie środowiska, b) tworzenia mechanizmów działań zapobiegawczych, w szczególności w obszarze zanieczyszczenia, zagospodarowania przestrzennego i gospodarowania odpadami, c) ochrony i racjonalnego wykorzystania środowiska życia, d) priorytetowego znaczenia środków ochrony wód śródlądowych i mórz, środków zwalczania zanieczyszczenia powietrza oraz walki z hałasem, a także e) uwzględniania aspektu środowiskowego we współpracy pomiędzy Wspólnotą Europejską a krajami rozwijającymi się.

2.2.1 W ramach 2. EAP stworzono zatem pierwsze ważne podstawy wielu obszarów polityki w dziedzinie środowiska, które są istotne także i dziś, takich jak: ochrona wód, polityka w zakresie gospodarowania odpadami, współpraca międzynarodowa.

2.3 W **trzecim programie działań w zakresie środowiska** (3. EAP, okres obowiązywania: 1982–1986) po raz pierwszy przyjęto **zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych** za cel europejskiej polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

2.4 **Czwarty program działań w zakresie środowiska** (4. EAP, okres obowiązywania: 1987–1992) przyjęto w trakcie Europejskiego Roku Ochrony Środowiska, tj. w 1987 r. Duży wpływ na kształt programu miało niedawne przyjęcie Jednolitego aktu europejskiego, w ramach którego znacząco rozszerzono kompetencje Wspólnoty Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, a jednocześnie zaostrzono krajowe normy dotyczące środowiska i wartości graniczne w wyniku utworzenia europejskiego jednolitego rynku. W tamtym okresie debata dotycząca ochrony środowiska przebiegała bardzo intensywnie. Pod koniec okresu obowiązywania 4. EAP odbyła się konferencja w Rio dotycząca zrównoważonego rozwoju na świecie.

2.4.1 Opublikowane w 1992 r. sprawozdanie dotyczące stanu środowiska wykazało jednak wyraźnie, że mimo wszystkich dotychczasowych starań i czterech programów działań

w zakresie środowiska w większości obszarów polityki w dziedzinie środowiska można dostrzec negatywne zmiany; między innymi dotyczyło to jakości wód i powietrza oraz różnorodności biologicznej.

2.5 Swoistą reakcją na konferencję w Rio i raczej pozbawiającą złudzeń konstatacją stanu środowiska było przyjęcie na początku 1993 r. piątego **programu działań w zakresie środowiska (5. EAP)**, który formalnie obowiązywał od 1992 do 2000 r.

2.5.1 W ramach tego programu – zgodnie z postulatami z debat dotyczących konferencji w Rio – określono cel dotyczący zmiany modelu wzrostu Wspólnoty w taki sposób, aby podążać w kierunku trwałego i zrównoważonego rozwoju. Zamiar ten wciąż nie utracił nic z politycznej aktualności. 5. EAP można uznać za jedną z pierwszych inicjatyw UE w zakresie zrównoważonego rozwoju, co wyrażało się również w podtytule programu, który brzmiał „Na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju”.

2.5.2 W **5. EAP** zaproponowano tzw. **strategie dotyczące siedmiu obszarów**, a mianowicie:

- globalnego ocieplenia,
- zakwaszenia,
- różnorodności biologicznej,
- gospodarki wodnej,
- środowiska miejskiego,
- strefy przybrzeżnej,
- gospodarowania odpadami,

przy czym można zauważyć, że niektóre z tych obszarów były już uwzględniane we wcześniejszych EAP.

2.5.3 Podczas przeglądu **5. EAP** w 1996 r. Komisja Europejska sama uznała, że najsłabszymi aspektami programu były brak skonkretyzowanych celów oraz brak zaangażowania państw członkowskich. Również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził w swojej opinii z dnia 24 maja 2000 r., że dzięki programowi osiągnięto kilka pozytywnych rezultatów, ale jednocześnie zauważył z ubolewaniem dalsze pogorszenie się jakości środowiska w Europie, co jego zdaniem jest ogólnie najważniejszym, jeśli nie jedynym, wskaźnikiem skuteczności następujących po sobie programów działań w zakresie środowiska i europejskiej polityki w dziedzinie środowiska.

2.5.4 W ramach 5. EAP przetarto szlaki w wymiarze polityczno-strategicznym dla przyjętej w **2001 r.** przez szefów państw lub rządów w **Göteborgu strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju**.

2.6 Strategia ta miała z kolei zostać uszczegółowiona w wymiarze ochrony środowiska w **szóstym programie działań w zakresie środowiska** (6. EAP, okres obowiązywania: od 2002 r. do 21 lipca 2012 r.), a w wymiarze gospodarczym w tzw. strategii lizbońskiej.

2.6.1 Również 6. EAP nosił podtytuł („Nasza przyszłość, nasz wybór”). W ramach tego EAP przewidziano cztery kluczowe obszary tematyczne w zakresie europejskiej polityki w dziedzinie klimatu: 1) **walka ze zmianą klimatu**, 2) **ochrona przyrody i różnorodności biologicznej**, 3) **środowisko, zdrowie i jakość życia**, a także 4) **zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych i odpadów** i gospodarowanie nimi.

2.6.2 Ponadto – tak jak w 5. EAP – przewidziano, a następnie przyjęto **siedem strategii tematycznych** dotyczących:

- zanieczyszczenia powietrza,
- środowiska morskiego,
- zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu,
- zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych,
- środowiska miejskiego,
- ochrony gleby oraz
- zrównoważonego stosowania pestycydów.

2.6.3 Wyraźnie widać, że 6. EAP dotyczył tych samych tematów co wcześniej.

3. Polityka w dziedzinie środowiska / debata nad zrównoważonym rozwojem w Europie pod koniec 6. EAP

3.1 Po pierwsze należy stwierdzić, że także pod koniec okresu obowiązywania 6. programu działań w zakresie środowiska wieloma obszarami działań dotyczących ochrony środowiska, które od lat były częścią agendy EAP, nie zajęto się praktycznie wcale lub nie w wystarczającym stopniu. Wystarczy podać dwa przykłady takiej sytuacji:

- Ochrona gleby od wielu lat jest przedmiotem różnych programów działań w zakresie środowiska, ale na szczęble UE nie podjęto żadnych rzeczywistych działań, między innymi dlatego, że Rada nie może dojść do porozumienia co do wniosku dotyczącego dyrektywy przedstawionego przez Komisję.
- Temat „różnorodność biologiczna” powtarza się praktycznie we wszystkich dotychczasowych programach działań w zakresie środowiska. W 2001 r. Rada Europejska zobowiązała się do powstrzymania do 2010 r. utraty różnorodności biologicznej, ale nawet w ramach programu działań na rzecz różnorodności biologicznej obejmującego 160 środków nie udało się osiągnąć tego celu. W 2011 r. przedstawiono nową strategię ochrony różnorodności biologicznej, w której zobowiązano się do osiągnięcia wcześniej założonego celu z dziesięcioletnim opóźnieniem.

3.2 EKES odniósł się do wyników 6. EAP, które ponownie pozbawiały złudzeń co do jego skuteczności, w swojej opinii z dnia 18 stycznia 2012 r. (NAT/528, CESE 152/2012: Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego – ocena końcowa); w opinii tej poruszono także kwestię

nowego sprawozdania dotyczącego stanu środowiska, w którym zasadniczo nie oceniono pozytywnie polityki UE w dziedzinie środowiska.

3.3 Pytanie, dlaczego mimo wielu długoletnich EAP nadal nie udało się rozwiązać wielu problemów środowiskowych, jak do tej pory nie zostało dokładnie zbadane przez UE ani nie znaleziono na nie odpowiedzi. Zdaniem EKES-u sprawa jest jasna: nie chodzi o brak wiedzy o problemach czy o sposobach ich rozwiązania, ale często o brak woli do podjęcia zdecydowanych działań. Brakuje wdrażania wiedzy, częściowo nawet realizacji politycznych decyzji. Przyczyną takiego stanu rzeczy mogą być konflikty interesów pomiędzy działaniami koniecznymi z uwagi na ochronę środowiska a krótkookresowymi korzyściami gospodarczymi, które to konflikty są rozwiązywane na korzyść gospodarki.

3.4 Pod koniec okresu obowiązywania 6. EAP EKES pragnie przede wszystkim zauważyć, że Komisja najwidoczniej wycofała się ze strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju, której filarem w odniesieniu do środowiska był 6. EAP.

3.5 Podczas gdy wcześniej Komisja i Rada określały strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju jako nadrzędną i jako strategię, którą należałoby się kierować, realizując strategię lizbońską, obecnie niepokój budzi brak zainteresowania tym tematem. Nie pojawia się on już w programach prac Komisji (choć Rada Europejska nie podjęła w tej sprawie żadnej formalnej decyzji). EKES wielokrotnie wskazywał na te braki i ponownie krytykuje to podejście obecnie, a także jeszcze raz podkreśla, że quasi-włączenie strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju do strategii „Europa 2020” jest jego zdaniem niewłaściwe. EKES dowodził tego wielokrotnie, ale ani Komisja, ani Rada, ani Parlament nie odniosły się do tego stwierdzenia.

3.6 W ten sposób zniweczono dotychczasową architekturę politycznego programowania UE, tj. usiłowanie pogodzenia trzech filarów: gospodarki, środowiska i aspektów społecznych, pod auspicjami strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju. W związku z tym rodzi się pytanie, w jaki sposób Komisja, Rada i Parlament zamierzają w przyszłości skoordynować politykę w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i środowiska.

4. Strategia „Europa 2020” i perspektywy ewentualnego 7. EAP

4.1 Strategia „Europa 2020”, postrzegana przez Komisję jako absolutnie kluczowy element planowania i kierowania politycznego, daje przynajmniej względnie jasną odpowiedź na pytanie, w jaki sposób Komisja zamierza to uczynić.

4.2 Jak wiadomo, w strategii „Europa 2020” zawarto siedem inicjatyw przewodnich:

- Unia innowacji,
- Mobilna młodzież,
- Europejska agenda cyfrowa,
- Europa efektywnie korzystająca z zasobów,
- Polityka przemysłowa w erze globalizacji,

- Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia,
- Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem.

4.3 Bez wątpienia inicjatywa przewodnia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” jest rozumiana przez Komisję jako „nowy” unijny program działań w zakresie środowiska; brak projektu nowego, 7. EAP, mimo że 6. EAP wygaśnie w lipcu 2012 r., można z pewnością powiązać z takim rozumieniem inicjatywy przewodniej.

4.4 Nieprzypadkowo zatem Komisja rozpoczęła prace nad 7. EAP dopiero wtedy, gdy Rada (ds. Środowiska) oraz PE zgłosiły ganiące pytania o stan prac nad 7. EAP.

4.5 Komisja w ramach „nowej architektury” swojej polityki i planowania programów wybrała strategię „Europa 2020” na nadrzędną strategię, która ma być wdrażana za pomocą siedmiu inicjatyw przewodnich, przy czym polityka w dziedzinie środowiska ma być prowadzona w ramach inicjatywy „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”.

4.6 Obecnie okazuje się jednak, że

- z jednej strony określone nadrzędne elementy, które do tej pory były objęte strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju (np. takie zagadnienia jak sprawiedliwy podział i sprawiedliwość pokoleniowa), nie są w wystarczający sposób ujęte w strategii „Europa 2020”,
- a z drugiej strony określone obszary polityki ochrony środowiska nie zostały uwzględnione w inicjatywie przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”.

4.7 W związku z tym wśród łącznie 20 inicjatyw związanych z ochroną środowiska, w ramach których ma być realizowana strategia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, można znaleźć dużą liczbę inicjatyw znanych już z wcześniejszych programów działań w zakresie środowiska, takich jak te odnoszące się do polityki dotyczącej różnorodności biologicznej, wód, zanieczyszczenia powietrza (w tym polityki transportowej); z drugiej strony jednak przykładowo temat „Środowisko i zdrowie ludzi” jest uwzględniony w tak samo niewielkim stopniu jak polityka w dziedzinie chemikaliów czy nanotechnologii.

4.8 EKES wypowiedział się zarówno na temat samej inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, jak i na temat jej harmonogramu, przy czym wskazał dokładnie te same braki, które charakteryzowały dotychczasowe plany działania w zakresie środowiska: wiele górnolotnych celów i zobowiązań, mało konkretnych środków, mało wskaźników oraz niewielki stopień rzeczywistego wdrożenia.

4.9 EKES zwrócił się m.in. do Komisji o to, aby „w 20 zapowiadanych inicjatywach szczegółowych [...] bardzo dokładnie opisała:

- co właściwie należy rozumieć pod pojęciem »efektywnego korzystania z zasobów«,
- co już można osiągnąć dzięki ulepszeniom technologicznym,

— w jakich sektorach musi dojść do zapowiadanej zasadniczej transformacji, jak ma ona przebiegać, i jakimi instrumentami zamierza się ją przeprowadzić,

— jakie konkretnie zmiany zachowań u producentów i konsumentów uważa się za konieczne i jak można je przyspieszyć”⁽¹⁾.

Komisja nie spełniła jednak tej prośby i ponownie preferuje stosowanie niekonkretnych i niewiążących sformułowań.

4.10 Zdaniem EKES-u potwierdza się w ten sposób to, że Komisja poprzez dotychczas przyjęte podejście nie uwzględnia w wystarczającym stopniu wszystkich potrzeb wynikających z ochrony środowiska, a przede wszystkim nie uwzględnia potrzeb związanych ze zrównoważonym rozwojem. Co można byłoby zatem osiągnąć za pomocą 7. EAP?

4.11 Czasy, w których programy działań w zakresie środowiska były niezbędne, aby stwierdzić, co musi zostać zrobione, i to opisać, już minęły. Właściwe władze w Europie doskonale zdają sobie sprawę z tego, co należy zrobić. W tylko niewielu nowych obszarach trzeba rozwinąć nowe koncepcje; nanotechnologia może być tu przykładem. W tym celu nie potrzeba jednak żadnego oddzielnego programu działań w zakresie środowiska.

4.12 W Europie brakuje przede wszystkim wdrażania znalezionych rozwiązań. Istnieje ogromny deficyt wdrożeniowy, do którego powstawania przyczyniają się podmioty na wszystkich szczeblach (UE, państwa członkowskie, regiony, gminy i obywatele). EKES pragnie w tym kontekście podkreślić, że Komisja może dalej tworzyć bardzo dobre programy i wygłaszać zapowiedzi, ale za ich wykonanie odpowiadają przede wszystkim organy polityczne państw członkowskich.

4.13 Zdaniem EKES-u przedłożenie 7. EAP, jedynie aby uwzględnić te obszary dotyczące ochrony środowiska, które nie zostały uwzględnione w inicjatywie przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, nie jest dobrym rozwiązaniem. Powiązanie między takim 7. EAP a zarówno a) inicjatywą przewodnią, jak i b) strategią „Europa 2020” pozostałoby niejasne.

4.14 Mimo tego Komitet jest otwarty na 7. unijny program działań w zakresie środowiska, jeżeli będzie jasne, co planuje się za jego pomocą osiągnąć, jak zamierza się zapewnić to, aby był on skuteczniejszy niż poprzednie programy, oraz – co bardzo istotne – jakiemu nadrzêdnemu kierunkowi polityki zostanie on podporządkowany.

4.15 EKES zaleca Komisji, Radzie i PE, by tchnąć życie w strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju, wybrać kompleksowy i ukierunkowany na wyniki 7. EAP na program wdrożenia tej strategii w ramach ochrony środowiska oraz zintegrować z nią inicjatywę przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” wraz z jej inicjatywami szczegółowymi, a także zadbać o ścisłe i skoordynowane ustalenia dotyczące kwestii środowiskowych i gospodarczych. Strategia „Europa 2020” zyskałaby wówczas niezwykle istotne znaczenie w ramach przygotowania i wdrożenia krótko- i średnioterminowych zmian kierunków gospodarczych i finansowych, które są niezbędne, aby umożliwić zrównoważony rozwój w długim okresie.

⁽¹⁾ Patrz Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 97, pkt 1.2.

4.16 W ramach takiego 7. EAP należałoby również zdaniem EKES-u położyć nacisk na przewidzenie podjęcia absolutnie wiążących decyzji dotyczących wdrożenia w obszarach, które od wielu lat czekają, by się nimi zająć.

4.17 Pozostaje pytanie, czy Europa jest na to gotowa i czy jest w stanie to zrobić. Trzeba zauważyć, że politycy stale określają ambitne cele i zapowiadają inicjatywy. Gdy takowe są przedkładane – np. przez Komisję Europejską – ci sami politycy znajdują powody, dla których nie można przyjąć danej decyzji lub wdrożyć działania. Lista przykładów takich sytuacji jest długa. Chodzi na przykład o dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej, która jest blokowana w Radzie, oraz niewdrożenie dawnego zobowiązania (wywodzącego się ze strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju) dotyczącego utworzenia wykazu dotacji szkodliwych dla środowiska, a następnie ich zniesienia. Słowa i czyny dzieli głęboka przepaść, a Komisję, Radę i Parlament wzywa się do tego, aby wyjaśniły społeczeństwu, jak tę przepaść pokonać.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propagowania zrównoważonej produkcji i konsumpcji w UE (opinia rozpoznawcza)

(2012/C 191/02)

Sprawozdawca: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Dnia 11 stycznia 2012 r. prezydencja duńska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

propagowania zrównoważonej produkcji i konsumpcji w UE

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 26 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 124 do 8 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W odpowiedzi na wniosek prezydencji duńskiej EKES ocenił narzędzia i środki niezbędne, by przejść do zrównoważonej produkcji i konsumpcji. Przyjmując z uznaniem wysiłki instytucji europejskich i fakt, iż uświadamiają one sobie wagę omawianej problematyki, EKES zaleca w tej sprawie, w trosce o zapewnienie sprawiedliwych przemian, opracowanie wspólnej, odnowionej wizji modelu gospodarczego wspólnie ze wszystkimi zainteresowanymi stronami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w ramach wyspecjalizowanego forum konsultacyjnego, aby określić cele i przedmiot działania oraz opracować zaktualizowany proces monitorowania.

1.2 Wskazane jest, by:

- ściśle zintegrować z jednej strony działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji, a z drugiej wdrożenie planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy ⁽¹⁾ oraz zachęcać państwa członkowskie do realizacji tej polityki poprzez plan działania i semestr europejski;
- zastosować szereg narzędzi przekrojowych służących wdrażaniu i zachęcaniu do działania, jak np. stopniowe eliminowanie produktów niezrównoważonych, opracowanie sprawiedliwszej polityki podatkowej, propagowanie „zielonych” przetargów publicznych, stopniowe likwidowanie subwencji, które nie uwzględniają negatywnych skutków dla środowiska, wspieranie badań i innowacji ekologicznych, internalizacja kosztów środowiskowych, innowacje w zakresie innych środków rynkowych, zwracanie się do konsumentów i pracowników o aktywny udział w procesie tych przemian.

1.3 Należy również oddziaływać na system finansowy ⁽²⁾, by na nowo zaczął służyć gospodarce produkcyjnej i zrównoważonej konsumpcji, skupiając się na dziedzinach wywierających największy wpływ na środowisko, jak przemysł rolno-spożywczy, rolnictwo, mieszkalnictwo, infrastruktura i transport.

1.4 Ponadto należy wyjść poza ściśle określone dziedziny energii i emisji gazów cieplarnianych i zainteresować się także innymi zasobami i sposobami wpływania na środowisko, takimi jak zarządzanie wodami i ich ochrona, przeznaczenie gruntów, zanieczyszczenie powietrza oraz uwzględnić ogólny wpływ produktów na środowisko.

1.5 Dzięki doskonaleniu procesów produkcyjnych i samych produktów można będzie zaoferować konsumentom i użytkownikom produkty i usługi, które zaakceptują oni poprzez zmianę zachowań lub oceny.

1.6 Ponadto, aby propagować zrównoważone modele konsumpcji i styl życia należy wzmocnić rolę stowarzyszeń konsumentów i producentów zajmujących się sprawiedliwym handlem oraz promować i chronić inicjatywy alternatywne wobec drapieżnych sposobów konsumpcji, a także wspierać sprawdzone rozwiązania.

⁽²⁾ Opinia Komitetu „Regulacja usług finansowych dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu”, sprawozdawca Edgardo Maria IOZIA, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 21 oraz opinia Komitetu „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE”, sprawozdawca Stefano PALMIERI, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 7.

⁽¹⁾ COM(2011) 571 final.

2. Wprowadzenie

2.1 W grudniu 2011 r. rząd duński, z myślą o pogodzeniu kwestii wychodzenia z kryzysu, naprawy gospodarczej i zobowiązań UE dotyczących przeciwdziałania zmianie klimatu, zwrócił się do EKES-u o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie propagowania **zrównoważonej produkcji i konsumpcji**. Przywołując komisyjny plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy i etapy jego realizacji obejmujące zrównoważoną produkcję i konsumpcję⁽³⁾, rząd duński poprosił EKES o ocenę instrumentów niezbędnych do przejścia gospodarki europejskiej do zrównoważonej produkcji i konsumpcji w UE.

2.2 Jak dotąd rozwój gospodarczy opierał się na energii i podstawowych zasobach nieodnawialnych, zgodnie z głównym paradygmatem „człowiek panem i właścicielem przyrody”. Produkcja towarów i usług charakteryzuje się jeszcze ciągle eksternalizacją kosztów, które powinny zostać powiązane z wydobyciem nieodnawialnych zasobów naturalnych i z emisjami do środowiska gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń. W gospodarce rynkowej należy narzucić podmiotom gospodarczym internalizację kosztów za pomocą wiążących standardów, które – w miarę możliwości – powinny mieć wartość uniwersalną.

2.3 Zrównoważona produkcja i konsumpcja rozumiana jako korzystanie z usług i produktów posiadających większą wartość, a wymagających mniejszych nakładów zasobów naturalnych, znajduje się w centrum strategii mających na celu zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów i propagowanie zielonej gospodarki. W 2008 r. Komisja przyjęła swój pierwszy plan działania na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji obejmujący szereg propagujących je polityk⁽⁴⁾. Biorąc pod uwagę te poprzednie etapy, Komisja dokonuje obecnie przeglądu działań w dziedzinie zrównoważonej produkcji i konsumpcji na rok 2012.

3. Zrównoważona konsumpcja i produkcja: niezbędne działania i instrumenty

3.1 Wspólna i odnowiona wizja modelu gospodarczego

3.1.1 Jednym z powodów, dla których działania na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji przyniosły jak dotąd ograniczone rezultaty, jest fakt, iż pojęcie zrównoważonego rozwoju, jakkolwiek należycie włączone do strategii „Europa 2020”, jest często pomijane w praktycznej realizacji polityki. W obecnym modelu gospodarczym głównym celem jest generowanie wzrostu i zachęcanie do konsumpcji, a ogólne wyniki ocenia się na podstawie PKB. Przejście do zrównoważonej produkcji i konsumpcji wymagałoby otwartej i przejrzystej debaty dotyczącej samowystarczalnego modelu gospodarczego, którego wyniki ocenia się za pomocą wskaźników wykraczających poza PKB i pozwalających zmierzyć wpływ na środowisko, jakość życia indywidualnego i społecznego oraz dobrobyt. W swych wcześniejszych opiniach EKES proponował Komisji

współpracę w utworzeniu forum zrównoważonej produkcji i konsumpcji pozwalającego na określenie: wartości, które mogłyby być podstawą zrównoważonej gospodarki, i czynników uniemożliwiających obywatelom wybór zrównoważonych modeli konsumpcji, doświadczeń zgromadzonych w dziedzinie stylu życia o słabym wpływie na środowisko naturalne⁽⁵⁾.

3.2 Określić cele i przedmiot działania oraz opracować proces monitorowania

3.2.1 Omawiane zagadnienie dotyczy wielu dziedzin polityki. Aby monitorować postępy w realizacji celów zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz aby ocenić bieżącą sytuację, należałoby stworzyć solidną bazę danych dotyczących skutków produkcji i konsumpcji dla środowiska naturalnego. Umożliwiłoby to zmierzenie skuteczności narzędzi politycznych, pogłębienie strategii i celów oraz dostosowanie priorytetów i uruchomienie procesu monitorowania.

3.3 Zaangażować społeczeństwo obywatelskie

3.3.1 Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu światowym, krajowym i lokalnym ma decydujące znaczenie dla zapewnienia udanego przejścia do zielonej i zrównoważonej gospodarki. Przemiana taka powiedzie się tylko pod warunkiem, że zrównoważona produkcja i konsumpcja będzie postrzegana przez przedsiębiorstwa, konsumentów i pracowników jako szansa i pożądaný cel. Na wszystkich szczeblach powinny zostać stworzone odpowiednie systemy dialogu i demokratycznego uczestnictwa⁽⁶⁾.

3.3.2 W związku z tym należy porzucić przeciwstawianie sobie inwestycji przemysłowych, konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich i siły nabywczej konsumentów. Podnoszenie wymagań konsumentów będzie najlepszym bodźcem dla europejskiego rynku wewnętrznego przy jednoczesnym wykorzystaniu wyników europejskich badań naukowych i urzeczywistnianiu celów ochrony środowiska. Jest również niezbędne, by inwestycje pozostały w Europie.

3.4 Ścisła integracja działań na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji oraz planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy

3.4.1 Poprzez swój projekt przewodni i plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy⁽⁷⁾ Komisja uczyniła z propagowania skutecznego wykorzystania zasobów pierwszoplanową kwestię dla gospodarki europejskiej. Realizacja planu działania

⁽³⁾ COM(2011) 571 final; s. 6–7.

⁽⁴⁾ COM(2008) 397 final.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie budowania zrównoważonej gospodarki poprzez zmianę modelu konsumpcji, sprawozdawca Anna Maria DARMANIN, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 57, oraz niepublikowana jeszcze w Dzienniku Urzędowym opinia EKES-u w sprawie: „Wyjść poza PKB: włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających” (opinia z inicjatywy własnej), sprawozdawca Stefano PALMIERI.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 44 z 11.02.2012, s. 57.

⁽⁷⁾ COM(2011) 571 final oraz opinia EKES-u w sprawie planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, sprawozdawca Siobhán EGAN (niepublikowana jeszcze w Dzienniku Urzędowym).

jest włączona w strategię „Europa 2020” i w semestr europejski. EKES zaleca ściśle związanie przeglądu planu działania na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji z realizacją planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy i z 7. programem działań na rzecz środowiska naturalnego⁽⁸⁾, aby działania na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji mogły nabrać wyższej rangi politycznej w kontekście efektywnego wykorzystania zasobów oraz wpisać się w ramy monitorowania semestru europejskiego. Dodanie niektórych wskaźników zrównoważonej produkcji i konsumpcji do wskaźników efektywnego wykorzystania zasobów stałoby się podstawą dla celów i systemów monitorowania w dziedzinie zrównoważonej produkcji i konsumpcji.

3.5 Zachęcać państwa członkowskie do działania

3.5.1 Sugerowane wcześniej cele dotyczące zrównoważonej produkcji i konsumpcji mogłyby przyczynić się do zmian w polityce prowadzonej w tej dziedzinie przez państwa członkowskie. Mogłyby one skorzystać na integracji działań na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji z realizacją planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy i procesu monitorowania w ramach semestru europejskiego.

3.6 Wykorzystanie szerokiej gamy narzędzi politycznych na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji

3.6.1 Ze względu na przekrojowy charakter działań na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji i liczne aspekty, jakie należy wziąć pod uwagę, trzeba stworzyć lub uruchomić szeroką gamę narzędzi politycznych na różnych szczeblach, aby doprowadzić do przemian, które nadadzą modelom produkcji i konsumpcji zrównoważony charakter. Należy zachęcać do podejmowania aktywnych działań na szczeblu europejskim, na poziomie państw członkowskich i samorządów lokalnych. Główne narzędzia powinny obejmować środki prawodawcze i dobrowolne, a zwłaszcza działania legislacyjne mające na celu stopniowe eliminowanie produktów niezrównoważonych, instrumenty na rzecz sprawiedliwszej polityki podatkowej, propagowanie „zielonych” przetargów publicznych, stopniowe likwidowanie subwencji, które nie uwzględniają negatywnych skutków dla środowiska, wspieranie badań i innowacji ekologicznych, internalizację kosztów środowiskowych oraz inne zachęty rynkowe, a także aktywny udział konsumentów i pracowników w procesie przeobrażeń⁽⁹⁾.

3.6.2 Plan działania Komisji Europejskiej na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji z 2008 r. opierał się na takim mieszanym podejściu politycznym, które powinno zostać utrzymane w procesie przeglądu. Można by jednak rozważyć bardziej ambitne podejście i dostosować narzędzia na miarę wyznaczonych celów, ze względu na nikłe jak dotąd postępy, aby skorzystać z możliwości wyjścia z kryzysu, jaką stwarza przejście do gospodarki niskoemisyjnej i używającej w mniejszym stopniu zasobów nieodnawialnych.

3.6.3 Narzędzia używane w ramach zrównoważonej produkcji i konsumpcji są w znacznej mierze dobrowolne

i oparte na uzyskanych informacjach (oznaczenia ekologiczne, EMAS, kampanie informacyjne dla konsumentów itp.). Stosowanie tych narzędzi przez przedsiębiorstwa i konsumentów jest ograniczone do pewnych sektorów i grup społecznych. Nie będzie łatwo zintensyfikować działania tą drogą. Użycie narzędzi regulacyjnych jest niezbędne, by stopniowo wyeliminować niezrównoważone produkty i modele konsumpcji.

3.7 Skupić się na dziedzinach o największym wpływie na środowisko

3.7.1 Źródłem większości szkodliwych skutków dla środowiska są: konsumpcja produktów żywnościowych i napojów, mieszkalnictwo, infrastruktura i mobilność, a także wytwarzanie energii i produkcja przemysłowa. Przyszłe działania na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji powinny w związku z tym koncentrować się na wszystkich tych dziedzinach. Ze względu na to, że znaczny wpływ konsumpcji żywności i napojów na środowisko jest silnie związany z sektorem rolniczym, działania w tej dziedzinie powinny ściśle wiązać się ze środkami na rzecz zrównoważonego rolnictwa.

3.7.2 Zrównoważone rolnictwo oznacza sensowne używanie surowców naturalnych, wspieranie gospodarstw ekologicznych i przemysł rolnospożywczy gwarantujący dostawy zdrowych i czystych produktów żywnościowych odbiorcom pośrednim i ostatecznym. Zdaniem EKES-u kluczowe znaczenie dla zrównoważonej gospodarki rolnej ma utrzymanie produkcji żywności wystarczającej pod względem ilościowym, wysokowartościowej pod względem jakości, zróżnicowanej regionalnie, prowadzonej na obszarze całej Europy oraz nieszkodliwej dla środowiska, a zarazem przyczyniającej się do ochrony i pielęgnacji przestrzeni europejskiej, zachowania różnorodności i charakterystycznych cech produktów oraz rozwoju różnorodnych gatunkowo krajobrazów kulturowych i obszarów wiejskich⁽¹⁰⁾.

3.8 Wyjść poza ściśle określone dziedziny energii i emisji gazów cieplarnianych i zainteresować się także innymi zasobami i sposobami wpływania na środowisko

3.8.1 W ostatnich latach, w ramach polityki na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji szczególną uwagę poświęcano kwestiom zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych. Jednakże produkcja i konsumpcja powodują także inne skutki, o których nie można zapominać, w dziedzinach takich jak zarządzanie wodą i jej ochrona, przeznaczenie gruntów, zanieczyszczenie powietrza. Przyszłe działania na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji powinny zatem poszerzyć zakres stosowania narzędzi politycznych na konsumpcję zasobów innych niż energia elektryczna i uwzględnić całościowy wpływ na środowisko.

3.9 Doskonalenie procesu produkcji i produktów

3.9.1 Aby zachęcić producentów do zmniejszenia wpływu ich produktów na środowisko w trakcie całego cyklu produkcji i konsumpcji, należałoby uznać zasadę poszerzonej odpowiedzialności producentów, na wzór tego, co wprowadzono w niektórych aktach prawnych jako główną zasadę i podstawę odpowiedzialności prawnej przedsiębiorstw.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie siódmego programu działań w zakresie środowiska i dalszych działań w następstwie szóstego programu działań w zakresie środowiska, sprawozdawca Lutz RIBBE, Zob. str.1 niniejszego Dziennika Urzędowego.

⁽⁹⁾ Zob. także: opinia EKES-u w sprawie stanowiska EKES-u w sprawie przygotowań do Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio+20), sprawozdawca Hans-Joachim WILMS, Dz.U. C 143 z 22.5.2012, 39.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania”, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, ss. 102–109.

3.9.2 Aby móc przejść do zrównoważonej produkcji, należy zastosować dwutorowe podejście. Badania nad produktami przyjaznymi dla środowiska i ich opracowanie należy wspierać w ramach publicznego finansowania badań i wdrażania odpowiednich zachęt do innowacji. Poza tym trzeba by stosować instrumenty regulacyjne takie jak dyrektywa dotycząca eko-projektu, aby stopniowo wyeliminować niezrównoważone produkty. W związku z tym zakres tej dyrektywy powinien zostać rozszerzony, a jej wdrożenie przyspieszone.

3.9.3 Istotne jest, by czuć nad przejrzystością danych dotyczących wpływu produktów i usług na środowisko, jeżeli chcemy, by przedsiębiorstwa i konsumenci dążyli do zrównoważonego rozwoju. Propozycja Komisji, by w procesie konsultacji dotyczących działań na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji wykorzystać w tym celu metodę pozwalającą określić wpływ produktów na środowisko wydaje się odpowiednim podejściem. Należy ją jednak uzupełnić innymi narzędziami (np. kryteriami społecznymi wykraczającymi poza PKB), aby poprawić przekazywanie informacji dotyczących zrównoważonego charakteru produktów w całym łańcuchu dostaw.

3.9.4 Należy opracować nowe modele handlowe, by przenieść akcent z przepływu materiałów na tworzenie wartości i dobrego samopoczucia poprzez promowanie np. leasingu produktów zamiast zakupu, poprzez programy wspólnego korzystania z samochodów czy projekty logistyczne umożliwiające ograniczenie pustych przebiegów samochodów ciężarowych dzięki współpracy między przedsiębiorstwami.

3.10 *Propagować zrównoważone modele konsumpcji i styl życia*

3.10.1 Zmiana stylu konsumpcji powinna być przedmiotem większej uwagi niż w przeszłości. Należy stopniowo oddzielić konsumpcję od negatywnego wpływu na środowisko. Potrzebna jest kombinacja narzędzi politycznych, by propagować zrównoważone postawy konsumenckie, które uwzględniałyby czas trwania cykli odnowy zasobów oraz ich limity, a także globalny wpływ europejskiego rynku wewnętrznego (import i eksport).

3.10.2 Działania na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji muszą uwzględniać fakt, iż zrównoważone decyzje konsumenta wymagają dostępności na rynku zrównoważonych produktów i usług po przystępnych cenach, jasnego i wiarygodnego informowania konsumentów oraz odpowiednich zachęt ekonomicznych. Należałoby zwłaszcza podjąć działania na rzecz lepszego informowania konsumentów oraz unikania dezinformacji i marketingowego „eko-wybielania” (*greenwashing*).

3.10.3 Przyjęte środki powinny **wzmocnić rolę stowarzyszeń konsumentów jako podmiotów zmian** i sprzyjać dialogowi na temat zrównoważonego stylu życia prowadzonemu przez społeczeństwo obywatelskie w ramach *platform dyskusyjnych* pozwalających na omówienie poglądów oraz na wymianę doświadczeń i wzorcowych rozwiązań.

3.10.4 Przejście do zrównoważonego stylu życia wymaga również inwestycji w odpowiednią infrastrukturę publiczną. Na przykład propagowanie transportu publicznego jako alternatywy dla prywatnych samochodów wiąże się z koniecznością

stworzenia nowoczesnego systemu transportu publicznego, zrównoważony transport wymaga infrastruktury w zakresie elektryczności i biopaliw, a gospodarka cyrkulacyjna potrzebuje skutecznych systemów zwrotu i punktów zbiorczych odpadów dla zużytych produktów.

3.10.5 EKES wielokrotnie podkreślał znaczenie programów edukacyjnych w skutecznym kształtowaniu zrównoważonych zachowań. EKES powtarza, że takie programy nie powinny być skierowane wyłącznie do szkół i do młodzieży, choć jest to oczywiście ważne, ale dotyczyć wszystkich obywateli, niezależnie od ich wieku i sytuacji społecznej. Szczególną uwagę należy poświęcić piętrzącym się nierównościom wobec zagrożeń i szkód ekologicznych.

3.10.6 Znaczący wpływ na decyzje o zrównoważonej konsumpcji mają dostawcy, dystrybutorzy i inne podmioty łańcucha dostaw ze względu na ich wymagania w zakresie produkcji globalnej, logistyki itd. W przeszłości Komisja prowadziła prace z największymi europejskimi detalistami w ramach forum – „okrągłego stołu” dystrybucji. Strategia ta mogłaby objąć innych dostawców, przedsiębiorstwa logistyczne, itp.

3.10.7 Rynek „zielonych” zamówień publicznych jest istotnym czynnikiem rozwoju rynków zrównoważonych produktów. Należy zastanowić się nad sposobami zwiększenia skuteczności działań w dziedzinie „zielonych” zamówień publicznych.

3.11 *Wprowadzić zachęty gospodarcze w polityce podatkowej*

3.11.1 Środki propagowania zrównoważonej produkcji i konsumpcji, o których była wcześniej mowa, mogą zostać wzmocnione, jeżeli przedsiębiorstwa i konsumenci będą nakładani do zrównoważonych zachowań zachętami gospodarczymi, które – jak wiadomo – nie dotyczą tylko cen rynkowych. W związku z tym działaniom na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji powinna towarzyszyć ekologizacja systemu podatkowego polegająca na przyjęciu zachęt gospodarczych w celu sprawiedliwego podziału wysiłków związanych z transformacją między wielkie przedsiębiorstwa a MŚP i między obywateli, przedsiębiorstwa i konsumentów oraz na stopniowej likwidacji subwencji szkodliwych dla środowiska. Jednakże wysiłki te będą próżne, jeżeli finansowanie europejskiego modelu społecznego zostanie poświęcone i zastąpione nowym podatkiem od zasobów nieodnawialnych, co do którego nie ma żadnej pewności, że będzie on przeznaczony na finansowanie ochrony socjalnej. Byłoby to niebezpieczne, kosztowne i zbędne. W każdym razie polityka podatkowa zależy od państw członkowskich i nie należy – w perspektywie trwałego i zrównoważonego rozwoju – zwiększać konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi.

3.12 *Zapewnić sprawiedliwe przekształcenie*

3.12.1 Przejście do zielonej gospodarki będzie trwałe, jeżeli powstaną dzięki niej „zielone” miejsca pracy, a istniejące staną się „zielone” w procesie produkcji uwzględniającym ochronę środowiska, jak w przypadku produkcji energii ze źródeł odnawialnych, zrównoważonego transportu i efektywnego energetycznie mieszkalnictwa. Jednakże, by uzyskać korzyści z tego przeobrażenia, należy podjąć aktywne działania w oparciu o dialog społeczny dotyczące aspektów społecznych i mające

na celu stworzenie godnych i wysokiej jakości miejsc pracy (pod względem płacy, warunków pracy, perspektyw kariery). Należy aktywnie rozwijać „zieloną” działalność gospodarczą i „zielone” rynki, a także odpowiednie umiejętności zawodowe pobudzane

stosownym wsparciem i działaniami w dziedzinie szkoleń i zmiany zawodu ⁽¹¹⁾, które upowszechniają równość kobiet i mężczyzn oraz sprzyjają ich równemu udziałowi w procesie zmian.

Bruksela, 26 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie propagowania ekologicznego i zrównoważonego zatrudnienia związanego z pakietem UE dotyczącym energii i zmiany klimatu, sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA, Dz. U. C 44 z 11.2.2011, s. 110.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie edukacji energetycznej
(opinia rozpoznawcza)**

(2012/C 191/03)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Dnia 11 stycznia 2012 r. duńska prezydencja Rady UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

edukacji energetycznej

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednomyślnie następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komisarz ds. działań w dziedzinie klimatu, Connie Hedegaard, stwierdziła: „Nie da się skutecznie sprostać wyzwaniom związanym z globalnym rozwojem, jeśli światowa gospodarka nie zmieni swego modelu rozwoju”.

1.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest świadomy swojej strategicznej roli w edukacji energetycznej. Konieczna jest zasadnicza zmiana postępowania, by przejść na gospodarkę niskoemisyjną, co przewidziano w planie działania Komisji Europejskiej do 2050 r. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego jest niezbędne do osiągnięcia celów UE, w szczególności celu średniookresowego dotyczącego ograniczenia o co najmniej 20 % zużycia energii najpóźniej do 2020 r.

1.3 Główne cele edukacji energetycznej dotyczą przeciwdziałania zmianie klimatu i przywracania harmonii między człowiekiem a przyrodą. Naszym obowiązkiem jest patrzeć w przyszłość, rozumienie i przewidywanie potrzeb przyszłego społeczeństwa. Nadszedł niezwykle istotny i decydujący moment, w którym Unia Europejska, rządy krajowe, władze lokalne, szkoły, uczelnie wyższe, ośrodki badawcze, przedsiębiorstwa, zakłady przemysłowe, banki, związki zawodowe, organizacje pozarządowe i media są zaangażowane w zintegrowane, wielopoziomowe podejście.

1.4 Kluczowe znaczenie mają doświadczenia zdobyte bezpośrednio przez organizacje pozarządowe w zakresie udoskonalania modeli i narzędzi edukacji energetycznej. Wymiana informacji między instytucjami zawodowymi działającymi w rozmaitych stowarzyszeniach a specjalistami mającymi różne stopnie naukowe sprawi, że edukacja energetyczna będzie szczególnie intensywna. Kluczem do uzyskania dobrych wyników w tym zakresie jest połączenie sprawdzonych rozwiązań i doświadczenia dydaktycznego.

1.5 EKES jest zdania, że należy opracować innowacyjne metody edukacji, kształcenia i szkolenia, które będzie można

połączyć z metodami już istniejącymi i sprawdzonymi. W tym obszarze zasadniczą rolę będą ogrywały technologie informacyjno-komunikacyjne.

1.6 EKES popiera nową inicjatywę w ramach planu EPSTE, „Energy Education and Training Initiative” („Inicjatywa dotycząca edukacji energetycznej i szkolenia w dziedzinie energii”), która skupia instytucje akademickie, instytuty naukowe i przemysłowe. Współpraca publiczno-prywatna, zwłaszcza w sektorze badań naukowych i innowacji, daje znakomite efekty i powinna być wspierana także w przyszłości. EKES zaleca Komisji, aby zapewniła ona wystarczające własne wsparcie tych inicjatyw.

1.7 Edukacja energetyczna może pomóc w rozwiązaniu problemów związanych z ubóstwem i niepewnością energetyczną. Wszyscy obywatele powinni mieć prawo do korzystania z energii po przystępnych cenach.

1.8 Unia Europejska musi uwzględniać priorytet edukacji energetycznej i przeznaczyć na ten cel odpowiednie środki w swoich następnych wieloletnich ramach finansowych.

1.9 W niniejszej opinii EKES jest zdania, że należy coraz mocniej wspierać EDEN – europejską sieć krajowych forów poświęconych edukacji energetyczno-ekologicznej opartą na inicjatywach realizowanych obecnie w tym sektorze na szczeblu lokalnym, krajowym, europejskim i międzynarodowym.

2. Wstęp

2.1 Edukacja jest jednym z głównych sposobów zmiany postępowania. W niniejszej opinii ukazano zasadniczą rolę edukacji w tym procesie i wzmocniono koncepcję, zgodnie z którą „najlepszą energią jest energia, jaką zaoszczędzimy” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 54–59.

2.2 W 2009 r. na wniosek komisarza ds. energii Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny sporządził już opinię rozpoznawczą w sprawie potrzeb w zakresie edukacji i szkoleń na drodze do społeczeństwa korzystającego z energii produkowanej bez emisji CO₂ ⁽²⁾. Dziś EKES przypomina o sformułowanych tam zaleceniach i przekazuje dalsze uwagi w świetle zachodzących zmian.

2.3 Epokowa przemiana, której jesteśmy dziś świadkami i której świadkami będą przyszłe pokolenia na całym świecie, nasuwa pytanie o zrównoważoną energię w coraz istotniejszym kontekście decyzji politycznych, przemysłowych, zbiorowych i indywidualnych. Ów okres przeobrażeń, niemal rewolucji, doprowadzi do stworzenia systemu, w którym całkowitej zmianie ulegną nasze nawyki i nasz sposób myślenia. Czas, jaki mamy na przeprowadzenie tej transformacji, jest ograniczony, dlatego należy jak najszybciej uruchomić programy i inicjatywy długoterminowe.

2.4 Energia i środowisko

2.4.1 Energia od zawsze stanowiła istotny element w życiu człowieka. W szczególności radykalna zmiana stylu życia i konsumpcji obywateli w dużym stopniu przyczyniła się do wzrostu zapotrzebowania na energię. W najbliższych dziesięcioleciach Europa będzie musiała stawić czoła wielu wyzwaniom związanym z energią, do których należą m.in.:

- funkcjonowanie pomimo skutków zmiany klimatu;
- wzrost liczby ludności i starzenie się społeczeństwa;
- migracje;
- bezpieczeństwo zaopatrzenia w źródła energii;
- zmniejszenie zależności od zasobów importowanych;
- efektywność energetyczna;
- walka z ubóstwem i niepewnością energetyczną;
- zagwarantowanie dostępu do energii dla wszystkich odbiorców (prywatnych i przemysłowych);
- mobilność zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju;
- klęski żywiołowe (powodzie, trzęsienia ziemi, tsunami itp.);
- niedobór zasobów (energii, wody, surowców);
- wzrost światowego zapotrzebowania na energię;
- wspieranie odnawialnych źródeł energii;
- technologie informacyjno-komunikacyjne (inteligentne sieci itp.);

- czynnik ludzki (edukacja, postępowanie i nawyki);
- globalizacja;
- bezpieczeństwo;
- konkurencyjność.

2.5 Priorytety Unii Europejskiej i edukacja energetyczna

2.5.1 Aby osiągnąć główne cele europejskiej polityki energetycznej, takie jak bezpieczeństwo dostaw, konkurencyjność i zrównoważony rozwój, Unia Europejska powinna uwzględnić przyszłe wyzwania i przeprowadzić wszystkie niezbędne zmiany.

2.5.2 Procesowi temu należy też nadać nowy impuls. Wszyscy obywatele powinni być świadomi kwestii związanych z energią oraz zagrożeń, z jakimi wiąże się nieosiągnięcie wyznaczonych celów. Kluczem do zmiany postępowania jest inteligentna edukacja energetyczna, np. w dziedzinie promieniowania jonizującego wydzielanego przez odpady promieniotwórcze, które może być szkodliwe dla ludzi i środowiska ⁽³⁾, niezbędne jest opracowanie konkretnych działań z zakresu edukacji energetycznej.

3. Edukacja energetyczna – wybrane wnioski

3.1 Edukacja energetyczna jest jednym z istotnych narzędzi budowania nowego modelu rozwoju zrównoważonego oraz wspierania nowych zachowań. Przekrojowy charakter tego tematu wymaga ponadto podejścia zintegrowanego, które obejmowałoby różne aspekty współczesnego życia i społeczeństwa obywatelskiego i angażowałoby wszystkie sektory (rolnictwo, usługi, przemysł, budownictwo) i wszystkich obywateli.

3.2 Dziś jak nigdy dotąd istnieje silna potrzeba ciągłej edukacji, tj. procesu kształcenia jednostki przez całe życie, zarówno w okresie szkolnym, jak i w okresie późniejszym. EKES podkreśla konieczność nakreślenia inteligentnej ścieżki edukacji energetycznej, która będzie łączyła poszczególne momenty życia we wspólnocie – w rodzinie, szkole, miejscu pracy, instytucjach kulturalnych i rekreacyjnych.

3.3 Racjonalne i odpowiedzialne postępowanie wymaga działań mających na celu ułatwienie, wspieranie i ugruntowanie bardziej efektywnego wykorzystania energii. Potrzebne są jasne, zrozumiałe, wiarygodne, a przede wszystkim łatwo dostępne informacje o technologiach wymagających wykorzystania energii. Edukacja jest podstawowym elementem sprzyjającym zdobyciu poparcia społecznego – zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich – dla prawodawstwa dotyczącego oszczędności energetycznych i środków w zakresie efektywności energetycznej.

3.4 Edukacja energetyczna musi zaczynać się w przedszkolu i w szkole podstawowej. Dzieci są dobrze zorientowane w tematach dotyczących energii i bardzo otwarte na nowe pomysły i zwyczaje. Mogą one mieć wpływ na wizję i działania swoich

⁽²⁾ Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 15.

⁽³⁾ Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 136.

rodziców i innych otaczających je osób. Dzisiejsi uczniowie będą w przyszłości robotnikami, pracownikami umysłowymi, nauczycielami, inżynierami, architektami, politykami i przedsiębiorcami. Decyzje, które będą podejmować w całym swoim życiu, będą miały ogromny wpływ na wykorzystanie zasobów naszego społeczeństwa.

3.5 Kwestie dotyczące wszystkich aspektów związanych z energią i zmianą klimatu powinny być włączone do programów nauczania we wszystkich państwach członkowskich, począwszy od szkoły podstawowej i średniej, uczelni wyższej i specjalizacji. Duże znaczenie ma przygotowanie dzisiejszej młodzieży do nowych zawodów. Edukacja energetyczna może dostarczyć praktycznych umiejętności, które można zastosować do przyszłych wymogów sektora energetycznego, a więc może ona ułatwić proces tworzenia miejsc pracy w krótkim, średnim i długim okresie.

3.6 Liberalizacja rynku energii i nowe technologie w tym sektorze stawiają nowe wyzwania przed konsumentami, którzy dotychczas kupowali energię od monopolistycznych przedsiębiorstw. Edukacja i szkolenie z zakresu energii powinny obejmować m.in. następujące zagadnienia: w jaki sposób można wykorzystać inteligentne liczniki, aby oszczędzać energię, jakie są prawa i obowiązki konsumentów przy podpisywaniu umowy z dostawcą energii, w jaki sposób oblicza się naszą emisję CO₂ (ślad węglowy) i zielona etykieta. Bardzo istotne są materiały dostępne w ramach projektu Dolceta (www.dolceta.eu) i EKES stanowczo zaleca ich zachowanie w aktualnej ogólnodostępnej formie.

3.7 Edukacja energetyczna odbywa się także poza szkołą. Dzieci i młodzież mogą wpływać na całe społeczeństwo za pośrednictwem rodziny i przyjaciół, uwarunkowując w ten sposób dorosłych na potrzebę przyjęcia pozytywnych zachowań. Osiągnięcie istotnych rezultatów wymaga zatem kontynuowania działań edukacyjnych i zagwarantowania ich wszystkim obywatelom. Należy podnieść jakość i zdecydowanie zwiększyć zakres szkolenia, tak aby objąć nim liczne podmioty, dorosłych i specjalistów (np. inżynierów, architektów, przedstawicieli środowisk opiniotwórczych). Potrzebna jest również polityka nakierowana na kształcenie kadry szkoleniowej.

3.8 Proces kształcenia jest bardzo złożony. W procesie tym uczestniczą różne aktywne podmioty i każdy z nich pełni określoną, ważną funkcję. EKES podkreśla znaczenie przeanalizowania w stosunku do poszczególnych grup odniesienia najlepszej metody edukacji, a więc wprowadzenia odpowiednich programów dydaktyczno-szkoleniowych, z uwzględnieniem wieku, płci, różnic kulturowych i poziomu wykształcenia. Należy uważnie zbadać i rozwijać nowe narzędzia, jak np. sieci społecznościowe.

4. Rola Unii Europejskiej

4.1 Unia Europejska może przyczynić się do podniesienia jakości kształcenia i szkoleń, zachęcając państwa członkowskie do współpracy i w razie potrzeby wspierając i integrując ich działania (art. 149 i 150 Traktatu). Oprócz stałej potrzeby

podnoszenia standardów edukacyjnych we wszystkich obszarach, Unia Europejska powinna zwrócić szczególną uwagę na konieczność rozwijania wiedzy i umiejętności w sektorze energii. Do realizacji tego celu w istotny sposób przyczynia się już strona internetowa www.energy.eu. Europa potrzebuje m.in. chemików pracujących nad wychwytywaniem energii słonecznej i inżynierów projektujących i budujących inteligentne sieci. Dodatkowo na szczeblu europejskim należy unikać efektu śnieżnej kuli, np. dotacji na produkcję biopaliwa w krajach rozwijających się, co doprowadziło do niepożądanych skutków, jak w przypadku upraw jatrofy (samorodnej rośliny olejistej, występującej na pustyniach) w niektórych państwach afrykańskich.

4.1.1 EKES jest zdania, że w ramach opracowywania kolejnych wieloletnich ram finansowych Komisja musi koniecznie uwzględnić edukację energetyczną jako integralną część europejskiej strategii na rzecz osiągnięcia celów w dziedzinie energii i klimatu, które Unia Europejska wyznaczyła sobie na rok 2020 i na rok 2050.

4.2 Rola administracji publicznej

4.2.1 Zgodnie z zasadą pomocniczości edukacja jest sektorem wchodzącym w zakres wyłącznych kompetencji poszczególnych państw członkowskich, które ponoszą pełną odpowiedzialność za zakres merytoryczny i organizację swoich systemów edukacji i szkoleń. Rządy krajowe powinny wspierać udział wszystkich podmiotów społeczeństwa w procesie ustalania priorytetów i tworzenia programów poświęconych energii. Ponadto powinny one zapewnić monitorowanie informacji i udostępnić konsumentom różnego rodzaju narzędzia, np. strony internetowe służące do porównywania cen lub informacje o tym, gdzie można uzyskać aktualne wiadomości o różnych aspektach energii.

4.2.2 Administracja publiczna musi dać w tym zakresie dobry przykład. Regiony wraz z miastami i podmiotami lokalnymi muszą zapewnić skuteczną koordynację działań umożliwiających tworzenie i rozpowszechnianie kultury oszczędzania energii. Świadomość niezbędnych zmian, technologie zwiększania efektywności energetycznej i wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii muszą stanowić dziedzictwo wszystkich obywateli. Z tego powodu oprócz działań ustawodawczych i technicznych instytucje muszą wprowadzić intensywne działania w zakresie przekazywania informacji i podnoszenia świadomości, skierowane do wszystkich obywateli, przedsiębiorstw i stowarzyszeń danej kategorii. W tej dziedzinie godne naśladowania są działania EKES-u, który realizuje swój własny, wewnętrzny program EMAS (wspólnotowy system zarządzania i audytu). Dzięki niemu Komitet uzyskał najwyższy poziom certyfikacji przyznawanej przez agencję ds. środowiska regionu Bruksela (IBGE) – oznakowanie Ecodynamic Enterprise (Przedsiębiorstwo Ekodynamiczne).

4.3 Rola szkół

4.3.1 Nasz sposób myślenia i nasza wiedza kształtują się w znacznym stopniu w wieku szkolnym. Dziś szkoła opiera się na tradycyjnym systemie nauczania, który na szczeblu krajowym ma pewne luki. Nie licząc kilku wyjątków, brakuje

programów poświęconych edukacji energetyczno-ekologicznej, często brakuje też kadry nauczycielskiej z odpowiednim wykształceniem formalnym w tym zakresie. Z tych przyczyn (i nie tylko) szkoła w przyszłości będzie musiała zapewnić możliwość zgłębienia wiedzy o oszczędzaniu energii, o energii, nauce, środowisku i klimacie, a także podnosić świadomość kwestii efektywności energetycznej i przekazywać uczniom kompetencje społeczne i analityczne potrzebne do dokonania racjonalnej oceny, od której będzie zależała zmiana przyszłych postaw. Zdecydowanie kluczową rolę odgrywają nauczyciele, którzy potrzebują odpowiedniego materiału dydaktyczno-edukacyjnego, dostosowanego do poziomu nauczania i do nauczanego przedmiotu. Do każdego programu nauczania należy włączyć wykorzystanie aktualnych pomocy dydaktycznych i określenie odpowiednich działań szkoleniowych i uzupełniających dla kadry nauczycielskiej. Ogromne znaczenie mają uczelnie wyższe – jak to przewidziano w procesie bolońskim, którego jednym z celów jest stworzenie organizacji dydaktycznej dopasowanej do szybko zmieniającego się świata i uwzględniającej interesy Wspólnoty, tak aby uczelnie zapewniały absolwentom lepsze możliwości wykorzystania tytułu naukowego na rynku pracy całego obszaru europejskiego.

4.4 Rola przedsiębiorstw

4.4.1 Partnerstwo między placówkami oświatowymi a przedsiębiorstwami, które EKES poparł już w 2009 r.⁽⁴⁾, ma tutaj kluczowe znaczenie. Dzięki elastyczności typowej dla sektorów specjalistycznych, zwłaszcza MSP, partnerstwo może stanowić jeden z głównych zasobów do tworzenia miejsc pracy w czasach kryzysu oraz dać istotny impuls do rozwoju ducha przedsiębiorczości i kreatywności. Badania naukowe i innowacje muszą być integralną częścią tego partnerstwa, aby sprzyjać szybkiemu przekazywaniu nowych technologii. Specjaliści (inżynierowie, architekci itd.) powinni stale kształcić się w zakresie nowych osiągnięć w omawianym sektorze. W miejscu pracy powinny być prowadzone specjalne szkolenia poświęcone sposobom oszczędzania energii.

4.5 Rola banków

4.5.1 Sektor bankowy ma istotne znaczenie dla gospodarki i społeczeństwa. Banki są obecne na wielu etapach codziennego życia ludzi i poza swoją rolą „pośredników w kwestiach pieniężnych” powinny także pełnić funkcję „pośredników zaufania”. Dzięki specjalnym, preferencyjnym formom finansowania, uzupełnionym o odpowiednie działania informacyjne, można wspierać działania z zakresu edukacji energetyczno-ekologicznej, zachęcając tym samym do ekologicznych inwestycji w różnych sektorach gospodarki (budownictwie, transporcie itd.).

4.6 Rola związków zawodowych

4.6.1 Organizacje pracownicze mogą wnieść duży wkład w realizację procesu, w którym edukacja i szkolenie zawodowe będą narzędziami jednolitego modelu cywilizacji i zrównoważonego rozwoju. Ekologiczna gospodarka wymaga m.in. wykwalifikowanych pracowników, potrafiących dostosować się do zmian, z jakimi wiąże się rozwój technologii, badania naukowe i innowacje. Również na poziomie indywidualnych zachowań

funkcja związku zawodowego może mieć znaczenie strategiczne za sprawą działań mających na celu podnoszenie świadomości ich członków, inicjatywy o charakterze umów, w których nagradza się właściwe zachowania i oszczędność energii. Współpraca w tym zakresie między przedsiębiorstwami a organizacjami pracowniczymi może przynieść istotne rezultaty.

4.7 Rola społeczeństwa obywatelskiego (NGO)

4.7.1 Organizacje konsumenckie i ekologiczne odgrywają zasadniczą rolę z uwagi na ich szczególnie udział w przekazywaniu wiedzy i umiejętności. Powinny one uczestniczyć w podnoszeniu świadomości w kwestiach zużycia energii i efektywności energetycznej na wszystkich poziomach: programowania, projektowania, podejmowania decyzji merytorycznych, rozpowszechniania informacji, przekazywania uwag, rozpowszechniania i oceny wyników.

4.7.2 Organizacje pozarządowe powinny naturalnie stać się partnerami władz krajowych i należy wspierać ich działania edukacyjne, których korzyści może czerpać całe społeczeństwo. Programy edukacji nieformalnej, relacje z kadrą nauczycielską, organizacja wizyt edukacyjnych w terenie, specjalne minikampusy i publikacje odpowiednie dla różnych grup wiekowych to działania, których realizację należy powierzyć aktywnym organizacjom specjalizującym się w kwestii edukacji energetycznej.

4.8 Rola środków przekazu i sieci społecznościowych

4.8.1 Środki przekazu stanowią wartość o znaczeniu strategicznym i pełnią strategiczną funkcję w masowym rozpowszechnianiu rzetelnych informacji i działań edukacyjnych kierowanych do wszystkich grup wiekowych. W programach informacyjnych dotyczących energii i środowiska komunikaty powinny być zawsze poparte dowodami naukowymi, a ponadto – być kulturowo neutralne. Należy unikać stosowania narzędzi przekazu, zwłaszcza telewizji, bez dokładnego zbadania treści przekazywanych informacji. Interesy związane z kwestią środowiska i energii są ogromne, mogą też wywierać wpływ – w różny sposób – na osoby niemające właściwych zdolności poznawczych i krytycznych niezbędnych do świadomego przeanalizowania otrzymywanych informacji.

4.8.2 Równie istotną i subtelną funkcję pełnią sieci społecznościowe, jeśli weźmiemy pod uwagę, że są one skierowane głównie do młodych odbiorców, podatnych na wzbudzenie emocji i gotowych podejść entuzjastycznie do tak ważnych kwestii. Wszyscy odbiorcy tych środków przekazu powinni stosować pewien kodeks postępowania i wyrazić zgodę na „oddanie się stałej obserwacji” i ewentualnie na zmianę informacji o wątpliwym znaczeniu lub informacji nieobiektywnych.

4.8.3 Niewątpliwie w przyszłości narzędzia te będą odgrywały coraz istotniejszą rolę. (Dziś liczba osób podłączonych do sieci społecznościowych jest wyższa niż liczba osób żyjących na ziemi na początku XX wieku). Nagromadzenie dostępnych informacji doprowadzi do zmiany języka i typologii informacji. Zmiany te będą odczuwalne w obszarze edukacji i konieczne będzie umiejętne tłumaczenie komunikatów złożonych na komunikaty prostsze i zwężone, przystępne dla wszystkich (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 9–13.

5. Priorytety Komitetu

EKES jest zdania, że uwagę należy skupić na następujących priorytetach:

5.1 Funkcjonowanie pomimo skutków zmiany klimatu, dostosowanie i potrzeba odpowiednich kompetencji zawodowych. Zjawisko zmiany klimatu jest potwierdzone dowodami naukowymi i powszechnie uznawane na szczeblu globalnym. Niektóre zdarzenia, np. powodzie, będą występowały coraz częściej. Dostosowanie się do tych zjawisk będzie kluczowym aspektem naszego przetrwania. W osiągnięciu celów krótko-, średnio-, i długoterminowych Unii Europejskiej poważną przeszkodę może także stanowić brak odpowiednio wykwalifikowanych specjalistów.

5.2 Efektywność energetyczna. Efektywność energetyczna stanowi rdzeń strategii „Europa 2020”. Skumulowany efekt pełnego wdrożenia dotychczasowych i nowych działań zmieni nasze życie codzienne i może przynieść oszczędności rzędu 1 000 EUR rocznie na gospodarstwo domowe, a także poprawić konkurencyjność europejskiego przemysłu, stworzyć nawet 2 mln miejsc pracy i ograniczyć roczne emisje gazów cieplarnianych o 740 mln ton⁽⁵⁾. Nabywcy energii odgrywają ważną rolę w podtrzymywaniu tego procesu. Wszyscy ludzie – także dorośli – muszą zmienić swoje zachowania i dlatego niezbędne jest przekazywanie właściwych i wiarygodnych informacji na temat energii.

5.3 Walka z ubóstwem i niepewnością energetyczną. Walka z ubóstwem i niepewnością energetyczną stanowi kolejny priorytet społeczny, któremu należy poświęcić wiele uwagi na wszystkich szczeblach. Ceny podstawowych paliw kopalnych stale rosną i wydaje się, że ta tendencja utrzyma się w następnych latach. Jeśli nie zostaną przeprowadzone szybkie i skuteczne działania, liczba zagrożonych odbiorców energii znacznie wzrośnie⁽⁶⁾.

5.4 Zagwarantowanie dostępu do energii wszystkim odbiorcom (prywatnym i przemysłowym). Energia jest dobrem wspólnym i odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu dobrobytu państwa. Zasadnicze znaczenie ma zagwarantowanie dostępności energii po rozsądnych cenach, które nie będą ulegały zbytnim wahaniom, w sposób dający się przewidzieć w kolejnych latach, z zapewnieniem dostępu do energii wszystkim obywatelom i odbiorcom.

5.5 Mobilność zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju. Rosnąca potrzeba przewozu osób i rzeczy zwiększa ryzyko zanieczyszczenia środowiska i zagęszczenia ruchu, głównie w ośrodkach miejskich. Należy znaleźć formę mobilności zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju i poszanowania środowiska, a także wydajną pod względem zużycia energii. Niezmiernie istotny jest w tym przypadku aspekt współmodalności.

5.6 Niedobór zasobów (energii, wody, surowców). Wzrost liczby ludności świata z 6 do 9 mld zaostrzy światową konkurencję w zakresie zasobów naturalnych i zwiększy presję na środowisko⁽⁷⁾. Ochrona podstawowych zasobów – powietrza, wody, gleby, lasów i żywności – jest więc kluczowym

czynnikiem wspierania zrównoważonego rozwoju i kształtowania współczesnej gospodarki.

5.7 Technologie informacyjno-komunikacyjne. Technologie informacyjno-komunikacyjne stanowią dziś integralną część społeczeństwa informacyjnego opartego na wiedzy. Inteligentna dystrybucja energii po ekonomicznie zrównoważonych cenach przyczyni się w znacznym stopniu do zmiany postępowania przyszłych pokoleń.

6. Wybrane doświadczenia

6.1 W Europie i na świecie można znaleźć liczne inicjatywy i sprawdzone rozwiązania w zakresie działań oświatowych na rzecz wspierania edukacji energetycznej i edukacji w dziedzinie ochrony środowiska, bardzo często powiązane z ograniczaniem ilości zanieczyszczeń gazowych.

6.2 Projekt Défi Énergie, koordynowany przez Bruxelles Environnement w ramach kampanii Sustainable Energy Europe (Zrównoważona energia w Europie), zgromadził ok. 4 tys. osób z 1 400 rodzin i doprowadził do ograniczenia w ciągu roku emisji CO₂ o 1 tonę i obniżenia rachunków za energię o 380 euro (www.ibgebim.be).

6.3 Krajowa fundacja im. Carla Collodiego (Fondazione Nazionale Carlo Collodi) i jej projekt *Pinokio wymyśla świat na nowo* (wł. *Pinocchio ripensa il mondo*), skierowany do uczniów szkoły podstawowej, realizowany w trzech etapach: segregacja śmieci, oszczędzanie energii, decyzje natury etycznej związane ze zrównoważonym rozwojem (<http://www.pinocchio.it/fondazionecollodi/>).

6.4 Międzynarodowa fundacja Yehudi Menuhin za sprawą swojego programu MUS-E® Arts at School, realizowanego z wykorzystaniem różnych form sztuki – muzyki, tańca, śpiewu, teatru i sztuk wizualnych – pracuje nad nowymi procesami nauki. Projekt jest realizowany w 11 krajach, z udziałem 1 026 artystów pracujących z 59 189 dziećmi w 623 szkołach podstawowych (www.menuhin-foundation.com/).

6.5 Hiszpańskie Forum na rzecz dialogu społecznego w sprawie kosztów energetycznego (Spanish Energy Mix Forum, SEMF), otwarte dla wszystkich podmiotów z sektora energii, jest miejscem dyskusji o różnych źródłach energii w Hiszpanii (<http://www.semforum.org/>).

6.6 Letni Uniwersytet Śródziemnomorski (UMET) – projekt poświęcony zrównoważonej energii w regionie śródziemnomorskim, w którym uczestniczą uczelnie wyższe m.in. z Francji, Włoch, Portugalii, Hiszpanii, Grecji, Maroka, Algierii, Tunezji, Egiptu, Turcji. W ciągu najbliższych lat uniwersytet chciałby rozszerzyć zakres swojej działalności na inne miasta (<http://www.ome.org/index.php>).

6.7 *Zielona planeta* (fr. *La Belle Verte*) to film z 1996 r. wyreżyserowany przez Coline Serreau, poświęcony problemom Zachodu, spośród których można wymienić ciągły pośpiech, nadużywanie władzy, zanieczyszczenie i niekontrolowaną eksploatację zasobów naturalnych i powierzchni (<http://www.youtube.com/watch?v=TTvoZkHugr0>).

⁽⁵⁾ COM(2011) 109 final.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 53.

⁽⁷⁾ COM(2010) 2020 final.

6.8 Program Komisji „Inteligentna Energia – Program dla Europy” od 2004 r. stanowi wsparcie dla projektów z zakresu edukacji energetycznej. Wśród nich można wymienić m.in. KidsCorner, U4energy, Flick the Switch, Kids4future, Rainmakers, Youngenergypeople, My Friend Boo. W zakresie szkolenia zawodowego dla sektora budownictwa na uwagę zasługuje projekt Build Up skills (<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>).

6.9 My Friend Boo, zabawna seria filmów rysunkowych stworzonych w ramach programu „Inteligentna Energia – Program dla Europy”, swego rodzaju novum w Europie, ma pomóc młodzieży w zrozumieniu kwestii takich jak energia, zmiana klimatu, środowisko naturalne, ochrona środowiska i zdrowie (<http://www.myfriendboo.com/>).

6.10 Inne inicjatywy na szczeblu europejskim obejmują Porozumienie Burmistrzów, do którego przystąpiło ponad trzysta miast sygnatariuszy. Od samego początku EKES popiera rozszerzenie zakresu tego instrumentu na możliwie największą liczbę europejskich miast⁽⁸⁾ i uzyskał w Komisji zmianę strategii. Inicjatywy CONCERTO, CIVITAS i nowa inicjatywa Intelligentne Miasta i Inteligentne Wspólnoty to narzędzia służące do wymiany sprawdzonych rozwiązań w zakresie zrównoważonego transportu oraz właściwego i inteligentnego wykorzystania energii. Inicjatywa w ramach planu EPSTE, „Energy Education and Training Initiative” („Inicjatywa dotycząca edukacji energetycznej i szkolenia w dziedzinie energii”), uzupełnia i podnosi istotną wartość dodaną w całym planie EPSTE.

6.11 Na szczeblu międzynarodowym rozpoczęto już szereg inicjatyw, np. NEED (National Energy Education Development Project – Krajowy Projekt na rzecz Rozwoju Edukacji Energetycznej) – sieć studentów, nauczycieli, przedsiębiorstw, instytucji rządowych i społecznych, która działa już od 30 lat w Stanach Zjednoczonych (<http://www.need.org/>); program Energy Education and Workforce Development (Edukacja Energetyczna i Rozwój Siły Roboczej) amerykańskiej Agencji ds. Energii (<http://www1.eere.energy.gov/education/>); strona internetowa EnergyQuest poświęcona edukacji energetycznej (<http://www.energyquest.ca.gov/>).

7. Wysłuchanie publiczne w sprawie edukacji energetycznej

7.1 W trakcie wysłuchania publicznego zorganizowanego przez EKES przedstawiono wiele innych ciekawych doświadczeń z zakresu edukacji energetyczno-ekologicznej.

7.2 Przedstawiciele Agencji Wykonawczej ds. Konkurencyjności i Innowacji (EACI), EU-ASE (Europejski Sojusz na rzecz Oszczędzania Energii), fundacji Carla Collodiego, fundacji Yehudi Menuhin, Solvay, CIRCE, Business Solutions Europa, sieci ELISAN, a także przedstawiciel DG ds. Energii odpowiedzialny za Porozumienie Burmistrzów – reprezentujący odrębne punkty widzenia – jasno uwydatnili rangę problemu.

7.3 Tematy poruszone podczas debaty obejmują rolę edukacji i szkolenia zawodowego, przygotowanie specjalistów w dziedzinach technicznych i absolwentów kierunków ścisłych, konieczność wzmocnienia współpracy między uczelnią, sektorem badań i sektorem przemysłu, priorytet zaangażowania organów publicznych w walkę z ubóstwem i niepewnością

energetyczną, uwzględnianie warunków lokalnych w rozwijaniu działań i podnoszeniu świadomości w zakresie inteligentnego i zrównoważonego zużycia energii, innowacyjne narzędzia kształcenia (formalnego i nie tylko), wychodzące poza zakres programów nauczania.

7.4 Pewna szczególna propozycja wynika z konieczności przyjęcia jednego wszechstronnego systemu oceny energetycznej – np. poprzez wykorzystanie stosunku EUR/MWh jako jednostki pomiaru – w odniesieniu do wszystkich produktów zużywających energię w celu szybkiego dokonania pomiaru efektywności i kosztu tego zużycia.

7.5 Niezwykle istotne są jakość informacji i zakres merytoryczny edukacji. Zachodzi realne ryzyko, że edukacja może być poddawana manipulacji – raczej w celu obrony interesów niż umożliwienia podejmowania świadomych decyzji. Organy publiczne muszą zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie niezależności i prawidłowości procesu przekazywania informacji i procesu edukacyjnego.

7.6 Jedną z głównych kwestii dotyczy trudności związanych z usystematyzowanym włączaniem materiału z zakresu edukacji energetycznej do szkolnych programów nauczania z uwagi na brak czasu, zbyt dużą zawartość programów i inne priorytety.

8. EDEN – europejska sieć edukacji energetyczno-ekologicznej. Protokół współpracy EKES-u i krajowej fundacji im. Carla Collodiego

8.1 Europejska sieć krajowych forów poświęconych edukacji energetyczno-ekologicznej EDEN, jak już zaproponowano w opinii rozpoznawczej w sprawie potrzeb w zakresie edukacji i szkoleń na drodze do społeczeństwa korzystającego z energii produkowanej bez emisji CO₂, może pomóc w zapełnieniu istniejących luk w celu osiągnięcia unijnego celu ograniczenia zużycia energii o co najmniej 20 % oraz zrealizowania europejskiej wizji na rok 2050 – wizji gospodarki niskoemisyjnej opartej na efektywnym wykorzystaniu zasobów – a także zwiększenia niezależności energetycznej i bezpieczeństwa dostaw.

8.2 Aby doprowadzić do praktycznego wdrożenia wniosków zawartych we wspomnianej opinii i aby wspierać tworzenie tej europejskiej sieci, w dniu 26 marca 2010 r. EKES i fundacja Collodiego podpisały protokół o współpracy, w którym zobowiązały się do wspólnych działań. Maskotką i symbolem tej inicjatywy jest Pinokio, powszechnie znana postać z książki Carla Collodiego.

8.3 Ta europejska sieć, skupiająca organizacje zajmujące się edukacją w zakresie efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii i środowiska naturalnego, służy jako kanał przekazywania informacji poszczególnym krajom za pomocą odpowiednich programów i materiałów, co ułatwia wprowadzanie czystej energii i bardziej efektywnego wykorzystania wszystkich zasobów naturalnych, oraz jako gwarancja wysokich norm ochrony środowiska w krajowych szkolnych programach nauczania.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 22.

8.4 Do sieci przystąpiło już wiele organizacji. Obok EKES-u i krajowej fundacji im. Carla Collodiego (IT) członkami założycielami są obecnie: Foundation Terra Mileniul III (RO), ARENE île-de-France (FR), Les Péniches du Val de Rhône (FR), Municipality of Greenland (Grenlandia), Climate Action Network (RO), Mosaic Art and Sound (UK), Art For Green Life (UK/BE), CECE (ES), Intercollege (CY), Business Solutions Europa (BE), EU-ASE (BE), CIRCE (ES), Fondazione Menuhin (BE).

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemian na rynku wydawnictw książkowych (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 191/04)

Sprawozdawca: **Grace ATTARD**

Współsprawozdawca: **Hilde VAN LAERE**

Dnia 14 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

przemian na rynku wydawnictw książkowych

(opinia z inicjatywy własnej).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemśle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 kwietnia 2012 r. Sprawozdawcą była Grace ATTARD, współsprawozdawcą – Hilde VAN LAERE.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Branża wydawnictw książkowych poddawana jest procesowi ciągłej modernizacji, który w epoce cyfrowej pociąga za sobą poważne skutki.

1.2 EKES podkreśla, że na poziomie UE pilnym priorytetem powinno być przeprowadzenie wszechstronnej analizy roli branży wydawnictw książkowych w rozwoju społecznym, gospodarczym, kulturalnym, naukowym i artystycznym Europy – z uwzględnieniem praw i potrzeb innych zainteresowanych podmiotów, takich jak księgarze, pisarze, naukowcy, ilustratorzy, drukarnie i związane z nimi gałęzie przemysłu, księgarnie, jak również organizacje zajmujące się przyznawaniem praw do powielania oraz konsumenci. Branża wydawnicza powinna zostać wzięta pod uwagę przez Komisję Europejską w rozważaniach na temat Europy cyfrowej, dotyczących wybranych sektorów przemysłowych.

1.3 EKES podkreśla konieczność odniesienia się do zapotrzebowania na odpowiednie prawodawstwo unijne i politykę, które mają wpływ na branżę wydawniczą, takie jak prawo własności intelektualnej (zwłaszcza prawa autorskie) i jego egzekwowanie, opodatkowanie, społeczeństwo informacyjne i strategię w dziedzinie kultury.

1.4 EKES ponownie zwraca uwagę na konieczność wyeliminowania na poziomie unijnym dyskryminacyjnego systemu obowiązującego obecnie zarówno wewnątrz UE, gdzie wersje internetowe tych samych dóbr kultury podlegają dziś standardowym stawkom opodatkowania, co wprowadza nieuzasadnione różnice w odniesieniu do porównywalnych treści, jak i w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi, gdzie publikacje cyfrowe nie są opodatkowane, co z kolei sprzyja powstawaniu niesprawiedliwych reguł gry rynkowej i nieuczciwych warunków konkurencji.

1.5 EKES uważa, że należy wspierać sektor graficzny w dążeniu do przemian w zakresie modeli ekonomicznych i technologicznych, które cechowały jego rozwój, i do skoncentrowania się na zarządzaniu informacją i na jej

dystribucji, bez ograniczania się do roli usługodawcy, zgodnie z europejskim planem dla sektora graficznego.

1.6 EKES opowiada się za utworzeniem na poziomie europejskim wyspecjalizowanego centrum monitorowania, które zajęłoby się określeniem obecnego i przyszłego zapotrzebowania na konkretne umiejętności w sektorze poligraficznym – głównie po to, by zachęcać zainteresowanych do szkoleń zawodowych, ewentualnej zmiany zawodu i zdobywania nowych umiejętności dzięki środkom publicznym na finansowanie branży wydawniczej w ramach EFS, EFRR i Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (w tym poprzez prowadzenie badań opartych na siódmym programie ramowym i na inicjatywie „Horyzont 2020”), z myślą o konkurencyjności przemysłu poligraficznego.

1.7 EKES podkreśla, że zarządzanie prawami własności intelektualnej nie tylko odgrywa kluczową rolę w procesie wdrażania innowacji technologicznych i handlowych, ale ma też istotne znaczenie dla rozwoju kultury, nauki, sztuki europejskiej oraz dla jakości życia obywateli.

1.8 Komitet uważa, że oddanie do dyspozycji klientów bezpiecznego środowiska cyfrowego, w tym zapewnienie skutecznego nadzoru nad danymi osobowymi i ochrona prywatności, doprowadzi do tego, że rynki cyfrowe będą działały na korzyść użytkowników.

1.9 Komitet przypomina o zobowiązaniach społecznych i gospodarczych związanych z przechodzeniem na system cyfrowy, który wymaga zadbania o to, by jak największa liczba osób w każdym państwie członkowskim, bez względu na wiek, mogła odczuć korzyści płynące z rewolucji cyfrowej.

1.10 EKES podkreśla, że należy zagwarantować pracownikom, w tym osobom wykonującym wolne zawody i pracującym w ramach outsourcingu, godne warunki pracy, które powinny być przedmiotem dialogu społecznego i układów zbiorowych na szczeblu krajowym i europejskim.

1.11 Przyjęcie otwartych, interoperacyjnych norm elektronicznych jest niezbędne dla osiągnięcia większej konkurencyjności, niedopuszczenia do zamykania się rynków i niepozwolenia nikomu na zajęcie pozycji dominującej.

1.12 EKES podkreśla znaczenie, jakie lepiej zintegrowany jednolity rynek usług w strategii „Europa 2020” ma dla wszystkich podmiotów i zainteresowanych stron w branży wydawnictw książkowych, umożliwiając rozwój działalności i tworzenie miejsc pracy⁽¹⁾.

1.13 EKES zwraca się do Komisji o wspieranie wydawniczych i drukarskich środowisk zawodowych w ich dążeniu do modelu w większym stopniu opartego na uczestnictwie oraz w organizowaniu ich działań we wspólnych i przejrzystych ramach pozwalających na lepszą koordynację między wymiarami gospodarczym, społecznym, technologicznym i ekologicznym.

1.14 EKES wzywa Komisję do podjęcia strategicznego dialogu z europejską branżą wydawnictw książkowych i do uzgodnienia strategii, które faktycznie uwzględnią realne potrzeby związane z wydawaniem książek (drukowanych i elektronicznych) w epoce elektronicznej i przyczynią się do poprawy konkurencyjności tego sektora w skali globalnej. EKES ponownie wzywa Komisję do utworzenia grupy wysokiego szczebla, w której skład weszliby przedstawiciele sektora wydawniczego oraz przemysłu graficznego i papierniczego, aby przeanalizować perspektywy dla tych podmiotów w zakresie inwestycji i zatrudnienia w kontekście rewolucji multimedialnej.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1 Jako największa branża kulturalna w Europie, wydawnictwa książkowe są istotnym elementem rozwoju gospodarczego, politycznego, etnicznego, oświatowego, artystycznego i naukowego Europy. Literatura europejska jest zasadniczą częścią dziedzictwa artystycznego i kulturowego. Odzwierciedla ona olbrzymią różnorodność poszczególnych państw, gdyż każdy język i region europejski oraz każda europejska mniejszość narodowa są przedstawiane i zapisane w książkach z myślą o potomności i propagowaniu dialogu międzykulturowego.

2.2 Wydawcy europejscy (w państwach członkowskich UE, Norwegii i Islandii) w 2010 r. wydali łącznie około 525 tys. nowych tytułów, zatrudniali około 135 tys. osób na pełny etat, a ich obrót wynosił około 23,5 mld euro. Dostępnych do sprzedaży było niemal 7,5 mln tytułów. Wydawanie książek pośrednio przyczynia się do tworzenia miejsc pracy. Z sektorem związanych jest ponad 100 tys. pisarzy, ilustratorów i tłumaczy literackich w Europie oraz ponad 25 tys. samodzielnie funkcjonujących księgarń. Trzeba jednak zgromadzić więcej konkretnych danych, by uzyskać bardziej szczegółowy obraz tej branży.

2.3 Przez wieki metody wytwarzania książek – począwszy od zamówienia, poprzez redagowanie i druk, a skończywszy na dystrybucji – przeszły pewne zmiany w zakresie procesu produkcyjnego, lecz nie koncepcji jako takiej. Sama natura książki, jako owocu działalności artystycznej, pozostała niezmieniona. Wydawanie książek poddawane jest natomiast radykalnym przemianom w wyniku rozwoju publikacji cyfrowych.

2.4 Udział głównych sektorów branży twórczej w PKB UE wynosił w 2008 r. 4,5 %, oferowały one 8,5 mln miejsc pracy⁽²⁾. W tym samym roku łączny udział branży twórczej w PKB wynosił 6,9 %. W branży tej sektory wydawnicze wniosły 1,07 % do PKB UE w 2003 r., podczas gdy udział radia, telewizji, filmu i produkcji wideo wyniósł 0,41 %, a udział przemysłu muzycznego – 0,06 %.

2.5 W kontekście międzynarodowym wartość produkcji przemysłu wydawnictw książkowych w Europie jest wyższa niż w Stanach Zjednoczonych, gdzie obroty roczne w ciągu ostatnich lat wynosiły 24–25 mld dolarów (17–19 mld euro). Ponadto co roku sześć – osiem firm europejskich znajduje się wśród największych w świecie grup wydawniczych. Co więcej, trzy największe międzynarodowe targi książki odbywają się w UE: we Frankfurcie, Londynie i Bolonii.

