



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

498. sesja plenarna EKES-u w dniach 29–30 kwietnia 2014 r.

2014/C 311/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie międzypokoleniowych i międzykulturowych środków wspierania integracji społecznej młodych obywateli UE podejmujących pracę w innym państwie członkowskim (opinia z inicjatywy własnej)	1
2014/C 311/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Szanse młodzieży na zatrudnienie – dostosowanie szkoleń do potrzeb przemysłu w dobie oszczędności”	7
2014/C 311/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie powrotu produkcji przemysłowej do UE w kontekście reindustrializacji.	15
2014/C 311/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemian przemysłowych w europejskim sektorze farmaceutycznym	25
2014/C 311/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola UE w wykrywaniu i zwalczaniu pracy przymusowej w Europie i na świecie – wkład EKES-u na konferencję MOP-u w 2014 r.” (opinia z inicjatywy własnej)	31
2014/C 311/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ochrony konsumentów i właściwego traktowania nadmiernego zadłużenia w celu zapobiegania wykluczeniu społecznemu (opinia rozpoznawcza)	38

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

498. sesja plenarna EKES-u w dniach 29–30 kwietnia 2014 r.

2014/C 311/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Działania na rzecz odrodzenia przemysłu europejskiego” COM(2014) 14 final.	47
---------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

2014/C 311/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 715/2007 i (WE) nr 595/2009 w odniesieniu do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń przez pojazdy drogowe COM(2014) 28 <i>final</i> – 2014/0012 (COD)	55
2014/C 311/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zapobieganie konsekwencjom pozbawiania praw wyborczych obywateli Unii korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się” COM(2014) 33 <i>final</i>	59
2014/C 311/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich COM(2013) 812 <i>final</i> – 2013/0398 (COD)	63
2014/C 311/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98, (WE) nr 2187/2005, (WE) nr 1967/2006, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 254/2002, (WE) nr 2347/2002 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1434/98 w odniesieniu do obowiązku wyładunku COM(2013) 889 <i>final</i> – 2013/0436 (COD).	68
2014/C 311/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klonowania zwierząt z gatunku bydła, świń, owiec, kóz i koni utrzymywanych i rozmnażanych do celów chowu COM(2013) 892 <i>final</i> – 2013/0433 (COD), wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt COM(2013) 893 <i>final</i> – 2013/0434 (APP), wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności COM(2013) 894 <i>final</i> – 2013/0435 (COD)	73
2014/C 311/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Budowa bazowej sieci transportowej: korytarze sieci bazowej oraz instrument »Łącząc Europę«” COM(2013) 940 <i>final</i>	82

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

498. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 29–30 KWIETNIA 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie międzypokoleniowych i międzykulturowych środków wspierania integracji społecznej młodych obywateli UE podejmujących pracę w innym państwie członkowskim (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 311/01)

Sprawozdawca: **Renate HEINISCH**

Dnia 19 września 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

międzypokoleniowych i międzykulturowych środków wspierania integracji społecznej młodych obywateli UE podejmujących pracę w innym państwie członkowskim

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 30 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 187 do 2 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) odnotowuje, że coraz większa mobilność młodych obywateli UE, która jest istotnym i pożądanym sposobem korzystania z jednej z podstawowych wolności Unii Europejskiej, coraz częściej wynika z konieczności. Przyczynia się ona do złagodzenia krytycznej sytuacji na rynku pracy krajów pochodzenia i krajów przyjmujących. Młodzi pracownicy migrujący wnoszą wkład w rozwój gospodarczy i społeczny kraju przyjmującego oraz bogactwo niematerialne, a mianowicie różnorodność stwarzającą nowe szanse dla przedsiębiorstw i społeczeństwa.

1.2 Młodzi pracownicy migrujący korzystają z dostępnych możliwości zawodowych, lecz pomimo pomyślnej integracji w miejscu pracy kraju przyjmującego ich pozazawodowa integracja społeczna w nowym otoczeniu stwarza nowe wyzwania dla społeczeństwa. Młodzi obywatele UE, którzy pracują w innym państwie członkowskim niż ich kraj pochodzenia, stanowią niejednorodną grupę. Wszyscy oni mają prawo do wsparcia na etapie integracji, zwłaszcza osoby posiadające bardziej ograniczone kompetencje językowe i środki finansowe.

1.3 EKES jest zdania, że z myślą o udziale w życiu społecznym należy poświęcić większą uwagę specyficznym potrzebom i trudnościom młodych obywateli UE, którzy podjęli pracę w innym państwie członkowskim i przebywają w tym kraju przyjmującym nie tylko tymczasowo. W przeciwnym razie zarówno zainteresowani, jak i kraje przyjmujące mogą napotkać poważne problemy.

1.4 EKES przestrzega instytucje UE i państwa członkowskie przed wzrostem ksenofobii i rasizmu w stosunku do mniejszości i imigrantów oraz wnosi o przedsięwzięcie zdecydowanych działań przeciwko tym zachowaniom i upowszechniającym je grupom.

1.5 EKES apeluje, by za pomocą intensywniejszego dialogu i wymiany doświadczeń Komisja Europejska wsparła państwa członkowskie w ich staraniach o skuteczniejszą politykę integracyjną na rzecz tych grup młodych migrantów UE, którzy znaleźli już pracę w innym państwie członkowskim. Z myślą o tym Komitet liczy na wzmocnienie programów finansowanych w ramach inicjatywy „Twoja pierwsza praca z EURES-em”.

1.6 Integracja jest procesem o charakterze społecznym, który odbywa się w ramach relacji poszczególnych osób i grup i przebiega w dwóch kierunkach, gdyż uczestniczą w nim zarówno imigranci, jak i społeczeństwo przyjmujące.

1.7 Komisja Europejska powinna w pierwszej kolejności ułatwić wymianę dobrych praktyk i sporządzić dokumentację na temat sprawdzonych koncepcji i praktyk, by wesprzeć młodych pracowników migrujących w ich dążeniu do integracji społecznej. W ramach „kultury otwartości” różnych krajów można by uznać i określić zwłaszcza znaczenie międzykulturowych i międzypokoleniowych strategii i projektów, które są bardzo obiecującym mechanizmem wsparcia.

1.8 UE przyjęła nowe instrumenty przeciwko dyskryminacji obywateli europejskich korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się. Instrumenty te powinny zostać skutecznie wdrożone na poziomie krajowym, jako że społeczeństwo pozwalające na dyskryminację imigrantów nie może być uznane za integracyjne.

1.9 Komisja powinna udostępnić państwom członkowskim ten zbiór sprawdzonych koncepcji i projektów, zalecając, by je twórczo naśladowały. Trzeba zwrócić się do państw członkowskich, by przekazały Komisji Europejskiej informacje o przedsięwziętych już przez różne podmioty skutecznych środkach w celu rozwinięcia dokumentacji i, tym samym, pogłębienia wymiany doświadczeń.

1.10 EKES zaleca Komisji, by następnym krokiem było sprawdzenie, czy istnieją inne możliwości odpowiedniego działania i jak można by je zrealizować. Komisja powinna zwłaszcza rozwinąć koncepcję tego, w jaki sposób można by wykorzystać i wesprzeć sprawdzone i nowatorskie strategie oraz praktyki w ramach istniejących programów, platform, funduszy i inicjatyw UE.

1.11 EKES proponuje Komisji, by wspierała działania partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego, którzy odgrywają ważną rolę w integracji poprzez przyjmowanie przybywających imigrantów i poprzez ich angażowanie.

1.12 EKES jest zdania, że Komisja Europejska powinna położyć nacisk na to, by młodzież w ramach swych organizacji społeczeństwa obywatelskiego została odpowiednio włączona w istotny proces planowania i podejmowania decyzji w tej dziedzinie. Chodzi o to, by za pośrednictwem tych organizacji można było odpowiednio wyrazić potrzeby i trudności grupy docelowej i skutecznie im zaradzić.

1.13 Na partnerach społecznych i na samych przedsiębiorstwach, które zatrudniają młodych cudzoziemców, spoczywa bez wątpienia duża odpowiedzialność. EKES oczekuje więc ich większego zaangażowania w opracowywanie programów na rzecz integracji, lepiej odpowiadających potrzebom młodych pracowników.

2. Wprowadzenie

2.1 Młodzi obywatele UE są coraz bardziej mobilni i wielu z nich wyjeżdża z kraju ojczystego, często z powodu dramatycznej sytuacji na rynku pracy (lecz niekoniecznie wyłącznie z tego powodu), by znaleźć miejsce pracy w innym państwie członkowskim UE. W ten sposób korzystają ze swojego podstawowego prawa do swobodnego przepływu w obrębie Unii i wynikających z niego szans, a także realizują cel większej mobilności pracowników w UE. Mają oni taki sam status prawny jak obywatele kraju przyjmującego, lecz muszą też stawić czoła szczególnym wyzwaniom i mają specyficzne potrzeby.

2.2 Młodzi obywatele UE, którzy pracują w innym państwie członkowskim niż ich kraj pochodzenia, stanowią niejednorodną grupę. Są to zarówno naprawdę dobrze wykształceni, dynamiczni i kreatywni młodzi ludzie, jak i tacy o niskim wykształceniu i przeżywający trudności finansowe, którzy podejmują odważny krok w poszukiwaniu przyszłości poza swoim krajem ojczystym. Przede wszystkim ta ostatnia grupa napotyka większe trudności ze zintegrowaniem się, ponieważ często nie posiada wystarczających umiejętności językowych ani środków finansowych, aby stworzyć sobie silną pozycję społeczną w kraju przyjmującym.

2.3 Konieczna jest zatem dobra integracja społeczna tych młodych ludzi, aby umożliwić aktywne uczestniczenie w rzeczywistości społecznej kraju przyjmującego, która w momencie przyjazdu nie jest im dobrze znana – chodzi tu o korzystanie z ważnych aspektów obywatelstwa w nowym otoczeniu.

2.4 Poprzez swoje działanie „Twoja pierwsza praca z EURES-em” opracowane w ramach inicjatywy przewodniej „Mobilna młodzież” i inicjatywy „Szanse dla młodzieży”, Komisja Europejska propaguje mobilność zawodową ludzi młodych z myślą o realizacji wyznaczonego w strategii „Europa 2020” celu osiągnięcia wskaźnika zatrudnienia w wysokości 75 % oraz z myślą o poprawie funkcjonowania europejskich rynków pracy.

2.5 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej dotyczy traktowanych dotychczas jako drugorzędne trudności w integracji społeczno-kulturowej w nowym otoczeniu, polegającej na jak najszerzym udziale w społeczeństwie przyjmującym. EKES uważa jednocześnie, że w następnej opinii należy zbadać koszty społeczne i inne następstwa, którym muszą sprostać kraje i regiony pochodzenia w związku z mobilnością pracowników i migracją, zwłaszcza młodych ludzi.

2.6 Opinia ta ma zwiększać świadomość tego istotnego aspektu integracji młodych unijnych pracowników migrujących zarówno w krajach przyjmujących i w krajach pochodzenia, jak i na szczeblu UE. Podkreśla się też pilną potrzebę podjęcia odpowiednich działań, aby na podstawie porównań poszczególnych rozwiązań i szczególnych doświadczeń opracować w państwach członkowskich oparte na dowodach koncepcje zorientowane na sukces, a także zapewnić ich wsparcie ze strony Unii.

2.7 Państwa i przedsiębiorstwa przyjmujące częściowo oferują już całkiem skuteczne środki wspierające, które koncentrują się jednak przede wszystkim na aspektach związanych z miejscem pracy. Raczej w wyjątkowych przypadkach towarzyszą im koncepcje ogólnej „kultury otwartości”. W ramach programu „Twoja pierwsza praca z EURES-em” wspiera się organizowane przez pracodawców programy integracyjne dla młodych pracowników (kursy językowe, szkolenia łączone z pomocą administracyjną oraz wsparcie w zakresie przeprowadzki). Powszechnie brakuje jeszcze odpowiednich strategii, struktur, metod i doświadczeń, pozwalających skutecznie pomagać młodym ludziom w ich integracji społecznej i kulturowej w kraju przyjmującym, poprzez udzielanie im wsparcia, ale i poprzez zapewnianie przydatnych impulsów do rozwoju.

2.8 Odpowiednie koncepcje i środki powinny opierać się na podejściu międzypokoleniowym i międzykulturowym. Mogą one wnieść istotny wkład w integrację i korzystanie z obywatelstwa UE w kraju przyjmującym. Należy przy tym w jak największym stopniu wykorzystać wiedzę i doświadczenie starszego pokolenia. W szczególności już skutecznie zintegrowani migranci z różnych krajów pochodzenia, dzięki swoim różnorodnym korzeniom kulturowym, mogą wnieść wkład w postaci innowacyjnych elementów wzajemnego wsparcia i zróżnicowanych form solidarności.

2.9 Nieskuteczna integracja społeczna oraz brak uznania dla tożsamości i szczególnych potrzeb tych młodych ludzi może doprowadzić do destrukcyjnych problemów zarówno dla nich, jak i dla społeczeństwa przyjmującego. Zawiedzione nadzieje i nowe zagrożenie perspektyw prowadzi często do utraty pierwotnie pozytywnego nastawienia do kraju goszczącego, a nawet mogą przerodzić się w agresywne i radykalne postawy i zachowania.

2.10 Dlatego też należy tym młodym ludziom przekazać przesłanie „jesteście dla nas wartościowi i mile widziani, będziemy wam pomagać”, aby zapobiec wrażeniu, że „jesteście problemem i nam przeszkadzacie”. Wreszcie należy zapobiec sytuacji, gdy kompetentni i zmotywowani młodzi ludzie w swojej frustracji wyemigrują do krajów trzecich, a tym samym z Unii Europejskiej.

3. Wyzwania i trudności młodych ludzi w obcym kraju

3.1 Nawet jeśli już istnieją w Unii Europejskiej dobre systemy doradztwa i wsparcia w poszukiwaniu pracy dla młodzieży – jak np. „Mobilna młodzież”, EURES, europejski portal mobilności zawodowej itp. – a kraje przyjmujące opracowały liczne środki w tej dziedzinie, to programy te skupiają się głównie, jeśli nie wyłącznie, na aspektach związanych z polityką rynku pracy lub miejscem pracy. Pozostałe różnorodne aspekty życia, trudności i szczególne potrzeby młodzieży w dużej mierze nie są uwzględniane, bądź też nie ma (wystarczających) ofert wsparcia.

3.2 Dla nowo przybyłych do kraju przyjmującego poważnym utrudnieniem jest fakt, że nie są oni na początku zaznajomieni ze strukturami i procesami publicznymi i nie rozumieją zwyczajów społecznych i lokalnej kultury lub też rozumieją je niewystarczająco. W powiązaniu z częstymi problemami językowymi znacznie utrudnia to dostęp do praw i usług publicznych oraz niesie ze sobą niebezpieczeństwo dyskryminacji ekonomicznej i społecznej, szczególnie w życiu pozazawodowym.

3.3 Trudności w życiu codziennym mogą pojawić się w kontekście zakwaterowania, dostępu do ogólnych i specjalnych usług np. w dziedzinie opieki zdrowotnej i ochrony socjalnej, a także w przypadku szerokiego zakresu innych potrzeb życiowych, w tym spędzania czasu wolnego i praktykowania swego wyznania. Trudności te dotyczą wszystkich pracowników przebywających w kraju innym niż kraj pochodzenia.

3.4 Niewystarczający lub utrudniony udział w życiu społecznym niesie ze sobą ryzyko izolacji. Zaczyna się ona w całkiem zwyczajnych sytuacjach życiowych, a kończy na doświadczeniu odrzucenia, dyskryminacji i dystansu społecznego. Może mieć poważne konsekwencje psychiczne, a nawet prowadzić do poczucia społecznego i emocjonalnego osamotnienia. Jest to szczególnie trudne dla tych młodych ludzi, ponieważ nie mogą oni liczyć na dawne sieci społeczne, takie jak na przykład rodzina, krąg przyjaciół czy grupa rówieśników.