2.6 Pozytywny wpływ czytelnictwa na społeczeństwo został uznany przez OECD, przy czym czytelnictwo to najlepszy wskaźnik życiowych szans dziecka. Wydawanie książek sprzyja też pluralizmowi przekonań, wymianie opinii i dialogowi oraz wolności słowa, która jest fundamentem społeczeństw demokratycznych.

3. Przejście na technologie cyfrowe

3.1 Przejście na technologie cyfrowe w branży wydawniczej gruntownie zmienia dynamikę procesu publikowania książek, a także relacje oraz modele gospodarcze i kulturowe w tej dziedzinie.

3.2 Europejskie rynki książek w formie elektronicznej cechuje rozczłonkowanie i różnorodność. Stopy wzrostu na rynkach rozwiniętych są bardzo wysokie, ale nawet na nich proporcja wydawnictw elektronicznych w porównaniu z drukowanymi jest bardzo niewielka i waha się od niespełna 1 % do maksymalnie 5 % udziału w rynku wydawnictw książkowych. Do tak powolnego rozwoju przyczyniał się jeszcze do niedawna w znaczny sposób brak odpowiednich czytelników elektronicznych.

3.3 Coraz więcej wydawców oferuje jednak swe publikacje w różnych dziedzinach w formacie elektronicznym. Po kilku latach eksperymentowania z technologią i innowacją pojawił się szeroki wachlarz różnych modeli biznesowych zajmujących się udostępnianiem książkowych treści elektronicznych. Czytelnicy mają dostęp do książek na komputerach osobistych, specjalnych czytnikach elektronicznych, tabletach i smartfonach, które są coraz bardziej zaawansowane technologicznie, łatwe w użyciu i – co najważniejsze – dostępne cenowo. Oczekiwany jest dalszy trend spadkowy w cenach czytników elektronicznych i związana z nim ekspansja rynkowa.

3.4 Nowe podmioty przyłączają się do łańcucha dostaw dzięki swym daleko idącym powiązaniom z użytkownikami końcowymi w innych dziedzinach. Chodzi tu o wyszukiwarki internetowe typu Google, podmioty działające w internecie (w tym inne rodzaje internetowych witryn handlowych, takich jak Amazon, czyli wytwórca czytnika Kindle). Producenci urządzeń elektronicznych, jak np. Apple, zaczynają interesować się rynkiem treści dla swych urządzeń, wobec czego samodzielnie zaopatrują własne sklepy internetowe, a także innych operatorów telefonii komórkowej czy dostawców połączeń internetowych.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie powierzenia Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) niektórych zadań związanych z ochroną praw własności intelektualnej, Dz. U. C 376 z 22.12.2011, s. 62.

3.5 Książki elektroniczne oferują łatwy dostęp do wiedzy, kultury i rozrywki także osobom w specyficznym położeniu, dla których lektura książek jest utrudniona, takim jak ludzie starsi i niepełnosprawni fizycznie, oraz osobom, które nie mogą czytać w języku ojczystym.

3.6 Książki elektroniczne na nowo określają wpływ ekologiczny branży wydawniczej. Podczas gdy papier jest surowcem odnawialnym i podlega recyklingowi, wpływ urządzeń elektronicznych na środowisko, w tym na surowce i zużycie elektryczności, musi zostać poddany dalszym analizom.

3.7 Rola wydawcy pozostaje w epoce cyfrowej istotna: jeśli chcemy utrzymać odpowiednią jakość, wybór tekstu jest podstawowym zadaniem wydawcy bez względu na format, w jakim tekst zostanie przesłany. Kolejnymi istotnymi zadaniami są redagowanie i wprowadzenie do obrotu, gdzie nie można się obyć bez fachowości wydawcy.

3.8 Elektroniczne wydawanie książek pociąga za sobą nowe koszty, takie jak wydatki związane z naruszeniami praw autorskich w internecie, badania nad systemami cyfryzacji oraz koszty konwersji plików na specjalne formaty. Oszczędności odnoszą się co prawda do kosztów druku, fizycznego magazynowania i rozprowadzania, które tradycyjnie stanowią mniej niż jedną szóstą łącznych kosztów, ale koszty honorarium autorskiego, pracy edytorskiej, wprowadzenia od obrotu, rozprowadzenia, elektronicznego przechowywania i archiwizowania w świecie cyfrowym nie zmieniają się.

4. Wyzwania dla branży wydawnictw książkowych w epoce cyfrowej

4.1 W 2009 r. Rada⁽³⁾ i Komisja⁽⁴⁾ – w celu lepszego zrozumienia problemu naruszeń praw własności intelektualnej – powołały do życia europejskie obserwatorium zajmujące się zjawiskiem podrabiania i piractwa⁽⁵⁾.

4.2 Dla sektora kultury takiego jak branża wydawnicza prawa autorskie są podstawą prawnego uznania tworzonych przez nią wartości. Wobec tego zrównoważony system praw autorskich ma pierwszorzędne znaczenie dla trwałości inwestycji w tej branży a jednocześnie zachęca autorów do tworzenia nowych utworów.

4.3 EKES podkreśla, że skuteczne egzekwowanie praw autorskich jest konieczne zarówno w środowisku internetowym, jak i poza nim. Piractwo osłabia kulturę i kreatywność, hamuje pojawianie się nowych modeli biznesowych oraz blokuje

rozwój rynku, gdyż osłabia przekonanie wydawców i autorów, że uda im się odzyskać zainwestowany kapitał finansowy i intelektualny⁽⁶⁾.

4.4 Prawodawstwo w zakresie praw autorskich pochodzi z epoki poprzedzającej rewolucję cyfrową. Tymczasem ściąganie plików internetowych, dzielenie się plikami oraz zarządzanie prawami cyfrowymi nie zawsze są do niego dostosowane, jak przyznano w Europejskiej agendzie cyfrowej, która ma na celu dostosowanie jednolitego rynku UE do zasad epoki cyfrowej⁽⁷⁾. Konieczne są szczegółowe regulacje unijne, o których obecnie się dyskutuje, by zająć się kwestią różnic między państwami członkowskimi w przepisach i rozwiązaniach dotyczących ich egzekwowania.

4.5 Szybkie i spójne rozstrzyganie sporów dotyczących kar za podrabianie i piractwo, polegające na surowym egzekwowaniu przepisów, zwiększyłoby zaufanie konsumentów do przepisów. Prawodawstwo europejskie stanowi o środkach egzekwowania w art. 8 ust. 3 dyrektywy w sprawie praw autorskich (2001/29/EW), która umożliwia właścicielom praw wystąpienie do sądów o nałożenie zakazu sądowego na pośredników, których usługi są wykorzystywane przez strony trzecie do naruszenia praw autorskich. Z kolei art. 8 dyrektywy o egzekwowaniu praw (2004/48/EW) przyznaje posiadaczom praw prawo do uzyskania wszelkich informacji dotyczących tożsamości sprawcy naruszenia.

5. Wyzwania związane z cyfryzacją i globalizacją branży wydawniczej w Europie

5.1 Europejska branża wydawnicza stoi przed ogromnym wyzwaniem wypływającym z rozwoju i wszechobecności internetu oraz atrakcyjności nowych mediów, które stopniowo zmieniają postrzeganie tego rynku jako źródła informacji i reklamy.

5.2 Innym ważnym czynnikiem wpływającym na konkurencję jest, z jednej strony, import z krajów o niskich kosztach produkcji (Chiny), gdzie książki mogą być drukowane bez określonych ograniczeń czasowych, a z drugiej strony wysoka koncentracja firm produkujących papier i tusz, co prowadzi do intensywnej konkurencji światowej, zwłaszcza ze strony Chin i Indii, które są w stanie zaoferować najniższe ceny. EKES podkreśla potrzebę przestrzegania podobnych kryteriów społecznych i ekologicznych we wszystkich krajach będących producentami.

5.3 Czynniki te oraz zróżnicowane warunki gospodarcze prowadzą czasem do spadku cen i mają znaczny wpływ na zatrudnienie w branżach przemysłowych.

⁽³⁾ Rezolucja Rady z dnia 25.9.2008 r., Dz.U. C 253 z 4.10.2008.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji z dnia 11 września 2009 r. „Poprawa egzekwowania praw własności intelektualnej na rynku wewnętrznym”, COM(2009) 467 final.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie powierzenia Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego niektórych zadań związanych z ochroną praw własności intelektualnej, Dz. U. C 376 z 22.12.2011, s. 62.

⁽⁶⁾ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej: „Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights – 2009”. Zob.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics2007.pdf; Technopolis (2007 r.): „Effects of counterfeiting on EU SMEs”, http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf, <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>. Opinia EKES-u w sprawie powierzenia Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego niektórych zadań związanych z ochroną praw własności intelektualnej, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 62.

⁽⁷⁾ „Europa 2020” Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu z 3.3.2010.

5.4 Zgodnie z danymi opublikowanymi przez Eurostat na 2009 r. europejska branża wydawnicza obejmuje blisko 119 tys. firm (co oznacza spadek w porównaniu z liczbą 132 571 w 2007 r.), zatrudnia ponad 735 tys. osób (spadek w porównaniu z liczbą 853 672 w 2007 r.), a jej obrót wynosi 88 mld euro (spadek w porównaniu z kwotą 110 mld w 2007 r.).

5.5 Niemniej wprowadzenie druku cyfrowego umożliwiło innowacje w zakresie współpracy między wydawcą, drukarzem i użytkownikami, gdyż książki można drukować na zamówienie nawet w pojedynczym egzemplarzu.

5.6 Firmy poligraficzne podejmują kroki, by zintegrować usługi w łańcuchu wartości, takie jak magazynowanie, zarządzanie bazą danych, projektowanie dla stron internetowych i druku, książki elektroniczne oraz rozwinięcie własnych działów druku wstępnego.

5.7 EKES popiera wnioski zawarte w sprawozdaniu Komisji z 2007 r. w sprawie konkurencyjności europejskiego przemysłu poligraficznego. Niemniej wzywa Komisję Europejską do powołania europejskiego komitetu dialogu społecznego dla całego sektora. Obecnie formalny dialog społeczny między pracodawcami a związkami zawodowymi istnieje jedynie na poziomie przedsiębiorstw i na szczeblu krajowym.

5.8 EKES zgadza się z zaleceniami wystosowanymi przez Intergraf, zwłaszcza dotyczącymi przeprowadzenia niezależnego badania na temat rozwoju technologii (technik drukarskich oraz technologii internetowych i telefonii komórkowej), wpływu zjawisk demograficznych i zachowań konsumentów.

6. Wyzwania dla księgarzy

6.1 Trudności wyniknęły z tego, że duże centra detaliczne narzuciły ograniczenia terytorialne w odniesieniu do sprzedaży on-line. Zasadniczo chodzi o omijanie ugruntowanych systemów dystrybucji w chwili, gdy powstaje nowa hegemonia księgarń internetowych.

6.2 Tradycyjne księgarnie są ważne ze względu na wartości kulturalne, utrzymanie osobistego kontaktu z klientami (także w sieci) i możliwość oferowania usług, których nie da się świadczyć przez internet.

6.3 Obecnie księgarnie stanowią witryny dla książek, które następnie są kupowane przez klientów w internecie. Oznacza to, że zajmują się one bezpłatnie marketingiem i promocją na rzecz swoich konkurentów działających w sieci. Niektórzy tradycyjni księgarze powinni się jednak doszkolić, gdyż brak im wiedzy na temat mediów społecznościowych w internecie. Powinni też wykazać się nowatorstwem w swych kampaniach marketingowych i w wyborze produktów. W świecie cyfrowym nie zakorzeniły się jeszcze niezbędne standardy na przykład numer ISBN mają praktycznie wszystkie wydrukowane książki, a publikacje elektroniczne nie.

6.4 Należy szukać synergii i zachęcać do niej europejskie stowarzyszenia biblioteczne i księgarzy. Cyfryzacja prowadzi do napięć między księgarzami i wydawcami, związanych z jednej strony z piractwem w dziedzinie książek elektronicznych, a z drugiej strony z entuzjastycznymi działaniami bibliotek na rzecz wypożyczania książek elektronicznych. Prawne rozróżnienie

między wypożyczaniem (książek drukowanych) i wypożyczaniem on-line wymaga tego, by było jasne, stosowane i przestrzegane przez wszystkie strony. Zainteresowane podmioty powinny zastanowić się nad systemem, który łączyłby elementy ochrony przed piractwem z ułatwieniami w zakresie wypożyczania on-line w ramach dopuszczanej prawnie działalności bibliotek.

6.5 W sytuacji dominacji na rynku, zarówno w dziedzinie platform sprzedaży, jak i czytelników elektronicznych (Kindle i iPad), firmy Amazon i Apple wysunęły się na czołówkę, co umożliwia im dyktowanie cen i warunków wszystkim pozostałym podmiotom branży. Ta pozaeuropejska dominacja wpływa też negatywnie na niewielkie wydawnictwa, które nie mają dość siły przetargowej w negocjacjach warunków narzuconych przez Amazon czy Apple.

6.6 Przyjęcie otwartych, interoperacyjnych norm będzie sprzyjać zwiększeniu konkurencji, gdyż nie pozwoli na zamknięcie się rynków i uniemożliwi zajmowanie pozycji dominującej przez wielkie podmioty, które używają obecnie technologii zastrzeżonych ograniczających korzystanie z niektórych urządzeń jedynie do ich własnych katalogów (lub katalogów do urządzeń).

7. Podatki i ustalanie cen

7.1 Znakomita większość krajów w UE i na świecie stosuje obniżoną stawkę VAT w odniesieniu do sprzedaży książek. Jest to forma uznania korzyści, jakie czytelnictwo przynosi pod względem kulturalnym, oświatowym, naukowym i ogólnie dla społeczeństwa.

7.2 Niemniej w UE funkcjonuje obecnie system dyskryminacyjny, gdyż wersje internetowe tego samego dobra kultury podlegają standardowej stawce VAT, co prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania między porównywalnymi treściami.

8. Ochrona utworów osieroconych i dzieł o wyczerpanym nakładzie⁽⁸⁾

8.1 EKES ogólnie popiera proponowane w dyrektywie utworzenie ram prawnych, które zapewnią legalny i transgraniczny dostęp internetowy do utworów osieroconych⁽⁹⁾.

8.2 Tylko nieliczne państwa członkowskie wprowadziły przepisy dotyczące utworów osieroconych, a te krajowe rozwiązania, które istnieją, umożliwiają dostęp do nich tylko obywatelom przebywającym na terytorium własnego kraju.

8.3 Art. 5 ust. 2 lit. c dyrektywy w sprawie praw autorskich umożliwia bibliotekom publicznym, placówkom oświatowym, muzeom i archiwom powielanie utworów chronionych prawem autorskim bez uprzedniego uzyskania zezwolenia, o ile instytucje te nie czynią tego ze względu na pośrednią lub pośrednią korzyść oraz przestrzegają procedury berneńskiej „weryfikacji przeprowadzanej w trzech etapach”. Tymczasem inne działania służące udostępnieniu społeczeństwu utworów drogą internetową wymagają uprzedniego wyjaśnienia kwestii praw.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie niektórych dozwolonych możliwości wykorzystywania utworów osieroconych, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 66.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie powierzenia Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego niektórych zadań związanych z ochroną praw własności intelektualnej, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 62.

8.4 Jeśli chodzi o utwory wyczerpane, wydawcy książek rozpoczęli rozmowy, które doprowadziły do podpisania Protokołu Ustaleń w sprawie kluczowych zasad dotyczących cyfryzacji i udostępniania utworów wyczerpanych, stosowanych przez wszystkie zainteresowane podmioty. Obecnie nie istnieje żadna struktura prawna umożliwiająca międzynarodowe uznanie tych dobrowolnych porozumień między różnymi podmiotami zajmującymi się utworami o wyczerpanym nakładzie.

8.5 Uwieńczone powodzeniem zakończenie tych rozmów przyspieszy rozwój bibliotek internetowych, takich jak Europeana i innych instytucji publicznych wywiązujących się z zadań w interesie publicznym.

8.6 System ARROW (*Accessible Registries of Rights Information and Orphan Works towards Europeana*) opracowany przez konsorcjum zainteresowanych stron z branży wydawnictw książkowych z pomocą Komisji Europejskiej proponuje konkretne rozwiązania dzięki efektywnemu kosztowo narzędziu umożliwiającemu użytkownikowi szybkie i efektywne znalezienie informacji na temat statusu prawnego danego utworu i właścicieli praw.

8.7 Partnerstwa prywatno-publiczne między bibliotekami i wydawcami mogą ułatwić – dzięki bibliotekom elektronicznym – dostęp do książek znajdujących się w sprzedaży. Zawarto już kilka takich partnerstw.

8.8 Wszystkie zainteresowane podmioty powinny omówić także kwestię zgodnego z prawem magazynowania książek elektronicznych, by zrównoważyć interes bibliotekarzy, związany z gromadzeniem, ochroną i udostępnieniem książek elektronicznych z gwarancjami chroniącymi przed nadmiernym rozpowszechnianiem tych publikacji w sieci.

9. Język i mobilność

9.1 Język jest istotnym elementem publikacji, wobec czego z branżą wydawniczą wiąże się nieodłączne kwestie mobilności, zwłaszcza w odniesieniu do wydawców działających w ramach MŚP.

9.2 Z wyjątkiem wydawców angielskojęzycznych, dla wydawców książek i ich pracowników przeniesienie się z jednego państwa członkowskiego do innego stanowi znaczne wyzwanie, gdyż większość MŚP z branży wydawniczej to firmy średniej wielkości wydające w jednym tylko języku⁽¹⁰⁾.

9.3 Niektóre powstające właśnie platformy poświęcone książkom elektronicznym same w sobie stanowią przeszkodę w mobilności językowej. Największy producent czytników elektronicznych – amerykańska firma Amazon – odmawia dostępu do wszystkich języków mniejszościowych (w tym 18 spośród 23 języków urzędowych UE) ze swego czytnika Kindle. W ten sposób literatura w 18 językach używanych w UE nie jest dostępna na największej na świecie platformie książek elektronicznych.

10. Troska o zaufanie i wiedzę konsumentów

10.1 Relacja konsumentów z książką zmienia się, gdyż elektroniczne przechowywanie książek pozostaje bez śladu fizycznego, a zakup książki jest natychmiastowy.

10.2 EKES uważa, że wszelkie inicjatywy dotyczące polityki w zakresie praw własności intelektualnej powinny uznać konsumentów za ważne podmioty debaty na ten temat.

10.3 Dalsze współistnienie książek w wersji cyfrowej i w wersji fizycznej musi rozwijać się stopniowo i być uzupełnieniem wobec zrównoważonego charakteru wydawnictw poligraficznych. Znaczna część obywateli Europy nadal ma obawy wobec transakcji elektronicznych lub dostępu do treści cyfrowych i korzystania z nich. Środki prowadzące do ustanowienia klimatu zaufania i do zmniejszenia przepaści cyfrowej mogą przyczynić się do większego włączenia społecznego.

10.4 EKES popiera Europejską Organizację Konsumentów (BEUC), która neutralność sieci uznaje za podstawową zasadę regulującą jej funkcjonowanie. Komisja Europejska powinna rozwinąć obecnie prowadzone prace w ramach Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) i przyjąć wiążące narzędzie, które zapewni spójną i skuteczną ochronę neutralności sieci w całej Europie.

11. Dostęp MŚP do rynku

11.1 Dominacja sieci księgarń w całej UE doprowadziła do ograniczeń dostępu małych wydawnictw do rynku. Wydawcy, którzy nie mają odpowiednich środków finansowych jako siły przetargowej w negocjacjach dotyczących ich obecności w tych sieciach księgarń, mają w znacznym stopniu zablokowany dostęp do konsumentów ze względu na niedostateczną prezentację ich wydawnictw na półkach księgarń.

11.2 Ponieważ w przeszłości w branży wydawniczej małe wydawnictwa były często tyglami innowacji i kreatywności, ich ograniczony dostęp do rynku może mieć poważny wpływ na żywotność sektora twórczego.

11.3 Finansowe przetrwanie wydawców utworów niszowych zależy często od różnych funduszy i subsydiów.

11.4 Firmy, zwłaszcza MŚP, muszą inwestować w badania, rozwój i innowacje⁽¹¹⁾ w ramach odpowiednio określonych warunków prawnych, administracyjnych, podatkowych i finansowych.

11.5 Dziś jedynie 8 % europejskich MŚP działa w innym państwie członkowskim. 92 % firm to mikroprzedsiębiorstwa⁽¹²⁾, które funkcjonują na bardzo różnorodnych rynkach, wobec czego w programie „Small Business Act” trzeba się bardziej skupić na kwestiach ich specyficznych potrzeb.

11.6 Szczególny charakter wydawców książek wynika z tego, że niezależność finansowa jest wynikiem dość niewielkiej liczby wydawanych przez nie bestsellerów, będących podstawą finansowania innych publikacji literackich, których szansa na sukces handlowy jest mniejsza, choć wnoszą one istotną wartość kulturalną i społeczną.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Jak wspierać MŚP w dostosowaniu do zmian na światowym rynku”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, ss. 24–30.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie inwestycji w wiedzę i innowacje, Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 17.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie przeglądu programu „Small Business Act” dla Europy, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 51.

11.7 Wydawcy działający w ramach MŚP potrzebują pomocy finansowej i organizacyjnej, gdyż model odzwierciedlający koszty wydawnictw niszowych rzadko jest interesujący z perspektywy wyników finansowych. Ponadto większość tych wydawców nie ma środków na przedstawienie wiarygodnych wniosków umożliwiających dostęp do funduszy unijnych na badania i rozwój.

11.8 EKES podkreśla znaczenie lepiej zintegrowanego jednolitego rynku usług w strategii „Europa 2020”⁽¹³⁾. Firmom, w tym MŚP zajmującym się wydawnictwem i poligrafią, należy pomóc, by mogły się rozwijać i tworzyć miejsca pracy.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Na drodze do lepiej funkcjonującego jednolitego rynku usług”, Dz.U. C 318 z 29.10.11, ss. 109–112.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Spółdzielnie a restrukturyzacja” (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 191/05)

Sprawozdawca: **Marie ZVOLSKÁ**

Współsprawozdawca: **Jan OLSSON**

Dnia 14 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Spółdzielnie a restrukturyzacja”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 kwietnia 2012 r. Sprawozdawcą była Marie ZVOLSKÁ, a współsprawozdawcą Jan OLSSON.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 148 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dzięki swej strukturze i stosowanemu modelowi biznesowemu spółdzielnie przyczyniają się do realizacji strategii „Europa 2020”. Przedsiębiorstwa spółdzielcze zarządzają zmianą w sposób wydajny ekonomicznie i społecznie odpowiedzialny. Sprzyjają spójności społecznej i terytorialnej. Wdrażają nowe i innowacyjne modele biznesowe w celu zwiększania konkurencyjności. To wszystko powinno zostać szczególnie podkreślone w roku 2012 – Międzynarodowym Roku Spółdzielczości.

1.2 Poza kilkoma godnymi uwagi wyjątkami, jakimi są niektóre sektory, spółdzielnie stanowią ograniczoną część europejskiej gospodarki. Jednak dane przedstawione w niniejszej opinii świadczą o tym, że w czasach kryzysu spółdzielnie są bardziej odporne i stabilne niż inne rodzaje przedsiębiorstw, gdyż występują z nowymi pomysłami z zakresu przedsiębiorczości. Można to wyjaśnić specyficznymi cechami przedsiębiorstw spółdzielczych: ich długofalowym podejściem, silnym zakorzenieniem w społeczności lokalnej czy regionalnej, promowaniem interesów spółdzielców oraz nastawieniem na współpracę wśród członków spółdzielni. Ważne jest, by rozpowszechniać wyraźnie doskonały model spółdzielczy oraz rozwijać spółdzielczość w ramach polityki krajowej i unijnej.

1.3 Różnorodność przedsiębiorstw została dostrzeżona w traktacie, a specyficzne cechy modelu spółdzielczego zostały niedawno uznane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 8 września 2011 r. – sprawy połączone od C-78/08 do C-80/08), który uznał specjalne środki dotyczące spółdzielni za zgodne z prawem.

Zalecenia dotyczące polityki UE

1.4 Spółdzielnie powinny zatem być uwzględniane we wszystkich politykach UE przyczyniających się do inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz w odpowiednich inicjatywach przewodnich strategii „Europa 2020”. Spółdzielnie i inne przedsiębiorstwa powinny działać w oparciu o takie same warunki – przy zachowaniu celów i metod działania spółdzielni.

1.5 Aby podkreślić szczególne doświadczenia spółdzielni związane z restrukturyzacją, przedsiębiorstwa spółdzielcze powinny być uwzględniane w celach i działaniach polityki przemysłowej UE, w tym w odpowiedniej inicjatywie przewodniej.

1.6 Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) / Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) winny zadbać o to, by mechanizmy finansowe na szczeblu UE – w tym plan działań w zakresie finansowania małych i średnich przedsiębiorstw, nakreślony w Akcie o jednolitym rynku – były dostępne dla przedsiębiorstw spółdzielczych. Instytucje te wraz z sektorem bankowości spółdzielczej powinny poczynić szczególne wysiłki, aby to urzeczywistnić, także poprzez wskazanie specjalnych instrumentów. Należy ułatwić EBI odgrywanie roli pośrednika dla mniejszych banków spółdzielczych poprzez instrumenty finansowe, w szczególności dzięki uproszczeniu wymagań administracyjnych.

1.7 Nowe przepisy dotyczące zamówień publicznych i pomocy państwa (pakiet Almunii) powinny wejść w życie najszybciej jak to możliwe. Należy uprościć te przepisy i ich wdrażanie w państwach członkowskich. Przepisy te powinny uwzględniać szczególne środki sprzyjające wspieraniu spółdzielni socjalnych zatrudniających osoby niepełnosprawne i osoby z innych grup znajdujących się w niekorzystnym położeniu. Powinny także uwzględniać doświadczenia spółdzielni zarządzających skonfiskowanym mieniem pochodzącym z działalności przestępczej (np. we Włoszech majątkiem mafii).

1.8 Należy wprowadzić rozwiązania ułatwiające przekazywanie przedsiębiorstw w ręce pracowników – zgodnie z propozycją EKES-u dotyczącą ram ułatwiających partycypację finansową pracowników. Należy wspierać spółdzielnie pracy czy wykupy pracownicze, wykorzystując specjalną linię w budżecie UE, która obejmowałaby także instrumenty finansowe.

1.9 Programy i fundusze ustanowione na nadchodzący okres budżetowy UE 2014–2020, a zwłaszcza fundusze strukturalne, muszą stać się ważnymi instrumentami wspierania spółdzielni. W trakcie opracowywania programów operacyjnych szczególną

uwagę należy zwrócić na priorytety i środki związane z działaniem na rzecz zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw oraz z odpowiedzialną restrukturyzacją, a także uwzględnić elementy takie jak: przekazanie własności przedsiębiorstwa na rzecz pracowników, spółdzielnie socjalne, rozwój lokalny i innowacje społeczne – z wykorzystaniem dotacji globalnych i innych instrumentów finansowych.

1.10 EKES apeluje o przyjęcie w 2012 r. uproszczonego rozporządzenia w sprawie spółdzielni europejskiej. Uzupełnieniem tego powinna być aktualizacja informacji dotyczących przebiegu wdrażania zasad spółdzielczych w prawie krajowym.

1.11 EKES wzywa Eurofound (Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy), a w szczególności jej Europejskie Centrum Monitorowania Zmian, do współpracy z sektorem spółdzielczym w celu szczegółowego przeanalizowania roli, jaką odgrywają spółdzielnie w restrukturyzacji.

1.12 Przyszły program UE na rzecz badań naukowych „Horyzont 2020” także powinien zawierać konkretne odniesienia do analizy czynników, które sprzyjają odporności w czasach kryzysu.

1.13 Ze względu na swoje cele i model zarządzania spółdzielnie są z natury rzeczy zainteresowane realizacją inicjatywy w dziedzinie przedsiębiorczości społecznej, ogłoszonej ostatnio przez Komisję Europejską. Proponowane działania kluczowe powinny zatem dotyczyć również sektora spółdzielczego. Jedną z pilnych spraw jest uwzględnienie – także w niedawno przedstawionym wniosku dotyczącym europejskiego funduszu na rzecz przedsiębiorczości społecznej – doświadczeń spółdzielni związanych z dostosowanymi do potrzeb instrumentami finansowymi.

Zalecenia dotyczące polityki państw członkowskich

1.14 Zgodnie z zaleceniem Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) nr 193/2002 dotyczącym promowania spółdzielni państwa członkowskie powinny stworzyć otoczenie, które sprzyja uznawaniu znaczenia i rozwojowi spółdzielni we wszystkich dziedzinach i sektorach, oraz przyjąć kompleksową politykę w celu wspierania spółdzielczego modelu biznesowego. W szczególności powinny promować kształcenie i szkolenia dotyczące spółdzielni zarówno w przypadku uczniów i studentów, jak i pracowników, poprawić statystyki w celu określenia i lepszego uwidocznienia sektora spółdzielczego, unowocześnić prawodawstwo dotyczące spółdzielni, stworzyć odpowiednie narzędzia finansowe oraz doceniać rolę spółdzielni w ramach krajowego dialogu społecznego. Powinny także przeanalizować możliwość wprowadzenia w swym prawodawstwie systemu niepodzielnych rezerw czy „blokady aktywów” dla spółdzielni, który już istnieje w znacznej części państw członkowskich UE i okazał się ważnym narzędziem rozwoju.

1.15 EKES zaleca, by krajowe rady społeczno-gospodarcze wydały opinie w ramach Międzynarodowego Roku Spółdzielczości.

Zalecenia dla spółdzielni

1.16 Spółdzielnie powinny ze swej strony starać się być bardziej zauważalne oraz wzmacniać wzajemne uczenie się

zarówno wewnątrz ruchu spółdzielczego, jak i poza nim. Wewnątrz tego ruchu powinny skupiać się na współpracy między spółdzielniami. Powinny opracować stosowne wytyczne i aktywnie rozpowszechniać sprawdzone rozwiązania, szczególnie te dotyczące zarządzania zmianami. Na zewnątrz ruchu spółdzielczego powinny zawiązywać partnerstwa z innymi prywatnymi firmami, władzami publicznymi i pozostałymi podmiotami.

1.17 Sprawozdania dotyczące społecznej odpowiedzialności spółdzielni (społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw realizowanej na sposób spółdzielczy) powinny być istotnym narzędziem zwiększania zauważalności i promocji. Sektor spółdzielczy powinien także określić zasady dobrego zarządzania i rygorystycznego audytu wewnętrznego, aby uniknąć nadużywania formy działalności, jaką jest spółdzielnia.

2. Wprowadzenie

2.1 Niniejsza opinia została sporządzona w celu podkreślenia, jak przedsiębiorstwa spółdzielcze – ze względu na swój specyficzny model biznesowy – antycypują zmiany i zarządzają nimi w przemyśle i usługach podczas obecnego kryzysu, którego wpływ na zatrudnienie jest szczególnie dotkliwy, na co zwracają uwagę ostatnie raporty MOP. Celem opinii jest podniesienie świadomości roli spółdzielni jako formy przedsiębiorstwa, która wnosi nowe perspektywy związane z innowacjami społecznymi oraz przyczynia się do zrównoważonego tworzenia bogactwa i jego zrównoważonej dystrybucji.

2.2 Podstawą spółdzielczego modelu biznesowego są ludzie. Definicja przedsiębiorstwa spółdzielczego przedstawiona przez Międzynarodowy Związek Spółdzielczy (ICA) i uznana przez różne instytucje międzynarodowe (ONZ, MOP, UE) określa spółdzielnię jako „autonomiczne zrzeszenie osób, które dobrowolnie łączą się w celu zaspokajania swoich wspólnych potrzeb i aspiracji gospodarczych, społecznych i kulturalnych poprzez wspólnie posiadane i demokratycznie kontrolowane przedsiębiorstwo”.

2.2.1 Niniejsza opinia powinna także być wkładem w obecne prace CCMI poświęcone restrukturyzacji⁽¹⁾.

2.3 Tożsamość spółdzielczą wzmacniają wartości demokracji, równości, sprawiedliwości, solidarności, przejrzystości i odpowiedzialności społecznej. Międzynarodowy Związek Spółdzielczy (ICA) określił siedem zasad, którymi powinny kierować się spółdzielnie: „dobrowolne i otwarte członkostwo, demokratyczna kontrola członkowska, ekonomiczne uczestnictwo członków, autonomia i niezależność, kształcenie, szkolenie i informacja, współpraca pomiędzy spółdzielniami oraz troska o społeczność lokalną”.

2.4 Spółdzielczy model biznesowy jest w pełni zgodny z wartościami zapisanymi w traktacie UE oraz z celami strategii „Europa 2020”. Spółdzielnie, które dążą do realizacji celów zarówno gospodarczych, jak i społecznych, są niezbędnym elementem społecznej gospodarki rynkowej.

⁽¹⁾ COM(2012) 7, Restrukturyzacja i przewidywanie zmian: wnioski wynikające z ostatnich doświadczeń.

2.5 Spółdzielnie stawiają sobie długoterminowy cel osiągnięcia równowagi gospodarczej i społecznej dzięki wzmocnieniu pozycji jednostek, antycypowaniu zmian i optymalizacji wykorzystywania zasobów. Ich dochody nie są przeznaczane na maksymalizację wynagradzania kapitału, ale na rozłożenie korzyści z myślą o zrównoważonych inwestycjach.

2.6 Przedsiębiorstwa spółdzielcze, których podstawą są ludzie i które są kontrolowane przez spółdzielców, są głęboko zakorzenione w społeczności lokalnej. Nie pozbawia ich to zdolności do działania na rynkach krajowych i międzynarodowych.

2.7 Elastyczność i kreatywność modelu spółdzielczego umożliwiła spółdzielniom funkcjonowanie we wszystkich sektorach gospodarki, zarówno tradycyjnych, jak i nowych.

2.8 W Europie działa 160 tys. przedsiębiorstw spółdzielczych należących do 123 milionów członków i zatrudniających 5,4 miliona osób.

2.9 Ten typ przedsiębiorczości nie jest zbyt dobrze znany ani ogółowi obywateli, ani w administracji publicznej i sektorze spółek prywatnych. W niektórych państwach, zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej, słowo „spółdzielnia” jest nawet nacechowane negatywnie. Spółdzielni nie traktuje się w kategoriach pełnoprawnych firm, takich samych jak zwykłe spółki. W niektórych państwach utrudnienia dla rozwoju spółdzielni nasiliły się w ostatnich latach (np. w Polsce, gdzie przy okazji wprowadzania nowych przepisów prawnych dotyczących spółdzielni usiłowano ograniczyć autonomię i niezależność spółdzielni, oraz we Włoszech, gdzie znacznie zmniejszono korzyści podatkowe mające wynagradzać społeczną rolę spółdzielni).

2.10 Spółdzielnie mają trudności z dostępem do kapitału wysokiego ryzyka i kredytów na normalnym rynku kapitałowym.

2.11 Nie zawsze mają one równe szanse, gdyż specyfiki spółdzielni nie bierze się pod uwagę w prawodawstwie i programach krajowych i europejskich wspierających działalność gospodarczą.

3. Wyzwania związane z restrukturyzacją przedsiębiorstw w Europie

3.1 Jesteśmy świadkami szeroko zakrojonej restrukturyzacji, która jest skutkiem kryzysu europejskiej gospodarki. Społecznie odpowiedzialne strategie restrukturyzacyjne są niezbędne dla uniknięcia dalszych bankructw i zamykania firm, ochrony istniejących miejsc pracy i tworzenia nowych, a także dla zapewnienia dobrobytu społecznego poprzez zwiększanie konkurencyjności i podejmowanie działań na rzecz rozwoju lokalnego.

3.2 Komisja Europejska uważa, że restrukturyzacja wiąże się z bardziej ogólną koncepcją innowacyjnej przedsiębiorczości, która powinna „wpisywać się w długofalową wizję ewolucji i orientacji gospodarki europejskiej, tak by wprowadzane zmiany rzeczywiście przyczyniały się do podnoszenia konkurencyjności”. Koncepcja ta winna się także odnosić do wzorców organizacyjno-społecznych, aby zapewnić zrównoważony rozwój terytorialny. W tym celu zdaniem Komisji innowacje należy „generować nie tylko przy pomocy badań i technologii, ale także przy pomocy nowych rozwiązań marketingowych i zarządczych”.

3.3 Komisja zauważyła, że „przedsiębiorstwa, które przeprowadzają restrukturyzację w sposób społecznie odpowiedzialny, są często przedsiębiorstwami o stosunkowo wyższej konkurencyjności i odporności na niekorzystne zmiany”⁽²⁾.

3.3.1 Komisja wyraziła również przekonanie, iż odpowiedzialna restrukturyzacja powinna wiązać się z zaangażowaniem i uczestnictwem pracowników⁽³⁾. We wspólnym dokumencie podkreślającym znaczenie tworzenia i ochrony miejsc pracy partnerzy społeczni na poziomie unijnym określili zasady „społecznie inteligentnej” restrukturyzacji.

3.4 Komisja pragnie złagodzić warunki przekazywania przedsiębiorstw w ręce pracowników:

— „Pracownikom szczególnie zależy na utrzymaniu stabilności przedsiębiorstw dających im zatrudnienie i często znakomicie rozumieją oni funkcjonowanie zatrudniającego ich przedsiębiorstwa. Niejednokrotnie brakuje im jednak wystarczających środków finansowych i wsparcia pozwalającego na przejęcie firmy i zarządzanie nią. Uważne i stopniowe przygotowanie przeniesienia własności na rzecz pracowników zrzeszonych w spółdzielniach pracy może zmniejszyć liczbę bankructw”⁽⁴⁾. „Jeżeli nie można znaleźć spadkobiercy w rodzinie, przeniesienie własności na pracowników zapewnia wysoki wskaźnik zachowania ciągłości działalności przedsiębiorstwa. Jednak tylko nieliczne państwa członkowskie zachęcają do takiego przenoszenia własności, oferując szczególne ulgi w podatku dochodowym”⁽⁵⁾.

3.5 Komisja zachęca państwa członkowskie do opracowania ram przenoszenia własności przedsiębiorstw na pracowników w oparciu o sprawdzone rozwiązania, aby unikać zamykania przedsiębiorstw. Przykładem może być jedna płatność (*pago unico*) w Hiszpanii czy Legge Marcora we Włoszech, które umożliwiają finansowanie nowych przedsiębiorstw spółdzielczych z zasiłków dla bezrobotnych.

4. Charakterystyczne cechy gospodarki spółdzielczej: odporność i rozwój nawet w czasach kryzysu

4.1 W porównaniu z tradycyjnymi firmami przedsiębiorstwa spółdzielcze charakteryzują się większą odpornością na niekorzystne zmiany powodowane kryzysem. Szczególnie odnosi się to do banków spółdzielczych, spółdzielni pracy działających w przemyśle i sektorze usługowym, spółdzielni socjalnych oraz spółdzielni tworzonej przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Spółdzielczy model biznesowy pojawia się także w nowych sektorach (w sektorze energetycznym, wolnych zawodach itd.). Restrukturyzacja dała spółdzielniom nowe możliwości wywierania pozytywnego wpływu na prawdziwy pluralizm gospodarczy – zwłaszcza w odniesieniu do przedsiębiorstw zainteresowanych bardziej zrównoważonymi modelami produkcji i konsumpcji.

(2) COM(2005) 120, Restrukturyzacja i zatrudnienie. Antycypacja i towarzyszenie restrukturyzacji na rzecz poprawy zatrudnienia – rola Unii Europejskiej.

(3) COM(2001) 366, Promowanie europejskich ram społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

(4) COM(2004) 18, Promowanie spółdzielczości w Europie.

(5) COM(2006) 117, Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: przenoszenie własności przedsiębiorstw – ciągłość poprzez nowy początek.

4.2 Według raportu MOP „Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis” sytuacja finansowa spółdzielni finansowych pozostaje dobra; spółdzielnie konsumencie odnotowują wzrost obrotów; rozwijają się spółdzielnie pracy, co spowodowane jest tym, że wiele osób wybiera spółdzielczą formę przedsiębiorczości w reakcji na nowe uwarunkowania gospodarcze.

4.3 Jest to szczególnie widoczne w sektorze bankowym. W UE nie zbankrutował jeszcze żaden bank spółdzielczy. Dane Europejskiego Stowarzyszenia Banków Spółdzielczych pokazują, że banki te mają ok. 20-procentowy udział w rynku depozytów. Finansują ok. 29 % MŚP w Europie. Ich udział w rynku w ostatnich latach stale rośnie. W Zjednoczonym Królestwie banki spółdzielcze czterokrotnie zwiększyły swój udział w rynku z 1,2 % w 2009 r. do 5 % w 2010 r. We Włoszech w ostatnich pięciu latach w systemie BCC (Banche di credito cooperativo) depozyty wzrosły o 49 %, pożyczki o 60 %, a zatrudnienie o 17 % (podczas gdy w pozostałej części włoskiego sektora bankowego zatrudnienie zmalało o 5 %). W Cyprze, zgodnie z danymi urzędu ds. nadzoru nad spółdzielniami i wspierania ich rozwoju, w 2011 r. spółdzielcze instytucje kredytowe zwiększyły swój udział w rynku (z 35 do 38 % w przypadku depozytów, i z 27 do 29 % w przypadku pożyczek), co potwierdza, że Cypryjczycy uważają tego rodzaju instytucje za bezpieczną przystań w czasach kryzysu.

4.4 Międzynarodowy Fundusz Walutowy (w nocie przedstawiającej stanowisko pracowników MFW „Redesigning the Contours of the Future Financial System” z 16 sierpnia 2010 r., SPN/10/10) podkreślił niezbędną rolę banków spółdzielczych. Jego zdaniem mniejsze banki spółdzielcze czy instytucje oparte na zasadzie wzajemności także mogą dobrze się rozwijać. Mniejszy wpływ mają na nie oczekiwania akcjonariuszy, przez co większości z nich udało się uniknąć wielu błędów popełnianych przez większe instytucje sektora prywatnego. Banki spółdzielcze nie zawsze kojarzą się ze skutecznością, dynamiką i innowacją, jednak w wielu krajach stanowią niezawodne i bezpieczne źródło kredytu dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych.

4.5 CECOP – Europejska Konfederacja Spółdzielni Pracy, Spółdzielni Socjalnych i Przedsiębiorstw Partycypatywnych – od 2009 r. obserwuje wpływ kryzysu na przedsiębiorstwa należące do jej sieci. Spółdzielnie w krajach, gdzie przedsiębiorczość spółdzielcza jest lepiej rozpowszechniona i rozwinięta (Francja, Włochy, Hiszpania), zdają się być bardziej odporne na kryzys niż zwykle firmy działające w analogicznych sektorach na tym samym terenie.

4.6 Różne rodzaje spółdzielni socjalnych odgrywają ważną rolę w procesie restrukturyzacji i są ważnymi źródłami innowacji społecznych. Spółdzielnie działające na rzecz integracji pracowniczej dają zatrudnienie osobom, które zostały zwolnione bądź nie są w stanie wrócić na normalny rynek pracy. W niektórych państwach spółdzielnie socjalne są istotnymi pracodawcami zatrudniającymi osoby niepełnosprawne (np. w Bułgarii, Republice Czeskiej, Polsce, we Włoszech). Spółdzielnie świadczące usługi społeczne aktywnie uczestniczą w restrukturyzacji sektora publicznego. Nowym zjawiskiem są włoskie spółdzielnie, które zarządzają skonfiskowanym mieniem pochodzącym z działalności przestępczej.

4.7 W sektorze bardzo dotkniętym kryzysem spółdzielnie mieszkaniowe okazują się bardziej odporne niż podmioty sektora prywatnego, jeśli spojrzeć na ilość budowanych nowych mieszkań. Są też bardziej zaangażowane w ograniczanie emisji gazów cieplarnianych dzięki zwiększeniu efektywności energetycznej. Rola ta nabiera szczególnego znaczenia w niektórych państwach UE, np. w Republice Czeskiej i Polsce, gdzie wdraża się duże, spółdzielcze projekty renowacyjne, często finansowe ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

4.8 Pobieżny przegląd sytuacji w niektórych państwach członkowskich pokazuje relatywnie lepsze wyniki przedsiębiorstw spółdzielczych, jeśli chodzi o wzrost, zatrudnienie, odsetek przedsiębiorstw utrzymujących się na rynku oraz liczbę nowo powstających przedsiębiorstw (zob. w szczególności: Zevi A., Zanotti A., Soulage F. i Zelaia A. (2011), „Beyond the Crisis: Cooperatives, Work, Finance”, Cecop Publications, Bruksela, 2011 r.).

4.8.1 W roku 2009 obroty spółdzielni w Zjednoczonym Królestwie wzrosły o 10 %, podczas gdy cała gospodarka brytyjska skurczyła się o 4,9 %. W roku 2010 sektor spółdzielczy rozwijał się nadal w tempie 4,4 %, a cała gospodarka brytyjska odnotowała wzrost na poziomie 1,9 %. Liczba spółdzielni w Zjednoczonym Królestwie stale rośnie (9-procentowy wzrost w roku 2010). Spółdzielnie powstają i rozwijają się we wszystkich sektorach gospodarki.

4.8.2 Sektor spółdzielczy staje się coraz silniejszy w Niemczech, szczególnie w branży energetycznej, MŚP i opieki zdrowotnej. W ostatnich trzech latach powstało niezwykle dużo nowych spółdzielni: 370 w 2011 r., 289 w 2010 r., 241 w 2009 r. (publikacja DZ-Bank „Genossenschaften in Deutschland”). Zgodnie ze sprawozdaniem „DGRV Geschäftsbericht 2010” opartym na danych z Creditreform-Datenbank, w 2010 r. tylko 0,1 % przypadków niewypłacalności dotyczyło przedsiębiorstw spółdzielczych, co stanowi najniższy odsetek wśród wszystkich form przedsiębiorstw. Stwierdzono również, że przyłączenie się do spółdzielni znacznie zmniejsza ryzyko upadłości poszczególnych przedsiębiorstw należących do niej.

4.8.3 We Francji poziom przetrwania spółdzielni pracy po trzech latach funkcjonowania wynosi 74 % w porównaniu ze średnią krajową wynoszącą 66 %. W tym kraju w latach 2000–2009, 329 spółek przekształciło się w spółdzielnie pracy. Ponad 250 z nich przetrwało. Dane z roku 2010 potwierdzają tendencję wzrostową obserwowaną szczególnie w ciągu ostatnich trzech lat. Dokonano ponad 50 nowych przekształceń w spółdzielnie (roczny raport CG SCOP za 2010 r.).

4.8.4 We Włoszech zatrudnienie w spółdzielniach wzrosło w roku 2010 o 3 % – w porównaniu z jednoprocentowym spadkiem całkowitej liczby zatrudnionych w sektorze prywatnym. Kryzys w sektorze opieki społecznej doprowadził do szybkiego wzrostu liczby spółdzielni socjalnych. Większość powstających nowych spółdzielni to firmy całkowicie nowe, ale jedną czwartą stanowią firmy odpryskowe (*spin-off*) promowane przez inne spółdzielnie. Spółdzielnie dłużej utrzymują się na rynku. Jedna trzecia firm tego typu, utworzonych w latach 1970–1989, nadal prowadzi działalność, podczas gdy w przypadku innych przedsiębiorstw jest to jedna czwarta. Spółdzielnie rzadziej upadają. W latach 2006–2009 zamknięto 4 % przedsiębiorstw spółdzielczych i ponad 6 % innych spółek. Bankructwo to najbardziej dramatyczna przyczyna upadku

firmy – w roku 2009 zbankrutowało 2% spółdzielni i 6% innych przedsiębiorstw. Zatrudnienie w spółdzielniach, oceniane według typu umów o pracę, jest mniej niepewne. 6 % nowo zatrudnianych pracowników otrzymuje umowę na czas określony, podczas gdy w innych przedsiębiorstwach jest to 11 %. Spółdzielnie zapewniają szkolenia dla 40 % personelu, a średnia krajowa w tym zakresie wynosi 26 %.

4.8.5 W Hiszpanii, która szczególnie mocno ucierpiała na skutek kryzysu, redukcja zatrudnienia w latach 2008 i 2009 wyniosła 4,5 % w sektorze spółdzielczym i 8 % w zwykłych przedsiębiorstwach. Co więcej, w roku 2010 spółdzielnie pracy zwiększyły liczbę miejsc pracy o 0,2 %, zaś w zwykłych przedsiębiorstwach zatrudnienie w ujęciu całłościowym spadło o 3,2 %.

4.8.6 W niektórych państwach sytuacja jest podobna do opisanej powyżej. Na przykład w Szwecji liczba nowo powstających spółdzielni proporcjonalnie przewyższa liczbę innych nowych firm. Spółdzielnie, w porównaniu ze zwykłymi przedsiębiorstwami, rzadziej upadają. Ponadto w Cyprze obserwuje się wzrost wśród spółdzielni. Rząd podkreśla, że ich wkład w poprawę gospodarczej i socjalnej sytuacji społeczeństwa ma decydujące znaczenie.

5. Jak spółdzielnie zarządzają zmianą

5.1 Szczególny spółdzielczy model zarządzania, oparty na wspólnej własności, demokratycznym uczestnictwie i kontroli sprawowanej przez członków, a także zdolność funkcjonowania wyłącznie na bazie własnych zasobów finansowych i sieci wsparcia wyjaśniają, dlaczego spółdzielnie potrafią bardziej elastycznie i innowacyjnie zarządzać restrukturyzacją na przestrzeni czasu oraz lepiej realizować nowe przedsięwzięcia.

5.2 Podstawową cechą charakterystyczną spółdzielni jest przyjęcie perspektywy długoterminowej. Kryzys wzmocnił ich długofalowe podejście do osiągania gospodarczej i społecznej stabilności dla spółdzielców. Przedsiębiorstwo spółdzielcze woli poświęcić zwrot z kapitału na rzecz utrzymania zatrudnienia i prowadzenia inwestycji.

5.3 Inną cechą zarządzania spółdzielczego jest to, że spółdzielnie są zakorzenione na terytorium, w którym funkcjonują. Inaczej niż sektor prywatny nie przenoszą działalności za granice kraju, co nie jest nie do pogodzenia z globalizacją.

5.4 Ze względu na głębokie związki spółdzielni z lokalną społecznością rola tych przedsiębiorstw rośnie coraz bardziej, w miarę jak wspierają one lokalny zrównoważony rozwój, tworzą nowe miejsca pracy i tym samym działają w interesie ogółu. Gdy restrukturyzacja następuje na poziomie lokalnym, doświadczenia spółdzielni są ważne, gdyż pozwalają znaleźć właściwe rozwiązania. Na obszarach wiejskich spółdzielnie podtrzymują działalność gospodarczą i społeczną, ograniczając w ten sposób migrację.

5.5 Zakorzenienie w społeczności lokalnej czy regionalnej i koncentracja na interesach członków (czyli gospodarstw domowych lub małych firm) pomagają wyjaśnić, dlaczego banki spółdzielcze radzą sobie lepiej w czasie kryzysu finansowego. Banki spółdzielcze stosują także zrównoważone i społecznie odpowiedzialne formy finansowania. Efekty ich

działań wzmocniły się dzięki temu, że klienci przenoszą depozyty i pożyczki z banków prywatnych do spółdzielczych.

5.6 Spółdzielnie chronią miejsca pracy dzięki modelowi wewnętrznej mobilności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia. Spółdzielnie pracy i spółdzielnie socjalne wolą dostosować poziom płac czy liczbę przepracowanych godzin niż zwalniać ludzi. W miarę możliwości starają się same przejmować obowiązki, których realizację zlecały wcześniej innym podmiotom. Poprawiło się bezpieczeństwo zatrudnienia dzięki temu, że w obrębie tej samej grupy lub sieci spółdzielczej przedsiębiorstwa dzielą się dostępnymi miejscami pracy. Model gwarantujący pracę w procesie przejściowym uzupełniają szkolenia zawodowe, jako że spółdzielnie przykładają dużą wagę do rozwoju zasobów ludzkich.

5.7 Spółdzielnie od dawna opracowują różnego rodzaju formy stałej współpracy między sobą, zarówno za pośrednictwem organizacji przedstawicielskich na wszystkich poziomach, jak i w ramach łączenia się przedsiębiorstw w grupy, konsorcja czy spółdzielnie osób prawnych. W ostatnich latach i dekadach obserwuje się znaczne nasilenie się tej tendencji i udowodniono wyraźną pozytywną korelację między rozwojem samych spółdzielni a rozwojem instytucji je łączących.

5.8 Potencjalny wpływ organizacji przedstawicielskich dobrze ilustruje przykład pochodzący z Włoch. Istnieje tam szereg międzysektorowych stowarzyszeń spółdzielni. Należą do nich wszystkie rodzaje spółdzielni (spółdzielnie pracy, spółdzielnie konsumenckie, rolnicze itd.). Model ten ułatwił powstanie wspólnych struktur gospodarczych między sektorami i struktury te mają niebagatelne znaczenie. Wykorzystując możliwości transferu doświadczeń i zasobów (zarówno ludzkich, jak i finansowych) między sektorami, wiele branż i przedsiębiorstw spółdzielczych jest w stanie poradzić sobie nawet w najtrudniejszych okolicznościach.

5.9 Grupy, konsorcja i spółdzielnie osób prawnych umożliwiają poszczególnym przedsiębiorstwom zachowanie małej wielkości i jednocześnie uzyskiwanie korzyści skali. We Włoszech istnieją dobre przykłady konsorcjów w sektorze budowlanym i usługowym oraz wśród spółdzielni socjalnych; konsorcja te w znacznym stopniu przyczyniają się do rozwoju małych i nowych spółdzielni. Małe konsorcja spółdzielni socjalnych można także znaleźć w innych państwach, takich jak Szwecja. Ważne grupy spółdzielcze działają w dalszych sektorach, takich jak rolnictwo, przemysł wytwórczy, bankowość i dystrybucja, w wielu państwach UE, np. we Francji, Niemczech, Hiszpanii i Niderlandach.

5.10 Hiszpańska grupa Mondragon jest doskonałym przykładem na to, jak pojedyncze przedsiębiorstwa spółdzielcze mogą się dobrowolnie zorganizować w wielką grupę biznesową prowadzącą działania w zakresie przemysłu, rolnictwa, dystrybucji, finansów, badań i rozwoju oraz szkolnictwa wyższego. Znamionną cechą grupy Mondragon jest jej zdolność do utrzymania zatrudnienia w zglobalizowanych sektorach przemysłowych oraz do stałego podejmowania działań służących transformacji produktów, procesów i usług posprzedażnych za pośrednictwem platform przemysłowych na całym świecie oraz trójkąta innowacji obejmującego należące do grupy przedsiębiorstwa przemysłowe, uniwersytety i ośrodki badawczo-rozwojowe.

5.11 MŚP także mogą się organizować w spółdzielnie, zgodnie z tą samą logiką zwiększania skali prowadzenia działalności. Bardzo dobre doświadczenia w tym zakresie odnotowano w Niemczech, gdzie spółdzielnie złożone z małych przedsiębiorstw są ważnymi podmiotami w branży piekarniczej, rzeźniczej itd.

5.12 W odpowiedzi na potrzeby niektórych grup pojawiają się nowe zjawiska. Przykładem mogą być wspomniane wcześniej spółdzielnie lekarskie w Niemczech. We Włoszech młodzi, wysoce wyspecjalizowani profesjonaliści zaczynają używać modelu przedsiębiorczości spółdzielczej w celu optymalnego wykorzystania możliwości rynkowych. Łączą więc samozatrudnienie ze spółdzielczą formą przedsiębiorczości. Inicjatywom tego typu sprzyjają wprowadzone niedawno przepisy stanowiące część ogólnego pakietu reform gospodarczych.

5.13 We Francji (oraz w mniejszym stopniu w Belgii i Szwecji) powstały tzw. „spółdzielnie działania i zatrudnienia”. Umożliwiają one bezrobotnym podjęcie własnej działalności gospodarczej. Organizują ich działania handlowe, a także zapewniają szkolenia zawodowe i ubezpieczenie społeczne w ramach przedsiębiorstwa spółdzielczego.

5.14 Spółdzielnie zazwyczaj nie otrzymują znacznego kapitału od swych członków i nie mają łatwego dostępu do rynków

kapitałowych. Opracowały własne mechanizmy finansowania. Udziały w spółdzielni zazwyczaj nie są zbywalne, a dochodów nie przeznaczają się na wynagrodzenie kapitału, ale reinwestuje w przedsiębiorstwo w formie rezerw, co jest odzwierciedleniem długofalowej strategii spółdzielni: w interesie spółdzielców leży unikanie nadmiernego ryzyka i inwestowanie w działania bezpośrednio służące ich potrzebom.

5.15 W niektórych państwach UE, np. we Francji, Hiszpanii i Włoszech, rezerwy te są niepodzielne, tzn. nie można ich rozdzielić między spółdzielców nawet w przypadku likwidacji spółdzielni, ale muszą one być przeznaczone na rozwój ruchu spółdzielczego. Niepodzielne rezerwy okazały się silnym środkiem zniechęcającym do przekształcania spółdzielni w spółki.

5.16 W niektórych państwach wprowadzono przepisy prawne umożliwiające podmiotom zewnętrznym dostarczanie kapitału wysokiego ryzyka, zarówno w połączeniu z uzyskaniem praw do głosowania, jak i bez takich praw (np. *socio sovventore* we włoskiej ustawie 59/1992). Ustanowiono w tym celu specjalne instytucje; np. we Włoszech – spółdzielcze fundusze rozwoju (*fondi mutualistici*) i Cooperazione Finanza Impresa (CFI), we Francji – IDES, a w Hiszpanii – struktury inwestycyjne korporacji Mondragon. Umożliwiło to także spółdzielniom poprawę dialogu z innymi instytucjami finansowymi.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

480. SESJA PLENARNA W DNIACH 25 I 26 KWIETNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006

COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD)

(2012/C 191/06)

Sprawozdawca: Ioannis VARDAKASTANIS

Parlament Europejski, w dniu 25 października 2011 r. oraz Rada, w dniu 27 października 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 77 i 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006

COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 9 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa, że polityka gospodarcza prowadzona obecnie w UE (oszczędności, ograniczenie budżetu na szczeblu krajowym, ograniczenie budżetu UE, pakt fiskalny, ograniczenie działań EBC itd.) jest początkiem recesji, która może mieć nieprzewidywalne skutki, i to w czasach, kiedy potrzebne są działania wręcz odwrotne, tj. środki podejmowane jednocześnie, jeśli nie uprzednio, w celu wsparcia **wzrostu gospodarczego i zatrudnienia** za pomocą odważniejszego, skutecznego wniosku. Znaczny wkład mogłyby wnieść w tym przypadku fundusze strukturalne (oraz częściowo, tymczasowo, fundusze

z WPR), jak zaproponowano już na szczycie w dniu 30 stycznia 2012 r., chociaż wkład ten byłby ograniczony.

1.2 Należy rozpocząć realizację europejskiego planu na rzecz wzrostu gospodarczego – nowego ładu – obejmującego duże, ukierunkowane projekty i dotyczącego kilku najważniejszych sektorów, które mogą ożywić gospodarkę UE. Plan taki można by z natychmiastowym skutkiem sfinansować z funduszy pozostałych z lat 2007–2013, do których można by jak najszybciej i na ograniczony czas dodać część funduszy zaplanowanych na lata 2014–2020. Fundusz taki powinno się wesprzeć i zwiększyć za pomocą interwencji EBI, polegającej

na emisji obligacji⁽¹⁾ (art. 87 nowego rozporządzenia). Spowodowałoby to pomnożenie inwestycji, ponieważ przyciągnęłoby kapitał z zewnątrz i miałyby pozytywne skutki dla długu państwowego i euro, które uległoby wzmocnieniu.

1.3 EKES zdecydowanie uważa, że do powodzenia polityki spójności bezpośrednio przyczynia się **partnerstwo** angażujące wszystkich partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w przygotowanie, wykonanie i ocenę ex post projektów realizowanych w ramach polityki spójności UE. Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji Europejskiej (KE) dotyczące art. 5, które określają partnerstwo horyzontalne jako element obowiązkowy; przypomina, że uczestnictwo powinno być rzeczywiste na wszystkich etapach wdrażania funduszy i obejmować tych partnerów z prawem głosu w komitetach monitorujących. W tym kontekście uważa, że art. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów powinien zostać przeanalizowany i przeformułowany w taki sposób, by zawarte w nim postanowienia dotyczące partnerstwa, a zwłaszcza punkt 2, stosowały się faktycznie do wszystkich szczebli administracji: krajowej, regionalnej i lokalnej.

1.3.1 EKES chętnie pomoże w przygotowaniu kodeksu postępowania wymienionego w art. 5 i jest głęboko zaniepokojony sygnałami dochodzącymi z Rady, według której państwa członkowskie chcą ograniczyć stosowanie zasady partnerstwa; Komitet wzywa KE i Parlament Europejski (PE) do niedopuszczenia do takiego rozwoju sytuacji. Zgodnie z art. 10 i 19 TFUE kodeks postępowania powinien zawierać precyzyjną całościową definicję organizacji pozarządowych, w tym reprezentatywnych organizacji grup znajdujących się w trudnej sytuacji, takich jak kobiety, osoby starsze, młodzież, mniejszości seksualne, osoby niepełnosprawne, mniejszości religijne i etniczne. Kodeks postępowania powinien ponadto określać jasne zasady wdrażania projektów i programów, kłaść nacisk na ich terminowe rozpatrywanie i przewidywać procedurę składania skarg, co umożliwiłoby skuteczną i niebiurokratyczną realizację oraz wykorzystanie programów w ramach polityki spójności. EKES uważa, że dodatkowe kryteria zatwierdzania stosowane przez państwa członkowskie powinny przede wszystkim zostać poddane kontroli publicznej, aby uniknąć dodatkowych formalności (i nadmiernie rygorystycznego wdrażania przez państwa).

1.4 EKES pochwała stosowanie na większą skalę **uwarunkowań** ex ante i ex post w funduszach strukturalnych UE w celu osiągnięcia bardziej konkretnych i rzeczywistych trwałych wyników; EKES nie zgadza się jednak na stosowanie uwarunkowań makroekonomicznych do karania regionów i obywateli, których nie można winić za decyzje makroekonomiczne podejmowane na szczeblu krajowym i europejskim.

1.5 EKES uznaje wysiłki podjęte przez KE w celu **uproszczenia procedur**, lecz uważa je za niewystarczające. Stopień złożoności jest nadal zbyt wysoki. Poprzez nadmierny nacisk

na audyt i procedury zarówno władze krajowe, jak i władze europejskie utrudniają MŚP i organizacjom pozarządowym prosty dostęp do funduszy UE. Należy ograniczyć formalności, zwłaszcza w krajach, w których federalne systemy terytorialne tworzą różne szczeble biurokracji.

1.6 EKES proponuje rozważenie koncepcji utworzenia „punktów kompleksowej obsługi” beneficjentów, aby polityka spójności w większej mierze koncentrowała się na beneficjentach. EKES uważa również za konieczne podwyższenie progu, poniżej którego projekty podlegają tylko jednemu audytowi, zgodnie z art. 140, z obecnych 100 000 EUR do 250 000 EUR. Suma ta powinna dotyczyć tej części projektu, która finansowana jest ze środków wspólnotowych, aby dodatkowo uprościć zasady.

1.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje KE dotyczące **koncentracji tematycznej** jako sposobu zmniejszenia stopnia fragmentacji działań; w związku z tym EKES zachęca do solidnej koordynacji wysiłków między różnymi funduszami strukturalnymi w celu utworzenia pojedynczej i jednolitej polityki spójności, która mogłaby w pełni przyczynić się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Komitet uważa, że konkretnymi obszarami tematycznymi powinny stać się: 1) zwiększenie dostępności; oraz 2) rozwijanie potencjału zainteresowanych stron w ramach polityki spójności (partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów).

1.8 EKES ponownie stwierdza, że należy zmienić art. 7 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w celu połączenia dostępu do funduszy i **dostępności dla osób niepełnosprawnych**, zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

1.9 EKES podkreśla znaczenie **rozwijania potencjału** partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i apeluje o włączenie definicji rozwijania potencjału do art. 2. Definicja rozwijania potencjału powinna być interpretowana jako zwiększenie uczestnictwa partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w przygotowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu funduszy strukturalnych na wszystkich etapach.

1.10 EKES apeluje o przedłożenie przez KE **wspólnych ram strategicznych**, co umożliwiłoby instytucjom i organom politycznym UE udział w negocjowaniu i przyjęciu tych ram.

1.11 EKES zaleca sprecyzowanie uczestnictwa podmiotów **gospodarki społecznej** w realizacji celów różnych funduszy,

1.12 EKES uważa, że warunkowość nie powinna umniejszać możliwości **elastyczności** w działaniach strukturalnych, ponieważ żadne rozwiązanie nie jest rozwiązaniem uniwersalnym dla wszystkich regionów, przy czym należy jednocześnie utrzymać wspólne cele zapewnienia większej spójności za pomocą wspólnych przepisów.

⁽¹⁾ Więcej informacji znajduje się w opiniach EKES-u w sprawie ożywienia „wzrostu gospodarczego”, Dz.U. C 143 z 22.05.2012, s. 10, oraz w sprawie Funduszu Spójności, (Zob. str. 38 niniejszego Dziennika Urzędowego).

1.13 Komitet zdecydowanie popiera propozycję przeznaczenia co najmniej 20% ogólnej kwoty środków krajowych z EFS na włączenie społeczne i walkę z ubóstwem.

1.14 EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki na rzecz opracowania rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w większym stopniu ukierunkowanego na wyniki i uważa, że **wskaźniki** oparte wyłącznie na wskaźnikach makroekonomicznych, takich jak PKB, są w oczywisty sposób nieefektywne, jeśli chodzi o określenie poziomu spójności.

1.15 EKES apeluje o zwiększenie możliwości partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 oraz art. 51 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Włączenie tych partnerów w ten proces wsparcia, badania, oceny, wsparcie ze strony ekspertów oraz inne działania wspierane w ramach **pomocy technicznej** zapewnią większy udział i szersze możliwości uczestnictwa wszystkich partnerów w funduszach strukturalnych i ostatecznie korzystnie wpłyną na realizację polityki spójności. EKES wyraża ubolewanie nad propozycją dotyczącą wyłączenia pomocy technicznej w programach operacyjnych w przypadku działań związanych ze środowiskiem naturalnym, równymi szansami oraz równouprawnieniem płci. Wyłączenie to należy skreślić z art. 87.

1.16 EKES zdecydowanie uważa, że za pomocą inteligentnej **inżynierii finansowej** należy jak najlepiej wykorzystać ograniczone fundusze i że należy dążyć do osiągnięcia maksymalnych skutków za pomocą środków finansowych udostępnionych na finansowanie spójności. EKES podkreśla znaczenie starannej koordynacji działań w ramach różnych funduszy strukturalnych oraz konieczność przeglądu stawek współfinansowania w celu lepszego odzwierciedlenia potrzeb beneficjentów w czasie obecnego kryzysu.

1.17 Zgodnie z art. 174 TFUE polityka spójności jest głównym elementem UE, gdyż prowadzi do zwiększenia jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Dla tych państw członkowskich, których przeciętny wzrost PKB w latach 2007–2009 był ujemny i które wykazały się dobrym wskaźnikiem absorpcji środków finansowych w obecnym okresie, stopa ograniczenia będzie ustalona co najmniej na poziomie z obecnego okresu. Poziom limitów w zakresie polityki spójności nie będzie mieć zastosowania do funduszy przeznaczonych na rybołówstwo i rozwój obszarów wiejskich.

2. Wyzwanie, które dla UE stanowi kryzys – nowe fundusze strukturalne na trudne czasy

2.1 Z powodu kryzysu gospodarczego stopa bezrobocia w UE wzrosła do 10,3 % (ponad pięć milionów bezrobotnych to osoby młode – „stracone pokolenie”), odsetek osób zagrożonych wykluczeniem społecznym wzrósł do ponad 4 % w niektórych krajach UE, a odsetek osób w poważnym stopniu pozbawionych środków materialnych wynosi 3 %.

2.2 Pomimo dotychczasowych wysiłków podejmowanych w ramach unijnej polityki spójności, polityki rozwoju obszarów wiejskich i polityki rybołówstwa, ponownie powiększają się nierówności między regionami. Według piątego sprawozdania w sprawie spójności dysproporcje ogólnie pogłębiły się, co dotyczy zwłaszcza dysproporcji w obrębie krajów (stolice stają się bogatsze, a mniej rozwinięte regiony stają się uboższe), a w

niektórych krajach zmiany te są stosunkowo gwałtowne. W sprawozdaniu przedstawiono również istotne dysproporcje w poziomie rozwoju miast i obszarów wiejskich ⁽²⁾.

2.3 Na podstawie uzgodnień na szczycie z dnia 30 stycznia 2012 r. EKES zwraca się do Komisji i Rady o przyjęcie „procedury specjalnej” zawieszającej obecne przepisy na okres 5 lat w celu umożliwienia bezzwłocznego i szybszego wykorzystania funduszy oraz wyeliminowania nieprzydatnych barier i uznaniowości administracyjnej. Byłoby to szczególnie korzystne dla MŚP zajmujących się innowacjami oraz ulepszaniem procesów produkcyjnych i projektów dotyczących młodych osób.

2.4 Polityka spójności znajduje się w centrum działań UE; zgodnie z art. 174 TFUE UE rozwija i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych.

2.5 Zgodnie z tym podejściem Komitet podkreśla, że dla państw członkowskich, których przeciętny wzrost PKB w latach 2007–2009 był ujemny i które wykazały się dobrym wskaźnikiem absorpcji środków finansowych w obecnym okresie, stopa ograniczenia będzie ustalona co najmniej na poziomie z obecnego okresu. Poziom limitów w zakresie polityki spójności nie będzie mieć zastosowania do funduszy przeznaczonych na rybołówstwo i rozwój obszarów wiejskich.

2.6 EKES kładzie duży nacisk na znaczenie zintegrowania funduszy strukturalnych ze strategią „Europa 2020”, w związku z czym jej cele powinny być w dużej mierze zgodne z polityką spójności ⁽³⁾ oraz obejmować jaśniejsze i bardziej widoczne określenie sposobu, w jaki przyszłe fundusze strukturalne przyczynią się do osiągnięcia celów określonych w inicjatywach przewodnich strategii „Europa 2020”. Konieczne będzie poddanie ich wkrótce przeglądowi, jeżeli UE chce je zrealizować w sytuacji głębokiego kryzysu.

2.7 W kilku opiniach EKES-u ⁽⁴⁾ podkreślono, że cele funduszy strukturalnych są szersze niż cele strategii „Europa 2020”. W związku z tym fundusze strukturalne powinny być mechanizmem gwarantującym wzmocnienie polityki zatrudnienia i polityki edukacyjnej przez gospodarkę UE, aby zachować i wzmocnić jej kapitał ludzki i inwestycje potrzebne do zapewnienia wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i włączenia społecznego. Mechanizm ten powinien przyczyniać się do realizacji innych strategii i polityk w UE, między innymi strategii na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata

⁽²⁾ Zob. opinie EKES-u pt. „Metropolie / miasta-regiony w kontekście strategii „Europa 2020”, Dz.U. C 376/02 z 22.12.2011, s. 7; oraz „w sprawie rolnictwa i rzemiosła”, Dz.U. C 143 z 22.05.2012, s. 35.

⁽³⁾ Zob. dokumenty EKES-u: opinia w sprawie piątego sprawozdania w sprawie spójności, Dz.U. C 248/12 z 25.8.2011, s. 68, opinia w sprawie roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020”, Dz.U. C 248/01 z 25.8.2011, s. 1, oraz opinia w sprawie: „Metropolie i miasta-regiony w kontekście strategii „Europa 2020”, Dz.U. C 376/02 z 22.12.2011, s. 7.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie polityki regionalnej i inteligentnego rozwoju, Dz.U. C 318/13 z 29.10.2011, s. 82, oraz opinia w sprawie piątego sprawozdania w sprawie spójności, Dz.U. C 248/12 z 25.8.2011, s. 68.

2010–2015, programu „Small Business Act”, strategii energetycznej dla Europy, Europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności 2010–2020, ram krajowych strategii integracji Romów i strategii zrównoważonego rozwoju.

2.8 EKES wyraża głębokie zaniepokojenie skutkami kryzysu i uważa, że fundusze strukturalne mogą przyczynić się do wyjścia z kryzysu, pod warunkiem że w ramach przeglądu zarządzania gospodarczego UE, które obecnie nie zapewnia wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i włączenia społecznego, zostanie położony nacisk na to, aby środki oszczędnościowe podejmowane na rzecz stabilności makroekonomicznej nie umniejszały wysiłków podejmowanych w celu osiągnięcia większej spójności w Europie; interwencje strukturalne powinny przynieść wyniki w postaci wzrostu gospodarczego, włączenia społecznego i wyższego poziomu zatrudnienia.

2.9 Skala kryzysu gospodarczego wyraźnie wskazuje, że proponowana obecnie przez Komisję kwota (376 mld EUR) przeznaczona na fundusze strukturalne w latach 2014–2020 nie wystarczy do osiągnięcia większej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE. EKES wzywa zatem KE i PE do ponownego rozważenia obecnej propozycji dotyczącej funduszy strukturalnych w wieloletnich ramach finansowych (WRF) oraz apeluje do instytucji o przeznaczanie funduszy na słabiej rozwinięte regiony, zamiast dalszego rozbudowywania biurokracji i fragmentacji.

2.10 Kryzys nie powinien uniemożliwiać UE poszanowania jej międzynarodowych zobowiązań i konwencji, takich jak Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

3. Efektywne fundusze strukturalne wymagają solidnych zasad

3.1 Programowanie strategiczne

3.1.1 EKES uważa, że wspólne ramy strategiczne są kluczowym osiągnięciem, które zapewni lepszą koordynację działań dotyczących realizacji polityki spójności za pomocą różnych funduszy strukturalnych.

3.1.2 EKES pozytywnie ocenia wspólne ramy strategiczne, lecz apeluje o przyjęcie podejścia koncentrującego się na beneficjentach. Obecnie potencjalnych beneficjentów obowiązują różne procedury ubiegania się o dotacje (np. różnice między EFRR i EFRROW), co prowadzi do obciążeń administracyjnych dla potencjalnych beneficjentów. Wspólne ramy strategiczne w obecnie proponowanej formie są jedynie administracyjnym zbiorem kryteriów, lecz brakuje koncepcji punktu kompleksowej obsługi beneficjentów. Wspólne ramy strategiczne powinny również zapewniać jasną dokumentację i jednolitą interpretację przepisów, które należy zastosować we wszystkich państwach członkowskich. Wprowadzenie tej koncepcji sprawiłoby, że wspólne ramy strategiczne stałyby się instrumentem zwiększającym efektywność wykorzystania funduszy i nie tworzyłyby dodatkowych obciążeń administracyjnych.

3.1.3 EKES uważa, że wspólne ramy strategiczne powinny określać szczegóły priorytetów inwestycyjnych wynikających z celów strategii „Europa 2020” oraz uwzględniać w szczególności kanały, za pomocą których można zapewnić włączenie społeczne osób znajdujących się najdalej od rynku pracy, w tym kobiet, młodzieży, imigrantów, osób starszych i osób niepełnosprawnych.

3.1.4 EKES uważa ponadto, że wspólne ramy strategiczne powinny zostać uzgodnione z udziałem wszystkich instytucji UE i organów konsultacyjnych w celu zapewnienia jak największego powszechnego poczucia odpowiedzialności.

3.1.5 Włączenie umów partnerskich powinno zapewnić osiągnięcie wspólnych europejskich, krajowych i regionalnych celów.

3.1.6 EKES apeluje o powiązanie każdej umowy partnerskiej i odpowiadającego jej programu z krajowymi programami reform. Krajowe programy reform powinny odzwierciedlać wszystkie cele wyznaczone w strategii „Europa 2020”, a także obowiązki wynikające z innych zobowiązań i konwencji międzynarodowych, takich jak Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

3.1.7 Włączenie partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w przygotowanie i przyjęcie umów partnerskich będzie kluczowym czynnikiem warunkującym powodzenie funduszy strukturalnych, co dotyczy także proponowanych zmian umów partnerskich (art. 15); w związku z tym należy odpowiednio zmienić proponowane rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów.

3.1.8 EKES wnosi, by art. 14 proponowanego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów został zmieniony zgodnie z art. 10 i 19 TFUE, tak aby uwzględnić w lit. c) odpowiednie odniesienia do grup znajdujących się w trudnej sytuacji, takich jak kobiety, osoby starsze, młodzież, mniejszości seksualne, osoby niepełnosprawne, mniejszości religijne i etniczne.

3.2 Koncentracja tematyczna i uproszczenie

3.2.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów określające wspólny zbiór przepisów mających zastosowanie do funduszy strukturalnych; zapewni to wspólną unijną perspektywę oraz zwiększy spójność i skuteczność polityki spójności w UE.

3.2.2 EKES pozytywnie ocenia 11 obszarów tematycznych. Komitet uważa jednak, że należy również dodać inne obszary tematyczne, takie jak: 1) zwiększenie dostępności; oraz 2) rozwijanie potencjału partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. EKES apeluje o ich uwzględnienie w art. 9 proponowanego rozporządzenia ogólnego.

3.2.3 EKES podkreśla, że wszystkie kraje powinny skoncentrować się na obszarach określonych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów w celu zapewnienia efektu synergii oraz spójniejszego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

3.2.4 EKES przypomina, że opowiadał się za uproszczeniem procedur administracyjnych, rachunkowych i audytowych – „głównym celem polityki spójności powinno stać się uproszczenie”⁽⁵⁾ – w związku z czym z zadowoleniem przyjmuje

⁽⁵⁾ Opinie EKES-u w sprawie piątego sprawozdania w sprawie spójności, Dz.U. C 248/12 z 25.8.2011, s. 68, oraz w sprawie skutecznych partnerstw w polityce spójności, Dz.U. C 44/01 z 11.2.2011, s. 1.

starania, aby uwzględnić tę zasadę w obecnym wniosku. Konieczne jest unikanie nadmiernej biurokracji i należy podjąć większe wysiłki, aby beneficjenci końcowi odnosili korzyści z działań. Uproszczenie powinno skutkować większą jasnością w zakresie kwalifikowalności, audytu, płatności oraz wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych. Oznacza to również uproszczenie tekstu rozporządzenia i ograniczenie liczby artykułów.

3.2.5 Próg wynoszący 100 000 EUR umożliwiający zastosowanie uproszczonych zasad należy podwyższyć do 250 000 EUR w odniesieniu do wspólnotowej części finansowania projektów podlegających tylko jednemu audytowi zgodnie z art. 140 projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Ze względu na nadmierne obciążenia administracyjne budżety większości projektów opiewają na kwotę wyższą niż fundusze zaproponowane w rozporządzeniu. Uproszczenie zakładające ten nowy próg mogłoby wywrzeć pozytywny wpływ na stosowanie tej zasady w przypadku mechanizmów dotyczących dotacji globalnych.

3.2.6 EKES proponuje rozważenie koncepcji utworzenia „punktów kompleksowej obsługi” beneficjentów, aby polityka spójności w większej mierze koncentrowała się na beneficjentach.

3.2.7 Pozytywnie należy ocenić również wykorzystanie różnych możliwości zwrotu i e-administracji. EKES podkreśla, że istotne jest, aby przy wykorzystaniu e-administracji uwzględniono koncepcję powszechnej dostępności, w tym dla osób starszych, osób należących do mniejszości etnicznych oraz osób niepełnosprawnych.

3.3 Podstawy oceny wykonania i warunkowość

3.3.1 EKES uważa, że włączenie warunkowości do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów jest odpowiednim mechanizmem zapewniającym rzeczywiste osiągnięcie wspólnych celów UE.

3.3.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje uwarunkowania *ex ante*, co wyraził w poprzednich opiniach⁽⁶⁾, ponieważ podejście to jest uznawane za sposób poprawy jakości wydatków UE w ramach polityki spójności. Uwarunkowania takie nie powinny jednak tworzyć dodatkowych obciążeń administracyjnych, lecz powinny zapewniać spójniejsze i bardziej efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych.

3.3.3 EKES nie zgadza się jednak z wykorzystaniem uwarunkowań makroekonomicznych⁽⁷⁾ jako metodologii, ponieważ nakłada ona „kary” na niewłaściwe podmioty. EKES nie popiera stosowania środków przymusu w ramach polityki spójności (w tym zawieszenia płatności) w następnym szóstym pakiecie dotyczącym zarządzania gospodarczego. Żadne środki podejmowane w dziedzinie uwarunkowań makroekonomicznych nie powinny wywierać skutków na beneficjentów funduszy strukturalnych.

3.3.4 Ocena wykonania powinna uwzględniać uczestnictwo i uznanie partnerów, których określono w art. 5 ust. 1

rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, jako rzeczywistych partnerów w realizacji polityki spójności.

3.4 Elastyczność

3.4.1 EKES uważa, że zasady warunkowości nie powinny umniejszać możliwości elastyczności w działaniach strukturalnych, ponieważ żadne rozwiązanie nie jest rozwiązaniem uniwersalnym dla wszystkich regionów.

3.4.2 Elastyczność nie powinna zagrażać wspólnym celom spójności osiąganym dzięki stosowaniu wspólnych zasad wobec wszystkich beneficjentów.

3.5 Wielopoziomowe sprawowanie rządów

3.5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście oparte na wielopoziomowym sprawowaniu rządów jako sposób zapewnienia poczucia odpowiedzialności za fundusze i cele spójności społecznej. Zgodnie z art. 5 partnerzy, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, powinni w pełni uczestniczyć we wszystkich etapach wdrażania funduszy, także na szczeblu lokalnym i regionalnym. EKES ponownie podkreśla znaczenie, jakie miały w przeszłości pakt terytorialne w zakresie włączania uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego.

3.5.2 EKES kładzie nacisk na znaczenie zapewnienia efektu synergii między wszystkimi instrumentami ustanowionymi przez fundusze strukturalne.

4. Zasady polityki spójności UE muszą być wsparte odpowiednimi instrumentami umożliwiającymi zapewnienie spójności

4.1 Partnerstwo: ze społeczeństwem obywatelskim – umowa partnerska

4.1.1 EKES poparł stosowanie zasady partnerstwa w polityce spójności⁽⁸⁾. Wszystkie odpowiednie zainteresowane strony powinny być reprezentowane podczas przygotowywania umów partnerskich i pomocy technicznej.

4.1.2 W związku z tym EKES pozytywnie ocenia art. 5 proponowanego obecnie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz propozycję opracowania na szczeblu UE kodeksu postępowania dotyczącego partnerstwa, który określałby poszczególne obowiązki i prawa w związku z uczestnictwem różnych partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. W przygotowaniu kodeksu postępowania pełny udział powinni brać właśnie ci partnerzy.

4.1.3 EKES podkreśla, że uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego powinno być również zapewnione na zasadzie równego dostępu do funduszy i za pomocą precyzyjnej całościowej definicji. Społeczeństwo obywatelskie często nie posiada dostępu do funduszy ze względu na bariery wynikające z zasad w zakresie współfinansowania, obciążeń administracyjnych, nieodpowiednich celów krajowych programów operacyjnych i braku udziału w monitorowaniu funduszy.

⁽⁶⁾ Opinia w sprawie piątego sprawozdania w sprawie spójności, Dz.U. C 248/12 z 25.8.2011, s. 68.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie polityki regionalnej i inteligentnego rozwoju, Dz.U. C 318/13 z 29.10.2011, s. 82.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie skutecznych partnerstw w polityce spójności, Dz.U. C 44/01 z 11.2.2011, s. 1, oraz opinia w sprawie piątego sprawozdania w sprawie spójności, Dz.U. C 248/12 z 25.8.2011, s. 68.

4.1.4 Kodeks postępowania powinien określać jasne zasady składania wniosków, kłaść nacisk na ich terminowe rozpatrywanie i przewidywać procedurę składania skarg, co umożliwiłoby skuteczną i niebiurokratyczną realizację oraz wykorzystanie programów w ramach polityki spójności. EKES uważa, że dodatkowe kryteria zatwierdzania stosowane przez państwa członkowskie powinny przede wszystkim zostać poddane kontroli, aby uniknąć dodatkowych formalności (i nadmierne rygorystyczne wdrażania przez państwa).