3.5 Bardzo ważnym sposobem na udaną integrację społeczną w społeczeństwie przyjmującym jest skuteczny udział w ogólnym życiu społecznym poprzez uczestnictwo w działalności społecznej, politycznej, kulturalnej, sportowej czy nawet wyznaniowej, np. w klubach, związkach, stowarzyszeniach, partiach i związkach zawodowych. Często istnieją jednak różnorodne bariery dla bezproblemowego uczestnictwa zagranicznej młodzieży; brakuje ponadto niezbędnych zachęt i działań wprowadzających. Może to z łatwością doprowadzić do niematerialnego zubożenia młodych migrantów, co może mieć równie fatalne skutki.

3.6 W tym celu EKES uważa za niezbędne wzmocnienie sieci EURES, dotychczas wykazującej braki nie tylko z punktu widzenia kojarzenia ofert pracy z poszukującymi zatrudnienia, lecz również pod względem wsparcia integracji zawodowej i społecznej. Ten ostatni aspekt ma szczególne znaczenie wobec niedawnego rozszerzenia sieci EURES na osoby odbywające praktykę i przyuczające się do zawodu, pozwala to bowiem przewidywać, że coraz młodsze osoby będą uczestniczyły w procesach mobilności europejskiej.

3.7 Istotny wkład w rozwój programów na rzecz integracji mogłaby wnieść współpraca między państwem przyjmującym a państwem pochodzenia, co dzięki całościowemu podejściu umożliwiłoby „świadomą migrację”, sprzyjając tworzeniu transgranicznych sieci międzykulturowych, bliższych młodym ludziom migrującym za pracę.

4. Ważne dziedziny z punktu widzenia ochrony i wsparcia młodych pracowników migrujących

4.1 Dla młodych pracowników migrujących poza środowiskiem pracy bardzo korzystne jest wsparcie ich potrzeby tworzenia sieci kontaktów. Może się to odbywać poprzez ustrukturyzowaną komunikację lub organizację lokalnych lub regionalnych imprez, pozwalających inicjować lub wspierać wymianę doświadczeń, wzajemnych informacji o prawach i obowiązkach, trudnościach i trudnych sytuacjach, możliwych rozwiązaniach itp. Media społeczne mają do odegrania ważną rolę w budowaniu nowych sieci relacji międzyludzkich.

4.2 Ponieważ młodzi pracownicy migrujący są w przeważającej mierze wysoce zmotywowani i pełni inicjatywy, należy im przedstawić szeroki wachlarz prostych możliwości i sposobów na opracowanie i wdrożenie własnych przedsiębiorczych projektów. Mogliby oni uzyskać przy tym wsparcie doświadczonych starszych osób, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwości rynkowe, warunki techniczno-administracyjne, finansowanie, rekrutację personelu itp. W kontekście społeczno-gospodarczym kraju przyjmującego.

4.3 Złożona tematyka pozazawodowego uczestnictwa i integracji młodych pracowników zagranicznych ma istotne znaczenie, lecz pozostaje w dużym stopniu zaniedbaną dziedziną, w której należy podjąć konieczne środki wspierające. Nie wystarczy, by młodzi ludzie na kursach językowych nauczyli się podstaw języka kraju przyjmującego lub opanowali język zawodowy w miejscu pracy.

4.4 Aby odnaleźć się w nowym otoczeniu, zadbać o potrzeby osobiste oraz aktywną integrację ze społeczeństwem, potrzeba o wiele więcej. W szczególności konieczne są rzetelne informacje, odpowiednia orientacja, doświadczenie w posługiwaniu się językiem w wielu konkretnych sytuacjach życiowych, a także stałe zaufane wsparcie osobiste w przypadku niepowodzeń i rozczarowań.

4.5 Doradztwo i wsparcie są decydujące m.in. podczas poszukiwania mieszkania, w konfliktach w miejscu zamieszkania, przy ogólnej organizacji codziennego życia, w kwestiach finansowych i podatkowych, przy planowaniu dalszego kształcenia, w działalności społecznej, kulturalnej, wyznaniowej lub sportowej, przy organizowaniu czasu wolnego, a także przy korzystaniu z praw obywatelskich i zaangażowaniu politycznym. We wszystkich tego rodzaju przypadkach bardzo cenną pomoc mogą zaoferować inni młodzi cudzoziemcy oraz rodacy z dłuższym doświadczeniem w kraju przyjmującym, a także starsi obywatele kraju przyjmującego, którzy pragną udzielić wsparcia z pobudek osobistych.

4.6 Podczas projektowania środków wspierających i doradczych należy wyróżnić rozwiązania dla bardzo odmiennych trudności i potrzeb. W pierwszej kolejności chodzi przede wszystkim o początkowe trudności natury prawnej, materialnej lub technicznej, które można w miarę łatwo pokonać dzięki odpowiedniej pomocy. O wiele trudniejsze jest jednak przezwyciężenie przeszkód w procesie integracji społecznej, co może wymagać długoterminowego i rzetelnego wsparcia.

4.7 W trudnych sytuacjach decyzyjnych lub konfliktowych ważną rolę mogą odegrać osoby kontaktowe dla młodych imigrantów – pewnego rodzaju opiekunowie lub mentorzy – czy też doradcy z programu EURES, których mogą poprosić o radę i z którymi mogą nawiązać relacje oparte na zaufaniu. Decydujące jest, by takie osoby z jednej strony posiadały doświadczenie międzykulturowe, a tym samym niezbędne zrozumienie sytuacji, a z drugiej strony potrafiły się skutecznie komunikować oraz były zdolne do udzielenia pomocy prowadzącej do uzyskania samodzielności.

5. Wykonawcy i podmioty środków wspierających

5.1 Duża odpowiedzialność spoczywa z pewnością na partnerach społecznych, a także samych przedsiębiorstwach zatrudniających młodych ludzi z zagranicy. Mogą oni ponadto oferować porady i konkretną pomoc w sferze pozazawodowej, szczególnie gdy starsi współpracownicy zostaną zachęceni do podjęcia roli doradzających mentorów lub opiekunów dla młodych pracowników migrujących w przedsiębiorstwie, a także do udzielania im pomocy również poza środowiskiem pracy. W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw jest to prawie niemożliwe bez wsparcia, co stanowi szczególne wyzwanie wymagające odpowiednich rozwiązań, np. włączenia takich inicjatyw do programów finansowanych w ramach „Twojej pierwszej pracy z EURES-em”.

5.2 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego tradycyjnie zajmują się przede wszystkim pozazawodowymi trudnościami ludzi i oferują możliwości lepszej integracji społecznej oraz większej spójności w społeczeństwie. Powinny one w jeszcze większym stopniu włączać tę ważną i przyszłościową grupę w ogólne planowanie swoich działań, dzięki różnorodnym ofertom, szczególnie w zakresie działalności społecznej, kulturalnej, sportowej i związanej ze spędzaniem czasu wolnego, ukierunkowanym na szczególne trudności i potrzeby młodych pracowników migrujących.

5.3 Zarówno w miejscu pracy, jak i w sferze pozazawodowej duże korzyści przynoszą interakcje między starszymi, doświadczonymi osobami a młodymi migrantami. Szczególną wartość ma wiedza i umiejętność oceny sytuacji ze strony ludzi starszych, którzy chcą podzielić się swoim doświadczeniem z młodymi ludźmi. W ten sposób powstają nie tylko odpowiednie rozwiązania trudności, lecz także ważna forma dialogu wspierającego spójność społeczną. Przynosi to korzyści wszystkim uczestnikom. Gdy partnerzy w dialogu pochodzą z różnych środowisk kulturowych, prowadzi to ponadto do tworzenia ważnych doświadczeń w otwartym, wielowymiarowym społeczeństwie, gwarantującym dostęp i możliwości uczestnictwa.

5.4 Mimo już istniejących instytucjonalnych programów pomocy i wsparcia decydującym czynnikiem powodzenia tych środków jest sfera relacji osobistych. Osobiste doświadczenia, bezpośrednia komunikacja, indywidualne zaangażowanie, zaufanie do umiejętności innych osób oraz wspólne przeżycia są katalizatorami obiecującej integracji w nowym świecie pracy, a w szczególności w innym społeczeństwie. Zapewnienie takiej indywidualnej pomocy osobistej poprzez bezpośrednie kontakty międzyludzkie jest istotnym zadaniem, które można realizować szczególnie za pomocą ustrukturyzowanej organizacji wolontariatu. Kto mógłby lub powinien to robić, zależy od kultury danego kraju przyjmującego.

5.5 Ważne jest, by ani na szczeblu krajowym, ani na szczeblu europejskim nie ulegano pokusie dążenia do jednolitych rozwiązań. Chodzi tu o ludzkie potrzeby i trudności, które nie podlegają żadnym ustalonym normom, lecz wymagają różnorodnych, elastycznych i coraz bardziej innowacyjnych odpowiedzi w zależności od miejsca pochodzenia danej osoby, specyfiki lokalnej i konkretnej sytuacji osobistej.

5.6 Bardzo udana forma pomocy osobistej to np. tzw. „senior expert services”⁽¹⁾. W ramach tej pomocy osoby będące już na emeryturze udostępniają dobrowolnie swoją wiedzę zawodową i doświadczenie z różnych miejsc pracy- osobom młodszym. Przekazywanie kompetencji i osobiste zaangażowanie osób starszych w dużym stopniu wspiera wzajemne zrozumienie, współpracę i szacunek między pokoleniami. To z kolei przyczynia się znacznie do spójności społecznej.

5.7 Ważne dla powodzenia strategii jest systematyczne dokumentowanie istniejących ofert i skutecznych praktyk, ocenianie ich na podstawie dowodów, gruntowne koordynowanie oraz informowanie o nich w sposób ukierunkowany. Ścisła współpraca wszystkich wykonawców i odpowiedzialnych jednostek organizacyjnych, a także stałe włączenie organizacji wszystkich zainteresowanych stron są niezbędne dla powodzenia tego przedsięwzięcia. W szczególności należy dążyć do właściwego rozpoznania specyficznych potrzeb i trudności młodych pracowników migrujących, opracowania strategii i środków w sposób ukierunkowany, odpowiedniego wykorzystania zasobów, zapewnienia kontroli wyników. Konieczne jest włączenie młodych pracowników migrujących we wszystkie decyzje i oceny.

6. Uwagi i ewentualne działania Komisji Europejskiej

6.1 W mobilności młodych pracowników przejawia się jedna z podstawowych wolności Unii Europejskiej. Młódzież korzysta z szans, które daje im migracja za pracą. W ten sposób można znacznie zmniejszyć problemy rynku pracy zarówno kraju pochodzenia, jak i kraju przyjmującego. Należy dokładniej udokumentować, przeanalizować i zrozumieć szczególną sytuację młodych pracowników migrujących do innych państw członkowskich UE, gdyż są oni ważnym elementem przyszłości Europy.

6.2 Większą uwagę należy poświęcić szczególnie pozazawodowej integracji młodych ludzi z innych państw członkowskich UE w społeczeństwie kraju przyjmującego, w którym znaleźli pracę, gdyż wiąże się ona z dużymi wyzwaniem i trudnościami. Komisja Europejska powinna w tym celu podejmować działania transgraniczne w celu szerzenia świadomości, gromadzenia dokumentacji i promowania wymiany doświadczeń, a także dialogu.

6.3 Dlatego też należy wezwać Komisję Europejską, by za pomocą odpowiednich środków sporządziła dokumentację skutecznych praktyk mających na celu pokonanie szczególnych trudności, jakie napotykają młodzi pracownicy migrujący w integracji w życiu społecznym kraju przyjmującego. Jako istotnemu elementowi „kultury otwartości” dużą uwagę należy przy tym poświęcić zwłaszcza koncepcjom działań międzykulturowych i międzypokoleniowych na rzecz wspierania młodych ludzi pochodzących z innych państw członkowskich UE w ich wysiłkach zmierzających do skutecznego udziału w życiu społecznym.

6.4 Komisja Europejska powinna zalecić państwom członkowskim, by twórczo naśladowały te praktyki. Jednocześnie trzeba zachęcić państwa członkowskie do przedstawienia Komisji Europejskiej informacji o wypróbowanych przez siebie, innowacyjnych koncepcjach, programach i konkretnych środkach, zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych, na rzecz ułatwienia i wspierania integracji społecznej młodych pracowników z innych państw członkowskich, tak aby rozwinąć wymianę doświadczeń dotyczących różnych ofert i możliwości w tym zakresie.

6.5 Na podstawie tej europejskiej dokumentacji Komisja Europejska powinna przeanalizować, gdzie może pojawić się jeszcze potrzeba działania i jak jej sprostać. Komisja powinna ponadto opracować koncepcję tego, w jaki sposób można by wykorzystać i wesprzeć decydujące elementy sprawdzonych i nowatorskich praktyk w ramach istniejących programów, platform, funduszy i inicjatyw Unii Europejskiej.

6.6 W swych rozważaniach Komisja Europejska powinna zadbać o to, by młodzi ludzie zostali w dużej mierze zaangażowani w działalność swych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w celu odpowiedniego uwzględnienia i zrozumienia ich potrzeb i trudności, a także objęcia ich ukierunkowanymi ofertami

Bruksela, 30 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ <http://www.ses-bonn.de/>.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Szanse młodzieży na zatrudnienie – dostosowanie szkoleń do potrzeb przemysłu w dobie oszczędności”

(2014/C 311/02)

Sprawozdawca: **Dumitru FORNEA**

Współsprawozdawca: **Tommaso GRIMALDI**

Dnia 11 lipca 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Szanse młodzieży na zatrudnienie – dostosowanie szkoleń do potrzeb przemysłu w dobie oszczędności”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 30 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 2 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Poważny kryzys w dziedzinie zatrudnienia młodzieży wymaga większych wysiłków i współpracy ze strony rządów, pracodawców, pracowników i społeczeństwa obywatelskiego, by upowszechnić, tworzyć i utrzymywać godne⁽¹⁾ i zrównoważone miejsca pracy. Kwestia ta stała się wyzwaniem zarówno politycznym, jak i gospodarczym. EKES podkreślał już, że potrzebna jest faktyczna strategia na rzecz wzrostu na poziomie unijnym i krajowym, aby wspierać tworzenie lepszej jakości stabilniejszych miejsc pracy dla młodych ludzi. Zdaniem EKES-u rządy muszą koniecznie podjąć imponujące wysiłki w celu poprawy sytuacji, aby zapobiec pogłębianiu się kryzysu.

1.2 Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z czerwca 2013 r. EKES uważa, że państwa członkowskie powinny dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić pełną operacyjność bez opóźnień Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI) i gwarancji dla młodzieży (YG). Należy wyraźnie zwiększyć przydział krajowych i europejskich środków na edukację i szkolenia, zatrudnienie ludzi młodych i zwalczanie długotrwałego bezrobocia.

1.3 EKES zdecydowanie zaleca, by poddawać regularnej ocenie, z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, konkretne plany działania przyjęte już przez państwa członkowskie w celu sprostania problemowi bezrobocia wśród młodzieży i zwiększenia szans młodych ludzi na znalezienie pracy. Zdaniem Komitetu w tych planach i programach należy przedsięwziąć konkretne środki, które umożliwiłyby młodym absolwentom zdobycie umiejętności niezbędnych w miejscu pracy, w zakresie m.in. zarządzania i pracy zespołowej, rozwiązywania problemów i kreatywności, by poszerzyć ich zakres wiedzy i zwiększyć szanse na znalezienie pracy.

⁽¹⁾ Koncepcja godnej pracy została sformułowana przez podmioty Międzynarodowej Organizacji Pracy – rządy, pracodawców i pracowników – i opiera się na założeniu, że praca jest źródłem godności osobistej, spójności społecznej, pokoju w społeczeństwie oraz demokracji i wzrostu gospodarczego, które zwiększają szanse na dobrej jakości zatrudnienie i rozwój przedsiębiorstw. Międzynarodowa Organizacja Pracy, www.ilo.org.

1.4 EKES zaleca, by państwa członkowskie i wszystkie zaangażowane organy władzy uznały szanse na zatrudnienie za proces ciągły, mający wpływ na całe życie zawodowe. Państwa członkowskie powinny działać perspektywicznie oraz stwarzać narzędzia i warunki umożliwiające młodym ludziom aktualizację swoich szans na zatrudnienie oraz ich poprawę i ocenę. Szersze uznawanie i większa przejrzystość umiejętności i kwalifikacji ma do odegrania ważną rolę w dostosowaniu szans na zatrudnienie młodych ludzi poszukujących pracy do potrzeb rynku oraz ich mobilności. EKES popiera strategię polityczną UE mającą na celu zwiększenie uznawania i przejrzystości umiejętności, kompetencji i kwalifikacji oraz powiązanych z nimi narzędzi, takich jak europejskie ramy kwalifikacji (EQF), europejska klasyfikacja umiejętności/kompetencji, kwalifikacji i zawodów (ESCO), Europass oraz systemy zapewniania jakości i transferu i akumulacji punktów.

1.5 EKES jest przekonany, że odpowiedzialność za szanse na znalezienie pracy nie spoczywa tylko na jednostkach. Kwestii tej muszą stawić czoła wspólnie wszystkie zainteresowane strony, m.in. rządy, pracodawcy, partnerzy społeczni, szkoły wyższe, władze lokalne, pracownicy. Zdecydowanie zaleca się wzmocnienie partnerstwa przedsiębiorstw i instytucji szkolnictwa. W tym kontekście należy promować programy wysokiej jakości szkoleń wewnątrzzakładowych zgodnie z zasadami i metodami europejskiego sojuszu na rzecz przygotowania zawodowego oraz proponowanych ram jakości dla staży.

1.6 Państwa członkowskie powinny przewidzieć zachęty dla uniwersytetów i ośrodków badawczo-rozwojowych oferujących programy studiów zgodne z potrzebami zglobalizowanych rynków. Mogłoby to również przyczynić się do promowania wysokiego poziomu profesjonalizmu.

1.7 Z uwagi na pojawiające się niedawno tendencje do zmniejszania budżetu na edukację w różnych państwach członkowskich, EKES zaleca, by państwa członkowskie przeznaczały wystarczające środki na zapewnienie wysokiego poziomu edukacji ze strony nauczycieli. W Europie zawód nauczyciela nie jest postrzegany jako atrakcyjny i cierpi na niedobory; problem ten może się zaostrzyć w niedalekiej przyszłości⁽²⁾. Godne warunki pracy, płace i emerytury mają kluczowe znaczenie dla uatrakcyjnienia nauczania jako ścieżki zawodowej.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji Europejskiej o ustanowieniu programu *Erasmus+*, który również wspiera transgraniczne szkolenia zawodowe, i ma nadzieję, że program ten, zgodnie z ustaleniami, stanie się w pełni operacyjny bez opóźnień. Komitet szczególnie cieszy się z porozumienia osiągniętego między Parlamentem Europejskim a Radą w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

1.9 EKES z zadowoleniem przyjmuje „Ramy działania na rzecz zatrudnienia młodzieży”, uzgodnione przez partnerów społecznych w czerwcu 2013 r. W czasach kryzysu gospodarczego i społecznego Europa powinna w pełni wykorzystać potencjał swoich obywateli, pochodzących ze wszystkich środowisk społeczno-gospodarczych, a jednocześnie zapewnić opłacalność.

1.10 EKES ponownie wyraża przekonanie, że inicjatywy UE mające na celu sprostanie problemowi zatrudnienia młodzieży powinny przełożyć się na konkretne środki wspierające skuteczną politykę przemysłową sprzyjającą postępowi w przemyśle europejskim i zwiększającą jego konkurencyjność w zrównoważony i akceptowalny społecznie sposób.

1.11 Komitet zaleca, by państwa członkowskie zwróciły szczególną uwagę na negatywne skutki, jakie ma dla młodych ludzi systematyczne zawieranie umów tymczasowych, co poważnie wpływa także na sieci zabezpieczenia społecznego (niższe składki) i spójność społeczną państw członkowskich.

1.12 Komitet jest zdania, że inwestycje w celu poprawy szans młodych ludzi na znalezienie pracy mają fundamentalne znaczenie dla przyszłości gospodarek i społeczeństw europejskich. Wszyscy młodzi ludzie, w sposób niedyskryminujący i bez względu na płeć, powinni mieć łatwy dostęp do zatwierdzonych inicjatyw, którym powinny towarzyszyć konkretne środki na rzecz włączenia społecznego. Należy włączyć odpowiednie podmioty (w tym partnerów społecznych i organizacje młodzieżowe) na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym w kształtowanie, wdrażanie i ocenę wyników tych inicjatyw.

⁽²⁾ Zob. „Key Data on Teachers & School Leaders in Europe” [Najważniejsze dane dotyczące nauczycieli i kadry kierowniczej w szkolnictwie w Europie], raport Eurydice 2013, Komisja Europejska.

1.13 Trzeba w dalszym ciągu rozwijać konkretne środki na poziomie lokalnym i krajowym, by wszyscy mieli możliwość uczenia się przez całe życie. Należy przy tym zapewnić udział partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego oraz dokonywać regularnych ocen wyników.

1.14 W modelach uczenia się w miejscu pracy, takich jak dwutorowe systemy kształcenia, istotna część szkoleń odbywa się w przedsiębiorstwach. Należy umożliwić młodym pracownikom jednoczesną naukę w szkole i zdobywanie kwalifikacji w trakcie pracy w przedsiębiorstwie. EKES jest przekonany, że dwutorowe systemy kształcenia realizowane w niektórych państwach członkowskich okazały się sukcesem. Kluczowym elementem dobrze funkcjonujących systemów praktyk jest wspólna odpowiedzialność za inwestowanie w przyszłość, zarówno ze strony władz publicznych, jak i przedsiębiorstw.

1.15 Komitet zaleca podjęcie kroków na rzecz zapewnienia jakości i właściwości proponowanych działań, a także ustanowienia odpowiednich ram jasno określających możliwe do wyegzekwowania w praktyce zadania, prawa i obowiązki każdego podmiotu. Należy nadal rozwijać dialog społeczny pracodawców ze związkami zawodowymi oraz wykorzystywać to ważne narzędzie do identyfikowania przyszłych perspektyw na rynku pracy z myślą o tworzeniu zatrudnienia, dzieleniu się doświadczeniami z zakresu szkoleń bardziej odpowiadających potrzebom rynku pracy oraz zachęcaniu młodych kobiet i mężczyzn do doskonalenia umiejętności i zdolności, by móc lepiej sprostać rozwijającym się potrzebom przemysłu.

1.16 Obecny kryzys społeczno-gospodarczy nakłada ograniczenia na decyzje budżetowe państw członkowskich, szczególnie państw objętych programami dostosowań fiskalnych; sytuację tę pogarsza zmniejszenie budżetu własnego UE. Edukacja odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu szans na zatrudnienie, dlatego też EKES zaleca państwom członkowskim, by przeznaczały większe środki na wysokiej jakości szkolnictwo. Nie należy tego postrzegać jako wydatek, lecz jako niezbędną inwestycję w przewyżczenie kryzysu i budowanie lepszej przyszłości dla wszystkich. Komitet poparł europejską inicjatywę obywatelską „Wykształcenie to inwestycja! Nie zaliczajmy jej kosztów do deficytu!”⁽³⁾ Komitet ostrzega, że cięcia środków na edukację i szkolenia grożą tym, że ważne inicjatywy i propozycje przepadną w błahę deklaracje dobrych intencji. Biorąc pod uwagę rolę kształcenia i szkolenia w przeciwdziałaniu bezrobociu wśród młodzieży, EKES usilnie zaleca zorganizowanie przez KE w 2015 r. dnia europejskiego kształcenia i szkolenia.

1.17 Komitet uważa, że przemysł i przedsiębiorstwa powinny inwestować w narzędzia produkcji oraz wdrożyć politykę ds. płac i ds. komunikacji, by zwiększyć atrakcyjność sektora przemysłowego. Lepszy dialog przedsiębiorstw z organizacjami zajmującymi się szkoleniem zawodowym mógłby stanowić ważny krok umożliwiający stawienie czoła zagadnieniu szans na zatrudnienie. Mógłby również zmniejszyć rozdzźwięk między popytem a podażą.

1.18 Wszelkie inicjatywy przyjmowane w celu poprawy szans młodych ludzi na zatrudnienie powinny być odpowiednio finansowane z EFS i innych funduszy strukturalnych. EKES zaleca, by podczas korzystania z funduszy strukturalnych położono szczególny nacisk na zdolność młodzieży do znalezienia pracy, w tym na działania służące przekierowaniu niewykorzystanych funduszy w odpowiednich przypadkach.

2. Wprowadzenie

2.1 Europejski przemysł obejmuje szeroki wachlarz przedsiębiorstw, w tym dużych przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw, o różnych wymaganiach dotyczących siły roboczej. Dlatego potrzebuje pracowników o różnym poziomie umiejętności i kompetencji. Różnice te należy wziąć pod uwagę podczas opracowywania systemów edukacji i szkoleń. Należy nadal rozwijać dialog społeczny pracodawców ze związkami zawodowymi oraz wykorzystywać to ważne narzędzie do identyfikowania przyszłych perspektyw na rynku pracy z myślą o tworzeniu zatrudnienia, dzieleniu się doświadczeniami z zakresu szkoleń bardziej odpowiadających potrzebom rynku pracy oraz zachęcaniu młodych kobiet i mężczyzn do polepszania umiejętności i zdolności, by móc lepiej sprostać rozwijającym się potrzebom przemysłu.

⁽³⁾ Zaproponowana przez obywateli greckich i propagowana przez DIKTIO Network.

2.2 UE i państwa członkowskie potrzebują polityki przemysłowej, która ułatwiłaby wzrost i pobudziła tworzenie nowych miejsc pracy wysokiej jakości⁽⁴⁾. Zdaniem KE wciąż potrzebne jest partnerstwo UE, państw członkowskich i sektora przemysłowego, które zapewni skuteczne ramy współpracy oraz zachęci do inwestycji w technologie i zasoby ludzkie, dając w efekcie europejskiemu sektorowi przemysłowemu przewagę nad konkurentami na całym świecie. By zająć się tą kwestią oraz ogólnym problemem szans na zatrudnienie w przemyśle, KE zapewniła⁽⁵⁾, że jednym z filarów nowej polityki przemysłowej będą inwestycje w zasoby ludzkie i umiejętności.

2.3 Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2008 r., poważnie zaszkodził wielu europejskim gospodarkom i do tej pory ożywienie postępuje bardzo powoli. Kryzys związany z bezrobociem młodzieży może dodatkowo je spowolnić, a jego długofalowe konsekwencje mogą być jeszcze bardziej odczuwalne. Wymaga to współpracy ze strony rządów, pracodawców, pracowników i społeczeństwa obywatelskiego na rzecz upowszechniania, tworzenia i utrzymywania godnych i wydajnych miejsc pracy.

2.4 Choć europejscy przywódcy polityczni wydają się poważnie podchodzić do tego kryzysu, to – jak już Komitet podkreślał we wcześniejszych opiniach⁽⁶⁾ – jeżeli nowe inicjatywy nie dotkną sedna problemu, to nie przyczynią się do jego rozwiązania. Kwestia ta stała się wyzwaniem zarówno politycznym, jak i gospodarczym. Sytuacja wygląda odmiennie w różnych państwach członkowskich lub na poziomie lokalnym, nie należy więc uogólniać. Niemniej wielu młodych Europejczyków codziennie zmaga się z tymi samymi problemami: z zakończeniem lub opłaceniem studiów, znalezieniem prawdziwego zatrudnienia – a nie tylko kontraktu na kilka miesięcy lub stażu – z pracą nad własnym projektem lub założeniem przedsiębiorstwa, a także z niezależnym zamieszkaniem lub założeniem rodziny. Choć bezrobocie nie jest nowym zjawiskiem w Europie, zwiększające się bezrobocie młodzieży jest jednym z najbardziej widocznych skutków obecnego kryzysu gospodarczego, zarówno z punktu widzenia likwidacji miejsc pracy, jak i braku nowych ofert zatrudnienia⁽⁷⁾.

2.5 W ramach wielu pozytywnych inicjatyw unijnych (np. „gwarancji dla młodzieży”) oferowane będą szkolenia zawodowe i przyuczanie do zawodu. Niemniej nie zawsze gwarantują one znalezienie pracy. Na tym właśnie polega główny problem – zatrudnienie powstaje zwykle w wyniku wzrostu gospodarczego. EKES podkreślał już, że potrzebna jest faktyczna strategia na rzecz wzrostu na poziomie unijnym i krajowym, aby wspierać tworzenie lepszej jakości stabilniejszych miejsc pracy dla młodych ludzi. Zdaniem EKES-u rządy muszą koniecznie podjąć intensywne działania naprawcze, aby zapobiec pogłębianiu się kryzysu. Komisja Europejska stwierdziła, że „młodzi ludzie trzymają w swoich rękach klucz do dynamizmu i dobrobytu Europy przyszłości”⁽⁸⁾.

2.6 Nie istnieje jednak jedna, akceptowana przez wszystkich definicja pojęcia „szanse na zatrudnienie”. To koncepcja dynamiczna i dąży się do jej poszerzenia, by uwzględnić czynniki towarzyszące. Mimo znaczenia, jakie szanse na zatrudnienie mają w wypowiedziach dotyczących rynku pracy, trudno je zmierzyć i różnie podchodzi się do zdefiniowania tego pojęcia. Na szanse na zatrudnienie wpływają zarówno czynniki podażowe, jak i popytowe, będące często poza kontrolą pojedynczej osoby. W czasie kryzysu gospodarczo-społecznego Europa musi w pełni wykorzystać potencjalną kreatywność, energię i umiejętności ludności wywodzącej się z różnych środowisk społeczno-gospodarczych. Silne i bardzo aktywne organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają ważną rolę siły sprawczej.

⁽⁴⁾ Komisja Europejska proponuje, by do 2020 r. udział sektora przemysłu w PKB UE sięgał 16 %.

⁽⁵⁾ Komisja Europejska, 10 października 2012 r. „Silniejszy przemysł europejskiego na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego”.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 68/11z 6.3.2012, s. 11–14; Dz.U. C 143/94 z 22.5.2012, s. 94–101; Dz.U. C 299/97 z 4.10.2012, s. 97–102; Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 8–15; Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 67–72.

⁽⁷⁾ „W czasach kryzysu gospodarczego młodzi ludzie nie tylko są ostatnimi, którzy wchodzą na rynek pracy, lecz także pierwszymi, którzy z niego wypadają, ponieważ koszty zwolnienia starszych pracowników są dla pracodawców wyższe. Młodzi pracownicy rzadziej odbywają szkolenia w firmie, mają niższe kwalifikacje i są często zatrudnieni na umowy czasowe” (...) „Nawet jeśli młodzi mają pracę, często nie jest to dobra praca. W rozwiniętych krajach pracują oni na umowach czasowych sprzyjających łatwemu zwolnieniu, bądź też są zatrudnieni w pracach poniżej ich kwalifikacji”. (Światowe Forum Gospodarcze – wizualizacja bezrobocia wśród młodzieży 2013 r.) <http://www.weforum.org/community/global-agenda-councils/youth-unemployment-visualization-2013>.

⁽⁸⁾ COM (2013) 447 final, czerwiec 2013 r.