4.1.5 Kodeks postępowania powinien precyzyjnie określać poszczególne obowiązki i prawa w związku z uczestnictwem różnych partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych partnerów.

4.1.6 W tym celu EKES postulował również umowę partnerską między każdym państwem członkowskim i jego regionami a społeczeństwem obywatelskim⁽⁹⁾.

4.1.7 EKES podkreśla konieczność utworzenia ogólnego partnerstwa, które reprezentowałoby szeroki zakres różnych interesów. Należy określić jasne sposoby ustalenia obowiązków i funkcji tych różnych partnerów.

4.1.8 EKES wyraża ubolewanie w związku z tym, że rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów nie przewiduje europejskiego mechanizmu partnerstwa z europejskimi partnerami, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów; EKES apeluje zatem o uwzględnienie takiego mechanizmu w proponowanym rozporządzeniu. W Komitecie Europejskiego Funduszu Społecznego powinni znaleźć się wszyscy partnerzy wymienieni w art. 5 rozporządzenia ogólnego.

4.1.9 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję KE dotyczącą wzmocnienia inicjatyw kierowanych przez lokalną społeczność w oparciu o doświadczenie płynące z podejścia LEADER. EKES apeluje, by odpowiednie zainteresowane podmioty społeczeństwa obywatelskiego były reprezentowane w lokalnych grupach działania LEADER.

4.2 Komitety monitorujące

4.2.1 EKES zdecydowanie popiera nadanie partnerom, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, praw głosu w komitetach monitorujących, zgodnie z art. 42 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz ponownie podkreśla znaczenie zapewnienia w nich równych praw wszystkim partnerom. Jako kwestię pilną EKES podkreśla potrzebę zapewnienia równości wszystkich stron uczestniczących w mechanizmach monitorowania i apeluje o włączenie konkretnych wytycznych do wspólnych ram strategicznych.

4.2.2 EKES przypomina znaczenie rzetelnej oceny i analizy wykorzystania funduszy oraz podkreśla, że jest to jeden z najważniejszych elementów pozwalających zrozumieć różne skutki funduszy wywierane w różnorodnych sytuacjach w regionach europejskich.

4.3 Pomoc techniczna

4.3.1 EKES apeluje o zwiększenie możliwości partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz w art. 51 rozporządzenia ogólnego. Włączenie tych partnerów w ten proces wsparcia, badania, oceny, wsparcie ze strony ekspertów oraz inne działania wspierane w ramach pomocy technicznej zapewnią bardziej znaczący udział i większe możliwości uczestnictwa wszystkich partnerów

w funduszach strukturalnych. EKES uważa, że powinno to być warunkiem wstępnym uczestnictwa.

4.3.2 EKES ubolewa nad propozycją wyłączenia pomocy technicznej w programach operacyjnych z działań związanych ze środowiskiem naturalnym, równymi szansami oraz równouprawnieniem płci. Wyłączenie to należy skreślić z art. 87.

4.3.3 EKES przypomina, że Europejski Fundusz Społeczny jest bardziej zaawansowany pod względem wykorzystywania pomocy technicznej w przypadku uczestnictwa partnerów, których określono w art. 5 ust. 1. EKES apeluje o jednakowe stosowanie zasady partnerstwa we wszystkich funduszach strukturalnych.

4.4 Rozwijanie potencjału

4.4.1 EKES apeluje o włączenie definicji rozwijania potencjału do art. 2. Definicja ta powinna być interpretowana jako zwiększenie uczestnictwa partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, w przygotowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu funduszy strukturalnych na wszystkich etapach, co dotyczy także między innymi szkolenia, uczestnictwa w pomocy technicznej, włączenia reprezentatywnych organizacji grup znajdujących się w trudnej sytuacji, wsparcia w zakresie wdrażania funduszy. Powinna ona również zostać uwzględniona we wspólnych ramach strategicznych.

4.4.2 Rozwijanie potencjału partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów powinno obejmować również dostęp do funduszy, zgodnie z art. 87 rozporządzenia ogólnego w sprawie wspólnych przepisów. EKES ubolewa, że nie uwzględniono zasady niedyskryminacji w dostępie do funduszy w art. 7 wspomnianego rozporządzenia.

4.5 Niedyskryminacja i dostęp do funduszy

4.5.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem włączenie zasady niedyskryminacji do proponowanego obecnie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. Niestety w zaproponowanym przyszłym rozporządzeniu ogólnym nie zachowano zasady dostępności dla osób niepełnosprawnych, która znajduje się w art. 16 przyszłego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

4.5.2 Wnioskodawcy, beneficjenci i partnerzy powinni obowiązkowo posiadać prawa przysługujące im w kontaktach z władzami w państwach członkowskich oraz prawo do korzystania z mechanizmu składania skarg w celu zgłaszania sprzeciwu.

4.5.3 EKES przypomina, że zapewnienie dostępu do funduszy będzie wymagać podjęcia wysiłków w zakresie rozwoju potencjału partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz wykorzystania na szeroką skalę mechanizmów dotacji globalnych. EKES powtarza, że taki dostęp może znacznie ułatwić szkolenie koordynowane przez KE.

4.6 Wsparcie gospodarki społecznej

4.6.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane przepisy dotyczące podmiotów gospodarki społecznej i zaleca sprecyzowanie ich udziału w realizacji celów funduszy strukturalnych. Nie powinny one ograniczać udziału podmiotów gospodarki społecznej do programów włączenia społecznego lecz uwzględniać również inne istotne priorytety wszystkich

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie piątego sprawozdania w sprawie spójności, Dz.U. C 248/12 z 25.8.2011, s. 68, pkt 2.1.6, 6.1 i 6.2.

funduszy, takie jak promocja zatrudnienia, walka z ubóstwem oraz podniesienie poziomu kształcenia, tworzenie przedsiębiorstw, przedsiębiorczość, konkurencyjność i wsparcie przedsiębiorstw, rozwój lokalny, badania naukowe, rozwój i innowacje, szkolenie i edukacja.

4.7 Fundusze mieszane – inżynieria finansowa

4.7.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje możliwość łączenia funduszy w celu osiągnięcia lepszych wyników podczas ich wdrażania.

4.7.2 EKES uważa, że fundusze strukturalne powinny wywoływać efekt dźwigni, aby zapewnić ich wsparcie na szczeblu lokalnym; EKES zaleca zarezerwowanie odpowiedniej części funduszy na fundusze mieszane umożliwiające mobilizację lokalnych endogennych zasobów w celu utworzenia trwałych różnorodnych lokalnych możliwości finansowania, gwarantujących również trwałe skutki działań UE.

4.7.3 EKES zdecydowanie uważa, że dzięki zastosowaniu inżynierii finansowej należy jak najlepiej wykorzystać ograniczone dostępne fundusze oraz że należy dążyć do osiągnięcia maksymalnych skutków za pomocą środków finansowych udostępnionych na finansowanie spójności. Należy w większym stopniu wykorzystywać obligacje projektowe w ramach strategii „Europa 2020”; EKES proponuje dokładne rozważenie możliwości wykorzystania w przyszłości celowych funduszy strukturalnych oraz niewydatowanych środków z okresu programowania 2007–2013 jako gwarancji zabezpieczającej pożyczki z EBI podlegające spłacie, które będą udostępnione MŚP i przedsiębiorcom z myślą o niezwłocznym ożywieniu gospodarki europejskiej. W tym przypadku należy przeanalizować fundusze odnawialne i mikrokredyty.

4.8 Wyodrębnienie

4.8.1 EKES popiera propozycję przeznaczenia co najmniej 20 % ogólnej kwoty środków krajowych z EFS na włączenie społeczne i walkę z ubóstwem. EKES jest przeciwny zmniejszeniu tej wielkości docelowej. Ze względu na obecny kryzys gospodarczy konieczne jest, aby Europa społeczna pozostała widoczna dla obywateli. W osiąganiu tych celów istotną rolę pełnią zwłaszcza przedsiębiorstwa społeczne, które w znacznym stopniu przyczyniają się również do włączenia grup w szczególnie niekorzystnej sytuacji do społeczeństwa i rynku pracy.

4.8.2 Komitet proponuje utrzymanie obecnej praktyki polegającej na finansowaniu projektów transportowych z oddzielnych linii budżetowych. Powiązanie z funduszami spójności, zaproponowane przez Komisję Europejską, oznaczałoby ograniczenie sumy środków przeznaczonych na spójność.

4.9 Stawki współfinansowania

4.9.1 Zasady współfinansowania powinny być dostosowywane do okoliczności⁽¹⁰⁾. Należy rozważyć możliwości absorpcyjne poszczególnych beneficjentów.

4.9.2 EKES popiera podwyższenie stawek współfinansowania, jak zaproponowała już Komisja w roku 2011, do maksymalnie 95 % w przypadku państw członkowskich doświadczających trudności finansowych⁽¹¹⁾, o czym mówią zapisy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. EKES uważa,

że współfinansowanie powinno być możliwością proponowaną organom lokalnym, które nie mają dostępu do pożyczek, ponieważ nie posiadają własnego autonomicznego budżetu, w związku z czym nie mogą wnieść wkładu własnego.

4.9.3 EKES popiera koncepcję, zgodnie z którą projekty ukierunkowane na potrzeby grup znajdujących się w trudnej sytuacji oraz grup zagrożonych wykluczeniem powinny posiadać wyższe stawki współfinansowania. Biorąc pod uwagę coraz większe niebezpieczeństwo ograniczenia budżetu przeznaczonego na krajowe polityki społeczne, wynikające ze środków oszczędnościowych, stawka ta powinna wynosić aż 100 % w przypadku państw członkowskich najbardziej odczuwających skutki kryzysu gospodarczego.

4.10 Podnoszenie świadomości

4.10.1 EKES podkreśla konieczność uwzględnienia strategii podnoszenia świadomości wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów oraz znaczenia głównych ustanowionych zasad i mechanizmów.

4.10.2 Należy wykorzystać pomoc techniczną i inne instrumenty w celu zapewnienia wystarczającej wiedzy na temat głównych celów przedmiotowego rozporządzenia wśród wszystkich podmiotów uczestniczących w tym procesie (co dotyczy zwłaszcza partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów), poczynając od instytucji zarządzających, aż do podmiotów realizujących projekty.

4.11 Budownictwo socjalne

4.11.1 EKES przypomina znaczenie uwzględnienia budownictwa socjalnego w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów oraz możliwe korzyści wynikające dla tej dziedziny z bardziej precyzyjnej definicji we wspólnych ramach strategicznych dołączonych do rozporządzenia.

4.12 Strategie makroregionalne – polityka rozwoju obszarów miejskich

4.12.1 EKES popiera podejście polegające na zwiększeniu roli strategii współpracy makroregionalnej w polityce spójności. Współpraca między makroregionami zapewnia znaczne możliwości większej opłacalności inwestycji dokonanych w tych regionach.

4.12.2 EKES w pełni popiera większą otwartość na potrzeby obszarów miejskich – faktycznie 5 % funduszy EFRR jest zarezerwowanych na rozwój obszarów miejskich i utworzenie platform na rzecz rozwoju obszarów miejskich⁽¹²⁾.

4.12.3 Polityki rozwoju obszarów miejskich powinny koncentrować się na szerszym zrównoważonym środowisku zapewniającym większą mobilność wszystkich obywateli, środowisku przyjaznym dla obywateli oraz strategiach ekologicznego rozwoju obszarów miejskich, zwłaszcza z korzyścią dla osób starszych, osób o ograniczonej sprawności ruchowej i osób niepełnosprawnych.

4.12.4 EKES podkreśla znaczenie działalności badawczo-rozwojowej prowadzonej przez ESPON w dziedzinie europejskiego rozwoju terytorialnego.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie piątego sprawozdania w sprawie spójności, Dz.U. C 248/12 z 25.8.2011, s. 68, pkt 2.2.1 i 6.10.

⁽¹¹⁾ Opinie EKES-u Dz.U. C 24 z 28.1.2012 od 2012/C/24/17 do 2012/C/24/19.

⁽¹²⁾ Zgodnie z poprzednimi opiniami, takimi jak „Metropolie / miasta-regiony w kontekście strategii „Europa 2020””, Dz.U. 376/02 z 22.12.2011, s. 7, oraz „Rola i priorytety polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020””, Dz.U. C 248/01 z 25.8.2011, s. 1.

4.13 Wskaźniki

4.13.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki na rzecz opracowania rozporządzenia w większym stopniu ukierunkowanego na wyniki. Rozporządzenie ukierunkowane na wyniki wymaga rzetelnych wskaźników.

4.13.2 EKES zdecydowanie uważa, że wskaźniki oparte wyłącznie na wskaźnikach makroekonomicznych, takich jak PKB, są w oczywisty sposób nieodpowiednie, jeśli chodzi o określenie poziomu spójności. W polityce spójności należy stosować inne wskaźniki⁽¹³⁾. Zastosowanie tego rodzaju wskaźników powinno zostać poddane przeglądowi w połowie okresu programowania.

4.13.3 EKES zaleca, aby Komisja należycie uwzględniła wskaźniki wykonania, które są określone na szczeblu wspólnotowym i na szczeblu lokalnych społeczności, oraz ulepszyła stosowanie wskaźników jakościowych oprócz wskaźników ilościowych, a mianowicie aby ulepszyła pomiary lokalnej społecznej wartości dodanej wnoszonej przez programy i działania.

4.13.4 Wskaźniki powinny mierzyć skutki długoterminowe. Nie powinny one opierać się jedynie na analizie kosztów i korzyści, lecz powinny uwzględniać również inne aspekty społeczne. Wszystkie podmioty zaangażowane w politykę spójności powinny zostać przeszkolone w zakresie stosowania nowych wskaźników.

4.14 Zasięg geograficzny (art. 89)

4.14.1 EKES utrzymuje, że prowadzone w ramach funduszy strukturalnych działania dotyczące włączenia społecznego, edukacji i zatrudnienia powinny obejmować grupy znajdujące

się w trudnej sytuacji, takie jak kobiety, imigranci i osoby niepełnosprawne, oraz powinny być zorganizowane i realizowane niezależnie od zasięgu geograficznego.

4.15 Postępy strategiczne

4.15.1 EKES przypomina, że sprawozdania z postępu prac powinny zawierać ocenę postępu działań dotyczących włączenia grup w trudnej sytuacji w regionach, których dotyczą te działania.

4.15.2 EKES uważa, że art. 49 i 101 proponowanego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów powinny również uwzględniać ocenę priorytetów horyzontalnych wraz z priorytetami tematycznymi.

4.15.3 Funkcje instytucji zarządzającej określone w art. 114 powinny obejmować informacje podzielone według grup zagrożonych wykluceniem.

4.16 Wspólne plany działania

4.16.1 EKES uważa, że wspólne plany działania powinny precyzyjnie określać uczestnictwo wszystkich partnerów, o których mowa w art. 5 ust. 1.

4.16.2 Wspólne plany działania powinny również uwzględniać partnerów, których określono w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, jako potencjalnych beneficjentów tego rodzaju działań.

5. Współpraca ponadnarodowa

5.1 EKES podkreśla konieczność dodatkowego wsparcia programów operacyjnych promujących współpracę ponadnarodową we wszystkich funduszach jako sposobu zwiększenia roli KE w ułatwianiu wymiany doświadczeń i koordynowaniu realizacji odpowiednich inicjatyw.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Por. współczynnik Giniego wymieniony w opinii w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, Dz.U. C 120/17 z 16.5.2008, s. 73, oraz w opinii w sprawie piątego sprawozdania w sprawie spójności, Dz.U. C 248/12 z 25.8.2011, s. 68.; opinia EKES-u w sprawie „Wyjść poza PKB – włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających”, (niepublikowana jeszcze w Dzienniku Urzędowym), pkt 1.1.1: „W tym zakresie istnieje oczywista potrzeba zastąpienia koncepcji wzrostu gospodarczego koncepcją postępu społeczeństw, która sprzyjałaby debacie na temat podstawowego znaczenia postępu. Oprócz zmiany definicji koncepcji rozwoju debata ta powinna dotyczyć również aspektów odpowiedzialności politycznej. To nowe podejście wymaga określenia różnych wymiarów postępu poprzez: 1) rozszerzenie rachunków krajowych na aspekty społeczne i środowiskowe; 2) zastosowanie wskaźników złożonych; oraz 3) określenie kluczowych wskaźników”.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006

COM(2011) 612 final – 2011/0274 (COD)

(2012/C 191/07)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Parlament Europejski, w dniu 25 października 2011 r., oraz Rada, w dniu 27 października 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 177 i 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006

COM(2011) 612 final – 2011/0274 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 180 do 9 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i propozycje

1.1 Co do zasady EKES podziela stanowisko Komisji w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia na temat Funduszu Spójności. W szczególności popiera wysiłki na rzecz harmonizacji procedur w zakresie różnych funduszy z procedurami przewidzianymi w zapisach rozporządzenia ogólnego. Odnotowuje jednak wiele (wymienionych wyżej) punktów krytycznych, które należy poprawić i uszczegółowić – zwłaszcza w sytuacji, w której znalazła się obecnie UE, spowodowanej kryzysem finansowym i zbyt dużym długiem państwowym.

1.2 Z zadowoleniem przyjmuje wszakże fakt, iż fundusz może zostać wykorzystany do propagowania produkcji, promowania odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej i ochrony środowiska, upowszechniania dostosowań do zmiany klimatu, odbudowy różnorodności biologicznej oraz odnowy środowiska miejskiego. Fundusz Społeczny mógłby zatem wywrzeć pozytywny wpływ na inne sektory, takie jak turystyka. Wszystkie wymienione kwestie sprzyjają zrównoważonemu rozwojowi.

1.3 Dla EKES-u ważne jest to, że w czasie kryzysu Komisja podejmuje wysiłki na rzecz ograniczenia ilości finansowanych projektów poprzez zacieśnienie obszarów tematycznych, co prowadzi do mniejszego marnotrawstwa, sprzyja koncentracji zasobów w obrębie konkretnych przedsięwzięć oraz potęguje efekt dźwigni sprzyjający wzrostowi i tworzeniu miejsc pracy.

1.4 EKES zgadza się z propozycją finansowania instrumentu „Łącząc Europę” pod warunkiem, że nie stanie się on odrębnym funduszem, gdyż mogłoby to doprowadzić do niepotrzebnego dublowania działań.

1.5 Ogromne zaniepokojenie i zastrzeżenia EKES-u wzbudzają najnowsze wnioski dotyczące zasady uwarunkowań (zwłaszcza makroekonomicznych), która nie może wiązać się ze swoistą etyką karalności czy też umożliwiać nakładanie kar, ale winna opierać się na odpowiedzialności i „systemie premiowania”. Tylko w ten sposób da się uniknąć podważania i narażania na szwank konwergencji.

1.6 EKES stoi na stanowisku, że konieczna jest lepsza koordynacja w obrębie różnych rodzajów funduszy oraz pomiędzy polityką spójności a innymi strategiami gospodarczymi UE, w tym WPR – na bazie wzmocnionych ram wspólnej polityki budżetowej. Wygenerowałoby to efekt dźwigni, zwiększyłoby skuteczność inwestycji. Dobrze byłoby jak najszybciej doprowadzić do intensywniejszej współpracy w dziedzinie polityki ekonomicznej, w tym polityki spójności, z myślą o wspólnym zarządzaniu gospodarką – przynajmniej w strefie euro. Kwestia ta była w przeszłości wielokrotnie podnoszona przez EKES, ale na szczycie z grudnia 2011 niestety jej nie rozwiązano.

1.7 Poza tym nieodzowne jest usprawnienie „partnerstwa instytucjonalnego” między Komisją, państwami członkowskimi i regionami (dziś jego równowaga jest naruszona), w którym Komisja powinna „ponownie przyjąć na siebie” rolę podmiotu wspierającego i określającego wytyczne. Chodzi o partnerstwo, któremu na poszczególnych etapach towarzyszy ścisła współpraca, o której mowa w art. 5 ust. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy (obecnie sprowadzana często do konsultacji czy udzielania informacji), określające kodeks postępowania dla całej UE oraz parametry oceny wartości dodanej partnerstwa.

1.8 Dla EKES-u wagę kluczową ma kwestia daleko idącego uproszczenia mechanizmów związanych zarówno z funduszem

spójności jak i wszystkimi innymi funduszami strukturalnymi, zwłaszcza w zakresie ograniczenia obciążeń administracyjnych i ewentualnego wprowadzenia ryczałtów dla niektórych rodzajów projektów. Obowiązywać musiałaby jednak w tej dziedzinie zasada działań jednorazowych.

1.9 Dla krajów najbardziej doświadczonych kryzysem polityka spójności jest jednym z najistotniejszych instrumentów, jakimi dysponują one w zakresie zwalczania nierówności społecznych, gospodarczych i terytorialnych, a także ożywienia wzrostu i zagwarantowania zrównoważonego rozwoju.

1.10 **Współfinansowanie:** należy uważniej zbadać i przeanalizować kryteria współfinansowania – powinny zależeć one od rzeczywistej sytuacji budżetowej jednostek terytorialnych. Nie wolno dopuścić do tego, by najsłabsze podmioty nie miały dostępu do żadnej formy finansowania.

1.11 EKES uważa, że ze względu na prowadzone aktualnie reformy, konieczność redukcji długów oraz stosowanie polityki dwuetapowej (najpierw oszczędności – w formie groźby, potem wzrost), nie należy wprowadzać limitów w obrębie polityki inwestycyjnej i strategii wzrostu. Jest zdania, że wzrost i oszczędności powinny iść ze sobą w parze. Z tego powodu dobrym rozwiązaniem byłoby ukierunkowanie polityki spójności na ten cel. Można by na przykład wspierać przedsięwzięcia charakteryzujące się największym nakładem technologicznym i sprzyjające zatrudnianiu młodych osób.

1.12 EKES stoi na stanowisku, że strategię gospodarczą aktualnie wdrażaną w UE (programy oszczędnościowe, ograniczenia finansowe w państwach członkowskich, limity budżetu UE, pakt fiskalny, limity EBC itp.) nie hamują recesji i powodują nieprzewidziane skutki. Konieczne wydaje się podjęcie działań odwrotnych, polegających na wspieraniu – przynajmniej jednocześnie, a nawet wcześniej – wzrostu i sprzyjających tworzeniu miejsc pracy w oparciu o odważniejszą i bardziej wyrazistą inicjatywę. Ważny wkład w tej dziedzinie mogłyby wnieść właśnie fundusze strukturalne (i po części, na chwilę obecną, środki z WPR). Temat ten poruszony został częściowo na szczycie 30 stycznia 2012 r.

1.12.1 Należałoby zatem wdrożyć „europejski plan na rzecz wzrostu”, (*New Deal*)⁽¹⁾ obejmujący najważniejsze konkretne projekty uwzględniające kluczowe sektory będące w stanie ożywić gospodarkę UE w stosunkowo krótkim czasie. Plan ten należy postrzegać jako uzupełnienie strategii „Europa 2020”, która jest w większym stopniu ukierunkowana na osiągnięcie wyników w perspektywie średnioterminowej. Europejski plan na rzecz wzrostu:

- mógłby zostać bezzwłocznie objęty finansowaniem ze środków niewykorzystanych w latach 2007–2013, a także dzięki jak najszybszemu wykorzystaniu części funduszy przewidzianych na okres 2014–2020 – oczywiście jedynie przez jakiś czas;
- mógłby zostać zrealizowany w ramach prowadzonych obecnie projektów – przy zastosowaniu procedury przyspieszonej opartej na zasadzie pomocniczości bądź na bazie radykalnej „tymczasowej” modyfikacji obowiązujących rozporządzeń umożliwiających podjęcie szybkich działań;

— mógłby zostać oparty na interwencji Europejskiego Banku Inwestycyjnego i dzięki niej wzmocniony, jeśli Bank ten zdecydowałby się na emisję obligacji (art. 87 nowego rozporządzenia). Taka interwencja wygenerowałaby efekt dźwigni w inwestycjach i przyciągnęłaby zagraniczny kapitał. Pomogłaby także zmniejszyć dług państwowy oraz wzmocniłaby europejską walutę.

1.12.2 Europejski plan na rzecz wzrostu powinien być wdrażany na podstawie niezmiennych kryteriów co najmniej przez pierwsze trzy lata najbliższego okresu programowania.

2. Wprowadzenie

2.1 EKES wielokrotnie przypominał w swoich poprzednich opiniach o zasadach i znaczeniu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz solidarności – postrzeganych zgodnie z zapisami Traktatu i przywoływanych często także w dokumentach Komisji.

2.1.1 Zasady te nigdy nie były bardziej aktualne niż dziś i być może ich przestrzeganie nigdy nie była tak bardzo zagrożone jak obecnie, nawet w wyniku polityki rozszerzenia stare państwa członkowskie UE obawiały się, że tracą fundusze, a nowe, że nie dostaną wystarczających środków na pokrycie potrzeb związanych ze spójnością.

2.2 Nadzieją napawają jednak wysiłki Komisji starającej się uwzględnić różne parametry kontekstowe przy zmianie rozporządzeń. Przykładami mogą być tutaj wnioski dotyczące przyszłego budżetu UE, strategii „Europa 2020” czy kryzysu długu państwowego, który nastąpił po kryzysie finansowym i który postawił pod znakiem zapytania zasadniczą kwestię przetrwania rynku wewnętrznego i samej Unii.

3. Nowa polityka spójności – kontekst, niewiadome, spostrzeżenia i punkty strategiczne

3.1 Jak wiadomo Komisja rozpoczęła w czerwcu 2011 r. proces przyjmowania pakietu wniosków dotyczących wieloletnich ram finansowych. Wnioski te stanowią będą podstawę przyszłych mechanizmów finansowania UE w okresie 2014–2020. Wieloletnie ramy finansowe mają wspierać realizację strategii „Europa 2020”, która może wymagać alokacji dodatkowych środków w budżecie bądź nawet pomocy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (ewentualne wprowadzenie obligacji na finansowanie projektów i/lub euroobligacji).

3.2 Poza tym należy sobie zdać sprawę z tego, że trwający obecnie kryzys gospodarczy zmusił wiele państw członkowskich do wprowadzenia drakońskich oszczędności i zablokowania tym samym inwestycji (zarówno publicznych jak i prywatnych) w infrastrukturę. Odbiło się to negatywnie na wzroście i zatrudnieniu. Na domiar złego państwa członkowskie nadają priorytet na etapie planowania projektom krajowym kosztem programów transgranicznych o znaczeniu ogólnoeuropejskim.

3.3 Kontekst dyskusji na temat nowych rozporządzeń w dziedzinie polityki spójności jest zatem bardzo szczególny i wyjątkowy – w ten sposób należy go traktować. Na przykład warto zastanowić się, czy ma sens utrzymywanie tak bardzo rozdrobionej polityki spójności oraz czy wystarczające i rozsądne jest uznanie kwestii warunkowości za czynnik poprawiający spójność i umożliwiający pomoc państwom członkowskim najbardziej dotkniętym kryzysem.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u „Wzrost gospodarczy i dług państwowy w UE: dwie nowatorskie propozycje”, Dz.U. C 143 z 22.05.2012, s. 10.

3.4 Być może lepiej byłoby dziś – w obliczu ogromnych trudności, przed którymi stoi Unia, dysponująca niewielkimi zasobami, które może przeznaczyć na wzrost – nie wprowadzać kolejnych rozporządzeń i kontroli, ale doprowadzić do ich redukcji, dzięki czemu można by sfinalizować rozpoczęte projekty. Należy docenić wartość zasobów i racjonalizować je przy pomocy nowego, nadzwyczajnego planu europejskiego na rzecz wzrostu – „europejskiego New Deal” ⁽²⁾.

3.5 Jeżeli w aktualnej strategii UE nie pojawią się radykalne zmiany – które nie zostały zaproponowane niestety na szczycie z 8 i 9 grudnia 2011 r. – polityka spójności nie oprze się zasadniczym korektom. Kwestią wywołującą największe zaniepokojenie jest jednak to, że polityka ta może nie być w stanie dłużej spełniać swojej podstawowej funkcji polegającej na niwelowaniu nierówności społeczno-gospodarczych między obszarami i regionami UE. Zamiast tego nierówności te pogłębią się w wyniku skutków recesji wywołanej polityką ograniczania deficytu budżetowego. UE potrzebuje zatem daleko idących zmian, w tym jednolitego „zarządzania gospodarczego”.

3.6 Oto podstawowe spostrzeżenia EKES-u odnośnie do metodologii zaproponowanej przez Komisję w swoim wniosku dotyczącym zmiany rozporządzeń związanych z prowadzeniem polityki spójności w latach 2014–2020, zwłaszcza w zakresie przepisów regulujących fundusze przyznawane w ramach wspólnych ram strategicznych:

3.6.1 Określenie wspólnych ram strategicznych: EKES czeka na możliwość przeanalizowania nowej propozycji, która ma zostać przedstawiona przez Komisję w roku 2012. Wciąż jednak konieczne jest zdefiniowanie – przy uwzględnieniu rozważań dotyczących polityki spójności, poczynionych przez Radę Europejską 7 grudnia 2011 r. ⁽³⁾ – sposobu, w jaki Komisja zamierza połączyć ze sobą „cele i zamierzenia priorytetów Unii w zakresie inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu na podstawowe działania w ramach EFRR, Funduszu Spójności, EFS, EFRROW i EFMR”.

3.6.1.1 W swych poprzednich opiniach EKES wskazywał, że polityka spójności – nawet jeśli musi być powiązana i spójna z celami strategii „Europa 2020” – musi nadal opierać się na kluczowych założeniach w zakresie wzmacniania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej państw członkowskich UE.

3.6.1.2 Połączenie tych celów to zasadniczy warunek sukcesu strategii „Europa 2020”, ale Komisja nie wyjaśniła jeszcze, jak w sposób funkcjonalny, skoordynowany i wykonalny finansowo zagwarantować takie połączenie między strategiami zawartymi we wspólnych ramach strategicznych a programami reform prowadzonymi na poziomie krajowym.

3.6.2 Umowa o partnerstwie: EKES podziela stanowisko Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów, wedle którego umowa o partnerstwie musi zostać wynegocjowana w pierwszej

kolejności między państwami członkowskimi a regionami, a następnie omówiona z Komisją przez państwa członkowskie.

3.6.2.1 W związku z negocjacjami, które zostaną podjęte z państwami członkowskimi, EKES podkreśla wagę podejścia opartego na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, proponowanego przez Komisję. Jednocześnie domaga się stosowania jaśniejszej definicji podmiotów instytucjonalnych (na poziomie krajowym i lokalnym), od których wymaga się opracowania i podpisania umów o partnerstwie z Komisją. Wzywa także do jak najbardziej powszechnego udziału przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w przygotowaniu przedmiotowych dokumentów.

3.6.3 Koncentracja tematyczna: EKES zgadza się z wnioskiem Komisji w sprawie ograniczenia liczby działań finansowanych w ramach polityki spójności i przeznaczania zasobów finansowych w pierwszej kolejności na realizację projektów strategicznych, uważanych za nieodzowne dla utrzymania zrównoważonej spójności i kontynuacji procesów rozwoju ekonomicznego dynamizujących regiony słabiej rozwinięte, regiony znajdujące się w fazie przejściowej oraz obszary najlepiej rozwinięte.

3.6.3.1 O tym, w które obszary tematyczne inwestować w najbliższym siedmioletnim okresie programowania, winny decydować samodzielnie państwa członkowskie, nawet jeśli decyzja ta podejmowana jest wspólnie z Komisją po uważnej analizie zgodności propozycji z założeniami strategii „Europa 2020”.

3.7 Warunkowość: uwzględniając fakt, iż warunkowość jest jednym z tych obszarów, gdzie instytucje europejskie (Parlament, Rada, KR, itd.) najmniej zgadzają z propozycją Komisji, EKES uważa, że nie wyjaśniono jak dotąd dostatecznie znaczenia, celu i sposobów stosowania zasady warunkowości. Co prawda niektóre propozycje ex ante – do których dołączono by warunkowość społeczną – mogą zasługiwać na poparcie, ale EKES nie może wyrazić zgody na warunkowość makroekonomiczną zdefiniowaną w obecnej formie.

3.7.1 Mimo, iż konieczne jest zagwarantowanie Komisji tego, że zasoby pochodzące z funduszy strukturalnych wykorzystane zostaną z poszanowaniem zasad, celów i terminów określonych w rozporządzeniach wspólnotowych, EKES uważa, iż Komisja powinna ponownie przeanalizować swój wniosek w świetle następujących czynników:

— Warunkowość jest instrumentem, który winien zostać opracowany i skonstruowany w sposób metodyczny sprzyjający wykorzystaniu środków przez państwa członkowskie zgodnie z zaleceniami Komisji – ale tak, by nie stanowił instrumentu umożliwiającego karanie państw członkowskich.

— Jeśli chodzi o zasady warunkowości (ex ante, makroekonomicznej), główny nacisk trzeba położyć na rozwiązania stymulujące państwa członkowskie do lepszego (pod względem efektywności i skuteczności) i szybszego wydatkowania przyznanych środków na rzecz regionów najbardziej odstających od średniej unijnej.

⁽²⁾ Ibidem.

⁽³⁾ COM(2011) 615 final – 2011/0274 (COD).

— Komisja powinna zwrócić większą uwagę na fazę przygotowania programów, tzn. na programowanie strategiczne, podczas którego określone są priorytety oraz zakres odpowiedzialności instytucji krajowych i regionalnych w zakresie realizacji celów rozwoju terytorialnego. Komisja powinna odgrywać bardziej aktywną rolę we wspieraniu krajów i regionów korzystających z funduszy.

— Z nie mniejszą atencją powinno się podchodzić do fazy weryfikacji uwarunkowań *ex ante*, w której trzeba będzie sprawdzić, czy państwa członkowskie spełniają wymagania niezbędne do przestrzegania – w ramach wdrażania polityki spójności – zasad proporcjonalności i pomocniczości. Również w tym przypadku EKES opowiada się za przestrzeganiem zasady warunkowości postrzeganej jako mechanizm stymulujący państwa członkowskie do prawidłowego stosowania norm związanych z funduszami strukturalnymi. Tylko w sytuacjach naprawdę wyjątkowych, gdyby wyraźnie i wielokrotnie widoczna była wola danego państwa członkowskiego do opóźniania reform wymaganych przez Komisję, winno być możliwe nakładanie kar.

3.7.2 Jeśli chodzi o uwarunkowania makroekonomiczne, EKES podziela niepokój wyrażony przez PE i niektóre państwa członkowskie, wynikający z tego, że zarówno regiony korzystające z programów wspólnotowych jak i ich beneficjenci mogą zostać ukarani za brak efektywności rządów centralnych w realizacji strategii powiązanych ze zmniejszaniem długu publicznego. Aby uniknąć sytuacji, w której odpowiedzialnością za krajową politykę budżetową obarcza się instytucje regionalne i podmioty prywatne nie mające wpływu na decyzje rządów centralnych, należy poszukać rozwiązań alternatywnych. Pod tym względem potrzebna jest większa koordynacja między państwami członkowskimi i na poziomie krajowym.

3.8 W polityce spójności należy zatem wziąć pod uwagę nie tylko warunkowość, ale także szereg kluczowych zagadnień związanych z funduszami – w szczególności chodzi o:

- koordynację i komplementarność funduszy oraz powiązanie ich z innymi strategiami europejskimi;
- instytucjonalną koordynację strategii spójności – również w ramach wzmocnionej współpracy;
- radykalne i wszechstronne uproszczenie procedur i rozporządzeń, które obecnie są zbyt skomplikowane;
- realne i skuteczne partnerstwo gospodarczo-społeczne (a nie tylko instytucjonalne);
- modulację współfinansowania na podstawie warunków panujących w jednostkach terytorialnych;
- wzmocnienie roli Komisji oraz koncentrację na projektach o znaczeniu ogólnoeuropejskim lub makroregionalnym;

— rezerwę na wykonanie („system premii”), która może generować dodatkowe obciążenia administracyjne i opóźniać przekazywanie środków na niezbędne projekty w dziedzinie spójności;

— stosowanie podatku od wartości dodanej.

4. Najważniejsze cele Funduszu Spójności

4.1 Fundusz spójności, utworzony w 1993 r. dla państw członkowskich, w których dochód narodowy brutto (DNB) nie przekracza 90 % średniej europejskiej, przeznaczony jest przede wszystkim na infrastrukturę transportową, środowisko, efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii. Inwestycje są zatem kierowane na budowę transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych, utrzymanie efektywności energetycznej, wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii i działania na rzecz transportu publicznego.

4.2 Stanowi to około 18 % wszystkich wydatków w ramach polityki spójności i zgodne jest z realizacją tej polityki w myśl Traktatu. Warto jednak przypomnieć, że efekty polityki spójności odczuwalne są także w innych dziedzinach, gdyż fundusze z niej pochodzące generują wartość dodaną w zakresie inwestycji oraz sprzyjają wzrostowi i poprawie sytuacji na rynku pracy w regionach, w których zostały wykorzystane. W związku ze zbyt dużą liczbą finansowanych projektów (w latach 2000–2006 było ich 1 192) – nie udało się zapobiec rozdrobnieniu.

4.3 Nowe rozporządzenie wnosi bardzo niewiele. W artykule 2 wskazuje tylko na zakres wsparcia Funduszu w oparciu o dwie listy – pozytywną i negatywną, w której, o dziwo, mowa jest o tym, czego nie wolno robić (np. likwidować elektrowni jądrowych czy ograniczać wydatków na budownictwo mieszkaniowe). W artykule 3 przedstawiono priorytety inwestycyjne: cztery obszary działań i szczegółowe specyfikacje, ale nie wyjaśniono, czy priorytety te mają charakter sugestywny czy nakazowy, choć wskazania tego rodzaju ułatwią wykorzystanie funduszy i poprawią ich elastyczność. Artykuł 4 wraz z załącznikiem poświęcono wskaźnikom.

4.4 Dla państw członkowskich najbardziej doświadczonych kryzysem polityka spójności jest jednym z najistotniejszych instrumentów, jakimi dysponują one w zakresie zwalczania nierówności społecznych, gospodarczych i terytorialnych, a także ożywienia wzrostu i zagwarantowania zrównoważonego rozwoju.

5. Nowy wniosek dotyczący rozporządzenia – spostrzeżenia

5.1 Nasze spostrzeżenia – oprócz zagadnień poruszonych w punkcie 3.3 – dotyczą głównie kryteriów wyboru projektów, zasobów związanych z instrumentem „Łącząc Europę” przeznaczonych na finansowanie najważniejszych sieci transportowych i wskaźników.

5.2 Odnośnie do wyboru projektów do finansowania przy uwzględnieniu ich adekwatności i zgodności z wytycznymi przyjętymi w tym obszarze przez Parlament i Radę (transeuropejskie sieci transportowe, projekty środowiskowe oraz projekty

w sektorze energetycznym) EKES uważa, że Komisja powinna albo wskazać konkretne obszary działalności podlegającej finansowaniu z zasobów Funduszu Spójności albo ustalić kryteria, które pomogą państwom otrzymującym wsparcie w doborze projektów najbardziej odpowiadających realizacji celów Funduszu Spójności. A tych nie brakuje i jest ich w sumie jedenaście.

5.3 W szczególności EKES jest zdania, iż zasoby Funduszu Spójności zostały wykorzystane w poprzednich fazach programowania funduszy w realizacji zbyt wielu projektów, przez co zmniejszyły wpływ całościowy, którego oczekiwano po wzmocnieniu infrastruktury transportowej. Należałoby uwzględnić konkretną sytuację poszczególnych państw członkowskich oraz dokonywać uważniejszych i bardziej ukierunkowanych wyborów, skupiając się na projektach najważniejszych i wywierających największy wpływ – w sektorze transportowym, środowiskowym i energetycznym. Podejście takie skuteczniej przyczyniłoby się do zmniejszenia różnic infrastrukturalnych wciąż występujących między regionami Unii.

5.4 Jeśli chodzi o środki pochodzące z instrumentu „Łącząc Europę”, przeznaczone na finansowanie projektów branży transportowej, energetycznej i komunikacyjnej (w sumie 50 mld EUR), z których 10 mld objętych zostało Funduszem Spójności zgodnie z obowiązującymi wytycznymi (zasada proporcjonalności), EKES uważa, że przed podjęciem decyzji w tej kwestii, należałoby dogłębnie ją przeanalizować, gdyż niezrozumiałe wydają się motywy, które skłoniły Komisję do:

- ustanowienia dodatkowego funduszu zarządzanego centralnie przez agencję wykonawczą, która bez wątpienia zmuszona będzie dopasować swą działalność do wszystkich innych programów strategicznych (europejskich i krajowych)

prowadzonych w sektorze, a także do zapisów wspólnych ram strategicznych w zakresie polityki spójności oraz umów partnerskich z państwami członkowskimi; mamy tu do czynienia z niepotrzebnym nakładaniem się na siebie zadań i kompetencji;

- przeznaczenia na ten fundusz znaczących środków – choć stosunkowo skromnych w porównaniu z funduszami przewidzianymi przez samą Komisję – potrzebnych na zaspokojenie przyszłych potrzeb transportu osobowo-towarowego (500 mld EUR do roku 2020), branży energetycznej (1,5 biliona EUR w latach 2010–2030) i sektora komunikacji (250 mld EUR). O powyższe kwoty uszczuplone zostałyby albo fundusze strukturalne albo (choć w mniejszej skali) Fundusz Spójności. Rozwiązanie to doprowadziłoby do redukcji sumy przeznaczanej na infrastrukturę transportową i środowiskową oraz wiązałoby się ze zbędnymi komplikacjami. Ze względu na dużą ilość regionów uprawnionych do korzystania z omawianych tutaj środków zasoby te nie byłyby w stanie wygenerować efektu dźwigni (nowe projekty, nowe sumy przekazywane także podmiotom prywatnym) lansowanym przez Komisję. Nastąpiłaby kolejna fragmentaryzacja istniejących funduszy. Ponadto Komitet uważa, że aby osiągnąć pożądaną efekt, trzeba wykorzystać także środki z sektora prywatnego oraz nie dopuścić do fragmentaryzacji.

5.5 EKES pozytywnie ocenia wskaźniki wprowadzone przez Komisję. Uważa jednak, iż są one nieco zbyt ogólne i niewystarczające – np. zupełnie pominięta została kwestia wpływu na środowisko i mowa jest jedynie o cechach („wskaźnikach”) ilościowych: dotyczących odpadów, kilometrów zrealizowanych inwestycji drogowych itd.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 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:

Punkt 1.11

Zmienić

- ~~EKES stoi na stanowisku, że strategie gospodarcze aktualnie wdrażane w UE (programy oszczędnościowe, ograniczenia finansowe w państwach członkowskich, limity budżetu UE, pakt fiskalny, limity EBC itp.) nie hamują recesji i powodują nieprzewidziane skutki. Konieczne wydaje się podjęcie działań odwrotnych, polegających na wspieraniu — przynajmniej jednocześnie, a nawet wcześniej — wzrostu i sprzyjających tworzeniu miejsc pracy w oparciu o odważniejszą i bardziej wyrazistą inicjatywę trzeba wspierać przede wszystkim wzrost i tworzenie miejsc pracy. Ważny wkład w tej dziedzinie mogłyby wnieść właśnie fundusze strukturalne (i po części, na chwilę obecną, środki z WPR). Temat ten poruszony został częściowo na szczycie 30 stycznia 2012 r.~~

Uzasadnienie

Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że domaganie się prawidłowego i należytego zarządzania finansami przez państwa członkowskie prowadzi do recesji gospodarczej. Komitet nie powinien wypowiadać się w swoich opiniach negatywnie o działaniach podejmowanych przez państwa członkowskie w celu uzdrowienia budżetów publicznych.

Wynik głosowania

Za: 78

Przeciw: 98

Wstrzymało się: 18

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006

COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD)

(2012/C 191/08)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Parlament Europejski, w dniu 25 października 2011 r., oraz Rada, w dniu 27 października 2011 r., działając na podstawie art. 178 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006

COM(2011) 614 final – 2011/0275 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2012. r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 178 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i spostrzeżenia

1.1 W propozycjach legislacyjnych dotyczących polityki spójności na lata 2014–2020, przyjętych przez Komisję 6 października 2011 r. („pakiet spójnościowy”), znalazły się poważne zmiany w zakresie opracowywania i wdrażania tej polityki. Jej główny cel, a zarazem jeden z jej najważniejszych mechanizmów – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – ma służyć wykorzystywaniu inwestycji do realizacji założeń strategii „Europa 2020” tak, by inwestycje EFRR przynosiły korzyści wszystkim obywatelom UE.

1.2 Nie należy jednak zapominać o zasadach przedstawionych w proponowanym rozporządzeniu, określających ogólne warunki funkcjonowania funduszy („rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów”) – niektóre z nich bezpośrednio odnoszą się do EFRR. Warunki ogólne wywierające znaczący wpływ na wykorzystanie środków z funduszu to:

- koncentracja środków na mniejszej liczbie priorytetów;
- ściślejsze powiązanie tych priorytetów ze strategią „Europa 2020”;
- koncentracja na wynikach;
- monitorowanie postępów na drodze do osiągnięcia ustalonych celów;
- intensyfikacja wykorzystania uwarunkowań;

— uproszczenie mechanizmów przyznawania środków.

Nie mniej ważne są bardziej konkretne zapisy, np. zachęty do wdrażania bardziej zintegrowanych rozwiązań czy wytyczne w zakresie surowszego regulowania sposobu wykorzystywania instrumentów finansowych.

1.3 Należy także pamiętać, że 29 czerwca 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, czyli budżet dla Unii Europejskiej na nadchodzący okres programowania. EKES opracował ponadto liczne opinie na temat własnych zasobów Unii.

1.4 W ogólnych postanowieniach opinii dotyczącej funduszy strukturalnych ⁽¹⁾ EKES sformułował serię kluczowych zaleceń odnośnie do całego „pakietu spójnościowego”. W niniejszej opinii Komitet w pełni je popiera i rozbudowuje z myślą o EFRR.

1.4.1 Partnerstwo

1.4.1.1 EKES jest przekonany, że prawdziwe partnerstwo uwzględniające wszystkich partnerów – określonych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w procesie przygotowania, wdrażania i oceny ex post projektów realizowanych w ramach polityki spójności UE – bezpośrednio przyczynia się do ich powodzenia. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż w artykule 5 ust. 1 wniosków Komisji określono różnych partnerów i że partnerstwo stanie się obowiązkowym elementem unijnej polityki spójności.

⁽¹⁾ Przepisy ogólne dotyczące funduszy strukturalnych, Zob. str. 30 niniejszego Dziennika Urzędowego.

1.4.1.2 EKES z zadowoleniem odnotowuje, że proces wdrażania traktatu lizbońskiego może zostać usprawniony nie tylko dzięki podkreśleniu tożsamości europejskiej, lecz także poprzez angażowanie w realizację projektów partnerów określonych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, co zwiększa efektywność owych projektów.

1.4.1.3 EKES pragnie wyrazić głębokie zaniepokojenie sygnałami nadchodzącymi z Rady, z których wynika, iż niektóre państwa członkowskie wydają się ograniczać zasadę partnerstwa. Wzywa Komisję i PE do odwrócenia tego trendu.

1.4.1.4 EKES stoi na stanowisku, że projekt rozporządzenia (po przyjęciu) będzie zgodny z zasadą pomocniczości, ponieważ zadania EFRR zostały określone w traktacie, a polityka jest realizowana zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego i z poszanowaniem kompetencji instytucjonalnych państw członkowskich i regionów.

1.4.2 Warunkowość

1.4.2.1 EKES uważa, że zakrojone na szerszą skalę wykorzystanie warunkowości w polityce spójności UE doprowadzi do osiągnięcia bardziej konkretnych, realnych i trwałych wyników. EKES w wielu swoich analizach poruszał kwestie związane z warunkowością implementacji, która powinna iść w parze z poprawą efektywności, lepszą jakością i koniecznymi uproszczeniami.

1.4.2.2 Uwarunkowania ex ante powinny wiązać się z prawidłowym wdrażaniem zasady partnerstwa.

1.4.2.3 EKES nie zgadza się z obowiązującym obecnie sposobem definiowania warunkowości makroekonomicznej, gdyż sprzyja on wysyłaniu niewłaściwych sygnałów, a co za tym idzie pojawia się ryzyko karania regionów i obywateli, którzy nie ponoszą odpowiedzialności za nadużycia makroekonomiczne, do których dochodzi na szczeblu krajowym.

1.4.3 Uproszczenie

1.4.3.1 EKES docenia wysiłki podejmowane przez Komisję w celu uproszczenia procedur związanych z polityką spójności UE. Niemniej jednak poziom złożoności jest nadal zbyt duży.

1.4.3.2 Kładąc przesadny nacisk na audyt i procedury, władze krajowe i europejskie blokują dostęp do funduszy UE małym i średnim przedsiębiorstwom oraz organizacjom pozarządowym. Obciążenia administracyjne powodują utratę zbyt dużej energii. Przesadnie rygorystyczne wdrażanie przepisów na wszystkich poziomach powinno zostać całkowicie wyeliminowane.

1.4.3.3 EKES w pełni popiera wysiłki na rzecz koordynacji strategii „Europa 2020” i polityki spójności UE. Opowiada się za większą koncentracją na kluczowych zagadnieniach oraz poważniejszym nastawieniem na osiągnięcie wyników.

1.4.3.4 EKES rozumie także konieczność uproszczenia zasad (dotyczących monitoringu, a także zasad finansowych, administracyjnych i proceduralnych) związanych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych.

1.4.4 Koordynacja polityki

1.4.4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski Komisji dotyczące koncentracji tematycznej, która ma prowadzić do mniejszej fragmentacji podejmowanych wysiłków.

1.4.4.2 Niemniej jednak zaleca wykazanie się większą elastycznością, jeśli chodzi o koncentrację tematyczną. Chodzi w głównej mierze o łatwiejsze stosowanie rozwiązań terytorialnych i poprawę skuteczności polityki spójności.

1.4.4.3 EKES uważa, że wspólne ramy strategiczne są ważnym narzędziem koordynacji działań finansowanych z funduszy strukturalnych. Wyraża ubolewanie, że w związku z obowiązującą obecnie formułą nie może przedstawić swojej opinii na temat tych ram.

1.4.5 Finansowanie, zarządzanie finansami

1.4.5.1 EKES jest przekonany o konieczności jak najskuteczniejszego wykorzystania każdego euro wydanego w ramach funduszy spójnościowych.

1.4.5.2 Wyniki konsultacji społecznych dotyczących piątego sprawozdania w sprawie spójności pokazują, że istnieje ogólne porozumienie co do idei koncentracji finansowania. Zdaniem EKES-u liczne zastrzeżenia co do niektórych kwestii są jak najbardziej uzasadnione i wymagają stosownej reakcji, zanim wejdzie w życie przyszłe rozporządzenie ogólne.

1.4.5.3 Potrzebne są gwarancje, że przesadna koncentracja – zwłaszcza bezkompromisowa interpretacja 11 celów tematycznych i surowe przestrzeganie minimalnego odsetka zasobów, które można wykorzystywać do finansowania niektórych priorytetowych celów tematycznych (np. w zakresie efektywności energetycznej, energii odnawialnej, badań i innowacji czy wsparcia dla MŚP) – nie uniemożliwia pomocy w realizacji projektów rozwojowych powstających na skutek różnic lokalnych i regionalnych.

1.4.5.4 EKES wielokrotnie mówił o tym, że strategia „Europa 2020” i polityka spójności uzupełniają się wzajemnie. Nie da się jednak koordynować polityki stabilności (wymagającej reform strukturalnych), polityki spójności (nastawionej na ujednolicenie) i strategii wzrostu bez zwiększenia zasobów Unii.

1.4.5.5 Mając to na względzie, konieczne jest lepsze wykorzystanie obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020”, o czym była mowa w ostatnich opiniach EKES-u.

1.4.5.6 EKES sugeruje uważne rozważenie możliwości wykorzystania funduszy zakwalifikowanych do wydatkowania w przyszłości w ramach polityki spójności, a także środków niewykorzystanych w bieżącym okresie programowania, w celu jak najszybszego pobudzenia wzrostu gospodarczego w Europie.

2. Uwagi ogólne i zalecenia

2.1 EKES docenia żmudne i szczegółowe przygotowania przeprowadzone przez Komisję Europejską z myślą o wdrożeniu zapisów polityki spójności i strategii „Europa 2020” w latach 2014–2020.

2.2 EKES w swych licznych analizach i opiniach wypowiadał się na temat treści czwartego i piątego sprawozdania w sprawie spójności, wykorzystywania funduszy strukturalnych w ostatnim dziesięcioleciu, skuteczności tych funduszy oraz tego, czy faktycznie spełniają one swoją funkcję. Spora część uwag Komitetu uwzględniona została przy opracowywaniu polityki spójności na lata 2014–2020.

2.3 Propozycje Komisji Europejskiej dotyczące zapisów ogólnych w sprawie wykorzystania funduszy strukturalnych w latach 2014–2020 zostały opublikowane w momencie, w którym poglądy na temat przyczyn i charakteru zaostrzającego się kryzysu europejskiego znacznie się różnią.

2.4 Zdaniem EKES-u historyczne korzenie trwającego obecnie kryzysu gospodarczo-finansowego wymuszają wdrożenie reform strukturalnych w systemie instytucjonalnym, społecznym i politycznym. EFRR może odegrać kluczową rolę w transformacji systemów opieki społecznej tak, by stały się one zrównoważone i efektywne pod względem kosztów. Wprowadzenie zmian w tych systemach wymaga jednak tymczasowego sięgnięcia po dodatkowe zasoby finansowe. EKES przyznaje, że w wyniku ograniczonej dostępności zasobów oraz stosowania zasady koncentracji mniejszą uwagę zwraca się na priorytety inwestycyjne ukierunkowane na zmiany strukturalne w infrastrukturze systemów opieki społecznej. EKES pragnie uwypuklić fakt, iż bez inwestycji tego typu wpływ polityki spójności na te systemy pozostanie ograniczony.

2.5 W wyniku kryzysu niedostatek zasobów zarówno publicznych, jak i prywatnych może doprowadzić do trudności w finansowaniu działań niezbędnych do tego, by pożądane zmiany faktycznie nastąpiły. EKES uważa, że elastyczne i odpowiedzialne podejście do stawek współfinansowania i zapisów o warunkowości zwiększyłoby szanse uzyskania trwałego wyniku działań finansowanych w ramach funduszy.

2.6 Strategia „Europa 2020” i powstałe na jej podstawie rozporządzenie w sprawie EFRR stanowią odzwierciedlenie myśli gospodarczej dopasowanej do wydajności i potrzeb wysoko rozwiniętych gospodarek charakteryzujących się powolnym wzrostem i posiadających spory potencjał w dziedzinie badań i rozwoju. W krajach rozwiniętych nie ma wątpliwości, że badania, rozwój i innowacje odgrywają ważną rolę w procesie wzrostu gospodarczego. Konkurencyjność nie stoi co prawda w sprzeczności z samą polityką spójności, ale na pewno umniejsza jej znaczenie.

2.7 Polityka spójności ma być głównym instrumentem inwestycyjnym służącym realizacji głównych priorytetów Unii określonych w strategii „Europa 2020”, poprzez koncentrację na państwach i regionach o największych potrzebach. EKES zgadza się, co do zasady, z takim podejściem, ale jednocześnie zwraca uwagę na niektóre elementy proponowanego rozporządzenia, które mogą przeszkadzać w realizacji założeń tej strategii.

2.7.1 EFRR może wywierać znaczący wpływ zarówno na osiągnięcie celów w zakresie konwergencji, jak i na ogólnoeuropejskie cele związane z konkurencyjnością. Ponieważ

poziomu zasobów nie da się poważnie zwiększyć, EKES stoi na stanowisku, że można lepiej i jaśniej zdefiniować zamierzenia i że da się zadbać o to, by proponowane priorytety inwestycyjne były z nimi ściślej powiązane. W sytuacji gdy podejście terytorialne pozwala konkretniej definiować cele, według EKES-u większy nacisk należy położyć na ogólnoeuropejskie strategie terytorialne (takie jak istniejące bądź przyszłe programy makroregionalne) i traktować je jako punkty odniesienia dla celów wdrażanych w konkretnych regionach.

2.7.2 Warunkowość makroekonomiczna może prowadzić do spowolnienia wzrostu gospodarczego, ograniczenia liczby dostępnych instrumentów, a nawet wycofania funduszy pomocowych bądź redystrybucji narzędzi, które przekazuje się regionom bardziej rozwiniętym. Rośnie prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu między dążeniem do konkurencyjności a polityką spójności. Tematyczne i instytucjonalne uwarunkowania *ex ante*, wymienione w załączniku IV do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, mogą doprowadzić do poprawy skuteczności EFRR.

2.7.3 W niektórych mniej rozwiniętych regionach lub państwach członkowskich 50-procentowy udział środków z EFRR, przeznaczony na konkretne cele, może powodować spadek efektywności. Być może dzieje się tak dlatego, że ustalanie „obowiązkowych” celów inwestycyjnych nie jest najlepszą metodą gwarantującą optymalny rozwój danego regionu czy państwa członkowskiego. W takich sytuacjach maleje skuteczność wykorzystania zasobów. Pojawia się nawet ryzyko niewykorzystania przyznanych środków, gdyż nie udaje się osiągnąć masy krytycznej – niezbędnej do tego, by właściwie rozwiązać problem wąskich gardeł w zakresie rozwoju. Poza tym działania, które nie prowadzą do rozwiązania rzeczywistych problemów rozwojowych, mogą stać się przyczyną narastającego braku zaufania publicznego. Argumenty te pokazują, iż należy elastycznie zarządzać konkretnymi celami rozwojowymi i potrzebami regionów, w kontekście priorytetów inwestycyjnych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

3. Szczegółowe uwagi i zalecenia

3.1 Szczególne cechy terytorialne (rozwój miejski, regiony najbardziej oddalone)

3.1.1 EKES wyraża zadowolenie z tego, iż szczególną uwagę zwrócono na konkretne problemy związane ze zrównoważonym rozwojem miast i najbardziej oddalonymi regionami.

3.1.2 Docenia wprowadzenie jasno sprecyzowanego obowiązku stosowania zintegrowanego podejścia w obszarze rozwoju miejskiego. Uważa jednak, że w umowie partnerskiej winien znaleźć się jedynie indykatywny wykaz miast, które mają zostać objęte pomocą, oraz sugestia, jak rozprowadzić należne środki w ciągu roku. Umożliwiłoby to państwom członkowskim bardziej elastyczne zarządzanie projektami, co z kolei mogłoby wpłynąć pozytywnie na wyniki osiągnięte przez miasta podlegające finansowaniu.

3.1.3 Odnosnie do zarządzania działaniami zintegrowanymi EKES podkreśla, że w wypadku tych skomplikowanych rozwiązań pojawia się ryzyko stosowania zbyt biurokratycznych i surowych procedur administracyjno-selekcyjnych. Może to

wpływać negatywnie na zdolność państw członkowskich i beneficjentów do pełnego wykorzystania możliwości. W tej sytuacji EKES zaleca Komisji Europejskiej, by zagwarantowała państwom członkowskim możliwość wdrażania działań zintegrowanych przy jak najmniejszym obciążeniu biurokratycznym.

3.1.4 EKES popiera utworzenie europejskiej platformy rozwoju miejskiego w kontekście zrównoważonego rozwoju miejskiego. EKES nie uważa za konieczne, by prawo decydowania o tym, które miasta mają uczestniczyć w platformie, należało do Komisji Europejskiej. Powinien wystarczyć określony zbiór kryteriów.

3.1.5 Jeśli chodzi o powołanie do życia platformy rozwoju miejskiego, EKES uważa, iż nie ma konieczności tworzenia nowego organu. Zadania platformy mogłyby realizować istniejące federacje europejskich miast. Komitet sugeruje, by KE zbadała możliwości jak największego zaangażowania istniejących organizacji w działania platformy.

3.1.6 Platforma wspierałaby także tworzenie sieci między wszystkimi miastami, które z inicjatywy Komisji podejmują innowacyjne działania. Zdaniem EKES-u oprócz Komisji podejmowaniem inicjatyw w dziedzinie innowacyjnych rozwiązań czy tworzenia sieci w ramach platformy mogłyby się zająć grupy państw członkowskich.

3.1.7 EKES z zadowoleniem odnosi się do propozycji, według której przynajmniej 5 % EFRR ma zostać wydane na zintegrowany rozwój miejski. Jest to ważny i zachęcający komunikat UE do państw członkowskich i znajdujących się w nich regionów. Nie do końca jasna jest jednak alokacja tej kwoty oraz jej związek z wykorzystywaniem innych zasobów.

3.1.8 EKES uważa, że warto opracować definicję systemów miejskich składających się z małych, średnich i dużych miast. Definicja ta powinna powstać na szczeblu europejskim i opierać się na ogólnoeuropejskiej strategii rozwoju terytorialnego. Nie mniej ważne wydaje się przygotowanie wytycznych dotyczących rozwoju policentrycznej sieci aglomeracji, zgodnych z celami strategii „Europa 2020”.

3.2 Rozwój terytorialny

3.2.1 Jak stwierdzono w poprzednich opiniach EKES-u, najlepszym sposobem pomagania regionom w nadrabianiu zaległości jest wzmocnienie powiązań terytorialnych i wspieranie wszelkich form mobilności. Konkurencyjność rośnie, gdy przestrzenne sieci aglomeracji i produkcji mogą się rozwijać. Niemniej jednak potrzebne powiązania nie ograniczają się do transportu i komunikacji, zaś związane ze sobą cele są różne w obrębie poszczególnych regionów.

3.2.2 EKES sugeruje, by opracować nowe europejskie ramy zintegrowanych koncepcji projektowych o szczególnym znaczeniu dla Europy. Należy w nich uwzględnić konkretne cele terytorialne. Właściwym dokumentem odnoszącym się do nowych ram europejskich powinny być wspólne ramy strategiczne. EKES proponuje sprawdzić, czy konieczne jest opracowanie

wanie formalnej „europejskiej strategii rozwoju terytorialnego”. Poza priorytetami w zakresie strategii makroregionalnych na szczególną uwagę zasługują cele dotyczące sieci miejskiej w Europie.

3.2.3 Warto sprawdzić, czy w przypadku zintegrowanego rozwoju miejskiego lub strategii makroekonomicznych nie byłoby pożądane sformułowanie i rozpropagowanie nowych celów, bez których realizacja projektów na dużą skalę może być utrudniona. Odpowiednie dokumenty, oparte na pracach przygotowawczych, opracowane na przykład jako część przygotowań do agendy terytorialnej UE lub programu ESPON, mogłyby pomóc w określeniu tych celów (najlepiej byłoby, gdyby opierały się one na konkretnych miejscach).

3.2.4 W strategii rozwoju terytorialnego można by zdefiniować cele ukierunkowane na współpracę makroregionalną w dziedzinie gospodarki i spraw społecznych w obszarach takich jak:

- wzmocnienie infrastruktury badań i innowacji (obszarów badań): powiązanie europejskich centrów doskonałości z ośrodkami kompetencji w celu pobudzenia biegunów rozwoju;
- inwestycje w badania i innowacje biznesowe, rozwój produktów i usług etc., umiędzynarodowienie lokalnych systemów produkcyjnych (klasterów), sprzyjanie tworzeniu sieci europejskich;
- systemy transportowe oprócz sieci infrastruktury TEN-T (gospodarka zasobami wodnymi, ochrona środowiska, energia, systemy informacyjne i komunikacyjne itd.);
- sieć instytucjonalna – sprzyjająca oddolnemu rozwojowi makroregionalnych i transnarodowych szczebli sprawowania rządów itd.

3.2.5 W tym zakresie EKES ma duże oczekiwania wobec wniosków Komisji Europejskiej w sprawie wspólnych ram strategicznych. Co prawda nie są one jeszcze dostępne, ale Komitet na nadzieję, że będzie o nich informowany i pytany o zdanie.

3.3 Instrument „Łącząc Europę”

3.3.1 EKES niejednokrotnie podkreślał potrzebę tego, by z uwagi na koncentrację zasobów zapewnić zasoby i jasne ramy prawne sprzyjające współpracy transnarodowej oraz wzmocnianiu więzi w Europie. EKES uważa jednak, że Komisja winna rozważyć poszerzenie zakresu możliwych interwencji prowadzonych w oparciu o instrument „Łącząc Europę”. Narzędzie to należałoby bardziej otworzyć po to, by mogło zostać wykorzystane w celu finansowania projektów specjalnego zainteresowania europejskiego poza programami transportowo-komunikacyjnymi. Poza tym EKES sugeruje wprowadzenie mechanizmów prowadzących do tego, że finansowane projekty faktycznie przyczynią się do poprawy spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Europie.

3.3.2 Zdaniem EKES-u przekształcenie instrumentu „Łącząc Europę” w ramy finansowe pozwalające na finansowanie wdrożenia projektów specjalnego zainteresowania europejskiego (co nakreślono w punkcie 3.2.2 niniejszej opinii) byłoby zgodne z zapisami TFUE. Instrumentem tym zostałyby wtedy objęte następujące dziedziny: transport, energia i inicjatywy związane z ICT.

3.4 Działania o charakterze gospodarczym

3.4.1 EKES popiera priorytetyzację czterech celów szczególnie ważnych pod względem wkładu EFRR w dobro publiczne. Chodzi mianowicie o:

- działania na rzecz zatrudnienia, badań i rozwoju oraz innowacji poprzez wspieranie przedsiębiorstw;
- inwestowanie w podstawową infrastrukturę (np. transportową, energetyczną, społeczną i zdrowotną);
- tworzenie, a także – co równie istotne – transfer przedsiębiorstw;
- rozwój konkurencyjności MŚP ze specjalnym wsparciem dla mikroprzedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw rzemieślniczych.

3.4.2 EKES jest także przekonany, iż obszary takie jak edukacja czy rozwój turystyki są ważne i powinny być nadal objęte finansowaniem z EFRR zgodnie z konkretnymi potrzebami rozwojowymi określonych regionów i państw członkowskich.

3.4.3 EKES zgadza się, że w odniesieniu do wspierania przedsiębiorstw można argumentować, że takie wsparcie, w szczególności w formie dotacji, jest najbardziej potrzebne w przypadku małych przedsiębiorstw, innowacyjnych działań, a także na podupadających obszarach przemysłowych przechodzących zmiany strukturalne. EKES uważa, że pojęcie przedsiębiorstwa nie powinno dotyczyć tylko firm z sektora MSP w niektórych słabiej rozwiniętych regionach.

3.4.4 W wypadku łańcuchów innowacji (tzw. klastrów) i lokalnych systemów produkcyjnych funkcjonujących bez zarzutu pytanie, jakie należy postawić, dotyczy tego, czy byłoby lepiej zapewnić większą elastyczność firmom głęboko zakorzenionym na danym obszarze oraz dostawcom, a także czy zwiększać liczbę zasobów, za które przysługuje zwrot kosztów, w formie pomocy (takiej jak finansowanie dopłat do oprocentowania) w przypadku finansowania wielokrotnego i łączonego.

3.4.5 Pojawia się zatem kolejne pytanie, czy w odniesieniu do infrastruktury podstawowej nie jest konieczne wsparcie dla regionów rozwiniętych. Należałoby rozważyć tutaj możliwość stosowania wyjątków i elastycznych rozwiązań – np. w sytuacji, gdy rozwój centralnego, bardziej zaawansowanego obszaru sprzyja rozwojowi otaczających go rejonów.

3.4.6 Jeśli chodzi o proponowane priorytety w zakresie wspierania przedsiębiorstw i konkurencyjności w biznesie, EKES przypomina o znaczącym wkładzie podmiotów gospodarki społecznej w rozwój terytorialno-regionalny, przywoływanym wielokrotnie w wielu oficjalnych dokumentach instytucji europejskich. EKES sugeruje objęcie gospodarki społecznej rozwiązaniami na rzecz konkurencyjności biznesowej, przedsiębiorczości, nowych modeli biznesowych, szkoleń, edukacji, badań, rozwoju technologicznego i innowacji technologicznych, promocji zatrudnienia, efektywności energetycznej, energii odnawialnej oraz włączenia społecznego.

3.5 Ramy finansowe

3.5.1 EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą nowego nazewnictwa regionów i stawek funduszy strukturalnych.

3.5.2 EKES uważa, iż konieczne jest wykorzystanie części środków EFRR, przeznaczonej obecnie na instrument „Łącząc Europę”, na cele związane z pogłębianiem ogólnych powiązań transnarodowych – zgodnie z sugestiami przedstawionymi w punkcie 3.2.2 powyżej.

3.5.3 EKES popiera wniosek Komisji, w którym ustalone zostały minimalne pułapy dla poszczególnych kategorii regionów w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – z myślą o większym wkładzie funduszy w realizację najważniejszych założeń strategii „Europa 2020”. EKES sugeruje, by zasoby przeznaczone na EFS, które mogą zostać zainwestowane w infrastrukturę edukacyjno-społeczną, w pierwszym rzędzie starać się wykorzystać na promocję zintegrowanego wzrostu.

3.5.4 EKES uważa, że koncentracja priorytetów inwestycyjnych stanowi właściwe odzwierciedlenie celów strategii „Europa 2020”, na co wskazuje w punktach 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 i 2.7 niniejszej opinii.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”

COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD)

(2012/C 191/09)

Sprawozdawca: **Viliam PÁLENÍK**

Parlament Europejski, w dniu 25 października 2011 r., oraz Rada Unii Europejskiej, w dniu 27 października 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 178 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”

COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 5 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie wniosków i zaleceń EKES-u

1.1 Dnia 29 czerwca 2011 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020: budżet na realizację strategii „Europa 2020”. W swoim wniosku Komisja zdecydowała, że polityka spójności powinna pozostać zasadniczym elementem kolejnej perspektywy finansowej i wspierać realizację strategii „Europa 2020”.

1.2 Europejska współpraca terytorialna jest jednym z celów polityki spójności i stanowi ramy wdrażania wspólnych działań oraz wymiany doświadczeń z zakresu polityki między podmiotami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi z różnych państw członkowskich.

1.3 Komisja podała wiele przykładów kreowania wartości dodanej i realizacji inwestycji sprzyjających wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy, czego nie udało się osiągnąć bez dofinansowania z budżetu UE. Jednakże ocena wskazała również na skutki rozproszenia i braku priorytetów. W czasie, gdy środki publiczne w państwach członkowskich są ograniczone, inwestycje stymulujące wzrost gospodarczy są tym bardziej potrzebne.

1.4 Europejska współpraca terytorialna, dzięki swemu charakterowi i zadaniom w ramach polityki spójności, ma szczególne znaczenie oraz korzystnie wpływa na współpracę na poziomie transgranicznym, transnarodowym i międzyregionalnym.

1.5 Proponowany podział środków finansowych między poszczególne komponenty europejskiej współpracy terytorialnej, tzn. między współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną, zapewnia wystarczające zasoby finansowe dla poszczególnych komponentów współpracy.

1.6 EKES popiera także zamiar tematycznego koncentrowania działań oraz priorytetów inwestycyjnych w ramach poszczególnych komponentów współpracy; ważne jest jednak, by mieć na uwadze specyficzny charakter oraz potrzeby poszczególnych państw i regionów.

1.7 EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera starania o uproszczenie zasad na wszystkich właściwych poziomach: na poziomie beneficjentów, instytucji programu, uczestniczących państw członkowskich i państw trzecich oraz Komisji.

1.8 EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje ujednolicenie instytucji zarządzających i certyfikujących, uproszczenie deklarowania kosztów, przedkładanie sprawozdań w wersji elektronicznej oraz opracowywanie rocznych sprawozdań tylko w latach 2017 i 2019.

1.9 Określenie wspólnych wskaźników (przedstawionych w załączniku do rozporządzenia) służących ocenie konkretnych wyników uzyskanych w poszczególnych programach również stanowi istotny element umożliwiający skuteczniejszą ocenę rezultatów i skuteczność konkretnych interwencji strukturalnych.

1.10 EKES popiera bezpośrednie włączenie społeczeństwa obywatelskiego do całego cyklu realizacji (programowania, wdrażania, monitorowania i oceny) na zasadzie pełnego partnerstwa.

1.11 Udział podmiotów społeczeństwa obywatelskiego jest ważny także w mniejszych projektach, które mogą zwiększyć wartość dodaną interwencji, zwłaszcza w dziedzinie współpracy transgranicznej.

1.12 Pomoc techniczna powinna być wykorzystywana przede wszystkim w celu zwiększenia zdolności absorpcyjnej wszystkich podmiotów europejskiej współpracy terytorialnej oraz w celu poprawy skuteczności działań administracyjnych, bez wprowadzania dodatkowych obciążeń administracyjnych.

2. Główne elementy i kontekst opinii

2.1 Podstawą prawną prowadzenia polityki spójności jest art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

2.2 Zgodnie z art. 175 TFUE państwa członkowskie wdrażają swoje strategie gospodarcze i koordynują je w taki sposób, by osiągnąć także cele określone w art. 174. Przy formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk i działań Unii oraz przy urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego należy brać pod uwagę cele określone w art. 174 i przyczyniać się do ich realizacji.

2.3 Cele Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności zostały określone w art. 162, 176 i 177 TFUE.

2.4 Art. 174 TFUE stanowi, że szczególną uwagę należy zwracać na obszary wiejskie, obszary podlegające przemianom przemysłowym i regiony, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takie jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

2.5 W art. 349 TFUE postanowiono, że pożądane jest wprowadzenie szczególnych środków w celu uwzględnienia strukturalnej sytuacji gospodarczej i społecznej regionów najbardziej oddalonych, pogarszanej przez niektóre szczególne cechy, które poważnie szkodzą ich rozwojowi.

2.6 Dnia 29 czerwca 2011 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020: budżet na realizację strategii „Europa 2020”. W swoim wniosku Komisja zdecydowała, że polityka spójności powinna pozostać zasadniczym elementem kolejnego pakietu finansowego, i podkreśliła jej kluczową rolę w realizacji strategii „Europa 2020”.

2.7 Wniosek ten jest częścią pakietu ustawodawczego⁽¹⁾ dotyczącego polityki spójności na okres 2014–2020. Europejska współpraca terytorialna jest jednym z celów polityki spójności i stanowi ramy realizacji wspólnych działań i wymiany

doświadczeń z zakresu polityki między podmiotami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi z różnych państw członkowskich.

2.8 Przeprowadzona przez Komisję ocena dotychczasowych wydatków w ramach polityki spójności wykazała wiele przykładów na to, jak polityka spójności wnosi wartość dodaną, przyczyniając się do wzrostu gospodarczego, i stymuluje inwestycje prowadzące do tworzenia miejsc pracy, do czego mogłoby nie dojść bez dofinansowania z budżetu UE. Jednakże ta sama ocena wskazała również na skutki rozproszenia i brak określenia priorytetów. W czasie, gdy środki publiczne są ograniczone, a inwestycje stymulujące wzrost gospodarczy potrzebne bardziej niż kiedykolwiek, Komisja postanowiła zaproponować istotne zmiany w polityce spójności.

2.9 Europejska współpraca terytorialna ma szczególne znaczenie, ponieważ:

- Problemy transgraniczne można najskuteczniej rozwiązać poprzez współpracę wszystkich zainteresowanych regionów, tak aby uniknąć nieproporcjonalnych kosztów dla jednych i oportunistycznego zachowania innych (np. problem transgranicznego zanieczyszczenia środowiska).
- Współpraca może stanowić skuteczny mechanizm wymiany dobrych praktyk i uczenia się rozpowszechniania know-how (np. w zakresie podnoszenia konkurencyjności).
- Współpraca może zapewnić większą skuteczność rozwiązań konkretnych problemów dzięki korzyściom skali i osiągnięciu masy krytycznej (tworzenie klastrów w celu wspierania badań i innowacji).
- Za sprawą koordynacji polityk sektorowych, działań i inwestycji w skali transgranicznej i transnarodowej można ulepszyć sposób rządzenia.
- Utrzymywanie stosunków z sąsiadami UE w ramach programów współpracy na granicach zewnętrznych UE może przyczynić się do bezpieczeństwa i stabilności, a także do rozwoju wzajemnie korzystnych relacji.
- W niektórych kontekstach, takich jak baseny morskie i regiony przybrzeżne, współpraca i działania transnarodowe są niezbędne, by wspierać wzrost gospodarczy, zatrudnienie i zarządzanie oparte na ekosystemie.
- Stwarza warunki do realizacji makroregionalnych strategii rozwoju.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES popiera postulat Komisji, by w ramach odrębnego rozporządzenia w sposób bardziej przejrzysty przedstawić

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objęte zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 (COM(2011) 615 final) określają główne ramy legislacyjne oraz podstawę do dyskusji o przyszłym kształcie polityki spójności w latach 2014–2020.

specyfikę europejskiej współpracy terytorialnej i dzięki temu ułatwić jej realizację. Opowiada się także za określeniem zakresu EFRR w odniesieniu do celu „Europejska współpraca terytorialna” ⁽²⁾.

3.2 Jasny podział środków finansowych między poszczególne komponenty europejskiej współpracy terytorialnej, tzn. między współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną, zapewnia wystarczające zasoby finansowe dla poszczególnych komponentów współpracy. Z podziału tego wynika, że największe znaczenie przywiązuje się do współpracy transgranicznej (73,24 % środków przeznaczono na współpracę transgraniczną, 20,78 % na współpracę transnarodową, a 5,98 % na współpracę międzyregionalną). Wysokość funduszy przewidzianych dla regionów najbardziej oddalonych także jest odpowiednia.

3.3 Jeśli chodzi o regiony najbardziej oddalone (np. francuskie departamenty zamorskie), dobrze byłoby jasno zdefiniować pojęcie „sąsiadów”, a co za tym idzie określić możliwych partnerów dla regionów najbardziej oddalonych.

3.4 EKES popiera także dążenie do tematycznego koncentrowania działań oraz priorytetów inwestycyjnych w ramach poszczególnych komponentów współpracy ⁽³⁾. Jednak również w tym zakresie ważna jest elastyczność i trzeba mieć na uwadze potrzeby poszczególnych państw, zgodnie z zasadą pomocniczości.

3.5 Nastawienie na konkretne priorytety w ramach obszarów tematycznych oraz ich wybór zgodnie z potrzebami poszczególnych programów (projektów) w ramach europejskiej współpracy terytorialnej również może pomóc w realizacji celu dotyczącego zwiększenia wartości dodanej tej współpracy.

3.6 EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera starania o uproszczenie zasad na wszystkich właściwych poziomach: na poziomie beneficjentów, instytucji programu, uczestniczących państw członkowskich i państw trzecich oraz Komisji. Uproszczenie procedur administracyjnych może znacznie zwiększyć wartość dodaną polityki spójności w ramach europejskiej współpracy terytorialnej ⁽⁴⁾.

3.7 Uproszczenie zasad musi być jednak konsekwentnie wdrażane także na poziomie krajowym i regionalnym, aby nie pojawiały się nadmierne obciążenia administracyjne. EKES zaleca Komisji Europejskiej, by w ramach swych kompetencji

i możliwości monitorowała i aktywnie ograniczała procesy skutkujące wprowadzaniem zbytnich obciążeń administracyjnych na poziomie krajowym i regionalnym.

3.8 W zakresie monitorowania i oceny ważnym elementem jest stworzenie wspólnych ram odnoszących się do opracowywania rocznych sprawozdań w latach 2017 i 2019 oraz ich ukierunkowanie na rezultaty określone w art. 13 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z EFRR w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.

3.9 Określenie wspólnych wskaźników (przedstawionych w załączniku do rozporządzenia) służących ocenie konkretnych wyników uzyskanych w poszczególnych programach finansowanych w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” również stanowi istotny element pozwalający na lepszą ocenę rezultatów i skuteczności konkretnych interwencji strukturalnych.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem dążenie Komisji do uproszczenia zasad, a w szczególności ujednolicenie instytucji zarządzających i certyfikujących, uproszczenie deklarowania kosztów, przedkładanie sprawozdań w wersji elektronicznej oraz opracowywanie rocznych sprawozdań tylko w latach 2017 i 2019.

4.2 Doświadczenia państw członkowskich w dziedzinie współpracy terytorialnej wskazują na to, że ważne jest większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza z myślą o kierowaniu środków finansowych przeznaczonych na działania w tej dziedzinie na projekty społeczeństwa obywatelskiego.

4.3 Komitet popiera bezpośrednie włączenie społeczeństwa obywatelskiego na zasadzie pełnego partnerstwa do całego cyklu realizacji, tzn. do:

— analizy strategicznej i programowania,

— realizacji projektów,

— monitorowania i oceny.

4.4 W związku z tym właściwe byłoby rozważenie możliwości określenia puli środków do wykorzystania na projekty przeznaczone dla samorządów terytorialnych (tzn. na projekty służące potrzebom władz regionalnych) oraz projekty dla poszczególnych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. W niektórych dziedzinach samorządy terytorialne powinny zapraszać zorganizowane społeczeństwo obywatelskie do udziału w partnerstwie dotyczącym danego projektu już na etapie przygotowywania projektu.

⁽²⁾ Zob. także opinię EKES-u w sprawie „Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej – zmiany” (Zob. str. 53 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽³⁾ Zasadę podejścia tematycznego poparto także w opinii EKES-u dotyczącej piątego sprawozdania w sprawie spójności (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 68, pkt 2.2.5 i 6.14). EKES również od dawna podkreśla potrzebę uproszczenia procedur administracyjnych i księgowych, na przykład w opinii w sprawie skutecznego partnerstwa w zakresie polityki spójności (Dz.U. C 441 z 11.2.2011, s. 1) czy w też w opinii dotyczącej piątego sprawozdania w sprawie spójności (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 68).

⁽⁴⁾ Uproszczenie zasad polityki spójności było przedmiotem szeregu opinii EKES-u: Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 68, oraz Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 1.

4.5 Zgodnie z zasadą partnerstwa⁽⁵⁾ trzeba skupić się na wspieraniu konkretnych projektów (takich jak mikroprojekty) realizowanych przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego – które mogą zwiększyć wartość dodaną interwencji w ramach współpracy terytorialnej (przede wszystkim w dziedzinie współpracy transgranicznej) – i w ten sposób włączyć do współpracy także mniejsze podmioty społeczeństwa obywatelskiego.

4.6 EKES podkreśla konieczność zadbania o lepsze informowanie o tych instrumentach i rozporządzeniach w poszczególnych państwach członkowskich oraz o ich szersze promowanie. Trzeba też informować o przykładach sprawdzonych rozwiązań, jakie udało się zgromadzić na podstawie już zrealizowanych projektów.

4.7 Ważne jest też, by rozważyć udział i rolę prywatnych podmiotów niekomercyjnych jako głównych partnerów w projektach.

4.8 Pomoc techniczna w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” powinna być wykorzystywana w celu zwiększenia zdolności absorpcyjnej potencjalnych ostatecznych beneficjentów programów pomocowych oraz poprawy skuteczności działań administracyjnych instytucji zarządzających, ze szczególnym naciskiem na likwidowanie nadmiernych obciążeń administracyjnych.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Zasadę tę poparto w opiniach EKES-u Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 68, oraz Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 1., a także w publicznych wystąpieniach przedstawicieli EKES-u w Gödöllő w czerwcu 2011 r. oraz w Gdańsku w październiku 2011 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania

COM(2011) 610 final – 2011/0272 (COD)

(2012/C 191/10)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 25 października 2011 r. Parlament Europejski oraz dnia 27 października 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 3 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania

COM(2011) 610 final – 2011/0272(COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 172 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podziela zaangażowanie Komisji Europejskiej na rzecz europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej i popiera przyjęte w nowym rozporządzeniu podejście, które umożliwi zwiększenie skuteczności, doprecyzowanie i uelastycznienie instrumentu EUWT, co przyczyni się do ulepszenia współpracy terytorialnej, wzmocnionej w traktacie lizbońskim. Niniejsza opinia uzupełnia opinię w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” ⁽¹⁾.

1.2 EKES wyraża zadowolenie, że omawiane rozporządzenie konsoliduje instrument prawny EUWT dzięki wspólnym rozwiązaniom na poziomie europejskim, i uważa, że europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej będą w przyszłości zasadniczym narzędziem współpracy i spójności terytorialnej.