2.7 Szanse na zatrudnienie determinuje jakość i adekwatność kształcenia i szkolenia zapewnianego przez władze lokalne i regionalne. EKES odnotowuje, że władze lokalne próbują zapewnić właściwą równowagę w celu poprawy sytuacji w tym obszarze, jednak sądzi, że obecne systemy kształcenia i szkolenia nie zawsze odzwierciedlają w spójny sposób decyzje podejmowane na szczeblu UE. Mimo iż Komisja zaapelowała do państw członkowskich, w kontekście otwartej metody koordynacji, by dzieliły się rozwiązaniami instytucjonalnymi z zakresu mobilności młodzieży i szkoleń, usprawniły jakość szkoleń, certyfikatów i aktualizacji, odpowiednio reagowały na potrzeby rynku pracy, przestrzegały harmonogramu osiągnięć związanych ze wspólnymi celami oraz poziomami odniesienia i wynikami, analizowały i uwzględniły rezultaty badań, to nadal istnieje zbyt wiele przeszkód instytucjonalnych oraz brakuje rzeczywistego zaangażowania, by móc mówić o wspólnej przestrzeni kształcenia i szkolenia.

2.8 Pracodawcy są świadomi umiejętności i kompetencji dzisiejszych pracowników, lecz muszą mieć większą wiedzę na temat umiejętności i kompetencji przyszłych pracowników w szybko zmieniającym się miejscu pracy, w szczególności ze względu na rozwój technologii wymagający od pracowników stałego nabywania i aktualizowania umiejętności. Przedsiębiorstwa mają różne cechy i różne potrzeby, co sprawia, że edukacja i szkolenia zawodowe muszą być łatwe do dostosowania i elastyczne pod względem nauczanych umiejętności. Jak EKES podkreślił w swojej opinii SOC/476, bardzo potrzebna jest skuteczniejsza i bardziej odpowiednia współpraca instytucji szkolnictwa na wszystkich poziomach z przemysłem.

2.9 Ponieważ edukacja i szkolenia zawodowe nie są jedynymi aspektami kształtującymi szanse na zatrudnienie danej osoby, skupianie się tylko na edukacji jest zbyt ograniczającym podejściem. Programy wysokiej jakości szkoleń, uczenie się poprzez praktykę w miejscu pracy (w szkole lub w przedsiębiorstwie), przyuczanie do zawodu i ukierunkowane programy na rzecz zatrudnienia należy uznać za kluczowe sposoby włączania młodych kobiet i mężczyzn do rynku pracy. Nie należy jednak ich postrzegać jako ostateczne rozwiązanie problemu szans na zatrudnienie. Ważne jest uznanie, że rynki pracy są zakorzenione w społeczeństwie i kulturze jako instytucje gospodarcze i że również nieformalne normy i zwyczaje wpływają na praktyki na rynku pracy.

2.10 Zdaniem Komitetu wszystkie omówione i zatwierdzone na poziomie europejskim kwestie związane z kształceniem i szkoleniem nie mogą być ograniczane jedynie do wymiany sprawdzonych rozwiązań. W tym kontekście należy mieć nadzieję, że systemy szkolenia będą reagować na potrzeby rynku, kształcąc nowych pracowników będących w stanie poradzić sobie z ciągłymi zmianami w organizacji pracy i nowoczesnym społeczeństwie. Mając na uwadze termin wyznaczony w ET 2020 i w deklaracji z Brugii, EKES wzywa do oceny i dokładnej analizy wdrażania zobowiązań w praktyce i realizowania celów.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komisja CCMI w szeregu opinii podkreśliła wiele kwestii gospodarczych, przemysłowych i społecznych, w tym szanse na zatrudnienie i przekwalifikowanie, zwłaszcza podczas obecnego kryzysu⁽⁹⁾. W związku z zaproponowaną *gwarancją dla młodzieży i inicjatywą na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, przyjętą przez Komisję Europejską w czerwcu 2013 r., europejscy partnerzy społeczni⁽¹⁰⁾ przedstawili *ramy wspólnych działań na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, skupiające się na wiedzy, przejściu od kształcenia do zatrudnienia, zatrudnieniu i rozwoju przedsiębiorczości.

3.2 Młodzi ludzie są terażniejszością i przyszłością Europy oraz bogatym źródłem dynamiki w naszych społeczeństwach. Jednakże włączenie społeczne i gospodarcze młodych ludzi wymaga szeregu udanych transformacji. W czasach, gdy przejście do dorosłego życia stało się bardziej złożone, edukacja wysokiej jakości dla wszystkich i rynki pracy sprzyjające integracji są głównym kołem zamachowym sukcesu tych transformacji. Konieczne jest całościowe podejście, aby wspierać dynamiczne, otwarte i mobilne rynki pracy dla młodych ludzi, obejmujące środki i odpowiednie zasoby ukierunkowane na tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, wysokiej jakości kształcenie oraz lepsze dopasowanie podaży umiejętności i popytu na nie, w tym poprzez propagowanie w Europie uczenia się w miejscu pracy.

⁽⁹⁾ „Polityka przemysłowa ma wyraźny wymiar społeczny, który dotyczy wszystkich poziomów społeczeństwa (...) sektora edukacji i uniwersytetów, konsumentów i obywateli, Polityka przemysłowa dotyczy zarówno restrukturyzacji, jak i przewidywania zmian. Powinna zapewniać nowoczesne kształcenie, szkolenie i informowanie oraz wspierać technologię, innowacje, kreatywność i przedsiębiorczość. Należy też z wyprzedzeniem i w odpowiedni sposób reagować na zmiany demograficzne.” Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 82.

⁽¹⁰⁾ ETUC, BUSINESS EUROPE, UEAPME i CEEP, 11 czerwca 2013 r.

3.3 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w wielu państwach członkowskich (szczególnie tych najbardziej dotkniętych obecnym kryzysem) na różne sposoby podkreślały wagę połączenia indywidualnego podejścia do potrzeb rynku pracy z podejściem zbiorczym (kontekst, środowisko, organizacja pracy, warunki pracy), które uwzględniałoby oczekiwania i aspiracje młodych ludzi. Aby środki takie były skuteczne, powinny być wspierane finansowaniem europejskim i instrumentami na rzecz wzrostu, a nie ograniczane do 6-8 mld euro przewidzianych w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia młodzieży (sumę tę należałoby istotnie zwiększyć).

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Zasady i metody funkcjonowania europejskiego sojuszu na rzecz przygotowania zawodowego oraz ramy jakości dla staży wzmacniają przekonanie EKES-u, że przyuczanie do zawodu, praktyki w przedsiębiorstwach i staże są ważnym instrumentem na rzecz nabywania umiejętności i doświadczenia zawodowego przez osoby młode i powinny być elementem strategii odpowiedzialności społecznej biznesu. Komitet zaleca, by państwa członkowskie i sektor przemysłu zapewniły jakość i odpowiedni charakter proponowanych działań oraz ustanowiły odpowiednie ramy, dzięki którym odpowiedzialność, prawa i obowiązki wszystkich podmiotów będą jasno określone i egzekwowalne w praktyce.

4.2 Choć zdobycie uznanego dyplomu uniwersyteckiego na różnych poziomach wciąż jest ważne, nie jest już wystarczające. Dlatego zdaniem Komitetu podczas wdrażania planów i programów związanych z gwarancją dla młodzieży należy przyjąć konkretne środki, które umożliwiłyby młodym absolwentom zdobycie umiejętności niezbędnych w miejscu pracy, m.in. w zakresie zarządzania, pracy zespołowej, rozwiązywania problemów i kreatywności, by zwiększyć ich szanse na rynku pracy.

4.3 W modelach uczenia się w miejscu pracy, takich jak dwutorowe systemy kształcenia, istotna część szkoleń odbywa się w przedsiębiorstwach. Należy umożliwić młodym pracownikom jednoczesną naukę w szkole i zdobywanie kwalifikacji w trakcie pracy w przedsiębiorstwie. EKES jest przekonany, że dwutorowe systemy kształcenia realizowane w niektórych państwach członkowskich okazały się sukcesem. Kluczowym elementem dobrze funkcjonujących systemów praktyk jest wspólna odpowiedzialność za inwestowanie w przyszłość, zarówno ze strony władz publicznych, jak i przedsiębiorstw.

4.4 Zachęcanie do nauki ma sens, o ile zadanie to nie zależy wyłącznie od wysiłków podejmowanych przez poszczególne osoby. W przeciwnym razie grupy już znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji lub na marginesie społeczeństwa pozostaną wykluczone. Trzeba w dalszym ciągu rozwijać konkretne środki na poziomie lokalnym i krajowym, by wszyscy mieli możliwość uczenia się przez całe życie, zapewniając przy tym udział partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego oraz dokonując regularnych ocen wyników.

4.5 Podczas przeglądów systemów edukacji i szkoleń należy zapewnić, że praca w szkolnictwie pozostanie atrakcyjnym i konkurencyjnym zawodem. Zwiększenie atrakcyjności zawodu nauczyciela jest również zgodne z ewoluującymi potrzebami rynku pracy. Potrzeba szczególnie zmotywowanych i dobrze przygotowanych nauczycieli, by stawić czoło różnego rodzaju wymaganiom społeczeństwa, przemysłu i uczniów.

4.6 Edukacja, szkolenia i doradztwo zawodowe powinny być wsparciem dla młodych ludzi podczas podejmowanych przez nich wysiłków na rzecz lepszej edukacji, kwalifikacji i umiejętności. Materiały na temat doradztwa zawodowego powinny zawierać jasne informacje dotyczące dostępnych miejsc pracy i perspektyw zawodowych na rynku pracy⁽¹¹⁾. EKES z zadowoleniem przyjął decyzję Komisji Europejskiej o ustanowieniu programu *Erasmus+*, który również wspiera transgraniczne szkolenia zawodowe, i ma nadzieję, że program ten, zgodnie z ustaleniami, stanie się w pełni operacyjny w 2014 r. Komitet szczególnie cieszy się z niedawno osiągniętego porozumienia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uznawalności kwalifikacji zawodowych.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 58–64.

4.7 Państwa członkowskie powinny zapewnić zachęty dla uniwersytetów i ośrodków badawczo-rozwojowych oferujących programy studiów zgodne z potrzebami zglobalizowanych rynków. Mogłoby to przyczynić się do promowania wysokiego poziomu profesjonalizmu.

4.8 Wprowadzenie obowiązkowych szkoleń można uznać za rodzaj „ubezpieczenia kariery zawodowej”. Jednak przyuczanie do zawodu czy staże nie powinny stać się sposobem na rozpowszechnienie taniej lub darmowej siły roboczej. Należy określić sprawdzone rozwiązania w sektorze i nie tolerować nadużyć. Wszelkie okresy uczenia się i szkoleń muszą kończyć się uzyskaniem dyplomu lub certyfikatu potwierdzającego zdobyte kwalifikacje.

4.9 Uwzględniając aktualne różnice między młodymi mężczyznami i kobietami wchodzącymi na rynki pracy, EKES podkreśla, że ważne jest przyjęcie odpowiedniej perspektywy płci w rozwiązywaniu problemu bezrobocia wśród młodzieży, w tym konkretnych działań, jeśli zajdzie taka potrzeba. Zalecenie Rady dotyczące ustanowienia gwarancji dla młodzieży określa, że programy w ramach tej gwarancji powinny uwzględniać kwestię płci i różnorodności młodych ludzi, dla których są przeznaczone ⁽¹²⁾.

4.10 Aby zwiększyć szanse na zatrudnienie, należy dołożyć wszelkich starań, by uwzględnić faktyczne warunki panujące w terenie. Im bardziej środki polityczne będą je brały pod uwagę, tym większe będą szanse ich powodzenia. Wszelkie działania na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego muszą być powiązane z warunkami lokalnymi, ponieważ to jedyna droga prowadząca do trwałej doskonałości. Warto zawierać partnerstwa lokalne, by wzmacniać dialog i podejmować więcej działań na rzecz niwelowania bezrobocia młodzieży. Instytucje lokalne, uniwersytety, organizacje młodzieżowe, władze publiczne i instytucje oferujące szkolenie zawodowe, a także związki zawodowe i pracownicy, działający na tym samym obszarze lokalnym powinny współpracować, by wspólnie określić możliwe strategie. Należy lepiej rozpoznawać cechy i potrzeby obszarów lokalnych i uwzględniać je, by zwiększać szanse na zatrudnienie młodych ludzi.

4.11 Państwa członkowskie powinny włączyć zajęcia z przedsiębiorczości do programów nauczania i promować przedsiębiorczość w ramach modeli opartych na uczeniu się w miejscu pracy, zgodnie z nowym planem działania na rzecz przedsiębiorczości do roku 2020 r. przedstawionym przez Komisję Europejską. Przedsiębiorczość powinna zostać uznana za szerokie pojęcie wykraczające poza zakładanie nowych przedsiębiorstw. Ludzie muszą nauczyć się i zrozumieć, jak od młodego wieku stać się przedsiębiorcami we własnym życiu. Kształcenie z zakresu przedsiębiorczości powinno przygotowywać ludzi do życia, ucząc ich podejmowania inicjatyw, przyjmowania odpowiedzialności i analizowania sytuacji. Zdaniem EKES-u rozwijanie umiejętności i kompetencji, takich jak kreatywność, inicjatywa, wytrwałość i praca zespołowa ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich, nie tylko dla przedsiębiorców, którzy pragną rozpocząć działalność gospodarczą. Umiejętności te powinny umożliwić całemu pokoleniu sprawną pracę we wszystkich sektorach i sprzyjać infrastrukturze potrzebnej do powodzenia gospodarki europejskiej.

4.12 Komisja przyznaje, że w Europie „musi dokonać się gruntowna, daleko idąca zmiana kulturowa” ⁽¹³⁾, by do szkół prowadzono skuteczne metody nauczania z zakresu przedsiębiorczości. EKES zaleca również wprowadzenie zmian w szkoleniu nauczycieli, zaś państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie warunki dla kształcenia nauczycieli w tym zakresie. Realizacja tej polityki zależy od odpowiedniego personelu, który należy kształcić i wspierać.

⁽¹²⁾ „Komisja uznaje kwestię płci za jeden z aspektów, które należy uwzględnić w ramach środków tej strategii politycznej, by skutecznie zwalczać bezrobocie młodzieży [...]. Młode kobiety jednak częściej są bezrobotne lub też nie uczestniczą w edukacji lub szkoleniach (...). Młodzi mężczyźni częściej skutecznie przechodzą od etapu kształcenia do pracy (tzn. uzyskują umowę na stałe). Młode kobiety z kolei są częściej zatrudniane w niepełnym wymiarze godzin i tymczasowo, rozpoczynając życie zawodowe od podwójnie niepewnej formy zatrudnienia – pracy tymczasowej i na część etatu. Zalecenie Rady dotyczące ustanowienia gwarancji dla młodzieży określa, że programy w ramach tej gwarancji powinny uwzględniać kwestię płci i różnorodności młodych ludzi, dla których są przeznaczone.” László Andor, komisarz europejski ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego, maj 2013 r.

⁽¹³⁾ Komunikat Komisji Europejskiej: „Plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r.”

4.13 We wcześniejszych opiniach EKES⁽¹⁴⁾ zwracał już uwagę na wpływ, jaki na zatrudnienie młodych kobiet i mężczyzn wywiera coraz rzadsze występowanie umów na czas nieokreślony, i zalecił ocenę ryzyka związanego z tym zjawiskiem. Umowy tymczasowe są obecnie rozpowszechnione wśród młodych ludzi, szczególnie na początku ich kariery, i doprowadziły do większej segmentacji rynku pracy. EKES zaleca, by państwa członkowskie poświęciły szczególną uwagę temu aspektowi, który ma również poważne skutki dla siatki zabezpieczeń społecznych (mniej składek) i spójności społecznej w państwach członkowskich.

4.14 Obecny kryzys społeczno-gospodarczy nakłada ograniczenia na decyzje budżetowe państw członkowskich, szczególnie państw objętych programami dostosowań fiskalnych – sytuację tę pogarsza zmniejszenie własnego budżetu UE. Komitet ostrzega, że cięcia środków na edukację i szkolenia grożą tym, że ważne inicjatywy i propozycje przerodzą się w błahę deklarację dobrych intencji. Komitet poparł w tym kontekście europejską inicjatywę obywatelską „Wykształcenie to inwestycja! Nie zaliczajmy jej kosztów do deficytu!”.

4.15 Wszelkie inicjatywy służące poprawie szans młodzieży na zatrudnienie powinny być jak najszybciej wdrażane w całej Europie oraz odpowiednio finansowane z EFS i innych funduszy strukturalnych. Zdaniem Komitetu jest to kluczowa inwestycja w przyszłość gospodarek i społeczeństw europejskich. Wszyscy młodzi ludzie w sposób niedyskryminujący powinni mieć łatwy dostęp do tych inicjatyw. Należy włączyć odpowiednie podmioty (w tym partnerów społecznych i organizacje młodzieżowe) na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym we wdrażanie i ocenę wyników tych inicjatyw. EKES zaleca, by podczas korzystania z funduszy strukturalnych położono szczególny nacisk na szanse młodzieży na zatrudnienie, w tym na działania służące przekierowaniu niewykorzystanych funduszy w odpowiednich przypadkach.

Bruksela, 30 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie inicjatywy „Szanse dla młodzieży”, Dz.U. C 299, 4.10.2012, s. 97–102.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie powrotu produkcji przemysłowej do UE w kontekście reindustrializacji

(2014/C 311/03)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Współsprawozdawca: **José Custódio LEIRIÃO**

Dnia 19 września 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

powrotu produkcji przemysłowej do UE w kontekście reindustrializacji.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29 i 30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 139 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest przekonany, że aby zahamować zapaść gospodarczą w Unii, należy ożywić działalność przemysłową, zwłaszcza działalność przemysłu wytwórczego, będącego mocnym punktem struktury produkcyjnej. Publikując niniejszą opinię z inicjatywy własnej, pragnie wskazać niektóre użyteczne instrumenty, które mogą wesprzeć inicjatywę Komisji mającą na celu reindustrializację naszego kontynentu; w ramy tej inicjatywy wpisuje się kwestia sprowadzenia z powrotem do Unii Europejskiej przedsiębiorstw, które delokalizowały swoją działalność. Komisja Europejska również rozpoczęła proces analizy kwestii relokalizacji. EKES wyraża zadowolenie, że w czasie, gdy trwały prace nad niniejszą opinią, powierzono Eurofundowi zadanie przygotowania zestawu danych niezbędnych do zrozumienia znaczenia zjawiska relokalizacji i możliwych rozwiązań w tej dziedzinie.

1.2 EKES popiera zaproponowany przez wiceprzewodniczącego Komisji Antonia Tajanego projekt dotyczący opracowania polityki reindustrializacji, który zmierzałby do zwiększenia udziału przemysłu w europejskim PKB z obecnych 15,1 % do 20 %; proponuje jednocześnie, aby inicjatywę tę rozszerzyć, a tym samym wzmocnić, uzupełniając ją o cel, którym byłby europejski pakt społeczny na rzecz nowego, zrównoważonego i konkurencyjnego przemysłu. W opublikowanym niedawno komunikacie ⁽¹⁾ Komisja wskazała pewne priorytety, m.in. takie jak:

- uwzględnianie konkurencyjności przemysłu w innych obszarach polityki, ze zwróceniem szczególnej uwagi na wydajność w sektorze usług dla przedsiębiorstw z myślą o zwiększeniu konkurencyjności przemysłowej i konkurencyjności całej gospodarki UE;
- zwiększanie potencjału rynku wewnętrznego poprzez stworzenie niezbędnej infrastruktury i oferowanie stabilnych, uproszczonych ram regulacyjnych;
- zdecydowane wdrażanie instrumentów rozwoju regionalnego wraz z krajowymi i unijnymi instrumentami wspierającymi innowacje, umiejętności i przedsiębiorczość.

1.3 W swoich zaleceniach EKES wnosi, by Unia Europejska sporządziła europejski plan działania dotyczący tych kwestii, i apeluje, by podjęto następujące działania:

- opracowanie strategii politycznych z myślą o przyspieszeniu innowacji i zwiększeniu wydajności w celu stworzenia przewagi konkurencyjnej;
- określenie nowych instrumentów bankowych w celu ułatwienia dostępu do finansowania i przyspieszenia niezbędnych inwestycji;

⁽¹⁾ COM(2014) 14 final.

- wspieranie działań zmierzających do zagwarantowania udziału europejskich sektorów wytwórczych we wszystkich etapach łańcucha wartości;
- reindustrializacja i relokalizacja powinny zostać włączone do zrównoważonej europejskiej polityki przemysłowej, która skupiałaby się na inwestycjach, technologiach, przedsiębiorczości, kształceniu, innowacjach, badaniach, cenach energii, infrastrukturze, handlu itd.;
- stworzenie spójnych, stabilnych i pewnych uregulowań;
- zapewnienie skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego;
- przyjęcie przepisów środowiskowych spójnych z cyklami konkurencyjności i inwestycji w przemyśle europejskim;
- modernizacja infrastruktury;
- finansowanie potrzeb przedsiębiorstw;
- wspieranie europejskiej polityki energetycznej;
- zapewnienie wysokiej jakości miejsc pracy na rynku europejskim;
- zaradzenie problemowi braku umiejętności i kompetencji w przemyśle wytwórczym;
- opracowanie systemu efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi, promującego aktywność i kompetencje zawodowe oraz innowacyjność, a zwłaszcza wykorzystującego kreatywne możliwości tkwiące w podmiotach społeczeństwa obywatelskiego, takich jak krajowe i europejskie stowarzyszenia skupiające kadry inżynierskie i naukowe.

EKES wnosi, by państwa członkowskie podjęły następujące działania:

- budowa nowych okręgów przemysłowych i instalacji oraz rewitalizacja w oparciu o nowoczesne technologie tych, które straciły na atrakcyjności z powodu delokalizacji przemysłu wytwórczego;
- modernizacja lub wymiana narzędzi i procesów produkcji, z myślą o zapewnieniu zgodności z nowymi wymogami polityki rozwoju zrównoważonego;
- bardziej zrównoważony i stabilniejszy system podatkowy w celu stymulowania konsumpcji krajowej i przyciągania zagranicznych inwestycji bezpośrednich;
- utworzenie specjalnych ośrodków informacyjnych w zakresie procesów delokalizacji i relokalizacji.

1.4 EKES uważa, że podstawowe znaczenie ma zintegrowana polityka przemysłowa o jaśniej wyznaczonych celach na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym, która mogłaby przyciągać inwestycje do wszystkich sektorów przemysłu wytwórczego (zarówno technologie wysoko zaawansowane, jak i technologie o niskim stopniu zaawansowania). Takie strategie polityczne powinny skupiać się na globalnym łańcuchu wartości, w tym na działalności badawczej, innowacjach i rozwoju.

1.5 EKES jest przekonany, że należy wyznaczyć ambitne, a zarazem realistyczne cele na rzecz reindustrializacji Europy, które miałyby zostać zrealizowane do roku 2020. Do osiągnięcia zaproponowanych celów mogą w tym kontekście przyczynić się strategie sprzyjające powrotowi działalności produkcyjnej przeniesionej wcześniej poza UE.

1.6 Można wskazać następujące główne przyczyny relokalizacji produkcji z Chin na Zachód:

- wyższe od przewidywanych koszty zdelokalizowanej działalności;
- wzrost wydajności, redukcja kosztów i poprawa zdolności, co wielu zachodnim przedsiębiorstwom krajowym udało się osiągnąć dzięki wdrożeniu programów ciągłego usprawniania;
- dążenie to tego, by produkcję i planowanie z myślą o lepszej współpracy ulokować na poziomie krajowym;

- rosnąca złożoność produktów, konieczność modyfikacji opakowań w celu uwzględnienia preferencji konsumentów;
- obniżka kosztów energii w USA;
- bardziej zdecydowane inicjatywy rządowe na rzecz wzrostu w USA;
- konieczność nadprodukcji w celu zapełnienia kontenerów;
- oczekiwanie na produkty z powodu niepewnych dostaw, niejednolitej jakości, procedur celnych;
- wzrost kosztów transportu z powodu na wpół pustych statków;
- wysoki poziom zapasów magazynowych, aby można było radzić sobie z takimi problemami, jak towary w tranzycie, cykle, rezerwa bezpieczeństwa, niepewne terminy dostaw i kontrola jakości;
- wzrost kosztów nadzwyczajnych;
- wady występujące znacznie częściej niż w przypadku źródeł lokalnych, dodatkowa kontrola materiałów i tolerancji, mniejsze zadowolenie klientów;
- zmniejszenie się pierwotnie znacznej różnicy kosztów między krajem przyjmującym a krajem pochodzenia (koszty siły roboczej i transportu);
- kwestie operacyjne, takie jak ograniczona elastyczność operacyjna, zamówienia, brak elastyczności pod względem wyboru miejsca postoju statku, kary za opóźnienia w realizacji zamówień;
- zamówienia, które muszą przewidywać ilość minimalną z uwagi na wielkość kontenerów;
- ograniczona odpowiedź na zapotrzebowanie klientów z powodu fizycznego oddalenia miejsca produkcji od centrów rozwoju;
- produkcja i dostawa; skutki dla długości cyklu życia produktu;
- wyższe koszty koordynacji łańcucha dostaw;
- problemy z jakością (niska jakość produktów);
- dostępność kompetencji (brak dobrze przygotowanych techników i wykwalifikowanych pracowników w kraju przyjmującym);
- wysoka stopa bezrobocia w kraju pochodzenia;
- ryzyko związane z kursem wymiany walut.

1.7 Sektory wytwórcze potrzebują trwałych i elastycznych dostaw, aby móc konkurować na współczesnych rynkach. Relokalizacja produkcji stanowi jeden ze sposobów, które mogłyby umożliwić przedsiębiorstwom zaspokojenie tej potrzeby. Zdaniem EKES-u kluczowa polityka wspierająca sektory przemysłu wytwórczego, które zdecydowałyby się relokalizować swoją działalność do Europy lub ją tutaj rozszerzyć, powinna polegać na tworzeniu odpowiedniego otoczenia dla przedsiębiorstw dokonujących inwestycji, na zapewnianiu kompetencji zawodowych, konkurencyjnych kosztów energii, dostępu do finansowania i dostępu do rynków.

1.8 Komisja zauważyła, że: „W latach 2008–2012 ceny detaliczne energii elektrycznej dla przemysłu wzrastały w UE średnio o 3,5 % rocznie, a ceny gazu – o 1 %. W rezultacie zgodnie z danymi Międzynarodowej Agencji Energetycznej ⁽²⁾ szacuje się, że ceny energii elektrycznej dla przemysłu są w UE dwa razy wyższe niż w Stanach Zjednoczonych i Rosji oraz o 20 % wyższe niż w Chinach. Różnica cen jest jeszcze większa w przypadku gazu: w UE ceny gazu dla przemysłu są od trzech do czterech razy wyższe niż dla konkurencji w Stanach Zjednoczonych, Rosji i Indiach, o 12 % wyższe niż w Chinach, ale niższe niż w Japonii. Ceny faktycznie zapłacone przez użytkowników przemysłowych mogą jednak być różne w poszczególnych państwach członkowskich” ⁽³⁾.

1.9 EKES dogłębnie przeanalizował zagadnienie sektorów energochłonnych w Europie ⁽⁴⁾ i zaproponował szereg środków i zaleceń umożliwiających im dalszą produkcję w Europie. Ponownie zachęca instytucje europejskie do opracowania wspólnej polityki energetycznej i stawienia czoła problemowi konkurencji kapitału i energii jako czynników produkcji. Zachęca partnerów społecznych do zacieśnienia współpracy w postaci paktu na rzecz rozwoju, który uwzględniałby cechy szczególne europejskiego modelu społecznego i jego obronę oraz gwarantował realizację celów traktatu lizbońskiego dotyczących społecznej gospodarki rynkowej.

1.10 Istotne konsekwencje ma spójność między różnymi działaniami politycznymi. Po pierwsze, warunkiem rozwoju w przyszłości jest przejście na gospodarkę niskoemisyjną, to zaś wymaga spójności badań, przepisów prawa i programów wsparcia. Druga konsekwencja dotyczy rozwoju zrównoważonego pod względem społecznym, a więc powiązań między konkurencyjnością i pracą, tzn. chodzi tu o miejsca pracy dla wszystkich, wymagające kwalifikacji i sprzyjające włączeniu społecznemu. Takie zatrudnienie z kolei samo będzie generować wysokiej jakości rozwój, a więc również wartość dodaną z punktu widzenia konkurencyjności.

1.11 EKES jest zdania, że poprawa relacji między przedsiębiorstwami i bankami, które to banki koncentrowałyby się na gospodarce realnej, może umożliwić owocną synergii i zwiększyć przewagę konkurencyjną związaną z ich obecnością na rynkach zagranicznych.

1.12 Przedsiębiorstwa europejskie powinny skupiać się przede wszystkim na innowacyjności, jakości, niezawodności, wynikach i funkcjonalności swoich produktów; powinny ponadto określić swój ślad ekologiczny, a także oprzeć procesy produkcyjne na zasadzie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Przy tym, jeśli chodzi o zapewnienie ich konkurencyjności, równie ważne jest kontrolowanie aspektów związanych z kosztami – zwłaszcza z kosztami energii i płac. Należy w tym celu podjąć niezbędne działania.

1.13 Adaptacja naszych systemów produkcyjnych, infrastruktury i gospodarki do zasady zrównoważoności i przemian demograficznych, kształcenie młodych pokoleń i dostosowanie europejskiej siły roboczej do międzynarodowego podziału pracy – wszystkie te procesy wymagają znacznych inwestycji, aby mogły zostać przeprowadzone w skali europejskiej w sposób spójny i skoordynowany.

1.14 Utrzymanie rozległej i różnorodnej bazy produkcyjnej w Europie ma istotne znaczenie dla zachowania kompetencji, które trudno jest na nowo rozwinąć po ich utracie. Specyficzne kompetencje produkcyjne w poszczególnych sektorach mogłyby w szerszym kontekście okazać się ważnym wkładem w rozwój nowych produktów.

1.15 Należy wzmocnić i utrzymać potencjał Europy w dziedzinie badań i innowacji, gwarantujący stabilny i trwały rozwój zrównowagony; do tego potrzeba sprawnych i skutecznych inteligentnych regulacji, które sprzyjałyby budowaniu jak najlepszych warunków, przyjęciu roli lidera w dziedzinie technologii, tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy w sektorze badań i innowacji oraz przemyśle wytwórczym, wspieraniu bezpieczeństwa i zrównoważoności ⁽⁵⁾.

Przedsiębiorstwa, które rozważają delokalizację, powinny wiedzieć, do czego zmierzają i jak mogą to osiągnąć w ramach UE. Potrzebna jest im możliwość dostępu do wiarygodnych danych, do informacji i porad, które pozwolą im przewidzieć korzystne i niekorzystne elementy tego procesu, w tym realne koszty. Przedstawicielstwa UE i państw członkowskich w dużych krajach, a także władze regionalne i lokalne powinny zwiększyć pomoc oferowaną przedsiębiorstwom. Takie podejście pozwoliłoby przedsiębiorstwom upewnić się, czy ten sam cel da się osiągnąć w Unii.

⁽²⁾ Ceny te nie zostały skorygowane o różnice w jakości, w UE dostawy energii elektrycznej są bowiem bardziej pewne i w UE dochodzi do mniejszej liczby przerw w dostawach niż w tych państwach.