1.3 Ciągłość EUWT zostanie zagwarantowana w przyszłości, a dzięki zmianom w rozporządzeniu ten instrument prawny pozwoli na większą elastyczność we wdrażaniu strategii terytorialnych i sektorowych.

1.4 Polityczna waga regionów w Europie stale rośnie. EKES w pełni opowiada się za tym, by polityka współpracy terytorialnej UE umożliwiała władzom regionalnym odgrywanie nowej roli. Państwa członkowskie zasiadają w Radzie i EKES ma nadzieję, że także regiony europejskie będą odpowiednio

partycypować. KR i EKES pełnią ważną rolę instytucjonalną, którą Rada powinna respektować.

1.5 Przyszłe wyzwanie będzie polegało na włączeniu władz lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego w realizację strategii „Europa 2020”, która wymaga ścisłej współpracy między różnymi poziomami sprawowania rządów.

1.6 EKES zawsze miał świadomość wartości dodanej systemów wielopoziomowego sprawowania rządów, dlatego popiera tworzenie EUWT, które umożliwią udział wszystkich właściwych podmiotów z danego makroregionu, euroregionu lub obszaru transgranicznego.

1.7 Niemniej jednak należałoby wzmocnić wielopoziomowe sprawowanie rządów poprzez udział podmiotów społecznych i gospodarczych, stąd też EKES proponuje, by zmiana rozporządzenia ułatwiała odpowiednią partycypację partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej. Udział społeczeństwa obywatelskiego umożliwi lepsze powiązanie między EUWT a strategią „Europa 2020” i strategiami sektorowymi.

1.8 Kwestią podstawowej wagi jest szkolenie i wymiana urzędników krajowych, regionalnych i lokalnych organów administracji publicznej, które uczestniczą w EUWT. EKES proponuje zatem, by Komisja działała na rzecz wspólnego organizowania programów szkoleń w celu usprawnienia zarządzania politycznego i administracyjnego.

⁽¹⁾ Zob. s. 49 niniejszego Dziennika Urzędowego.

1.9 EKES proponuje, by omawiane rozporządzenie, którego charakter jest bardzo specyficzny, zostało szybko zatwierdzone przez Radę i Parlament, jeszcze przed przyjęciem całego pakietu dotyczącego polityki spójności. Dzięki temu będzie można przyspieszyć wdrożenie tego aktu prawnego.

2. Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT)

2.1 Europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej to instrument prawny stosowany do tworzenia struktur współpracy między podmiotami publicznymi Unii Europejskiej. Zostało ono ustanowione na mocy rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w ramach przepisów polityki spójności na okres programowania 2007–2013.

2.2 W trakcie tego okresu programowania działania współpracy, które dotychczas były współfinansowane z funduszy inicjatywy wspólnotowej INTERREG, uzyskały rangę celu polityki spójności, niezależnie od tego, czy mają charakter transgraniczny, transnarodowy czy międzyregionalny. Zostały one przekształcone w cel trzeci „Europejska współpraca terytorialna”.

2.3 Współpraca terytorialna jest uważana za podstawowy instrument w przypadku celów dotyczących spójności, dlatego nadaje się jej nowy impuls i zwiększa przeznaczane na nią zasoby finansowe. Konieczne jest jednak również przyjęcie równoległych środków zmierzających do usunięcia przeszkód, które utrudniają jej rozwój.

2.4 Obecnie podmioty publiczne państw członkowskich UE, zwłaszcza samorządy regionalne i lokalne, rozwijając swoje działania współpracy, muszą borykać się z licznymi trudnościami natury prawnej i praktycznej, które są skutkiem różnorodności przepisów prawnych i procedur i mają negatywny wpływ na zarządzanie wspomnianymi działaniami.

2.5 Rozporządzenie dotyczące utworzenia EUWT⁽²⁾ zostało przyjęte z myślą o tym, aby wyposażać podmioty współpracy terytorialnej w nowe instrumenty umożliwiające przezwyciężenie tych trudności i lepszą praktyczną realizację działań współpracy terytorialnej.

2.6 Omawiany instrument prawny pozwala grupom podmiotów skupionych wokół wspólnych projektów i działań w zakresie współpracy terytorialnej, współfinansowanych przez Unię Europejską lub nie, uzyskać własną osobowość prawną, odrębną od osobowości prawnej podmiotów wchodzących w skład grupy, i podejmować we własnym imieniu działania w obrocie prawnym w Unii Europejskiej.

2.7 Po pięciu latach funkcjonowania instrumentu, w świetle związanych z tym doświadczeń Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia, w którym określa zmiany mające na celu doprecyzowanie i uproszczenie EUWT oraz poprawę jego wdrażania.

⁽²⁾ Zgodnie z artykułem 159 TWE (obecnym art. 175 TFUE) przewidującym przyjęcie działań szczególnych – poza funduszami – z myślą o osiągnięciu celu spójności gospodarczej i społecznej.

3. Wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) 1082/2006 w sprawie EUWT

3.1 Zgodnie ze swoim zobowiązaniem do przedstawienia sprawozdania na temat wdrożenia obecnego rozporządzenia, w następstwie procesu konsultacji przeprowadzonego na poziomie instytucjonalnym i z udziałem istniejących EUWT, we współpracy z Komitetem Regionów, Komisja Europejska potwierdziła, że EUWT stanowią odpowiednią strukturę dla długoterminowej współpracy terytorialnej⁽³⁾.

3.2 Forma prawna EUWT nadaje współpracy terytorialnej „ramy formalne, zapewniając większą pewność prawa, bardziej urzędową podstawę oraz solidniejszą strukturę instytucjonalną”.

3.3 Informacje zwrotne uzyskane od istniejących ugrupowań są pozytywne. Utworzono 26 EUWT, zrzeszających ponad 550 samorządów regionalnych i lokalnych z 15 państw członkowskich.

3.4 Niemniej odnotowano również szereg niedogodności i stwierdzono wprost, że „jego [EUWT] zastosowanie jest znacznie poniżej możliwości, jakie stwarza” i że niedociągnięcia te stanowiły negatywny czynnik utrudniający ewentualne utworzenie większej liczby EUWT. Zmiana rozporządzenia zmierza do rozwiązania tych problemów.

3.5 Stwierdza się problemy związane z tworzeniem i funkcjonowaniem EUWT, z czasochłonnymi i złożonymi procedurami powoływania i zmiany tej struktury. Wystąpiły też niepożądane sytuacje, kiedy to władze krajowe i regionalne różnie interpretowały przepisy i stosowały różne praktyki.

3.6 Różnorodność – pod względem prawnym i organizacyjnym – podmiotów przystępujących do tych ugrupowań oraz różnice pomiędzy nimi pod względem kompetencji sprawiają, że trudno jest znaleźć formę, która odpowiadałaby wszystkim członkom.

3.7 Istnieją także różnice dotyczące stosowania przepisów rozporządzenia w wielu dziedzinach: jeśli chodzi o ograniczoną lub nieograniczoną odpowiedzialność, reguły zatrudniania pracowników EUWT, zasady zamówień publicznych na wykonanie prac i na usługi.

3.8 Stwierdza się także trudności związane z uczestnictwem krajów trzecich w przypadkach, gdy korzystne jest utworzenie ugrupowania zrzeszającego podmioty z jednego państwa członkowskiego oraz podmioty z kraju trzeciego.

3.9 Wreszcie, przepisy rozporządzenia bywały różnie interpretowane, jak w przypadku udziału podmiotów prywatnych, które powinny być podmiotami zamawiającymi w ramach zamówień publicznych.

⁽³⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Stosowanie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)”, COM(2011) 462 final.

4. Uwagi ogólne

4.1 Jak już stwierdził EKES w ramach konsultacji ⁽⁴⁾ w sprawie rozporządzenia (WE) 1082/2006, EUWT jest użytecznym i wartościowym instrumentem, dzięki któremu współpraca terytorialna może być skuteczniejsza, aktywniejsza i bardziej rozpoznawalna.

4.2 Mimo występowania różnic na poziomie krajowym, regiony będą odgrywały bardzo ważną rolę w przyszłym systemie sprawowania rządów w Unii Europejskiej, który instytucje unijne muszą wspierać.

4.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek w sprawie rozporządzenia, który ulepszy EUWT i ułatwi jego wykorzystanie, a także sprawi, że będzie ono instrumentem bardziej przydatnym regionom. Ugrupowania muszą dysponować instrumentem, który nadałby europejskiej współpracy regionalnej podstawę stabilną, dobrze zorganizowaną, prawnie skuteczną i wiarygodną.

4.4 Nowe rozporządzenie ułatwi tworzenie nowych EUWT i ulepszy ich działanie, ponieważ wzmacnia ich ramy strukturalne i nadaje im pełną zdolność operacyjną pozwalającą przezwyciężyć trudności prawne i praktyczne występujące podczas działań w zakresie współpracy transnarodowej. Rozporządzenie ustanowi jednostki organizacyjne zajmujące się konkretnie planowaniem, koordynacją i zarządzaniem.

4.5 Zdaniem EKES-u stanowi to krok naprzód w zachęcaniu do współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej.

4.6 Propaguje się w ten sposób bardziej ambitną współpracę. Działania współfinansowane z funduszy europejskich w ramach współpracy terytorialnej będą się wpisywały w bardziej strategiczne kierunki polityki i opierały na wartości dodanej wspólnego europejskiego dobra w perspektywie długoterminowej.

4.7 Pożądane jest, by w przyszłości współpraca między regionami rozwijała się w ramach strategii „Europa 2020” i by wzmocniono cele dotyczące tworzenia zatrudnienia, poprawy konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju, współpracy między przedsiębiorstwami – także MSP – uniwersytetami i centrami technologii itp.

4.8 EKES popiera także wzmocnienie, poprzez współpracę terytorialną, działań o charakterze tematycznym i sektorowym pomiędzy regionami i miastami.

4.9 EKES podkreśla, że EUWT już obecnie stanowi formę współpracy między władzami regionalnymi w kwestiach gospodarczych i technologicznych mających również znaczenie dla strategii „Europa 2020”. Należałoby w większym stopniu uwypuklić ten rodzaj współpracy.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiego ugrupowania współpracy transgranicznej (EUWT), Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 76.

4.10 EKES docenia wartość różnych rodzajów inwestycji, którym sprzyjają takie instrumenty współpracy jak EUWT: począwszy od projektów INTERREG aż po ustanowienie transgranicznych usług publicznych lub wielosektorowych planów strategicznych.

4.11 EKES wspiera rolę instytucjonalną odgrywaną przez Komitet Regionów w monitorowaniu EUWT i w wymianie sprawdzonych rozwiązań. Po przyjęciu nowego rozporządzenia platforma EUWT KR-u musi nadal prowadzić swoje działania.

4.12 EKES pragnie współpracować z KR-em, by społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni również monitorowali i oceniali EUWT. Komitet zwraca się do Komisji o opracowanie sprawozdania z wdrażania nowego rozporządzenia i z udziału podmiotów gospodarczych i społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego w EUWT ⁽⁵⁾.

4.13 Jest także zwolennikiem uproszczenia w przyszłości procedury ustanawiania EUWT i przyjmowania konwencji w ciągu sześciu miesięcy, mimo braku konkretnej zgody ze strony rządów.

4.14 EKES docenia charakter wielozadaniowy EUWT w kwestii zarządzania infrastrukturą i usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym na rzecz obywateli zamieszkujących terytorium różnych państw członkowskich.

4.15 EKES podkreśla, że współpraca terytorialna, której głównym celem jest poprawa spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zajmuje ważne miejsce wśród inicjatyw współpracy na wysokim szczeblu, wyróżniających się ambicjami i złożonym politycznym charakterem, takich jak np. makroregiony, euroregiony i strategie na rzecz basenów morskich w ramach zintegrowanej polityki morskiej.

4.16 EKES kładzie szczególny nacisk na fakt, że współpraca makroregionalna i międzyregionalna, przy odpowiednim działaniu EUWT, może mieć duże znaczenie dla osiągnięcia celów sektorowych UE. Będzie to z pewnością również dodatkowy impuls dla strategii „Europa 2020”. Rozporządzenie powinno ułatwić większe powiązanie EUWT z unijnymi instrumentami politycznymi i finansowymi na rzecz obszarów polityki sektorowej UE.

4.17 Komisja Europejska i państwa członkowskie muszą ułatwić regionom najbardziej oddalonym i terytoriom zamorskim wykorzystanie EUWT, również z sąsiadującymi z nimi krajami trzecimi.

4.18 W poszanowaniu zasady dobrowolnego wykorzystania EUWT, EKES zachęca Komisję do przyjęcia bardziej proaktywnej roli w ułatwianiu dostępu do EUWT oraz ich upraszczaniu i ulepszaniu, które muszą być powiązane ze strategicznymi celami Unii Europejskiej.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie skutecznych partnerstw w polityce spójności, Dz. U. C 44 z 11.2.2011, s. 1.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES uważa, że w swoim wniosku dotyczącym zmiany obecnie obowiązującego rozporządzenia Komisja Europejska prawidłowo ujmując to zagadnienie. Komitet pragnie zwrócić szczególną uwagę na fakt, że EUWT powinny być instrumentami łatwymi w użyciu, tak by każda grupa partnerów mogła kształtować ugrupowanie i jego funkcje w sposób najlepiej odpowiadający specyfice tych partnerów – każde stowarzyszenie powstaje bowiem w specyficznej sytuacji i w konkretnych okolicznościach i EUWT musi być instrumentem zdolnym zaspokoić ambicje partnerów w zakresie współpracy.

5.2 Obecnie wiele europejskich regionów nie wykorzystuje możliwości współpracy międzyregionalnej, oferowanych przez prawodawstwo Unii Europejskiej dzięki formie prawnej EUWT, by współpracować w ramach polityki regionalnej UE. EKES wzywa Komisję Europejską do podjęcia większych wysiłków na rzecz propagowania i promocji tego instrumentu wśród władz regionalnych i społeczeństwa obywatelskiego.

5.3 Zasada uproszczenia, jaką Komisja pragnie wprowadzić do przyszłej polityki spójności, a zatem i do europejskiej współpracy terytorialnej, musi znaleźć odzwierciedlenie w różnych instrumentach, zwłaszcza w EUWT.

5.4 EKES stwierdza, że trudności prawne, administracyjne i proceduralne stanowią czynnik zniechęcający podmioty współpracy terytorialnej, zwłaszcza te władze lokalne i regionalne, których instrumenty administracyjne i zasoby są ograniczone.

5.5 Powolne procedury administracyjne związane z tworzeniem EUWT, oraz fakt, że należy powtórzyć całą procedurę w przypadku przystąpienia nowego partnera, są nie do pogodzenia z dynamizmem, jakiego wymagają działania na rzecz współpracy, oraz stanowią realną przeszkodę w korzystaniu z EUWT. EKES wyraża zadowolenie z faktu, że w nowym rozporządzeniu problemy te zostają rozwiązane.

5.6 Podmiotom planującym utworzyć strukturę współpracy niezbędna jest także elastyczność, pozwalająca dostosować organizację i sposób funkcjonowania do specyficznych potrzeb i cech danej współpracy.

5.7 EKES proponuje Komisji Europejskiej, by ułatwiła pracę władzom lokalnym i regionalnym, uruchamiając system doradztwa, szkoleń i wymiany doświadczeń, który ułatwiłby opracowywanie konwencji i statutów.

5.8 EKES uważa, że przyjęte środki mające zapobiec rozproszaniu, jakiemu z powodu braku połączeń cyfrowych mogą ulegć administracje publiczne EUWT, są niedostateczne. Należy zagwarantować system wzajemnie połączonych i interaktywnych terytorialnych władz publicznych, które byłyby dostępne poprzez program wspólnotowy ISA ⁽⁶⁾. Dzięki temu poparto by wartość dodaną systemów wielopoziomowego sprawowania rządów i udział wszystkich podmiotów zaangażowanych na obszarze makroregionalnym, euroregionalnym lub transgranicznym.

5.9 EKES zgadza się, że w konwencji powinny zostać określone normy pracy i ochrony socjalnej mające zastosowanie do personelu EUWT, a także zasady jego zatrudniania i zarządzania nim.

5.10 EKES pragnie zwrócić uwagę na przykład wielopoziomowego sprawowania rządów, jakim jest EUWT: biorący w nim udział partnerzy wywodzący się z różnych poziomów: regionalnego, lokalnego, krajowego i instytucjonalnego, określają organy zarządzające i organy zajmujące się współpracą. Komitet proponuje jednak również, by udział w nich brali także partnerzy społeczni i inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Rozwiązania interoperacyjne dla europejskich administracji publicznych.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych

COM(2011) 445 final – 2011/0204 (COD)

(2012/C 191/11)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 14 września 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych

COM(2011) 445 final – 2011/0204 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 26 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia, jednak odnotowuje, że przygotowano go z niejakim opóźnieniem w stosunku do Zielonej księgi w sprawie zajmowania rachunków bankowych z 2006 r.

1.2 Uważa, że wniosek należało poprzedzić równoległą inicjatywą w zakresie przejrzystości rachunków dłużników, zgodnie z zieloną księgą z 2008 r. w sprawie dostępności informacji o majątku dłużnika.

1.3 EKES gratuluje Komisji, iż mimo dużych trudności technicznych udało jej się zaproponować system prawny zapewniający równowagę między różnymi interesami i prawami zainteresowanych podmiotów.

1.4 Komitet wyraża zadowolenie, iż Komisja uwzględniła znaczną część uwag poczynionych przez niego w opinii w sprawie przytoczonej już zielonej księgi, a zwłaszcza następujących kwestii: poszerzenia zakresu, aby uwzględnić nie tylko środki pieniężne na rachunku bankowym, lecz również inne instrumenty finansowe; możliwości wydania nakazu po uzyskaniu tytułu wykonawczego; wielowymiarowej definicji właściwych sądów; pominięcia roszczeń dotyczących sum, które nie stanowiły niezapłaconych należności, odsetek za zwłokę i wydatków uznanych za należne w tytule; jasnej definicji systemu kontestacji środka i sprzeciwu wobec niego oraz dopuszczalnych środków odwoławczych w celu zagwarantowania legalności postępowania oraz praw powoda, pozwanego i strony trzeciej.

1.5 Ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje wariant alternatywnego lub opcjonalnego systemu, wybór rozporządzenia jako instrumentu UE najlepiej gwarantującego urzeczywistnienie rynku wewnętrznego, jego wyłączone zastosowanie do sytuacji transgranicznych, a także prawidłowy wybór podstawy prawnej (art. 81 ust. 2 TFUE), a wszystko to zgodnie z zaleceniami EKES-u. Ponadto EKES zaleca wprowadzenie odpowiedniego systemu, prostego i proporcjonalnego pod względem kosztów/korzyści, co wynika z transgranicznego charakteru mechanizmu oraz środków wymaganych od podmiotów korzystających z niego lub mających z nim do czynienia.

1.6 Komitet nie wydaje się całkowicie przekonany o niezbędności proponowanego środka, zwłaszcza że nie będzie on miał zastosowania do Wielkiej Brytanii oraz z uwagi na fakt, że niepewność co do całkowitego kosztu procedury, a także ustalenie właściwego sądu za granicą pozostaną przeszkodą, zwłaszcza dla małych przedsiębiorstw. EKES nie jest również całkowicie przekonany co do zgodności wniosku z zasadami pomocniczości i proporcjonalności w wypadku zniesienia exequatur przy okazji zmiany rozporządzenia „Bruksela I”, jak też z powodu braku precyzyjnych szacunków dotyczących oczekiwanych wyników, zawartych w ocenie skutków.

1.7 Zdaniem EKES-u należy przyrzeć się różnym przepisom oraz poprawić je tak, aby stały się jaśniejsze, mniej dwuznaczne i bardziej skuteczne w swoich przewidywaniach. Wskazuje też na potrzebę skorygowania błędów w tłumaczeniu i błędów redakcyjnych oraz zwraca się do Komisji o uwzględnienie szczegółowych uwag poczynionych w niniejszej opinii.

2. Uzasadnienie i wcześniejsze dokumenty

2.1 Omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia stanowi kontynuację zielonej księgi z 2006 r. w sprawie zajmowania rachunków bankowych⁽¹⁾. Proponuje się w nim utworzenie w porządku prawnym UE i w drodze rozporządzenia instrumentu prawnego stanowiącego alternatywę dla postępowania na poziomie krajowym, a mianowicie europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym. Celem jest tu uzyskanie jak najszybciej i po jak najniższych kosztach nakazu zabezpieczenia rachunków bankowych dłużników w odniesieniu do roszczeń pieniężnych w sprawach cywilnych i handlowych. Chodzi o zapobieżenie wycofaniu lub przelaniu środków przechowywanych na rachunku bankowym do innego miejsca w Unii, jeśli jakikolwiek aspekt osobisty lub majątkowy znajduje się w więcej niż jednym państwie członkowskim (sprawy mające skutki transgraniczne – art. 3), bez względu na charakter sądu.

2.2 System ten jest opcjonalny (2. system znany ogólnie jako 28. system) i stanowi alternatywę dla środków zabezpieczających stosowanych w państwach członkowskich, funkcjonuje równoległe w stosunku do nich oraz ma identyczny charakter i cele.

2.3 Z różnych powodów nie obejmuje on:

- a) spraw podatkowych, celnych i administracyjnych;
- b) upadłości, likwidacji przedsiębiorstw, układow oraz innych analogicznych postępowań;
- c) ubezpieczeń społecznych;
- d) arbitrażu;
- e) rachunków wyłączonych z zajęcia na mocy przepisów państwa członkowskiego, w którym rachunek taki jest prowadzony;
- f) rozrachunku papierów wartościowych zgodnie z art. 10 dyrektywy 98/26/WE⁽²⁾.

2.4 System znajduje zaś zastosowanie do małżeńskiego ustroju majątkowego, skutków majątkowych zarejestrowanych związków partnerskich oraz dziedziczenia⁽³⁾.

2.5 Europejski nakaz zabezpieczenia na rachunku bankowym można zażądać oraz zarządzić w każdym momencie:

- a) przed rozpoczęciem postępowania sądowego lub egzekucyjnego w stosunku do pozwanego;

- b) na każdym etapie procesu sądowego;

- c) po uzyskaniu wyroku skazującego pozwanego bądź jakiegokolwiek innego dokumentu urzędowego w państwie członkowskim pochodzenia, nieposiadającego jeszcze tej mocy w państwie członkowskim, w którym znajduje się rachunek;
- d) po uzyskaniu dokumentu urzędowego już egzekwowalnego w państwie członkowskim, w którym znajduje się rachunek.

2.6 W trzech pierwszych wypadkach mają zastosowanie przepisy określone w sekcji 1 (art. 6-13); w czwartym – sekcji 2 (art. 14 i 15); sekcja 3 (art. 16-22) zawiera przepisy proceduralne wspólne dla wszystkich sytuacji.

2.7 W rozdziale 3 ustanawia się zniesienie exequatur (art. 23), dokładnie reguluje sposób zagwarantowania skutecznego egzekwowania wszystkich nakazów oraz wyznacza prawa i obowiązki różnych podmiotów (banków, sądów, właściwych władz krajowych, pozwanych, powodów, innych wierzycieli i pokrzywdzone strony trzecie).

2.8 W rozdziale 4 (art. 34-40) uregulowano środki odwoławcze, począwszy od odwołania się od odmowy wydania nakazu (art. 22), przeglądu nakazu w celu zmiany lub ograniczenia jego zakresu przedmiotowego, ogłoszenia jego wygaśnięcia, unieważnienia bądź zawieszenia, a skończywszy na środkach zwyczajnych albo nadzwyczajnych, do których strony mają dostęp na mocy praw przyznanych im w odnośnym prawodawstwie krajowym (art. 37). Reguluje się także formę dostarczenia zabezpieczenia lub równoważnego zapewnienia jako środka zaniechania wykonania nakazu.

2.9 W rozdziale 5 przewidziano pewne ogólne przepisy dla proponowanego systemu, wśród których należy wymienić brak obowiązku reprezentacji przez adwokata, opłaty sądowe i terminy.

2.10 Ponadto ustala się zasady powiązania z innymi instrumentami UE i uzupełniającymi przepisami krajowymi, a także obowiązki, jakie powinny spełnić państwa członkowskie, by zapewnić skuteczne i prawidłowe zastosowanie instrumentu.

2.11 Przeprowadzona przez Komisję ocena skutków ex ante wykazała, co następuje:

- a) transgraniczne wierzytelności nieściągalne oscylują między 1120 a 2000 mln euro rocznie;
- b) wartość roszczeń z tytułu niezapłaconych alimentów można ocenić na 268 mln euro rocznie;
- c) trudno ściągalne kredyty w transakcjach transgranicznych sięgają 55 mld euro rocznie;
- d) zaledwie 11,6 % przedsiębiorstw usiłowało odzyskać zagraniczne wierzytelności w drodze zabezpieczenia na rachunku w kraju;

⁽¹⁾ COM(2006) 618 final z 24.10.2006.

⁽²⁾ Dz.U. L 166 z 11.6.1998, s. 45.

⁽³⁾ Zob. rozporządzenie (UE) 1259/2010 (Dz.U. L 343 z 29.12.2010, s. 10) (RZYM III) (rozwód i separacja prawna), rozporządzenie (WE) 44/2001 (Dz.U. L 12 z 16.1.2001, s. 1) (sprawy cywilne i handlowe), rozporządzenie (WE) 2201/2003 (Dz.U. L 338 z 23.12.2003, s. 1) (sprawy małżeńskie), wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2011) 127 final z 16.3.2011 (zarejestrowane związki partnerskie) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2011) 126 final z 16.3.2011 (małżeńskie ustroje majątkowe); zob. opinie EKES-u: Dz.U. C 325 z 20.12.2006, s. 65 (prawa dzieci), Dz.U. C 325 z 20.12.2006, s. 71 (małżeństwa), Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 148 (dziedziczenie i testamenty) oraz Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 87 (skutki majątkowe zarejestrowanych związków partnerskich).

- e) według szacunków, w jednym roku wydano 34 000 nakazów zabezpieczenia na rachunku bankowym w związku z zagranicznymi wierzytelnościami, co przekłada się na 640 mln euro.

Z oceny wynika, że europejski nakaz mógłby:

- a) zapewnić odzyskanie od 373 do 600 mln euro rocznie nieściągalnych wierzytelności dodatkowych;
- b) zapewnić przedsiębiorstwom zaangażowanym w handel transgraniczny oszczędności w wysokości między 81,9 a 149 mln euro rocznie.

3. Uwagi ogólne

3.1 DG JUST od dawna już przyzwyczaiła nas do techniczno-prawnych tekstów, formalnie bezbłędnych, świetnie dopracowanych konceptualnie i przejrzystych, co spełnia wymogi lepszego stanowienia prawa oraz przyczynia się do zapewnienia pewności prawnej.

3.2 Obecny wniosek nie jest tu wyjątkiem i Komitet przyjmuje go z zadowoleniem, choć został on przygotowany z jakimś opóźnieniem.

3.3 Z drugiej strony, Komisji udało się, mimo dużych trudności technicznych, zaproponować system prawny zapewniający równowagę między różnymi interesami i prawami zainteresowanych podmiotów. Zostały one dokładnie rozważone w szczegółowej i dobrze skonstruowanej ocenie skutków, która towarzyszy wnioskowi i o którą zabiegał od dawna EKES.

3.4 Komitet wyraża zadowolenie, iż Komisja uwzględniła znaczną część uwag poczynionych przez niego w opinii w sprawie przytoczonej już zielonej księgi oraz zielonej księgi w sprawie dostępności informacji o majątku dłużnika (COM(2008) 128 final)⁽⁴⁾, np. w odniesieniu do możliwości wydania nakazu po uzyskaniu tytułu wykonawczego (sekcja 2); wielowymiarowej definicji właściwych sądów (art. 6), pominięcia roszczeń dotyczących sum, które nie stanowiły niezapłaconych należności, odsetek za zwłokę i wydatków uznanych za należne w tytule (jak np. honoraria adwokatów czy inne wydatki); jasnej definicji systemu kontestacji środka i sprzeciwu wobec niego oraz dopuszczalnych środków odwoławczych w celu zagwarantowania legalności postępowania oraz praw powoda, pozwanego i strony trzeciej.

3.5 Z drugiej strony, Komisja uwzględniła też znaczną część zaleceń Parlamentu Europejskiego wydanych ostatnio w tej dziedzinie⁽⁵⁾, co również należy przyjąć z zadowoleniem.

3.6 Ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje proponowany już wcześniej przez Komitet wariant alternatywnego lub

opcjonalnego systemu, dzięki któremu strony mają możliwość wyboru prawodawstwa krajowego, jeśli sobie tego zażyczą, wybór rozporządzenia jako instrumentu UE najlepiej gwarantującego niezbędną dla urzeczywistnienia rynku wewnętrznego harmonizację przepisów oraz większą jednolitość we wdrażaniu na poziomie państw członkowskich, co stanowi gwarancję jasności i pewności prawnej, o co również apelował już Komitet, a także jego wyłączne zastosowanie do sytuacji transgranicznych oraz prawidłowy wybór podstawy prawnej (art. 81 ust. 2 TFUE).

3.7 Z zadowoleniem przyjmuje też poszerzenie zakresu, aby uwzględnić nie tylko środki pieniężne na rachunku bankowym, lecz również inne instrumenty finansowe⁽⁶⁾, zgodnie z propozycją EKES-u.

3.8 Niemniej jednak EKES nie jest przekonany co do niezbędności środka oraz jego zgodności z zasadą pomocniczości.

3.8.1 Sama Komisja uznaje, że ten sam cel można by teoretycznie osiągnąć innymi sposobami.

3.8.2 Zakładając przegląd rozporządzenia Bruksela I, zgodnie z założeniami Komisji i przy wsparciu Komitetu, fundamentalna kwestia exequatur zostaje rozwiązana.

3.8.3 We wspomnianej już dobrze przygotowanej ocenie skutków nie zbadano w całej rozciągłości i nie oceniono właściwie wyższych kosztów wprowadzenia nowego postępowania prawnego w porządku prawnym wszystkich państw członkowskich, we wszystkich aspektach związanych z jego wdrożeniem, informowaniem przedsiębiorstw i konsumentów, szkoleniem sędziów, adwokatów, przedstawicieli zawodów prawniczych i innych urzędników administracji publicznej, a szczególnie sądowej. Ponadto istnieje problem większych kosztów związanych z funkcjonowaniem struktur sądowniczych, obrabianiem różnych formularzy w 23 językach UE, których co więcej nie daje się porównać z punktu widzenia kosztów i korzyści z szacunkowymi oszczędnościami przedsiębiorstw i oczekiwaną sumą z dodatkowego odzyskiwania wierzytelności wahających się od 373 do 600 mln euro. Niepewność co do całkowitego kosztu procedury, a także ustalenie właściwego sądu za granicą pozostaną przeszkodą, co może wpłynąć negatywnie na przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe.

3.9 Z drugiej strony EKES nadal uważa, że zgodnie z zaleceniami PE inicjatywie tej powinny towarzyszyć równoległe działania – czy wręcz ją poprzedzać – w zakresie przejrzystości majątku dłużnika. Nie rozumie, dlaczego Komisja nadaje priorytet (lub wręcz wyłączność) tej inicjatywie, a nie innej.

⁽⁴⁾ Opinie EKES-u: Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 2, i Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 73.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie z inicjatywy własnej A-7 0147/2011 z 14.4.2011, sprawozdawca: Arlene McCarthy, rezolucja PE z 10 maja 2011 r. (TA (2011) 0193).

⁽⁶⁾ Zgodnie z definicją w art. 4 ust. 1, punkt 17 dyrektywy 2004/39/WE oraz załącznika I, sekcja C (Dz.U. L 145 z 30.4.2004, s. 1).

3.10 Komitet ubolewa nad decyzją Danii nieprzystąpienia do tego instrumentu, zgodnie ze swoją deklaracją zasad, a szczególnie nad taką samą decyzją Wielkiej Brytanii, gdyż to właśnie ten kraj nie dysponuje podobnym instrumentem prawnym. Ponadto jedną z głównych obaw poruszonych w dyskusji nad zieloną księgą była właśnie ta luka w anglosaskim systemie prawnym.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Art. 2 ust. 2 lit. c)

Należy wyjaśnić przypadki wyłączenia arbitrażu, aby nie naruszyć kompetencji sądów arbitrażowych, które w wielu państwach członkowskich wydają decyzje stanowiące tytuł wykonawczy na równi z wyrokami sądów zwykłych.

4.2 Art. 2 ust. 3, oraz art. 32

Nie istnieją rachunki wyłączone z zajęcia, lecz kwoty dochodów lub zysków, które są wyłączone z zajęcia.

4.3 Art. 4 ust. 1, oraz art. 29

Ze względu na delikatność sytuacji należy lepiej zdefiniować i wyjaśnić pojęcia „rachunek należący do osoby trzeciej w imieniu pozwanego” lub „rachunek należący do pozwanego w imieniu osoby trzeciej”, aby nie pozostawić wątpliwości co do ich zasięgu i nie naruszać praw osób trzecich.

4.4 Art. 7 ust. 1 lit. a)

Tłumaczenie nie jest spójne we wszystkich wersjach językowych.

4.5 Art. 8 ust. 2 lit. f)

Przynajmniej w wersji portugalskiej nawiązanie do art. 17 ust. 1 lit. b) jest niewłaściwe – chodzi o art. 7 ust. 1 lit. b).

4.6 Art. 13

W systemie, który ma zostać wprowadzony, nie należy zostawiać ustalania różnych terminów w gestii państw członkowskich, gdyż może to prowadzić do niespójności i niepewności.

4.7 Art. 20 ust. 1

„Mogą ze sobą współpracować” należy zamienić na „powinny ze sobą współpracować”.

4.8 Art. 25 ust. 1

Pojęcie „bezzwłocznie” jest niejasne i problematyczne; należy wyznaczyć konkretny minimalny termin, np. „kolejny dzień roboczy”.

4.9 Art. 27 ust. 3

Możliwość korzystania z bezpiecznych kanałów komunikacji elektronicznej należy rozciągnąć na funkcjonowanie wszystkich instrumentów, w tym na stosunki między sądami, w ramach programu Komisji e-sprawiedliwość. Tym samym przyspieszy się procedury.

4.10 Art. 41

Należy dodać na końcu „z wyjątkiem przypadków, w których przepisy krajowe właściwego sądu wymagają powołania adwokata”.

4.11 Art. 44

Artykuł ten może podlegać wielorakim interpretacjom i prowadzić do niepewności w funkcjonowaniu procedur, dlatego też powinien zostać wyeliminowany.

4.12 Definicje terminów

W różnych artykułach różnie definiuje się terminy: „dni kalendarzowe” (art. 21), „dni robocze” (art. 24 ust. 3 lit. c) oraz art. 27), jak też po prostu „dni” (art. 35 ust. 4). Dla zapewnienia pewności należy ujednolicić tę definicję.

4.13 Załączniki oraz art. 47

Należy lepiej wyważyć i zbadać w praktyce z odpowiednim wyprzedzeniem treść załączników, a zwłaszcza język, w jakim powinny być dostępne, oraz potrzebę przetłumaczenia w celu prawidłowego zrozumienia. Dotyczy to również dodatkowych dowodów i zeznań ustnych (art. 11).

Bruksela, 26 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/43/WE w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych

COM(2011) 778 final – 2011/0389 (COD)

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego

COM(2011) 779 final – 2011/0359 (COD)

(2012/C 191/12)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Parlament Europejski, w dniu 13 grudnia 2011 r., oraz Rada Unii Europejskiej, w dniu 26 stycznia 2012 r., działając na podstawie art. 50 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/43/WE w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych

COM(2011) 778 final – 2011/0389 (COD).

Parlament Europejski, w dniu 15 grudnia 2011 r., oraz Rada Unii Europejskiej, w dniu 26 stycznia 2012 r., działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego

COM(2011) 779 final – 2011/0359 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 26 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 110 do 18 – 63 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W związku ze swoją opinią w sprawie zielonej księgi dotyczącej polityki badania sprawozdań finansowych⁽¹⁾ EKES oczekiwał, że obowiązująca dyrektywa w sprawie badań sprawozdań finansowych 2006/43/WE⁽²⁾ zostanie zaktualizowana. W tym przypadku Komisja proponuje częściową aktualizację dyrektywy, lecz również opracowanie rozporządzenia dotyczącego drugiej części.

1.2 EKES popiera projekt dyrektywy. Jest on zgodny z wymienioną powyżej opinią Komitetu w sprawie zielonej księgi. EKES popiera również wiele aspektów rozporządzenia.

1.3 Wydaje się, że ten format regulacyjny przyjęto w dwóch celach: aby wprowadzić podstawowe zmiany na rynku usług badania sprawozdań finansowych oraz aby dosyć szczegółowo określić procedury dotyczące badania sprawozdań spółek i związku między zarządem a komitetem ds. audytu.

1.4 W niewielkim stopniu uwzględniono zalecenie EKES-u dotyczące połączenia reformy badania sprawozdań finansowych z zaleceniami dotyczącymi ładu korporacyjnego. Nie omówiono sposobu poprawy przez biegłych rewidentów i komitety ds. audytu informacji przekazywanych zainteresowanym stronom i akcjonariuszom lub współnikom.

1.5 Komisja proponuje wprowadzenie podstawowych zmian na rynku usług badania sprawozdań finansowych za pomocą obowiązkowej rotacji biegłych rewidentów po sześciu latach oraz za pomocą strukturalnych przepisów dotyczących usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych, zmierzających do ograniczenia udziału w rynku konkretnych firm w niektórych państwach członkowskich.

1.6 Zamiast wpływania na stan rynku usług badania sprawozdań finansowych za pomocą rozporządzenia, Komitet zaproponował skierowanie sprawy do organów ds. konkurencji. Organy te mogą przeprowadzić oceny gospodarcze na pełną skalę i określić stosowne środki naprawcze. W tym kontekście

⁽¹⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 92.

⁽²⁾ Dz.U. L 157 z 9.6.2006, s. 87.

w ostatnich miesiącach kwestia sytuacji panującej w Zjednoczonym Królestwie została skierowana do organ ds. konkurencji tego państwa. Jak określono w opinii w sprawie zielonej księgi, EKES zachęcałby Niemcy i Hiszpanię do podjęcia takich samych kroków. Niemniej jednak Komitet uznaje, że omawiane rozporządzenie pozwoli zapewnić większą spójność w zakresie ustawowego badania jednostek interesu publicznego w Europie, co wydaje się bardzo istotne z punktu widzenia stabilności finansowej i umocnienia jednolitego rynku.

1.7 W opinii w sprawie zielonej księgi EKES nie poparł obowiązkowej rotacji biegłych rewidentów. Zaproponował natomiast obowiązkowe przeprowadzanie ponownego przetargu co 6–8 lat. Po należytym rozważeniu nowych propozycji EKES podtrzymuje to stanowisko, lecz z zadowoleniem przyjmuje inne aspekty rozporządzenia. Ponieważ kluczowy partner firmy audytorskiej ma zmienić się po siedmiu latach, EKES proponuje, aby termin obowiązkowego przeprowadzenia ponownego przetargu wynosił również siedem lat.

1.8 W opinii w sprawie zielonej księgi Komitet wyraził bardzo jasny pogląd na usługi niezwiązane z badaniem sprawozdań finansowych – biegli rewidentzi nie powinni oferować klientom, na rzecz których wykonują badanie ustawowe, żadnych usług, które mogłyby stwarzać dla biegłego rewidenta sytuację konfliktu interesów, innymi słowy sytuację, w której biegły rewident badałby własną pracę. Jednocześnie biegli rewidentzi powinni mieć możliwość oferowania pełnego zakresu usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych klientom, na rzecz których nie wykonują takich badań. Korzyści wynikające z uzyskanego doświadczenia czerpaliby zarówno klienci, na których rzecz wykonywane są badania, jak i inni klienci.

1.9 EKES nie zgadza się z propozycją dotyczącą firm wykonujących wyłącznie usługi badania sprawozdań finansowych. Należy odrzucić formułę służącą do określania, kiedy firma audytorska jest pozbawiana uprawnień do oferowania usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych. Komisja jest zaniepokojona ewentualnymi zagrożeniami wynikającymi z dominacji firm na trzech terytoriach. EKES zaleca, aby Komisja rozwiązała tych kilka problemów bezpośrednio lub za pośrednictwem właściwych organów i/lub organów ds. konkurencji.

1.10 Podobnie jak w każdej opinii EKES-u, należy uwzględnić sytuację MŚP. Jeżeli dane MŚP jest notowane na giełdzie, jest zdefiniowane jako jednostka interesu publicznego, w związku z czym podlega zakrojonym na szeroką skalę przepisom normatywnym rozporządzenia, wyraźnie przewidzianych z myślą o badaniu sprawozdań finansowych banków. W punkcie 4.1.1 przedstawiono analizę firm notowanych na giełdzie londyńskiej. Pod względem dostarczania kapitału akcyjnego małym firmom giełda ta jest bardziej zaawansowana niż inne giełdy w UE. Kapitał jest bardziej elastyczny niż kredyty bankowe. Połowa firm notowanych na giełdzie londyńskiej powinna być objęta albo wyłączeniem, albo odstępstwem od przedmiotowego rozporządzenia, podobnie jak MŚP notowane na giełdach w Europie.

1.11 Jako istotną kwestię EKES podkreśla, że art. 14 ust. 2 zdecydowanie ogranicza możliwe oczekiwania zainteresowanych podmiotów wobec ustawowego badania sprawozdań finansowych i rodzi pytanie o rolę badań.

1.12 Rozporządzenie skrótkowo traktuje również normy etyczne, rachunkowe i normy jakości funkcjonujące już w branży i nie zawiera odniesienia do rozwoju odpowiednich norm. Czy Komisja zamierza zignorować pracę tych podmiotów?

1.13 Podsumowując, EKES w pełni popiera zmienioną dyrektywę i stwierdza, że może poprzeć również wiele elementów rozporządzenia. Komitet ma natomiast poważne obawy co do zastosowania rozporządzenia do MŚP i zaleca, by zastanowić się jeszcze nad bardziej radykalnymi propozycjami.

2. Wprowadzenie

2.1 Niniejsza opinia jest odpowiedzią na dwa równoległe wnioski Komisji: rozporządzenie mające na celu podwyższenie jakości badań sprawozdań finansowych spółek interesu publicznego oraz dyrektywę mającą na celu wzmocnienie jednolitego rynku usług ustawowego badania sprawozdań finansowych. Wnioski te zostały opracowane na podstawie zakrojonych na szeroką skalę konsultacji w sprawie zielonej księgi pt. „Polityka badania sprawozdań finansowych: lekcje wyciągnięte z kryzysu”⁽³⁾. EKES w pełni ustosunkował się do zielonej księgi i na tych pracach oparł niniejszą opinię.

2.2 Obecnie obowiązuje dyrektywa w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych (2006/43/WE)⁽⁴⁾. Komisja proponuje jej zmianę za pomocą nowej dyrektywy oraz wzmocnienie badania sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego (JIP) za pomocą nowego rozporządzenia. W związku z tym zaproponowano skreślenie zawartych w dyrektywie 2006/43/WE⁽⁵⁾ przepisów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych i uregulowanie ustawowych badań JIP za pomocą nowego rozporządzenia.

2.3 Wszystko, co EKES chciałby powiedzieć o społecznej roli badania sprawozdań finansowych, roli ich badania w sytuacji kryzysu finansowego, o rynku usług badania sprawozdań itp., zostało przedstawione w opinii Komitetu opracowanej w odpowiedzi na zieloną księgę. W niniejszej opinii skupiono się na szczegółowych propozycjach zawartych w nowych projektach ustawodawczych.

3. Opinia EKES-u na temat dyrektywy

3.1 Najważniejsze proponowane zmiany w dyrektywie w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych:

3.1.1 **Powiązanie między dyrektywą w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych a dodatkowym instrumentem prawnym w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań JIP**

3.1.2 **Definicja „badania ustawowego” uwzględniająca nową dyrektywę w sprawie rachunkowości**

3.1.3 **Modyfikacja zasad własności**

Państwa członkowskie nie powinny już nakładać wymogu, zgodnie z którym określony minimalny udział

⁽³⁾ COM(2010) 561 final.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 157 z 9.6.2006, s. 87.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 4.

w kapitale w firmie audytorskiej musi należeć do biegłych rewidentów lub firm audytorskich – jeśli wpływ na wydawanie sprawozdań z badania mają wyłącznie zaangażowani biegli rewidenty lub firmy audytorskie. Niemniej państwa członkowskie powinny mieć możliwość zadecydowania o zasadności udziału kapitałowego z zewnątrz, przy uwzględnieniu warunków krajowych.

3.1.4 **Paszport dla firm audytorskich**

3.1.5 **Paszport dla biegłych rewidentów oraz złagodzenie warunków zatwierdzania biegłego rewidenta w innym państwie członkowskim**

3.1.6 **Wymogi wobec właściwych władz odnośnie do współpracy w zakresie wymogów dotyczących wykształcenia oraz testu umiejętności**

3.1.7 **Standardy rewizji finansowej i sprawozdawczość z badania**

3.1.8 **Nowe przepisy dotyczące właściwych władz**

EKES popiera koncepcję, zgodnie z którą właściwymi władzami w państwach członkowskich mają być niezależne krajowe organy regulacyjne lub nadzorcze, które będą krajowymi odpowiednikami EUNGiPW. Jednakże w przypadku gdy właściwe niezależne organy nadzoru biegłych rewidentów (w tym izby biegłych rewidentów i rewidentów księgowych) funkcjonują już należycie w danym państwie członkowskim, zdaniem EKES-u organów tych nie należy zaniedbywać i powinny one zostać w równym stopniu uwzględnione w nowym systemie nadzoru.

3.1.9 **Zakaz stosowania klauzul umownych wpływających na wybór biegłych rewidentów lub firm audytorskich**

3.1.10 **Przepisy szczególne dotyczące badania ustawowego małych i średnich jednostek**

3.2 EKES popiera wszystkie te zmiany. Większość z nich jest zgodna z opinią EKES-u w sprawie zielonej księgi.

4. **Opinia EKES-u na temat rozporządzenia**

Niniejsza część jest zgodna ze strukturą rozporządzenia. Istotne fragmenty tekstu zostały skopiowane lub streszczone, a następnie w razie potrzeby opatrzone uwagami zgodnie z opinią EKES-u.

TYTUŁ I: PRZEDMIOT, ZAKRES I DEFINICJE

4.1 **Art. 1–3 – Przedmiot, zakres i definicje**

„Rozporządzenie ma zastosowanie do biegłych rewidentów przeprowadzających badania ustawowe jednostek interesu publicznego (JIP) oraz do badanych JIP, np. zawiera przepisy dotyczące komitetu ds. audytu, który JIP jest zobowiązana utworzyć. W miarę rozwoju sektora finansowego w prawie unijnym tworzone są nowe kategorie instytucji finansowych, jest zatem właściwe, aby definicja jednostki interesu publicznego obejmowała również firmy inwestycyjne, instytucje płatnicze, przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), instytucje pieniądza elektronicznego i alternatywne fundusze inwestycyjne.”

4.1.1 Oprócz instytucji kredytowych, zakładów ubezpieczeń i wszystkich innych spółek świadczących usługi finansowe, za JIP uznaje się wszystkie spółki notowane na giełdach. EKES uważa, że wymogi przewidziane w rozporządzeniu są nadmierne w przypadku MŚP. MŚP są określane na podstawie liczby pracowników, przychodów i/lub bilansu. W Rozporządzeniu do określenia definicji dużych spółek stosuje się kryterium kapitalizacji rynkowej. Zdaniem EKES-u kapitalizacja rynkowa powinna być również podstawą definicji MŚP do celów ustawowego badania sprawozdań finansowych. Należy dopuścić wyłączenia lub odstępstwa w przypadku spółek o kapitale rynkowym nieprzekraczającym 120 mln EUR. Poniżej przedstawiono analizę spółek notowanych na giełdzie londyńskiej. Podział kapitalizacji rynkowej jest podobny do podziału na innych giełdach w UE. Podobnie należy potraktować MŚP o charakterze finansowym, których działalność nie będzie prawdopodobnie mieć znaczenia systemowego.

Kapitalizacja spółek
(Przelicznik: 1,00 GBP = 1,20 EUR)

Zakres (mln EUR)	Rynek główny: 985 spółek Wart. kapit.: 2 336 055 mln EUR			Alternatywny rynek inwestycyjny: 1 122 spółki Wart. kapit.: 85 107 mln EUR		
	Liczba spółek	% spółek	Wartość rynkowa (%)	Liczba spółek	% spółek	Wartość rynkowa (%)
Ponad 2 400	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200–2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600–1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16
300–600	106	10,6	2	34	3	15,4
120–300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60–120	101	10,3	0,4	133	11,9	13
30–60	79	8	0,2	200	17,4	9,9

Kapitalizacja spółek (Przelicznik: 1,00 GBP = 1,20 EUR)						
	Rynek główny: 985 spółek Wart. kapit.: 2 336 055 mln EUR			Alternatywny rynek inwestycyjny: 1 122 spółki Wart. kapit.: 85 107 mln EUR		
Zakres (mln EUR)	Liczba spółek	% spółek	Wartość rynkowa (%)	Liczba spółek	% spółek	Wartość rynkowa (%)
12–30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6–12	40	4,1	0	156	13,9	1,5
0–6	61	6,1	0	240	21,4	0,9
Inne	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Źródło: Strona internetowa giełdy londyńskiej / Statystyki.

4.2 Art. 4 – Duże jednostki interesu publicznego

„a) 10 największych emitentów akcji w każdym państwie członkowskim, mierzonych na podstawie kapitalizacji rynkowej i wszyscy emitenci akcji o średniej kapitalizacji rynkowej powyżej 1 000 000 000 EUR, liczonej za poprzednie trzy lata kalendarzowe;

b) i c) dowolny podmiot z branży finansowej, którego suma bilansowa na dzień bilansowy wynosi powyżej 1 000 000 000 EUR.”

4.2.1 Definicje te odnoszą się do przepisów art. 10 ust. 5.

TYTUŁ II: WARUNKI PRZEPROWADZANIA USTAWOWYCH BADAŃ JEDNOSTEK INTERESU PUBLICZNEGO

ROZDZIAŁ I: Niezależność i unikanie konfliktu interesów

4.3 Art. 5–8

4.3.1 EKES zasadniczo popiera te 4 artykuły.

4.4 Art. 9 –Wynagrodzenie za badanie

„2. W przypadku gdy biegły rewident świadczy pokrewne usługi rewizji finansowej na rzecz jednostki badanej, o czym mowa w art. 10 ust. 2, wynagrodzenie z tytułu takich usług jest ograniczone do najwyżej 10 % wynagrodzenia płaconego przez jednostkę badaną z tytułu badania ustawowego.

3. W przypadku gdy całkowite wynagrodzenie otrzymane od jednostki interesu publicznego poddawanej badaniu ustawowemu stanowi ponad 20 % lub – przez dwa kolejne lata – ponad 15 % całkowitego rocznego wynagrodzenia uzyskanego przez biegłego rewidenta przeprowadzającego badanie ustawowe, biegły rewident ujawnia ten fakt komitetowi ds. audytu.

Komitet ds. audytu rozważa, czy zlecenie na przeprowadzenie badania zostanie poddane kontroli zapewnienia jakości przez innego biegłego rewidenta przed przedstawieniem sprawozdania z badania.

W przypadku gdy całkowite wynagrodzenie otrzymane od jednostki interesu publicznego poddawanej badaniu ustawowemu stanowi, przez dwa kolejne lata, przynajmniej 15 % całkowitego rocznego wynagrodzenia otrzymanego przez biegłego rewidenta przeprowadzającego badanie ustawowe, biegły rewident informuje o tym właściwe organy.”

4.4.1 EKES popiera te propozycje dotyczące przejrzystości. Określony w ust. 2 limit wynoszący 10 % jest jednak arbitralny. EKES proponuje, aby usługi związane z badaniem sprawozdań finansowych (zob. pkt 10.2 poniżej) były częścią planu badania (zob. pkt 4.16.2 poniżej) i aby były wyceniane bez stosowania arbitralnych limitów w kontekście całego badania.

4.5 Art. 10 – Zakaz świadczenia usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych

„1. Biegły rewident przeprowadzający ustawowe badania jednostek interesu publicznego może świadczyć na rzecz jednostki badanej usługi w zakresie badania ustawowego sprawozdań finansowych oraz pokrewne usługi rewizji finansowej.

2. Pokrewne usługi rewizji finansowej oznaczają:

- a) badanie lub przegląd śródrocznych sprawozdań finansowych;
- b) zapewnienia dotyczące oświadczeń na temat ładu korporacyjnego;
- c) zapewnienia dotyczące zagadnień związanych ze społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw;
- d) zapewnienia lub poświadczenia dotyczące sprawozdań służących spełnieniu wymogów regulacyjnych dla instytucji finansowych;
- e) poświadczenia dotyczące spełnienia wymogów podatkowych;
- f) inne ustawowe obowiązki związane z pracą rewizyjną.

3. Biegły rewident przeprowadzający ustawowe badania jednostek interesu publicznego nie świadczy bezpośrednio ani pośrednio na rzecz jednostki badanej usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych. Usługi niezwiązane z badaniem sprawozdań finansowych oznaczają:

- a) usługi, które w każdym przypadku wiążą się z konfliktem interesów:
 - i) usługi eksperckie niezwiązane z badaniem sprawozdań finansowych, konsultingiem podatkowym, ogólnymi usługami doradczymi w zakresie zarządzania i innymi usługami o charakterze doradczym;
 - ii) prowadzenie księgowości oraz sporządzanie dokumentacji rachunkowej i sprawozdań finansowych;
 - iii) projektowanie i wdrażanie procedury kontroli wewnętrznej lub zarządzania ryzykiem oraz doradztwo w zakresie ryzyka;
 - iv) usługi w zakresie wyceny, wydawanie opinii o godziwości ceny lub sprawozdania dotyczące aportu;
 - v) usługi aktuarialne i usługi prawne, w tym w zakresie rozwiązywania sporów sądowych;
 - vi) projektowanie i wdrażanie finansowych systemów informatycznych dla jednostek interesu publicznego;
 - vii) udział w audycie wewnętrznym klienta, na rzecz którego wykonywane jest badanie, a także świadczenie usług związanych z funkcją audytu wewnętrznego;
 - viii) usługi maklerskie lub dealerskie, doradztwo inwestycyjne lub usługi w zakresie bankowości inwestycyjnej.

b) usługi, które mogą wiązać się z konfliktem interesów:

- i) usługi w zakresie zasobów ludzkich;
- ii) przedstawianie inwestorom listów gwarancyjnych w kontekście emisji papierów wartościowych przez jednostkę;
- iii) projektowanie i wdrażanie finansowych systemów informatycznych;
- iv) usługi analizy typu due diligence na rzecz strony sprzedającej lub kupującej w potencjalnych transakcjach połączeń i przejęć."

4.5.1 W opinii w sprawie zielonej księgi EKES stwierdził, że biegli rewidenty nie powinni oferować klientom, na rzecz których wykonują ustawowe badania sprawozdań finansowych, żadnych usług, które mogłyby wiązać się z konfliktem interesów. Chociaż należałoby przeprowadzić debatę na temat charakteru usług określonych w ust. 3 lit. a) i b) powyżej, EKES popiera zamiar przyświecający rozporządzeniu.

4.5.2 Nie można wykluczyć możliwości, że zajdą okoliczności, w których biegły rewident może uznać za w pełni racjonalne świadczenie usług wymienionych w lit. a) pkt i)–v) klientom, na rzecz których wykonuje ustawowe badania sprawozdań finansowych. Może wystąpić zdarzenie niemożliwe do uniknięcia (siła wyższa), zdarzają się również katastrofy przedsiębiorstw. Usługi wymienione w lit. b) mogą być świadczone, jeżeli zadecyduje tak albo komitet ds. audytu, albo właściwy organ. Ta sama swoboda decyzyjna powinna w wyjątkowych okolicznościach dotyczyć pozycji wymienionych w lit. a).

„5. W przypadku gdy firma audytorska uzyskuje ponad jedną trzecią swoich rocznych przychodów z badań sprawozdań finansowych od dużych jednostek interesu publicznego i należy do sieci, której członkowie uzyskują łączne roczne przychody z badań sprawozdań finansowych przekraczające 1 500 mln EUR w obrębie Unii Europejskiej, musi ona spełniać następujące warunki:

- a) nie świadczy bezpośrednio ani pośrednio na rzecz jednostek interesu publicznego usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych;
- b) nie należy do sieci, która świadczy usługi niezwiązane z badaniem sprawozdań finansowych w ramach Unii;
- e) firma audytorska nie może bezpośrednio ani pośrednio posiadać więcej niż 5 % kapitału lub praw głosu w jednostce świadczącej usługi wymienione w ust. 3."

4.5.3 EKES rozumie, że przepisy te ukierunkowane są na „wielką czwórkę” firm posiadających dominującą pozycję na rynku w Zjednoczonym Królestwie, Niemczech i Hiszpanii (inna firma w każdym przypadku) i mają odstraszać od

budowania takich pozycji w przyszłości. W opinii w sprawie zielonej księgi EKES zaproponował, aby kwestię dominacji na rynku skierowano do organów ds. konkurencji. W Zjednoczonym Królestwie prowadzone już jest dochodzenie. EKES proponuje, aby to samo uczyniły Niemcy i Hiszpania, jeszcze zanim zostanie przyjęte omawiane rozporządzenie.

4.5.4 EKES nie popiera koncepcji firm świadczących wyłącznie usługi badania sprawozdań finansowych. Jego zdaniem taka zmiana może mieć szkodliwy wpływ na jakość personelu zajmującego się badaniem sprawozdań finansowych i jakość badań ustawowych. EKES podtrzymuje swoje stanowisko, że biegli rewidentzi powinni mieć możliwość oferowania pełnego zakresu usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych jednostkom innym niż klienci, na rzecz których wykonują takie badania.

4.5.5 W opinii w sprawie zielonej księgi EKES stwierdził, że popiera świadczenie niektórych usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych MŚP, na rzecz których wykonywane są badania ustawowe. Małe spółki uzyskują lepszą jakość, obsługę i większą wartość od jednego doradcy. EKES podtrzymuje swoje stanowisko.

4.6 Art. 11 – Przygotowanie do badania ustawowego i ocena zagrożeń dla niezależności

4.6.1 Przepisy popierane przez EKES.

ROZDZIAŁ II: Poufność i tajemnica służbowa

4.7 Art. 12 i 13

4.7.1 Przepisy popierane przez EKES.

ROZDZIAŁ III: Wykonywanie badania ustawowego

4.8 Art. 14 – Zakres badania ustawowego

„2. Bez uszczerbku dla wymogów w zakresie sprawozdawczości, o których mowa w art. 22 i 23, zakres badania ustawowego nie obejmuje zapewnienia odnośnie do przyszłej rentowności jednostki badanej ani efektywności lub skuteczności prowadzenia spraw jednostki przez jej kierownictwo lub organ administracyjny obecnie lub w przyszłości.”

4.8.1 EKES zwraca uwagę na powyższy ustęp, ponieważ zdecydowanie ogranicza on możliwe oczekiwania zainteresowanych podmiotów wobec ustawowego badania sprawozdań finansowych i rodzi pytanie o rolę badań.

4.9 Art. 15 – Zawodowy sceptycyzm

„Biegły rewident zachowuje zawodowy sceptycyzm przez cały okres badania. »Zawodowy sceptycyzm« oznacza postawę polegającą na krytycznym nastawieniu, czujności wobec warunków mogących wska-

zywać ewentualne zniekształcenia spowodowane błędem lub nadużyciem oraz krytyczną ocenę dowodów wykorzystywanych w badaniu.”

4.9.1 Podobnie jak w opinii w sprawie zielonej księgi, EKES popiera położenie nacisku na zawodowy sceptycyzm.

4.10 Art. 16–20

4.10.1 EKES popiera wykorzystanie MSRF i inne przepisy art. 16–20.

ROZDZIAŁ IV: Sprawozdawczość z badania

4.11 Art. 21 – Wyniki badania ustawowego

„Biegły rewident przedstawia wyniki badania ustawowego w następujących sprawozdaniach:

— sprawozdanie z badania zgodnie z art. 22;

— sprawozdanie dodatkowe dla komitetu ds. audytu zgodnie z art. 23.”

4.12 Art. 22 – Sprawozdanie z badania

„2. Sprawozdanie z badania sporządza się na piśmie. W sprawozdaniu tym przynajmniej:

k) wskazuje się kluczowe obszary ryzyka powstania istotnych zniekształceń w rocznych lub skonsolidowanych sprawozdaniach finansowych, w tym kluczowe wartości szacunkowe lub obszary niepewności pomiaru;

l) przedstawia się oświadczenie dotyczące sytuacji jednostki badanej, a zwłaszcza ocenę zdolności jednostki do wypełniania swoich zobowiązań w przewidywalnej przyszłości, a tym samym do kontynuacji działalności;

m) przedstawia się ocenę systemu kontroli wewnętrznej jednostki, w tym znaczące uchybienia kontroli wewnętrznej zidentyfikowane w trakcie badania ustawowego, jak również ocenę systemu księgowości i rachunkowości;

o) wskazuje się i wyjaśnia ewentualne naruszenia zasad rachunkowości lub naruszenia przepisów bądź umowy spółki, decyzji dotyczących zasad rachunkowości lub zagadnień istotnych z punktu widzenia zarządzania jednostką;

q) jeżeli badanie ustawowe zostało przeprowadzone przez firmę audytorską, w sprawozdaniu wymienia się każdego członka zespołu realizującego zlecenie oraz oświadcza się, że wszyscy członkowie pozostali całkowicie niezależni i nie mieli bezpośrednich ani pośrednich powiązań z jednostką badaną;

- t) wyraża się opinię, w której jasno przedstawia się opinię biegłego rewidenta co do tego, czy roczne lub skonsolidowane sprawozdania finansowe dają prawdziwy i jasny obraz sytuacji oraz czy zostały sporządzone zgodnie z odnośnymi ramami sprawozdawczości finansowej;
- u) porusza się ewentualne sprawy, na które biegły rewident zwraca uwagę poprzez ich podkreślenie, jednak bez wydawania opinii z zastrzeżeniami;

4. Sprawozdania z badania nie mogą być dłuższe niż cztery strony lub 10 000 znaków (bez spacji)."

4.12.1 Sprawozdanie to zastępuje opinię z badania, która jest obecnie publikowana jako część rocznego sprawozdania i sprawozdania finansowego jednostek interesu publicznego. W ust. 2 określa się 23 elementy, od a) do w), które należy uwzględnić w czterostronicowym sprawozdaniu. W opinii w sprawie zielonej księgi EKES krytycznie wyraził się o nieniosących żadnego znaczenia utartych sformułowaniach w opiniach z badania, które wykazują niewielkie różnice między spółkami i branżami. Sprawozdanie to ujawni więcej aspektów i możliwe, że będzie to niewygodne dla badanych jednostek.

4.12.2 Określono wymóg imiennego wskazania członków zespołu prowadzącego badanie. W przypadku największych jednostek interesu publicznego w jego skład mogą wchodzić setki osób. Sprawozdanie dotyczące bardzo dużego przedsiębiorstwa musi z pewnością różnić się pod względem skali i zakresu od sprawozdania dotyczącego spółki, która jest sto razy mniejsza. Szereg wymogów wydaje się być niezgodnych z duchem międzynarodowych standardów rachunkowości. W rozporządzeniu nie ma odniesienia do tych standardów.

4.13 Art. 23 – Sprawozdanie dodatkowe dla komitetu ds. audytu

„1. Sprawozdanie dodatkowe jest ujawniane walnemu zgromadzeniu jednostki badanej, jeżeli tak decyduje organ kierowniczy, administracyjny lub nadzorczy jednostki badanej.”

4.13.1 Zdaniem EKES-u nieprawdopodobne jest, aby badane jednostki w pełni ujawniały to sprawozdanie. EKES jest zdania, że powinno ono zostać przekazane partnerom społecznym przedsiębiorstwa, z poszanowaniem różnych krajowych systemów udziału pracowników.

„2. W sprawozdaniu dodatkowym wyjaśnia się szczegółowo i wyraźnie wyniki przeprowadzonego badania ustawowego oraz przynajmniej:

- f) wskazuje się i wyjaśnia osądy dotyczące istotnej niepewności, które mogą wywołać wątpliwości co do tego, czy jednostka jest zdolna do kontynuowania swojej działalności;
- g) określa się szczegółowo, czy księgowość, rachunkowość, wszystkie zbadane dokumenty, roczne lub skonsolidowane sprawozdania finansowe i ewentualne dodatkowe sprawozdania są właściwe;

h) wskazuje się i wyjaśnia szczegółowo wszystkie przypadki niezgodności, w tym przypadki nieistotne, o ile jest to uznawane za ważne dla wypełniania przez komitet ds. audytu swoich zadań;

i) ocenia się metody wyceny zastosowane w przypadku różnych pozycji rocznego lub skonsolidowanego sprawozdania finansowego, w tym skutki zmian tych metod;

j) przedstawia się pełne informacje o wszystkich gwarancjach, listach gwarancyjnych i zobowiązaniach, na których opierano się przy ocenie zdolności jednostki do kontynuacji działalności;

k) potwierdza się obecność przy inwentaryzacji, jak również przy innych przypadkach fizycznej weryfikacji;

n) wskazuje się, czy jednostka badana przedstawiła wszystkie żądane wyjaśnienia i dokumenty.”

4.13.2 Sprawozdanie to opiera się na długiej formie sprawozdania stosowanej przez firmy audytorskie w Niemczech. Jej zastosowanie w UE powinno zwiększyć jakość badań ustawowych oraz poprawić reakcję badanej jednostki na badanie. EKES popiera koncepcję tego sprawozdania.

4.14 Art. 24 – Nadzór komitetu ds. audytu nad badaniem ustawowym; art. 25 – Sprawozdanie dla organów nadzoru nad jednostkami interesu publicznego

4.14.1 Art. 24 i 25 są zgodne z opinią EKES-u w sprawie zielonej księgi.

ROZDZIAŁ V: Sprawozdawczość zapewniająca przejrzystość biegłych rewidentów oraz prowadzenie dokumentacji

4.15 Art. 26–30

4.15.1 Rozdział V jest zgodny z opinią EKES-u w sprawie zielonej księgi.

TYTUŁ III: POWOŁYWANIE BIEGŁYCH REWIDENTÓW LUB FIRM AUDYTORSKICH PRZEZ JEDNOSTKI INTERESU PUBLICZNEGO

4.16 Art. 31 – Komitet ds. audytu

„1. Komitet ds. audytu składa się z członków niewykonawczych organu administracyjnego lub członków organu nadzorczego jednostki badanej lub członków powołanych przez walne zgromadzenie akcjonariuszy lub wspólników jednostki badanej.

Przynajmniej jeden członek komitetu ds. audytu posiada kompetencje w zakresie rewizji finansowej, a inny członek – w zakresie rachunkowości lub rewizji finansowej. Członkowie komitetu jako całości posiadają kompetencje istotne dla branży, w której działa jednostka badana.

Większość członków komitetu ds. audytu jest niezależna. Przewodniczący komitetu ds. audytu jest powoływany przez jego członków i jest niezależny.”

4.16.1 Ust. 1 jest całkowicie zgodny z zaleceniem przedstawionym przez EKES w opinii w sprawie zielonej księgi, gdyż wyrażenie „jako całość” nie oznacza „wszyscy”.

4.16.2 W ust. 5 wyszczególniono obowiązki komitetu ds. audytu. EKES proponuje dwa dodatkowe obowiązki: zatwierdzenie planu badania, w tym świadczenie usług związanych z badaniem sprawozdań finansowych, oraz zatwierdzanie związanych z tym budżetów.

4.17 Art. 32 – Powoływanie biegłych rewidentów

„2. Komitet ds. audytu przedstawia zalecenie dotyczące powołania biegłych rewidentów. Zalecenie zawiera przynajmniej dwie możliwości powierzenia zlecenia na badanie, a komitet wyraża należycie uzasadnioną preferencję wobec jednej z nich.

3. Zalecenie komitetu ds. audytu jest sporządzane w następstwie procedury wyboru zorganizowanej przez jednostkę badaną, z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- a) jednostka badana ma swobodę zaproszenia dowolnych biegłych rewidentów do składania ofert, pod warunkiem że przynajmniej jeden z zaproszonych biegłych rewidentów nie jest podmiotem, który uzyskał ponad 15 % swojego całkowitego wynagrodzenia z tytułu badań od dużych jednostek interesu publicznego w danym państwie członkowskim w poprzednim roku kalendarzowym;
- b) jednostka badana ma swobodę wyboru metody kontaktu z zaproszonym biegłym(-i) rewidentem(-ami);
- c) jednostka badana przygotowuje dokumentację przetargową, która jest wykorzystywana przez jednostkę badaną do oceny ofert złożonych przez biegłych rewidentów;
- d) jednostka badana ma swobodę określenia procedury wyboru i może prowadzić bezpośrednie rozmowy z zainteresowanymi oferentami w trakcie procedury;
- f) jednostka badana ocenia oferty złożone przez biegłych rewidentów zgodnie z kryteriami wyboru określonymi w dokumentacji przetargowej;
- g) jednostka badana jest w stanie wykazać wobec właściwych organów, że procedura wyboru została przeprowadzona w sposób sprawiedliwy.

5. Jeżeli wniosek organu administracyjnego lub nadzorczego odbiega od zalecenia komitetu ds. audytu, we wniosku uzasadnia się przyczyny niezastosowania się do zalecenia komitetu ds. audytu.

6. W przypadku instytucji kredytowej lub zakładu ubezpieczeń organ administracyjny lub nadzorczy składa projekt wniosku do właściwych organów.

10. Dla ułatwienia wykonywania zadania jednostki badanej polegającego na organizowaniu procedury wyboru w celu powołania biegłego rewidenta, EUNB, EUNUiPPE i EUNGiPW wydają wytyczne.”

4.17.1 Niezależnie od czasu trwania zlecenia na badanie, wytyczne te mogą być przydatne dla dużych jednostek interesu publicznego, lecz w takiej formie są zbyt sztywno określone dla MŚP. MŚP często nie będą postępować zgodnie z procesem określonym w lit. a) i będą zazwyczaj wynajmować firmy poziomu drugiego lub trzeciego. MŚP będą uważać, że mają swobodę, o której mowa w lit. b) i d). MŚP zazwyczaj nie będą przygotowywać oficjalnych dokumentów przetargowych, często mogą nie ogłaszać konkursów i nie będą poczuwały się do odpowiedzialności za składanie wyjaśnień właściwym organom. Ust. 5 nie ma zastosowania do MŚP. Przepisy te zostały przewidziane z myślą o bankach, a nie MŚP. MŚP nie będą potrzebować pomocy tak wielu instytucji wymienionych w ust. 10, aby zorganizować swoje działania.

4.17.2 Określono wymóg przesłania zaproszenia do składania ofert do co najmniej jednej firmy poziomu drugiego. Może to zapewnić firmom poziomu drugiego dostęp do większych klientów, lecz wyraźnie istnieje wiele problemów, które muszą rozwiązać wszystkie firmy poziomu drugiego, które wyłącznie razem posiadają zasoby pozwalające na działanie w niewielu przypadkach.

4.18 Art. 33 – Czas trwania zlecenia na badanie

„1. Jednostka interesu publicznego powołuje biegłego rewidenta do realizacji pierwszego zlecenia na badanie, które nie może trwać krócej niż dwa lata. Jednostka interesu publicznego może odnowić zlecenie tylko jeden raz. Maksymalny okres połączonych dwóch zleceń nie może przekroczyć 6 lat. Jeżeli na nieprzerwane zlecenie trwające 6 lat zostało powołanych dwóch biegłych rewidentów, maksymalny czas trwania zlecenia każdego biegłego rewidenta nie może przekroczyć 9 lat.”

4.18.1 W opinii w sprawie zielonej księgi EKES nie poparł obowiązkowej rotacji biegłych rewidentów. Zaproponował natomiast obowiązkowe przeprowadzenie ponownego przetargu co 6–8 lat. Po należyтым rozważeniu nowych propozycji EKES podtrzymuje to stanowisko, lecz z zadowoleniem przyjmuje inne aspekty rozporządzenia.

4.18.2 Ponieważ kluczowy partner firmy audytorskiej ma zmienić się po siedmiu latach (ust. 4 poniżej), EKES proponuje, aby termin obowiązkowego przeprowadzenia ponownego przetargu także wynosił siedem lat. Pytanie brzmi, czy biegły rewident powinien pełnić swoje obowiązki przez ustalony okres siedmiu lat. W wielu państwach członkowskich biegłego rewidenta powołuje się co roku, a rozporządzenie powinno przewidywać możliwość zachowania tej praktyki. Powinno się także zachować odpowiednią elastyczność w odniesieniu do siedmioletniego okresu pełnienia obowiązków biegłego rewidenta, przy czym po upływie takowego nieprzerwanego siedmioletniego

okresu przeprowadzenie ponownego przetargu byłoby obowiązkowe. EKES podkreśla, że w przypadku zapoczątkowania obowiązkowej ponownej procedury przetargowej postępowanie musi być przejrzyste oraz że w przypadku instytucji kredytowych właściwy organ musi zatwierdzić rezultat.

„4. Kluczowy(-i) partner(-zy) firmy audytorskiej odpowiedzialny(-i) za przeprowadzenie badania ustawowego kończy(-q) swój udział w badaniu po upływie siedmiu lat. Biegły rewident ustanawia odpowiedni mechanizm stopniowej rotacji w odniesieniu do najwyższego rangą personelu biorącego udział w badaniu.”

4.18.3 EKES poparł tę rotację w opinii w sprawie zielonej księgi, lecz w przypadku stopniowej rotacji pozostałych członków zespołu biegły rewident powinien posiadać swobodę decyzyjną.

4.19 Art. 34 – Odwołanie i rezygnacja biegłych rewidentów

TYTUŁ IV: NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ BIEGŁYCH REWIDENTÓW I FIRM AUDYTORSKICH PRZEPROWADZAJĄCYCH USTAWOWE BADANIA JEDNOSTEK INTERESU PUBLICZNEGO

ROZDZIAŁ I: Właściwe organy

4.20 Art. 35–39

4.20.1 EKES popiera przepisy dotyczące właściwych organów.

ROZDZIAŁ II: Zapewnianie jakości, dochodzenie, monitorowanie rynku, planowanie awaryjne i przejrzystość zadań właściwych organów

4.21 Art. 40–44

„Zadania właściwych organów obejmują:

- prowadzenie kontroli zapewnienia jakości przeprowadzonych badań ustawowych;
- prowadzenie dochodzeń w celu wykrywania i korygowania nieodpowiednich badań ustawowych oraz przeciwdziałania nieodpowiednim badaniom ustawowym;
- monitorowanie zmian na rynku usług badań ustawowych;
- regularne monitorowanie możliwych zagrożeń dla kontynuacji działalności dużych firm audytorskich, w tym zagrożeń wynikających z wysokiej koncentracji, oraz żądanie od dużych firm audytorskich tworzenia planów awaryjnych w celu przeciwdziałania takim zagrożeniom.”

4.21.1 Propozycja dotycząca współpracy właściwych organów z największymi firmami w każdej jurysdykcji w celu opracowania planów awaryjnych jest zgodna z opinią EKES-u w sprawie zielonej księgi.

ROZDZIAŁ III: Współpraca między właściwymi organami i stosunki z europejskimi organami nadzoru

4.22 Art. 45–56

„a) Rozporządzenie zawiera wymóg współpracy między właściwymi organami w całej UE w ramach EUNGiPW, co oznacza kontynuację obecnego ogólnounijnego mechanizmu współpracy pod egidą Europejskiej Grupy Organów Nadzoru nad Biegłymi Rewidentami (EGA OB).

EUNGiPW powinien wydać wytyczne dotyczące szeregu zagadnień, np. w sprawie treści i prezentacji sprawozdania z badania oraz sprawozdania dodatkowego dla komitetu ds. audytu, w sprawie działalności nadzorczej komitetu ds. audytu lub przeprowadzania kontroli zapewnienia jakości.

b) Pod auspicjami EUNGiPW wprowadza się »dobrowolną« ogólnoeuropejską certyfikację jakości rewizji finansowej dla zwiększenia widoczności, uznania i renomy wszystkich firm audytorskich mających możliwość zapewniania wysokiej jakości przy wykonywaniu badań JIP.”

4.22.1 EKES popiera tę propozycję.

ROZDZIAŁ IV: Współpraca z biegłymi rewidentami z państw trzecich i z międzynarodowymi organizacjami i organami

4.23 Art. 57–60

„Właściwe organy i EUNGiPW mogą zawierać umowy o współpracy w zakresie wymiany informacji z właściwymi organami państw trzecich wyłącznie w przypadku, gdy ujawniane informacje podlegają gwarancji zachowania tajemnicy zawodowej i pod warunkiem przestrzegania przepisów o ochronie danych.”

4.23.1 EKES popiera propozycje zawarte w rozdziale IV.

TYTUŁ V: SANKCJE I ŚRODKI ADMINISTRACYJNE

4.24 Art. 61 – Sankcje i środki administracyjne

4.25 Art. 62 – Uprawnienia w zakresie sankcji

„1. Niniejszy artykuł ma zastosowanie do naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia określonych w załączniku.

2. Właściwe organy mają prawo do nałożenia przynajmniej następujących środków i sankcji administracyjnych:

b) oświadczenie publiczne wskazujące osobę odpowiedzialną oraz charakter naruszenia, publikowane na stronie internetowej właściwych organów;

- f) administracyjne kary pieniężne do wysokości podwójnej kwoty zysków osiągniętych lub strat unikniętych w wyniku naruszenia;
- g) w odniesieniu do osoby fizycznej – administracyjne kary pieniężne do wysokości 5 000 000 EUR;
- h) w odniesieniu do osoby prawnej – administracyjne kary pieniężne do kwoty 10 % jej całkowitych rocznych obrotów w poprzednim roku obrotowym.”

4.26 Art. 63 – Skuteczne stosowanie sankcji

„1. Określając rodzaj sankcji i środków administracyjnych, właściwe organy uwzględniają wszystkie istotne okoliczności, w tym:

- a) powagę naruszenia i czas jego trwania;
- b) stopień odpowiedzialności osoby odpowiedzialnej;
- c) siłę finansową osoby odpowiedzialnej;
- d) istotność zysków osiągniętych lub strat unikniętych.”

4.27 Art. 64 – Ogłaszanie sankcji i środków

„Wszystkie środki i sankcje administracyjne nakładane w związku z naruszeniami niniejszego rozporządzenia są ogłaszane publicznie bez zbędnej zwłoki, przy czym ogłaszane są przynajmniej informacje na temat rodzaju i charakteru naruszenia oraz tożsamości osób za nie odpowiedzialnych, chyba że taka publikacja poważnie zagroziłaby stabilności rynków finansowych.”

4.28 Art. 65 – Prawo do odwołania

4.29 Art. 66 – Zgłaszanie naruszeń

4.29.1 W opinii w sprawie zielonej księgi EKES postulował powołanie komisji odpowiedzialności zawodowej w każdym

państwie członkowskim. Komitet popiera przedstawione wyżej propozycje. W praktyce przepisy te przewidują „publiczne napiętnowanie” w przypadku wykroczenia.

TYTUŁ VI: AKTY DELEGOWANE, SPRAWOZDAWCZOŚĆ ORAZ PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

4.30 Art. 68–72

4.30.1 Wprowadza się system przejściowy w odniesieniu do wejścia w życie obowiązku rotacji firm audytorskich, obowiązku organizowania procedury wyboru firmy audytorskiej oraz utworzenia firm audytorskich świadczących wyłącznie usługi biegłych rewidentów.

4.31 ZAŁĄCZNIK: I. Naruszenia ze strony biegłych rewidentów lub kluczowych partnerów firmy audytorskiej

Przewidywane naruszenia mają zasadniczo charakter proceduralny i administracyjny oraz są związane z: konfliktami interesów, wymogami organizacyjnymi lub operacyjnymi, wykonywaniem badania ustawowego, sprawozdawczością z badania, przepisami dotyczącymi ujawniania informacji, powoływaniem biegłych rewidentów lub firm audytorskich przez jednostki interesu publicznego i zapewnieniem jakości. Nie ma jasności co do sposobu przyszłego postępowania na mocy tych przepisów przypadku uchybienia ze strony rewidenta (takiego jak ostatnio, gdy nie udało się wykryć sprzeniewierzenia przez JP Morgan środków należących do klientów).

4.32 ZAŁĄCZNIK: II. Naruszenia ze strony jednostek interesu publicznego

Przewidywane naruszenia związane są z powoływaniem biegłych rewidentów lub firm audytorskich.

Bruksela, 26 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujący fragment opinii sekcji został zmieniony wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 3.1.8**3.1.8 Nowe przepisy dotyczące właściwych władz**

EKES popiera koncepcję, zgodnie z którą właściwymi władzami w państwach członkowskich mają być niezależne krajowe organy regulacyjne lub nadzorcze, które będą krajowymi odpowiednikami EUNGiPW. Jednakże w przypadku gdy właściwe niezależnie organy nadzoru biegłych rewidentów funkcjonują już należycie w danym państwie członkowskim, zdaniem EKES-u organów tych nie należy zaniedbywać i powinny one zostać uwzględnione w nowym systemie nadzoru.

Wynik głosowania

Za: 88

Przeciw: 60

Wstrzymało się: 37

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich funduszy *venture capital*

COM(2011) 860 final – 2011/0417 (COD)

(2012/C 191/13)

Sprawozdawca: **Anna NIETYSZA**

Rada, w dniu 20 stycznia 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 17 stycznia 2012 r., działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich funduszy *venture capital**

COM(2011) 860 final – 2011/0417 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 17 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. r. (posiedzenie z 26 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 131 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje rozporządzenie w sprawie europejskich funduszy *venture capital*, w którym proponuje się utworzenie ogólnoeuropejskiego prawnego wehikułu inwestycyjnego korzystającego z jednolitego paszportu, ułatwiającego inwestorom wchodzenie na rynek *venture capital*, a innowacyjnym MŚP – dostęp do środków finansowych. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawia jednolite przepisy dotyczące kategorii inwestorów, jednolite wymogi dotyczące osób zarządzających wspólnymi przedsięwzięciami działającymi pod nazwą „europejski fundusz *venture capital*”, wymogi w zakresie struktury portfela, narzędzi inwestycyjnych i kwalifikowanych przedsięwzięć inwestycyjnych, w które taki fundusz może inwestować.

1.2 Inicjatywa ta wychodzi naprzeciw celom ogólnej strategii „Europa 2020” i Aktu o jednolitym rynku, aby zapewnić, że do 2012 r. fundusze *venture capital* ustanowione w dowolnym państwie członkowskim będą mogły bez przeszkód inwestować na terenie UE i w sposób stabilny finansować innowacyjne przedsiębiorstwa w UE i tworzenie miejsc pracy.

1.3 Celem rozporządzenia w sprawie europejskich funduszy *venture capital* jest zachęcenie międzynarodowych inwestorów prywatnych, w tym osoby fizyczne, do inwestowania w fundusze *venture capital* z siedzibą w dowolnym kraju UE. Ma to duże znaczenie, gdyż sektor europejskich funduszy *venture capital* jest nadmiernie uzależniony od finansowania ze środków publicznych, ponieważ ponad 50 % finansowania pochodzi z tego źródła. Zdaniem Komitetu władze publiczne powinny raczej się skupić na utworzeniu stabilnych ram regulacyjnych.

1.4 W rozporządzeniu ustanawia się jednolite zasady dotyczące kategorii inwestorów uprawnionych do inwestowania w te fundusze. Proponowane środki muszą być bardziej elastyczne i spełniać potrzeby międzynarodowych inwestorów prywatnych, dzięki czemu mogą oni dokonywać inwestycji transgranicznych. Zdaniem Komitetu, jeśli celem ma być

zwiększenie dostępnego kapitału dla europejskich MŚP, środki te powinny być atrakcyjne zarówno dla inwestorów europejskich, jak i tych spoza Europy.

1.5 Paszport pod nazwą „europejski fundusz *venture capital*” w kontekście przepisów ostrożnościowych takich jak pakiet „Bazylea III”, dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych IV czy dyrektywa „Wypłacalność II” ma wielkie znaczenie dla największych dostawców kapitału do sektora *venture capital*; banków, funduszy emerytalnych i towarzystw ubezpieczeniowych, które ograniczają swoje inwestycje w innowacyjne MŚP, które uważa się za ryzykowne aktywa.

1.6 Komitet przyjmuje ze szczególnym zadowoleniem fakt, że europejskie fundusze *venture capital* mają wspierać tworzenie miejsc pracy w innowacyjnych europejskich MŚP. Fundusze, w których łączna wartość aktywów objętych zarządzaniem nie powinna przekraczać progu 500 mln EUR, muszą przeznaczać przynajmniej 70 % całkowitej wartości swych wpłat bezpośrednio na MŚP i zapewniać tym MŚP finansowanie *equity* lub *quasi equity*.

1.7 Komitet wyraża również zadowolenie z jednolitych uregulowań dotyczących rejestracji funduszy na terenie całej Europy i obowiązującego w całej Unii paszportu wprowadzania do obrotu, co powinno ułatwić dokonywanie inwestycji transgranicznych, jak również z wymogów dotyczących przestrzegania przepisów i wymogów organizacyjnych i etycznych wobec podmiotów zarządzających funduszami europejskimi.

1.8 Niemniej jednak EKES zwraca uwagę na pewne ograniczenia, które mogą osłabić oczekiwane skutki, jak np. ograniczenie zakresu działania kwalifikowanego funduszu *venture* do inwestowania wyłącznie w instrumenty *equity* i *quasi equity* emitowane bezpośrednio przez przedsiębiorstwa (np. nowa emisja akcji lub udziałów). EKES proponuje, aby poszerzyć proponowaną regulację, tak by objęła ona udziały lub jednostki innych europejskich funduszy *venture capital* oraz fundusze funduszy, co może zwiększyć łączną kwotę kapitału dostępnego dla inwestycji MŚP.

1.9 Ograniczenia takie wyłączają z zakresu regulacji możliwość uzyskania jednolitego paszportu przez tzw. fundusz funduszy (*fund of funds*).

1.10 EKES zwraca uwagę, że jednolity paszport nie rozstrzyga kwestii przejrzystości podatkowej wehikułów inwestycyjnych, kluczowej dla efektywnej realizacji inwestycji *venture capital* czy *private equity*. Należy zbadać problem transgranicznych przeszkód podatkowych utrudniających inwestycje *venture capital* i zaproponować rozwiązania.

1.11 Komitet podkreśla, że istotą sprawnego wehikułu inwestycyjnego jest umożliwienie różnym rodzajom inwestorów prowadzenia wspólnych inwestycji i jednocześnie zapewnienie im optymalizacji podatkowej, szczególnie w zakresie unikania podwójnego opodatkowania (chodzi tu o podatek płacony na poziomie inwestycji portfelowej i podatek na poziomie dystrybucji środków do inwestujących w fundusz).

1.12 Komitet wzywa do uzgodnienia okresu przejściowego związanego z wdrażaniem wymogów progowych, aby uwzględnić różne poziomy dochodów w poszczególnych państwach członkowskich UE.

1.13 Komitet uważa, że europejskie fundusze *venture capital* powinny być funduszami o strukturze zamkniętej, które inwestują co najmniej 70 % łącznej wartości swoich wpłat na poczet kapitału oraz niewniesionego kapitału zadeklarowanego w aktywa, które stanowią kwalifikowalne inwestycje, aby mieć pewność, że ich udziały nie podlegają umorzeniu w zamian za środki pieniężne lub papiery wartościowe do czasu ich likwidacji. Ponadto fundusze te powinny być zlokalizowane w Unii, co pozwoliłoby skutecznie zapobiegać tworzeniu funduszy *venture capital* zarządzanych przez zarządzającego z UE w ramach podatkowych w celu unikania płacenia podatków.

1.14 Należy wzmocnić program ochrony inwestorów poprzez wyznaczenie depozytariusza, który będzie odpowiedzialny za przechowywanie aktywów, monitorowanie przepływów pieniężnych i wykonywanie funkcji nadzorczych. Dyrektywa w sprawie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe wymaga wyznaczenia depozytariusza w przypadku takich przedsiębiorstw.

1.15 EKES pragnie zwrócić uwagę na szczególne znaczenie rozwoju wykorzystania środków funduszy UE na rzecz rynku *venture capital* i dostępności finansowania dla firm w fazie inkubacji i rozpoczynania działalności, które nie są finansowane przez kapitały prywatne ze względu na poziom ryzyka.

1.16 Zaproponowane w rozporządzeniu wprowadzenie paszportu pod nazwą europejski fundusz *venture capital* idzie w dobrym kierunku, jednakże należy uzupełnić i rozwinąć tę propozycję, tak by nie przyniosła ona efektów niewspółmiernie małych w stosunku do oczekiwań.

2. Rynek *venture capital* i *private equity* w Europie

2.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady został opracowany w kontekście określonej oceny. W dokumencie opisuje się rynek *venture capital* w Europie jako charakteryzujący się słabością w porównaniu z rynkiem amerykańskim. Rynek europejski jest znacznie mniejszy, rozdrobniony na szereg rynków narodowych i charakteryzuje

się brakiem jednolitych przepisów. Jedynie kilka krajów członkowskich posiada specjalne systemy funduszy *venture capital*, przepisy dotyczące struktury portfela, technik inwestycyjnych oraz kwalifikowanego celu inwestycyjnego. Sytuacja ta sprawia, że kierowanie inwestycji w stronę *venture capital* dla takich dawców kapitału, jak klienci indywidualni, fundusze emerytalne i towarzystwa ubezpieczeniowe, jest trudne i kosztowne.

2.2 Brytyjczy zarządający funduszami tradycyjnie pozyskiwali i inwestowali największą część europejskich kapitałów sektora *venture* i *private equity*. Brytyjczykom udawało się zebrać z rynku na nowe inwestycje około 30 % środków, a w 2009 r. – 34 %. W kulminacyjnym punkcie hossy w roku 2007 brytyjczy zarządający funduszami zainwestowali 34 miliardy EUR, co stanowiło 46 % wszystkich europejskich inwestycji. W kryzysowym roku 2009 była to kwota 9 miliardów EUR, co stanowiło blisko 40 % rynku. W przypadku inwestycji jedynie 52 % z zainwestowanych 9 miliardów EUR trafiło do firm brytyjskich, zaś reszta kapitału została w większości wyeksportowana do innych krajów europejskich.

2.3 Inni kluczowi gracze rynku europejskiego, to największe gospodarki Starego Kontynentu, czyli Francja, Niemcy i Włochy. Ich pozycja na rynku jest stabilna – w roku 2009 te trzy kraje zgromadziły około 31 % wszystkich nowych kapitałów i zainwestowały 6,7 miliarda EUR, co stanowiło blisko 29 % wszystkich inwestycji. W przypadku tej trójki, większość środków pozyskiwana jest na rynkach krajowych i pozostaje w kraju w formie inwestycji, które – tak jak w przypadku Włoch i Niemiec w roku 2009 – dodatkowo są uzupełniane importem kapitału.

2.4 Duże zmiany pojawiły się także w strukturze dostawców kapitału. W 2008 roku głównym źródłem kapitału były fundusze emerytalne (28 %), podczas gdy stopniowo spadało znaczenie banków (22 % w roku 2000 i 7 % w roku 2008). W roku 2009 tendencja ta odwróciła się i udział banków wzrósł do 18 %. Owe przesunięcia to efekt gwałtownego wstrzymania dopływu środków z sektora funduszy emerytalnych, który starał się ograniczyć swoją ekspozycję na ryzykowne aktywa.

2.5 Wskaźnikiem obrazującym skalę trudności związanych z gromadzeniem funduszy jest czas, jakiego potrzebują zarządzający funduszami na ostateczne zamknięcie funduszu, czyli zgromadzenie zakładanej grupy inwestorów. W latach 2005–2007 potrzebowano na to średnio nie więcej niż rok. W roku 2009 proces ten zajmował już 18 miesięcy, a w pierwszej połowie 2010 r. było to 20 miesięcy.

2.6 Inwestycje *venture capital* w Europie od kilku lat wykazują wyraźną tendencję spadkową: w 2009 r. inwestycje *venture* wyniosły 9 mld EUR, ale wartość inwestycji w przedsiębiorstwa w fazie inkubacji i rozpoczynania działalności wyniosła tylko 2 mld EUR. W pierwszych trzech kwartałach 2010 roku inwestycje osiągnęły wartość 7 mld EUR.

2.7 Istotną konsekwencją zmniejszenia inwestycji był spadek średniej wartości inwestycji w jedno przedsiębiorstwo z 8,8 mln EUR w roku 2008 do 4,7 mln EUR rok później. Dane z pierwszej połowy 2010 roku wskazują, że wielkość ta wzrosła potem do 7,9 mln EUR.

2.8 Inwestycje koncentrują się w pięciu sektorach: 19 % inwestycji w latach 2009–2010 trafiło do sektora produkcji dóbr i usług dla biznesu, 13 % do sektora dóbr konsumpcyjnych i handlu detalicznego oraz telekomunikacji, 15 % zainwestowano w sektorze nauk przyrodniczych. W przypadku *venture capital* 65 % inwestycji trafiło do sektora biotechnologicznego (ang. „life science sector”), informatyki oraz do sektora elektroniki i telekomunikacji.

3. Ogólny zarys wniosku Komisji

3.1 Na skutek kryzysu finansowego w latach 2008–2009 i nowych wymogów ostrożnościowych (takich jak Bazylea III, dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych IV i Wypłacalność) nastąpił znaczny spadek poziomu udzielania i przedłużania linii kredytowych dla MŚP przez banki. MŚP zaczęły pilnie poszukiwać alternatywnych źródeł finansowania, aby zaspokoić swoje potrzeby w tym zakresie.

3.2 W związku z tym potrzebne jest zapewnienie alternatywnych źródeł finansowania MŚP. W tym zakresie fundusze *venture capital* mogą odegrać rolę bardzo istotną dla usunięcia luki finansowania w innowacyjnych inwestycjach. Zapewniają one finansowanie *equity* lub *quasi equity* dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność i małych przedsiębiorstw o dostrzeganym potencjale długookresowego wzrostu, zazwyczaj w celu finansowania ich wczesnego rozwoju na rynku. W przeciwieństwie do funduszy *private equity* (które koncentrują się głównie na wykupach) fundusze *venture capital*, równolegle z przedsiębiorcami, dokonują długoterminowych inwestycji w przedsiębiorstwa.

3.3 Branża *venture capital* w Europie jest rozdrobniona i rozproszona. Prowadzi to do statystycznie istotnej niechęci inwestorów do inwestowania w fundusze *venture capital* (VCF). Rozproszenie i niepełny charakter przepisów sprawiają, że rozpoczęcie kierowania części inwestycji w stronę *venture capital* jest dla potencjalnych inwestorów *venture capital*, takich jak zamożni klienci indywidualni, fundusze emerytalne lub zakłady ubezpieczeń, trudne i kosztowne.

3.4 Obecny brak zasobów finansowych kierowanych na *venture capital* jest bezpośrednią przyczyną tego, że wielkość przeciętnego europejskiego funduszu *venture capital* jest mniejsza od wielkości optymalnej. Na tym etapie *venture capital* odgrywa drugorzędną rolę w finansowaniu MŚP. Brak skutecznego sektora *venture capital* powoduje, że dynamika działania europejskich innowatorów i innowacyjnych przedsiębiorstw jest niższa od ich potencjału komercyjnego. To z kolei negatywnie wpływa na konkurencyjność Europy na arenie światowej.

3.5 W konsekwencji powoduje to znaczne obniżenie potencjału inwestycyjnego, tj. funduszy, i ograniczenie dopływu kapitału do małych i średnich przedsiębiorstw, szczególnie firm innowacyjnych. To z kolei „zobowiązuje” MŚP do uzależnienia od sektora bankowego. Sytuacja ta jest tym trudniejsza dla MŚP, że ze względu na nowe regulacje ostrożnościowe nastąpił znaczny spadek skłonności banków do finansowania małych przedsiębiorstw, nawet innowacyjnych, na wczesnych etapach rozwoju.

3.6 Dobrze prosperujący europejski rynek *venture capital* stanowi cel ogólnej strategii „Europa 2020”. Komisja zobowiązała się w Akcie o jednolitym rynku ⁽¹⁾ do dopilnowania, aby

do 2012 r. fundusze *venture capital* utworzone w dowolnym państwie członkowskim mogły swobodnie gromadzić kapitał i inwestować w całej UE.

3.7 W dokumencie z dnia 7 grudnia 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich funduszy *venture capital*. Istotą wniosku jest wprowadzenie na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego możliwości uzyskania tzw. statusu (paszportu) funduszy europejskich przez fundusze *venture capital*, spełniające określone wymogi regulacyjne. Paszport umożliwiałby im swobodne działanie i gromadzenie środków na terenie poszczególnych krajów. Zapewniałby on inwestorom elementarne bezpieczeństwo inwestycji (lokaty), a firmom zarządzającym obniżał koszty regulacyjne dostępu do poszczególnych kategorii inwestorów i rynków.

3.8 We wniosku dotyczącym rozporządzenia proponuje się następujące rozwiązania tych problemów:

- wprowadza się jasną definicję „europejskiego funduszu *venture capital*”, która obejmuje następujące istotne wymagania: 1) fundusz taki przeznacza co najmniej 70 % wartości swoich wpłat na poczet kapitału w MŚP; 2) łączna wartość jego aktywów objętych zarządzaniem nie przekracza progu 500 mln EUR; 3) fundusz zapewnia tym MŚP finansowanie *equity* lub *quasi equity* (tj. „świeży kapitał”); oraz 4) nie stosuje lewarowania (tj. fundusz nie inwestuje większej ilości kapitału niż kapitał zadeklarowany przez inwestorów, a zatem nie jest zadłużony); zaciąganie pożyczek krótkoterminowych powinno być dozwolone wyłącznie w celu umożliwienia funduszowi pokrywania nadzwyczajnych potrzeb w zakresie płynności;
- wprowadza się jednolite przepisy dotyczące kategorii inwestorów, których uznaje się za uprawnionych do inwestowania w „europejskie fundusze *venture capital*”; kwalifikowalne fundusze można wprowadzać do obrotu wyłącznie wśród inwestorów uznanych za inwestorów branżowych zgodnie z przepisami dyrektywy 2004/39/WE i innych określonych tradycyjnych inwestorów *venture capital* (takich jak zamożni klienci indywidualni lub tzw. anioły biznesu);
- zapewnienie, że wszyscy zarządzający kwalifikowalnymi funduszami *venture capital* będą korzystać z jednolitych wymogów dotyczących rejestracji oraz z obowiązującego w całej Unii paszportu wprowadzania do obrotu, co umożliwi dostęp do kwalifikowalnych inwestorów w całej UE i pomoże stworzyć równe warunki działania dla wszystkich uczestników rynku *venture capital*;
- wprowadzenie minimalnych wymogów w zakresie przejrzystości, wymogów organizacyjnych i wymogów dotyczących prowadzenia działalności, które musi spełnić zarządzający.

4. Uwagi ogólne i szczegółowe

4.1 Przedłożony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu i Rady w zakresie europejskich funduszy *venture capital* wpisuje się w działania regulacyjne zmierzające do stworzenia korzystniejszych warunków funkcjonowania rynku *venture capital* i większej skali oddziaływania na sektor MŚP. Komitet uważa, że jest to bardzo dobry pierwszy krok w kierunku utworzenia nowoczesnego i zrównoważonego przemysłu nowoczesnych technologii i zatrudniania wysoko wykwalifikowanych, dobrze wykształconych pracowników europejskich oraz działania na rzecz tworzenia miejsc pracy.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_en.pdf, 13 kwietnia 2011 r.

4.2 Komitet podkreśla, że istotą sprawnego wehikułu inwestycyjnego jest umożliwienie różnym rodzajom inwestorów prowadzenia wspólnych inwestycji i jednocześnie zapewnienie im optymalizacji podatkowej szczególnie w zakresie unikania podwójnego opodatkowania (chodzi tu o podatek płacony na poziomie inwestycji portfelowej i podatek na poziomie dystrybucji środków do inwestujących w fundusz). Wydaje się, że brak odniesienia do kwestii przejrzystości podatkowej spowoduje małe zainteresowanie paszportem.

4.3 Ułatwienie inwestorom instytucjonalnym dostępu do rynku *venture* można znacznie szybciej i łatwiej osiągnąć poprzez wykorzystywanie mechanizmu funduszu funduszy (*fund of funds*), gdzie uzyskuje się duże rozproszenie ryzyka na poziomie inwestycji portfelowych. Fundusze funduszy to dobry sposób inwestowania w kapitał *venture* dla inwestorów instytucjonalnych z niewielkim kapitałem alokowanym do funduszy *venture* lub dla inwestorów instytucjonalnych, którzy nie zdobyli jeszcze dużego doświadczenia w bezpośrednim inwestowaniu w fundusze. Według danych EVCA w 2009 r. fundusze funduszy były odpowiedzialne za około 13,5 % nowych kapitałów alokowanych do funduszy *venture* i *private equity*, podczas gdy w całym okresie 2005–2009 było to średnio 14,1 % (fundusze funduszy były jednocześnie drugim do co wielkości – po funduszach emerytalnych – dostarczycielem kapitału).

4.4 Komitet wzywa do uzgodnienia okresu przejściowego związanego z wdrażaniem wymogów progowych, aby uwzględnić różne poziomy dochodów w poszczególnych państwach członkowskich UE.

4.5 Komitet uważa, że europejskie fundusze *venture capital* powinny być funduszami o strukturze zamkniętej, które inwestują co najmniej 70 % łącznej wartości swoich wpłat na poczet kapitału oraz niewniesionego kapitału zadeklarowanego w aktywa, które stanowią kwalifikowalne inwestycje, aby mieć pewność, że ich udziały nie podlegają umorzeniu w zamian za środki pieniężne lub papiery wartościowe do czasu ich likwidacji. Ponadto fundusze te powinny być zlokalizowane w Unii, co pozwoliłoby skutecznie zapobiegać tworzeniu przez zarządzającego z UE funduszy *venture capital* w rajach podatkowych w celu unikania płacenia podatków.

4.6 Należy wzmocnić program ochrony inwestorów poprzez wyznaczenie depozytariusza, który będzie odpowiedzialny za przechowywanie aktywów, monitorowanie przepływów pieniężnych i wykonywanie funkcji nadzorczych. Dyrektywa w sprawie przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe wymaga wyznaczenia depozytariusza w przypadku takich przedsiębiorstw. Zasada ta została również uwzględniona w dyrektywie w sprawie ZAFI. Aby zapewnić ciągłość ram wspólnotowych, depozytariusza należy również wyznaczyć w przypadku europejskich funduszy *venture capital*.

4.7 Nowe rozporządzenie nie rozwiązuje problemu nominalnej słabości europejskiego rynku *venture capital*. Występują dwie prawidłowości rządzące ekonomiką funduszy inwestycyjnych. Po pierwsze, dynamiczny rozwój sektora funduszy emerytalnych wywołał systematyczny wzrost wartości kapitałów alokowanych przez inwestorów na rynkach funduszy *venture* i *private equity*. Jednak reguły rządzące rozkładem ryzyka inwestycyjnego w portfelu inwestycyjnym oznaczają, że optymalny portfel funduszu *venture* składa się z kilku do kilkunastu (8–12) spółek. Mniejsza liczba inwestycji zwiększa ryzyko całego portfela, a większa – wzrost kosztów monitorowania portfela. Połączenie wzrastającej podaży kapitału z regułą optymalizacji portfela musi powodować trwałą tendencję wzrostu rozmiarów funduszy i w konsekwencji konieczności zwiększenia wartości pojedynczej inwestycji w spółkę portfelową. W efekcie wzrost poziomu oszczędności emerytalnych (oszczędności długoterminowych) spowodował przesunięcie inwestycji z obszaru *venture* w kierunku *private equity*.

4.8 Druga prawidłowość jest związana ze sposobem wynagradzania zarządzających funduszami, tzn. wynagrodzenie zarządzających stanowi procent wartości zarządzanego kapitału. Taki schemat wynagradzania oznacza, że im większy fundusz, tym większa wartość wynagrodzenia. Oznacza to, że dla danej grupy zarządzającej bardziej opłacalne (!) jest uruchomienie funduszu *private equity* (dużego) niż funduszu *venture* (małego), gdzie ryzyko inwestowania jest dużo większe, wyższe są też koszty zarządzania. Te dwie prawidłowości sprawiają, że rynek *venture* relatywnie słabnie (wolniej rośnie), gdyż kapitał ciąży w kierunku większych funduszy i inwestycji, co jednocześnie może być zgodne z interesami oportunistycznie zachowujących się zarządzających funduszami.

4.9 Proponowana regulacja nie jest w stanie zmienić tych prawidłowości i Komitet wzywa Komisję do podjęcia w tej kwestii dalszych przemyśleń.

4.10 Należy zezwolić na inwestycje dokonywane przez członków kierownictwa zarządzającego funduszem *venture capital*, jeżeli inwestują oni w zarządzany przez siebie kwalifikowalny fundusz *venture capital*.

4.11 Komitet popiera fundusze *venture capital* związane z technologiami z zakresu społeczeństwa informacyjnego, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, które mogą przyczynić się do osiągnięcia celów ogólnej strategii „Europa 2020”.

4.12 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę na rzecz przekazania Komisji uprawnień do przyjmowania aktów delegowanych i zachęca Komisję do dalszego monitorowania rozwoju sytuacji i zmian na rynku *venture*.

Bruksela, 26 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poziomu hałasu pojazdów silnikowych

COM(2011) 856 final – 2011/0409 (COD)

(2012/C 191/14)

Samodzielny sprawozdawca: **Virgilio RANOCCHIARI**

Rada, w dniu 19 stycznia 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 15 grudnia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poziomu hałasu pojazdów silnikowych

COM(2011) 856 final – 2011/0409 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z dnia 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 106 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera inicjatywę Komisji, która ma na celu zaktualizowanie wartości granicznych hałasu w odniesieniu do pojazdów silnikowych, a tym samym zmniejszenie tych wartości. Komitet udziela swojego poparcia, mimo że wniosek został przedstawiony w okresie zmagania europejskiego przemysłu motoryzacyjnego z kryzysem, który panuje na rynku od 2008 r. przy braku oznak wskazujących na jego złagodzenie, silnie uwydatniając problem nadwyżki zdolności produkcyjnych europejskich zakładów.

1.2 EKES podziela również wyznaczone we wniosku ambitne cele, które, zdaniem Komisji, przyczynią się do ogólnej redukcji zagrożenia hałasem powodowanym przez pojazdy o ok. 25 %. Należy zauważyć, że ogromny wzrost natężenia ruchu odnotowany w szczególności w ostatnim dziesięcioleciu wymagał podjęcia działań na rzecz ochrony zdrowia i dobrego samopoczucia obywateli.

1.3 EKES zauważa jednak, że również w tym przypadku brakuje zintegrowanego podejścia do problemu, które umożliwiłyby, dzięki środkom interwencyjnym w powiązanych sektorach, osiągnięcie jeszcze bardziej skutecznej redukcji hałasu, a zatem bardziej dostrzegalnej przez obywateli, przy niewątpliwie lepszym stosunku kosztów do korzyści.

1.4 EKES wyraża ponadto poważne zaniepokojenie faktem, że nowe wartości graniczne są stosowane na podstawie klasyfikacji pojazdów sporządzonej w 1985 r. W związku z tym nie uwzględnia ona zmian na rynku, przejawem których jest zwiększenie liczby i różnicowanie modeli oraz ich różne zastosowania. Należałoby ustanowić nowe klasy o wartościach granicznych dostosowanych do ich specyfiki.

1.5 Co więcej, EKES uważa, że we wniosku nie uwzględniono należyście czasu niezbędnego do przeprowadzania działań

potrzebnych do dostosowania wartości granicznych hałasu. Producenci będą musieli bezzwłocznie dokonać przeglądu całej konstrukcji pojazdu, dążąc do osiągnięcia trudnego kompromisu między redukcją hałasu i koniecznością przestrzegania innych istniejących już wymogów w dziedzinie bezpieczeństwa, zużycia paliwa, emisji itp.

1.6 Z wyżej wymienionych powodów EKES ma nadzieję, że zaproponowany harmonogram zostanie poddany przeglądowi, którego wynikiem będzie rezygnacja z pierwszego etapu (obejmującego dwa lata po przyjęciu rozporządzenia), powodującego wzrost kosztów związany między innymi z ponowną homologacją, oraz ukierunkowanie działań – przy lepszym stosunku kosztów do korzyści – bezpośrednio na wynik końcowy osiągnięty w ramach odpowiedniego okresu przystosowawczego⁽¹⁾, który powinien wynosić siedem lat (zamiast 5) dla nowych homologacji typu oraz dziewięć lat (zamiast 7) dla nowych rejestracji pojazdów.

2. Wstęp i kontekst legislacyjny

2.1 Hałas, określany powszechnie jako „dźwięk niepożądany” lub „nieprzyjemne i dokuczliwe wrażenie słuchowe”, stanowi jedną z głównych przyczyn pogorszenia się jakości życia w miastach, przy możliwych szkodliwych skutkach, również poważnych, dla zdrowia obywateli⁽²⁾.

2.2 Hałas otoczenia lub zagrożenie hałasem mierzy się, jak wiadomo, w decybelach ważonych za pomocą A (dB(A)), przy czym dźwięki słyszalne przez człowieka mieszczą się w przedziale od 0 dB(A) do 140 dB(A), przy progu bólu ustanowionym na poziomie 120 dB(A). Światowa Organizacja Zdrowia oczekuje ustanowienia maksymalnego poziomu hałasu na zewnątrz „stref zamkniętych” (takich jak pomieszczenia mieszkalne, biura) wynoszącego 55 dB(A), ale Europejska

⁽¹⁾ Okres przystosowawczy: czas niezbędny dla branży do wdrożenia wszelkich nowych wymogów, które oznaczają konieczność wprowadzenia zmian w konstrukcji pojazdu.

⁽²⁾ Dz.U. L 317 z 23.12.2009, s. 22.

Agencja Środowiska oszacowała, że połowa ludności na obszarach miejskich jest narażona na hałas, którego poziom przekracza tę wartość. Aby podać konkretne wartości, można wspomnieć, że na ulicy osiedlowej odnotowuje się 50 dB(A), silnik odrzutowca powoduje hałas na poziomie 120 dB(A), pociąg szybkiej kolei – 100 dB(A), samochód – maksymalnie 74 dB(A), ale na drodze o dużym natężeniu ruchu hałas osiąga 80 dB(A).

2.3 W rozpatrywanym przypadku, tzn. w przypadku narażenia osób na hałas powodowany przez ruch drogowy, działania podejmowane w celu poprawy sytuacji mogą być różne, ale z pewnością pierwszym z nich jest redukcja hałasu u źródła, tj. zmniejszenie wartości granicznych poziomu hałasu wytwarzanego przez poszczególne pojazdy.

2.4 Emisję hałasu czterokołowych pojazdów silnikowych reguluje dyrektywa 70/157/EWG, w której ustanowiono, już w 1970 r., procedury badania i wartości graniczne hałasu na potrzeby homologacji typu tych pojazdów. Na przestrzeni lat wprowadzono do tekstu podstawowego dyrektywy szereg poprawek obniżających wartości graniczne poziomu emisji dźwięku, aby zredukować hałas otoczenia, aż do 1996 r., w którym podjęto ostatnie działania w tym zakresie, ustanawiając wartość graniczną 74 dB(A) dla samochodów i 80 dB(A) dla cięższych pojazdów do transportu towarów.

2.5 W ramach tego długiego procesu osiągnięto znaczące wyniki w postaci redukcji emisji hałasu o 85 % w przypadku samochodów osobowych (– 8 dB(A)) i o ponad 90 % w przypadku pojazdów ciężarowych (– 11 dB(A)), w porównaniu z wartościami granicznymi ustanowionymi w dyrektywie z 1970 r.

Jednakże z kilku powodów narażenie na hałas nie zostało zmniejszone w stopniu proporcjonalnym do nowych ograniczeń, przede wszystkim ze względu na wzrost natężenia ruchu drogowego, które od lat siedemdziesiątych uległo potrojeniu. Wobec takiego wzrostu natężenia ruchu poddano również w wątpliwość zasadność dotychczasowych metod mierzenia hałasu, zwłaszcza wytwarzanego przez samochody osobowe.

2.6 Na potrzeby analiz w tym zakresie grupa robocza EKG ONZ do spraw hałasu⁽³⁾ opracowała nową metodę badania, opublikowaną w 2007 r., oraz przez trzy ostatnie lata monitorowała wyniki jej stosowania jednocześnie z wynikami stosowania dostępnej metody. Umożliwiło to stworzenie bazy danych zawierającej wyniki badań przeprowadzonych z zastosowaniem aktualnej metody (A) oraz nowej metody (B) oraz ilościowe określenie różnicy w stosowaniu obu tych metod.

2.7 Komisja Europejska zleciła następnie holenderskiemu ośrodkowi badawczemu TNO przeprowadzenie analizy porównawczej obu metod badania, zakończonej w marcu 2011 r. przedstawieniem Komisji sprawozdania TNO zwanego VENOLIVA (ang. *vehicle noise limit values*), które posłużyło w dużej mierze jako podstawa wniosku dotyczącego rozporządzenia, będącego przedmiotem niniejszej opinii.

2.8 W ramach badania samochodów, TNO przetestował 653 pojazdy, wykazując, że średnia różnica w wynikach uzyskiwanych z zastosowaniem badania B i A wynosi 2,1 dB(A). Dokładniej, jak wskazują wyniki, w przypadku 90 % samochodów objętych badaniem odnotowano wartości mniejsze już od

przewidzianej wartości granicznej 74 dB(A), podczas gdy wyniki dla ciężarowych pojazdów dostawczych mieściły się ledwo w wartościach granicznych przy zastosowaniu badania B.

3. Wniosek Komisji Europejskiej

3.1 W świetle powyższych informacji Komisja zamierza uchylić dyrektywę z 1970 r. wraz z późniejszymi zmianami do niej, proponując rozporządzenie, w którym, w porównaniu z obowiązującym aktem, określa się cztery nowe wymagania:

- nowe protokoły badania;
- nowe wartości graniczne;
- dodatkowe przepisy dotyczące emisji dźwięku;
- minimalny poziom hałasu emitowanego przez pojazdy elektryczne i hybrydowe pojazdy elektryczne.

3.1.1 Nowe protokoły badania. Jak już wspomniano we wstępie wyniki badania przeprowadzonego według nowej metody (B) są, w zależności od kategorii pojazdu, do 2 dB(A) niższe od wyników uzyskanych starą metodą (A) w przypadku około 90 % przeprowadzonych badań. W związku z tym Komisja zdecydowała się ustanowić jako wstępną wartość graniczną 72 dB(A) zamiast dotychczasowej wartości 74 dB(A).

3.1.2 Nowe wartości graniczne wprowadzane w dwóch etapach. Na pierwszym etapie (dwa lata po publikacji rozporządzenia) wartości graniczne na potrzeby homologacji typu pojazdów lekkich do przewozu osób zostaną zmniejszone o 2 dB(A), a ciężarowych pojazdów dostawczych – o 1 dB(A). Na drugim etapie (pięć lat po publikacji) przewiduje się dalszą redukcję o 2 dB(A) w odniesieniu zarówno do pojazdów lekkich, jak i ciężkich. Po siedmiu latach od publikacji parametry wszystkich pojazdów będą musiały odpowiadać nowym wartościom granicznym, aby pojazdy te mogły zostać zarejestrowane i dopuszczone do obrotu.

3.1.3 Dodatkowe przepisy dotyczące emisji dźwięku. Nową metodą badania (B) uznaje się za wiarygodną w warunkach normalnego natężenia ruchu, ale zdaniem Komisji metoda ta może okazać się mniej reprezentatywna w przypadku ruchu o bardzo dużym natężeniu. Dlatego też Komisja planuje wprowadzić dodatkowe przepisy dotyczące badania oprócz przepisów mających zastosowanie we wspomnianym już trzyletnim okresie monitorowania (badanie przy stałym przyspieszeniu wynoszącym 2,0 m/s²). Do powyższego badania zostanie dołączone badanie określone w dodatkowych przepisach dotyczących emisji dźwięku (przy maksymalnym przyspieszeniu wynoszącym 3,0 m/s²), aby poziomy emisji uzyskane w trakcie pomiarów przeprowadzanych na potrzeby homologacji typu były zbliżone do rzeczywistych poziomów na drodze, w przypadku dużego natężenia ruchu.

3.1.4 Minimalny poziom hałasu emitowanego przez pojazdy elektryczne i hybrydowe pojazdy elektryczne. Cicha jazda tych pojazdów przy niskich prędkościach może stanowić zagrożenie między innymi dla niewidomych z powodu braku odgłosu będącego znakiem dźwiękowym zbliżania się tych pojazdów. W związku z tym Komisja sugeruje jedynie, bez nakładania wymogów prawnych na konstruktorów, instalowanie w tych pojazdach dźwiękowego systemu ostrzegawczego AVAS (ang. *Acoustic Vehicle Alerting System*), ustalając jednak wymagania dotyczące tego systemu.

⁽³⁾ Europejska Komisja Gospodarcza ONZ (Genewa, www.unece.org).

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera inicjatywę Komisji, mającą na celu uaktualnienie, w drodze rozporządzenia, wartości granicznej emisji hałasu pojazdów silnikowych, biorąc pod uwagę wspomniany wzrost natężenia ruchu w Europie, w szczególności w głównych obszarach o wysokim zaludnieniu.

4.2 EKES ubolewa jednak nad tym, że omawiany problem nie został zbadany z zastosowaniem zintegrowanego podejścia, będącego zasadniczym elementem, który powinien stanowić podstawę wszystkich europejskich inicjatyw ustawodawczych, zarówno w przedmiotowym sektorze, jak i w pozostałych sektorach, i który, w rozpatrywanym przypadku, przyczyniłby się do osiągnięcia szybszych i bardziej wymiernych wyników, a w związku z tym bardziej widocznych dla obywateli, przy lepszym stosunku kosztów do korzyści.

4.3 Zaproponowane we wniosku dotyczącym rozporządzenia poziomy redukcji przyniosłyby korzyści tylko w średnim i długim okresie, po zakończeniu wymiany floty pojazdów. O wiele wyższe poziomy redukcji można byłoby natomiast osiągnąć poprzez dostosowanie nawierzchni dróg i infrastruktury lokalnej, inteligentne zarządzanie ruchem oraz bardziej regularne i dokładne kontrole pojazdów uczestniczących w ruchu. Dzięki odpowiedniej konserwacji nawierzchni dróg można osiągnąć redukcję o ponad 5 dB(A), podczas gdy stosowanie specjalnych rodzajów asfaltu mogłoby przyczynić się do redukcji hałasu wytwarzanego przez ruch drogowy o 10 dB(A). Podobny poziom redukcji zostałby osiągnięty w wyniku zmniejszenia zagęszczenia ruchu poprzez wybudowanie obwodnic, wydzielenie pasów uprzywilejowanych, wprowadzenie inteligentnych systemów transportowych itp., nie pomijając innego ważnego aspektu, a mianowicie kształcenia kierowców, często w pierwszej kolejności odpowiedzialnych za nadmierny hałas swoich pojazdów.

4.4 Nie należy ponadto zapominać o tym, że o ile można zredukować hałas wytwarzany przez pojazdy poprzez zastosowanie rozwiązań technicznych (w silniku, układzie ssania, układzie wydechowym, itp.), to nigdy nie będzie możliwe osiągnięcie poziomu hałasu niższego niż poziom hałasu wytwarzanego przez toczenie się opon po nawierzchni drogowej. Dotyczy to również pojazdów elektrycznych i hybrydowych pojazdów elektrycznych, które są niewątpliwie ciche przy niskich prędkościach, co skłoniło Komisję do tego, aby przewidzieć instalację systemu AVAS w takich pojazdach. Należy zauważyć, że badanie sześciu różnych modeli pojazdów elektrycznych i hybrydowych pojazdów elektrycznych dostępnych obecnie w sprzedaży⁽⁴⁾ wykazało, że przy wyższych prędkościach (50 km/h) średni poziom hałasu tych pojazdów wynosi 68,3 dB(A), tj. wyższy od poziomu 68 dB(A) przewidzianego w nowym rozporządzeniu w odniesieniu do samochodów wyposażonych w silnik o spalaniu wewnętrznym!

4.5 Jeżeli chodzi o treść wniosku dotyczącego rozporządzenia, EKES ma pewne wątpliwości i zastrzeżenia, które mogłyby zostać wyjaśnione podczas debaty w Parlamencie Europejskim i Radzie.

4.6 Pierwsza kwestia dotyczy „kategoryzacji” pojazdów na potrzeby redukcji hałasu. Przewidziane klasy są oparte na starym podziale, tj. z 1985 r. Nie uwzględniono zmian na rynku, obejmujących zwiększenie liczby i zróżnicowanie modeli

oraz ich różnych zastosowań. Bez zagłębiania się w szczegóły, EKES jest zdania, że zmiana kategorii poprzez włączenie nowych podkategorii oraz określenie wartości granicznych dostosowanych do ich specyfiki umożliwi lepsze ujęcie aktualnego i przewidywanego stanu flot pojazdów. Jako przykład można podać podkategorię M3 obejmującą autobusy miejskie i autokary turystyczne, w której nie uwzględniono różnic między tymi dwoma rodzajami pojazdów.

Sytuacja jest jeszcze trudniejsza w przypadku samochodów o wysokich osiągnięciach, tzw. samochodów sportowych – stanowiących sektor niszowy pod względem wielkości produkcji, ale szczytowe osiągnięcie europejskiego przemysłu motoryzacyjnego na świecie – których produkcja przyczynia się do podniesienia poziomu innowacyjności samochodów produkowanych na masową skalę. Jeżeli podkategorie M1 (samochody osobowe) nie zostaną ponownie zdefiniowane, dalsza produkcja i sprzedaż tych pojazdów okaże się bardzo trudna, ponieważ ich poziom hałasu ma zostać obniżony o 6/7 dB(A) w okresie zaledwie 5 lat.

4.7 Drugie, ważniejsze zastrzeżenie EKES-u dotyczy harmonogramu przewidzianego przez Komisję, w przypadku którego wydaje się, że – ze względu na zamiar nadrobienia braku działań w zakresie aktualizacji z ostatnich lat – nie uwzględniono należycie „okresu przystosowawczego” niezbędnego dla konstruktorów.

4.7.1 Redukcja o 2 dB(A) na pierwszym etapie w odniesieniu do wszystkich pojazdów lekkich oraz o 1 dB(A) w przypadku pojazdów ciężkich wymaga już zmiany konstrukcji pojazdów przy ogromnych nakładach w przemyśle, gdyż zmniejszenie hałasu musi zostać osiągnięte przy zapewnieniu zgodności z innymi obowiązującymi obecnie wymogami (w obszarze bezpieczeństwa, emisji spalin, zużycia paliwa itp.). Na przykład konieczne modyfikacje powodują wzrost, niekiedy bardzo duży, ciężaru pojazdów (wzrost pojemności rury wydechowej, dodane osłony i materiały dźwiękochłonne), co przekłada się na wzrost zużycia paliwa, a w rezultacie na wzrost zanieczyszczających emisji. Należy mieć na uwadze fakt, że w tym przypadku jakakolwiek zmiana dotyczy całości pojazdu składającego się z części uznawanych za źródło hałasu zewnętrznego. W praktyce niemożliwe jest osiągnięcie jakichkolwiek wyników po prostu poprzez zainstalowanie pojedynczych urządzeń.

4.7.2 Do osiągnięcia oczekiwanych wyników na pierwszym etapie nie przyczynią się także (jak twierdzą niektórzy, przynajmniej jeżeli chodzi o kategorie M1 i N1) korzyści wynikające z redukcji hałasu powodowanego przez opony przewidzianej w rozporządzeniu nr 661/2009. W rzeczywistości opony te są w już w dużej mierze dostępne na rynku, a ich stosowanie w nowych pojazdach stanie się obowiązkowe w listopadzie 2013 r. Oszacowano, że średnia korzyść w postaci redukcji hałasu będzie równa 0,5 dB(A) tylko do 2016 r.

4.7.3 Należy zatem na nowo przeanalizować i opracować pojazdy oraz zmodyfikować ich proces produkcji. Jak wiadomo ponowne zaprojektowanie całego pojazdu wymaga od 5 do 7 lat, w zależności od typu, w przypadku pojazdów lekkich oraz do 10 lat w przypadku pojazdów ciężkich, przy czym konieczne jest ponadto uzyskanie nowej homologacji typu.

⁽⁴⁾ Źródło: ACEA (Europejskie Stowarzyszenie Producentów Samochodów).

4.8 W świetle powyższych stwierdzeń EKES zastanawia się, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby wprowadzenie zmian do harmonogramu i metod realizacji procesu prowadzącego do oczekiwanej redukcji hałasu. Można by tego dokonać poprzez zrezygnowanie z pierwszego etapu, który oznacza dodatkowy wzrost kosztów związany między innymi z ponowną homologacją typu, oraz poprzez ukierunkowanie działań (przy lepszym stosunku kosztów do korzyści) bezpośrednio na wynik końcowy, przededefiniowanie podkategorii, przynajmniej w najbardziej problematycznych przypadkach, oraz określenie bardziej odpowiedniego „okresu przystosowawczego”, za jaki uznaje się 7 lat w odniesieniu do nowych homologacji typu oraz 9 lat w odniesieniu do nowych rejestracji.

4.9 Oznaczałoby to jednak przeprowadzanie stopniowych inwestycji o ogromnym znaczeniu w okresie, kiedy prawie wszyscy europejscy producenci zmagają się z kryzysem na rynku, który rozpoczął się w 2008 r. i wydaje się stale pogłębiać. Inwestycje, których ciężar spadłby nieuchronnie na konsumentów, grożąc dalszym spowolnieniem procesu wymiany floty pojazdów, w szczególności jeżeli chodzi o pojazdy ciężkie służące do przewozu towarów, zaszkodziłyby realizacji celu, który ma zostać osiągnięty zgodnie z nowym rozporządzeniem.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych uchylającej dyrektywę 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (wersja przekształcona)

COM(2011) 656 final – 2011/0298 (COD)

(2012/C 191/15)

Samodzielny sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Dnia 2 listopada 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych uchylającej dyrektywę 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (wersja przekształcona)

COM(2011) 656 final – 2011/0298 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 17 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 115 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem wniosek w sprawie przekształcenia dyrektywy 2004/39/WE, znanej jako dyrektywa MiFID, w którym ustanowiono ramy prawne oferty usług w zakresie instrumentów finansowych, takich jak na przykład pośrednictwo, doradztwo, zarządzanie portfelem, gwarantowanie nowych emisji, działalność banków zwykłych i inwestycyjnych, jak też w odniesieniu do transakcji dokonywanych na rynkach regulowanych przez podmioty gospodarcze.

1.2 Podstawowym celem dyrektywy jest zwiększenie przejrzystości i skuteczności obrotu, a także wzmocnienie uczciwości pośredników finansowych i ochrony inwestorów oraz ograniczenie zmienności rynków i otwarcie rynków europejskich na rzeczywistą konkurencję w zakresie świadczenia usług finansowych. EKES popiera te cele i uważa, że ogólnie mówiąc wniosek zmierza we właściwym kierunku.

1.3 W świetle nowego traktatu EKES uważa, że podstawa prawna wybrana przez Komisję może być niewystarczająca i nie odzwierciedla w pełni konsekwencji, które niesie ze sobą dyrektywa. Ochrona konsumentów oraz wzmocnienie i rozwój rynku wewnętrznego, które stanowią zasadniczy element dyrektywy, opierają się na bardziej szczegółowej i złożonej podstawie prawnej oraz gwarantują lepszy proces zaangażowania i lepszą rolę organów przedstawicielskich.

1.4 We wniosku dotyczącym przekształcenia dyrektywy uwzględniono dotychczasowe zmiany legislacyjne i zaproponowano nowe, lepiej zdefiniowane rozwiązania w zakresie odpowiedzialności podmiotów. EKES popiera decyzję o przekształceniu wynikającą z większej złożoności rynku finansowego, z przemiany rynku i wykorzystywanych instrumentów technologicznych, które doprowadziły do dezaktualizacji niektórych

wcześniejszych postanowień, a zwłaszcza ze słabej regulacji instrumentów finansowych w porównaniu z rynkiem papierów wartościowych zarządzanym przez podmioty finansowe.

1.5 EKES uważa, że wniosek odpowiada celowi wzmocnienia rynku finansowego UE, tak by stał się on bardziej zintegrowany, skuteczny i konkurencyjny, łącząc większą przejrzystość z ochroną konsumentów oraz ograniczając obszary dzikiej spekulacji będącej celem samym w sobie, wyrwanej z kontekstu społeczno-gospodarczego, zwłaszcza w wypadku pozagiełdowych instrumentów pochodnych (OTC).

1.6 Również przy tej okazji EKES podkreśla swój sprzeciw wobec nadmiernego i nieproporcjonalnego stosowania aktów delegowanych przewidzianych w art. 94. Powinny one dotyczyć ograniczonej dziedziny, a delegowanie powinno odbywać się w ściśle określonym czasie. Ma nadzieję, że europejskie instytucje prawodawcze uzgodnią prawidłowe wykorzystanie tego instrumentu, który podlega weryfikacji ex post, a także jego spójność z literą i duchem traktatów.

1.7 EKES zdecydowanie popiera pomysł wzmocnienia zasady niezależnego doradztwa, która zobowiązuje podmiot do uprzedniego oświadczenia, czy oferuje usługi w sposób niezależny czy też powiązany z siecią sprzedaży. Oszczędzający będą mieli możliwość wyboru takiego rodzaju doradztwa, jakie ich interesuje, stosownie do swych potrzeb.

1.8 Już w przeszłości EKES apelował o wyraźne uregulowanie kwestii „sprzedaż a doradztwo”, czyli o zakaz wywierania przez przedsiębiorstwa finansowe presji handlowej na podmioty i sieci sprzedaży w odniesieniu do sprzedaży produktów. W proponowanym wniosku poczyniono pierwszy krok we właściwym kierunku i EKES wyraża zadowolenie z przekonania Komisji, że należy zwiększyć ochronę inwestorów i podmiotów,

którzy powinni działać wyłącznie w interesie klienta, udzielając mu odpowiednich porad bez stawiania jakichkolwiek warunków.

1.9 EKES zaleca Komisji uwzględnienie w wykazie informacji dodatkowego przepisu, który regulowałby jakość danych przekazywanych między dostawcami danych. Delikatny i istotny charakter tych informacji sugeruje, że należy nałożyć również wymóg ich przedstawiania, co będzie miało rzecz jasna pozytywny wpływ na przejrzystość rynku.

1.10 EKES popiera przydzielenie nowych obowiązków EUNGIPW, który będzie musiał między innymi wydawać szereg obowiązkowych norm technicznych, sporządzać opinie, wprowadzać zakaz produktów i praktyk w sytuacjach wyjątkowych, koordynować działalność władz krajowych, a także opracowywać wytyczne w sprawie środków administracyjnych i sankcji, które należy przyjąć w konkretnych przypadkach.

2. Wniosek: najważniejsze nowe elementy

2.1 Chociaż we wniosku zachowano niezmienną strukturę dyrektywy MiFID, to dokonano jej aktualizacji w świetle postanowień zawartych w później wprowadzonych dyrektywach i wzbogacono ją o nową treść, stawiając za główny cel:

- podniesienie konkurencyjności między podmiotami a rynkami;
- zwiększenie przejrzystości i skuteczności rynków;
- zwiększenie ochrony inwestorów.

2.2 Środki na rzecz osiągnięcia tych celów dotyczą ryzyka, które należy zmniejszać za pomocą różnych mechanizmów. Niektóre z przewidzianych w przeszłości zagrożeń zmaterializowały się, obnażając słabość poprzednich mechanizmów łagodzenia ryzyka.

2.3 Najważniejsze innowacje w porównaniu z dyrektywą MiFID II dotyczą:

- zakresu zastosowania i systemu wyłączeń;
- nowych platform obrotu;
- regulacji działalności przedsiębiorstw inwestycyjnych i wspólnotowych podmiotów rynkowych;
- zasad mających zastosowanie do przedsiębiorstw inwestycyjnych spoza UE;
- nowych uprawnień organów nadzorczych państw członkowskich UE;
- aktów delegowanych.

3. Uwagi

3.1 Reforma składa się z dwóch etapów: pierwszy dotyczy struktury rynku, a drugi skupia się na kwestiach związanych z przejrzystością. Jak wyraźnie zadeklarowano, głównym celem wniosku jest zagwarantowanie, że wszystkie transakcje będą prowadzone w uregulowany sposób i będą całkowicie przejrzyste.

3.2 Kluczowym elementem przepisów jest wprowadzenie zasady niezależnego doradztwa. EKES uważa, że przepisy dotyczące tej kwestii zostały dobrze sformułowane. Z uwagi na nowe przepisy pośrednicy będą musieli powiadomić oszczędzającego, jakiego rodzaju doradztwo oferują, czy ma ono charakter niezależny czy nie, jakie są jego cechy itd.

3.3 Przepis ten umożliwia wszystkim inwestorom, niezależnie od możliwości finansowych, korzystanie z doradztwa dostosowanego do ich profilu. EKES może go jedynie przyjąć z zadowoleniem.

3.4 Przyjęcie zasady przejrzystości umożliwia bowiem klientowi zorientowanie się, dla kogo pracuje doradca, jak też znosi różnice występujące obecnie w różnych państwach członkowskich, zwiększając przejrzystość i rzetelność postępowania zaangażowanych podmiotów i tym samym – w ostatecznym rozrachunku – wzmacniając ochronę inwestorów.

3.5 Z wyjątkiem działalności w zakresie zarządzania portfelem, dyrektywa umożliwia ponadto obecnym sieciom doradców (zależnych i niezależnych) współistnienie, lecz zobowiązuje ich do określenia swego charakteru. EKES odnosi się do tego postanowienia przychylnie, mając na względzie ochronę zarówno konkurencji, jak i inwestorów, gdyż dyrektywa umożliwia klientom wybór odpowiedniego rodzaju usług doradczych.

3.6 Zasadniczo dokument Komisji zapewnia ochronę klientom i pozwala na prawidłowe współistnienie podmiotów doradztwa finansowego, począwszy od banków przez sieci oferujące instrumenty finansowe po doradców typu *fee only*.

3.7 EKES proponuje uściślenie definicji doradztwa i zatwierdzenie, że musi ona zostać włączona do wszelkich usług inwestycyjnych (również ogólnych). Uważa, że wprowadzenie wymogu, by porad udzielali wyłącznie specjaliści z tego sektora, może zagwarantować dalsze wzmocnienie zasady ochrony inwestora.

3.8 Należy uściślić, że doradztwo polega na zaleceniu produktu dostosowanego do profilu klienta i że adekwatność tego zalecenia stanowi potwierdzenie rzetelności postępowania. Zdaniem EKES-u postanowienie to ma również wpływ z edukacyjnego punktu widzenia, niezależnie od modelu organizacyjnego. Rzetelność nie jest zależna – lub przynajmniej nie całkowicie – od faktu, że zalecenia dokonano w formie integracji pionowej lub w formie działalności obejmującej różne marki, czy też w oparciu o usługi *fee only* lub pośrednictwo. Oferowanie jednego, dziesięciu czy też trzydziestu produktów nie gwarantuje poprawności zalecenia przekazanego klientowi.

3.9 We wniosku nie zmieniono zasadniczo kryterium samo-klasifikacji klienta, wprowadzonego w starej dyrektywie MiFID (pośrednicy klasyfikują swych klientów detalicznych na podstawie deklarowanej przez nich wiedzy i doświadczenia w dziedzinie inwestycji). EUNGiPW udostępnia listę wytycznych służących do zredagowania kwestionariusza, który należy przedłożyć klientom. Ściśle rzecz ujmując, istnieją różne kategorie klientów: indywidualnych, branżowych oraz uprawnionych kontrahentów.

3.10 EKES docenia wprowadzone ulepszenia, gdyż uważa, że obecnie stworzono odpowiednie warunki do tego, by pośrednicy mogli dokonać skutecznego podziału klientów, lecz jednocześnie podkreśla, że w dyrektywie nie wyposażono rynku w instrumenty do ochrony klientów na każdym poziomie.

3.11 System umożliwi zatem prowadzenie edukacji klienta na miejscu, z udziałem odpowiednio przeszkolonego personelu. Niemniej EKES uważa, że raczej optymistyczne jest przypisywanie klientom detalicznym umiejętności wiarygodnego i prawidłowego przedstawienia swych własnych kompetencji finansowych, zważywszy na słabą edukację finansową i opóźnienie w opracowywaniu programów edukacji finansowej na szczeblu europejskim. Komitet proponuje zatem przegląd procedury przewidzianej w dyrektywie i ewentualnie zaangażowanie dodatkowej osoby z zewnątrz w celu przeszkolenia klienta.

3.12 W dyrektywie wprowadzono nowy model wynagrodzenia niezależnego doradcy. W przeciwieństwie do doradztwa zależnego doradztwo niezależne będzie opłacane bezpośrednio przez klienta.

3.13 Komitet uważa, że ten nowy model wynagrodzenia nada oferowanym usługom nową jakość, a także zapewni nowy poziom ochrony i zagwarantuje uczciwość pracowników. Proponuje w związku z tym dokonanie rozróżnienia między doradztwem a sprzedażą.

3.14 Ponadto, jeżeli prawdziwe doradztwo ma swój koszt, to logicznie rzecz biorąc, doradztwo w sprawie bardziej złożonych produktów jest bardziej kosztowne. EKES poddaje zatem pod rozważenie, czy nie można by promować i rozpowszechniać mniej złożonych produktów, gdyż są one bardziej oszczędne.

3.15 Celem wielu z nowych przepisów jest zagwarantowanie uczciwości i rzetelności postępowania banków, które będą zmuszone dokonać wnikliwego przeglądu swych praktyk handlowych. EKES popiera to podejście, gdyż umożliwia ono lepszą ochronę inwestorów. Jednocześnie zaleca Komisji realizację polityki mającej na celu zwiększenie poczucia odpowiedzialności raczej przedsiębiorstw finansowych, a nie klientów.

3.16 Istotną innowacją jest propozycja dotycząca konkretnego segmentu rynkowego dla małych i średnich przedsiębiorstw, wraz z mniejszymi obciążeniami regulacyjnymi. Komitet przyjmuje ją z zadowoleniem, gdyż umożliwia ona wyeksponowanie tego szczególnego segmentu.

3.17 Niemniej EKES wyraża wątpliwości co do umiejętności wdrożenia tego przepisu, gdyż nie jest to nowa propozycja. Już od ponad 20 lat podejmowane są próby rozwinięcia poszerzonego rynku MŚP, lecz nigdy nie udało się go skutecznie uruchomić. Komitet proponuje zatem, by przewidziano specjalne środki i przepisy umożliwiające jego skuteczne urzeczywistnienie.

3.18 Ogólnie rzecz ujmując, w dyrektywie ustanowiono jaśniejsze zasady funkcjonowania w odniesieniu do całego obrotu. Platformy obrotu powinny działać w taki sposób, by w ramach transakcji można było korzystać swobodnie ze wszystkich danych w ciągu 15 min. i by były one rozpowszechniane w czasie rzeczywistym po kosztach określonych przez Komisję, w oparciu o właściwe zasady handlowe. Środek ten stanowiłby krok naprzód, jeżeli chodzi o przejrzystość ustalania cen.

3.19 Godna pochwały jest procedura, która przewiduje obowiązek korzystania przez każdą platformę z określonych pośredników w celu przekazywania na zewnątrz danych dotyczących obrotu. EKES uważa niemniej, że postanowienie to dowodzi zbytnej wiary w spontaniczną wymianę informacji między podmiotami, i proponuje Komisji stworzenie jednego specjalnego punktu, który kontrolowałby jakość danych wymienianych między ich dostawcami.

3.20 Co się tyczy produktów pochodnych związanych z towarami, dyrektywa MiFID II jest ukierunkowana na zapobieganie niepożądanym spekulacjom będącej celem samym w sobie. Komisja zamierza osiągnąć ten cel, ograniczając również wartość umów, jakie inwestor może zawrzeć w określonym okresie. Jak już podkreślał wielokrotnie Komitet, spekulacja niekoniecznie jest negatywnym zjawiskiem dla rynków finansowych, gdyż zwiększa ich płynność i przyspiesza rozwój. Konieczne są z pewnością środki, które przeciwdziałałyby transakcjom o wysoce spekulacyjnym charakterze, odbijającym się na cenach końcowych dla konsumentów. Jednocześnie Komitet zaleca uważne i wyważone rozważenie tych środków, by uniknąć negatywnych skutków dla rynku.

3.21 EKES stwierdza ponadto, że chociaż w nowym rozporządzeniu realizuje się zasadę harmonizacji między krajami, nie proponuje się w nim specjalnej koordynacji między Europą a USA. EKES odnosi się przychylnie do realizowanej zasady harmonizacji, lecz jednocześnie proponuje zwrócenie uwagi na dodatkowe koszty, jakie uczestnicy różnych rynków mogą ponieść z powodu różnic między przepisami, na przykład na rynkach instrumentów pochodnych.

3.22 EKES popiera rozszerzenie zasady przejrzystości również na etap przed wprowadzeniem papierów wartościowych i produktów strukturyzowanych do obrotu. Niemniej proponuje uwzględnienie znacznych różnic między rynkiem kapitałowym a rynkiem instrumentów nieudziałowych. Przejrzystość przedtransakcyjna jest istotniejsza dla rynków opartych na zamówieniach (takich jak rynek akcji), podczas gdy przejrzystość potransakcyjna jest stosowniejsza w wypadku rynków opartych na cenach (takich jak rynki obligacji). Zdaniem EKES-u dobrym pomysłem jest zatem wprowadzenie rozróżnienia między rynkami, na których stosuje się zasadę przejrzystości przed- i potransakcyjnej.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych

COM(2011) 895 final – 2011/0439 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych

COM(2011) 896 final – 2011/0438 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania koncesji

COM(2011) 897 final – 2011/0437 (COD)

(2012/C 191/16)

Sprawozdawca: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Parlament Europejski, w dniu 19 stycznia 2012 r., oraz Rada, w dniu 10 lutego 2012 r., działając na podstawie art. 53 ust. 1, art. 62 i art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych

COM(2011) 895 final – 2011/0439 (COD).

Parlament Europejski, w dniu 17 stycznia 2012 r., oraz Rada, w dniu 10 lutego 2012 r., działając na podstawie art. 53 ust. 1, art. 62 i art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych

COM(2011) 896 final – 2011/0438 (COD).

Parlament Europejski, w dniu 17 stycznia 2012 r., oraz Rada, w dniu 10 lutego 2012 r., działając na podstawie art. 53 ust. 1, art. 62 i art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania koncesji

COM(2011) 897 final – 2011/0437 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 26 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 179 do 33 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Przegląd dyrektyw w sprawie zamówień publicznych jest częścią ogólnego programu mającego na celu kompleksowe unowocześnienie systemu zamówień publicznych w Unii Europejskiej, zarówno w odniesieniu do zamówień publicznych w ogóle, jak i w odniesieniu do zamówień udzielanych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Jednocześnie uwzględniono także nowy wniosek w sprawie dyrektywy dotyczącej udzielania koncesji, które do tej pory były tylko częściowo uregulowane w skali europejskiej.

1.2 Jak widać po wynikach głosowania, poparcie dla przyjęcia opinii INT/570 EKES-u w sprawie zielonej księgi

„Modernizacja polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych – W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień” było niemal jednomyślne. Dlatego Komitet powinien w obecnej opinii utrzymać te same zasady i stanowisko, choć nie uniemożliwia to jednocześnie wykorzystania szerokiego konsensusu jako podstawy do rozwinięcia w niniejszej opinii tych zasad i punktów widzenia, jako że mamy do czynienia z konkretnymi wnioskami ustawodawczymi.

1.3 EKES podkreśla znaczenie, jakie dla udzielania zamówień ma uwzględnienie aspektów strategii „Europa 2020” dotyczących innowacji, środowiska i społeczeństwa.

1.4 Postuluje się, konkretnie, wspieranie jakości i innowacyjności w zamówieniach publicznych, ograniczenie zbędnej biurokracji, uwzględnienie aspektów środowiskowych i społecznych (na rzecz ochrony zatrudnienia i warunków pracy oraz na rzecz osób niepełnosprawnych i innych nieuprzywilejowanych grup społecznych), promowanie wykorzystania ofert najkorzystniejszych ekonomicznie zamiast ofert o najniższej cenie, których wybór powinien być raczej wyjątkiem niż zasadą, a wszystko to, między innymi, w celu promowania inteligentnych i wydajnych zamówień publicznych, większego profesjonalizmu, zwiększenia udziału MŚP, w tym przedsiębiorstw społecznych, zapobiegania faworyzowaniu, oszustwom i korupcji oraz zachęcania do transgranicznych zamówień publicznych. Jednocześnie EKES opowiada się za zastosowaniem zasady kosztów cyklu życia, z uwagi na potrzebę działań na rzecz zrównoważonego rozwoju.

1.5 Komitet jest zdania, że wspólne procedury udzielania zamówień publicznych na szczeblu europejskim zapewniają większą przejrzystość i obiektywizm. Przedmiotowe wnioski zapewniają państwom członkowskim dużą elastyczność administracyjną w dostosowywaniu procedur i narzędzi do konkretnych sytuacji w poszczególnych krajach. Wszystkie te czynniki, w połączeniu z jakością i profesjonalizmem, bez wątpienia są korzystne dla obywateli i dla dobra ogółu.

1.6 Po długiej debacie na temat usług świadczonych w interesie ogólnym stwierdzono, że nie stanowią one zamówień publicznych we właściwym znaczeniu tego słowa, lecz są usługami świadczonymi przez władze lub w ich imieniu. Komitet przypomina, że podmioty zamawiające mają prawo do wykonywania we własnym zakresie wszystkich lub niektórych ze swoich obowiązków lub zlecenia tych zadań, które uznają za stosowne.

1.7 EKES ponownie wyraża swoje poparcie dla przyznawania zamówień publicznych zastrzeżonych dla zakładów pracy chronionej zatrudniających osoby niepełnosprawne oraz przedsiębiorstw społecznych stwarzających miejsca pracy dla innych grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, by zagwarantować równość szans z korzyścią dla wszystkich obywateli i w celu promowania włączenia społecznego.

1.8 Należy zaostrzyć zasady poufności dotyczące informacji zawartych w ofertach przedsiębiorstw.

1.9 W odpowiednich sytuacjach należy poszerzyć specyfikacje techniczne, by uwzględnić cechy produkcji i procesu. Uprościłoby to i uczyniło bardziej przejrzystym obszar, w jakim poruszają się podmioty udzielające, tak by umożliwić im podejmowanie ważnych decyzji z zakresu promowania zrównoważonego rozwoju, włączając w to zrównoważenie środowiskowe, realizację umów zbiorowych, normy pracowniowe, warunki zatrudnienia i zasadę tego samego wynagrodzenia za tę samą pracę.

1.10 Jeśli chodzi o specyfikacje techniczne, EKES bardzo pozytywnie ocenia fakt, że przy ich redagowaniu należy uwzględnić – z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków – kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz dostosowania projektu do potrzeb wszystkich użytkowników.

1.11 Jeśli chodzi o podstawy wykluczenia opisane w art. 55 ust. 3 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, należy pozytywnie ocenić to, że instytucje zamawiające mogą wykluczyć z udziału w zamówieniu publicznym każdego oferenta, który narusza obowiązki wynikające z prawodawstwa Unii w dziedzinie prawa socjalnego i prawa pracy lub prawa ochrony środowiska bądź z przepisów międzynarodowego prawa socjalnego i prawa ochrony środowiska wymienionych w załączniku XI. Jest jednak również oczywiste, że oferenci mogą być wykluczeni, jeśli naruszają przepisy odpowiedniego państwa członkowskiego w dziedzinie prawa socjalnego i prawa pracy lub prawa ochrony środowiska oraz postanowienia układów zbiorowych obowiązujących w miejscu, gdzie wykonywane są roboty budowlane, usługi lub dostawy. W każdym razie EKES uważa, że wykluczenia z takich przyczyn powinny być obligatoryjne.

1.12 Jak stwierdzono już we wcześniejszej opinii EKES-u INT/570, w art. 57 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zamówień publicznych powinien znaleźć się wyraźny wymóg składania przez oferentów oświadczenia na temat tego, że „w każdym państwie przestrzega się odpowiedniego ustawodawstwa w zakresie integracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy, np. obowiązku zatrudniania konkretnej liczby lub odsetka osób niepełnosprawnych, w krajach, w których taki obowiązek jest przewidziany w prawie”. Oczywiście nie byłoby to konieczne w krajach, w których taki obowiązek nie istnieje.

1.13 Jak już wskazywał EKES w opinii INT/570, przyjęta w 1949 r. konwencja MOP nr 94 dotycząca postanowień o pracy w umowach zawieranych przez władze publiczne obowiązuje obecnie w 10 państwach członkowskich UE, choć inne państwa, np. Irlandia, stosują ją dobrowolnie w zamówieniach publicznych. EKES odnotowuje zasady opisane w tej konwencji i sugeruje, że należy zachęcać państwa członkowskie do jej ratyfikacji i stosowania się do opisanych w niej zasad.

1.14 EKES uważa, że nadal nadmiernie stosuje się przy udzielaniu zamówień kryterium „najniższej ceny” lub „najniższego kosztu”. Hamuje to innowacje i dążenie do wyższej jakości i lepszego stosunku jakości do ceny, zgodnie z wymogami strategii „Europa 2020”, a niska cena nie musi przekładać się koniecznie na większą wartość. Z kryterium związanego z najniższą ceną należy w związku z tym uczynić wyjątek raczej niż zasadę.

1.15 EKES uważa, że należy wzmocnić przepisy dotyczące podwykonawstwa. Liczne poziomy podwykonawstwa powodują trudności ze stosowaniem układów zbiorowych, przepisów dotyczących warunków pracy oraz procedur w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Władzom publicznym należy zapewnić większe pole manewru, aby mogły mieć wpływ na umowy pod względem realizacji celów społecznych, celów w dziedzinie ochrony środowiska oraz jakości. Przed udzieleniem zamówienia powinny zostać ujawnione dane głównych podwykonawców, a władze publiczne powinny określić ich odpowiedzialność i obowiązki w celu umożliwienia skutecznego nadzoru i monitorowania wykonania umowy. Należy stworzyć mechanizmy pozwalające władzom publicznym na sprzeciw wobec niektórych podwykonawców oraz ich odrzucenie w przypadku istnienia jakichkolwiek powodów do obaw.

1.16 EKES opowiada się za utrzymaniem zróżnicowania pomiędzy usługami typu A i B, z zachowaniem pewności prawa i możliwości rozszerzenia zakresu umów transgranicznych należących do usług typu B. Już w opinii INT/570 zaleca się Komisji przeprowadzanie okresowego przeglądu wykazu usług typu B w celu sprawdzania, czy niektóre z nich mogłyby z korzyścią zostać przeniesione do wykazu usług typu A. W każdym razie EKES jest zaniepokojony, że wiele usług publicznych, które wcześniej znajdowały się na liście usług B, zostały obecnie usunięte z załącznika XVI i XVII wniosków. W załącznikach tych uwzględnione są usługi, których dotyczyć będzie procedura opisana w art. 74–76 lub 84–86 obu wniosków. EKES uznaje także, że należy usunąć wzmiankę o usługach religijnych oraz usługach świadczonych przez związki zawodowe, uwzględnionych obecnie w załączniku XVI i XVII wniosków.

1.17 EKES uważa, że istnieją poważne wątpliwości co do potrzeby przygotowania unijnej dyrektywy w sprawie udzielania koncesji i przypomina o rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2011 r. w sprawie modernizacji zamówień publicznych (2011/2048(INI)), w której stwierdza się, że „wniosek dotyczący aktu prawnego w sprawie koncesji na usługi byłby uzasadniony jedynie wtedy, gdyby miał na celu zaradzenie ewentualnym zakłóceniom rynku wewnętrznego”. Parlament podkreśla, że „nie ujawniono dotychczas żadnych zakłóceń tego rodzaju (...)”. EKES wzywa do przeprowadzenia kolejnej i pełnej oceny skutków, zanim procedury dotyczące omawianych wniosków będą mogły wejść w dalszą fazę.

1.18 EKES uważa, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym często podlegają szczególnym unijnym i krajowym regulacjom prawnym mającym na celu zapewnienie ich dostępności, przystępności cenowej i jakości, równego traktowania i powszechnego dostępu, a także bezpieczeństwa i praw użytkowników. Normy te należy zebrać i zagwarantować we wniosku. Zgodnie z Protokołem do Traktatu z Lizbony w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym organy krajowe, regionalne i lokalne, dla osiągania celów swojej polityki publicznej, muszą zachować szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych w zakresie decydowania o sposobach organizowania i świadczenia tych usług oraz definiowania ich cech charakterystycznych.

1.19 Władze publiczne mogą słusznie zdecydować się na wewnętrzną (przy wykorzystaniu środków własnych) wykonywanie umów publicznych lub na współpracę z innymi władzami publicznymi, co jest zgodne z traktatami europejskimi i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i z zasadą przejrzystości.

1.20 EKES zaleca stworzenie w państwach członkowskich krajowych mechanizmów nadzoru, które umożliwiłyby realizację i monitorowanie zamówień publicznych.

2. Przegląd wniosków Komisji Europejskiej

2.1 Co roku władze publiczne wydają na produkty, roboty budowlane i usługi około 18 % PKB. W czasach ograniczeń budżetowych polityka zamówień publicznych powinna zapewniać optymalne wykorzystanie tych funduszy w celu utrzymania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz przyczynienia się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”.

2.2 Obecna generacja dyrektyw w sprawie zamówień publicznych to efekt długiego procesu ewolucji prawa, który rozpoczął się w 1971 r. wraz z przyjęciem dyrektywy 71/305/EWG⁽¹⁾. Kompleksowa ocena ekonomiczna wykazała, że dyrektywy w sprawie zamówień publicznych w znacznym stopniu osiągnęły swoje cele. Jednak zrealizowanie celów z zakresu zrównoważonego rozwoju społecznego i środowiskowego nadal wymaga poczynienia znacznych postępów. Co prawda doprowadzono do zwiększenia przejrzystości oraz do wyższego poziomu konkurencji i niższych cen, ale należy również zadbać o miejsca pracy oraz odpowiednie warunki płacowe i warunki zatrudnienia, tak aby postępy w innych dziedzinach nie zagrażały osiągnięciu celów z zakresu wzrostu i tworzenia miejsc pracy określonych w strategii „Europa 2020” oraz przestrzeganiu horyzontalnych wymogów społecznych i środowiskowych określonych w Traktacie z Lizbony.

2.3 Komitet zwraca także uwagę na możliwość dokonania w tym zakresie analizy potencjału lub znaczenia pracowników samozatrudnionych ekonomicznie zależnych⁽²⁾.

2.4 Zainteresowane podmioty zwróciły uwagę na konieczność przeprowadzenia przeglądu dyrektyw w sprawie zamówień publicznych w celu uproszczenia przepisów, zwiększenia ich skuteczności i efektywności oraz ich lepszego dopasowania pod kątem zmieniającej się sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej.

2.5 Przegląd dyrektyw w sprawie zamówień publicznych jest częścią ogólnego programu mającego na celu kompleksowe unowocześnienie systemu zamówień publicznych w Unii Europejskiej, zarówno w odniesieniu do zamówień publicznych w ogóle, jak i w odniesieniu do zamówień udzielanych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych. Reforma przepisów w sprawie zamówień publicznych jest jednym z dwunastu działań przewidzianych w komunikacie Komisji „Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania”, przyjętym w kwietniu 2011 r.

2.6 W ramach tej reformy uwzględniono również nowy wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie udzielania koncesji, które dotychczas tylko częściowo były uregulowane na szczeblu europejskim przez prawodawstwo wtórne. Już teraz można jednak wyczuć wyraźny sprzeciw wobec tego wniosku ze strony różnych organizacji, w tym organizacji przedsiębiorców i organizacji związkowych, a także takich podmiotów politycznych jak władze publiczne. Istnieją wątpliwości, czy nowy wniosek zapewni większe bezpieczeństwo prawne i odpowiednie poszanowanie roli, jaką odgrywają władze publiczne w podejmowaniu decyzji zgodnych z uprawnieniami przyznanymi im na mocy traktatów europejskich.

2.7 W ramach ogólnych uwag Komitet z zadowoleniem zauważa, że Komisja uwzględniła specyfikę usług socjalnych w odniesieniu zarówno do zamówień publicznych, jak i do koncesji, i że zaproponowała uproszczenie procedury. Wyraża jednak ubolewanie, że nie ustanowiono jasnej granicy pomiędzy

⁽¹⁾ Dz.U. L 185 z 16.8.1971, s. 5, opinia EKES-u: Dz.U. 63 z 13.4.1965, s. 929.

⁽²⁾ Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 44–52.

„zamówieniami” i „koncesjami”, z jednej strony, oraz innymi formami realizacji zadań publicznych, a w szczególności społecznych, z drugiej strony. W związku z tym Komitet proponuje wprowadzenie do obu dyrektyw zmian o następującej treści: „Nie uważa się za koncesje na świadczenie usług ani za zamówienia publiczne procedur państw członkowskich, które stosują zasadę, że usługi mogą świadczyć wszyscy dostawcy, którzy spełniają warunki ustalone wcześniej przez prawo niezależnie od ich formy prawnej, bez naruszania zasad przejrzystości i niedyskryminacji”.

3. **Opinia EKES-u INT/570 „W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień”**

3.1 Dnia 27 stycznia 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Modernizacja polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych – W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień” (COM(2011) 15 final).

3.2 Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 23 czerwca 2011 r.

3.3 Na sesji plenarnej w dniu 13 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął opinię INT/570 w sprawie zielonej księgi stosunkiem głosów 164 do 1, 4 osoby wstrzymały się od głosu.

3.4 Jak widać po wynikach głosowania poparcie dla przyjęcia opinii było niemal jednogłośnie, w związku z czym w nowej opinii Komitet powinien utrzymać te same zasady i stanowisko, ponieważ nie wystąpiły żadne nowe okoliczności wymuszające ich zmianę, a także ze względu na to, że wskazane jest utrzymanie tej większości i ducha współpracy na rzecz wspólnego dobra, który sprawił, że Komitet jednomyślnie zatwierdził wcześniejszą opinię. Nie wyklucza to rozwoju wypracowanych zasad i punktów widzenia w kontekście konkretnych wniosków ustawodawczych i na podstawie tego szerokiego konsensusu.

3.5 W opinii INT/570 Komitet wyraził zadowolenie z debaty zainicjowanej przez Komisję w zielonej księdze i dotyczącej modernizacji polityki zamówień publicznych w UE oraz zwiększenie jej skuteczności w kontekście lepiej funkcjonującego, innowacyjnego jednolitego rynku w większym stopniu uwzględniającego aspekty środowiskowe i społeczne.

3.6 Jednocześnie w opinii postulowano wspieranie jakości i innowacji w zamówieniach publicznych, ograniczenie zbędnej biurokracji, uwzględnienie aspektów środowiskowych i społecznych (na rzecz ochrony zatrudnienia i warunków pracy oraz na rzecz osób niepełnosprawnych i innych nieuprzywilejowanych grup społecznych), promowanie wykorzystania ofert najkorzystniejszych ekonomicznie zamiast ofert o najniższej cenie, a wszystko to, między innymi, w celu promowania bardziej inteligentnych i wydajnych zamówień publicznych, większego

profesjonalizmu, zwiększenia udziału MŚP, w tym przedsiębiorstw społecznych, zapobiegania faworyzowaniu, oszustwom i korupcji oraz zachęcania do transgranicznych zamówień publicznych.

4. **Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zamówień publicznych (COM(2011) 896 final) oraz wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (COM(2011) 895 final)**

4.1 Celem proponowanej reformy jest dogłębne unowocześnienie istniejących narzędzi i instrumentów w celu ich lepszego dopasowania pod kątem zmieniającej się sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej. W oparciu o traktaty UE uznaje się za konieczne rozróżnienie dyrektywy w sprawie zamówień publicznych oraz dyrektywy w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

4.2 Reforma proponowana przez Komisję Europejską ma dwa uzupełniające się cele:

- Poprawę skuteczności wydatków publicznych w celu zagwarantowania możliwie najlepszych rezultatów zamówień pod względem relacji jakości do ceny. Oznacza to w szczególności uproszczenie obowiązujących zasad udzielania zamówień publicznych. Usprawnione i skuteczniejsze procedury będą korzystne dla wszystkich podmiotów gospodarczych i ułatwią udział zarówno MŚP, jak i oferentów transgranicznych.
- Umożliwienie lepszego wykorzystania zamówień publicznych przez zamawiających do wspierania wspólnych celów społecznych, takich jak: ochrona środowiska, bardziej efektywne gospodarowanie zasobami i większa efektywność energetyczna, przeciwdziałanie zmianie klimatu, promowanie innowacji, zatrudnienia i włączenia społecznego, a także zapewnienie możliwie najlepszych warunków dla świadczenia wysokiej jakości usług społecznych.

4.3 Komitet jest zdania, że wspólne procedury udzielania zamówień publicznych na szczeblu europejskim zapewniają większą przejrzystość i obiektywizm, utrudniając jednocześnie faworyzowanie podczas udzielania zamówień publicznych. Przedstawione wnioski pozwalają państwom członkowskim na sporą elastyczność w dostosowywaniu procedur i narzędzi do szczególnych warunków. Wszystkie te parametry, wraz z wymogami jakości i profesjonalizmu, są bez wątpienia korzystne dla samych obywateli oraz leżą w interesie publicznym.

4.4 Pojęcie podmiotu publicznego nie jest jasne. Należy również sprecyzować pojęcie podmiotu publicznego zawarte w art. 2 obu wniosków dotyczących dyrektywy (w sprawie udzielania zamówień publicznych oraz w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych).

4.5 Komitet uważa progi określone w art. 4 i 12 wniosków dotyczących obu dyrektyw za poprawne.

4.6 Po długiej debacie na temat usług świadczonych w interesie ogólnym stwierdzono, że nie stanowią one zamówień publicznych we właściwym znaczeniu tego słowa, lecz są usługami świadczonymi przez władze lub w ich imieniu. Komitet przypomina, że podmioty zamawiające mają prawo do wykonywania we własnym zakresie wszystkich lub niektórych zadań lub zlecenia tych, które uznają za stosowne. Należy również uwzględnić systemy państw członkowskich przestrzegające zasad równego traktowania, niedyskryminacji i przejrzystości ustanowionych w prawie pierwotnym UE oraz przewidujące ogólne prawo dostępu do świadczenia usług. Usługi świadczone w interesie ogólnym jako takie⁽³⁾ nie powinny zatem wchodzić w zakres stosowania dyrektywy, chociaż wszelkie zamówienia zewnętrzne lub umowy z nimi związane udzielane przez instytucje zamawiające lub w ich imieniu powinny być wyraźnie objęte dyrektywą.

W artykule 14 i Protokole nr 26 w sprawie usług użyteczności publicznej TFUE uznaje się szczególnie charakter i znaczenie usług publicznych oraz szeroki zakres uprawnień władz krajowych, regionalnych i lokalnych do decydowania o sposobie ich świadczenia, zlecenia ich i zarządzania nimi. Postanowienia te mają zastosowanie do świadczenia usług na szczeblu wewnętrznym lub do partnerstw publiczno-publicznych. Należy zapewnić wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej oraz równe traktowanie, a także propagować powszechny dostęp i prawa użytkowników. Zasady te powinny zostać zastosowane we wszystkich wnioskach dotyczących dyrektyw związanych z zamówieniami publicznymi.

4.7 Dyrektywy nie powinny określać, co podmiot zamawiający powinien nabywać lub zlecać bądź czego nie powinien, lecz powinny ograniczać się do określania procedur mających zastosowanie do takiego nabywania lub zlecenia. Komitet uważa, że nie należy ograniczać swobody działania tych podmiotów. Ponadto należy zapewnić przejrzystość i proporcjonalność, zapobiegając możliwościom nadużyć i oszustw.

4.8 Władze publiczne mogą słusznie zdecydować się na wewnętrzne (przy wykorzystaniu środków własnych) wykonywanie umów publicznych lub na współpracę z innymi władzami publicznymi, co jest zgodne z traktatami europejskimi i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i z zasadą przejrzystości.

4.9 Ogólne zasady w sprawie podmiotów gospodarczych, o których mowa w art. 16 i 30 obu wniosków dotyczących dyrektyw, są prawidłowe, jeśli chodzi o propagowanie udziału MŚP. Przedsiębiorstwa te muszą w każdym wypadku przestrzegać norm społecznych i środowiskowych.

4.10 EKES ponownie przypomina o wyrażonym w opinii INT/570 poparciu dla przydzielania zamówień zarezerwowanych dla zakładów pracy chronionej zatrudniających osoby niepełnosprawne w celu zapewnienia wszystkim równych szans i włączenia społecznego. Komitet odnotowuje, że art. 17 i 31 wniosków poszerzyły zakres przewidziany w motywie 28 i art. 19 dyrektywy 2004/18/WE i uwzględniają obecnie

osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Tak więc EKES sugeruje, by we wnioskach rozdzielić obydwa aspekty w następujący sposób: „Państwa członkowskie mogą zastrzec prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego dla

- a) zakładów pracy chronionej lub przewidzieć możliwość realizacji takich zamówień w ramach programów zatrudnienia chronionego, pod warunkiem że większość pracowników stanowić będą osoby niepełnosprawne, które ze względu na charakter bądź stopień zaawansowania dolegliwości nie są w stanie wykonywać pracy w normalnych warunkach lub nie mogą łatwo znaleźć zatrudnienia na zwykłym rynku;
- b) przedsiębiorstw społecznych bądź programów, których głównym celem jest integracja społeczna i zawodowa pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, pod warunkiem że ponad 30 % osób zatrudnionych przez te podmioty gospodarcze lub w ramach tych programów stanowią pracownicy znajdujący się w niekorzystnej sytuacji. Zaproszenie do ubiegania się o zamówienie powinno zawierać odniesienie do niniejszego przepisu”.

Ponadto zdaniem EKES-u należy wyraźnie przewidzieć we wnioskach obowiązek udzielania pewnego odsetka lub pewnej liczby takich zamówień w tych państwach członkowskich, w których jest to uzasadnione, np. w przypadku znacznej liczby zdolnych do pracy osób niepełnosprawnych, które pozostają nieaktywne zawodowo.

4.11 W każdym razie EKES uważa, że przedmiotowe wnioski powinny zawierać zapisy dotyczące zastrzegania zamówień publicznych, tak aby zakłady pracy chronionej i podmioty gospodarcze, których głównym celem jest włączenie społeczne i zawodowe osób niepełnosprawnych lub osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, były wspierane i współtworzone przede wszystkim przez organizacje nienastawione na zysk, co dodatkowo uzasadniłoby preferencyjny i uprzywilejowany dostęp do wsparcia ze strony administracji.

4.12 Zasady zachowania poufności określone w art. 18 i 32 obu wniosków i dotyczące informacji zawartych w ofertach przedsiębiorstw powinny zostać zaostrzone, szczególnie w przypadku procedury dialogu konkurencyjnego. Komitet uważa za istotne, by podmioty zamawiające nie ujawniały informacji wskazanych przez podmioty gospodarcze jako poufne, a także aby nie ujawniały innych dostarczanych przez nie informacji, o ile nie istnieje uzasadniona konieczność ku temu. Podmioty zamawiające nie powinny również wykorzystywać informacji na temat podmiotów gospodarczych do celów realizacji innych, konkurencyjnych procedur.

4.13 Przepisy dotyczące procedury konkurencyjnej z negocjacjami, o której mowa w art. 27 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, nie są jasne; istnieje ryzyko, że pod pretekstem takich negocjacji będą realizowane inne, niepożądane praktyki. W związku z tym należałoby wykluczyć tę procedurę z proponowanej dyrektywy, a jeśli nie będzie to możliwe, to przynajmniej ustalić jasne kryteria restrykcyjnego stosowania tego postępowania, by zapobiec wszelkim nadużyciom.