⁽³⁾ COM(2014) 14 final.

⁽⁴⁾ CES1857-2011_AC_PL.doc.

⁽⁵⁾ INT/451, „Badania i rozwój: wsparcie dla konkurencyjności”, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 1.

1.16 Główne powody przemawiające za relokacją zostały przedstawione w punkcie 1.6.

1.17 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja Europejska włącza proces relokacji do agendy przemysłowej jako element umożliwiający przyspieszenie działalności przemysłowej oraz tworzenie nowych miejsc pracy i uczynienie z sektora wytwórczego siły napędowej dla przyszłości Europy. Umowa zawarta niedawno z Eurofundem jawi się jako pierwszy drobny krok we właściwym kierunku.

2. Wprowadzenie

2.1 „Nie możemy nadal pozwalać, by nasz przemysł opuszczał Europę. Nasze dane są jednoznaczne: europejski przemysł może być źródłem wzrostu i tworzyć miejsca pracy. Dziś przedstawiliśmy warunki zrównoważonego przemysłu przyszłości w Europie, aby rozwijać potrzebne inwestycje w dziedzinie nowoczesnych technologii oraz odbudować klimat zaufania i przedsiębiorczości. Dzięki współpracy i odbudowie zaufania możemy sprowadzić przemysł z powrotem do Europy”⁽⁶⁾.

2.2 W ostatnich latach byliśmy świadkami stopniowej delokalizacji działalności wytwórczej z Europy do krajów trzecich i stopniowej deindustrializacji, która spowodowała wyraźną utratę znaczenia wkładu tej działalności do europejskiego PKB, jako że udział ten w ciągu zaledwie kilku lat zmalał z 20 % do 15 %. Od 2008 r. w przemyśle wytwórczym UE utraconych zostało 3,5 mln miejsc pracy.

2.3 Delokalizacja, czyli decyzja o przeniesieniu produkcji za granicę, stanowiła – przynajmniej od lat 70. – jedną z najpowszechniejszych strategii przedsiębiorstw produkcyjnych z głównych zachodnich państw uprzemysłowionych. Tej decyzji dotyczącej zarządzania towarzyszyła często decyzja o eksternalizacji działalności wytwórczej, co przyczyniło się do powstania takich zjawisk ekonomicznych, jak globalna fabryka, międzynarodowy łańcuch dostaw czy globalny łańcuch towarów, przy czym te dwa ostatnie nazwano następnie globalnymi łańcuchami wartości⁽⁷⁾.

2.4 Procesem „przenoszenia bogactwa” z krajów OECD do dużych i ludnych krajów o średnich dochodach sterowały w znacznej mierze Chiny i Indie, ale przyczyniały się do niego również inne kraje, m.in. Brazylia i Republika Południowej Afryki. Na poziomie międzynarodowym 20 głównych producentów ze Stanów Zjednoczonych i UE (z Niemiec, Włoch, Francji, Zjednoczonego Królestwa, Hiszpanii i Niderlandów) odnotowało od roku 1990 bardzo znaczny spadek przemysłowej działalności wytwórczej. W Stanach Zjednoczonych zatrudnienie w przemyśle wytwórczym jako odsetek miejsc pracy sektora prywatnego spadło z 21 % w 1987 r. do mniej niż 11 % obecnie⁽⁸⁾.

2.5 „Realizowane obecnie przez kraje strefy euro strategie przeciwdziałania kryzysowi powinny zostać poddane przeglądowi, w przeciwnym razie bowiem mogłyby później skomplikować sytuację. [...] Jeśli przyczyna kryzysu tkwi w powiększających się różnicach między gospodarkami strefy euro, to powinniśmy skorygować naszą politykę oszczędności. Polityka ta sama w sobie nie może rozwiązać problemu braku konkurencyjności Europy, przeciwnie – może właśnie pogorszyć stan rzeczy”⁽⁹⁾.

2.6 Utrzymywanie się kryzysu gospodarczego i kryzysu długu państwowego w niektórych krajach o wysokim udziale przemysłu wytwórczego doprowadziło do dalszego ograniczenia działalności sektora wtórnego. Duży koszt energii, zwłaszcza w przypadku sektorów o wysokim zużyciu energii (np. stalowni), zniechęcił do przeprowadzania inwestycji i skłonił niektóre przedsiębiorstwa do delokalizacji.

⁽⁶⁾ Słowa komisarza Antonia Tajaniego. Cyt. z komunikatu prasowego „Rewolucja przemysłowa przywraca Europie przemysł”, 10 grudnia 2012 r.

⁽⁷⁾ Raport włoskiego instytutu badawczego Centro Europa Ricerche na temat umiędzynarodowienia, nr 3/2013, s. 57.

⁽⁸⁾ *The Mechanics Behind Manufacturing Job Losses*, William T. Gavin, Economic Synopses, 2013 r., nr 20.

⁽⁹⁾ Wykład *lectio magistralis*. London School of Economics. 3 grudnia 2013 r.

2.7 Unia Europejska powinna dążyć do stosowania kluczowych technologii prorozwojowych i do automatyzacji. Inne czynniki, jak ekologiczna i zaawansowana produkcja, inwestycje w inteligentne sieci czy efektywność energetyczna i zrównoważona mobilność, mają istotne znaczenie dla przyszłości przemysłu europejskiego, np. umożliwiając tworzenie nowych miejsc pracy w krótkim okresie.

3. Europejska polityka przemysłowa i reindustrializacja

3.1 Obecna polityka przemysłowa Unii Europejskiej ma na celu poprawę obowiązujących ram prawnych i zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw, tak aby mogły one utrzymać swoją rolę siły napędowej zrównoważonego wzrostu oraz zatrudnienia w Europie. Podstawę prawną polityki przemysłowej UE stanowi art. 173 Traktatu (TFUE).

Przez reindustrializację należy rozumieć szereg inicjatyw i programów wspierających rozwój gospodarczo-produkcyjny na obszarach lokalnych dotkniętych kryzysem przemysłowym, społeczno-gospodarczym i środowiskowym. Dziś bardziej niż kiedykolwiek wcześniej Europa potrzebuje, by jej gospodarka realna wspierała odbudowę wzrostu i zatrudnienia dzięki nowej fazie reindustrializacji. Przemysł ma istotne działanie stymulujące. Szacuje się, że sto miejsc pracy utworzonych w tym sektorze umożliwi powstanie tyluż miejsc pracy w innych branżach gospodarki⁽¹⁰⁾. W przyjętym 22 stycznia 2014 r. komunikacie „Działania na rzecz odrodzenia przemysłu europejskiego” Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie, by uznały zasadnicze znaczenie przemysłu dla tworzenia miejsc pracy i dla wzrostu oraz aby bardziej systematycznie włączały do wszystkich dziedzin polityki zagadnienia związane z konkurencyjnością⁽¹¹⁾.

3.2 W 2012 r. Komisja przyjęła strategię na rzecz reindustrializacji Europy z myślą o tym, by do 2020 r. zwiększyć udział sektora wytwórczego w gospodarce europejskiej z 15 % do 20 % PKB. Inicjatywa ta opiera się na czterech filarach, a są nimi: większe inwestycje w innowacje, ściśle powiązanie kształcenia i szkolenia z potrzebami przedsiębiorstw, lepszy dostęp do finansowania i do rynków⁽¹²⁾.

3.3 EKES uważa, że Unia powinna opracować jednolitą strategię – europejską politykę przemysłową, w której wskazane zostaną sektory o strategicznym znaczeniu dla wzmocnienia całego łańcucha działalności wytwórczej, niezależnie od tego, czy będzie chodziło o produkty końcowe, czy o półprodukty. EKES opracował opinię⁽¹³⁾ w sprawie komunikatu Komisji „Plan działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu stalowego w Europie”⁽¹⁴⁾, w której określił pilne konkretne działania na rzecz wsparcia jednego z filarów przemysłu wytwórczego, a mianowicie wysokiej jakości produktów podstawowych, stanowiących prawdziwą wartość dodaną dla sektorów znajdujących się na dalszych etapach łańcucha produkcyjnego, zwłaszcza dla przemysłu maszynowego, elektronicznego i inżynierskiego, sektora mechaniki precyzyjnej, motoryzacyjnego, budowlanego i stocznioowego, by wymienić tylko te najważniejsze.

3.4 W licznych opiniach poświęconych przemianom w przemyśle EKES wskazał rozwiązania i sposoby dotyczące tego, jak sprowadzić przemysł europejski z powrotem do UE i przyznać mu należne miejsce. EKES jest w pełni przekonany, że ożywienie przemysłu ma fundamentalne znaczenie dla rozwoju gospodarczego, wzrostu i dobrobytu, czyli dla podstaw europejskiego modelu społecznego.

3.5 „Sektor wytwórczy pozostaje siłą napędową wzrostu gospodarczego: w regionach, w których względne znaczenie tego sektora uległo zwiększeniu, PKB wzrosło w większym stopniu. Wyjaśnienia tej zależności dostarcza fakt, że w sektorze wytwórczym dzięki wprowadzonym innowacjom produktów i procesów osiąga się wzrost wydajności także w odniesieniu do innych sektorów – nigdy bowiem nie doszłoby do digitalizacji usług, gdyby najpierw nie wyprodukowano komputera. Tym bardziej że to właśnie w sektorze wytwórczym mają miejsce badania i rozwój, które leżą u podstaw innowacji”⁽¹⁵⁾ ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁰⁾ Zob. <http://www.labanconota.it/finanza/globalizzazione-delocalizzazione-reindustrializzazione.html>.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/mission-growth/index_en.htm.

⁽¹²⁾ *Silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego. Aktualizacja komunikatu w sprawie polityki przemysłowej* (COM (2012) 582 final), 10 października 2012 r.

⁽¹³⁾ W trakcie uchwalania. CCMI/117, „Plan działania na rzecz europejskiego przemysłu stalowego”.

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 407 final.

⁽¹⁵⁾ *Industria motore di ricchezza? La risposta positiva delle regioni europee* („Scenari industriali” – Centro studi Confindustria, czerwiec 2011 r.).

⁽¹⁶⁾ Rozdział 4 pt. A „*manufacturing imperative*” in the EU: the role of industrial policy, sprawozdanie na temat europejskiej konkurencyjności 2013 „Towards Knowledge-Driven Reindustrialisation” [„W kierunku reindustrializacji opartej na wiedzy”].

3.6 Dostępne środki finansowe UE uległy zwiększeniu. Kwota programu „Horyzont 2020” na rzecz badań, rozwoju i innowacji wzrosła z 54 mld euro do 80 mld euro. Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są dostępne dla państw członkowskich w kwocie co najmniej 100 mld euro na finansowanie inwestycji w innowacje, zgodnie z priorytetami polityki przemysłowej. Europejski program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw i MŚP na lata 2014–2020, znany pod nazwą COSME, dysponuje budżetem w wysokości 2,3 mld euro. SPIRE (Sustainable Process Industry through Resource and Energy Efficiency – zrównoważony przemysł przetwórczy dzięki efektywnemu gospodarowaniu zasobami i efektywności energetycznej) to nowe partnerstwo publiczno-prywatne podpisane w grudniu 2013 r. Jest ono częścią programu „Horyzont 2020” i przeznaczono na nie całkowity budżet wspólnotowy w wysokości 900 mln euro na najbliższe siedem lat ⁽¹⁷⁾.

3.7 „Nanotechnologia, mikro- i nanoelektronika, także w dziedzinie półprzewodników, materiały zaawansowane, biotechnologia i fotonika, robotyzacja i druk 3D to sektory, które w Unii odnotowują spektakularny wzrost. Fakt opanowania tych technologii stwarza możliwość przeprowadzenia transformacji w kierunku gospodarki opartej na wiedzy i niskoemisyjnej” ⁽¹⁸⁾.

3.8 W projekcie sprawozdania PE w sprawie reindustrializacji Europy z myślą o promowaniu konkurencyjności i trwałego rozwoju ⁽¹⁹⁾ podkreśla się, że „siła przemysłu w Europie w przyszłości zależy od realizacji strategii odrodzenia przemysłu na rzecz zrównoważonej Europy (RISE), zgodnie z którą dąży się do wprowadzania innowacji technologicznych, biznesowych i społecznych w celu rozpoczęcia trzeciej rewolucji przemysłowej obejmującej ofensywę modernizacyjną ukierunkowaną na niskoemisyjność”.

3.9 Wspólna przyszłość jest przyszłością „Europy jako miejsca zlokalizowania nowoczesnego przemysłu”, to jednak wymaga rzeczywistej ofensywy modernizacyjnej w co najmniej pięciu dziedzinach, takich jak: wzmocnienie innowacji technologicznych i produkcyjnych za pomocą inwestycji w badania i konkurencyjność; wyeliminowanie braków rozwojowych oraz nieprzejrzystości i ociążałości administracji publicznej; ułatwienie działalności MŚP; rekultywacja odpowiedniej infrastruktury informatycznej i drogowej (instrument „Łącząc Europę”, sieci TEN-T i TEN-E, agenda cyfrowa); przepływy kapitałowe, które byłyby dostępne, służyłyby za dźwignię pozwalającą zabiegać o zasoby prywatne i je przyciągać, służyłyby także średnioterminowym celom w zakresie inwestycji.

4. Relokalizacja produkcji

4.1 Relokalizacja (reshoring) to dobrowolna strategia przedsiębiorstw polegająca na sprowadzeniu części lub całości wcześniej delokalizowanej produkcji (in-sourced lub out-sourced) z powrotem do kraju pochodzenia (back-shoring) lub do danego regionu w kraju pochodzenia ⁽²⁰⁾. Delokalizacja to przeniesienie przez przedsiębiorstwo części lub całości jego produkcji z państwa europejskiego do państwa trzeciego.

4.2 W ostatnich latach liczne przedsiębiorstwa postanowiły przenieść część swojego łańcucha produkcyjnego poza terytorium UE; początkowo chodziło o zbliżenie się do rynków wschodzących, później w większości wypadków o chęć skorzystania z niższych kosztów siły roboczej i bliskości zasobów. Ta tendencja doprowadziła do sytuacji, w której rynek europejski zamieszkały przez 500 mln osób jest olbrzymim konsumentem nieeuropejskich produktów przemysłowych. Jakie czynniki mogłyby wpłynąć na powrót tych przedsiębiorstw do Europy? Na poziomie krajowym i europejskim sprowadzenie do UE części tych przedsiębiorstw mogłoby przynieść z sobą niebagatelne korzyści, jak np. utworzenie nowych miejsc pracy, zmniejszenie utraty know-how i wzmocnienie marki „Made in EU”. Biorąc pod uwagę liczne kluczowe procesy i czynniki, które wpływają na decyzję o delokalizacji lub relokalizacji, wskazane jest przeprowadzenie szczegółowej analizy wad i zalet zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie danego przedsiębiorstwa.

4.3 Proces przenoszenia produkcji z Europy do Azji jest kontynuowany. W latach 2007–2009 około 40 % przedsiębiorstw zatrudniających ponad 50 pracowników delokalizowało jakąś część swojej produkcji, w szczególności te części, które cechują się wysokim zużyciem energii. Z drugiej strony istnieje pewna liczba państw w Europie Środkowej i Wschodniej, które utrzymały znaczny odsetek działalności wytwórczej.

⁽¹⁷⁾ Zob. http://ec.europa.eu/research/press/2013/pdf/ppp/spire_factsheet.pdf.

⁽¹⁸⁾ Rozdział 5 pt. *EU production and trade based on key enabling technologies*, sprawozdanie na temat europejskiej konkurencyjności 2013 „Towards Knowledge-Driven Reindustrialisation” [„W kierunku reindustrializacji opartej na wiedzy”].

⁽¹⁹⁾ Sprawozdawca: Reinhard BÜTIKOFER. Sygn.: PR\936863PL.doc, PE510.843v01-00, 2013/2006(INI).