⁽³⁾ Zob. art. 14 i 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Protokół nr 26 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

4.14 W przypadku wszystkich zamówień, a zwłaszcza w ramach procedury dialogu konkurencyjnego, należy chronić własność intelektualną oferentów.

4.15 Komitet uważa, że biorąc pod uwagę złożoność i długi czas trwania procedury dialogu konkurencyjnego, o której mowa w art. 28 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie zamówień publicznych, należy dodatkowo ograniczyć jej potencjalne zastosowanie wyłącznie do przypadków, gdy jest to naprawdę uzasadnione, tj., jak wskazano w art. 29 obecnej dyrektywy 2004/18/WE, do szczególnie złożonych zamówień, w przypadku których instytucja zamawiająca uznaje, że zastosowanie procedury otwartej lub ograniczonej nie pozwoli na udzielenie zamówienia. Można by również rozważyć ograniczenie czasu trwania zamówień poprzez określenie maksymalnego terminu.

4.16 Komitet zgadza się z przepisami dotyczącymi procedury innowacyjnego partnerstwa, o którym mowa art. 29 i 43 obu wniosków, gdyż zbyt ograniczające przepisy doprowadziłyby do braku możliwości stosowania tej procedury w praktyce. Dlatego też ta procedura powinna być elastyczna również w odniesieniu do zasad dotyczących pomocy państwa.

4.17 Należy tak korzystać z umów ramowych (art. 31 i 45 obydwu wniosków), aby nie doprowadzić do nieuzasadnionego spadku cen, co mogłoby przyczynić się do obniżenia jakości robót budowlanych, produktów i usług. W każdym razie uznaje się, że odpowiednie przepisy na temat umów ramowych mogłyby również zachęcać do uwzględniania celów z zakresu zrównoważonego rozwoju i lepszej jakości poprzez zapewnienie bezpieczeństwa inwestycji.

4.18 Przepisy dotyczące aukcji elektronicznych, o których mowa w art. 33 i 47 wniosków, przesadnie faworyzują oferty o najniższej cenie. Powszechne stosowanie takich aukcji jest sprzeczne z propozycjami EKES-u w tym zakresie, wyrażonymi zarówno w niniejszej opinii, jak i w opinii INT/570. Może to również poważnie pogorszyć sytuację przedsiębiorstw europejskich względem podmiotów z państw trzecich ponoszących znacznie niższe koszty. Dlatego też przy korzystaniu z nich należy zachować niezbędną ostrożność.

4.19 Jak już wskazano w opinii INT/570, należy rozszerzyć zakres technicznych specyfikacji o charakterystykę produkcji i procesu. Dzięki temu instytucje zamawiające w sposób uproszczony i bardziej przejrzysty mogłyby dokonywać ważnych wyborów w kwestii wspierania celów z zakresu zrównoważonego rozwoju dotyczących zrównoważonego środowiska naturalnego, egzekwowania umów zbiorowych, standardów i warunków pracy oraz takich samych wynagrodzeń za taką samą pracę. Zielona energia elektryczna stanowi jednoznaczny przykład tego, w jaki sposób i dlaczego należy włączyć charakterystyki produkcji do specyfikacji technicznych, a nie tylko do warunków realizacji zamówienia (zob. orzeczenie z 4 grudnia 2003 r., EVN i Wienstrom, C-448/01, Rec. P. I-14527).

4.20 Również w odniesieniu do specyfikacji technicznych, Komitet niezwykle pozytywnie ocenia fakt, iż w art. 40 ust. 1 i 54 ust. 1 obydwu wniosków zobowiązano się do uwzględnienia przy redagowaniu tych specyfikacji – z wyjątkiem należycie uzasadnionych przypadków – kryteriów dostępności dla osób niepełnosprawnych oraz dostosowania projektu do potrzeb wszystkich użytkowników. Wyrażenie „z wyjątkiem

przypadków należycie uzasadnionych” zastępuje termin „w miarę możliwości” stosowany w dyrektywie 2004/18/WE, co zdaniem EKES-u świadczy o zwróceniu większej uwagi na obowiązkowy charakter wymogu uwzględnienia w specyfikacjach technicznych kryteriów dostępności dla wszystkich użytkowników oraz dostosowania projektu. Niemniej jednak Komitet sądzi, że w celu wyraźnego wzmocnienia tego wymogu należy odnotować, że nawet te uzasadnione przypadki powinny mieć wyjątkowy charakter. Tak więc wyrażenie użyte w art. 40 i 54 powinno brzmieć: „oprócz wyjątkowych, należycie uzasadnionych przypadków”.

4.21 W odniesieniu do etykiet, o których mowa w art. 41 i 55 obu wniosków i odpowiednio pkt 28 i 36 preambuły, które do nich się odnoszą, przepisy nie są całkiem spójne, gdyż w preambule stwierdza się, że: „Instytucje zamawiające, które pragną dokonać zakupu robót budowlanych, dostaw lub usług o szczególnej charakterystyce środowiskowej, społecznej lub innej, powinny mieć możliwość odwoływania się do określonych etykiet (...)”, ale potem wśród zainteresowanych stron wymienia się jedynie organizacje środowiskowe, a nie organizacje społeczne, co należałoby skorygować. Podobne poprawki należałoby wprowadzić w treści art. 41 ust. 1 lit. c) i 55 ust. 1 lit. c), w których również zapomniano uwzględnić organizacje społeczne.

4.22 W art. 41 i art. 55 odnoszących wniosków można także umieścić nowe ustępy, w których – z uwagi na szczególne cechy etykiet i cel, który pragnie się osiągnąć przez regularyzację tych etykiet – zostanie zaznaczone, że instytucje zamawiające mogą wprowadzić wymóg stosowania etykiet potwierdzających zgodność z przekrojowymi kryteriami udzielania koncesji o charakterze społecznym lub ekologicznym, nawet jeśli nie będą one bezpośrednio powiązane z przedmiotem umowy, lub pozytywnie oceniać takie etykiety.

4.23 Jeśli chodzi o oferty wariantowe uwzględnione w art. 43 i art. 58 obydwu wniosków, to EKES uważa, że zamiast zezwalać na oferty wariantowe tylko w jednoznacznie przewidzianych przypadkach, właściwiej byłoby umożliwić składanie ofert wariantowych, o ile nie jest to wyraźnie zabronione, ponieważ sprzyjałoby to lepszej promocji i poprawiałoby innowacyjność w procedurze przetargowej.

4.24 Jak zauważono w opinii INT/570, EKES opowiada się za tworzeniem równych szans na rynku zamówień publicznych, co umożliwi MŚP „zapewnienie sobie »godziwego udziału« w zamówieniach publicznych”, ale nie popiera środków w zakresie pozytywnej dyskryminacji w odniesieniu do MŚP, m.in. ze względu na szkodliwe konstrukcje niosące ze sobą ryzyko ewentualnej korupcji. Niemniej jednak, tam gdzie jest to wykonalne, ewentualny podział umów na mniejsze części, o czym mowa w art. 44 i 59 obu wniosków, jest zjawiskiem pozytywnym, ponieważ sprawia, że możliwości dla MŚP są bardziej widoczne, a tym samym bardziej dostępne.

4.25 Niemniej jednak przepisy regulujące dzielenie umów na mniejsze części powinny być jasne w celu dopilnowania, aby wszyscy zwycięscy oferenci w zakresie poszczególnych części umowy przestrzegali standardów społecznych i ochrony środowiska, oraz w celu uniknięcia nieuczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami. EKES uważa, że wymóg, by instytucje zamawiające musiały uzasadniać swoją decyzję dotyczącą

niedzielenia umów na mniejsze części, jest niepraktyczny i niespójny z celem polegającym na uproszczeniu procedur udzielania zamówień. EKES uważa również, że przepis ograniczający liczbę części koncesji, jakie mogą być przedmiotem oferty lub zostać przyznane, jest zbyt skomplikowany i byłoby lepiej usunąć go z wniosku.

4.26 Jeśli chodzi o podstawy wykluczenia przedstawione w art. 55 ust. 3 wniosku w sprawie zamówień publicznych, to dobrze, że instytucje zamawiające mogą wykluczyć z udziału w zamówieniu publicznym każdego oferenta, który nie spełnia obowiązków wynikających z prawodawstwa Unii w dziedzinie prawa socjalnego i prawa pracy lub prawa ochrony środowiska bądź z przepisów międzynarodowego prawa socjalnego i prawa ochrony środowiska, wymienionych w załączniku XI. Jest jednak również oczywiste to, że należałoby wyraźnie zaznaczyć, iż oferenci mogą być wykluczeni, jeśli naruszają przepisy poszczególnych państw członkowskich, odpowiednio w dziedzinie prawa socjalnego i prawa pracy lub prawa ochrony środowiska, oraz postanowienia układów zbiorowych obowiązujących w miejscu, gdzie wykonywane są roboty budowlane, usługi lub dostawy. W każdym razie EKES uważa, że wykluczenia z takich przyczyn powinny być nakazane prawem.

4.27 Inaczej obowiązki, których naruszenie może prowadzić do wykluczenia, w dalszym ciągu byłyby ograniczone zbyt ogólnymi i mało konkretnymi parametrami, takimi jak zawarte we wspomnianych przepisach wymienionych w załączniku XI wniosku lub w aktualnie obowiązującym prawodawstwie Unii.

4.28 Jak już wspomniano w opinii INT/570, przyjęta w 1949 r. konwencja MOP nr 94 dotycząca postanowień o pracy w umowach zawieranych przez władze publiczne obowiązuje obecnie w 10 państwach członkowskich UE, choć inne państwa członkowskie, np. Irlandia, stosują ją dobrowolnie w zamówieniach publicznych. EKES odnotowuje zawarte w konwencji zasady i sugeruje, by zachęcać państwa członkowskie do ratyfikacji konwencji i stosowania tych zasad.

4.29 Jeśli chodzi o weryfikację przestrzegania obowiązków socjalnych i w zakresie ochrony środowiska, to byłoby konieczne, aby w art. 57 ust. 1 wniosku w sprawie zamówień publicznych znalazł się wymóg składania przez zainteresowane strony oświadczenia, że przestrzegają one przedmiotowych obowiązków socjalnych i w zakresie ochrony środowiska, co byłoby dowodem wstępnym ich przestrzegania. Chodzi tutaj o ułatwienie przedsiębiorstwom, (a zwłaszcza MŚP) spełniania tych wymogów bez zwiększania obciążeń biurokratycznych.

4.30 W tym celu, jak stwierdzono już we wcześniejszej opinii EKES-u INT/570, w art. 57 wniosku w sprawie zamówień publicznych powinien znaleźć się wyraźny wymóg składania przez oferentów oświadczenia na temat tego, że „przestrzegają jednostronnie ustawodawstwa każdego państwa w zakresie integracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy, np. obowiązku zatrudniania konkretnej liczby lub odsetka osób niepełnosprawnych, w krajach, w których taki obowiązek jest przewidziany w prawie”. Oczywiście nie byłoby to konieczne w krajach, w których taki obowiązek nie istnieje.

4.31 We wspomnianej opinii stwierdzono również, że zawieranie umów przez instytucje publiczne z podmiotami nieprzestrzegającymi prawa byłoby sprzeczne z przepisami europejskimi i krajowymi. Takie zawieranie umów byłoby dyskryminującym i niesprawiedliwym traktowaniem przedsiębiorstw, które przestrzegają przedmiotowego obowiązku prawnego, i dawałoby niesłuszną przewagę tym, które tego nie robią, co mogłoby nawet być powodem nieuczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami niewywiązującymi się z obowiązków a tymi, które się z nich wywiązują.

4.32 EKES wyraża zadowolenie z tego, że kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej pod względem ekonomicznym nadal pozostają związane z przedmiotem umowy, chociaż ten związek powinien być nieco bardziej elastyczny, aby można było w bardziej efektywny sposób uwzględnić kryteria socjalne i w zakresie ochrony środowiska promowane w ramach strategii „Europa 2020” oraz zobowiązania dotyczące bardziej zrównoważonego rozwoju.

4.33 EKES uważa, że w obu wnioskach dotyczących dyrektyw (art. 66 i art. 76) nadal nadmiernie stosuje się kryterium „najniższej ceny” lub „najniższego kosztu” przy udzielaniu zamówień. W swojej wcześniejszej opinii EKES stwierdził, że nadmierne jego stosowanie hamuje innowacje i dążenie do wyższej jakości i lepszego stosunku jakości do ceny, które spełniają wymogi strategii „Europa 2020”, a niska cena nie musi przekładać się koniecznie na większą wartość. Z kryterium związanego z najniższą ceną należy w związku z tym uczynić wyjątek raczej niż zasadę.

4.34 W związku z tym należy rozszerzyć zakres stosowania kryterium „oferta najkorzystniejsza ekonomicznie”, tak aby ocenić, która oferta najlepiej spełnia wymogi związane ze zrównoważonym rozwojem oraz z ochroną środowiska i kwestiami społecznymi, i aby kryteria udzielania zamówienia uwzględniały także te aspekty w sposób kompleksowy, twórczy i nieograniczający, dzięki większej akceptacji ich powiązania z przedmiotem umowy i z wyważoną oceną pozostałych kryteriów.

4.35 Mówiąc konkretnie, kryteria związane z przedmiotem umowy, które mogą być stosowane do wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, muszą wyraźnie uwzględniać (art. 66 ust. 2 i art. 76 ust. 2 jednostronnych wniosków) charakterystyki związane z warunkami pracy, służące ochronie zdrowia pracowników albo integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub osób niepełnosprawnych wśród personelu wyznaczonego do realizacji zamówienia, zwłaszcza, że ten zapis znalazł się w punktach preambuły (odpowiednio pkt 41 i 47) do wniosków dotyczących dyrektyw, ale nie w ich tekście.

4.36 Przydatna jest także określona w dyrektywie koncepcja rachunku kosztów cyklu życia produktów, usług lub robót budowlanych. W każdym razie do kosztów cyklu życia zdefiniowanych w art. 67 i 77 jednostronnych wniosków należy także zaliczyć powiązane z nimi koszty społeczne. Metoda obliczania kosztów cyklu życia musi być przedstawiona przez instytucję zamawiającą i dostosowana do możliwości MŚP.

4.37 Instytucje zamawiające muszą szczególnie ostrożnie traktować rażąco tanie oferty dotyczące robót budowlanych, dostaw lub usług, i należyce badać takie przypadki. EKES już wcześniej zaznaczył, że instytucje zamawiające powinny mieć obowiązek żądania wyjaśnień co do proponowanej ceny, jeśli w danej ofercie jest ona znacznie niższa od proponowanej przez pozostałych oferentów. Jeśli oferent nie jest w stanie przedstawić odpowiedniego uzasadnienia, instytucja zamawiająca powinna mieć prawo do odrzucenia oferty. EKES wyraża zadowolenie z powodu tego, że zgodnie z art. 69 ust. 4 i art. 79 ust. 4 odnośnych wniosków instytucje zamawiające muszą odrzucić ofertę, jeśli nie jest ona zgodna z obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa socjalnego i prawa pracy lub prawa ochrony środowiska, ale uważa, że nie należy się tutaj ograniczać do prawodawstwa Unii lub do wykazu w załącznikach XI i XIV do odnośnych wniosków i trzeba uwzględnić także ustawodawstwo krajowe w przedmiotowych dziedzinach.

4.38 EKES jest zdania, że trzeba zaostriżyć przepisy dotyczące podwykonawstwa. Liczne poziomy podwykonawstwa powodują trudności ze stosowaniem układów zbiorowych, przepisów dotyczących warunków pracy oraz procedur w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Władzom publicznym należy zapewnić większe pole manewru, aby mogły mieć wpływ na umowy pod względem celów społecznych, w dziedzinie ochrony środowiska oraz jakości. Przed udzieleniem zamówienia powinny zostać ujawnione dane głównych podwykonawców, a władze publiczne powinny określić ich odpowiedzialność i obowiązki w celu umożliwienia skutecznego nadzoru i kontroli wykonania umowy. Należy stworzyć mechanizmy pozwalające władzom publicznym na sprzeciw wobec niektórych podwykonawców i ich odrzucenie w przypadku istnienia jakichkolwiek powodów do obaw. Należy też z uwagą podchodzić do regulacji prawnych dotyczących podwykonawstwa, ponieważ sytuacja, w której instytucja zamawiająca przekazuje bezpośrednio podwykonawcy płatności należne, może być powodem zwiększenia problemów między przedsiębiorstwami oraz problemów dla samych instytucji zamawiających.

4.39 EKES opowiada się za utrzymaniem zróżnicowania pomiędzy usługami typu A i B z zachowaniem pewności prawa i możliwości rozszerzenia zakresu umów transgranicznych dotyczących usług typu B. Już w opinii INT/570 zaleca się Komisji przeprowadzanie okresowego przeglądu wykazu usług typu B w celu sprawdzania, czy niektóre z nich mogłyby z korzyścią zostać przeniesione do wykazu usług typu A. W każdym razie Komitet wyraża zaniepokojenie w związku z tym, że różne rodzaje usług publicznych, które uprzednio znajdowały się w wykazie B, zostały obecnie wykreślone odpowiednio z załączników XVI i XVII obydwu wniosków, które to załączniki zawierają wykaz usług objętych procedurą przedstawioną w art. 74 do 76 oraz 84 do 86 obydwóch wniosków.

4.40 Należy wyeliminować nawiązanie do usług religijnych oraz usług świadczonych przez związki zawodowe, uwzględnionych obecnie w załączniku XVI i XVII obydwu wniosków.

4.41 Niezależnie od tego, Komitet z zadowoleniem przyjmuje zastosowanie procedur uproszczonych dla usług społecznych i innych usług specjalnych, zwiększenie pułapów oraz

zapewnienie państwom członkowskim większej swobody we wprowadzaniu odnośnych procedur, gdyż to przede wszystkim w dziedzinie usług dla osób właściwe prawo procesowe powinno dążyć do zapewnienia równowagi między zasadami konkurencji usankcjonowanymi w prawie pierwotnym a wymogami prawa socjalnego.

4.42 Jeśli chodzi o ład określony w dyrektywie, to EKES uważa, że przewidziano zbyt wiele środków trudnych do zastosowania w praktyce, co może spowodować, że wiele dobrych intencji pozostanie na papierze.

4.43 W każdym razie, jeśli chodzi o nadzór publiczny, o którym mowa w art. 84 i art. 93 obu wniosków, oraz o przewidziane w nich sprawozdanie roczne, to istotne jest, aby w sprawozdaniu tym uwzględniono roczne porównanie cen przedstawionych w ofercie i rzeczywistych kosztów już zrealizowanych umów, a także penetrację europejskiego rynku przez zagranicznych dostawców w kontekście zamówień udzielanych co roku przez instytucje zamawiające.

4.44 EKES jest zaniepokojony tym, że Komisja Europejska usunęła art. 27 obecnie obowiązującej dyrektywy dotyczącej ochrony miejsc pracy, warunków pracy i ochrony środowiska. Art. 87 i art. 96 odnośnych wniosków zawierają stosowny zapis dotyczący tego punktu, ale jest on znacznie okrojony. Należy w całości przywrócić tekst aktualnie obowiązującego art. 27. Powinien on również mieć zastosowanie do podwykonawców i całego łańcucha dostaw.

5. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie udzielania koncesji (COM(2011) 897 final)

5.1 Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie udzielania koncesji reguluje umowy o partnerstwie zawierane pomiędzy podmiotami będącymi zazwyczaj instytucjami publicznymi i podmiotami będącymi często przedsiębiorstwami prywatnymi, w ramach których te ostatnie przejmują ryzyko operacyjne związane z utrzymaniem i rozwojem infrastruktury (porty, wodociągi, parkingi, płatne autostrady itp.) albo z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (energia, zdrowie, wodociągi i oczyszczanie ścieków, utylizacja odpadów itp.). Wniosek obejmuje wszystkie koncesje, zarówno na roboty budowlane, jak i na usługi, jednak nie rozróżnia ich wystarczająco. Wspomina jedynie o koncesjach na roboty i ogólnie usługi publiczne, pomijając specyfikę koncesji na usługi świadczone w interesie ogólnym, które nie należą do kategorii „zamówienia” ani „zakupy”, lecz stanowią sposób delegowania zarządzania usługami świadczonymi w interesie ogólnym i często są dodatkowym sposobem finansowania nowych działań związanych z tymi usługami, ustalonych przez władze publiczne.

5.2 EKES odnotowuje, że nadal istnieją poważne wątpliwości co do potrzeby opracowania unijnej dyrektywy w sprawie udzielania koncesji i przypomina o rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2011 r. w sprawie modernizacji zamówień publicznych (2011/2048(INI)), w której stwierdza się, że „wniosek dotyczący aktu prawnego w sprawie

koncesji na usługi byłby uzasadniony jedynie wtedy, gdyby miał na celu zaradzenie ewentualnym zakłóceniom rynku wewnętrznego; podkreśla, że nie ujawniono dotychczas żadnych zakłóceń tego rodzaju (...). EKES wzywa do przeprowadzenia kolejnej i pełnej oceny skutków, zanim procedury dotyczące omawianych wniosków będą mogły wejść w dalszą fazę. EKES jest zdania, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dużym stopniu wyjaśniono stosowanie zasad Traktatu dotyczących równego traktowania, niedyskryminacji i przejrzystości w odniesieniu do udzielania koncesji. Trybunał jasno określił, że zasady te stosuje się do udzielania koncesji dotyczących wszelkiego typu usług o zasięgu transgranicznym, w tym usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

5.3 Pomimo tego, że koncesje zostały zdefiniowane w dyrektywie 2004/18/WE jako umowa tego samego rodzaju co zamówienie publiczne, z wyjątkiem tego, że wynagrodzenie za roboty budowlane czy usługi, które mają być wykonane, stanowi albo wyłącznie prawo do robót lub usług, albo takie prawo wraz z płatnością, EKES odnotowuje, że koncesje znacznie się różnią od zamówień publicznych, ponieważ koncesjonariusz przejmuje zasadniczą część ryzyka ekonomicznego związanego z wykonywaniem koncesji na świadczone usługi i jest narażony na kaprysy rynku. Tak dzieje się również w przypadku niektórych koncesji, takich jak „myto wirtualne”, kiedy to instytucja zamawiająca płaci koncesjonariuszowi na podstawie wykorzystania usług przez konsumentów. Stąd też przepisy opracowane specjalnie w odniesieniu do udzielania zamówień publicznych nie są odpowiednie dla udzielania koncesji i mogą nawet zniechęcać władze publiczne i podmioty gospodarcze do zawierania takich porozumień.

5.4 EKES przypomina art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, że: „Bez uszczerbku dla artykułu 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułów 93, 106 i 107 niniejszego Traktatu oraz zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również ich znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej, Unia i Państwa Członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania Traktatów, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania”.

5.5 EKES uważa, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym często podlegają szczególnym unijnym i krajowym regulacjom prawnym mającym na celu zapewnienie ich dostępności, przystępności cenowej i jakości, co z kolei zapewnia równe traktowanie i powszechny dostęp, bezpieczeństwo i prawa użytkowników. Przepisy te powinny zostać zebrane i zagwarantowane w omawianym wniosku. Zgodnie z Protokołem do Traktatu z Lizbony w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym organy krajowe, regionalne i lokalne muszą zachować szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych w zakresie decydowania o sposobach organizowania

i świadczenia tych usług oraz definiowania ich cech charakterystycznych, w tym wszelkich warunków dotyczących jakości lub ceny usług, po to by osiągnąć swoje cele w zakresie interesu ogólnego. Organy te powinny mieć również możliwość swobodnego ustalania społecznych, środowiskowych i jakościowych kryteriów udzielania koncesji, które uznają za najwłaściwsze w odniesieniu do przedmiotu umowy. W żadnym wypadku władz publicznych nie można zmuszać do liberalizacji lub zlecania podmiotom zewnętrznym świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym wbrew ich woli lub przekonaniu. EKES apeluje o jasne przypomnienie o zastosowaniu zasad konkurencji i rynku wewnętrznego do przedsiębiorstw odpowiedzialnych za zarządzanie usługami świadczonymi w interesie ogólnym, zgodnie z art. 106 TFUE, tj., gdy stosowanie tych zasad nie wpływa negatywnie – faktycznie lub prawnie – na realizację konkretnych zadań, które zostały przydzielone tym przedsiębiorstwom.

5.6 Władze publiczne powinny móc współpracować w celu realizacji swoich zadań będących w interesie publicznym dzięki wykorzystaniu własnych zasobów administracyjnych, technicznych i innych, bez konieczności korzystania z podmiotów zewnętrznych niebędących częścią ich własnej struktury. Takie ustalenia nie kwalifikują się jako koncesje i dlatego we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie udzielania koncesji należy je wyraźnie wyłączyć z jej zakresu, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. Podobnie niektóre koncesje, udzielone przedsiębiorstwom powiązanym z podmiotami zamawiającymi i prowadzącym podstawową działalność obejmującą realizację usług na rzecz grupy, której są one członkiem, lub koncesje udzielane przez podmiot zamawiający wspólnemu przedsięwzięciu, które tworzy kilka podmiotów zamawiających w celu realizowania działań objętych zakresem przedmiotowej dyrektywy (jak usługi wodne lub portowe) i do którego należy ten podmiot, nie mogą być objęte proponowanymi przepisami.

5.7 Władze publiczne mogą słusznie zdecydować się na wewnętrzne (przy wykorzystaniu środków własnych) wykonywanie umów publicznych lub na współpracę z innymi władzami publicznymi, co jest zgodne z traktatami europejskimi i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i z zasadą przejrzystości.

5.8 W związku z tym, w przypadku koncesji udzielanych przedsiębiorstwu powiązanemu należy stosować surowe przepisy w celu zapobieżenia nadużywaniu tego systemu i zapewnienia przejrzystości procedury udzielania zamówień.

5.9 Zgodnie z odnośnym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, nadrzędne względy interesu ogólnego w sektorze gier, obejmujące podjęcie przez państwa członkowskie kroków w celu ochrony porządku publicznego i konsumentów, mogą uzasadniać ograniczenie zasad traktatowych odnoszących się

do udzielania koncesji. Dlatego też stosowne jest wyłączenie z zakresu dyrektywy koncesji w sektorze gier, przyznanych danemu podmiotowi i opartych na wyłącznym prawie przysługującym mu na mocy obowiązującego prawa krajowego lub aktu administracyjnego przyjętego w zgodzie z traktatem i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. Takie wyłączenie prawo uniemożliwiłoby stosowanie procedury konkurencyjnej przy udzielaniu koncesji. Z tego względu EKES uważa za właściwe uwzględnienie w art. 8 ust. 5 wniosku, który dotyczy wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy niektórych koncesji na usługi, „działalności hazardowej, w ramach której uczestnicy ryzykują pieniądze w grach losowych, w tym w loteriach i zakładach”.

5.10 We wniosku dotyczącym dyrektywy należy w taki sposób zdefiniować koncesje, przenoszenie ryzyka na podmioty prywatne lub zmianę koncesji w trakcie ich obowiązywania i ich zakończenie, by nie przekształciły się w przeszkody dla finansowania i rozwoju tego rodzaju umów. W świetle aktualnych planów dostosowawczych i ograniczeń inwestycji

publicznych dotyczących gospodarek państw członkowskich powinny one odgrywać zasadniczą rolę w ożywieniu działalności i tworzeniu miejsc pracy.

5.11 Przewidziane metody obliczania wartości koncesji powinny zostać usprawnione i uproszczone w celu zwiększenia pewności prawa. Pomimo tego, że metoda obliczania wartości koncesji na roboty budowlane jest powszechnie znana i zrozumiała, EKES uważa, że do obliczania wartości wszystkich typów koncesji powinna być stosowana tylko jedna metoda. W tym kontekście EKES wzywa do stosowania metody opartej na szacunkowym obrocie koncesjonariusza (bez podatku) przez cały okres obowiązywania danej koncesji, z uwzględnieniem kosztów prac i szacunkowej wartości dostaw niezbędnych do ich wykonania, w momencie zaproszenia do składania ofert.

5.12 W celu zwiększenia zaufania oferentów proponuje się, aby w dyrektywie przewidziano zapis o tym, że instytucje zamawiające ponoszą odpowiedzialność w wypadku nieprzestrzegania tych zobowiązań.

Bruksela, 26 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

I. Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 39 ust. 2 RW):

Punkt 4.21

Zmienić

~~W odniesieniu do etykiet, o których mowa w art. 41 i 55 obu wniosków i odpowiednio pkt 28 i 36 preambuły, które do nich się odnoszą, przepisy nie są całkiem spójne, gdyż w preambule stwierdza się, że: „Instytucje zamawiające, które pragną dokonać zakupu robót budowlanych, dostaw lub usług o szczególnej charakterystyce środowiskowej, społecznej lub innej, powinny mieć możliwość odwoływania się do określonych etykiet (...)”, ale potem wśród zainteresowanych stron wymienia się jedynie organizacje środowiskowe, a nie organizacje społeczne, co należałoby skorygować. Podobne poprawki należałoby wprowadzić w treści art. 41 ust. 1 lit. c) i 55 ust. 1 lit. c), w których również zapomniano uwzględnić organizacje społeczne. Uważamy, że uwzględnienie w dyrektywach wymogu specjalnych etykiet związanych z kwestiami środowiskowymi, społecznymi lub innymi, mimo usprawiedliwiających je przesłanek, może stworzyć znaczne przeszkody w procesie zamówień publicznych, ograniczyć konkurencję i pociągnąć za sobą nowe obciążenia i koszty dla przedsiębiorstw.~~

Uzasadnienie

Wynika z samego akapitu.

Wynik głosowania

Za: 77

Przeciw: 99

Wstrzymało się: 20

Punkt 4.26

Zmienić

~~Jeśli chodzi o podstawy wykluczenia przedstawione w art. 55 ust. 3 wniosku w sprawie zamówień publicznych, to dobrze, że instytucje zamawiające mogą wykluczyć z udziału w zamówieniu publicznym każdego oferenta, który nie spełnia obowiązków wynikających z prawodawstwa Unii w dziedzinie prawa socjalnego i prawa pracy lub prawa ochrony środowiska bądź z przepisów międzynarodowego prawa socjalnego i prawa ochrony środowiska, wymienionych w załączniku XI. Jest jednak również oczywiste to, że należałoby wyraźnie zaznaczyć, iż oferenci mogą być wykluczeni, jeśli naruszają przepisy poszczególnych państw członkowskich, odpowiednio w dziedzinie prawa socjalnego i prawa pracy lub prawa ochrony środowiska, oraz postanowienia układów zbiorowych obowiązujących w miejscu, gdzie wykonywane są roboty budowlane, usługi lub dostawy. W każdym razie EKES uważa, że wykluczenia z takich przyczyn powinny być nakazane prawem.~~

Uzasadnienie

Przestrzeganie przez dane państwo członkowskie przepisów krajowych – związanych z prawem pracy, kwestią ochrony środowiska czy obszarem społecznym – jest wystarczającą gwarancją uczciwego postępowania, gdyż przestrzeganie tych przepisów obejmuje obowiązujące ogólne układy zbiorowe. Określenie „postanowienia układów zbiorowych obowiązujących w miejscu, gdzie wykonywane są roboty budowlane, usługi lub dostawy” jest niejednoznaczne i można je interpretować na wiele różnych sposobów. Układy zbiorowe zawarte między pracodawcami a pracownikami jednego przedsiębiorstwa dotyczą tylko tych dwóch stron, zaś postanowienia tych układów nie są wiążące dla podmiotów zewnętrznych.

Opinia w tym punkcie również nie jest spójna. Sekcja INT kilkakrotnie sugerowała w swoich poprawkach nawiązanie do umów zbiorowych. Nie zostało ono przyjęte w punkcie 4.38, natomiast przyjęte je w punktach 4.26 i 1.11.

Wynik głosowania

Za: 78

Przeciw: 110

Wstrzymało się: 16

Punkt 4.32

Zmienić

EKES wyraża zadowolenie z tego, że kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej pod względem ekonomicznym nadal pozostają związane z przedmiotem umowy, chociaż ten związek powinien być nieco bardziej elastyczny, aby można było w bardziej efektywny sposób uwzględnić kryteria społeczne i w zakresie ochrony środowiska promowane w ramach strategii „Europa 2020” oraz zobowiązania dotyczące bardziej zrównoważonego rozwoju. Tylko w przypadku bezpośredniego związku z przedmiotem umowy można uwzględnić kryteria społeczne lub środowiskowe i przyczynić się w tym kontekście do realizacji celów strategii „Europa 2020”.

Uzasadnienie

Zachowanie bezpośredniego związku kryteriów oceny oferty z przedmiotem umowy ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia przejrzystości i uniknięcia arbitralności.

Wynik głosowania

Za:	78
Przeciw:	116
Wstrzymało się:	13

Punkt 4.35

Skreślić

Mówiąc konkretnie, kryteria związane z przedmiotem umowy, które mogą być stosowane do wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie, muszą wyraźnie uwzględniać (art. 66 ust. 2 i art. 76 ust. 2 odnoszących wniosków) charakterystyki związane z warunkami pracy, służące ochronie zdrowia pracowników albo integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub osób niepełnosprawnych wśród personelu wyznaczonego do realizacji zamówienia, zwłaszcza, że ten zapis znalazł się w punktach preambuły (odpowiednio pkt 41 i 47) do wniosków dotyczących dyrektyw, ale nie w ich tekście.

Uzasadnienie

Obowiązujące przepisy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz włączenia społecznego osób niepełnosprawnych stosują się obowiązkowo do przedsiębiorstw, dlatego nie należy uważać tych kryteriów za kryteria udzielania zamówień.

Wynik głosowania

Za:	81
Przeciw:	119
Wstrzymało się:	7

Punkt 4.38

Zmienić

EKES jest zdania, że trzeba zaostrzyć przepisy dotyczące podwykonawstwa. Liczne poziomy podwykonawstwa powodują trudności ze stosowaniem układów zbiorowych, przepisów dotyczących warunków pracy oraz procedur w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Władzom publicznym należy zapewnić większe pole manewru, aby mogły mieć wpływ na umowy pod względem celów społecznych, w dziedzinie ochrony środowiska oraz jakości. Przed udzieleniem zamówienia powinny zostać ujawnione dane głównych podwykonawców, a władze publiczne powinny określić ich odpowiedzialność i obowiązki w celu umożliwienia skutecznego nadzoru i kontroli wykonania umowy. Należy stworzyć mechanizmy pozwalające władzom publicznym na sprzeciw wobec niektórych podwykonawców i ich odrzucenie w przypadku istnienia jakichkolwiek powodów do obaw. Należy też z uwagą podchodzić do regulacji prawnych dotyczących podwykonawstwa, ponieważ sytuacja, w której instytucja zamawiająca przekazuje bezpośrednio podwykonawcy płatności należne, może być powodem zwiększenia problemów między przedsiębiorstwami oraz problemów dla samych instytucji zamawiających. Wspólnotowe przepisy dotyczące zamówień publicznych nie powinny dotyczyć kwestii związanych z realizacją umów.

Uzasadnienie

Wspólnotowe przepisy dotyczące zamówień publicznych nie powinny dotyczyć kwestii związanych z realizacją umów, ponieważ zagadnienia te należy określać na poziomie krajowym. Uregulowania w zakresie zamówień publicznych nie powinny także ustanawiać przepisów dotyczących podwykonawstwa.

Wynik głosowania

Za:	80
Przeciw:	114
Wstrzymało się:	21

Punkt 1.15

Zmienić

EKES uważa, że należy wzmocnić przepisy dotyczące podwykonawstwa. Liczne poziomy podwykonawstwa powodują trudności ze stosowaniem układów zbiorowych, przepisów dotyczących warunków pracy oraz procedur w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Władzom publicznym należy zapewnić większe pole manewru, aby mogły mieć wpływ na umowy pod względem realizacji celów społecznych, celów w dziedzinie ochrony środowiska oraz jakości. Przed udzieleniem zamówienia powinny zostać ujawnione dane głównych podwykonawców, a władze publiczne powinny określić ich odpowiedzialność i obowiązki w celu umożliwienia skutecznego nadzoru i monitorowania wykonania umowy. Należy stworzyć mechanizmy pozwalające władzom publicznym na sprzeciw wobec niektórych podwykonawców oraz ich odrzucenie w przypadku istnienia jakichkolwiek powodów do obaw. Wspólnotowe przepisy dotyczące zamówień publicznych nie powinny dotyczyć kwestii związanych z realizacją umów.

Uzasadnienie

Wspólnotowe przepisy dotyczące zamówień publicznych nie powinny dotyczyć kwestii związanych z realizacją umów, ponieważ zagadnienia te należy określać na poziomie krajowym. Uregulowania w zakresie zamówień publicznych nie powinny także ustanawiać przepisów dotyczących podwykonawstwa.

Wynik głosowania

Za:	80
Przeciw:	114
Wstrzymało się:	21

II. Poniższy fragment opinii sekcji został zmieniony wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 4 RW):

Punkt 5.8

W związku z tym, w przypadku koncesji udzielanych przedsiębiorstwu powiązanemu należy stosować surowe przepisy w celu zapobieżenia nadużywaniu tego systemu i wykluczaniu z rynku koncesji, które powinny być udzielane z zachowaniem wszelkich zasad konkurencji.

Wynik głosowania

Za:	126
Przeciw:	71
Wstrzymało się:	22

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku polityki kryminalnej UE: zapewnienie skutecznej realizacji polityki UE poprzez prawo karne”

COM(2011) 573 final

(2012/C 191/17)

Sprawozdawca: **Edouard DE LAMAZE**

Dnia 20 września 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 „W kierunku polityki kryminalnej UE: zapewnienie skutecznej realizacji polityki UE poprzez prawo karne”

COM(2011) 573 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 22 marca 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 131 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera cel komunikatu, jakim jest wykonywanie kompetencji UE, którą przyznano jej na mocy art. 83 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w zakresie prawa karnego w odniesieniu do nowych zharmonizowanych dziedzin. Dzięki temu UE dysponowałaby skutecznym narzędziem doskonalenia i ściślejszego stosowania swej polityki, zgodnie z postępami w zakresie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE z 2005 r. oraz dwoma dyrektywami z lat 2008 i 2009, których celem było ustanowienie „prawa karnego w dziedzinie środowiska naturalnego”.

1.2 Komunikat Komisji to niewątpliwie krok naprzód. Po raz pierwszy UE proponuje, by określić politykę dotyczącą jej działań w zakresie prawa karnego. Zdaniem EKES-u powinna temu towarzyszyć silna wola polityczna podjęcia działań w tej dziedzinie.

1.3 Odnosząc się do wspomnianej wyżej ewolucji w prawie, EKES pragnie na wstępie przypomnieć, że dążenie do realizacji polityki UE nie jest samo w sobie wystarczającym uzasadnieniem uciekania się do prawa karnego, gdyż poszerzanie zakresu europejskiego prawa karnego jest ograniczone koniecznością przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

1.4 Ze względu na swój dotkliwy i hańbiący charakter inkryminacja danego czynu musi być środkiem narzucanym państwom przez Unię tylko w ostateczności (*ultima ratio*). Trudności państw członkowskich z wdrażaniem polityki unijnej, które osłabiają jej skuteczność same w sobie nie mogą być zadowalającym uzasadnieniem sięgnięcia po prawo karne. Dodatkowo musi być spełniony warunek, że dany czyn poważnie narusza interesy uznane za podstawowe.

1.5 EKES uważa, że projekt przedstawiony przez Komisję Europejską zakłada uprzednie określenie ewentualnego zakresu

pojęcia interesu ogólnego zdefiniowanego na poziomie europejskim. Pojęcie to jeszcze nie istnieje na płaszczyźnie prawnej, a jest ono konieczne, by uzasadnić orzeczenie sankcji karnych określonych na poziomie UE wobec obywateli europejskich. Sam interes konsumentów nie wystarczy, by uzasadnić takie środki.

1.6 EKES zachęca do szerszego zastanowienia się nad przyszłym sposobem ochrony praw podstawowych, w tym praw społecznych, za pomocą sankcji karnych określonych na poziomie UE. Jeśli chodzi o prawa społeczne, pociągnęłoby to za sobą konieczność rozważenia możliwości ich zbliżenia w różnych państwach członkowskich. Stwierdziwszy, że w poszczególnych państwach członkowskich definicja poszczególnych inkryminacji i sankcji może być tak dalece różna, iż może prowadzić do naruszenia praw podstawowych ze względu na naruszenie zasad proporcjonalności i bezpieczeństwa prawnego, EKES uważa, że w takim wypadku konieczna byłaby ponadto harmonizacja prawa karnego.

1.7 Decyzja o przyjęciu na szczeblu europejskim środków karnych musi być wcześniej uzasadniona przez opracowaną we współpracy z ekspertami z poszczególnych państw członkowskich ocenę skutków zawierającą w szczególności analizę z zakresu prawa porównawczego dotyczącą systemów, w których będą wdrażane dane przepisy na szczeblu państw członkowskich oraz analizę dotyczącą potrzeby poprawy stanu prawa, z której wynikać będzie konieczność przyjęcia takich nowych uregulowań na szczeblu europejskim.

1.8 Inaczej mówiąc, analiza ta musi umożliwić wykazanie, że europejska norma w zakresie prawa karnego jest potrzebna z punktu widzenia zasad pomocniczości, konieczności i proporcjonalności (wymóg *ultima ratio*) sankcji karnej. EKES wyraża zadowolenie, że to właśnie w tym duchu Komisja podchodzi do poszerzenia zakresu działań UE w dziedzinie prawa karnego.

1.9 Zdaniem EKES-u skuteczność instrumentu prawa karnego określonego na poziomie europejskim oraz jego wpływ na prawa podstawowe musi być przedmiotem niezależnej oceny naukowej, która stanowi niezbędne uzupełnienie wcześniejszego badania wpływu.

1.10 Zdaniem EKES-u niezbędne jest określenie przedmiotu harmonizacji w dziedzinie prawa karnego, zwłaszcza w odniesieniu do jej celu, którym jest zbliżenie definicji przestępstw i kar.

1.11 EKES uważa, że minimalne zasady ustanowione na poziomie UE nie powinny wpływać na definiowanie kategorii przestępstw przez instancje krajowe, tym bardziej, że jest ono związane z systemem sądownictwa. Należy pozostawić państwom zadanie określenia ich własnej strategii w dziedzinie karnej i ściśle przestrzegać w tym względzie zasady pomocniczości.

1.12 EKES podkreśla, że w każdym wypadku do stopniowego zbliżenia istotnych zasad prawa karnego można doprowadzić jedynie działając w sposób organiczny tzn. zaczynając od ścisłej współpracy między organami śledczymi (ministerstwami sprawiedliwości, prokuratorami) i między organami władzy sądowniczej. Współpracę tę należałoby móc zagwarantować dzięki przyznaniu na nią odrębnych środków budżetowych. Jednak zbliżenie tych zasad nie doprowadzi do zniwelowania zróżnicowanego charakteru krajowych zasad postępowania karnego, zwłaszcza w zakresie konkretnego zagwarantowania możliwości korzystania z prawa do obrony (np. ze środków odwoławczych). Kwestie proceduralne nie wchodzą zresztą w zakres komunikatu. W konsekwencji procedury karne i praktyka stosowana w poszczególnych systemach karnych są tak różne, że wymkają się przewidywaniom prawodawcy europejskiego. W związku z tym EKES przywiązuje szczególną wagę do tego, by przyszły prokurator europejski, w ramach swych kompetencji, monitorował stopniowe zbliżanie przepisów krajowego prawa karnego poszczególnych państw członkowskich. To na podstawie właśnie tych przepisów będzie musiał zapoznawać się z postępowaniami śledczymi.

1.13 Ponadto zdaniem EKES-u należałoby podjąć refleksję nad odpowiedzialnością karną osób prawnych, która nie jest w chwili obecnej uznawana przez wszystkie państwa członkowskie. Ta nierówność wobec prawa wymaga priorytetowej refleksji, gdyż znaczna liczba przestępstw gospodarczych, społecznych i ekologicznych popełniana jest przez przedsiębiorstwa przemysłowe i handlowe.

1.14 Poszerzenie zakresu europejskiego prawa karnego wymaga w pierwszej kolejności refleksji nad następującymi kwestiami:

- pierwszeństwo prawa karnego wobec wszystkich innych systemów zapobiegania i naprawy szkód, jak systemy kar administracyjnych, czy nawet skarbowych i możliwości, jakie stwarza pozew zbiorowy (*class action*), jak i wobec mediacji;
- trafne określenie wymiaru kary na szczeblu europejskim, gdyż w przeciwnym wypadku europejskie prawo karne byłoby mniej odstraszające niż wiele systemów krajowych, które miałyby zastąpić;

— rola Eurojustu i przyszłego prokuratora europejskiego.

1.15 Ponadto EKES uważa, że refleksja nad kwestią poszerzenia zakresu europejskiego prawa karnego pociąga za sobą konieczność zastanowienia się nad poszanowaniem prawa do obrony, które jest gwarantowane w mniejszym stopniu poza ramami sądowymi, jakie zapewnia proces karny. Poszerzenie zakresu europejskiego prawa karnego, ze względu na skuteczność, jaka musi mu towarzyszyć, wymaga wzmocnienia prawa do obrony, zwłaszcza w ramach Eurojustu i Europolu. Rzeczywiste korzystanie z nich musi być faktycznie zagwarantowane dla każdego obywatela UE. Tylko pod tym warunkiem europejskie prawo karne odpowiadać będzie wymogowi przestrzegania praw podstawowych zapisanemu w traktatach (art. 67 ust. 1 oraz art. 83 ust. 3 TFUE).

2. Treść komunikatu

2.1 W sektorze finansowym, jak i w odniesieniu do ochrony interesów finansowych UE, ochrony euro oraz zwalczania fałszowania pieniędzy Komisja stwierdza, że interwencja UE w dziedzinie prawa karnego jest niezbędna w celu skutecznej realizacji polityki unijnej.

2.2 Zachęca do oceny zasadności objęcia tą interwencją następujących dziedzin: transport drogowy, ochrona danych, przepisy prawa celnego, ochrona środowiska, polityka rybołówstwa oraz polityki dotyczące rynku wewnętrznego (podrabianie, korupcja, zamówienia publiczne). Lista ta nie jest wyczerpująca.

2.3 Podstawą interwencji UE mógłby być art. 83 ust. 2 TFUE, który przewiduje, że „jeżeli zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich w sprawach karnych okaże się niezbędne w celu zapewnienia skutecznego wprowadzania w życie polityki Unii w dziedzinie, która stała się przedmiotem środków harmonizujących, dyrektywy mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w danej dziedzinie”.

2.4 Traktat z Lizbony zapewnia podstawę prawną ułatwiającą przyjmowanie dyrektyw w dziedzinie prawa karnego, jednak dyrektywy te powinny ściśle przestrzegać, oprócz praw podstawowych gwarantowanych w Karcie praw podstawowych i w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podstawowe zasady, pomocniczości i proporcjonalności. Odwołanie się do prawa karnego powinno stanowić, jak stwierdzono w komunikacie, środek ostateczny („ultima ratio”).

2.5 Jak wyjaśniono w komunikacie, zgodnie z zasadą pomocniczości Unia może ingerować jedynie, jeśli państwa członkowskie nie zdołają wyegzekwować przestrzegania prawa UE bądź znaczące różnice między państwami utrudniają spójne stosowanie tego prawa.

2.6 Zgodnie z wymogiem *ultima ratio* Komisja stwierdza, że wybór między sankcjami karnymi a administracyjnymi będzie dokonywany w oparciu o pogłębioną ocenę skutków. Komisję wspierać będzie grupa ekspertów, która dokona ponadto interpretacji niektórych terminów prawa karnego, takich jak „sankcje skuteczne, proporcjonalne i o skutku zniechęcającym”, „drobne sprawy” lub „pomocnictwo”.

2.7 Komisja ocenia wartość dodaną interwencji UE w dziedzinie prawa karnego w oparciu o cztery cele:

- wspieranie swobodnego przepływu osób oraz zakupów transgranicznych (poprzez minimalne standardy praw proceduralnych);
- zapobieganie powstawaniu obszarów bezkarności;
- wzmocnienie wzajemnego zaufania między organami wymiaru sprawiedliwości i współpracy między organami ścigania;
- zapobieganie poważnym naruszeniom prawa UE i karanie ich (w dziedzinie ochrony środowiska, zwalczania nielegalnej pracy itp.).

2.8 W komunikacie nie nawiązuje się do środków, które na podstawie art. 83 ust. 1 TFUE mogą zostać przyjęte w celu zwalczania wyraźnie ograniczonej listy przestępstw, tak zwanych „europrzestępstw”, z uwagi na ich szczególnie poważny charakter oraz transgraniczny wymiar⁽¹⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1 Temat omawianego komunikatu jest szczególnie delikatny, gdyż polityka w dziedzinie prawa karnego od zarania państwowości stanowi prerogatywę państwową, a ponadto normy karne mają z natury rzeczy bezpośredni związek z wolnością osobistą i prawami każdego obywatela.

3.2 O ile w niektórych obszarach, jak zwalczanie handlu ludźmi i seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, o których mowa w art. 83 ust. 1 TFUE, istnieje niezaprzeczalna potrzeba interwencji unijnej w sprawach karnych, to Komitet nie ma pewności co do podobnej potrzeby w obszarach objętych art. 83 ust. 2 TFUE.

3.3 Podstawy europejskich przepisów prawa karnego

3.3.1 Potrzeba zaistnienia wystarczającego uzasadnionego interesu

3.3.1.1 Zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony stanowią dorobek, który EKES przyjmuje z zadowoleniem. Przyjmowanie dyrektyw w dziedzinie prawa karnego zostało ułatwione a ochrona praw podstawowych wzmocniona.

3.3.1.2 Niemniej jednak EKES pragnie wyjaśnić ewentualną wątpliwość: art. 83 ust. 2 nie może prowadzić do przekonania, że pragnienie zagwarantowania realizacji polityki unijnej samo w sobie stanowi wystarczające uzasadnienie odwołania się do prawa karnego.

3.3.1.3 Ożywienie gospodarcze, do którego nawiązuje Komisja w celu poszerzenia obszarów interwencji UE w dziedzinie prawa karnego (str. 10), mimo że stanowi zasadniczy cel o niewątpliwie pierwszorzędym znaczeniu, nie może samo w sobie zostać uznane za wystarczający uzasadniony interes i uzasadniać odwołanie się do prawa karnego. Co więcej, cel ten zależy nie tylko od zwalczania działalności gospodarczej

prowadzonej niezgodnie z prawem oraz przestępczości finansowej; zresztą według Komisji interwencja UE w dziedzinie prawa karnego nie ograniczałaby się wyłącznie do tej dziedziny.

3.3.1.4 EKES uważa, że projekt przedstawiony przez Komisję Europejską zakłada uprzednie określenie ewentualnego zakresu pojęcia interesu ogólnego zdefiniowanego na poziomie europejskim. Pojęcie to jeszcze nie istnieje na płaszczyźnie prawnej, a jest ono konieczne, by uzasadnić orzeczenie sankcji karnych określonych na poziomie UE wobec obywateli europejskich. Sam interes konsumentów nie wystarczy, by uzasadnić takie środki.

3.3.1.5 EKES zachęca do szerszego zastanowienia się nad przyszłym sposobem ochrony praw podstawowych i praw społecznych za pomocą sankcji karnych określonych na poziomie UE. Jeśli chodzi o prawa społeczne, pociągnęłoby to za sobą konieczność rozważenia możliwości ich zbliżenia w różnych państwach członkowskich. Stwierdziwszy, że w poszczególnych państwach członkowskich definicja poszczególnych inkryminacji i sankcji może być tak dalece różna, iż może prowadzić do naruszenia praw podstawowych ze względu na naruszenie zasad proporcjonalności i bezpieczeństwa prawnego, EKES uważa, że w takim wypadku konieczna byłaby ponadto harmonizacja prawa karnego.

3.3.2 Nadrzędność zasady pomocniczości oraz wymóg ultima ratio

3.3.2.1 W kontekście europejskich przepisów prawa karnego EKES zwraca szczególną uwagę na przestrzeganie zasady pomocniczości, która ma istotne znaczenie ze względu na fakt, iż wartości społeczne podlegające ochronie na mocy prawa karnego są ściśle powiązane ze strukturą społeczną i z tożsamością społeczeństw państw członkowskich. Tożsamość ta została uznana w TFUE. W art. 83 ust. 3 stwierdza się, że państwa członkowskie mogą bez wahania korzystać ze swoich prerogatyw i z tak zwanego „hamulca bezpieczeństwa”, jeśli uznają, że zaproponowane prawodawstwo dotyka najważniejszych aspektów ich systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.

3.3.2.2 EKES uważa, że minimalne zasady ustanowione w dziedzinie prawa karnego na poziomie europejskim nie powinny wpływać na definiowanie kategorii przestępstw przez instancje krajowe, tym bardziej, że jest ono związane z systemem sądownictwa. Należy pozostawić państwom zadanie określenia ich własnej strategii w dziedzinie karnej i ściśle przestrzegać w tym względzie zasady pomocniczości.

3.3.2.3 EKES podkreśla, że w komunikacie stwierdzono, iż zgodnie z zasadą pomocniczości interwencja UE w dziedzinie prawa karnego jest uzasadniona tylko wtedy, gdy wszystkie państwa członkowskie lub znaczna ich część nie zdoła poprzez stanowienie swych własnych przepisów zapewnić przestrzegania prawa Unii. Należałoby rozważyć kwestię ewentualnej interwencji UE w sytuacji, gdy tylko jedno lub kilka państw członkowskich miałyby do czynienia z takim problemem.

3.3.2.4 Ponieważ europejskie przepisy prawa karnego mogą wpływać na prawa jednostki, muszą one ponadto bazować na zasadzie proporcjonalności, w tym zwłaszcza na formule *ultima ratio*, według której najpierw należy dowiedzieć, iż nie istnieje inny, mniej wiążący środek pozwalający zrealizować wyznaczony cel.

⁽¹⁾ Terroryzm, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, podrabianie środków płatniczych oraz przestępczość zorganizowana.

3.3.2.5 W komunikacie z naciskiem podkreślono znaczenie stosowania tych zasad, co zakłada przeprowadzenie oceny uwzględniającej wszystkie możliwe do wprowadzenia środki alternatywne.

3.3.2.6 EKES zgadza się z Komisją, iż należy przeprowadzić tego rodzaju oceny. W punkcie 2.2.2 Komisja stwierdza, że opracuje plany zbierania danych statystycznych oraz informacji, które dotyczą dziedzin objętych art. 325 ust. 4 oraz art. 83 ust. 2.

3.3.2.7 W odniesieniu do zasady *ultima ratio*, Komisja zapowiada, że prawodawca będzie musiał opierać się na ocenach skutków, by stwierdzić, czy system sankcji państw członkowskich osiąga pożądany rezultat oraz określić trudności, którym muszą sprostać organy krajowe wprowadzające w życie prawo UE (punkt 2.2.1).

3.3.2.8 Należy stwierdzić, że dotychczas rzadko dochodziło do oceny transpozycji i stosowania prawodawstwa europejskiego w państwach członkowskich oraz prowadzono mało badań porównawczych nad różnymi systemami prawnymi. Pierwszym zadaniem będzie naprawienie tej sytuacji. Zdaniem EKES-u dopiero w oparciu o wyniki badań będzie można stwierdzić, czy proces harmonizacji jest naprawdę niezbędny.

3.3.2.9 EKES podkreśla, że należy wskazać, w jakim względzie porządek prawny państw członkowskich jest niewystarczający oraz określić charakter trudności na poziomie UE wynikających z różnic koncepcji dotyczących inkryminacji, karania i skuteczności ścigania.

3.3.2.10 EKES uważa, że także europejski instrument karny powinien zostać poddany niezależnej ocenie naukowej, która określi jego skuteczność i wpływ na prawa podstawowe. Jedynie taka ocena umożliwiłaby ugruntowanie środków faktycznie skutecznych i zrezygnowanie z pozostałych. Wymagałoby to od państw członkowskich wyposażenia się w konkretny instrument finansowy, który umożliwiłby przyznanie w ramach budżetów krajowych koniecznych środków finansowych. Oznacza to równocześnie opracowanie na poziomie europejskim wspólnej metody obejmującej główne wskaźniki i instrumenty pomiaru.

3.3.2.11 EKES ma świadomość, że rozważania nad zasadą pomocniczości w dziedzinie prawa karnego znajdują się w powijakach, a orzecznictwo dopiero powstaje. Należy więc pogłębić refleksję, by lepiej określić tę koncepcję. Ogólnie, Komitet wzywa do pogłębienia refleksji nad zasadami przyświecającymi europejskim przepisom prawa karnego.

3.3.2.12 Wysunięte w komunikacie powody służące uwypukleniu wartości dodanej interwencji UE w dziedzinie prawa karnego (str. 4) wymagają zdaniem EKES-u pogłębienia.

3.3.2.12.1 W szczególności, o ile argument odwołujący się do różnic kar w UE odnosi się zdaniem EKES-u zwłaszcza do kwestii dyskryminacji między obywatelami UE z punktu widzenia praw podstawowych, to ma on relatywną wagę, po pierwsze ze względu na swobodę uznania sędziego w licznych państwach, a po drugie, ze względu na fakt, iż skutek odstraszający zależy przede wszystkim od skuteczności organów ścigania.

3.3.2.12.2 EKES podkreśla, że w każdym wypadku do stopniowego zbliżenia przepisów prawa karnego można doprowadzić jedynie działając w sposób organiczny tzn. zaczynając od ścisłej współpracy między krajowymi organami władz sądowniczych, która musi zostać zagwarantowana dzięki odrębnemu budżetowi. Komitet zwraca uwagę na fakt, iż postulowana harmonizacja nie zdoła całkowicie zatrzeć różnic w procedurach karnych, a zwłaszcza w zakresie definicji zasady wysłuchania stron i prawa do obrony.

3.3.2.12.3 Jeśli interwencja w dziedzinie prawa karnego okazałaby się niezbędna, EKES pragnie zwrócić uwagę na potrzebę dążenia do harmonizacji w zakresie przedstawienia dowodu.

3.3.2.13 Na koniec Komitet przypomina, że zgodnie z wymogiem *ultima ratio* należy poszukiwać rozwiązań prewencyjnych, realizowanych zwłaszcza poprzez działania w dziedzinie społecznej. Rozwiązania takie mogłyby skutecznie uzupełniać się z sankcjami karnymi.

3.3.3 Pozostałe zasady

3.3.3.1 EKES przypomina, że zgodnie z Kartą praw podstawowych i z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności na prawodawcy spoczywa wymóg jasności i ścisłości określenia inkryminacji, który wynika z ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. Zdaniem EKES-u wymóg ten rozciągnąć należy także na czyny drugorzędne, jak usiłowanie i współudział, które są różnie definiowane w poszczególnych państwach.

3.3.3.2 Komisja przypomina, że projekt harmonizacji przepisów prawnych nie powinien prowadzić do podwyższenia wymiarów sankcji stosowanych w państwach członkowskich. Mając na względzie zasadę spójności (pionowej), EKES przypomina, że minimalne kary przewidziane przez Unię nie mogą prowadzić do zaostrzenia maksymalnych kar w państwie członkowskim, gdyż stałoby to w sprzeczności z jego systemem prawnym (art. 67 ust. 1 TFUE). Komitet zaleca rozróżnienie dotkliwości i skuteczności sankcji.

3.3.3.3 Jeśli chodzi o kary zalecane przez UE, EKES przypomina, że trzeba będzie również uwzględnić, w imię spójności horyzontalnej, poziom kar ustalonych już w europejskich aktach prawnych.

3.4 Pojęcia prawne wymagające wyjaśnienia

3.4.1 Komisja wyraźnie chciała rozpocząć debatę zanim określone zostaną niektóre istotne pojęcia. Stąd niekiedy brak jasności w komunikacie. Wymiar polityczny dokumentu nie umknął uwadze Komitetu, niemniej EKES ubolewa, iż debata nie przebiegała w oparciu o solidne podstawy, jakby sobie tego życzył. Podkreśla zwłaszcza złożoność kwestii niezbędnego

skądinąd rozróżnienia między sankcjami prawnymi a administracyjnymi oraz zastanawia się, co należy rozumieć przez „poważne naruszenie” prawa UE.

3.4.2 Prace grupy ekspertów powinny pomóc wyjaśnić niektóre dwuznaczności. Komitet będzie czuwał, by w jej łonie znaleźli się, zgodnie z zapowiedziami, prawnicy, adwokaci, sędziowie, kryminolodzy itp.

3.5 Na jakie sektory rozciągnąć działania UE w dziedzinie prawa karnego?

3.5.1 W komunikacie słusznie przytacza się alternatywy dla prawa karnego, lecz zdaniem Komitetu nie wyciągnięto z tego wszystkich wniosków. Reakcja Unii na wykroczenia w dziedzinie finansowej, społecznej i gospodarczej powinna obejmować aspekt gospodarczy, czyli sankcje administracyjne lub cywilnoprawne (np. zakaz wykonywania zawodu).

3.5.2 Brak całościowej strategii w dziedzinie polityki dotyczącej prawa karnego na szczeblu europejskim skutkuje brakiem solidnego uzasadnienia dla opracowania listy dziedzin, co do których Komisja mogłaby wziąć pod uwagę możliwość wysunięcia inicjatyw.

3.5.3 Interwencja UE powinna zdaniem EKES-u opierać się na trzech kryteriach: poważny charakter (do określenia) i ponadnarodowy wymiar przestępstw, ale także wspólne kryterium dotyczące ich „naruszającego charakteru”, w zależności od rangi naruszonych interesów.

3.6 Stopień harmonizacji

3.6.1 Komitet odnotowuje zamiar Komisji ustanowienia minimalnych standardów. Traktat nie pozwala na nic więcej oraz wyklucza pełną harmonizację. Jednakże minimalne przepisy mogą przekładać się na mniej lub bardziej ambitną harmonizację. EKES uważa za istotne precyzyjne zdefiniowanie stopnia pożądanej harmonizacji w zależności od proponowanych jej dziedzin. Nawet jeśli Parlament Europejski zdecyduje się dać konieczny sygnał polityczny i zagwarantuje legitymację demokratyczną, istotne jest, by parlamenty krajowe zajęły się tym zagadnieniem i wypowiedziały na jego temat, zgodnie z nowymi uprawnieniami, tak aby zwiększyć zaufanie do europejskiego prawa karnego.

3.6.2 Harmonizacja definicji wykroczeń i sankcji, mimo że ma być ograniczona do minimum, i tak stanowi poważne, wciąż na nowo podejmowane zadanie, i zdaniem Komitetu z pewnością wpłynie na charakter krajowych systemów prawnych.

3.7 Prawo do obrony

3.7.1 EKES zwraca uwagę, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sankcja – administracyjna bądź karna – daje równoważne gwarancje podsądnemu

(zastosowanie art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Jednakże w rzeczywistości mogą wystąpić różnice w ochronie prawa do obrony zależnie od wybranej sankcji. Zdaniem Komitetu sytuacja ta wymaga jasnego określenia a priori, co należy do sankcji administracyjnych, a co do karnych.

3.7.2 Aby lepiej ochronić prawo do obrony w przypadku kar administracyjnych, EKES pozytywnie odniósłby się do wprowadzenia zasad mających na celu nadanie im charakteru sądowego.

3.7.3 EKES zaznacza, że kwestia prawa do obrony występuje również w ramach współpracy między organami wymiaru sprawiedliwości oraz organami ścigania (Eurojust i Europol).

3.8 Pytania uzupełniające

3.8.1 Czy nakładać odpowiedzialność karną czy też cywilną na osoby prawne?

3.8.1.1 Fakt, iż niektóre państwa nie uznają w swych systemach odpowiedzialności karnej osób prawnych jest przyczyną różnic między możliwymi sposobami ścigania a kierowaniem spraw do odpowiedniego sędziego (proces karny lub cywilny według zasad dotyczących wskazania w prawie międzynarodowym prywatnym; stąd też zagrożenie zjawiskiem „forum shopping”). Na przykład w wypadku wielkich zanieczyszczeń transgranicznych niewątpliwie skuteczniejsze jest zastosowanie środków karnych wobec odpowiedzialnych za te zanieczyszczenia przedsiębiorstw niż ograniczenie ścigania wyłącznie do osób odpowiedzialnych z punktu widzenia społecznego, czy nawet do zwykłych kierowników. Zagadnienie to wymagałoby pogłębienia, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii uprawnień do delegowania odpowiedzialności w przedsiębiorstwach, gdyż w przeciwnym wypadku trudno mówić o odpowiedzialności w systemie kar, a w związku z tym o odstraszającym działaniu arsenału prewencyjnego.

3.8.1.2 W sytuacji, gdy harmonizacja prawa karnego spółek napotyka trudności conceptualne między państwami członkowskimi, ściganie naruszenia podstawowych zasad zapewniających kształtowanie norm europejskich, pozostaje wyłącznie kwestią administracyjną, bez względu na to, czy jest to inicjatywa Komisji, państw członkowskich czy ich niezależnych organów. Ważne jest, by osoby prawne wezwane do stawienia się przed tymi organami o kompetencjach do nałożenia sankcji, miały zapewnione prawo do obrony, takie jakie przysługiwałoby im przed sędzią w sprawach karnych.

3.8.2 W komunikacie poruszono także inne kwestie:

3.8.2.1 Czy należy zdefiniować w prawodawstwie Unii rażące zaniedbanie?

3.8.2.2 Zgodnie z zasadą *nulla poena sine culpa* (nie ma kary bez winy), nawet jeśli w prawie UE uwzględniono by definicję umyślności, to wyłącznie w gestii państw członkowskich leży ustanawianie sankcji w wypadku celowego zaniedbania (kwestia do przedyskutowania).

3.8.3 Czy należy wprowadzić do prawodawstwa Unii przepisy dotyczące przypadku?

3.8.3.1 Choć nie ma przeciwwskazań do wprowadzenia w prawodawstwie europejskim kary konfiskaty (którą należy odróżnić od zajęcia towaru), zwłaszcza w wypadku handlu narkotykami, zagadnienie to zasługuje na pogłębioną dyskusję, jeśli chodzi o przepadek mienia w całości, którego nie przewiduje wiele systemów prawnych i który mógłby wywołać wątpliwości co do proporcjonalności i niepewności kary.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie [...] w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2011) 883 final – 2011/0435 (COD)

(2012/C 191/18)

Sprawozdawca generalny: **Arno METZLER**

Parlament Europejski, w dniu 19 stycznia 2012 r., oraz Rada, w dniu 27 stycznia 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 46 i art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie [...] w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym

COM(2011) 883 final – 2011/0435 (COD).

Dnia 17 stycznia 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 26 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Arno METZLERA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 164 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Uznawanie kwalifikacji zawodowych zdobytych w innych państwach członkowskich jest istotnym narzędziem służącym wspieraniu mobilności obywateli UE, a tym samym realizacji rynku wewnętrznego. Przyczyni się także do poprawy konkurencyjności państw członkowskich, do zrównoważonego wzrostu i do zmniejszenia bezrobocia. Różnorodne doświadczenia zawodowe, które obywatele gromadzą podczas pracy w innych państwach członkowskich, przynoszą korzyści gospodarce krajowej.

1.2 Potencjał, który tworzą obywatele UE pragnący podjąć działalność zawodową w innym państwie członkowskim, nie jest jeszcze dostatecznie wykorzystywany. Powodem są różnego rodzaju przeszkody w uznawaniu kwalifikacji zawodowych zdobytych w innych państwach członkowskich. Obywatele uważają, że obowiązujące procedury są zbyt długotrwałe i zbyt mało przejrzyste.

1.3 Dlatego EKES przyjmuje zasadniczo z zadowoleniem wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2005/36/WE, który ma usunąć opisane problemy z uznawaniem kwalifikacji zawodowych dzięki uproszczeniu procedur i zwiększeniu przejrzystości z myślą o obywatelach UE. Wniosek skutecznie wspiera realizację celów określonych w strategii „Europa 2020” dotyczących mobilności obywateli UE.

1.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiar wprowadzenia europejskiej legitymacji zawodowej, która zdecydowanie uprości procedury. Uważa jednak, że niektóre przepisy szczegółowe mogą spowodować zagrożenie bezpieczeństwa i zdrowia konsumentów i pacjentów. Należy zatem poddać przeglądowi zaproponowane regulacje dotyczące europejskiej legitymacji zawodowej, w szczególności:

— ogólne i istotne kryteria i zasady procedury wprowadzenia europejskiej legitymacji zawodowej muszą być określone bezpośrednio w dyrektywie;

— należy wykluczyć nadużycia w posługiwaniu się drukowaną wersją europejskiej legitymacji zawodowej poprzez ograniczenie okresu jej ważności i przewidzenie specjalnych środków zabezpieczających przed fałszerstwem;

— EKES ma poważne zastrzeżenia co do zapisu stanowiącego, że jeżeli przyjmujące państwo członkowskie nie podejmie decyzji w sprawie zatwierdzenia europejskiej legitymacji, to legitymację tę uznaje się za zatwierdzoną; na wypadek niedotrzymania terminu należy przewidzieć inne możliwości ochrony prawnej, takie jak prawo do rozstrzygnięcia oraz prawo do odszkodowania.

1.5 W związku z istnieniem wielu europejskich systemów dotyczących kwalifikacji EKES obawia się powielania zakresów, konfliktu przepisów, a nawet sprzeczności. Dlatego potrzebne jest wyjaśnienie hierarchii dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w stosunku do instrumentów europejskich ram kwalifikacji oraz norm europejskich. Ponadto konieczne jest szersze wdrożenie europejskiego systemu transferu i akumulacji punktów (ECTS).

1.6 EKES przyjmuje z zadowoleniem rozszerzenie możliwości automatycznego uznawania na podstawie wspólnych zasad kształcenia. Założenia dotyczące procedury, samą procedurę oraz kryteria, na podstawie których Komisja określa wspólne zasady kształcenia, trzeba jednak ustalić bezpośrednio w dyrektywie. Minimalne kworum musi zostać podniesione do 50 % + 1 państwo członkowskie.

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1 Mobilność wykwalifikowanych specjalistów w Unii Europejskiej jest zbyt mała. Istnieje duży niewykorzystany potencjał w zakresie mobilności. Uznawanie kwalifikacji zawodowych jest kluczem do skutecznego funkcjonowania podstawowych swobód rynku wewnętrznego dla obywateli UE. Jednocześnie mobilność nie powinna mieć miejsca kosztem konsumentów, np. pacjentów, którzy oczekują od pracowników służby zdrowia odpowiednich umiejętności językowych.

2.2 Modernizacja dyrektywy stanowiłaby także odpowiedź na potrzeby państw członkowskich, w których występuje rosnący niedobór wykwalifikowanej siły roboczej. W związku z tym mobilność obywateli UE na jednolitym rynku jest ważną kwestią. Niedobór siły roboczej nie tylko będzie utrzymywał się w przyszłości, ale przewiduje się, że wzrośnie, w szczególności w służbie zdrowia, w sektorze edukacji, a także w sektorach rozwijających się, takich jak budownictwo lub usługi dla przedsiębiorstw.

2.3 Proponowanej modernizacji istniejących przepisów przyswiecają następujące cele:

- zmniejszenie złożoności procedur dzięki europejskiej legitymacji zawodowej, która pozwalałaby na pełniejsze wykorzystanie zalet systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI), który już się sprawdził;
- reforma ogólnych przepisów dotyczących podejmowania działalności w innym państwie członkowskim lub tymczasowego przenoszenia się;
- modernizacja systemu automatycznego uznawania kwalifikacji, w szczególności w przypadku pielęgniarów, położnych, farmaceutów i architektów;
- zaproponowanie w dyrektywie ram prawnych dla częściowo wykwalifikowanych specjalistów i dla notariuszy;
- wyjaśnienie gwarancji dla pacjentów, których obawy dotyczące umiejętności językowych i ryzyka uchybień należy lepiej odzwierciedlić w ramach prawnych;
- wprowadzenie wymogu prawnego w odniesieniu do dostarczania w sposób bardziej przyjazny użytkownikom informacji tematycznych dotyczących przepisów regulujących uznawanie kwalifikacji w oparciu o kompleksową infrastrukturę administracji elektronicznej dla całego procesu uznawania kwalifikacji;
- rozpoczęcie systematycznego przeglądu i systematycznej wzajemnej oceny w odniesieniu do wszystkich zawodów regulowanych w państwach członkowskich.

3. Uwagi ogólne

3.1 W strategii „Europa 2020”⁽¹⁾ określono cel dotyczący ułatwiania i wspierania mobilności siły roboczej w Unii Europejskiej. W dokumencie pt. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie”⁽²⁾ Komisja Europejska stwierdziła, że niedobór wykwalifikowanej siły roboczej jest przeszkodą hamującą zrównoważony wzrost. Na obszarach charakteryzujących się wysokim wzrostem gospodarczym występuje niedobór wykwalifikowanych pracowników, a jednocześnie istnieją obszary o stale wysokich wskaźnikach bezrobocia. Mobilność geograficzna ma zatem duże znaczenie dla złagodzenia problemu bezrobocia regionalnego. W dokumencie pt. „Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania”⁽³⁾, Komisja jako jedną z tych dźwigni wymieniła także mobilność obywateli. Dzięki zwiększonej mobilności wykwalifikowanej siły roboczej gospodarka europejska będzie mogła stać się bardziej konkurencyjna. W tym celu trzeba poprawić możliwości kojarzenia pracodawców i wykwalifikowanych pracowników z różnych państw członkowskich w okresach niedoboru siły roboczej. Dlatego EKES oczekuje, że dyrektywa znacząco przyczyni się do wzrostu.

3.2 Obowiązująca dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych wykazuje jeszcze szereg niedostatków. Na przykład obywatele UE mają do dyspozycji różne sposoby uznawania kwalifikacji w swoim zawodzie. Trudno im jednak dowiedzieć się, z jakiej procedury mogą skorzystać, do jakiego urzędu się zwrócić i jakie przedstawić dokumenty. Te niedociągnięcia obowiązującej dyrektywy utrudniają mobilność obywateli w UE, a tym samym realizację rynku wewnętrznego⁽⁴⁾. Z powodu długich procedur uznawania obywatele często nie mogą szybko zareagować na ofertę pracy, ponieważ zanim ją przyjmą, muszą przejść procedurę uznawania kwalifikacji. Dlatego konieczna jest reforma procedur administracyjnych i poprawa przejrzystości uznawania kwalifikacji zawodowych. Wspólne platformy ostatecznie okazały się niepraktyczne i nieskuteczne. Od czasu ich wprowadzenia nie zatwierdzono żadnej wspólnej platformy.

3.3 Dlatego EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski dotyczące zmiany dyrektywy 2005/36/WE. Uproszczenie procedur wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych oraz poprawa przejrzystości sprzyja dalszemu rozwojowi swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości, a także rynku wewnętrznego. Wniosek wspiera realizację celów określonych przez Komisję Europejską w strategii „Europa 2020” i kolejnych dokumentach.

⁽¹⁾ Zob. komunikat Komisji „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” z 3 marca 2010 r., COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Komunikat Komisji z 23 listopada 2010 r., COM(2010) 682 final, punkt 2.

⁽³⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 13 kwietnia 2011 r. „Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania »Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego“, COM(2011) 206 final.

⁽⁴⁾ Zob. dokument Komisji Europejskiej pt. „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2010 r. Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE” z 27 października 2010 r., COM(2010) 603 final.

3.4 EKES uważa, że planowane w ramach reformy uproszczenie procedur zasadniczo jest właściwym narzędziem wspierania mobilności obywateli wewnątrz Unii Europejskiej. Może ono posłużyć jako bodziec powodujący powstawanie nowych tendencji, które po minionych kryzysach będą szansą na pobudzenie wzrostu i mobilności oraz na tworzenie nowych miejsc pracy w państwach członkowskich.

3.5 Zwłaszcza młodsze osoby aktywne zawodowo są zainteresowane gromadzeniem doświadczenia zawodowego w różnych państwach UE. Wnoszą oni do danego państwa członkowskiego swoje różnorodne doświadczenia zawodowe, co ma wpływ na sposób wykonywania zawodu zarówno w państwie przyjmującym, jak i w ich rodzimym państwie, do którego wracają.

3.6 Korzyści z mobilności przewyższają jej ewentualne niekorzystne skutki spowodowane „drenażem mózgów”. Wprawdzie niebezpieczeństwa „drenażu mózgów” nie można wykluczyć, jednak z dotychczasowych doświadczeń wynika, że zjawisko to występuje w dużo mniejszym stopniu niż się obawiano, a obywatele często po okresie mobilności zawodowej wracają do swego rodzimego swojego kraju, z którym łączą ich więzy kulturowe i rodzinne.

3.7 Mobilność zawodowa między państwami członkowskimi musi odbywać się z zachowaniem standardów socjalnych. Nie może zwłaszcza dochodzić do sytuacji, kiedy wykorzystuje się ewentualną presję na migrację, występującą przejściowo w jakimś państwie członkowskim, do obniżania standardów socjalnych w innym państwie członkowskim.

3.8 Europejska legitymacja zawodowa przyczyni się do pożądanego uproszczenia procedur. Wnioskodawca będzie mógł zwrócić się w swoim rodzimym państwie do organów, które zasadniczo są bardziej kompetentne do rozpatrywania przedłożonych materiałów niż organy innego państwa członkowskiego. Dokumenty raz sprawdzone i zachowane w systemie IMI będą mogły być wykorzystywane w kolejnych procedurach. Nadal jednak musi być zagwarantowane bezpieczeństwo konsumentów i pacjentów, co zostanie osiągnięte dzięki uznawaniu europejskiej legitymacji zawodowej przez państwo przyjmujące.

3.9 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w dyrektywie skoncentrowano się na systemie wymiany informacji na rynku wewnętrznym. W państwach członkowskich istnieją już jednak struktury związane z krajowymi legitymacjami zawodowymi. Aby uniknąć niepotrzebnych nakładów administracyjnych i finansowych oraz biurokracji, trzeba zapewnić udział tych struktur w procedurze wydawania europejskiej legitymacji zawodowej. Należy zwłaszcza stworzyć możliwość zintegrowania drukowanej wersji zatwierdzonej europejskiej legitymacji zawodowej z jedną z istniejących krajowych legitymacji zawodowych. W dyrektywie należy w szczególności określić kryteria zgodnie z art. 58 (art. 4a ust. 6) oraz etapy procedury, według której Komisja ustala zawody mogące korzystać z europejskiej legitymacji zawodowej. To samo dotyczy odpowiedzialności za tłumaczenia koniecznych procedur i dokumentów.

3.10 Proces boloński i europejskie ramy kwalifikacji sprzyjają przejrzystości i porównywalności krajowych świadectw potwierdzających wykształcenie, zwłaszcza dyplomów wyższych uczelni. Nie może to jednak prowadzić do pokrywania się

z postanowieniami dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych. Dlatego dyrektywa musi jasno stwierdzać, że uznanie kwalifikacji zawodowych następuje wyłącznie na podstawie postanowień tej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych. Zasady europejskich ram kwalifikacji nie mogą ani ułatwiać, ani utrudniać uznawania kwalifikacji. To samo dotyczy stosunku między dyrektywą w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych a normami europejskimi.

3.11 Dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych odnosi się wyłącznie do kwalifikacji zawodowych zdobytych w państwach członkowskich UE. W dokumencie pt. „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie”⁽⁵⁾ Komisja Europejska jako jeden z celów określiła poprawę integracji imigrantów na rynku pracy. Cel ten ma zostać osiągnięty m.in. poprzez zniesienie przeszkód w zatrudnieniu wynikających z nieuznawania umiejętności i kwalifikacji. Komitet wzywa Komisję, by podjęła środki zmierzające do ułatwienia uznawania kwalifikacji zawodowych zdobytych w państwach trzecich.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Europejska legitymacja zawodowa

4.1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiar wprowadzenia europejskiej legitymacji zawodowej, tak jak proponuje się w art. 4a–4e. Wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej, w połączeniu z systemem wymiany informacji na rynku wewnętrznym, w bardzo wielu przypadkach znacznie uprości i przyspieszy procedurę uznawania.

4.1.2 Art. 4a ust. 7 umożliwia pobieranie opłat za wydanie europejskiej legitymacji zawodowej. Komisja jest uprawniona do wyznaczania kryteriów w zakresie obliczania i podziału opłat w drodze procedury zgodnej z art. 58a. Koszty nie mogą jednak osiągnąć poziomu, który zniechęciłby wnioskodawców do korzystania z procedury.

4.1.3 EKES ma poważne zastrzeżenia do uregulowania zaproponowanego w art. 4d ust. 5, zgodnie z którym europejską legitymację zawodową uznaje się za zatwierdzoną, jeżeli właściwy organ nie podejmie decyzji w terminie określonym w art. 4d ust. 2 i 3. Termin ten jest bardzo krótki, gdyż wynosi zasadniczo jeden miesiąc, a w przypadku zastosowania środków wyjątkowych – dwa miesiące. Może to doprowadzić do sytuacji, w której właściwe organy będą skłonne odmawiać uznania kwalifikacji także w przypadkach, kiedy ze względu na dużą liczbę czekających na rozpatrzenie wniosków lub nieotrzymanie dodatkowych informacji nie będą w stanie wydać kompetentnej decyzji. W praktyce efektem będzie nie przyspieszenie procedur, ale ich wydłużenie z powodu dostępnych środków odwoławczych od takich decyzji.

4.1.4 Jeżeli istotnie wystąpi wiele przypadków zatwierdzenia europejskiej legitymacji zawodowej na podstawie art. 4d ust. 5, może pojawić się zagrożenie dla bezpieczeństwa i zdrowia konsumentów i pacjentów. Nie można bowiem wykluczyć, że niektórzy wnioskodawcy tą drogą wejdą niezastosowanie w posiadanie europejskiej legitymacji zawodowej. Ponadto trudno byłoby unieważnić po fakcie takie niesłusznie zatwierdzone legitymacje.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji z 23 listopada 2010 r., COM(2010) 682 final, punkt 2.5.

4.1.5 Aby należycie uwzględnić interesy zarówno wnioskodawców, jak i konsumentów, proponuje się stosowanie procedury odwoławczej według prawa krajowego. Dyrektywa powinna zobowiązać państwa członkowskie do ustanowienia takiej procedury odwoławczej. Jako instrumenty prawne mogłyby wchodzić w grę: prawo do rozstrzygnięcia oraz prawo do odszkodowania. Prawa te przysługiwałyby tylko w przypadku, gdy właściwy organ w wyznaczonym terminie z przyczyn przez siebie zawinionych nie wyda pozytywnej decyzji lub nie zastosuje środka wyrównawczego.

4.1.6 Ponadto terminy wyznaczone na podjęcie decyzji powinny być ustalone tak, by cała procedura (rozpatrzenie wniosku w państwie rodzimym i uznanie w państwie przyjmującym) nie trwała dłużej niż cztery miesiące. Jeżeli właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego zwróci się do właściwego organu rodzimego państwa członkowskiego z wnioskiem o udzielenie informacji, powinno to powodować zawieszenie biegu terminu – inaczej niż stanowi art. 4d ust. 3, trzecie zdanie.

4.1.7 W art. 4e ust. 5 przewidziano m.in., by posiadaczowi europejskiej legitymacji zawodowej co dwa lata od wydania tej legitymacji przypomniano o prawach przysługujących mu zgodnie z art. 4e ust. 5. Takie przypomnienie powoduje dodatkowe nakłady administracyjne, a posiadacz legitymacji nie odnosi z tego żadnych dodatkowych korzyści. Zazwyczaj przyjęte i wystarczające jest jednorazowe pouczenie.

4.1.8 Warunkiem dotrzymania wymienionych wyżej procedur i terminów jest sprawne funkcjonowanie systemu IML. Trzeba zapewnić jego sprawne działanie w chwili wejścia w życie dyrektywy, przyjmując dużą liczbę zgłaszanych przypadków. Ewentualne usterki systemu IML można znacznie lepiej uwzględnić w przypadku zaproponowanego systemu ochrony prawnej niż w przypadku domniemanego zatwierdzania, przeciwko któremu należy wystąpić jako niezgodnemu z systemem.