⁽²⁰⁾ Zespół badawczy Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

4.4 Z powodu utrzymującego się kryzysu przedsiębiorstwa europejskie są bardzo ostrożne i unikają planowania dalszych inwestycji i zmiany obecnych dostawców.

4.5 Różne czynniki w Unii Europejskiej wpływają negatywnie na proces relokalizacji. Są to np.:

- bardzo silne euro;
- niska wydajność;
- wyższe koszty socjalne w porównaniu z innymi krajami, w których koszt pracy jest znacznie niższy, a zabezpieczenia społeczne nie istnieją;
- rosnące koszty energii;
- brak pozytywnych rozwiązań.

Jedną z opcji mogłoby być tworzenie konkretnych inicjatyw na rzecz relokalizowania produkcji na obszary znajdujące się w trudniejszej sytuacji.

4.6 *Tendencja do relokalizacji w Stanach Zjednoczonych*

4.6.1 Przedsiębiorstwa amerykańskie stopniowo sprowadzają produkcję z powrotem do kraju. Zmiana ta odzwierciedla utratę przewagi konkurencyjnej przez Chiny jako ośrodek taniej produkcji w następstwie trwającego latami szybkiego wzrostu płac oraz w związku z szeregiem innych czynników. Jednym z elementów sprzyjających relokalizacji był spadek cen energii w Stanach Zjednoczonych.

4.6.2 W Chinach tę obserwowaną od niedawna tendencję wywołały takie czynniki, jak wzrost kosztów pracy i cen energii, wpływ na innowacje, kradzież własności intelektualnej i zwiększone wykorzystywanie techniki analizy kosztu całkowitego, w której uznaje się i oblicza wszystkie koszty i rodzaje ryzyka. Dzięki zastosowaniu całkowitego kosztu posiadania, spółki wykonujące analizy pomagają w realnym określeniu wszystkich kosztów powiązanych z działaniami w zakresie delokalizacji.

4.6.3 Sektory przemysłu podejmujące działania relokuracyjne to: producenci narzędzi, branża motoryzacyjna, sektory metali pierwotnych, maszyn, metali przetworzonych, robotyki, sprzętu medycznego i przyrządów naukowych, zdrowia, komputerów i elektroniki, chemikaliów, tworzyw sztucznych, opakowań itd.

4.6.4 Czynnikiem relokalizacji jest brany pod uwagę w decyzjach wszystkich przedsiębiorstw sektora wytwórczego. Po zastosowaniu bardziej kompleksowej analizy kosztu całkowitego, przedsiębiorstwa odkrywają, że wzrost kosztu pracy wraz z ukrytymi kosztami delokalizacji częstokroć wyeliminowały przewagę konkurencyjną.

4.6.5 Istnieje ruch, w ramach którego rząd Stanów Zjednoczonych i różne stowarzyszenia uczestniczą w tworzeniu nowej marki „Made in America, Again” z myślą o tym, by motywować klientów do kupowania produktów i urządzeń amerykańskich. „Reshore now” to kolejna inicjatywa na poziomie krajowym na rzecz sprowadzania przedsiębiorstw z powrotem na terytorium Stanów Zjednoczonych⁽²¹⁾.

4.6.6 Przedsiębiorstwom, które wróciły, zwykle udaje się zmniejszyć zapasy magazynowe o 50 %, a w niektórych przypadkach zapasy te zredukowano trzykrotnie lub sześciokrotnie. Przyczyny ograniczenia zapasów są następujące: lepsze warunki płatności, mniejsza ilość zapasów, krótsze i pewniejsze terminy dostaw.

4.6.7 W ramach ankiety przeprowadzonej przez MIT zapytano przedsiębiorstwa o to, jakie działania rządu mogłyby mieć kluczowe znaczenie. Oto – według hierarchii ważności – pierwsze pięć działań, które rząd Stanów Zjednoczonych mógłby podjąć, aby zachęcać przedsiębiorstwa amerykańskie do relokalizacji:

⁽²¹⁾ Zob. <http://www.reshorennow.org/>.

- 1) obniżenie podatków (68,3 %);
- 2) ulgi podatkowe (65,9 %);
- 3) bodźce ekonomiczne w dziedzinie badań i rozwoju (60,0 %);
- 4) oferowanie lepszego kształcenia/szkolenia w zakresie wymaganych kompetencji (43,8 %);
- 5) zapewnianie lepszej infrastruktury (38,0 %).

4.6.8 Zdaniem Boston Consulting Group, pierwsze trzy czynniki wpływające na decyzję o elokalizacji to: i) koszty pracy; ii) bliskość do klienta; iii) jakość produktu. Inne czynniki obejmują dostęp do wykwalifikowanej siły roboczej, koszty transportu, czas dostaw, łatwość prowadzenia interesów. Wskaźniki pokazują ponadto, że Stany Zjednoczone stają się tanim producentem w świecie rozwiniętym i że dzięki temu ich atrakcyjność stale wzrasta.

4.7 Jakie są konkluzje analiz czy badań na temat procesu relokalizacji w UE? Istnieje niewiele prac poświęconych temu problemowi. Z analizy dotyczącej delokalizacji przedsiębiorstw niemieckich wynika, że jedna szóstą do jednej czwartej tych firm na przestrzeni czterech lat dokonała relokalizacji; przedsiębiorstwa francuskie z sektora technologii informatycznych, które przeniosły poza UE swoją działalność w tym zakresie, skarżyły się na nieprzewidziane koszty, jakość i problemy z logistyką. badanie poświęcone przedsiębiorstwom sektora wytwórczego ze Zjednoczonego Królestwa, które delokalizowały swoją produkcję w latach 2008–2009, pokazało, że 14 % tych firm już sprowadziło działalność z powrotem do kraju⁽²²⁾. Komisja Europejska w komunikacie „Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji. Konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie” (COM(2010) 614) wspomniała o omawianej koncepcji, jednak nie użyła wprost określenia „relokalizacja”.

5. Wyniki wysłuchań publicznych w Brukseli i Bergamo

5.1 Na wysłuchaniach publicznych zorganizowanych przez EKES w Brukseli i Bergamo przedstawiono doświadczenia dotyczące delokalizacji i relokalizacji, wraz z możliwymi przyszłymi scenariuszami dla różnych sektorów przemysłu wytwórczego w ramach procesu reindustrializacji w Europie.

5.2 Gospodarką światową rządzą zasadniczo siły rynkowe, które znacząco wpływają na decyzje przedsiębiorstwa o delokalizacji i/lub relokalizacji własnej działalności produkcyjnej.

5.3 Wspomniane badanie przeprowadzone w Zjednoczonym Królestwie pokazuje, że przenoszenie działalności do krajów o niskim koszcie siły roboczej nie zawsze jest kluczem do sukcesu. Na sukces nieodmiennie wpływa także struktura łańcucha wartości i łańcucha dostaw. Mimo że koszt pozostaje sprawą podstawowej wagi, determinuje go nie tylko koszt pracy, lecz również koszt logistyki i zarządzania. Przywołane badanie potwierdza, że trzema głównymi powodami, które skłoniły przedsiębiorstwa do relokalizacji, były: oszczędności kosztów niższe od oczekiwanych (50 %), problemy z jakością (43 %) i bliskość rynków (36 %). Wśród innych motywów figurują: zdolność dotrzymania ściśle określonych terminów dostaw, zauważalność i stabilność firm dostawczych oraz ochrona własności intelektualnej.

5.4 Dostęp do rynku i do klientów jest i pozostanie jednym z zasadniczych czynników decyzji. W niektórych sektorach istnieją bariery geograficzne utrudniające obsługiwanie rynków zagranicznych, w tym zwłaszcza wymogi lokalne, w związku z czym przedsiębiorstwa muszą przyjąć strategię delokalizacji własnej produkcji i być obecne na rynku lokalnym.

5.5 Sprawą podstawowej wagi dla przedsiębiorstw jest dostęp do infrastruktury, energii i transportu. Obecnie niektóre kraje dysponują nowoczesną i dostępną infrastrukturą, która może rywalizować z europejską. Należy poważnie rozważyć dokonanie w przyszłości inwestycji w tym sektorze.

5.6 Szkolenie zawodowe i kształcenie odgrywają bardzo ważną rolę, której nie wolno lekceważyć. Kraje rozwijające się zainwestowały i nadal inwestują dużo w kształcenie swojej młodzieży, co stwarza konkurencję dla młodych Europejczyków. Ci ostatni emigrują, wobec braku możliwości znalezienia pracy wymagającej kwalifikacji w Europie. EKES opracowuje właśnie opinię na temat związków między kształceniem, szkoleniem zawodowym i przedsiębiorstwami.

⁽²²⁾ P. Leibl, R. Morefield and R. Pfeiffer (2011), *A study of the effects of backshoring in the EU, Proceedings of the 13th International Conference of American Society of Business and Behavioural Sciences*, http://asbbs.org/files/2010/ASBBS_%20Proceedings_13th_Intl_Meeting.pdf.

5.7 Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) przyjęła 7 listopada 2013 r. plan na rzecz inwestycji, trwałego wzrostu i miejsc pracy wysokiej jakości, mający na celu przywrócenie wzrostu gospodarczego na kontynencie, utworzenie do 11 mln miejsc pracy i nakłonienie przedsiębiorstw wielonarodowych do tego, by przenieśli działalność do Europy, zważywszy na dynamicznie rozwijający się popyt.

5.8 Delokalizacja wielkich sektorów dotknęła bezpośrednio MŚP, które otrzymują mniej zamówień na wytwarzanie podzespołów. Przykładowo branża motoryzacyjna przeniosła produkcję do krajów wschodzących głównie ze względu na rosnący popyt na tamtejszych rynkach. W sektorze motoryzacyjnym spodziewana jest likwidacja około 70–85 tys. miejsc pracy.

5.9 W sektorze metalurgicznym przewiduje się znaczny popyt, który w roku 2025 w dobrych dwóch trzecich będzie pochodził z krajów wschodzących. Z tego względu sektor ten powinien zbudować sieć globalnych kontaktów i zadbać o swoją obecność na rynku. Europejski przemysł metalurgiczny i inżynierski przenosi produkcję do krajów rozwijających się nie tylko z uwagi na koszty, lecz także w celu zaspokajania zapotrzebowania zgodnie ze strategią „in country for country” („w kraju na potrzeby kraju”) i w celu zagwarantowania dostawy produktów i usług przedsiębiorstwom wytwórczym oraz konsumentom lokalnym.

5.10 Na wysłuchaniu publicznym w Bergamo zebrano następujące konkluzje⁽²³⁾:

- delokalizacja nie jest martwym procesem;
- dwie możliwości to sprowadzanie produkcji z powrotem do kraju pochodzenia (*backshoring*) i przenoszenie działalności do kraju położonego w pobliżu kraju pochodzenia (*nearshoring*), nie są to wszakże jedyne opcje;
- z powrotem do kraju pochodzenia przenoszone są nie zawsze te same rodzaje działalności, które podległy delokalizacji (różna jest ich liczba, różne są profile zawodowe);
- przedsiębiorcy muszą brać pod uwagę całkowity koszt delokalizacji, a nie tylko koszt pracy (inwestycje w kapitał związany z siłą roboczą; naprawy wadliwych części);
- związki zawodowe powinny brać pod uwagę jednostkowy koszt pracy zamiast kosztu pracy w przeliczeniu na godzinę przepracowaną (innowacje produktów/procesów, organizacja pracy);
- decydenci polityczni powinni uwzględniać wszystkie elementy, które mają wpływ na prowadzenie działalności.

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²³⁾ Zespół badawczy Uni-Club MoRe Back-reshoring Research Group.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemian przemysłowych w europejskim sektorze farmaceutycznym

(2014/C 311/04)

Sprawozdawca: **Pedro ALMEIDA FREIRE**

Współsprawozdawca: **Enrico GIBELLIERI**

Dnia 19 września 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

przemian przemysłowych w europejskim sektorze farmaceutycznym.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 195 do 4 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Sektor farmaceutyczny jest jednym z najistotniejszych i najbardziej strategicznych sektorów dla przyszłości Europy. Jako jedno z głównych globalnych centrów innowacji farmaceutycznej Europa ma bogate dziedzictwo i spełnia wiele warunków wstępnych, by osiągnąć trwały sukces. Przyszły sukces jest jednak zależny od klimatu politycznego, który musi sprzyjać odpowiedniemu wykorzystaniu innowacji w europejskich systemach opieki zdrowotnej.

1.2 Sektor farmaceutyczny ma nie tylko najwyższą wartość dodaną na pracownika, największą intensywność badań i rozwoju oraz największą nadwyżkę handlową ze wszystkich sektorów nowoczesnych technologii, lecz również jako jedyny wnosi większy wkład we wzrost gospodarczy poprzez swe produkty przyczyniające się do zdrowia ludności. Sektor składa się nie tylko z dużych firm zatrudniających wielu pracowników, lecz również małych i średnich przedsiębiorstw, których marża często zależy od wielkości przedsiębiorstwa. Partnerstwa sektora farmaceutycznego z uczelniami wyższymi i innymi instytucjami na całym świecie stanowią zintegrowany system nauk biologicznych.

1.3 Wobec zaostrzającej się globalnej konkurencji Komitet uważa, że nadszedł odpowiedni czas, by zaapelować o nową europejską strategię na rzecz nauk biologicznych, która zapewniłaby przyjęcie bardziej zintegrowanego podejścia do tego wyjątkowego sektora, a także dalsze korzyści płynące z niego dla wszystkich grup zainteresowanych stron.

1.4 Komitet zaleca, by nowa strategia na rzecz nauk biologicznych składała się z trzech elementów:

- zaleceń polityki społecznej dotyczących pomocy tego sektora w sprostaniu wyzwaniom starzejącej się Europy w zakresie zarządzania chorobami przewlekłymi, a także potrzeby zmniejszenia nierówności w opiece zdrowotnej;
- zaleceń polityki naukowej, w ramach której trzeba dołożyć starań, by rozwinąć lepiej skoordynowane, bardziej strategiczne, ogólnoeuropejskie badania;
- **zaleceń polityki gospodarczej**, które wyraźniej uwzględniałyby fakt, że inwestycje w opiekę zdrowotną, w tym w produkty lecznicze, mają znaczenie dla wszystkich grup społecznych. Komitet zaleca, by wszystkie państwa członkowskie współpracowały z tym sektorem przy umowach zapewniających wszystkim europejskim konsumentom (tzn. pacjentom) równy dostęp do nowoczesnej medycyny.

1.5 Należy zwiększyć rolę i niezależność Europejskiej Agencji Leków (EMA).

1.6 Europa powinna dążyć do wzmocnienia i ugruntowania swojej pozycji jako światowego lidera sektora farmaceutycznego, zawierając partnerstwa wykraczające poza jej granice.

1.7 Należy dołożyć starań do tego, by dostęp do produktów leczniczych w całej Europie był jednakowy.

1.8 Jeżeli chodzi o zalecenia polityki naukowej, Europa powinna kontynuować swą skoordynowaną strategię na rzecz badań medycznych i biologicznych w Europie, a także poświęcać większą uwagę doskonałości podstawowych badań, szkoleń i kształcenia w dziedzinie biomedycznej, by zdobyć wiodącą pozycję naukową wspierającą strategię „Europa 2020” oraz wesprzeć konkurencyjność na szczeblu światowym.

1.9 Komisja powinna uwzględnić własność intelektualną w swym przyszłym komunikacie pt. „Polityka przemysłowa dla sektora farmaceutycznego”.

1.10 Sektor farmaceutyczny przyczynia się do realizacji strategii „Europa 2020”, która ma na celu osiągnięcie inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, ze szczególnym uwzględnieniem tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy oraz zmniejszenia ubóstwa. Cel ten zostanie osiągnięty za pomocą skuteczniejszych inwestycji w kształcenie, badania i innowacje, politykę dotyczącą popytu zachęcającą do korzystania z innowacyjnych produktów i usług, a także wsparcie gospodarki odznaczającej się wysokiej jakości zatrudnieniem i zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

1.11 Inicjatywy te muszą opierać się na skutecznym dialogu społecznym tego sektora i podejściu obejmującym wiele zainteresowanych stron.