4.1.9 Europejska legitymacja zawodowa nie powinna być dostępna wyłącznie w postaci dokumentacji w systemie IML. Po zatwierdzeniu legitymacji wnioskodawca powinien otrzymać jej egzemplarz drukowany, którym będzie mógł faktycznie posługiwać się w obrocie prawnym jako poświadczeniem kwalifikacji. Dlatego trzeba ustalić minimalne wymogi zabezpieczenia przed fałszerstwem, jakie powinien spełniać taki wydruk.

4.1.10 Ponadto wersja drukowana europejskiej legitymacji zawodowej nie może obowiązywać na czas nieokreślony. W przeciwnym razie istniałoby niebezpieczeństwo nieuprawnionego użycia jej jako potwierdzenia kwalifikacji w przypadku, gdy państwa członkowskie, zgodnie z art. 56 ust. 2 akapit pierwszy lub w ramach mechanizmu ostrzegania, o którym mowa w art. 56a, otrzymały informacje o okolicznościach wykluczających wykonywanie zawodu. Dlatego wersja drukowana legitymacji powinna tracić ważność po dziesięciu latach, a w przypadku pracowników służby zdrowia – po pięciu latach, po upływie których należy ponownie wystąpić o jej wydanie. Wprowadzenie określonego terminu ważności wersji drukowanej nie wpłynęłoby jednak na nieograniczony termin ważności europejskiej legitymacji zawodowej w dokumentacji w systemie IML. W przypadku wydania zakazu wykonywania zawodu wersja drukowana musiałaby także zostać odebrana.

4.2 Dostęp częściowy

4.2.1 Kodyfikując w art. 4f dostęp częściowy, przyjęto warunki określone przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-330/03. Ograniczenie naruszałoby art. 45 i 49 TFUE.

4.2.2 Praktyczny zakres stosowania dostępu częściowego jest niewielki. Kodyfikacja nie może prowadzić do dumpingu socjalnego.

4.3 Również w przypadkach objętych art. 5 ust. 1 lit. b) trzeba skutecznie zapobiec nadużyciom. EKES proponuje utworzenie w tym celu ściślejszego mechanizmu kontroli.

4.4 Art. 7 ust. 4 akapit piąty przejmuje postanowienia poprzedniej dyrektywy, zgodnie z którymi usługi mogą być świadczone, jeżeli właściwy organ nie podejmie działań w określonym terminie. Podobnie jak w art. 4d ust. 5, należy przewidzieć inne procedury odwoławcze, za pomocą których będzie można doprowadzić do wydania decyzji przez organ (zob. punkt 4.1.3 i n. powyżej).

4.5 W art. 11 określono do celów zastosowania dyrektywy w sprawie kwalifikacji zawodowych pięć poziomów kwalifikacji. Te poziomy kwalifikacji nie mają odniesienia do europejskich ram kwalifikacji (EQF) ani do europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET). Określenie minimalnych wymogów w tytule III w rozdziale III zawiera odwołanie do systemu punktów ECTS. Aby zapewnić wnioskodawcom i właściwym organom większą przejrzystość, Komisja powinna opracować procedurę, która umożliwi odniesienie ustalonych pięciu poziomów kwalifikacji do systemów EQF, ECVET i europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (EQAVET, wcześniej EQARF), a także do procesu bolońskiego i kopenhaskiego, oraz zapobieganie rozbieżnościom i zaleganiu się zakresów.

4.6 W przypadku testu umiejętności, o którym mowa w art. 14 ust. 1, państwa członkowskie muszą, zgodnie z art. 14 ust. 7, organizować taki test umiejętności co najmniej dwa razy w roku. Ten obowiązek może spowodować obciążenia zwłaszcza dla małych państw członkowskich i ogólnie grup zawodowych, z których będzie bardzo niewielu wnioskodawców. Lepiej byłoby wprowadzić przepis, zgodnie z którym państwa członkowskie musiałyby zagwarantować, że wnioskodawca nie będzie czekał na przeprowadzenie testu umiejętności dłużej niż sześć miesięcy od nałożenia na niego takiego wymogu.

4.7 Zmiana w art. 31 ust. 1 wprowadza obowiązek ukończenia dwunastoletniego kształcenia ogólnego jako warunek podjęcia kształcenia dla pielęgniarzy odpowiedzialnej za opiekę ogólną. To samo obowiązuje, zgodnie z art. 40 ust. 2, także w przypadku kształcenia w zakresie położnictwa. EKES zwraca uwagę, że nie może to prowadzić do zamknięcia mniej wykwalifikowanym młodym osobom dostępu do kształcenia. Apeluje, by Komisja Europejska zadbała o to, by wysokie wymagania co do jakości były stosownie proporcjonalne do wymogów zawodu.

4.8 W art. 24 ust. 2 skrócono minimalny okres kształcenia medycznego na podstawowym poziomie o rok – z sześciu do pięciu lat. Pozostawiono jednak wymóg co najmniej 5 500 godzin kształcenia. Skrócenie minimalnego okresu kształcenia do pięciu lat spowoduje z konieczności – nawet przy takiej samej liczbie godzin – skoncentrowanie, a wskutek tego ograniczenie przekazywanej wiedzy praktycznej i teoretycznej. Ze względu na ochronę pacjentów należy pozostać przy sześciolletnim okresie kształcenia. Stomatolodzy za właściwy okres uważają pięć lat i 5 000 godzin.

4.9 Rozdział IIIA – Automatyczne uznawanie na podstawie wspólnych zasad dotyczących kształcenia

4.9.1 Z zadowoleniem należy przyjąć uznawanie na podstawie wspólnych ram kształcenia lub wspólnych testów kształcenia, ponieważ sprzyja to mobilności usługodawców, a jednocześnie, dzięki jednolitemu poziomowi kształcenia, zapewniona jest jakość usług.

4.9.2 Komisja, w drodze procedury zgodnej z art. 58a, określa wspólny zasób wiedzy, umiejętności i kompetencji oraz kwalifikacje w zakresie wspólnych ram kształcenia (art. 49a ust. 3; art. 49b ust. 3). Nie może to jednak doprowadzić do równania do najniższego poziomu kwalifikacji w UE. W dyrektywie trzeba ustalić założenia dotyczące procedury, procedurę oraz kryteria, na podstawie których Komisja określa wspólny zasób.

4.9.3 Minimalne kworum, czyli jedna trzecia państw członkowskich, w których zasób wiedzy, umiejętności i kompetencji musi być zgodny (art. 49a, ust. 2 lit. c), jest zbyt niskie. Niesie to ze sobą ryzyko, że minimalne standardy dotyczące czasu trwania i jakości kształcenia zostaną sprowadzone do najmniejszego wspólnego mianownika. Minimalne kworum powinno zostać podniesione i wynosić co najmniej 50 % + 1 państwo

członkowskie. Zapobiegnie to sytuacji zdominowania przez mniejszość państw członkowskich i zapewni akceptację dla wspólnych zasad kształcenia.

4.9.4 W przeciwieństwie do poprzedniego systemu wspólnych platform, w procedurze wg art. 58a Komisji przysługuje wyłączone prawo inicjatywy. Prawo inicjatywy w zakresie wspólnych zasad kształcenia powinno, tak jak dotychczas, przysługiwać państwom członkowskim lub stowarzyszeniom i organizacjom zawodowym reprezentatywnym na szczeblu krajowym i unijnym.

4.9.5 Art. 55a ułatwia uznawanie w rodzimym państwie płatnych praktyk odbytych za granicą. EKES przyjmuje ten przepis z zadowoleniem, ponieważ sprzyja on mobilności absolwentów między państwami członkowskimi.

4.10 Zgodnie z art. 57a ust. 4 wszelkie terminy mają rozpoczynać swój bieg w momencie złożenia elektronicznego wniosku w pojedynczym punkcie kontaktowym. W związku z bardzo krótkimi terminami przewidzianymi w dyrektywie (zob. punkt 4.1.3 powyżej) kompetentne rozpatrzenie wniosków przez właściwe organy wydaje się bardzo trudne. EKES dostrzega jednak potrzebę zgodności z dyrektywą usługową.

Bruksela, 26 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego na lata 2014–2020 program „Prawa i obywatelstwo”

COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD)

(2012/C 191/19)

Sprawozdawca generalny: **Seamus BOLAND**

Dnia 9 lutego 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego na lata 2014–2020 program „Prawa i obywatelstwo”

COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

Dnia 29 lutego 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 26 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Seamusa BOLANDĄ na sprawozdawcę generalnego oraz 127 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje propozycję kontynuowania programu „Prawa i obywatelstwo” oraz zaleca, by wszystkie zaangażowane w jego realizację podmioty udzieliły mu jak najpełniejszego poparcia.

1.2 Zaleca, by w tytule programu dodać słowo „równość”. Będzie to gwarancją ochrony w ramach programu praw osób dotkniętych dyskryminacją. Zaleca również, by do celów programu należało przeciwdziałanie przemocy, a szczególnie przemocy domowej.

1.3 Komitet radzi, by wśród celów programu mocniej uwypuklić równość, równouprawnienie płci, przeciwdziałanie przemocy oraz realizację Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

1.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zaproponowanie budżetu na ten program. Niemniej jednak zdecydowanie zaleca jego realistyczne zwiększenie, tak aby wielkość środków odzwierciedlała dodatkowe aspekty włączone do programu.

1.5 Komitet sugeruje, by DG ds. Sprawiedliwości upewniła się, że dysponuje niezbędnymi informacjami w celu prawidłowego oszacowania skutków i by opracowała sprawiedliwe i obiektywne wskaźniki umożliwiające właściwą analizę programu.

1.6 Komitet odnotowuje zmianę w administracji programu i przekazanie go z DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego do DG JUST. Choć uczyniono to z właściwych powodów, należy pamiętać o wynikających z tej zmiany zagrożeniach związanych z ogólnym zarządzaniem.

Komitet zaleca przeprowadzenie należytej analizy ryzyka, by zminimalizować trudności wynikające z tej zmiany.

1.7 Program należy wdrożyć w całej Unii Europejskiej, tak aby zapewnić spójność z Kartą praw podstawowych.

1.8 Zdaniem Komitetu w ramach planów wieloletnich na każdy z realizowanych programów przeznaczono odpowiednie wsparcie. W tym kontekście Komitet uważa, że środki należy rozdyktować tak, aby żaden program nie został gorzej potraktowany. Zaleca dodanie do wniosku Komisji wzmianki, iż w każdym rocznym programie prac zapewnione zostanie właściwe i sprawiedliwe rozdzielanie środków między poszczególne obszary oraz że utrzymywane zostaną wystarczające poziomy finansowania dla wszystkich obszarów.

1.9 Wprowadzenie w programie wymiaru związanego z konsumentami stanowi poważny problem z punktu widzenia zainteresowanych podmiotów. Obawy wiążą się przede wszystkim z możliwością wyeliminowania istniejących programów lub osłabienia przeznaczanego na nie wsparcia finansowego. Choć Komitet rozumie potrzebę uwzględnienia wymiaru związanego z konsumentami (ponieważ należy to do zakresu odpowiedzialności DG JUST), to zdecydowanie apeluje, by z powodu dodania nowego wymiaru nie zmniejszać budżetu przeznaczonego na ten program.

1.10 W tym kontekście trzeba odnotować, że w ramach programów, których celem jest poprawa sytuacji osób dotkniętych dyskryminacją w obszarze równości i praw człowieka, często trzeba sobie radzić z ubóstwem. Komitet zgadza się, że istnieją również inne programy zwalczające ubóstwo i wykluczenie, lecz jest przekonany, iż w ramach tego akurat programu należy w pełni uwzględnić rolę, jaką w dyskryminacji odgrywa ubóstwo.

1.11 Istnieją obawy, że ściśle stosowanie się do definicji obywatelstwa mogłoby doprowadzić do wykluczenia pewnych „osób”, do których nawiązuje się w celach programu. Zdaniem EKES-u obawa ta uległaby zmniejszeniu, jeśli w programach realizacji uwzględniano by zasady dotyczące włączenia społecznego. Należy uświadomić wnioskodawcom, że termin „osoby” zawarty w celach ogólnych ma zagwarantować pełne włączenie społeczne.

1.12 Komitet zdecydowanie popiera prace przeprowadzone przez istniejące sieci, które wspierają programy informacyjne i kierują nimi, co pomaga beneficjentom dotacji oraz decydentom na szczeblu krajowym i unijnym. Równie ważne jest, by sieci starające się o finansowanie w ramach nowego programu nie znalazły się w gorszej sytuacji w wyniku pominięcia ich doświadczenia w dziedzinie praw człowieka i zapewniania równości. Zdaniem Komitetu już teraz prowadzona jest właściwa ocena działań, co pozwoli na wykorzystanie doświadczeń w przyszłych pracach na rzecz równości i praw człowieka.

1.13 Istnieją powszechne obawy, iż jakkolwiek przerwa między obecnym programem na lata 2007–2013 a nowym programem na lata 2014–2020 byłaby niekorzystna i spowodowałaby utratę cennych doświadczeń. Komitet jest przekonany, że należy tego uniknąć.

2. Kontekst

2.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia na lata 2014–2020 programu „Prawa i obywatelstwo” ⁽¹⁾ został przyjęty 15 listopada 2011 r. Zawarto w nim propozycje zmian w nowym programie, opierając się na doświadczeniach płynących z programu na lata 2007–2013.

2.2 Po przyjęciu wniosku Komitet został poproszony o przygotowanie opinii, która zostanie przyjęta na 480. sesji plenarnej w dn. 25–26 kwietnia 2012 r.

2.3 Podstawą wniosku są art. 19 ust. 2, art. 21 ust. 2, art. 114, 168, 169 i 197 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.4 Pula środków finansowych przeznaczona na realizację programu „Prawa i obywatelstwo” w okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. wynosi 439 mln euro (w cenach bieżących).

2.5 Dostępna jest we wszystkich państwach UE.

2.6 Udział państw trzecich ograniczony jest do krajów EOG, krajów przystępujących do UE oraz krajów kandydujących

i potencjalnych krajów kandydujących. Inne kraje trzecie, zwłaszcza objęte europejską polityką sąsiedztwa, mogą również odnieść z niego pewne korzyści.

2.7 Wszystkie zainteresowane podmioty są zdania, że nowego programu nie należy opóźniać i że pełną operacyjność powinien uzyskać na początku 2014 r.

3. Wniosek Komisji

3.1 We wniosku Komisji przedstawiono w szczególności program na lata 2014–2020.

3.2 Ustanowiono ramy z myślą o uproszczeniu i racjonalizacji programu „Prawa i obywatelstwo”, który jest następcą trzech obecnych programów:

3.3 a) „Prawa podstawowe i obywatelstwo”; b) Daphne III; c) działy „Walka z dyskryminacją i różnorodność” oraz „Równość płci” programu „Zatrudnienie i solidarność społeczna” (PROGRESS).

3.4 W wyniku oceny skutków programu na lata 2007–2013 Komisja postanowiła połączyć obecne sześć programów w dwa programy. Umożliwi to kompleksowe podejście do finansowania i skuteczniejsze zarządzanie programem.

3.4.1 Ogólnym celem programu jest przyczynienie się do stworzenia przestrzeni, w której prawa osób, zapisane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, będą propagowane i chronione.

3.4.2 Obejmuje on pięć celów szczegółowych:

- wzmocnienie praw wynikających z obywatelstwa Unii Europejskiej;
- propagowanie skutecznego wdrażania zasady niedyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, w tym równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz praw osób niepełnosprawnych lub starszych;
- zapewnienie wysokiego poziomu ochrony danych osobowych;
- większe poszanowanie praw dziecka;
- wzbudzenie w konsumentach i przedsiębiorcach zaufania potrzebnego do zawierania transakcji handlowych na rynku wewnętrznym.

⁽¹⁾ COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

3.5 We wniosku omówiono ocenę śródkresową oraz zaproponowano pewne usprawnienia.

4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet podziela stanowisko Komisji, iż rozwijanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości pozostaje priorytetem Unii Europejskiej. Niemniej jest zaniepokojony nierównomiernym wdrażaniem Karty praw podstawowych w UE.

4.2 Nowy program w zasadzie dotyczy zapewnienia finansowania w wysokości 439 mln euro na lata 2014–2020. Suma ta jest nieco mniejsza w porównaniu z poprzednim budżetem, co zdaniem Komitetu prowadzi do osłabienia działań UE na rzecz poprawy sytuacji osób dotkniętych dyskryminacją.

4.3 Komitet wyraża zaniepokojenie, iż wzrost tendencji ekstremistycznych może wpłynąć niekorzystnie na przestrzeganie podstawowych praw człowieka⁽²⁾, dlatego też trzeba udostępnić odpowiednie zasoby grupom zajmującym się poprawą tej sytuacji. Zapewniono wprowadzić budżet na dalsze działania, jednak zdaniem Komitetu jest on niewystarczający, by zapewnić ciągłość prac przewidzianych w poprzednim programie.

4.4 Komitet obawia się, że hierarchizacja rocznych programów, zgodnie z art. 8 wniosku Komisji, może wpłynąć negatywnie na niektóre elementy lub aspekty projektu. Można by to skorygować dzięki zapewnieniu wszystkim programom prac finansowania na poziomie pozwalającym na kontynuowanie obecnych wysiłków.

4.5 Istnieje potrzeba utrzymania widoczności programów, aby były postrzegane jako skuteczne w propagowaniu niedyskryminacji we wszystkich odnośnych obszarach.

4.6 Komitet wyraża zaniepokojenie faktem, iż brak wystarczających informacji wpływa na zdolność DG JUST do oceny skutków.

4.7 Komitet obawia się, że uwzględnienie wymiaru związanego z konsumentami mogłoby stanowić zbyt duże, dodatkowe obciążenie dla programu. Wśród problemów należy wymienić wypieranie programów zajmujących się bezpośrednio podstawowymi prawami człowieka oraz ryzyko odpływu środków z programów dotyczących praw człowieka i sprawiedliwości.

4.8 Komitet jest zaniepokojony, iż tytuł programu nie odzwierciedla w pełni jego treści. W szczególności brak nawiązania do kwestii równości prowadzi do osłabienia programów w tej dziedzinie.

4.9 Zdaniem EKES-u w celach programu trzeba uwzględnić przeciwdziałanie przemocy, a szczególnie przemocy domowej.

4.10 Komitet jest zaniepokojony, że definicja obywatelstwa przedstawiona w jednym z pięciu celów szczegółowych programu nie obejmuje osób mieszkających w UE, które niekoniecznie muszą mieć jej obywatelstwo. Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, że w ogólnych celach programu wspomina się o „osobach”. Jednakże EKES życzyłby sobie wzmocnienia celów, tak aby program miał charakter faktycznie integrujący.

4.11 Istnieją powszechne obawy, że istniejące sieci zaangażowane we wsparcie i dostarczanie informacji związanych z programem mogłyby mieć trudności z przystąpieniem do nowego programu. Komitet przyznaje, że mają one spore doświadczenie w dziedzinie praw człowieka i równości. Stwierdza również potrzebę należytej oceny roli sieci, podobnie jak wszystkich komponentów programu.

4.12 Istotną rolę w rozwijaniu programu powinno odgrywać dostosowywanie programów do wniosków wyciągniętych z wcześniejszych doświadczeń, takich jak np. porozumienie z Belfastu (porozumienie wielkopiątkowe), w odniesieniu do ponownej oceny praw w celu ich usprawnienia w zmieniającej się rzeczywistości.

4.13 Komitet odnotowuje, że należy zapewnić równowagę w dążeniu do przestrzegania praw i zasady równości, tak aby uznać prawa ogółu społeczeństwa. Równie oczywiste jest, że każdy powinien mieć dostęp do procedur gwarantujących zniesienie wszelkich przejawów dyskryminacji.

Bruksela, 26 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁾ Staffan Nilsson „Europe's snail syndrome”, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.news.18276>.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)

COM(2011) 874 final

(2012/C 191/20)

Sprawozdawca: **Pedro NARRO**

Parlament Europejski, w dniu 15 grudnia 2011 r., oraz Rada, w dniu 23 stycznia 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE)

COM(2011) 874 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 10 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Program LIFE jest skutecznym programem wspólnotowym, który w ostatnich 20 latach – uzupełniany innymi funduszami i inicjatywami – przyniósł bardzo pozytywne rezultaty. W związku z tym powinien być kontynuowany i rozwijany, aby mógł w dalszym ciągu w sposób strategiczny i spójny umożliwiać podejmowanie działań związanych z ochroną środowiska i klimatem w Unii Europejskiej.

1.2 Proponowane zwiększenie budżetu programu LIFE (2014–2020) stanowi pozytywny sygnał, ale ciągle pozostaje wiele do zrobienia w zakresie skutecznego włączenia kwestii środowiska do polityki europejskiej. EKES zwraca się do państw członkowskich, pogrążonych w głębokim kryzysie gospodarczym, aby zdecydowanie postawiły na inwestycje na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu, aby złagodzić skutki kryzysu.

1.3 Utworzenie podprogramu działań na rzecz klimatu może okazać się użytecznym narzędziem, które sprawi, że inicjatywy te, mające na celu dostosowanie się do zmiany klimatu i łagodzenie jej skutków, będą bardziej widoczne. Z kolei podprogram działań na rzecz środowiska powinien w dalszym ciągu przyczyniać się do ochrony różnorodności biologicznej, a przede wszystkim do finansowania sieci „Natura 2000”, nie umniejszając jednak udziału innych funduszy, np. Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

1.4 Uruchomienie nowego rodzaju projektów na dużą skalę, „projektów zintegrowanych”, powinno zostać przeprowadzone z zapewnieniem udziału organizacji pozarządowych (NGO) i sektora MŚP, z jednoczesnym zachowaniem ciągłości „projektów tradycyjnych” i zagwarantowaniem sprawniejszej koordynacji pomiędzy organami krajowymi i wspólnotowymi. W związku z tym EKES proponuje, aby Komisja uwzględniła we wniosku dotyczącym rozporządzenia wyraźny rozdział

budżetów obu typów projektów, określiła, jakie kryteria zostaną przyjęte do ustalenia podziału geograficznego projektów zintegrowanych, i wyjaśniła, w jaki sposób będą opracowywane programy wieloletnie bez zmniejszenia elastyczności programu.

1.5 EKES opowiada się za tym, by podział projektów odbywał się według kryteriów merytorycznych, a nie geograficznych. Dostrzega jednak, że wiele krajów uczestniczy w programie LIFE w ograniczonym stopniu, czy to ze względu na brak doświadczenia, czy też na brak środków wystarczających do tego, aby zaangażować się aktywnie. W związku z tym jest niezwykle ważne, aby Komisja ułatwiła tym krajom dostęp poprzez zaoferowanie im szerszego doradztwa oraz poprzez sprawniejszą koordynację instytucjonalną.

1.6 Zwiększenie poziomu współfinansowania w przypadku projektów tradycyjnych i zintegrowanych nie może w żadnym razie być uzasadnieniem dla tego, by podatek VAT i koszty zatrudnienia stałych pracowników przestały być zaliczane do kosztów kwalifikowanych. Nieuwzględnienie tych kosztów byłoby bardzo niekorzystne dla małych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, których wkład jest bardzo wartościowy, tymczasem mogłyby zostać zablokowany lub ograniczony.

1.7 Wprowadzenie płatności zryczałtowanych jest dobrym sposobem uproszczenia programu. Zdaniem EKES-u Komisja powinna gruntowniej zbadać możliwości ulepszenia usług doradztwa, uproszczenia formularzy finansowych i wprowadzenia fazy wstępnej oceny w projektach tradycyjnych.

1.8 EKES uważa, że należy bezwzględnie utrzymać charakter wspólnotowy programu LIFE oraz uzyskaną dzięki niemu wartość dodaną. W związku z tym Komisja powinna wyjaśnić najpierw, jakie środki będą przyjmowane za pomocą aktów delegowanych, jaka będzie rola państw członkowskich w Komitecie LIFE oraz jakie będą nowe uprawnienia Agencji Wykonawczej ds. Konkurencyjności i Innowacyjności.

1.9 Mimo znacznego sukcesu programu LIFE Komisja Europejska powinna podjąć dodatkowe starania, aby upowszechnić wiedzę na jego temat i zwiększyć w nim udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Wobec tego zasadnicze znaczenie ma usprawnienie kanałów przekazywania informacji, zwiększenie przejrzystości przy wyborze projektów i uświadomienie obywatelom UE, jakie znaczenie ma instrument wspólnotowy taki jak program LIFE i jaką wartość dodaną wnosi on do społeczeństwa.

2. Kontekst

2.1 W dniu 12 grudnia 2011 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE). Całkowita pula środków finansowych przeznaczona na program LIFE na lata 2014–2020 wyrażona w cenach bieżących wynosi 3 618 milionów EUR.

2.2 Program LIFE stanowi część wniosku Komisji Europejskiej w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, w którym określono ramy budżetowe i główne kierunki w kontekście realizacji strategii „Europa 2020”. Komisja postanowiła traktować działania na rzecz środowiska i działania na rzecz klimatu jako integralną część głównych instrumentów i form interwencji.

2.3 Od momentu powstania w 1992 r. program LIFE stanowił jedno z podstawowych unijnych źródeł finansowania w zakresie ochrony środowiska. Nowe rozporządzenie zaproponowane przez Komisję ma zastąpić obowiązujące rozporządzenie nr 614/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. w sprawie instrumentu finansowego na rzecz środowiska (LIFE+).

2.4 Wniosek dotyczący nowego rozporządzenia LIFE przewiduje ustanowienie programu LIFE z dwoma podprogramami: podprogramem działań na rzecz środowiska i podprogramem działań na rzecz klimatu. Podprogram działań na rzecz środowiska obejmuje trzy obszary priorytetowe: 1) „Różnorodność biologiczna”; 2) „Ochrona środowiska i efektywne gospodarowanie zasobami”; oraz 3) „Zarządzanie i informacja”.

2.5 Budżet podprogramu działań na rzecz środowiska wynosi 2 713,5 miliona EUR. Połowa środków przeznaczonych na wsparcie projektów za pomocą konkretnych działań będzie przydzielona na wspieranie ochrony przyrody i różnorodności biologicznej. Podprogram działań na rzecz klimatu będzie miał budżet w wysokości 904,5 miliona EUR i obejmie trzy szczególne obszary priorytetowe: łagodzenie skutków zmiany klimatu, dostosowywanie się do skutków zmiany klimatu oraz zarządzanie i informację w zakresie klimatu.

2.6 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny nieustannie podkreśla ogromne znaczenie programu LIFE dla rozwoju i kształtowania polityki UE w zakresie ochrony środowiska. W ostatnich trzech opiniach dotyczących projektu LIFE opracowanych przez EKES powtórnie zaakcentowano jego cenny, choć ograniczony wkład w ochronę środowiska w Europie⁽¹⁾.

⁽¹⁾ CESE (Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 57); CESE (Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 52); CESE (Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 75).

3. Uwagi ogólne

3.1 Budżet

3.1.1 Budżet przeznaczony na program LIFE określony we wniosku w sprawie wieloletnich ram finansowych przewiduje znaczny wzrost w stosunku do środków przyznanych na lata 2007–2013. Budżet programu zostanie podwyższony z 2 143 do 3 200 milionów EUR w cenach z 2011 r. (3 618 milionów w cenach bieżących). Podprogram działań na rzecz środowiska otrzyma 2 713,5 milionów EUR (połowa na działania w zakresie różnorodności biologicznej i przyrody), a podprogram działań na rzecz klimatu otrzymał 904,5 miliona EUR.

3.1.2 Przewidziane środki stanowią 0,3 % całego budżetu Unii Europejskiej. Zwiększenie budżetu stanowi pozytywny sygnał, jeśli chodzi o troskę o środowisko, jednak należy ocenić, jak kryzys gospodarczy wpłynie na możliwości podmiotów prywatnych i samorządów lokalnych w zakresie finansowania, zwłaszcza w przypadku większych projektów, w których zapotrzebowanie na środki jest większe. EKES w każdym wypadku podkreśla potrzebę zachęcania do ochrony środowiska i działań na rzecz klimatu w celu łagodzenia skutków kryzysu oraz jest zdania, że finansowanie programu LIFE nie powinno mieć negatywnego wpływu na inne fundusze – takie jak EFRROW lub fundusze strukturalne – które również mogą potencjalnie finansować działania w tej samej dziedzinie.

3.1.3 Komisja powinna potraktować jako priorytet potrzebę finansowania dodatkowego, umożliwiającego prowadzenie działań związanych z komunikacją, rozpowszechnianiem i przekazywaniem wiedzy. Ustanowienie specjalnego finansowania środków doradczych i szkoleń przyczyniłoby się nie tylko do uproszczenia zarządzania programem, lecz także przede wszystkim do zwiększenia jego skuteczności i optymalizacji wykorzystywanych zasobów.

3.2 Najważniejsze zmiany zawarte we wniosku:

3.2.1 W wyniku konsultacji z zainteresowanymi stronami i oceny skutków Komisja podjęła decyzję o wprowadzeniu trzech istotnych zmian do obowiązujących przepisów w celu poprawy ich struktury, uproszczenia ich funkcjonowania, zwiększenia elastyczności i bardziej przejrzystego określenia celów i strategii. Zmiany te obejmują:

- 1) bardziej szczegółowe priorytety;
- 2) dwa podprogramy: działań na rzecz środowiska i działań na rzecz klimatu;
- 3) nowy rodzaj projektów: „projekty zintegrowane”.

3.3 Ustanowienie priorytetów

3.3.1 Jedną z szerzej omawianych kwestii podczas konsultacji przeprowadzonych przez Komisję Europejską dotyczyła tego, czy należy określić konkretne priorytety nowego programu. Komisja słusznie odrzuciła określanie stałych priorytetów rocznych, które mogłyby uniemożliwiać wnioskodawcom prawidłowe planowanie, przygotowywanie i składanie wniosków. Ostatecznie Komisja zdecydowała się, nie podając jednak dokładnych informacji, na określanie wspólnie z państwami

członkowskimi co najmniej dwuletnich programów prac. EKES nie jest obecnie w stanie poruszyć kwestii planów prac, jako że w omawianym tu wniosku dotyczącym rozporządzenia brakuje dokładnych informacji na ten temat. Mimo braku danych, przy ustalaniu programów prac należy uwzględnić istotę programu LIFE, tj. jego elastyczność i możliwość dostosowania się do zmian.

3.3.2 EKES popiera koncentrację wysiłków na określonych priorytetach politycznych i obszarach działań związanych ze środowiskiem i klimatem. Komisja powinna dostarczyć więcej informacji na temat funkcjonowania Komitetu Programu LIFE, reformy w zakresie krajowych punktów kontaktowych oraz wykorzystania aktów delegowanych do ustalenia kryteriów dopuszczalności projektów oraz równowagi geograficznej w przypadku projektów zintegrowanych.

3.4 Podprogram działań na rzecz klimatu

3.4.1 Utworzenie specjalnego podprogramu mającego dotyczyć kwestii związanych z klimatem oraz jego trzech priorytetów (łagodzenia, dostosowania i zarządzania) powinno stanowić impuls do usprawnienia wdrażania przepisów UE dotyczących klimatu, wzmocnienia zarządzania i konsolidacji nowych sieci i platform. Nowy podprogram jest niezbędny do osiągnięcia celów określonych w strategii „Europa 2020”⁽²⁾ i w Planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.⁽³⁾

3.4.2 Nowy podprogram, mimo że dysponuje ograniczoną pulą środków finansowych, powinien być ukierunkowany na szereg szczególnych celów, które pozwolą na pogłębienie wiedzy w terenie na temat zagadnień dotyczących klimatu oraz umożliwią uczynienie tego priorytetu integralną częścią ogółu instrumentów i działań wspólnotowych. Efekty synergii pomiędzy celami związanymi ze środowiskiem i klimatem są oczywiste. Jak wskazuje Komisja Europejska w swoim wniosku dotyczącym rozporządzenia, projekty dotyczące klimatu mogą mieć wiele celów.

3.4.3 Według EKES-u decyzja o rozbudowaniu dawnego komponentu tematycznego „Zmiana klimatu” w ramach komponentu „Polityka i zarządzanie w zakresie ochrony środowiska” programu LIFE+ jest właściwa i słuszna. Nie chodzi jedynie o kwestię zwiększenia jego widoczności, ale o zrozumienie jego wartości strategicznej i multidyscyplinarnej.

3.5 Projekty zintegrowane

3.5.1 Projekt zintegrowany to tradycyjny projekt LIFE, który ma większy zasięg niż terytorium jednego regionu, w którym wnioskodawca stara się wytworzyć zdolność niezbędną do zarządzania w konkretnym sektorze, korzystając z finansowania w ramach programu LIFE, a także z innych funduszy krajowych, regionalnych lub pochodzących z sektora prywatnego.

3.5.2 Zasadniczo będą to projekty na dużą skalę (5–10 milionów euro współfinansowania wspólnotowego) mające na celu rozwiązywanie problemów dotyczących środowiska oraz usprawnienie stosowania i włączenie kwestii związanych ze środowiskiem do innych polityk. Priorytetowe obszary działania są odpowiednie (sieć „Natura 2000”, woda, powietrze, odpady itp.), choć Komisja nie powinna umniejszać roli projektów tradycyjnych, które wygenerowały niezliczone korzyści przy minimalnych kosztach. Projekty zintegrowane będą stanowiły nowy wielocelowy mechanizm realizacji, jeśli chodzi o wdrażanie przepisów w zakresie ochrony środowiska i działań na rzecz klimatu, ale nasuwają się uzasadnione wątpliwości co do tego, czy w praktyce nie skomplikują zarządzania i nie spowodują trudności w koordynowaniu różnych funduszy wykorzystywanych równocześnie.

3.5.3 Projekty zintegrowane będą podlegały podziałowi geograficznemu, który należy jeszcze zdefiniować. Za pomocą aktów delegowanych Komisja wprowadzi kryteria geograficzne, ale byłoby wskazane, aby w rozporządzeniu podstawowym mogły zostać zawarte podstawowe wytyczne co do tego, jak zachęcać kraje, które dotychczas były mało aktywne w obszarze LIFE, do zwiększenia udziału w programie. W tym celu konieczne jest zwiększenie dostępu tych krajów do usług doradczych i usprawnienie koordynacji z właściwymi instytucjami krajowymi. Komitet sądzi, że przy wyborze projektu zintegrowanego należy przedkładać kryteria merytoryczne nad kryteria geograficzne lub podobne. Współfinansowanie podwyższone do 80 % kosztów kwalifikowanych może nie być wystarczające do zachęcenia do udziału podmiotów publicznych i prywatnych z uwagi na kryzys gospodarczy, w czasie którego bardzo trudno o mobilizację odpowiednich środków finansowych na tak ambitne projekty.

3.5.4 Projekty zintegrowane powinny w większym stopniu być realizowane z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu ułatwienia ich rozwoju i zastosowania w terenie, tak aby nie dopuścić do tego, by stały się jedynie instrumentami wykorzystywanymi przez administrację. Zasadnicze znaczenie ma zwiększenie udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego i wspieranie tworzenia sieci, które pozwolą na wymianę najlepszych praktyk i przekazywanie wiedzy między ich członkami.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Uproszczenie

4.1.1 Komisja kładzie nacisk na dalsze uproszczenie poprzez zwiększenie zastosowania kwot stałych i płatności zryczałtowanych. Zastosowanie takiego środka przyniesie korzyści i pozwoli na wyeliminowanie zbędnych obciążeń biurokratycznych.

4.1.2 Komitet nie podziela jednak propozycji zmiany kosztów kwalifikowanych prowadzącej do nieuwzględniania podatku VAT ani kosztów wynagrodzeń stałych pracowników (zasadniczo udział tych kosztów wynosi około 30 %). Nieuwzględnienie tych kosztów spowodowałoby trudności w realizacji projektów prowadzonych głównie przez mniejsze lub działające lokalnie podmioty społeczeństwa obywatelskiego. Uproszczenie powinno bazować na wprowadzeniu istotnych zmian formularzy, lepszego doradztwa na etapie redagowania, elastyczności w zakresie zmian budżetu ex post oraz fazy oceny

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

wstępnej (*screening*). Zdaniem Komitetu niektóre środki prowadzące do uproszczenia, które zostały stworzone w szczególności dla projektów zintegrowanych, powinny objąć także projekty tradycyjne, tak jak w przypadku ustanowienia dwóch faz przy wyborze projektów.

4.1.3 Wniosek dotyczący rozporządzenia znacznie zwiększa komplementarność między instrumentami finansowymi w odniesieniu do niejasnego sformułowania art. 9. EKES zgadza się z zasadą, że program LIFE powinien uzupełniać inne programy finansowania Unii (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, „Horyzont 2020” itp.) i usprawniać koordynację tak, aby zapobiec podwójnemu finansowaniu.

4.1.4 Nowym środkiem mającym doprowadzić do uproszczenia funkcjonowania programu i zarządzania nim powinno towarzyszyć zwiększenie przejrzystości kryteriów wyboru projektów i wzmocnienie istniejących instrumentów tak, aby zaoferować usługi poradnictwa potencjalnym beneficjentom.

4.2 Podejście wspólnotowe a działania poza Unią

4.2.1 W następstwie zniesienia orientacyjnych przydziałów krajowych (art. 6 obecnego rozporządzenia), w przypadku tzw. projektów zintegrowanych stosowane będą jedynie nieokreślone kryteria równowagi geograficznej. Przydziały krajowe nie przyniosły oczekiwanego rezultatu i nie stanowiły zachęty dla mniejszych państw ani państw o mniejszym doświadczeniu w zarządzaniu takimi funduszami. Zniesienie tych przydziałów wydaje się logiczne i jest rekompensowane przez Komisję wprowadzeniem kryteriów geograficznych dla projektów o większym znaczeniu (projekty zintegrowane). Obecnie Włochy, Niemcy i Hiszpania są głównymi beneficjentami, ale należy aktywnie wspierać udział tych krajów, które mają mniejsze doświadczenie lub przygotowanie techniczne.

4.2.2 Rozszerzenie obszaru geograficznego programu LIFE wydaje się właściwe, ale nie powinno wypaczać wspólnotowego charakteru programu LIFE. Odstępstwa od ogólnej zasady powinny ograniczać się do szczególnych i ściśle określonych co do obszaru przypadków, takich jak gatunki morskie lub wędrowne bądź współpraca międzynarodowa pomiędzy organizacjami. EKES zgadza się, że przynajmniej 15 % budżetu programu powinno zostać ukierunkowanych na projekty ponadnarodowe.

4.2.3 Komisja do tej pory wykonywała całość prac związanych z zarządzaniem programem LIFE; w nowym wniosku nie jest jednak wyraźnie powiedziane, jaką rolę w ramach projektów tradycyjnych będą odgrywały agencje wykonawcze, a konkretnie Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności. W związku z tym Komisji Europejskiej należy zadać pytanie, jakie będą kompetencje agencji wykonawczej w zakresie wyboru projektów oraz jakie instrumenty będą wykorzystywane do wzmocnienia krajowych punktów kontaktowych.

4.3 Sieć „Natura 2000”

4.3.1 Wkład programu LIFE w finansowanie rozwoju sieci „Natura 2000” stanowi priorytet, który przyniósł widoczne rezultaty. W następnym okresie program LIFE powinien dalej przyczyniać się do zwiększania aprobaty dla sieci „Natura 2000” wśród podmiotów lokalnych i administracji. Dlatego niezwykle ważne jest to, aby program LIFE prowadził do konsolidacji wspólnych kryteriów zarządzania i administrowania obszarami „Natura 2000”. Zadanie to powinno być koordynowane przez Komisję Europejską i ukierunkowane na kraje, w których sieć zaczęto wprowadzać dopiero ostatnim czasie.

4.4 Współfinansowanie

4.4.1 Maksymalny poziom współfinansowania projektów LIFE wyniesie 70 % kosztów kwalifikowanych, podczas gdy wcześniej wynosił on 50 %. W przypadku projektów zintegrowanych poziom współfinansowania będzie mógł wynosić do 80 %, przy czym poziom ten będzie również stosowany dla projektów specjalnych, wspierających szczególne potrzeby związane z rozwojem i realizacją polityki lub przepisów prawnych Unii, biorąc pod uwagę wartość strategiczną tych projektów. Podwyższenie poziomu współfinansowania ma na celu zrekompensowanie braku możliwości zakwalifikowania niektórych, bardzo wysokich kosztów, które do tej pory zaliczane były do kosztów kwalifikowalnych, takich jak podatek VAT i koszty pracy stałych pracowników. Niemniej jednak w bieżącym okresie niektóre projekty w obszarze różnorodności biologicznej już wykorzystują poziom współfinansowania równy 75 %. Wobec tego Komisja powinna zbadać, czy taki poziom współfinansowania stanowi wystarczającą rekompensatę, czy też należałoby określić stały poziom współfinansowania zamiast poziomu maksymalnego.

4.5 Ekoinnowacyjność

4.5.1 W bieżącym okresie większość projektów dotyczących polityki i zarządzania w zakresie środowiska miała na celu zastosowanie innowacyjnych metod zarządzania lub prowadzenia działalności gospodarczej. Ocena skutków przedstawia w sposób bardzo pozytywny postępy w zakresie innowacji ekologicznych. Mimo to Komisja proponuje ograniczenia w zakresie innowacji w sektorze prywatnym, ponieważ a priori będą one obsługiwane przez inne instrumenty szczególne, takie jak „Horyzont 2020”.

4.6 Wspieranie udziału MŚP oraz NGO

4.6.1 Nowy projekt programu LIFE rezygnuje z podejścia czysto oddolnego (*bottom up*) i stawia na elastyczne podejście odgórne. Owocem tej filozofii jest koncepcja projektów zintegrowanych. EKES nie odrzuca nowego punktu widzenia Komisji, ale pragnie położyć nacisk na znaczenie wspierania projektów, które są opracowywane na skalę lokalną lub regionalną i angażują małe przedsiębiorstwa i NGO, ale mogą wytworzyć znaczne rezultaty przy minimalnych kosztach.

4.6.2 EKES popiera ideę, aby projekty finansowane z programu LIFE skutecznie promowały wykorzystywanie zielonych zamówień publicznych.

4.7 Finansowanie NGO działających w obszarze ochrony środowiska

4.7.1 Komisja Europejska wykorzystuje instrument LIFE do finansowania NGO, które uczestniczą w europejskim procesie decyzyjnym. Tradycyjnie około trzydziestu organizacji skorzystało z tych funduszy i uzyskało, w ocenie Komisji, bardzo pozytywne rezultaty. W związku z tym Komitet pochwała pracę wykonaną przez te organizacje, ale uważa, że należy zmodyfikować kryteria wyboru, tak aby środki były przyznawane w taki sposób, by również inne organizacje mające znaczny wpływ na środowisko i klimat mogły z nich korzystać.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej

COM(2011) 625 final – 2011/0280 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków)

COM(2011) 626 final – 2011/0281 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

COM(2011) 627 final – 2011/0282 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej

COM(2011) 628 final – 2011/0288 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013

COM(2011) 630 final – 2011/0286 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli

COM(2011) 631 final – 2011/0285 (COD)

(2012/C 191/21)

Sprawozdawca: **Diljana SŁAWOWA**

Współsprawozdawca: **Franco CHIRIACO**

Rada, w dniu 14 listopada 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 25 października 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej

COM(2011) 625 final – 2011/0280 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków)

COM(2011) 626 final – 2011/0281 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

COM(2011) 627 final – 2011/0282 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej

COM(2011) 628 final – 2011/0288 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013

COM(2011) 630 final – 2011/0286 (COD),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli

COM(2011) 631 final – 2011/0285 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 14 – 21 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

Zmiana modelu rolnictwa w UE

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zainteresowaniem wnioski ustawodawcze przedstawione przez Komisję i zauważa, że wzięto pod uwagę niektóre – bynajmniej jednak nie wszystkie – zalecenia wyrażone we wcześniejszych opiniach Komitetu. Przede wszystkim EKES kilkakrotnie powtarzał, w opiniach NAT/449 i NAT/481, że wspólną politykę rolną musi w przyszłości cechować zdecydowane dążenie do obrony europejskiego modelu rolnictwa, który opiera się na zasadach suwerenności żywnościowej, zrównoważonego rozwoju oraz na zdolności do dostosowania się do rzeczywistych potrzeb rolników i konsumentów.

1.2 EKES zauważa znaczące starania Komisji, by w odniesieniu do przyszłości WPR zaproponować prawdziwie europejski projekt oparty na koncepcji różnorodności obejmującej wszystkich. Jeżeli chodzi o wysiłki Komisji zmierzające do zbudowania nowego partnerstwa między Europą a europejskimi rolnikami, EKES uważa, że chociaż propozycje mają odpowiedni punkt ciężkości, to wymagają wciąż znacznych zmian w szeregu obszarów.

1.3 Obecny kryzys finansowo-gospodarczy oraz radykalne zmiany klimatu wymagają zasadniczej zmiany podejścia do zmniejszenia przepaści między obietnicami a codziennym życiem w gospodarstwach rolnych. Rolnicy odczuwają coraz większą presję ze strony rynków, co prowadzi do zaniechania działalności rolniczej w całych regionach. Europejski model rolnictwa jest niezbędny bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. EKES uważa, że decydujące znaczenie ma to, by WPR na lata 2014–2020 pomogła przezwyciężyć te ogromne przeszkody, które stoją na drodze rozwoju sektora rolnego. Ubolewa jednak nad brakiem wyraźniejszego zaangażowania Komisji na rzecz europejskiego modelu rolnictwa.

1.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji, by poprawić konkurencyjność wielofunkcyjnego rolnictwa w Europie, odpowiadającego europejskiemu modelowi rolnictwa, poprzez różnego rodzaju działania, m.in. w zakresie badań, rozwoju i doradztwa, jak również poprzez wynagradzanie tych świadczeń na rzecz społeczeństwa, które nie znajdują odzwierciedlenia w cenach dla konsumenta. Uważa jednak

przewidziane rozwiązania za dalece niewystarczające, by zapewnić stały postęp w produkcji i zatrudnieniu i przyczynić się do zaspokojenia rosnącego światowego zapotrzebowania na żywność. EKES zwraca uwagę, że w przyszłej WPR trzeba uwzględnić fakt, iż jedna szósta wszystkich miejsc pracy w Europie bezpośrednio lub pośrednio wiąże się z produkcją rolną, a w niektórych państwach członkowskich odsetek ten jest jeszcze dużo wyższy. WPR powinna wносить wkład w gwarantowanie zatrudnienia w UE, zwłaszcza na obszarach wiejskich, tymczasem obecnie raczej przyczynia się do spadku liczby miejsc pracy. Zaprzestanie produkcji rolnej i leśnej w jakimś regionie oznacza także utratę miejsc pracy na wcześniejszych i późniejszych etapach działalności, również w przemyśle żywnościowym i w przetwórstwie drewna. Przyszła WPR musi skoncentrować się na poprawie wyników gospodarczych rodzinnych gospodarstw rolnych i spółdzielni, by pomóc im w uzyskaniu lepszego dostępu do rynku i poprawie wprowadzania na rynek ich produktów.

1.5 Nowa WPR powinna przyczyniać się do poprawy warunków społeczno-gospodarczych, zatrudnienia i bezpieczeństwa pracowników w sektorze rolnym, poprzez zapewnienie przy przydzielaniu wsparcia pełnego przestrzegania klauzul społecznych, przepisów prawa i umów o pracę. Powinno to się odbywać w kontekście, w którym gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa rolno-spożywcze zajmują centralne miejsce w systemie, tak aby promować realną gospodarkę, wspierać badania, innowacje, działać na rzecz wymiany pokoleń oraz stymulować produkcję żywności, opierając się jednocześnie na wartości dodanej poszczególnych regionów.

1.6 EKES ponawia swój apel do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji o utrzymanie solidnego budżetu na WPR, przynajmniej na poziomie przewidzianym w bieżącym okresie budżetowym. Obecnie widoczne są szczególnie problemy w odniesieniu do rozwijania II filaru, ponieważ wiele państw członkowskich wydaje się już nie być skłonnych lub nie być w stanie zapewnić odpowiedniego koniecznego współfinansowania. Doprowadzi to do niedopuszczalnego osłabienia polityki dotyczącej obszarów wiejskich, w tym środków środowiskowych finansowanych w ramach II filaru.

1.7 EKES uważa, że w procesie reformowania WPR jednym z głównych zamierzeń powinno być uproszczenie procedur i **elastyczne** wdrażanie, tak by uwzględnić zróżnicowane

warunki rolnicze w państwach członkowskich oraz zmniejszyć obciążenia biurokratyczne dla rolników i trudności dla organów zarządzających płatnościami.

Płatności bezpośrednie

1.8 EKES popiera odejście od obliczania kwoty wsparcia dla rolników w każdym państwie czy regionie na podstawie danych dotyczących historycznego okresu referencyjnego. Sądzi jednak, że jednolita płatność obszarowa nie zawsze jest najefektywniejszym narzędziem polityki, zwłaszcza gdy jako argument przytoczyć wsparcie dochodu (zob. pkt 4.3.2). Dlatego **ujednolicenie wewnętrzne** w ramach każdego państwa czy regionu powinno umożliwiać elastyczność, dłuższy okres przejściowy i stopniowe wprowadzanie zmian w całym tym okresie.

1.9 EKES przyjmuje z zadowoleniem starania na rzecz zniesienia różnic między poziomami wsparcia otrzymywanego przez rolników w poszczególnych państwach członkowskich. Jeśli chodzi o redystrybucję zasobów finansowych między państwa członkowskie, w przyszłej WPR trzeba kierować się przede wszystkim równowagą, sprawiedliwością i pragmatyzmem, pamiętając o różnorodności rolnictwa w UE. Należy przy tym uwzględnić strukturę kosztów i dochodów z działalności rolniczej w różnych państwach członkowskich. Ważne jest, by w procesie redystrybucji z wyczuciem odzwierciedlić problemy rolników zarówno ze starych, jak i z nowych państw członkowskich. Dlatego też EKES zaleca, by podział krajowych pul środków na płatności bezpośrednie opierał się na obiektywnych i niedyskryminujących kryteriach oraz by przewidzieć **wyważony i odpowiedni okres przejściowy dla planowanego sprawiedliwego ujednolicenia polegającego na odchyleniu od zasad dotyczących historycznych danych referencyjnych**. Celem jest zadbanie o to, by pod koniec ram finansowych na lata 2014–2020 żadne państwo nie sytuowało się poniżej 90 % średniej 27 państw członkowskich UE dla płatności bezpośrednich.

1.10 EKES popiera decyzję o wprowadzeniu uproszczonego systemu wsparcia dla drobnych producentów rolnych, wyraża jednak wątpliwość, czy zaproponowane przez Komisję stawki pomocy wystarczą do wsparcia rozwoju małych przedsiębiorstw rolnych. Jednocześnie prosi Komisję o wyjaśnienie wymogów dotyczących przynależności do kategorii drobnych producentów rolnych. Wprowadzenie systemu mogłoby być fakultatywne i zależne od warunków w danym państwie członkowskim.

1.11 EKES popiera zasadę leżącą u podstaw wniosków Komisji, zgodnie z którą płatności WPR w ramach I filaru powinny być przeznaczone dla rolników czynnych zawodowo. Należy wprowadzić jasne definicje działalności rolniczej, kwalifikujących się gruntów oraz rolnika czynnego zawodowo, a także lepiej określić powiązanie płatności z działalnością, aby uniknąć przeznaczania i tak ograniczonego budżetu na grunty nieuprawiane lub na działalność nierolniczą (o ile nie chodzi o należycie uzasadnione odłogowanie). Trzeba ustalić z państwami członkowskimi, czy możliwe jest zagwarantowanie skutecznej realizacji tego wymogu. Ponadto z zakresu definicji rolnika czynnego zawodowo nie należy wyłączać beneficjentów otrzymujących mniej niż 5 tys. euro.

1.12 EKES popiera stopniowe zmniejszanie płatności bezpośrednich poprzez ich ograniczenie oraz – tak jak stwierdził to już we wcześniejszych opiniach – nadal zachęca Komisję do przyjęcia procedury wykonawczej, która uwzględniałaby specyfikę przedsiębiorstw tworzonych przez spółdzielnie i stowarzyszenia producentów rolnych⁽¹⁾. Niewykorzystane płatności bezpośrednio pozostawałyby w puli środków danego państwa członkowskiego i były stosowane w celu wsparcia słabszych sektorów rolnictwa na poziomie krajowym w ramach filaru I lub filaru II, zgodnie z decyzją danego państwa członkowskiego. EKES proponuje, by w przypadku takich przeniesionych środków nie było obowiązku współfinansowania.

1.13 EKES sądzi, że powinno się stworzyć dwie możliwości wejścia w system płatności podstawowych w oparciu o działalność rolniczą prowadzoną w 2011 r. oraz zajmowanie kwalifikujących się gruntów w chwili rozpoczęcia stosowania nowego systemu w 2014 r. Kryterium aktywowania w 2011 r. „co najmniej jednego uprawnienia do płatności w ramach systemu płatności jednolitych” jest zdaniem EKES-u niesprawiedliwe.

1.14 EKES przyjmuje z zadowoleniem elastyczność między filarami zaproponowaną przez Komisję. Kluczowe znaczenie ma to, by państwa członkowskie, w których poziom bezpośredniego wsparcia jest niższy od 90 % średniej UE, miały możliwość przeniesienia do swojej puli w ramach I filaru także funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Możliwość tę powinny także mieć państwa członkowskie o nieproporcjonalnie małej puli w I filarze oraz te, które odczuwają niedogodności związane z warunkami naturalnymi. EKES proponuje, by wybór taki był możliwy w granicach 10 %.

1.15 EKES stale podkreśla rolę, jaką powinni i mogą odgrywać rolnicy w zakresie ochrony gleby, różnorodności biologicznej, krajobrazu naturalnego i środowiska, tymczasem z powodu obecnych warunków ramowych nie są w stanie odgrywać jej w sposób wystarczający. Dlatego Komitet opowiedział się za płatnościami bezpośrednimi powiązаныmi z celami (zob. NAT/449); element ekologizacji to krok w tym właśnie kierunku. EKES zachęca Komisję do zastanowienia się nad konsekwencjami nowych środków, tak by można było zaradzić wywołanym przez nie ewentualnym zaburzeniom równowagi ekonomicznej gospodarstw rolnych. Tam, gdzie to możliwe, środki na rzecz ekologizacji powinny opierać się na rozwiązaniach korzystnych zarówno z punktu widzenia środowiska, jak i wzrostu. EKES nie akceptuje sytuacji, w której UE z jednej strony zwiększa koszty, które muszą ponosić europejscy rolnicy w związku z dostosowaniem się do wymogów, a z drugiej strony dopuszcza, poprzez umowy handlowe, do taniego importu towarów, w stosunku do których takie zasady nie obowiązują.

1.16 Element ekologizacji w I filarze umożliwia stworzenie silniejszego i wyraźniejszego powiązania między płatnościami bezpośrednimi a środowiskowymi dobrami publicznymi wytwarzanymi przez rolnictwo. EKES uważa, że system ten powinien być prosty i zapewniać udział wszystkich rolników w całej UE w tworzeniu efektów środowiskowych. Powinno być możliwe uwzględnienie przy określaniu płatności szczególnych cech

⁽¹⁾ CESE 531/2011, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, 63.

obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Środek dotyczący obszarów proekologicznych powinien być wprowadzony tak, by uniknąć wyłączenia gruntów rolnych z produkcji. Wprowadzone już środki rolno-środowiskowe powinny zostać uznane w ramach nowych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska (I filar), tak jak przewidziano to ogólnie dla rolnictwa ekologicznego.

1.17 EKES przyjmuje z zadowoleniem możliwość wykorzystania przez państwa członkowskie systemu dobrowolnego wsparcia powiązanego z produkcją, by mogły reagować na konkretne sytuacje. Niemniej w celu zapewnienia większej elastyczności i pomocniczości proponuje zniesienie zamkniętej listy sektorów i produktów, którym można przyznać wsparcie powiązane z produkcją, oraz umożliwienie państwom członkowskim podjęcia decyzji co do kwalifikowalnych sektorów i produktów.

Instrumenty rynkowe

1.18 EKES uważa, że propozycje Komisji nie są wystarczające, by stawić czoła pogłębiającej się niestabilności rynku i wynikającym stąd problemom. We wnioskach ustawodawczych nie uwzględniono celu WPR zawartego w traktatach Lizbońskich – stabilizacji rynków rolnych.

1.19 EKES jest przekonany, że także narzędzia zarządzania podażą mogą być skuteczne w niektórych sektorach rolnictwa. Dlatego zaleca, by w ramach rozważań nad możliwością przesunięcia terminu zniesienia systemu praw do sadzenia winorośli i nad możliwością utrzymania kwot cukru przez dłuższy okres, przeprowadzić skrupulatną analizę rozwoju sytuacji na rynku.

1.20 Niezbędne jest umocnienie pozycji rolników i ich organizacji w łańcuchu dostaw żywności, by zapewnić lepsze zyski z rynków. EKES przyjmuje z zadowoleniem rozszerzenie zakresu produktów odnośnie do uznawania organizacji producentów i ich zrzeszeń oraz organizacji międzybranżowych. Ze względu na różne struktury i tradycje w państwach członkowskich, nowe uregulowania powinny mieć charakter tylko fakultatywny. Komitet popiera również propozycje Komisji dotyczące sektora mleka, lecz zaleca, by Komisja sporządziła jasną definicję terminu „organizacja producentów”. Zasadnicze znaczenie ma także to, by reguły konkurencji w UE zostały dostosowane tak, by umożliwiały organizacjom producentów i spółdzielniom wzmocnienie ich pozycji na rynku. W celu zwiększenia siły przetargowej rolników w obrębie branż produkcyjnych konieczne jest także, zdaniem EKES-u, stworzenie odpowiednich warunków dla rozwoju „krótkich” łańcuchów dostaw, zarządzanych bezpośrednio przez rolników.

Rozwój obszarów wiejskich

1.21 EKES przyjmuje z zadowoleniem proponowane większe zharmonizowanie WPR ze strategią „Europa 2020” oraz ze strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju, jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich, ze szczególnym uwzględnieniem badań naukowych, innowacji i szkoleń. Należy poświęcić szczególną uwagę szkoleniu najsłabszych grup (imigrantów i niewykwalifikowanych pracowników rolnych), a także ludzi młodych i kobiet, co ma kluczowe znaczenie dla profesjonalizacji i zwiększenia konkurencyjności w rolnictwie. W tym celu należy poprawić jakość, dostępność i wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych na obszarach wiejskich. Polityka

rozwoju obszarów wiejskich powinna być ukierunkowana przede wszystkim na innowacyjność i konkurencyjność gospodarstw rolnych zgodnie z europejskim modelem rolnictwa, w szczególności z myślą o wspieraniu inwestycji gospodarstw, sprzyjaniu wymianie pokoleń, prowadzeniu działań mających na celu integrację sektora i realizację zintegrowanych projektów terytorialnych, a także z myślą o poprawie relacji między gospodarstwami rolnymi i sektorem produkcji żywności, wspieraniu środków i procesów przyjaznych dla środowiska i klimatu, oraz o konsolidacji zatrudnienia w rolnictwie poprzez jego wspieranie i poprzez podnoszenie kwalifikacji rolników.

1.22 Bardzo pozytywnym elementem propozycji Komisji jest wprowadzenie europejskich partnerstw innowacyjnych, by poprawić powiązania między badaczami, rolnikami, leśnikami i doradcami, a także zapewnić rolnictwo i leśnictwo oparte na wiedzy, które będzie wykorzystywać profesjonalne usługi rozpowszechniania fachowej wiedzy. Takie badania powinny również obejmować poprawę działalności gospodarczej na terenach wiejskich, w tym turystyki, rzemiosła i innych rodzajów działalności, które mogą stwarzać miejsca pracy na tych obszarach.

1.23 EKES przyjmuje z zadowoleniem przedstawione w propozycjach dotyczące rozwoju obszarów wiejskich odejście od podejścia opartego na osiach na rzecz podejścia tematycznego. Jest zdania, że zapewni to większą elastyczność, umożliwiającą państwom członkowskim i regionom uwzględnienie ich specyficznych warunków. Należy jednak przy tym dopilnować, by nie można było zupełnie pominąć ważnych założeń II filaru. Dlatego ważna jest zasada przeznaczenia 25 % środków na działania na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałanie zmianie klimatu. Minimalną kwotę trzeba także przewidzieć przynajmniej na wsparcie w ramach podejścia LEADER.

1.24 EKES uważa za konieczne, by państwa członkowskie terminowo zapewniały współfinansowanie wymagane w II filarze. Komitet nie zgadza się, że pożądane byłoby włączenie działań dotyczących zarządzania ryzykiem do filaru II. Państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie współfinansowanie krajowe ⁽²⁾.

1.25 EKES uważa, że potrzebny jest nowy, odrębny środek mający na celu podniesienie rangi rolnictwa ekologicznego, w przypadku którego stopa współfinansowania powinna być równa stopie proponowanej w odniesieniu do słabiej rozwiniętych obszarów (85 %). EKES zachęca także do promowania integrowanej produkcji i uprawy konserwującej, podkreślając ich pozytywny wpływ na środowisko.

1.26 Zważywszy na trudne warunki prowadzenia działalności rolniczej w regionach górskich i wyspiarskich, EKES proponuje, by Komisja rozszerzyła 85-procentową stopę współfinansowania nie tylko na słabiej rozwinięte regiony, lecz również na regiony górskie i wyspiarskie. Wynika to z podejścia przyjętego we wniosku, lecz nie stwierdzono tego bezpośrednio. Proponowane wyznaczenie na nowo kategorii „innych” obszarów charakteryzujących się szczególnymi ograniczeniami wymaga jeszcze dopracowania.

⁽²⁾ CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, pkt 4.2.

1.27 EKES przypomina Komisji, Parlamentowi i Radzie, że niedobór wody oraz susze są już teraz poważnym problemem w wielu europejskich regionach oraz że należy spodziewać się, iż sytuacja pogorszy się w wyniku zmiany klimatu. EKES podkreśla znaczenie zintegrowanego planowania i zrównoważonego rozwoju dla rozwiązania problemów związanych z wykorzystaniem wody, niedoborem wody i suszami w oparciu o integrację polityk sektorowych, oraz znaczenie planowania przestrzennego na obszarach, na których tradycyjnie występują niedobory wody i susze. Jednocześnie należałoby uwzględnić dodatkowe wydatki, jakie północne państwa członkowskie UE ponoszą na osuszanie powierzchni rolnych.

1.28 EKES apeluje, by przyszła WPR była wyważona, przewidywalna, wykonalna, mniej zbiurokratyzowana, elastyczna i przejrzysta, co pomoże przyciągnąć młodsze pokolenia do sektora rolnictwa.

2. Wprowadzenie

2.1 Polityka rolna odgrywa kluczową rolę w UE – nie tylko dlatego że użytki rolne i lasy zajmują ponad 90 % gruntów i są ważne dla zrównoważonego wykorzystywania zasobów i ochrony siedlisk przyrodniczych, ale szczególnie dlatego, że rolnictwo, dzięki WPR, może pomóc Europie stawić czoła wielkim wyzwaniom, takim jak kryzys gospodarczo-finansowy, zmiana klimatu, ochrona środowiska, utrzymanie działalności na obszarach wiejskich i zapewnianie konsumentom bezpiecznej żywności o wysokiej jakości i po przystępnych cenach.

2.2 Nadchodzące lata będą miały kluczowe znaczenie dla położenia podwalin pod silny sektor rolnictwa i leśnictwa, który będzie potrafił zmierzyć się ze zmianą klimatu i międzynarodową konkurencją, spełniając jednocześnie oczekiwania społeczeństwa. Europa potrzebuje rolników i leśników, a rolnicy i leśnicy potrzebują wsparcia Europy. Ponadto w kontekście kryzysu gospodarczego kwestia zatrudnienia nabiera większej wagi niż kiedykolwiek dotąd. Dlatego też Komisja zaproponowała nowe partnerstwo między europejskimi obywatelami a rolnikami i leśnikami w celu sprostania wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, wzrostu i zatrudnienia.

2.3 W poprzednich opiniach EKES wyraził swe poglądy w sprawie wyzwań, jakim europejskie rolnictwo będzie musiało prawdopodobnie stawić czoła, oraz w sprawie tego, jakie powinny być cele WPR i jak ją odpowiednio zreformować. W komunikacie Komisji wydanym w 2010 r. uwzględniono większość zaleceń poczynionych we wcześniejszej opinii EKES-u w tej sprawie – NAT/449⁽³⁾. Po ukazaniu się tego komunikatu EKES przedstawił dalsze propozycje w opinii NAT/481⁽⁴⁾. Ponadto EKES poruszył ostatnio niektóre konkretne kwestie dotyczące WPR, takie jak wyzwania stojące

przed młodymi rolnikami⁽⁵⁾ oraz obszary o naturalnych utrudnieniach⁽⁶⁾. EKES podkreśla, że Komisja, opracowując swe koncepcje, przyjęła zupełnie inne podejście, niż proponował Komitet. Postulował on, by najpierw jasno sformułować cele WPR, potem określić instrumenty ich realizacji, a następnie zapotrzebowanie finansowe. Uważał, że nie powinno się najpierw ustalać kwoty finansowania, a potem starać się jakoś rozdzielić środki. Tymczasem tak właśnie uczyniła Komisja, z czego teraz wynikają problemy.

2.4 EKES chciałby podkreślić znaczenie sektora rolnictwa dla zatrudnienia. Na obszarach wiejskich w rolnictwie i w sektorze rolno-spożywczym UE zatrudnionych jest ok. 40 mln ludzi, którzy stanowią filar tych obszarów i dostarczają wysokiej jakości żywności dla 500 mln konsumentów. Jednak dochody europejskich rolników są na ogół o połowę niższe od średnich dochodów w UE. Zgodnie z danymi Eurostatu z września 2011 r. siła robocza w gospodarstwach rolnych w UE 27 to 11,7 mln pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin, z czego 10,8 mln (92 %) to pracownicy zatrudnieni na stałe. W większości państw członkowskich rolnictwo pozostaje w znacznej mierze działalnością rodzinną; cztery piąte (80 %) całkowitej siły roboczej w rolnictwie to osoby prowadzące gospodarstwo rolne lub członkowie ich rodzin. Jedynie niewiele ponad jedną trzecią (34 %) pracowników zatrudnionych na stałe w rolnictwie w UE 27 stanowią kobiety. Stosunkowo niewiele (6 %) osób prowadzących gospodarstwa rolne w UE 27 jest w wieku poniżej 35 lat, a stosunkowo liczna grupa (34 %) to osoby w wieku powyżej 65 lat. Ponadto bardzo znaczącą część 30-milionowej migrującej siły roboczej w UE stanowią pracownicy sezonowi w rolnictwie⁽⁷⁾.

3. Kontekst

3.1 Wnioski ustawodawcze opierają się na ramach budżetowych WPR przedstawionych we wniosku Komisji dotyczącym wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. We wniosku tym ogólny budżet na WPR wyrażony w cenach bieżących utrzymano na poziomie z 2013 r., co **w ujęciu realnym oznacza zmniejszenie budżetu na WPR**.

3.2 Wieloletnie ramy finansowe sugerują, że znaczna część budżetu UE powinna być nadal przeznaczana na rolnictwo, czyli na wspólną politykę o strategicznym znaczeniu. Zatem proponuje się w cenach bieżących, by WPR koncentrowała się na swych głównych działaniach, przy czym 317,2 mld euro zostałoby przeznaczonych na I filar (76 %) a 101,2 mld na II filar (24 %), co łącznie wynosi 418,4 mld euro na lata 2014–2020.

3.3 EKES wskazuje na fakt, że takie podejście do budżetu na rolnictwo udało się przełamać w Komisji tylko po uwzględnieniu koniecznej ekologizacji rolnictwa. Musi to teraz znaleźć faktyczne odzwierciedlenie w polityce.

⁽³⁾ CESE, Dz.U. C 354 z 28.12.2010.

⁽⁴⁾ CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, 63.

⁽⁵⁾ CESE, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 19–24.

⁽⁶⁾ CESE, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 87.

⁽⁷⁾ Eurostat – badanie struktury gospodarstw rolnych.

3.4 Wnioski ustawodawcze przewidują uzupełnienie finansowania I i II filaru dodatkową kwotą 17,1 mld euro, która obejmuje 5,1 mld euro na badania i innowacje, 2,5 mld euro na bezpieczeństwo żywności oraz 2,8 mld euro na pomoc żywnościową dla osób najbardziej potrzebujących ujętą w innych działach wieloletnich ram finansowych, a także 3,9 mld euro w nowej rezerwie przeznaczonej na sytuacje kryzysowe w sektorze rolnym, co stanowi razem całkowity budżet w wysokości 432,8 mld euro na lata 2014–2020.

4. Uwagi ogólne

4.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem cele reformy wytyczone przez Komisję: poprawę konkurencyjności, bardziej zrównoważony rozwój i większą skuteczność.

4.2 Budżet UE i środki finansowe na WPR

4.2.1 EKES ponawia swój apel do Parlamentu, Rady i Komisji o utrzymanie budżetu zarezerwowanego przez UE na WPR ⁽⁸⁾. Jest to potrzebne, by wspierać europejski model rolnictwa oraz różnego rodzaju świadczenia, jakie działalność rolnicza i leśnictwo wypełniają na rzecz społeczeństwa, takie jak zabezpieczanie egzystencji społeczności wiejskich oraz infrastruktury obszarów wiejskich, harmonijny rozwój regionalny i zatrudnienie na wsi, ochrona tradycyjnych krajobrazów, dziedzictwa narodowego i tradycji, bioróżnorodności i środowiska, a także najwyższe standardy w zakresie dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Świadczenia te są odpowiedzią na oczekiwania europejskich konsumentów i podatników. Europejscy rolnicy i leśnicy zapewniają te wielofunkcyjne usługi na rzecz całego społeczeństwa, często ponosząc w związku z tym dodatkowe koszty, których nie rekompensuje im rynek. Dlatego konieczne i uzasadnione jest wynagradzanie ich poprzez interwencję publiczną. Wprowadzenie elementu ekologizacji to próba zdefiniowania tych usług, tak by można było uzasadnić nowe uprawnienia do płatności, których rolnicy będą mogli domagać się od społeczeństwa, i uzyskać ich legitymizację.

4.2.2 Konsekwencje i przyszłe skutki kryzysu finansowego i gospodarczego, który wpływa na kształt europejskiej i światowej gospodarki, a także decyzje w sprawie nowego paktu stabilności, powodują wzięcie pod lupę każdej pozycji w budżecie publicznym. EKES powtarza: europejskiego modelu rolnictwa nie da się utrzymać w oparciu o ceny i warunki, jakie panują na rynkach światowych, ani też za darmo. Dlatego polityka wspierająca ten model rolnictwa wymaga dostatecznego finansowania i w związku z tym szczególnie ważne jest, by można było jasno uzasadnić każdy instrument, który wymaga wydatków (taki jak np. płatności bezpośrednie). Obecne wnioski dotyczące budżetu UE na lata 2014–2020 ⁽⁹⁾ przewidują jednak wyraźne zmniejszenie środków na WPR w przeliczeniu na ceny stałe. Choć Komisja uznaje strategiczną rolę wspólnej polityki rolnej w kontekście celu strategii „Europa 2020” dotyczącego zrównoważonego wzrostu, wydatki na WPR jako odsetek budżetu UE spadną z 39,2 % w 2014 r. do 33,3 % w 2020 r. **Wybierając takie rozwiązanie, Komisja nie uwzględniła wezwania EKES-u, by przynajmniej zagwarantować potwierdzenie udziału w budżecie środków, jakie UE do tej pory przeznaczała na WPR.**

4.3 Płatności bezpośrednie

4.3.1 EKES zgodził się wcześniej z Komisją, że w ramach każdego państwa członkowskiego trzeba odejść od obliczania kwoty wsparcia na podstawie danych dotyczących historycznego okresu referencyjnego, gdyż znaczne różnice indywidualne w poziomie wsparcia dla rolników na hektar nie dadzą się już uzasadnić ⁽¹⁰⁾, między innymi dlatego, że prowadzą one do zakłóceń konkurencji na wspólnym rynku wewnętrznym.

4.3.2 EKES sądzi, że płatności bezpośrednie można w przyszłości uzasadnić trzema mocnymi argumentami: wypełnianie świadczeń przyczyniających się do osiągnięcia europejskiego modelu rolnictwa (np. poprzez element ekologizacji), częściowe umożliwienie transferu dochodów oraz rekompensata za wyższe standardy europejskie. Jednolite płatności obszarowe nie zawsze są jednak najefektywniejszym narzędziem. Dlaczego np. gospodarstwo o powierzchni 1 000 ha miało by 1 000 razy skorzystać na transferze dochodów, a gospodarstwo o powierzchni 25 ha tylko 25 razy? Transfer dochodów powinien być powiązany z miejscem pracy albo z osobą, a nie z powierzchnią. Gorszej sytuacji europejskich hodowców nie da się zrekomensować płatnościami obszarowymi, które otrzymują także rolnicy nieprowadzący hodowli zwierzęcej. Dlatego na szczeblu krajowym można rozważyć sposoby różnicowania płatności na podstawie dodatkowych kryteriów oraz na nie zezwolić. Ponadto w niektórych państwach członkowskich, gdzie nadal stosowany jest historyczny model płatności, ujednolicenie krajowych puli środków i dodatkowo ujednolicenie wewnętrzne spowoduje pojawienie się trudności. **W tych przypadkach ujednolicenie wewnętrzne będzie wymagało elastyczności, dłuższego okresu przejściowego i stopniowego wprowadzania zmian w całym tym okresie** ⁽¹¹⁾.

4.3.3 Jednym z istotnych zadań reformy jest zaproponowanie sposobu **sprawiedliwszego podziału finansowania między państwa członkowskie**. EKES przyjmuje z zadowoleniem starania na rzecz zniesienia różnic między poziomami wsparcia otrzymywanego przez rolników w poszczególnych państwach członkowskich. Pragnąłby zmiany puli środków na rozwój obszarów wiejskich, na podstawie bardziej obiektywnych kryteriów, w celu lepszego ukierunkowania tych środków na realizację celów polityki. Komitet z zadowoleniem przyjmuje elastyczne przenoszenie środków między filarami.

4.3.4 EKES odnotowuje brak równości między starymi i nowymi państwami członkowskimi, jeśli chodzi o dystrybucję płatności bezpośrednich. Uważa, że konkurencyjność sektora rolno-spożywczego należy wspierać tak samo we wszystkich państwach członkowskich, aby zachować spójność europejskiego modelu rolnictwa. W ramach wszelkiej redystrybucji płatności bezpośrednich należy uwzględnić strukturę kosztów i dochodów z rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich.

4.3.5 EKES chciałby uniknąć dalszych zakłóceń konkurencji, które mają konsekwencje społeczne w szeregu państw członkowskich, zwłaszcza w krajach bałtyckich. Trzeba brać pod uwagę nie tylko interesy rolników, ale także potrzeby konsumentów i ogółu społeczeństwa. EKES zaleca takie rozdzielenie

⁽⁸⁾ CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, pkt 1.10.

⁽⁹⁾ COM(2011) 500 final – „Budżet z perspektywy »Europa 2020«”.

⁽¹⁰⁾ CESE, Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35, pkt 5.6.11.

⁽¹¹⁾ CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, pkt 1.4.

płatności bezpośrednich z I filaru między państwa członkowskie, by **żadne państwo nie było poniżej 90 % średniej UE pod koniec okresu budżetowego**.

4.3.6 Element ekologizacji w I filarze umożliwia stworzenie ściślejszego i wyraźniejszego powiązania między płatnościami bezpośrednimi a środowiskowymi dobrami publicznymi, jakich dostarcza rolnictwo. Jest to również ważny krok na drodze do rozwiązania problemów w dziedzinie różnorodności biologicznej wynikających z działalności rolniczej. EKES przyjmuje takie podejście z zadowoleniem, wysuwa jednak następujące zalecenia:

- Komisja poczyniła wysiłki zmierzające do zachowania prostoty tego systemu: wyłącznie trzy środki, które byłyby łatwe do monitorowania przez satelitę. W przepisach wykonawczych trzeba jednak zadbać o to, by środki te nie oznaczały dodatkowych obciążeń administracyjnych dla rolników.
- Ważne jest, by środki na rzecz ekologizacji mogły być stosowane w podobny sposób przez wszystkich rolników w całej UE, tak by zapewnić szerokie efekty dla środowiska i uniknąć zakłóceń konkurencji między rolnikami z różnych regionów. Może być jednak potrzebna pewna elastyczność we wdrażaniu na szczeblu krajowym czy regionalnym. Należy zasadniczo uwzględnić środki rolno-środowiskowe odpowiadające elementowi ekologizacji.
- Są obawy, że środki na rzecz ekologizacji oraz środki rolno-środowiskowe w ramach II filaru będą się zazębiać⁽¹²⁾. Trzeba je jasno rozróżnić w celu zadbania o to, by rolnicy, którzy już uczestniczą w programach rolno-środowiskowych, mogli nadal efektywnie korzystać z tego instrumentu polityki bez uszczerbku dla dochodów. Można by uznać, że rolnicy, którzy uczestniczą we wdrażaniu środków określonych w programie rolno-środowiskowym, ukierunkowanych na osiągnięcie celów wymaganych w ramach elementu ekologizacji, już spełniają warunki związane z tym elementem. Wprowadzone już środki rolno-środowiskowe (II filar) powinny zostać uznane w ramach nowych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska (I filar), tak jak przewidziano to ogólnie dla rolnictwa ekologicznego.

4.3.7 Środki na rzecz ekologizacji powinny być dostosowane i wdrażane, jak następuje:

- Propozycja dotycząca wykorzystania 7 % gruntów na tzw. „obszary proekologiczne” byłaby nie do przyjęcia, gdyby oznaczało to wyłączenie z produkcji znacznej części gruntów rolnych. Także w kontekście rosnącego na całym świecie popytu na żywność miałyby to efekty odwrotne do zamierzonych. Komisja powinna jak najszybciej przedstawić wstępny wykaz cech, na podstawie których określa się obszary priorytetowe z ekologicznego punktu widzenia. Powinna przy tym jasno zaznaczyć, że obejmuje on przede wszystkim cechy istotne dla zachowania lub poprawy różnorodności biologicznej, a do takich należą oczywiście rosnące drzewa, tarasy, strefy nadbrzeżne, łąki kwiatowe itp. Elementy te powinny być uznawane za obszary kwalifikujące się, także w państwach, w których krajowe przepisy

wykluczają je z definicji użytków rolnych. Stosowny wykaz pomógłby także szybko wyjaśnić, że wysuwane często obawy, iż Komisja zamierza całkowicie wyłączyć z produkcji 7 % gruntów, są bezpodstawne. Wreszcie należy umożliwić faktyczne wliczanie głównych upraw trwałych do obszarów proekologicznych w celu promowania ich znaczącej wartości środowiskowej i ekologicznej.

- Komisja musi wyraźnie stwierdzić, że rozwiązanie dotyczące dywersyfikacji upraw nie powinno stawiać w niekorzystnej sytuacji zwłaszcza rolników posiadających niewielki areał gruntów ornych, gospodarstw hodowlanych bez pastwisk oraz rolników na obszarach o takich warunkach rolnych, klimatycznych i glebowych, które uniemożliwiają inne uprawy. EKES zaleca w takich przypadkach pewną elastyczność we wdrażaniu, która powinna być zaproponowana przez państwa członkowskie i zaakceptowana przez Komisję.

4.3.8 EKES zauważa, że sytuacja, jeśli chodzi o różnorodność biologiczną, bardzo różni się nie tylko w poszczególnych państwach członkowskich, ale także w poszczególnych regionach. Dlatego w pierwszej chwili ustalenie sztywnego odsetka 7 % obszarów priorytetowych we wszystkich regionach UE wydaje się raczej biurokratyczne i niewłaściwe. Jeżeli jednak takie środki będą dobrane tak, by można było uwzględnić wszystkie struktury istniejące na terenach gospodarstw rolnych, które korzystnie przyczyniają się do rozwoju gatunków, rolnicy z regionów bogatych w takie struktury (o wysokim stopniu różnorodności biologicznej) będą mieli dużo mniej trudności z dostosowaniem się i wdrażaniem niż rolnicy z regionów „czyстых” (o niskiej różnorodności biologicznej). To właśnie dlatego podejście Komisji do wspierania europejskiego modelu rolnictwa jest właściwe, gdy chce ona by środki te były wdrażane na poziomie poszczególnych gospodarstw rolnych (za wyjątkiem małych gospodarstw).

4.3.9 EKES zgadza się z propozycją Komisji, by w ramach środków II filaru państwa członkowskie miały nadal możliwość przyznawania płatności rolnikom na obszarach górskich bądź na innych obszarach z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami. EKES ocenia ponadto pozytywnie to, że państwa członkowskie mają otrzymać uprawnienie do udzielania dodatkowo płatności z tytułu obszarów z ograniczeniami naturalnymi również w ramach płatności bezpośrednich I filaru. Zachęca Komisję do zagwarantowania uproszczonych procedur, które umożliwiłyby wszystkim potencjalnym beneficjentom skorzystanie z tych nowych możliwości. Propozycje dotyczące wyznaczenia na nowo kategorii „innych” obszarów z ograniczeniami wydają się jeszcze niedopracowane i wymagają ponownego przeglądu. Z drugiej strony jednak EKES krytycznie odnosi się do przedstawionej przez Komisję propozycji, by inne obszary z ograniczeniami wytyczane były za pomocą ośmiu kryteriów biofizycznych oraz przewidzianego minimalnego udziału zgodnych z kryteriami gruntów rolnych na poziomie 66 %. W aktualnej formie przepisy te bez żadnego merytorycznego uzasadnienia stawiałyby w gorszej sytuacji te regiony, w których ograniczenia są wypadkową szeregu czynników. Nowe ramy regulacyjne należy ukształtować w taki sposób, by odpowiednio uwzględniały współwystępowanie takich czynników.

⁽¹²⁾ CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, punkt 3.4.3.

4.3.10 EKES zgadza się z przyjęciem zasady ograniczania płatności, stosowanej z uwzględnieniem struktury rolnej danego kraju lub regionu. EKES zgadza się, że ograniczanie płatności powinno być stosowane elastycznie, przy poszanowaniu zasady pomocniczości. Proponowany system stopniowego ograniczenia należy przyjąć z zadowoleniem, pod warunkiem że zmniejszona kwota zostanie przeznaczona na słabsze sektory rolnictwa w każdym kraju. Kwota wspomniana we wniosku powinna zostać obliczona poprzez odjęcie maksymalnie 50 % wynagrodzeń faktycznie wypłaconych i zadeklarowanych przez rolnika w poprzednim roku, włącznie z podatkami i składkami na ubezpieczenie społeczne związanymi z zatrudnieniem. Ponadto należy uwzględnić pracę członków rodziny w gospodarstwie.

4.3.11 Mając świadomość trudności związanych ze zdefiniowaniem pojęcia rolnika czynnego zawodowo, EKES proponuje, by definicja ta obejmowała m.in. takie wymogi jak wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów rolnych, w tym sprzedaż bezpośrednią na rynkach lokalnych, oraz wytwarzanie dóbr publicznych i usług na rzecz społeczeństwa⁽¹³⁾. Powinna również uwzględniać okoliczność, czy dany region ma status regionu z utrudnieniami, a także konieczność prowadzenia działalności rolniczej w niepełnym wymiarze godzin, aby utrzymać średni dochód na rodzinę. EKES uważa, że poszczególne państwa członkowskie potrzebują większej elastyczności w podejmowaniu decyzji w sprawie definicji rolnika czynnego zawodowo w celu ustalenia, kto powinien otrzymywać płatności bezpośrednie. Należy przy tym brać pod uwagę powierzchnię obszarów kwalifikujących się do celów takich płatności. Ponadto z zakresu definicji rolnika czynnego zawodowo nie należy wyłączać beneficjentów otrzymujących mniej niż 5 tys. euro.

4.3.12 EKES zgadza się z propozycją Komisji, by podejmowanie działalności przez młodych rolników zaliczyć do priorytetów UE w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, m.in. poprzez uruchomienie podprogramów tematycznych w programach rozwoju obszarów wiejskich. EKES bardzo pozytywnie ocenia ponadto propozycję wprowadzenia w ramach I filaru WPR wsparcia dochodu dla młodych rolników, którzy rozpoczynają działalność rolną. Zachęca Komisję do zagwarantowania uproszczonych procedur, które umożliwiłyby wszystkim potencjalnym beneficjentom skorzystanie z tych nowych możliwości.

4.3.13 Z myślą o wzmocnieniu polityki rozwoju obszarów wiejskich umożliwiono państwom członkowskim przeniesienie środków z ich puli środków na płatności bezpośrednie do ich puli środków na rozwój obszarów wiejskich. Jednocześnie te państwa członkowskie, w których poziom bezpośredniego wsparcia jest niższy od 90 % średniej europejskiej, powinny mieć możliwość przeniesienia środków z puli na rozwój obszarów wiejskich do puli na płatności bezpośrednie. Decyzje takie powinno się podejmować w pewnych granicach, jednorazowo w odniesieniu do całego okresu stosowania rozporządzenia. EKES zaleca, by Komisja zwiększyła elastyczność pod względem przenoszenia środków z filaru II do I filaru z 5 % do 10 %.

4.3.14 EKES zwraca się do Komisji, by ponownie zastanowiła się nad planowanym poszerzeniem zakresu współzależności związanej z kryteriami ekologicznymi. Włączenie do zakresu tej współzależności wszystkich zobowiązań i ograniczeń związanych ze strefami Natura 2000 i ramową dyrektywą wodną może doprowadzić do rażących i nieuzasadnionych nierówności wśród rolników. O ile w poczet współzależności związanej z kryteriami ekologicznymi można włączyć pewne podstawowe zobowiązania, nie można tak postąpić z zobowiązaniami stosowanymi wobec rolników na obszarach ochrony wód i innych obszarach ochronnych. Zobowiązania te powinny podlegać odrębnym rekompensatom w ramach drugiego filaru.

4.4 Instrumenty rynkowe

4.4.1 Główna propozycja w sprawie polityki zarządzania rynkiem dotyczy kwestii budżetowych (stworzenie rezerwy kryzysowej) i zarządzania (Komisja będzie miała większe uprawnienia). Jeżeli chodzi o same instrumenty, to jest niewiele nowości. UE powinna skoncentrować badania gospodarcze na tej kwestii, by znaleźć nowoczesne instrumenty przeciwdziałające wahaniom cen. Instrumenty te powinny być stosowane w odniesieniu do rynku UE, ale także do regulacji rynków międzynarodowych, która jest dużym wyzwaniem, co podkreślono w konkluzjach ze szczytu G-20 w czerwcu 2011 r.

4.4.2 EKES przypomina Komisji, Parlamentowi i Radzie, że ogromna zmienność cen odczuwana w ostatnich latach wskazuje na potrzebę posiadania skuteczniejszych narzędzi zarządzania rynkiem. EKES sądzi, że proponowane instrumenty rynkowe są niewystarczające, i apeluje o lepszą koordynację podaży i popytu oraz przywrócenie równowagi sił rynkowych w całym łańcuchu dostaw żywności. Zgodnie z traktatem jednym z celów wspólnej polityki rolnej jest „stabilizacja rynków”. Stabilność rynków rynkowych jest ważna. Dlatego EKES uważa, że zestaw instrumentów rynkowych powinien być dużo bardziej ambitny, aby uniknąć silnych wahań cen.

4.4.3 Komisja proponuje kontynuowanie stopniowego wycofywania narzędzi zarządzania podażą, które zostały uruchomione w 2009 r. Zdaniem EKES-u błędem byłoby jednak pozbawienie się tych narzędzi. Dzięki ich stosowaniu można zapewnić większą stabilność cen i dochodów z rolnictwa poprzez lepsze dostosowanie podaży do popytu. W wielu przypadkach okazały się skuteczne. Istnieje duży wybór narzędzi zarządzania podażą: kontrola ex ante (np. przyznawanie praw do produkcji), kontrola ex post (np. niszczenie zbiorów), kontrolowanie czynników produkcji (np. prawa do sadzenia), ustalanie praw do płatności (np. pułapy krajowe) itp.

4.4.4 EKES zaleca przeprowadzenie należytej analizy skutków przesunięcia terminu zniesienia systemu kwot cukru zaplanowanego na 2015 r. Jeśli chodzi o system praw do sadzenia winorośli, który wygaśnie najpóźniej w 2018 r., EKES, choć opowiada się za utrzymaniem tych praw, przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji, by ustanowić grupę wysokiego szczebla, której zadaniem byłaby dyskusja na temat środków potrzebnych w sektorze wina, oraz podkreśla

⁽¹³⁾ CESE, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, pkt 1.5.

konieczność utrzymania praw do sadzenia po 2018 r., aby móc lepiej zarządzać rynkiem. Zaleceń tej grupy należy oczekiwać przed końcem 2012 r.

4.4.5 Jako że w UE liczącej 27 państw członkowskich już teraz zaledwie 15 sieci handlowych kontroluje 77 % rynku produktów spożywczych, EKES uważa, że konieczne są starania, by zrównoważyć ofertę handlową wobec rynkowej siły dystrybutorów oraz że należałoby rozważyć, czy prawo konkurencji jest wystarczające, by zapobiec istnieniu struktur dominujących na rynku oraz kontrowersyjnych praktyk umownych. Ważne jest, by w rozważania te zaangażowane były wszystkie zainteresowane strony ⁽¹⁴⁾. Powinno to doprowadzić do zmiany przepisów UE w dziedzinie konkurencji dla sektora rolno-spożywczego, tak aby uwzględnić specyfikę tego sektora, i do dostosowania ich do przepisów w dziedzinie konkurencji stosowanych w krajach konkurujących z UE na rynkach światowych, zgodnie z wnioskami grupy wysokiego szczebla ds. mleka.

4.4.6 W kontekście znacznych wahań cen w ostatnich latach rodzą się pytania dotyczące przyszłej WPR oraz ewentualnych korzyści zastosowania większej liczby instrumentów zarządzania ryzykiem oraz bardziej ogólnego podejścia do funkcjonowania całego łańcucha dostaw żywności.

4.4.7 By zwiększyć pozycję producentów w łańcuchu żywnościowym, Komisja powinna również dostarczyć narzędzia i środki finansowe umożliwiające pogłębienie i aktualizację wiedzy na temat rynków i marży we wszystkich sektorach, a także zwiększenie jej przejrzystości. We wcześniejszych opiniach EKES podkreślił potrzebę promowania umów zawieranych na piśmie, dostosowania zasad konkurencji, zakazania praktyk nieuczciwych i antykonkurencyjnych, poprawy zdolności organizacji producentów w zakresie wprowadzania produktów na rynek oraz wzmocnienia organizacji międzybranżowych ⁽¹⁵⁾. Należy o wiele silniej niż dotychczas promować inicjatywy lokalne i regionalne, targowiska rolne, krótkie łańcuchy dystrybucji (także w ramach stołówek, placówek żywienia zbiorowego itp.) oraz sprzedaż bezpośrednią.

4.4.8 Aby zapewnić konieczną elastyczność reagowania na nieprzewidziane sytuacje kryzysowe, Komisja proponuje utworzenie rezerwy przeznaczonej na sytuacje kryzysowe w sektorze rolnym o budżecie wynoszącym ok. 500 mln EUR. Byłoby właściwe, aby Komisja włączyła ten instrument do wieloletnich ram finansowych, lepiej wyjaśniła funkcjonowanie tego nowego narzędzia i jednocześnie określiła procedury podejmowania środków mających przeciwdziałać zakłóceniom na rynku. Narzędzie to musi być wystarczająco elastyczne, by pozwalało na szybką reakcję we właściwym czasie.

4.4.9 Komisja promuje rolę organizacji producentów, organizacji podmiotów gospodarczych i organizacji branżowych poprzez rozszerzenie ich działań na wszystkie produkty objęte wspólną organizacją rynków. EKES – mając także na względzie uwagi Europejskiego Trybunału Obrachunkowego ⁽¹⁶⁾ – uważa, że konieczne jest szczegółowe wyjaśnienie wskazówek Komisji dotyczących wymogów dla uznawania takich organizacji i

monitorowania ich działań. Należy w związku z tym także zbadać, na ile zaproponowane upoważnienie do rozszerzenia obowiązywania umów i zasad przyjętych przez organizacje podmiotów gospodarczych na inne podmioty gospodarcze narusza swobodę decyzji indywidualnych rolników.

4.4.10 EKES zgadza się z propozycją Komisji, by stosować umowy pisemne między stronami. Można jednak przyjąć odstępstwo dla spółdzielni i podobnych struktur. Zdaniem Komisji krok ten jest konieczny tylko w przypadku produktów mleczarskich, natomiast dla innych rodzajów produktów może być fakultatywnie wprowadzany przez państwa członkowskie. EKES sądzi, że byłoby właściwe, aby Komisja rozszerzyła ten wymóg na wszystkie pozostałe produkty rolne objęte wspólną organizacją rynków, a zwłaszcza na produkty łatwo psujące się.

4.4.11 EKES ma zastrzeżenia co do możliwości wykorzystywania Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji, aby wesprzeć rolników, którzy ponoszą negatywne skutki międzynarodowych umów handlowych. EKES przypomina, że EFG powinien być stosowany przede wszystkim w celu udzielenia wsparcia pracownikom zwalnianym w wyniku poważnych zmian strukturalnych w światowym handlu spowodowanych globalizacją, gdy zwolnienia te mają istotny niekorzystny wpływ na gospodarkę regionalną lub lokalną ⁽¹⁷⁾. EKES sądzi, że aby zapewnić maksymalny wpływ działań w ramach EFG, fundusz ten nie powinien być wykorzystywany do wspierania europejskiego rolnictwa.

4.4.12 Zgodnie z najnowszymi szacunkami ok. 16,3 % obywateli UE żyje na granicy ubóstwa lub poniżej niej. EKES przypomina rolę europejskiego programu dystrybucji żywności wśród ubogich, w ramach którego co roku rozdaje się dziesiątki milionów posiłków osobom najbardziej potrzebującym (w 2009 r. pomoc ta dotarła do ponad 18 mln osób). EKES wyraża zadowolenie, iż w propozycjach budżetowych na lata 2014–2020 europejski program pomocy na rzecz najuboższych został umieszczony poza pierwszym i drugim filarem. Konieczna jest jednak poprawa jego mechanizmów działania zgodnie z uwagami poczynionymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy ⁽¹⁸⁾. Z punktu widzenia Komitetu solidarności z grupami znajdującymi się w trudnej sytuacji jest wartością, z którą UE zawsze się identyfikowała, we wszystkich dziedzinach polityki, i podejście to nie powinno ulec zmianie.

4.5 Rozwój obszarów wiejskich

4.5.1 EKES uważa, że II filar jest głównym instrumentem zarządzania służącym utrzymaniu europejskiego modelu rolnictwa. Dramatyczna sytuacja finansowa wielu państw członkowskich doprowadzi do tego, że nie będą one w stanie w wystarczający sposób współfinansować wielu działań lub w ogóle nie będą mogły ich współfinansować, czego wynikiem będzie znaczne osłabienie tego modelu. Jest to zasadniczy problem, który należy poruszyć w negocjacjach w sprawie planowania finansowego na okres 2014–2020.

⁽¹⁴⁾ CESE, Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 35.

⁽¹⁵⁾ CESE, Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 145.

⁽¹⁶⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Rosnący sukces? Skuteczność wsparcia programów operacyjnych na rzecz producentów owoców i warzyw udzielanego przez Unię Europejską”, sprawozdanie specjalne nr 8.

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji.

⁽¹⁸⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, „Program pomocy żywnościowej Unii Europejskiej dla osób najbardziej potrzebujących: ocena celów oraz zastosowanych środków i metod”, sprawozdanie specjalne nr 6, 2009 r.

4.5.2 Odejście od dotychczasowej zasady II filaru, czyli trzech osi o określonym minimalnym procentowym udziale w finansowaniu (plus LEADER), na rzecz sześciu priorytetów oznacza zasadniczo, że państwa członkowskie mają (jeszcze) większą swobodę działania. EKES przyjmuje wszak z zadowoleniem, że co najmniej 25 % wsparcia ma być w dalszym ciągu przeznaczone na działania na rzecz ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu, i proponuje, by także dla podejścia LEADER ustalić minimalny odsetek środków. Trzeba faktycznie zapobiec sytuacji, w której państwa członkowskie będą wspierały np. tylko inwestycje, a ograniczą do zera wsparcie dla działań rolno-środowiskowych, rolnictwa ekologicznego czy inicjatyw oddolnych, takich jak LEADER.

4.5.3 Aby rolnictwo stało się bardziej konkurencyjne, Komisja proponuje połączyć wspólną politykę rolną z unijną strategią na rzecz wzrostu i zatrudnienia i skupić się na szkoleniach, innowacjach i badaniach naukowych. EKES zachęca do realizacji tego podejścia.

4.5.4 EKES zgadza się z wprowadzeniem europejskiego partnerstwa innowacyjnego w kontekście polityki rozwoju obszarów wiejskich. EKES sądzi, że instrument ten będzie przede wszystkim promował i wspierał działania badawcze, których celem jest osiągnięcie bardziej wydajnego i zrównoważonego rolnictwa i leśnictwa, zapewnienie efektywnego wykorzystywania zasobów środowiska, zwiększenie wkładu rolnictwa i leśnictwa w przeciwdziałanie zmianie klimatu, poprawa jakości i bezpieczeństwa miejsc pracy w rolnictwie i leśnictwie, dbałość o bezpieczeństwo i zdrowie konsumentów, zachęcanie do testowania innowacyjnych technik w rolnictwie i leśnictwie, usprawnienie transportu i logistyki produktów żywnościowych oraz wskazanie ekologicznych opakowań dla produktów żywnościowych. Zdaniem EKES-u europejskie partnerstwo innowacyjne w rolnictwie i leśnictwie zapewni synergię transgraniczną oraz współpracę w Europie między różnymi zaangażowanymi w nie podmiotami publicznymi i prywatnymi dzięki poprawie efektywności badań naukowych i innowacji.

4.5.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycje środków na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i apeluje do Komisji, by zapewniła państwom członkowskim możliwość i swobodę wprowadzania specjalnych środków dla sektorów o zasadniczym dla nich znaczeniu dzięki zaoferowaniu alternatywnych rozwiązań dla tych regionów. Jest to niezbędne, aby pielęgnować i chronić naszą przyrodę oraz kształtować nasze krajobrazy kulturowe. EKES przyjmuje do wiadomości, że Komisja stara się stosować wzmocnione kryteria selektywności dotyczące dostępu do niektórych środków. Podkreśla jednak, że kryteria te nie powinny hamować rozwoju gospodarstw, które już osiągnęły pewien poziom konkurencyjności.

4.5.6 EKES popiera wzmocnienie narzędzi zarządzania ryzykiem stosowanych w ramach WPR. Sądzi, że powinny one pomóc zredukować wahania dochodów i niestabilność rynków. Ulepszenie produktów ubezpieczeniowych oraz utworzenie funduszy wspólnego inwestowania powinno pomóc rolnikom, którzy muszą stawiać czoła większej niestabilności rynku, większemu narażeniu na nowe choroby roślin i zwierząt oraz częściej występującym złym warunkom pogodowym. Komitet popiera włączenie zarządzania ryzykiem do II filaru, lecz jego zdaniem państwa członkowskie powinny najpierw uregulować kwestię współfinansowania krajowego.

4.5.7 EKES wyraża zadowolenie z decyzji o utrzymaniu polityki ukierunkowanej na regiony z naturalnymi ograniczeniami. Konstatuje jednak z ubolewaniem, że jego zalecenia zawarte w opinii⁽¹⁹⁾ w sprawie komunikatu COM(2009) 161 „O dokładniejszym ukierunkowaniu pomocy dla rolników na obszarach nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami”, dotyczące wyznaczenia granic tych regionów, nie zostały uwzględnione. Osiem kryteriów biofizycznych zaproponowane przez Komisję nie wystarcza do takiej zmiany definicji, która byłaby właściwa, uprawniona i możliwa do przyjęcia w całej UE.

4.5.8 EKES wyraził już wcześniej zdanie, że utrzymanie różnorodności biologicznej jest niezbędnym, kluczowym zadaniem, które nie tylko stanowi obowiązek etyczny i moralny, ale także ma w długim okresie znaczenie strategiczne. Istnieje wystarczająco dużo przyczyn gospodarczych uzasadniających potrzebę szybszego i skuteczniejszego działania.

4.5.9 EKES akcentuje fakt, że przeglądy przeprowadzane w 2012 r. stanowią jedyną w swoim rodzaju okazję do uwzględnienia niedoboru wody oraz ekstremalnych zdarzeń, takich jak susze, we wspólnych ramach politycznych gospodarki wodnej.

4.5.10 EKES uważa, że II filar powinien odzwierciedlać poważny problem suszy, erozji gleby i pustoszczenia w regionach UE położonych na południu i w basenie Morza Śródziemnego, oraz zaleca opracowanie specjalnego środka dotyczącego tej kwestii. Jednocześnie należałoby uwzględnić dodatkowe wydatki, jakie północne państwa członkowskie UE ponoszą na osuszanie gruntów rolnych.

4.5.11 EKES wzywa Komisję, Parlament i Radę, by rozważyły sformułowanie zintegrowanej strategii EU dotyczącej białka, aby zagwarantować podaż pasz oraz zmniejszyć uzależnienie od importu białka.

4.5.12 Marnowanie żywności to kwestia coraz ważniejsza z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego i efektywnego gospodarowania zasobami. EKES zaleca, by Komisja przeanalizowała najlepsze praktyki w zakresie ograniczania marnowania żywności stosowane w niektórych państwach, takich jak Niemcy, i wsparła je działaniami prawodawczymi na poziomie UE.

4.5.13 W nadchodzących latach kluczowym zagadnieniem będzie relokalizacja gospodarki. Trzeba zadbać o to, by wartość dodana w rolnictwie pozostawała, na ile to możliwe, na tych obszarach, gdzie powstaje. Ponadto zdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego lokalne grupy działania w ramach programu LEADER nie skupiają się w wystarczającym stopniu na osiągnięciu celów ich własnych lokalnych strategii⁽²⁰⁾. Dlatego też użyteczne byłoby, aby w ramach WPR na lata 2014–2020 przewidzieć środki naprawcze w postaci nowego instrumentu politycznego, umożliwiającego wsparcie pojawiania się związanym z danym obszarem projektów o skali większej niż przewidziana w ramach podejścia LEADER.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 87–91.

⁽²⁰⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne nr 5 z 2011 r.

4.5.14 EKES uważa, że WPR powinna być preferowanym instrumentem służącym tworzeniu partnerstw z konsumentami, dostarczającym odpowiednich informacji na temat sposobu wytwarzania żywności w całym łańcuchu wartości lub cyklu życia. Identyfikowalność pochodzenia musi być przejrzysta dla konsumenta, który może być najlepszym sojusznikiem bardziej zrównoważonej europejskiej produkcji rolnej, zapewniającej poszanowanie środowiska i tworzenie lepszych miejsc pracy.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

ZAŁĄCZNIK I
do opinii Komitetu

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

Punkt 1.25

Zmienić

EKES uważa, że potrzebny jest nowy, odrębny środek mający na celu podniesienie rangi rolnictwa ekologicznego, w przypadku którego stopa współfinansowania powinna być równa stopie proponowanej w odniesieniu do słabiej rozwiniętych obszarów (85 %). ~~EKES zachęca także do promowania integrowanej produkcji i uprawy konserwującej, podkreślając ich pozytywny wpływ na środowisko.~~

Wynik głosowania

Za: 75

Przeciw: 81

Wstrzymało się: 8

Punkt 4.3.6

Zmienić

Element ekologizacji w I filarze umożliwia stworzenie ściślejszego i wyraźniejszego powiązania między płatnościami bezpośrednimi a środowiskowymi dobrami publicznymi, jakich dostarcza rolnictwo. Jest to również ważny krok na drodze do rozwiązania problemów w dziedzinie różnorodności biologicznej wynikających z działalności rolniczej. EKES przyjmuje takie podejście z zadowoleniem, wysuwa jednak następujące zalecenia:

- Komisja poczyniła wysiłki zmierzające do zachowania prostoty tego systemu: wyłącznie trzy środki, które byłyby łatwe do monitorowania przez satelitę. W przepisach wykonawczych trzeba jednak zadbać o to, by środki te nie oznaczały dodatkowych obciążeń administracyjnych dla rolników.
- Ważne jest, by środki na rzecz ekologizacji mogły być stosowane w podobny sposób przez wszystkich rolników w całej UE, tak by zapewnić szerokie efekty dla środowiska i uniknąć zakłóceń konkurencji między rolnikami z różnych regionów. Może być jednak potrzebna pewna elastyczność we wdrażaniu na szczeblu krajowym czy regionalnym. ~~Należy zasadniczo uwzględnić~~ Te środki rolno-środowiskowe, które w szczególnie sposób przyczyniają się do ochrony różnorodności biologicznej (np. między z roślinami kwitnącymi) ~~odpowiadające elementowi ekologizacji, powinny być w przyszłości uznawane za „obszary proekologiczne”. Dodatkowe nakłady, wychodzące poza udostępnienie gruntu, jakie rolnicy muszą w przypadku tych środków ponosić (np. nasiona, nakład pracy itd.) powinny być im rekompensowane oddzielnie w ramach I filaru.~~
- Są obawy, że środki na rzecz ekologizacji oraz środki rolno-środowiskowe w ramach II filaru będą się zalecać⁽¹⁾. Trzeba je jasno rozróżnić z celu zadbania o to, by rolnicy, którzy już uczestniczą w programach rolno-środowiskowych, mogli nadal efektywnie korzystać z tego instrumentu polityki bez uszczerbku dla dochodów. ~~Można by uznać, że rolnicy, którzy uczestniczą we wdrażaniu środków określonych w programie rolno-środowiskowym, ukierunkowanych na osiągnięcie celów wymaganych w ramach elementu ekologizacji, już spełniają warunki związane z tym elementem. Wprowadzone już środki rolno-środowiskowe (II filar) powinny zostać uznane w ramach nowych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska (I filar), tak jak przewidziano to ogólnie dla rolnictwa ekologicznego.~~

Wynik głosowania

Za: 71

Przeciw: 90

Wstrzymało się: 11

Punkt 4.3.7

Zmienić

Środki na rzecz ekologizacji powinny być dostosowane i wdrażane, jak następuje:

- Propozycja dotycząca wykorzystania 7 % gruntów na tzw. „obszary proekologiczne” byłaby nie do przyjęcia, gdyby oznaczało to wyłączenie z produkcji znacznej części gruntów rolnych. Także w kontekście rosnącego na całym świecie popytu na żywność miałyby to efekty odwrotne do zamierzonych. Komisja powinna jak najszybciej przedstawić wstępny wykaz cech, na podstawie których określa się obszary priorytetowe z ekologicznego punktu widzenia. Powinna przy tym jasno zaznaczyć, że obejmuje on

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości WPR (Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63, punkt 3.4.3).

przede wszystkim cechy istotne dla zachowania lub poprawy różnorodności biologicznej, a do takich należą oczywiście rosnące drzewa, tarasy, ~~strefy~~ nadbrzeżne ~~strefy~~ buforowe, łąki kwiatowe itp. Elementy te powinny być uznawane za obszary kwalifikujące się, także w państwach, w których krajowe przepisy wykluczają je z definicji użytków rolnych. Stosowny wykaz pomógłby także szybko wyjaśnić, że wysuwane często obawy, iż Komisja zamierza całkowicie wyłączyć z produkcji 7 % gruntów, są bezpodstawne. Wreszcie należy umożliwić, by jedynie 3,5 % faktyczne wliczanie głównych upraw trwałych zostało przeznaczonych na obszary proekologiczne do obszarów proekologicznych w celu promowania ich znaczącej wartości środowiskowej i ekologicznej.

- Komisja musi wyraźnie stwierdzić, że rozwiązanie dotyczące dywersyfikacji upraw nie powinno stawiać w niekorzystnej sytuacji zwłaszcza rolników posiadających niewielki areal gruntów ornych, gospodarstw hodowlanych bez pastwisk oraz rolników na obszarach o takich warunkach rolnych, klimatycznych i glebowych, które uniemożliwiają inne uprawy. EKES zaleca w takich przypadkach pewną elastyczność we wdrażaniu, która powinna być zaproponowana przez państwa członkowskie i zaakceptowana przez Komisję.

Wynik głosowania

Za:	64
Przeciw:	88
Wstrzymało się:	14

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD)

(2012/C 191/22)

Sprawozdawca: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Dnia 17 stycznia 2012 r. Parlament Europejski i 18 stycznia 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

COM(2011) 877 final – 2011/0430 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 2 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje przegląd dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu i Rady z 17 listopada 2003 r., w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego⁽¹⁾ (dyrektywa ISP), gdyż zwiększa możliwości efektywniejszego wykorzystania informacji publicznych i stanowi jedno z wielu działań na rzecz realizacji celów strategii „Europa 2020”.

1.2 Komitet podkreśla, że zmiana dyrektywy ISP jest konieczna ze względu na rewolucję cyfrową, coraz większą liczbę informacji gromadzonych przez władze oraz znaczenie gospodarcze tej problematyki, szacowane ogółem na 140 mld euro. Ponadto należy też naprawić braki stwierdzone w obecnych regulacjach oraz włączyć zasady przyjęte przez OECD w 2008 r.

1.3 Nowe przepisy – uwzględniające aspekty zaproponowane przez EKES we wcześniejszej opinii – są częścią pakietu środków agendy cyfrowej, która jest jedną z podstawowych strategii UE.

1.4 W nowych przepisach utrzymano prawo dostępu do informacji publicznych jako wyłączną kompetencję państw członkowskich, lecz wprowadzono fundamentalną zmianę ustanawiając ponowne wykorzystanie jako obowiązek państw członkowskich.

1.5 Komitet uważa, że ponowne wykorzystanie informacji publicznych należy uregulować za pomocą rozporządzenia,

aby zapewnić ujednolicenie przepisów państw członkowskich i przezwyciężyć różnice zauważone w transpozycji dyrektywy ISP.

1.6 Reforma rozszerza zakres stosowania ponownego wykorzystania informacji na muzea, biblioteki i archiwa, a także ulepsza rozwiązania praktyczne ułatwiające wyszukiwanie danych.

1.7 Zdaniem EKES-u zmiana dyrektywy ISP jest także uzasadniona ze względu na ogromny potencjał – niewystarczająco wykorzystywany – informacji publicznych w trzech kluczowych dziedzinach:

— wspieranie rynku wewnętrznego, wzmacnianie przedsiębiorstw europejskich i tworzenie miejsc pracy;

— sprzyjanie spójności z innymi politykami Unii;

— zwiększanie przejrzystości i efektywności oraz poczucia odpowiedzialności organów administracji publicznej.

1.8 Nowe zasady pobierania opłat znoszą zasadę braku opłat za wyszukiwanie. Każde państwo członkowskie będzie mogło zdecydować o zastosowaniu opłat. Jeżeli opłaty zostaną wprowadzone, nie powinny one przekraczać kosztu krańcowego, choć w wyjątkowych przypadkach można zastosować wyższe opłaty. Obecnie obowiązująca zasada zwrotu kosztów zostaje tymczasowo utrzymana. EKES z zadowoleniem przyjmuje zmiany w tym zakresie.

(¹) Dz.U. L 345 z 31.12.2003, s. 90.

1.9 Zdaniem EKES-u niezależny organ, który ma być ustanowiony w celu rozstrzygania skarg przeciw decyzjom odmownym, niekoniecznie musi być tworzony od zera. Można by wyznaczyć już istniejący organ, pod warunkiem zagwarantowania bezstronności i niezależności decyzji.

1.10 W nowych przepisach wspomina się o majątkowych lub autorskich prawach osobistych pracowników instytucji publicznych, aby uwzględnić szczególne sytuacje w niektórych państwach członkowskich UE.

1.11 Komitet popiera konieczność wzmocnienia tekstu wniosku w zakresie ochrony danych osobowych i ustanowienie wymogu dogłębnej analizy każdego przypadku, pozwalającej na zapewnienie równowagi między prawem do prywatności a prawem do dostępu publicznego.

2. Kontekst

2.1 Dyrektywa 2003/98/WE (dyrektywa ISP) była ważnym krokiem na drodze do propagowania ponownego wykorzystania coraz większej liczby informacji gromadzonych przez sektor publiczny, ponieważ położyła pod europejskie ramy prawne na rzecz harmonizacji podstawowych warunków i usunięcia wszelkich barier utrudniających ponowne wykorzystywanie.

2.2 W art. 13 dyrektywy ISP nałożono na Komisję Europejską zadanie dokonania przeglądu przed 1 lipca 2008 r., który „(...) w szczególności dotyczy zakresu i skutków niniejszej dyrektywy, włączając wielkość wzrostu ponownego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego, skutki reguł stosowanych do pobierania opłat oraz ponownego wykorzystywania urzędowych tekstów natury prawnej i administracyjnej, jak również dalsze możliwości poprawy prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego i rozwoju europejskiego przemysłu zasobów”. Przegląd ten uwzględniono w komunikacie COM(2009) 212, w którym stwierdzono, iż pomimo postępów wciąż utrzymują się poważne bariery, m.in.: dążenie organów sektora publicznego do maksymalizacji zwrotu kosztów zamiast szeroko rozumianych korzyści gospodarczych, konkurencja między sektorem publicznym i prywatnym, kwestie praktyczne utrudniające ponowne wykorzystywanie, takie jak brak informacji na temat dostępnych ISP oraz obojętność organów sektora publicznego, niezdających sobie sprawy z ich potencjału gospodarczego.

2.3 Inne wydarzenia, które zdaniem Komisji uzasadniają przegląd dyrektywy, to:

— gwałtowny wzrost ilości danych;

— trwająca rewolucja cyfrowa, która zwiększa wartość zasobów sektora publicznego w dziedzinie informacji i treści;

— rosnące znaczenie gospodarcze ISP, jeżeli chodzi o łączny bezpośredni i pośredni zysk gospodarczy z zastosowań i użytkowania ISP w skali całej gospodarki UE-27, szacowany na 140 mld EUR rocznie ⁽²⁾;

— stwierdzenie, że już istnieje ogromny potencjał ponownego wykorzystania ISP; choć niektóre państwa członkowskie poczyniły duże postępy, nadal pozostaje wiele do zrobienia, zważywszy m.in. na rozwój ponownego wykorzystania ISP w niektórych kontekstach międzynarodowych.

2.4 Najważniejsze aspekty, jakie proponuje się zmienić w omawianym projekcie dyrektywy, dotyczą zakresu stosowania, ogólnej zasady mającej zastosowanie do ponownego wykorzystania, praw majątkowych i autorskich praw osobistych pracowników organów publicznych, zasady pobierania opłat i rozwiązań praktycznych ułatwiających wyszukiwanie.

3. Uwagi ogólne

3.1 ISP i agenda cyfrowa

3.1.1 EKES uważa, że proponowana zmiana jest ogólnie rzecz biorąc odpowiednia dla naprawienia niedociągnięć w dyrektywie ISP. Zmiana wychodzi naprzeciw wezwaniom zainteresowanych podmiotów UE, które wskazują na poważne problemy w obecnych przepisach, a także uwzględnia zasady określone w zaleceniu OECD z Seulu z dn. 17–18 czerwca 2008 r. ⁽³⁾ dotyczące ulepszenia i efektywniejszego wykorzystania informacji publicznych.

3.1.2 EKES podkreśla też, że przegląd jest częścią pakietu środków agendy cyfrowej, która obejmuje trzy kierunki działania, a mianowicie dostosowanie ram prawnych do ponownego wykorzystania informacji publicznych, mobilizację instrumentów finansowych i lepszą koordynację między państwami członkowskimi ⁽⁴⁾.

3.2 Prawo do ponownego wykorzystania informacji

3.2.1 Nowe przepisy wnoszą bardzo istotną zmianę, ustanawiając ponowne wykorzystanie jako prawo. W obecnie obowiązującym systemie każde państwo członkowskie może zezwolić lub nie na ponowne wykorzystanie. Ze względu na to, iż w niektórych przepisach krajowych wyraźnie powiązano

⁽²⁾ „Raport Vickery’ego” zawiera dogłębną analizę tej kwestii. Zob. „Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments” - Final Version - Graham Vickery, 2010: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Przyjęta w Seulu w dniach 17–18 czerwca 2008 r.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji „Otwarte dane – siła napędowa innowacji, wzrostu gospodarczego oraz przejrzystego zarządzania”, COM(2011) 882 final, Bruksela, 12 grudnia 2011 r.

prawo dostępu z prawem do ponownego wykorzystania, a w innych związków ten jest niejasny, dochodzi do braku pewności prawnej.

3.2.2 Z tego względu EKES szczególnie podkreśla i popiera następujące proponowane zmiany w tej dziedzinie:

— **Prawo dostępu** do informacji publicznych pozostaje wyłączną kompetencją państw członkowskich i nie wchodzi w zakres dyrektywy ISP ⁽⁵⁾.

— Gdy informacje są publiczne i dostępne zgodnie z prawem krajowym, ich **ponowne wykorzystanie** do celów komercyjnych lub niekomercyjnych – z wyraźnie określonymi wyjątkami – będzie **obowiązkiem** państw członkowskich na mocy nowej treści artykułu 3: „państwa członkowskie zapewniają możliwość ponownego wykorzystywania dokumentów”. Jest to niezbędny krok w kierunku stworzenia jednolitych ram europejskich.

3.2.3 Prawo ponownego wykorzystania oznacza postępowanie w kierunku nakreślonym przez EKES we wcześniejszej opinii ⁽⁶⁾, tzn. obowiązek ponownego wykorzystania danych nie polega na biernym udostępnianiu, lecz zobowiązuje do ich aktywnego propagowania.

3.2.4 Zważywszy na różnice w transpozycji dyrektywy ISP, zdaniem EKES-u konieczna jest ściślejsza harmonizacja, która wymaga opracowania wniosku dotyczącego rozporządzenia.

3.3 Rozszerzenie zakresu stosowania

3.3.1 Jak już proponował EKES w swojej opinii w sprawie dyrektywy ISP, nowe przepisy będą obejmować dokumentację przechowywaną w muzeach, bibliotekach i archiwach. Dotyczy to także bibliotek uniwersyteckich, oprócz dokumentów chronionych prawami własności intelektualnej (nowa treść art. 1 ust. 2 lit. e)), co oznacza włączenie znacznej ilości informacji do zakresu stosowania dyrektywy i tym samym zwiększenie jej skuteczności.

3.4 Lepsze rozwiązania ułatwiające wyszukiwanie

3.4.1 EKES uważa, że proponowane przepisy dotyczące praktycznych rozwiązań ułatwiających wyszukiwanie informacji

(art. 9) są odpowiednie, ponieważ zawierają metadane, informacje w formacie przeznaczonym do odczytu komputerowego i portale połączone ze zdecentralizowanymi wykazami aktywów.

3.5 Konieczność zmian ze względu na potencjał informacji publicznych

3.5.1 Dokumentacja przechowywana w instytucjach publicznych ma zastosowanie w wielu dziedzinach związanych z wiedzą, warunkami społecznymi, nauką, ekonomią i kulturą itd. Można tutaj wymienić tytułem przykładu: informacje geograficzne, meteorologiczne, środowiskowe, ekonomiczne, dotyczące ruchu i transportu, turystyki, rolnictwa, publikacje prawne, prawodawcze i statystyczne, dane dotyczące warunków społecznych itp. ⁽⁷⁾ W rezultacie ich wykorzystanie przyczynia się do wzrostu gospodarczego, rozwoju rynku wewnętrznego, wzmocnienia przedsiębiorstw i tworzenia miejsc pracy.

3.5.2 Większe wykorzystanie informacji publicznych jest zgodne z innymi politykami UE, jak np. polityką konkurencji, zintegrowaną polityką morską, wspólną polityką transportową, koniecznością propagowania otwartego dostępu do informacji naukowych i polityką dotyczącą digitalizacji oraz dziedzictwa kulturowego.

3.5.3 Wspieranie ponownego wykorzystywania przyczyni się także do zwiększenia przejrzystości, efektywności i odpowiedzialności organów administracji publicznej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Pobieranie opłat ⁽⁸⁾

4.1.1 Najbardziej kontrowersyjnym aspektem obecnych przepisów jest cena, jaką muszą płacić zainteresowani dostępem do informacji. Pobieranie nadmiernych opłat i brak przejrzystości w ich ustalaniu prowadziły do skarg ze strony użytkowników i stanowią poważną barierę w propagowaniu ponownego wykorzystania informacji publicznych.

4.1.2 Proponowana reforma nie uwzględnia obowiązku darmowego dostępu (zerowy koszt), który proponowały zainteresowane podmioty. Zamiast tego zdecydowano się na nowe zasady pobierania opłat polegające na następujących rozwiązaniach:

— Każde państwo członkowskie zdecyduje o zastosowaniu (bądź nie) danej opłaty.

— Jeżeli państwo postanowi nałożyć opłatę, powinna ona ograniczać się do **kosztów krańcowych** reprodukcji lub dystrybucji informacji.

⁽⁵⁾ Art. 1.3.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u „Wykorzystanie dokumentów sektora publicznego do celów komercyjnych”, Dz.U. C 85 z 8.4.2003, s. 25.

⁽⁷⁾ W raporcie Vickery'ego określono 13 obszarów, które składają się z wielu dziedzin.

⁽⁸⁾ Zob. „Deloitte Pricing of PSI Study”, Luksemburg 2011 r. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf.

- Od zasady kosztów krańcowych można odstąpić, co oznacza, że wyższe opłaty mogą być nałożone w wyjątkowych przypadkach określonych w nowym art. 6 ust. 2: szczególnie w wypadku, gdy znaczna część kosztów operacyjnych organów sektora publicznego jest pokrywana dzięki wykorzystaniu ich praw własności intelektualnej. Wyjątek ten podlega ścisłym wymogom: opłaty mogą być nakładane „zgodnie z obiektywnymi, przejrzystymi i możliwymi do sprawdzenia kryteriami, o ile leży to w interesie publicznym i z zastrzeżeniem zatwierdzenia przez niezależny organ”, co przewiduje zmiana dyrektywy.
- Koszty wyższe od krańcowych mogą być też nakładane przez „biblioteki (w tym biblioteki uniwersyteckie), muzea i archiwa”.
- Ciężar udowodnienia zgodności opłat z wymogami dyrektywy spoczywa na organie sektora publicznego, który dostarcza użytkownikowi informacji.

4.1.3 I tak, wprowadza się jako zasadę ogólną **koszt krańcowy** i utrzymuje tymczasowo **zwrot kosztów** z obecnego art. 6, mimo że uznaje się go za „nieodpowiedni z punktu widzenia stymulacji działań opartych na ponownym wykorzystaniu danych publicznych” (3. Aspekty prawne wniosku. 3.2. Pomocniczość i proporcjonalność, ust. 5).

4.1.4 EKES przyjmuje tę zmianę z zadowoleniem i uważa, że konieczne jest wyjaśnienie sformułowania proponowanej zmiany zasad pobierania opłat określonych w art. 6 z wyraźnym wskazaniem na wyjątkowy charakter zasady zwrotu kosztów.

4.1.5 Zdaniem EKES-u możliwe jest ustanowienie zasady powszechnego darmowego dostępu, przynajmniej dla niektórych przypadków ponownego wykorzystywania w celach innych niż zarobkowe.

4.2 Niezależny organ

4.2.1 W przypadku odpowiedzi odmownej na wniosek o ponowne wykorzystanie, nowe przepisy stanowią, że „środki odwoławcze obejmują możliwość przeglądu przez niezależny organ posiadający specjalne uprawnienia regulacyjne w zakresie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, którego decyzje są wiążące dla danego organu sektora publicznego” (dodane do art. 4 ust. 4).

4.2.2 Wniosek nie określa cech i składu takiego „niezależnego organu”; słusznie pozostawia się te kwestie w gestii każdego z państw członkowskich. Komitet uważa, że organ taki niekoniecznie musi być tworzony od zera. Można by wyznaczyć już istniejący organ, pod warunkiem zagwarantowania bezstronności i niezależności decyzji. Jednak zważywszy

na doświadczenia zebrane od czasu wejścia w życie dyrektywy ISP – w niektórych przypadkach doszło do zawężonej interpretacji systemu dostępu i dystrybucji informacji publicznych – w nowym ustępie należałoby dodać po „informacji sektora publicznego”: „– szczególnie w odniesieniu do zakresu stosowania zasady ogólnej określonej w art. 3 – którego decyzje ...”.

4.2.3 W każdym razie EKES podkreśla, że należy uwzględnić stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie pojęcia niezależności, które wyklucza nie tylko wszelki możliwy wpływ organów poddawanych kontroli, lecz także wszelkie zewnętrzne polecenia lub wpływy, bezpośrednie lub pośrednie, które mogłyby zagrozić wypełnianiu zadań takich niezależnych organów ⁽⁹⁾.

4.3 Własność intelektualna oraz prawa majątkowe lub autorskie prawa osobiste pracowników

4.3.1 Zgodnie z przepisami krajowymi i międzynarodowymi dotyczącymi własności intelektualnej, we wniosku dotyczącym zmian zachowano prawa majątkowe lub autorskie prawa osobiste przysługujące pracownikom organów sektora publicznego na mocy przepisów krajowych (ustęp dodany do art. 1 ust. 5). Aspekt ten pominięto w dyrektywie ISP, a jego uwzględnienie odpowiada poszczególnym sytuacjom w niektórych państwach członkowskich w zakresie własności praw do danych gromadzonych przez sektor publiczny.

4.3.2 Złożony charakter kwestii związanych z własnością intelektualną i zasad pomocniczości oraz minimalnej interwencji sugeruje, że należy pozostawić rozwiązanie potencjalnych konfliktów systemom prawnym i prawodawczym każdego kraju, jak słusznie proponuje się w tekście będącym przedmiotem niniejszej opinii.

4.4 Ochrona danych osobowych

4.4.1 Dyrektywa ISP obejmuje przetwarzanie danych osobowych (art. 1 ust. 4). Stanowi się w niej, że „pozwala nienaruszony i w żaden sposób nie wpływa na poziom ochrony osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych zgodnie z przepisami Unii i prawa krajowego, w szczególności nie zmienia zobowiązań i praw określonych w dyrektywie 95/46/WE” ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Wyrok z 9 marca 2010 (C-518/07).

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

4.4.2 Jest to właściwe postanowienie, lecz z uwagi na znaczenie tej kwestii i stałe innowacje technologiczne należy położyć większy nacisk na to zagadnienie, ponieważ rodzi ono wiele pytań związanych z zasadnością publicznego rozpowszechniania, szczególną ochroną danych wrażliwych, przekazywaniem do krajów trzecich i zasadą celu. Komitet uważa, jak wskazała grupa ds. ochrony osób, że przetwarzanie danych osobowych powinno obejmować wymóg przeprowadzenia przez organy publiczne „dogłębnej analizy każdego przypadku, pozwalającej na zapewnienie równowagi między prawem do prywatności a prawem do dostępu publicznego” ⁽¹¹⁾.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności”

COM(2011) 743 final

(2012/C 191/23)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Współsprawozdawczyni: **Brenda KING**

Dnia 18 listopada 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 „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności”

COM(2011) 743 final.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 125 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES zgadza się z „Globalnym podejściem do kwestii migracji i mobilności”, które ściśle wiąże politykę imigracyjną i azylu z polityką zagraniczną UE.

1.2 EKES pragnie, by polityka zagraniczna UE była głęboko zaangażowana w propagowanie światowego zarządzania międzynarodowymi migracjami zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych i w oparciu o takie międzynarodowe instrumenty prawne, jak Powszechna deklaracja praw człowieka, Międzynarodowa konwencja ONZ w sprawie ochrony praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin (Komitet zaproponował⁽¹⁾ UE jej ratyfikację), Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych oraz konwencja MOP.

1.3 Komitet wzywa Komisję Europejską do opracowania sprawozdania ze stopnia zaawansowania unijnej dyskusji na temat Konwencji ONZ. Komisja powinna przygotować warunki jej ratyfikacji, a współpraca EKES-u może polegać na opracowaniu nowej opinii z inicjatywy własnej.

1.4 Komitet proponuje, by UE odegrała bardzo aktywną rolę w rozwoju Dialogu Wysokiego Szczebla Organizacji Narodów Zjednoczonych na temat międzynarodowej migracji i rozwoju.

1.5 Głównym celem rozmów w kwestiach migracji i mobilności, jakie UE prowadzi z krajami trzecimi, powinno być ułatwienie migracji legalnej i uporządkowanej, zagwarantowanie międzynarodowego prawa do azylu, zmniejszenie nielegalnej migracji i walka z sieciami przestępczymi handlującymi ludźmi.

1.6 Partnerstwa na rzecz mobilności, które są wspólnymi deklaracjami politycznymi, powinny przekształcić się w porozumienia międzynarodowe. Zdaniem EKES-u UE może wnieść znaczną wartość dodaną w negocjacje z krajami trzecimi.

1.7 Komitet podkreśla znaczenie propagowania dialogu z instytucjami regionalnymi poprzez poszerzanie zakresu obecnie obowiązujących porozumień o kwestie mobilności i migracji.

1.8 EKES uważa, że partnerstwa na rzecz mobilności powinny zawierać cztery filary, na których opiera się globalne podejście: organizowanie i ułatwianie legalnej migracji i mobilności, zapobieganie nielegalnej migracji i handlowi ludźmi i ograniczanie tych procedurów, promowanie ochrony międzynarodowej i wzmacnianie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej oraz optymalizacja wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju.

1.9 Największe wyzwanie stanowią porozumienia dotyczące migracji zarobkowej, w których muszą uczestniczyć partnerzy społeczni, zarówno europejscy, jak i z krajów trzecich. Komitet popiera „Zasady i wytyczne niewiążące na rzecz podejścia do migracji zarobkowej” MOP⁽²⁾ i proponuje, by zostały one uwzględnione w partnerstwach na rzecz mobilności.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej z 30 czerwca 2004 r. w sprawie Międzynarodowej konwencji w sprawie pracowników migrantów, sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 302 z 7.12.2004).

⁽²⁾ MOP, Wielostronne ramy na rzecz migracji zarobkowej, 2007 r.

1.10 Komitet proponuje, by partnerstwa na rzecz mobilności uwzględniły aspekt płci, ponieważ wielokrotnie kobiety migranci znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji i często spotyka je niehumanitarny wyzysk i dyskryminacja, są także wykorzystywane. Migrujące kobiety odgrywają także ważną rolę w rozwoju gospodarczym i społecznym w krajach swego pochodzenia ⁽³⁾.

1.11 By uniknąć sytuacji, w której migracja wpływa negatywnie na rozwój gospodarczy i społeczny krajów pochodzenia, Unia Europejska musi zwrócić szczególną uwagę na negatywne skutki drenażu mózgów i ustanowić mechanizmy kompensacyjne.

1.12 UE powinna wspierać organizacje tworzone przez diaspory, a EKES proponuje utworzenie struktur wsparcia organizacji diaspor.

1.13 Kontrola granic i zapobieganie nielegalnej imigracji muszą odbywać się z poszanowaniem praw człowieka. Frontex musi mieć dostęp do większej ilości zasobów, a jego działania powinna oceniać Agencja Praw Podstawowych, zaś kontrolę demokratyczną winien sprawować Parlament Europejski.

1.14 Polityka przyjmowania imigrantów UE musi być otwarta i postrzegana z perspektywy średnioterminowej, tak by nie uwzględniała jedynie obecnego kryzysu gospodarczego, lecz również sytuację demograficzną. Procedury w zakresie imigracji zarobkowej powinny być legalne i przejrzyste, należy także ułatwiać współpracę partnerów społecznych w UE i w krajach pochodzenia.

1.15 Zdaniem EKES-u europejskie i krajowe prawodawstwo w zakresie imigracji musi gwarantować poszanowanie zasady równego traktowania z punktu widzenia praw pracowniczych i socjalnych. Systemy imigracji wahadłowej nie będą mogły zostać wykorzystane w sposób dyskryminujący i ograniczający równe traktowanie.

1.16 W partnerstwach na rzecz mobilności należy ustanowić, że procedury powrotu będą wykorzystywane przede wszystkim w przypadku powrotów dobrowolnych przy użyciu systemów wsparcia ⁽⁴⁾. W wyjątkowych sytuacjach, w których wykorzystane zostaną procedury przymusowego powrotu, należy w pełni szanować prawa człowieka, uwzględniając zalecenia Rady Europy ⁽⁵⁾.

1.17 EKES pragnie, by UE utworzyła wspólny system azylu, który odznaczałby się wysokim poziomem harmonizacji prawnej. Wspiera także współpracę UE z krajami trzecimi, by mogły one ulepszyć swoje systemy azylu i spełniać międzynarodowe normy. Umowy między UE a krajami trzecimi powinny uwzględniać procesy gwarantujące rzeczywiste prawo do międzynarodowej ochrony osobom, które się o nią zwrócić.

1.18 Kraje trzecie, z którymi nawiązane zostałyby partnerstwa na rzecz mobilności, muszą być sygnatariuszami konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, dysponować odpowiednią infrastrukturą w zakresie azylu i szanować prawa człowieka. Dlatego muszą to być kraje, które ratyfikowały Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i jej protokoły w sprawie handlu ludźmi i przemytu imigrantów ⁽⁶⁾.

1.19 UE musi wzmocnić politykę integracji oraz walkę z rasizmem, ksenofobią i dyskryminacją wobec imigrantów i mniejszości. Komitet proponuje, by instytucje UE aktywnie walczyły z ksenofobią, rasizmem i dyskryminacją, zwłaszcza jeżeli do tego rodzaju postaw zachęcają rządzący i prawodawcy państw członkowskich ⁽⁷⁾.

1.20 EKES, we współpracy z Komisją Europejską, będzie nadal zachęcał do działań Europejskie Forum Integracji, uważa bowiem, że w nadchodzących latach integracja będzie strategicznym wyzwaniem leżącym w interesie Europy, imigrantów i wszystkich obywateli.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komunikat to nowa inicjatywa Komisji Europejskiej na rzecz takiego podejścia do polityki migracyjnej, które byłoby bardziej globalne i spójne z innymi obszarami polityki UE, zwłaszcza z polityką zagraniczną.

2.2 EKES pozytywnie ocenia to podejście, uwzględniające propozycje opracowane przez niego w ciągu ostatnich lat. Z komunikatem bezpośrednio powiązane są różne opinie Komitetu ⁽⁸⁾.

2.3 Komitet zaproponował, by UE opracowała wspólną politykę w sprawie azylu i zharmonizowała prawodawstwo w tym zakresie, a także by przygotowała wspólną politykę imigracyjną,

⁽⁶⁾ Protokół z Palermo z 2000 r.

⁽⁷⁾ W oparciu o Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Kartę praw podstawowych.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 135–137: opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 15 czerwca 2011 r. w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Komunikat w sprawie migracji”, COM(2011) 248 final; sprawozdawca generalny: Luis Miguel Pariza Castaños.

Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 82–88: opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 12 grudnia 2007 r. w sprawie: „Migracja a rozwój: szanse i wyzwania” (opinia z inicjatywy własnej); sprawozdawca: Sukhdev Dharma.

Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6–13: opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 15 września 2010 r. w sprawie roli legalnej imigracji w kontekście wyzwań demograficznych (opinia rozpoznawcza); sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños.

Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91–102: opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 25 października 2007 r. w sprawie: „Polityka wspólnotowa w zakresie imigracji i współpracy z krajami pochodzenia ukierunkowana na wspieranie rozwoju” (opinia z inicjatywy własnej); sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños.

Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29–35: opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 4 listopada 2009 r., w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej i europejskim prawodawstwie w tej dziedzinie (opinia z inicjatywy własnej); sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños.

⁽³⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u „Zdrowie a migracja”, Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 22.

⁽⁴⁾ We współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji.

⁽⁵⁾ „Dwadzieścia wytycznych w sprawie przymusowego powrotu”, CM(2005)40.

z prawodawstwem, które umożliwiałoby legalną migrację poprzez wspólne i przejrzyste procedury, uwzględniające interesy europejskie i krajów trzecich, oraz z poszanowaniem praw człowieka.

2.4 Od 2006 r. coraz większego znaczenia nabiera nowe międzynarodowe podejście do migracji, szczególnie w związku z Dialogiem Wysokiego Szczebla Narodów Zjednoczonych w sprawie Migracji Międzynarodowej i Rozwoju ONZ⁽⁹⁾. EKES wziął udział w konferencjach międzyrządowych globalnego forum w sprawie migracji i rozwoju, w których uczestniczą także różne organizacje społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁰⁾. Komitet proponuje, by UE odgrywała bardzo aktywną rolę w rozwoju Dialogu Wysokiego Szczebla z Organizacją Narodów Zjednoczonych.

2.5 Zaskakujące jest to, że państwa członkowskie UE nie ratyfikowały jeszcze Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin, przyjętej przez Zgromadzenie Generalne Narodów Zjednoczonych w rezolucji 45/158 z 18 grudnia 1990 r., która weszła w życie 1 lipca 2003 roku. EKES zaproponował już w jednej ze swoich opinii z inicjatywy własnej⁽¹¹⁾, by UE i jej państwa członkowskie ratyfikowały Konwencję. Komitet wnosi do Komisji o opracowanie sprawozdania o stanie debaty i stanowiskach państw członkowskich, by przygotować odpowiednie warunki ratyfikacji Konwencji.

2.6 EKES proponuje Komisji, Parlamentowi i Radzie UE, by w obszarze polityki zagranicznej działały na rzecz międzynarodowych norm prawnych dotyczących migracji na podstawie obowiązujących przepisów, zwłaszcza Powszechnej deklaracji praw człowieka, Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin, Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych oraz Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Te ramy prawne powinny obejmować również następujące dokumenty:

- Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet;
- Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej;
- Konwencja o prawach dziecka;
- konwencje MOP dotyczące pracowników migrujących (C97 i C143);
- Konwencję C100 w sprawie równości płac kobiet i mężczyzn;
- Konwencję C189 w sprawie pracowników domowych;

— Deklarację MOP dotyczącą podstawowych zasad i praw w pracy;

— Międzynarodowe ramy MOP dotyczące migracji zarobkowej;

— Deklarację z Durbanu oraz program działania Światowej Konferencji ONZ przeciwko rasizmowi z 2001 r.

2.7 W ostatnich latach rozwinęła się wspólna polityka migracyjna i azylu Unii Europejskiej, jednak instrumenty prawne i polityczne nadal są niewystarczające. Państwa członkowskie mają własne strategie polityczne, które są czasami sprzeczne z podejściem wspólnotowym i wspólnotowymi porozumieniami. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie, by zobowiązały się do prowadzenia wspólnej polityki zgodnie z Traktatem i z programem sztokholmskim.

2.8 Nasze podejście musi mieć perspektywę średnioterminową, ponieważ pomimo obecnego kryzysu gospodarczego i wzrostu bezrobocia UE musi prowadzić bardziej otwartą politykę przyjmowania nowych pracowników imigrantów, jak stwierdził EKES w swojej opinii rozpoznawczej⁽¹²⁾ w sprawie roli legalnej migracji w kontekście wyzwań demograficznych, sporządzonej na wniosek belgijskiej prezydencji w Radzie UE. W komunikacie Komisja Europejska stwierdza także, że z uwagi na sytuację demograficzną i na rynkach pracy, niezbędne będzie wprowadzenie na rynek pracy nowych imigrantów.

2.9 Zdaniem EKES-u UE nie podoła temu nowemu etapowi, jeśli będzie dysponowała restrykcyjnymi i niespójnymi politykami migracyjnymi, które państwa członkowskie opracowały w przeszłości. Europejska polityka migracyjna musi przezwyciężyć dawne ograniczenia i dostosować się do aktualnych potrzeb.

2.10 W komunikacie Komisji Europejskiej proponuje się globalne podejście do kwestii migracji i mobilności, które byłoby odpowiednie dla szerszej i bardziej spójnej polityki, rozwijanej we współpracy z krajami, z których pochodzą imigranci, a także z krajami tranzytowymi.

2.11 Centralną osią komunikatu i jego wartością dodaną są partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską i krajami trzecimi bądź grupami krajów z niektórych regionów, takich jak południowe wybrzeże Morza Śródziemnego, Europa Wschodnia, kraje AKP, Ameryka Łacińska itp. To regiony, z którymi UE utrzymuje stosunki sąsiedzkie i stowarzyszeniowe.

2.12 W innej opinii⁽¹³⁾ EKES przedstawiał już propozycje, które należy uwzględnić w partnerstwach na rzecz mobilności, związane z takimi kwestiami, jak elastyczność w wydawaniu wiz, bardziej otwarte prawodawstwo w zakresie przyjmowania, uznawanie kwalifikacji zawodowych, unikanie drenażu mózgów i prawo do zabezpieczeń społecznych.

⁽⁹⁾ 14–15 września 2006 r.

⁽¹⁰⁾ Konferencje w Brukseli, w Manili i w Atenach.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej z 30 czerwca 2004 r. w sprawie Międzynarodowej konwencji w sprawie pracowników – migrantów; sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños (Dz.U. C 302 z 7.12.2004).

⁽¹²⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6–13.

⁽¹³⁾ Dz. U. C 120 z 16.5.2008, ss. 82–88.

2.13 EKES wspiera to podejście globalne, ponieważ uważa, że należy silniej powiązać wymiar wewnętrzny i zewnętrzny polityki migracyjnej i polityki mobilności. Ponadto jednym z priorytetów operacyjnych globalnego podejścia jest spójność polityki imigracji i azylu Unii z polityką współpracy na rzecz rozwoju.

2.14 Migracja i mobilność to dwa odmienne pojęcia. Mobilność obywateli krajów trzecich przekraczających granice zewnętrzne Unii Europejskiej nie jest imigracją zarobkową. Większość takich osób to goście, turyści i przedsiębiorcy, a więc osoby, które przebywają w danym kraju krótko i nie mają zamiaru w nim pozostać. Imigracja z powodów ekonomicznych oznacza dostęp do rynku pracy.

2.15 Komitet zgadza się, że należy wzmocnić dialog na temat wiz w ramach globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności. Dialog na temat wiz, który UE prowadzi z krajami trzecimi, a także wspólna polityka wizowa UE obejmują zarówno pobyty krótkoterminowe, jak i migracje.

2.16 Do tej pory wypracowanie porozumień w sprawie wiz krótkoterminowych nie przedstawiło większych trudności, trudniejsze okazały się kwestie wiz związanych z migracją (pozwolenia na pobyt i pracę), które pozostają w gestii państw członkowskich. W Radzie i Parlamencie osiągnięto niedawno porozumienie w sprawie dyrektywy dotyczącej „jednego zezwolenia”, które pozwoliłoby na prawne zharmonizowanie do pewnego stopnia procedur przyjmowania imigrantów. Prowadzone są także prace legislacyjne w sprawie konkretnych kategorii migrantów (np. pracowników sezonowych lub oddelegowanych).

2.17 Jeżeli dotychczasowa sytuacja się nie zmieni, trudno będzie poczynić postępy w globalnym podejściu. Partnerstwa na rzecz mobilności mogą okazać się pomocne tylko do poprawy zarządzania krótkimi pobytami, nie wpływając znacząco na poprawę procedur migracji zarobkowej.

2.18 Porozumienia dwustronne podpisane już z krajami trzecimi w zakresie migracji (obejmujące przyjmowanie pracowników, zapobieganie nielegalnej imigracji, readmisję itp.) to porozumienia podpisane przez rządy państw członkowskich i krajów pochodzenia. UE uruchomiła także kilka projektów pilotażowych. EKES ma nadzieję, że rozwój globalnego podejścia pozwoli na poczynienie postępów na rzecz dwustronnych ram pomiędzy UE i krajami trzecimi.

2.19 Zdaniem EKES-u kluczowe znaczenie ma wymiar regionalny, dlatego proponuje, by w globalnym podejściu do kwestii migracji i mobilności uczestniczyły także działające instytucje regionalne, zwłaszcza te, z którymi UE ma umowy o stowarzyszeniu i współpracy. Niektóre z instytucji regionalnych Ameryki Południowej, Azji i Afryki opracowują porozumienia wewnętrzne w zakresie swobody poruszania się, imigracji i mobilności, które mogą ułatwić również uporządkowanie migracji w Europie.

2.20 Komitet wspiera Komisję w kwestii priorytetów geograficznych oraz w dążeniu do tego, by dialogi regionalne opierały się na polityce sąsiedztwa UE, zwłaszcza w ramach partnerstwa z południowym wybrzeżem Morza Śródziemnego i Partnerstwem Wschodnim. Priorytetem musi być także partnerstwo UE – Afryka i stowarzyszenie z 19 krajami procesu praskiego. Kolejnym priorytetem są stosunki z 27 państwami procesu z Rabatu, a także z krajami leżącymi w Rogu Afryki.

2.21 EKES proponuje wzmocnienie dialogu z krajami AKP w sprawach związanych z migracją i mobilnością, a także nawiązanie dialogu z krajami Ameryki Środkowej i Południowej.

Należy wzmocnić dialog dwustronny z krajami kandydującymi: Turcją i krajami bałkańskimi, a także z Rosją, Indiami i Chinami.

Dialog ze Stanami Zjednoczonymi, Kanadą i Australią ma szczególny charakter.

2.22 Zgodnie z propozycją Komisji podejście globalne opiera się na czterech filarach:

- organizowanie i ułatwianie legalnej migracji i mobilności;
- zapobieganie nielegalnej migracji i handlowi ludźmi oraz ograniczanie tych procedur;
- promowanie ochrony międzynarodowej i wzmacnianie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej;
- optymalizacja wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju.

2.23 EKES zgadza się, że opierając się na tych filarach, należy rozwinąć podejście globalne, spójne z innymi obszarami polityki, takimi jak: ochrona praw człowieka, polityka azylu, polityka współpracy na rzecz rozwoju, walka z handlem ludźmi i przemytem ludzi itp.

3. Organizowanie i ułatwianie legalnej migracji i mobilności

3.1 Partnerstwa na rzecz mobilności z krajami trzecimi muszą mieć za główny cel ułatwienie legalnej i uporządkowanej migracji. Oferta imigracyjna, którą przedstawi UE, musi być wiarygodna, a procedury muszą być przejrzyste, by opinia publiczna w krajach pochodzenia wiedziała, że migracja legalna jest możliwa i że nie należy korzystać z nielegalnych procedur.

3.2 Dialogi z krajami trzecimi są obecnie bardzo ograniczone, jako że przyjmowanie nowych imigrantów leży w gestii państw członkowskich. Komitet proponuje, by państwa członkowskie i Rada przyznały Komisji Europejskiej większe pole manewru w tej dziedzinie, ponieważ UE wniosłaby znaczącą wartość dodaną.

3.3 Przyjmowanie pracowników z krajów trzecich jest obecnie bardzo ograniczone przez prawodawstwo krajowe. Prace nad prawodawstwem europejskim napotykać wiele przeszkód politycznych; przyjęte dyrektywy należy transponować do prawa krajowego, a inne są wciąż przedmiotem negocjacji między Radą a Parlamentem.

3.4 W innej opinii⁽¹⁴⁾ EKES stwierdził, że z uwagi na różnice występujące pomiędzy poszczególnymi krajami prawodawstwo unijne musi mieć charakter otwarty i umożliwić imigrację zarobkową poprzez legalne i przejrzyste procedury, zarówno dla wysoko wykwalifikowanych pracowników, jak i w dziedzinach niewymagających wysokich kwalifikacji. Prawdopodobnie wielu imigrantów będzie dysponowało długoterminowym zezwoleniem na pracę, a inni tylko tymczasowym. Partnerstwa na rzecz mobilności muszą uwzględniać tę sytuację.

3.5 Należy uruchomić systemy „towarzyszące” imigrantom od chwili opuszczenia kraju pochodzenia, aż do momentu integracji w miejscu pracy i w społeczeństwie kraju przyjmującego. Systemy towarzyszące zostaną uruchomione zarówno przez władze publiczne, jak i przez związki zawodowe, organizacje przedsiębiorców, diaspory i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i będą uwzględniać informowanie i doradztwo w ciągu całego procesu migracyjnego, naukę języka, warunki zatrudnienia i warunki społeczne, a także prawa i zwyczaje.

3.6 EKES ponownie proponuje, jak w swoich poprzednich opiniach, by ulepszono systemy uznawania kwalifikacji zawodowych pracowników imigrujących oraz uznawania dyplomów i umiejętności, które należy włączyć do partnerstw na rzecz mobilności.

3.7 Jak Komitet proponował już w swoich wcześniejszych opiniach, należy skutecznie zagwarantować przenoszenie praw do ubezpieczeń społecznych imigrantów w UE i w krajach pochodzenia, dlatego partnerstwa na rzecz mobilności muszą uwzględniać kwestie ubezpieczeń społecznych. Choć europejskie prawodawstwo w zakresie migracji ogranicza prawa do ubezpieczeń społecznych, poprzez tego rodzaju porozumienia można rozwiązać wiele problemów. Jest to jeden z powodów, dla których partnerstwa na rzecz mobilności powinny być wiążącymi instrumentami prawnymi.

3.8 EKES pragnie podkreślić znaczenie polityki integracji. Komitet jest bardzo zaangażowany w działania integracyjne i w rolę odgrywaną przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Europejskie Forum Integracji, zbierające się co pół roku w EKES-ie, jest bardzo ważnym instrumentem dla instytucji UE. Fundusz Integracji jest kluczowym instrumentem finansowym i należy go poszerzyć.

3.9 Polityka integracji dotyczy zarówno imigrantów, jak i społeczeństw przyjmujących, propaguje równość praw i obowiązków oraz dialog między kulturami, grupami etnicznymi i religiami, jak też wiąże się z ochroną praw podstawowych oraz walką z rasizmem, ksenofobią i dyskryminacją. Komitet pragnie podkreślić, że europejskie prawodawstwo

imigracyjne musi gwarantować równe traktowanie pracowników imigrantów w obszarze zatrudnienia i w obszarze socjalnym⁽¹⁵⁾.

3.10 W swoich opiniach EKES zaproponował, by europejskie prawodawstwo uwzględniało prawa pracownicze i socjalne imigrantów, by zagwarantować godne warunki pracy i uniemożliwić wyzysk.

3.11 W najtrudniejszej sytuacji znajdują się imigranci niedysponujący pozwoleniem na pobyt. Inspekcja pracy powinna nadzorować spełnianie norm pracowniczych, we współpracy z partnerami społecznymi. EKES przypomina o sprawozdaniu wiedeńskiej Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na temat sytuacji imigrantów nielegalnie przebywających w UE⁽¹⁶⁾.

3.12 Komitet zaproponował zmianę dyrektywy w sprawie łączenia rodzin, która jest niewystarczająca. Komisja opublikowała zieloną księgę i Komitet opracowuje obecnie opinię na jej temat⁽¹⁷⁾.

3.13 Ostatnie lata przyniosły wydarzenia, deklaracje i decyzje polityczne, które Komitet obserwuje z wielkim zaniepokojeniem, gdyż szerzy się wśród nas odwieczna i dobrze znana choroba Europejczyków: ksenofobia i wykluczający obcych nacjonalizm. Mniejszości i imigranci są dyskredytowani, znieważani oraz padają ofiarą agresywnej i dyskryminacyjnej polityki.

3.14 Ksenofobia i populizm latami propagowane były jedynie wśród ekstremistycznych i mniejszościowych frakcji politycznych. Obecnie jednak tego rodzaju praktyki są częścią programu działań niektórych rządów, które wykorzystują je przeciw imigrantom i mniejszościom w kampaniach wyborczych. EKES proponuje, by unijne instytucje dopilnowały, by program działań europejskich nie był skażony ksenofobią i populizmem.

4. Zapobieganie nielegalnej migracji i handlowi ludźmi oraz ograniczanie tych procedurów

4.1 EKES zgadza się z Komisją co do znaczenia zapobiegania nielegalnej migracji.

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego, Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 9.

⁽¹⁶⁾ Sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej „Nielegalni imigranci zatrudnieni w służbie domowej: wyzwania w zakresie praw podstawowych dla Unii Europejskiej i państw członkowskich” (lipiec 2011 r.), www.fra.europa.eu.

⁽¹⁷⁾ Zielona księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE) oraz opinia w sprawie zielonej księgi w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE) – jeszcze nieopublikowana w Dz.U.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6–13.

4.2 Należy walczyć z nielegalnym zatrudnieniem i skutecznie wdrażać w prawodawstwie krajowym dyrektywę przewidującą kary dla pracodawców wykorzystujących imigrantów nielegalnie przebywających na terenie danego kraju⁽¹⁸⁾. Imigranci o nieuregulowanym statusie są szczególnie narażeni na wyzysk i należy ich uważać za ofiary. Partnerzy społeczni powinni współpracować na rzecz zmniejszenia nielegalnego zatrudnienia i wyzysku, we współpracy z inspekcją pracy.

4.3 Komitet stwierdził⁽¹⁹⁾, że Unia Europejska potrzebuje wiarygodnej, skutecznej i uzasadnionej polityki dotyczącej granic zewnętrznych, podlegającej silnej kontroli demokratycznej i niezależnym ocenom. Państwa członkowskie powinny nadać agencji Frontex większe kompetencje operacyjne i autonomię w działaniach i zasobach (wyposażenie techniczne).

4.4 Jednakże prowadzenie wspólnych działań koordynowanych przez Agencję i ich wpływ na prawa podstawowe oraz gwarancje administracyjne przewidziane w kodeksie granicznym powinny podlegać demokratycznej kontroli Parlamentu i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Powinna temu towarzyszyć ciągła ocena, w szczególności dotycząca działań i umów agencji Frontex z krajami trzecimi, skuteczności wspólnych operacji i jakości prowadzonych przez nią analiz ryzyka.

4.5 Zdaniem EKES-u kluczowe znaczenie ma to, by Frontex wypełniał swoje obowiązki związane z dostępem do ochrony międzynarodowej osób zwracających się o azyl i z zasadą *non-refoulement*.

4.6 Komisja stwierdza w komunikacie, że „bez sprawnych kontroli granicznych i niższych poziomów nielegalnej migracji UE nie będzie w stanie oferować zwiększonych możliwości legalnej migracji i mobilności”⁽²⁰⁾. Jednak zdaniem EKES-u są to sytuacje ściśle ze sobą powiązane.

4.7 EKES stwierdził już w kilku opiniach⁽²¹⁾, że imigracja legalna i nielegalna są ze sobą powiązane w sposób oczywisty – jeżeli nie ma odpowiednich, przejrzystych i elastycznych kanałów imigracji legalnej, wzrasta odsetek imigracji nielegalnej.

4.8 Choć większość osób znajdujących się w Europie nielegalnie wjechała do UE legalnie, to inne osoby padły ofiarą sieci przestępczych. W partnerstwach na rzecz mobilności UE powinna uwzględniać walkę z sieciami przestępczymi zajmującymi się handlem ludźmi i przemytem osób. Należy zagwarantować ochronę ofiar.

4.9 W dialogach należy uwzględnić także procedury powrotu i readmisji, które powinny opierać się zawsze na poszanowaniu praw człowieka. Komitet pragnie, by Agencja Praw Podstawowych opracowała etyczny kodeks postępowania podczas przymusowego powrotu, na podstawie 20 zasad dotyczących przymusowego powrotu opracowanych przez Komitet Ministrów Rady Europy⁽²²⁾.

4.10 Jeśli chodzi o zatrzymywanie i przetrzymywanie imigrantów o nieuregulowanym statusie w ośrodkach recepcyjnych, Komitet zgadza się ze stwierdzeniem Komisji: „Należy podjąć środki mające na celu zapewnienie migrantom godziwych warunków życia w ośrodkach recepcyjnych i unikać przetrzymywania osób w sposób arbitralny lub przez czas nieokreślony”⁽²³⁾. EKES uważa, że osoby, których sytuacja administracyjna nie jest uregulowana, nie są przestępcami i ubolewa, że niektóre działania podjęte na szczeblu krajowym nadużywają dyrektywy w sprawie powrotów. Komitet uważa, że powinna ona zostać zmieniona, by odpowiednio stała na straży podstawowych praw.

4.11 EKES jest szczególnie przeciwny przebywaniu osób niepełnoletnich w tych samych ośrodkach detencyjnych, w których przebywają osoby dorosłe, ponieważ młodociani powinni przebywać w społecznościach otwartych i w miarę możliwości z własną rodziną.

4.12 Walka z handlem ludźmi musi być priorytetem i należy uwzględnić ją we wszystkich dialogach. Należy wymagać, by przed podpisaniem partnerstwa na rzecz mobilności, kraje ratyfikowały i wdrożyły do swojego prawodawstwa Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i jej protokoły w sprawie handlu ludźmi i przemytu imigrantów.

4.13 EKES wymaga, by władze wzmocniły walkę z organizacjami przestępczymi wzbogacającymi się na handlu ludźmi i nielegalnym przemyśle imigrantów. Osoby, które dostają się w ręce tych sieci, należy uznać za ofiary wymagające ochrony.

5. Promowanie ochrony międzynarodowej i wzmacnianie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej

5.1 Osoby zwracające się o azyl często nie mogą złożyć wniosku na terytorium europejskim, ponieważ kontrole ustanowione na rzecz walki z nielegalną imigracją nie pozwalają im dostać się do Europy. Istnieje rażąca sprzeczność między środkami przyjętymi na rzecz walki z nielegalną imigracją a prawem do azylu.

5.2 Należy zagwarantować stosowanie zasady *non-refoulement* na granicach oraz to, by wszystkie osoby wymagające międzynarodowej ochrony mogły przedstawić swój wniosek w UE i by został on rozpatrzony przez uprawnione do tego władze krajowe.

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz.U. L 168 z 30.6.2009, s. 24.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 135–137.

⁽²⁰⁾ COM(2011) 743 final, s. 6.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 86–92.

⁽²²⁾ 20 zasad dotyczących przymusowego powrotu CM(2005)40.

⁽²³⁾ Komunikat COM(2011) 743, s. 17.

5.3 Komitet wspiera prace Komisji na rzecz ulepszenia europejskiego prawodawstwa w zakresie azylu⁽²⁴⁾, które należy zharmonizować, nadać mu status jednolity oraz przejrzyste i skuteczne procedury. Osoby znajdujące się w UE pod ochroną lub osoby, które złożyły wniosek o azyl, muszą mieć możliwość integracji na rynku pracy na równych warunkach.

5.4 EKES wspiera także współpracę z krajami trzecimi, by mogły one wzmocnić swoje systemy azylu i spełnianie międzynarodowych norm.

5.5 Kraje trzecie, z którymi podpisane zostałyby partnerstwa na rzecz mobilności, powinny wcześniej podpisać konwencją genewską dotyczącą statusu uchodźców, dysponować odpowiednią infrastrukturą w zakresie azylu i szanować prawa człowieka. UE musi z nimi współpracować, by ulepszyły swoje systemy udzielania azylu.

5.6 EKES wspiera rozwój regionalnych programów ochrony i uważa, że poprawa infrastruktury w zakresie azylu w krajach trzecich nie powinna pozbawiać szans na przedstawienie wniosku o azyl tym osobom, które muszą przedstawić go w jednym z krajów europejskich.

5.7 Partnerstwa na rzecz mobilności nie powinny oznaczać, że państwa partnerskie należy obciążyć wszystkimi kosztami procedur związanych z wnioskami o azyl osób, które tranzytują przez ich terytorium. UE musi z nimi współpracować poprzez fundusze w zakresie azylu.

5.8 UE musi pozostać obszarem przyjmowania osób ubiegających się o azyl i udzielania go oraz nadal wzmocniać solidarność pomiędzy państwami członkowskimi oraz rozwijać programy przesiedleń.

6. Optymalizacja wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju

6.1 UE musi współpracować na rzecz tego, by kraje, z których pochodzą migranci, miały godne oferty pracy dla wszystkich i by w ten sposób można było ułatwić migrację dobrowolną, jako że obecnie migracja nie jest dla większości osób wolnym wyborem. Komitet popiera działania MOP na rzecz godnych miejsc pracy.

6.2 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja ustanowiła jasny związek pomiędzy polityką przyjmowania osób wysoko wykwalifikowanych a polityką współpracy na rzecz rozwoju. Pragnie się w sposób m.in. uniknąć drenażu mózgów i utraty kapitału ludzkiego w krajach pochodzenia.

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 17.

Opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie korzyści wynikających ze wspólnego europejskiego systemu azylowego dla osób ubiegających się o azyl oraz dla państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. C 44 z 11.2.2011.

Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie), Dz.U. C 24 z 28.1.2012.

6.3 Komitet pragnie jednak większego zaangażowania. Komisja wskazuje na potrzebę „starań na rzecz złagodzenia zjawiska drenażu mózgów”, lecz w polityce przyjmowania pracowników zamierza podejmować „szczególne wysiłki na rzecz przyciągnięcia wysoko wykwalifikowanych migrantów w kontekście globalnej rywalizacji o talenty”. Choć te dwa cele często się wykluczają, to komunikat nie określa limitów przyciągania „najlepszych” pozwalających na osiągnięcie celu złagodzenia drenażu mózgów. Tylko raz w tekście odnosi się do tego dylematu, mianowicie w kontekście pracowników służby zdrowia wyraża się poparcie dla kodeksu dobrych praktyk Światowej Organizacji Zdrowia i wspiera się migrację cyrkulacyjną personelu medycznego.

6.4 Jednak drenaż mózgów nie zachodzi tylko w obszarze zdrowia i dlatego niezbędny jest bardziej wyczerpujący kodeks dobrych praktyk, który ograniczyłby przyciąganie wysoko wykwalifikowanych pracowników w niektórych krajach i w niektórych zawodach. EKES proponuje, by w partnerstwach na rzecz mobilności wprowadzono ograniczenia dla drenażu mózgów, w ten sposób procesy migracyjne byłyby pozytywne dla obu stron.

6.5 UE musi ustanowić systemy kompensacyjne dla krajów, które z powodu migracji do Europy tracą kapitał ludzki. Kompensacja ta musi uwzględniać m.in. wsparcie ich systemów szkolnictwa i rozwoju instytucji rynku pracy, by stwarzać zatrudnienie i poprawiać warunki pracy.

6.6 Komitet zaproponował uelastycznienie dyrektywy dotyczącej rezydentów długoterminowych, tak by umożliwić mobilność cyrkulacyjną wielu pracowników między UE a ich krajami pochodzenia, bez utraty prawa do rezydencji długoterminowej, co pomogłoby utrzymać i poprawić więzi, które mogą okazać się bardzo użyteczne dla rozwoju.

6.7 Obecnie systemy migracji cyrkulacyjnej oznaczają utratę kapitału ludzkiego w krajach pochodzenia, ponieważ większość procesów imigracyjnych odbywa się w sposób nieorganizowany. EKES uważa, że dobrze zorganizowane procedury łączące kształcenie, dyplomy, prawa socjalne i pracę mogą poprawić kapitał ludzki.

6.8 Komitet zgadza się z MOP, kiedy ta wyraża zaniepokojenie ryzykiem wykorzystania imigracji cyrkulacyjnej do ograniczenia praw pracowniczych i socjalnych oraz do uniemożliwienia uzyskania zezwolenia na pobyt stały. Dlatego EKES proponuje, by pracownikom imigrantom sezonowym zagwarantowano równe traktowanie w kwestii wynagrodzenia i warunków pracy.

6.9 EKES wskazał już w swoich poprzednich opiniach⁽²⁵⁾ znaczenie, jakie mają organizacje diaspor i ich rola w rozwoju. UE musi wspierać działania diaspor.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 82–88; Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91–102.

6.10 Należy także kontynuować inicjatywy nakierowane na zmniejszenie kosztów opłat za przekazy pieniężne i ich wykorzystanie dla rozwoju. EKES wspiera utworzenie dorocznego forum w sprawie przekazów pieniężnych i utworzenie wspólnego portalu.

6.11 EKES proponuje, by utworzono struktury wsparcia organizacji diaspor, która ułatwiłaby koordynację wszystkich organizacji działających na rzecz rozwoju w danym kraju lub regionie, jak również ich koordynację z międzynarodowymi organizacjami współpracy na rzecz rozwoju. Struktury te powinny kanalizować zasoby na uruchamianie projektów. UE musi wspierać organizacje diaspor i ułatwiać tworzenie platform przedstawicielskich.

7. Finansowanie i ocena

7.1 Przyszłe programowanie instrumentów finansowych musi ułatwiać uruchamianie globalnego podejścia. Komitet pracuje nad opinią, o której przygotowanie wniosła Komisja.

7.2 EKES proponuje przeprowadzenie niezależnego badania na temat skuteczności i wpływu działających obecnie partnerstw na rzecz mobilności. EKES popiera inicjatywę Komisji mającą na celu zapewnienie, by partnerstwa na rzecz mobilności dysponowały skutecznym mechanizmem oceny.

7.3 Zawarte do tej pory umowy dwustronne wskazują, że partnerstwa na rzecz mobilności są wykorzystywane do ułatwienia procedur wydawania wiz krótkoterminowych i umów o readmisji, a pozostałe aspekty związane z podejściem globalnym pozostają na drugim planie. Ocena partnerstw na rzecz mobilności musi uwzględniać cztery filary globalnego podejścia.

7.4 Jednakże partnerstwa na rzecz mobilności, będące wspólnymi deklaracjami politycznymi, nie są prawnie wiążące dla uczestniczących państw, dlatego EKES proponuje, by nadano im charakter prawnie wiążących porozumień międzynarodowych.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie programu znakowania efektywności energetycznej urzędzeń biurowych w Unii Europejskiej zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 106/2008 w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urzędzeń biurowych

COM(2012) 109 final

(2012/C 191/24)

Dnia 26 marca 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie programu znakowania efektywności energetycznej urzędzeń biurowych w Unii Europejskiej zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 106/2008 w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urzędzeń biurowych

COM(2012) 109 final.

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z dnia 25 kwietnia) Komitet postanowił 144 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

2012/C 191/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskich funduszy venture capital COM(2011) 860 <i>final</i> – 2011/0417 (COD)	72
2012/C 191/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poziomu hałasu pojazdów silnikowych COM(2011) 856 <i>final</i> – 2011/0409 (COD)	76
2012/C 191/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych uchylającej dyrektywę 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (wersja przekształcona) COM(2011) 656 <i>final</i> – 2011/0298 (COD)	80
2012/C 191/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych COM(2011) 895 <i>final</i> – 2011/0439 (COD), wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamówień publicznych COM(2011) 896 <i>final</i> – 2011/0438 (COD), wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udzielania koncesji COM(2011) 897 <i>final</i> – 2011/0437 (COD)	84
2012/C 191/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku polityki kryminalnej UE: zapewnienie skutecznej realizacji polityki UE poprzez prawo karne” COM(2011) 573 <i>final</i>	97
2012/C 191/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie [...] w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym COM(2011) 883 <i>final</i> – 2011/0435 (COD) ...	103
2012/C 191/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego na lata 2014–2020 program „Prawa i obywatelstwo” COM(2011) 758 <i>final</i> – 2011/0344 (COD)	108
2012/C 191/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) COM(2011) 874 <i>final</i>	111

2012/C 191/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej COM(2011) 625 <i>final</i> – 2011/0280 (COD), wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych (rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynków) COM(2011) 626 <i>final</i> – 2011/0281 (COD), wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) COM(2011) 627 <i>final</i> – 2011/0282 (COD), wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej COM(2011) 628 <i>final</i> – 2011/0288 (COD), wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 w związku ze stosowaniem płatności bezpośrednich dla rolników w odniesieniu do roku 2013 COM(2011) 630 <i>final</i> – 2011/0286 (COD), wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do systemu płatności jednolitych i wsparcia dla plantatorów winorośli COM(2011) 631 <i>final</i> – 2011/0285 (COD)	116
2012/C 191/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego COM(2011) 877 <i>final</i> – 2011/0430 (COD)	129
2012/C 191/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności” COM(2011) 743 <i>final</i>	134
2012/C 191/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych w Unii Europejskiej zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 106/2008 w sprawie wspólnotowego programu znakowania efektywności energetycznej urządzeń biurowych COM(2012) 109 <i>final</i>	142

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