1.12 Komitet wzywa Komisję do podjęcia niezwłocznych działań na rzecz wdrożenia strategii dla sektora farmaceutycznego, by zapewnić dynamiczny rozwój sektora farmaceutycznego w Europie w całym łańcuchu wartości (badania i rozwój, produkcja, sprzedaż i dystrybucja).

2. Tło historyczne i status quo sektora farmaceutycznego

2.1 Europejski sektor farmaceutyczny wnosi istotny wkład w Unię Europejską nie tylko pod względem gospodarczym, lecz również pod względem wysokiej jakości zatrudnienia, inwestycji w bazę naukową i zdrowia publicznego. Przez ostatnie 60 lat Europa poczyniła olbrzymie postępy, jeżeli chodzi o wydłużenie średniego trwania życia i poprawę efektów zdrowotnych. Zastosowanie innowacyjnych leków odgrywa istotną rolę w tych niedawnych postępach. Europa musi teraz sprostać nowym wyzwaniom.

2.2 Wciąż istnieją nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej, a choroby przewlekłe i zwyrodnieniowe sprawiają, że coraz więcej ludzi żyje dłużej z pewną formą niepełnosprawności lub choroby. Ma to negatywny wpływ na koszty i wydajność opieki zdrowotnej.

2.3 Istotnym priorytetem jest zapewnienie bezpiecznego i skutecznego łańcucha dostaw produktów farmaceutycznych dla europejskich konsumentów. W teorii europejskie ramy regulacyjne zapewniają pacjentom przestrzeganie tych samych norm jakości, bez względu na miejsce produkcji leku. Niemniej dalsze zwiększenie bezpieczeństwa łańcucha dostaw i wyeliminowanie ryzyka sfałszowanych produktów leczniczych za pomocą wdrożenia dyrektywy w ich sprawie będzie istotnym krokiem milowym, który obejmie kodowanie i serializację każdego opakowania produktów leczniczych w Europie. Dzięki temu zwiększy się tak istotna identyfikowalność.

2.4 Europejska Agencja Leków (EMA) powstała w 1995 r., w dużej mierze na wzór amerykańskiego Urzędu ds. Żywności i Leków (FDA), lecz bez typowej dla niego centralizacji. EMA została sfinansowana przez UE i sektor farmaceutyczny, a także przez państwa członkowskie w formie dotacji pośrednich, by zharmonizować prace już istniejących krajowych organów regulacyjnych, jednocześnie ich nie zastępując. Organy te nadal współpracują z EMA w ramach sieci.

3. Przemiany przemysłowe w sektorze farmaceutycznym

3.1 Opracowanie nowego produktu leczniczego zgodnie z normami jakości, skuteczności i bezpieczeństwa oczekiwanymi przez organy regulacyjne zajmuje średnio ponad 12 lat. W wypadku każdego produktu leczniczego, który przynosi wystarczająco dużo zysków, by pokryć nakłady na jego opracowanie, testuje się około 25 tys. związków chemicznych. Średnio 25 z nich zostaje zakwalifikowanych do badań klinicznych, a 5 otrzymuje licencję. Niedopuszczenie produktów do obrotu jest nieodłączną częścią procesu innowacji. Zważywszy na bardzo ryzykowne i olbrzymie inwestycje początkowe dokonywane przez prywatne przedsiębiorstwa farmaceutyczne, technologiom zastosowanym w produktach leczniczych przyznaje się w pewnym stopniu tymczasową wyłączność rynkową, na przykład za pomocą patentów.

3.2 Inspiracją do innowacji farmaceutycznych jest nowa nauka, zwłaszcza w rozumieniu biologii. Postępy w dziedzinie genomiki, proteomiki, nanotechnologii i odkrywania dokładniejszych markerów biologicznych oferują duże możliwości dalszego doskonalenia produktów leczniczych, którymi dysponują lekarze. Sektor farmaceutyczny przechodzi zmiany strukturalne, które wynikają z odejścia od najważniejszych elementów podstawowej opieki zdrowotnej w kierunku bardziej specjalistycznych produktów, rosnącej konkurencji w dziedzinie produktów generycznych, a także bieżących wyzwań związanych z wydajnością badań i rozwoju. Wyzwaniem jest wciąż utrzymanie wydatków na badania i rozwój w sytuacji, gdy kładzie się nacisk na zapewnienie udziałowcom zysków krótkoterminowych.

3.3 W sektorze zatrudnionych jest bezpośrednio 700 tys. osób (70 % stanowią kobiety) reprezentujących różne specjalności naukowe i technologiczne. Od trzech do czterech razy więcej osób zatrudnionych jest w nim pośrednio. Sektor farmaceutyczny jest pracodawcą wysokiej jakości. Jego pracownicy są dobrze wykształceni, a sektor generuje więcej wartości dodanej na pracownika od jakiegokolwiek innego sektora zaawansowanych technologii. W porównaniu z innymi sektorami przedsiębiorstwa farmaceutyczne są bardziej odporne na krótkoterminowe cykliczne fazy wzrostu i spadku makroekonomii. To dla Europy duży atut.

3.4 Cykl życia produktów leczniczych to odpowiednie ramy zapewniające stały przepływ nowych przydatnych technologii, a także rozsądną równowagę budżetową. Można wziąć pod uwagę trzy etapy:

- 1) **badania i rozwój**, podczas których przedsiębiorstwa sektora prywatnego podejmują ryzyko, by wprowadzić na rynek nowe produkty lecznicze;
- 2) **rynek produktów chronionych patentem** – by przedsiębiorstwa mogły odzyskać swe nakłady inwestycyjne, systemy opieki zdrowotnej muszą odpowiednio korzystać z nowych technologii, a także płacić stosowne ceny odzwierciedlające wartość produktu leczniczego i dostępność cenową danego systemu opieki zdrowotnej;
- 3) **rynek produktów niechronionych patentem (leki generyczne i biopodobne)**, na którym w chwili wygaśnięcia wyłączności rynkowej produkty konkurencji powodują spadek cen i przynoszą oszczędności dla systemów opieki zdrowotnej, dzięki czemu możliwe jest finansowanie nowszych produktów leczniczych.

3.5 W ostatnich latach podważa się integralność tego cyklu życia. Etap badań i rozwoju stał się dłuższy, bardziej kosztowny i ryzykowny. Żądania nie tylko organów regulacyjnych, lecz również płatników systemów opieki zdrowotnej dotyczące większej ilości danych oznaczają, że przedsiębiorstwa farmaceutyczne muszą poświęcić więcej czasu na badania i uwzględnić więcej komparatorów niż wcześniej. Na etapie rynku produktów chronionych patentem płatnicy stali się bardziej wymagający i częściej odrzucają produkty, co sprawia, że potrzebne są coraz większe dowody nie tylko bezpieczeństwa i skuteczności, lecz również opłacalności.

3.6 Nowa nauka oferuje możliwości lepszego ukierunkowania nowych terapii na pacjentów o szczególnych cechach.

3.7 Wielkość rynku, na którym przedsiębiorstwa farmaceutyczne są w stanie odzyskać koszty, jest mniejsza niż we wcześniejszych pokoleniach, a już i tak wyższe koszty rozwoju wciąż rosną.

3.8 Wreszcie, rządy słusznie starają się jak najbardziej zwiększyć efektywność ekonomiczną rynków produktów niechronionych patentem. Konkurencyjność cenowa, która zapewnia niższe koszty leczenia starszymi lekami, jest istotnym sposobem zarządzania budżetami rządowymi. Niemniej konieczne jest znalezienie odpowiedniej równowagi.

3.9 Chociaż rozsądnie jest oczekiwać racjonalnego wykorzystania starszych produktów leczniczych, krytyczne znaczenie ma zastosowanie nowszych i innowacyjnych produktów leczniczych. W całej Europie zachodzą znaczne różnice w dostępie pacjentów do innowacyjnych terapii. Nie tylko oznacza to, że wielu pacjentów nie będzie miało dostępu do najlepszego leczenia, lecz również podważa efektywność tego sektora w Europie.

3.10 Komisja Europejska szacuje, że do 2050 r. w Europie liczba ludności w wieku co najmniej 65 lat wzrośnie o 75 %. Oznacza to, że odsetek liczby osób zatrudnionych, opłacających opiekę społeczną (zdrowotną i emerytalną) emerytów, będzie większym wyzwaniem. By zmniejszyć obciążenie pracowników, jak największa liczba ludności w wieku produkcyjnym musi być wystarczająco sprawna i zdrowa.

3.11 Dobra opieka zdrowotna może przynieść trzy istotne korzyści: umożliwić podjęcie pracy osobom obecnie niepracującym, zmniejszyć absencję w miejscu pracy i, wreszcie, zaradzić problemowi przychodzenia do pracy osób w złym stanie zdrowia, dzięki czemu pracownicy cierpiący na jakąś chorobę lub niepełnosprawność (lecz dalej pracujący) mogliby stać się wydajniejsi.

3.12 Produkty lecznicze znajdują się na czele sektorów zaawansowanych technologii pod względem nadwyżki handlowej (która w 2011 r. wyniosła 48,3 mld EUR), a także mają najwyższy stosunek inwestycji w badania i rozwój do sprzedaży netto. 19,1 % całkowitych wydatków na badania i rozwój na świecie pochodzi z przedsiębiorstw tego sektora. Przedsiębiorstwa sektora prywatnego przeznaczają około 100 mld USD rocznie na badania i rozwój, w tym około 30 mld EUR w Europie. Największą część wydatków pochłaniają badania kliniczne, które obejmują nie tylko testy, lecz również badania po wprowadzeniu do obrotu, które są wymagane nawet wtedy, gdy dany produkt znajduje się już na rynku.

3.13 Wielu europejskich pacjentów nie odnosi obecnie korzyści z nowych produktów leczniczych. Odbija się to negatywnie nie tylko na zdrowiu i wydajności w Europie, lecz również na jej potencjale do zwiększenia wartości ekonomicznej. W nowym badaniu opublikowanym przez IMSHealth z okazji konferencji poświęconej opiece zdrowotnej zorganizowanej przez prezydentkę litewską UE przedstawiono nowe dane, które pokazują różnice w dostępie do produktów leczniczych w całej UE. To konsumenci w uboższych krajach najbardziej na tym tracą.

3.14 By zaradzić tej sytuacji, UE musi stworzyć warunki polityczne, w których nowe terapie można by wycenić zgodnie ze zdolnością krajów do zapłaty, a także z ich popytem. Produkty lecznicze nie przypominają żadnych innych towarów, gdyż społeczeństwo oczekuje, że wszyscy pacjenci uzyskają dostęp do potrzebnych leków. Decydenci polityczni w Europie muszą się uważnie zastanowić na tym, jak zapewnić funkcjonowanie europejskiego jednolitego rynku w interesie wszystkich europejskich obywateli.

Stosuje się sztuczne limity wydatków na produkty lecznicze, co prowadzi do gorszych wyników zdrowotnych. W krajach, które w wyniku kryzysu finansowego znacznie obniżyły wydatki na produkty lecznicze lub przeniosły obciążenia finansowe z innych płatników na osoby indywidualne, wyniki zdrowotne natychmiast się pogorszyły i nastąpił wzrost liczby innych, droższych świadczeń zdrowotnych, który miał zrekompensować utrudniony dostęp do produktów leczniczych.

4. W kierunku nowej strategii nauk biologicznych dla Europy

4.1 Chociaż Europa spełnia wiele warunków wstępnych do trwałego wzrostu gospodarczego, to w rzeczywistości traci przewagę na korzyść USA jako lider badań biofarmaceutycznych.

4.2 Światowy sektor farmaceutyczny, który koncentruje się głównie w UE i Stanach Zjednoczonych, może pomóc w rozstrzygnięciu kwestii kapitału, umożliwiając obu tym blokom ochronę swych wcześniejszych i przyszłych inwestycji w produkty lecznicze. W tym celu ważne jest odpowiednie uwzględnienie zarówno wymiaru gospodarczego, jak i społecznego, a także obaw konsumentów, w toczących się dyskusjach nad transatlantyckim partnerstwem handlowo-inwestycyjnym (TTIP).

4.3 Kraje o średnich dochodach zwiększające swój dobrobyt powinny pokryć sprawiedliwą część kosztów innowacji na rozwijającym się rynku światowym. Nie tylko sytuacja wygląda dzisiaj inaczej, lecz nasila się również tendencja takich krajów jak Indie do wprowadzania przymusowych licencji czy Korea, gdzie wywiera się nadmierny nacisk na ceny. By sprostać przyszłym wyzwaniom i możliwościom, a także z nich skorzystać, przedstawiliśmy nasze wnioski z trzech różnych perspektyw – społecznej, naukowej i gospodarczej – wraz z towarzyszącymi im w każdym przypadku zaleceniami.

4.4 Jeżeli chodzi o zalecenia w zakresie polityki społecznej, należy położyć nacisk na poprawę wyników zdrowotnych ludności w Europie w świetle zmian demograficznych i wyzwań związanych z chorobami przewlekłymi. Zdrowie jest warunkiem wstępnym dobrobytu gospodarczego.

W całej Europie istnieją olbrzymie nierówności zarówno między krajami, jak i wewnątrz nich. Jeżeli nie podejmie się pilnych działań, sytuacja pogorszy się wraz ze starzeniem się społeczeństwa.

4.5 Skuteczniejsze wykorzystywanie produktów leczniczych, a także innowacje w tej dziedzinie mogą odegrać kluczową rolę, pomagając Europie w sprostaniu tym wyzwaniom. Wczesna diagnoza, zarządzanie sprawdzonymi rozwiązaniami w procesie leczenia i ściślejsze przestrzeganie zasad leczenia przez pacjentów to kluczowe wyzwania, nad którymi sektor farmaceutyczny i podmioty świadczące usługi zdrowotne mogą współpracować w celu poprawy wyników. Należy się poważnie zastanowić nad stworzeniem warunków, w których sektor mógłby ustalać ceny stosownie do zdolności krajów do zapłaty, nie ryzykując zakłóceń w łańcuchu dostaw.

4.6 Należy skuteczniej wykorzystać wsparcie z funduszy strukturalnych w celu poprawienia jakości infrastruktury opieki zdrowotnej.

4.7 Europejskie rządy powinny dążyć do ustanowienia europejskich ram oceny programów postępowania w wypadku chorób przewlekłych, określając poziomy odniesienia i najlepsze w swojej kategorii procedury leczenia w ramach całościowej opieki, a także do odpowiedniego wykorzystania zarówno tanich, jak i innowacyjnych produktów leczniczych w procesie leczenia. Tworząc platformę dla szeroko zakrojonych partnerstw organizacyjnych w celu opracowania programów profilaktyki wtórnej odnoszących się do chorób przewlekłych, wiele zainteresowanych stron, takich jak rządy, stowarzyszenia pacjentów i lekarzy, partnerzy społeczni i inne instytucje społeczeństwa obywatelskiego, może przyczynić się do skutecznego zarządzania chorobami przewlekłymi. W tym kontekście wspólne działanie Komisji dotyczące chorób przewlekłych jest ważnym krokiem we właściwym kierunku.

4.8 Szereg niezależnych i rozproszonych programów zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim zapewnia obecnie organizację i finansowanie podstawowych badań biomedycznych w całej Europie, a także zarządzanie nimi. Pomimo doskonałych europejskich inicjatyw, w rzeczywistości konkurencja między państwami członkowskimi jest zbyt zaostzona i zbyt mało wysiłków podejmuje się w celu stworzenia spójnej strategii dla Europy. Prowadzi to do rozbieżności kryteriów oceny jakości, powielania zadań i marnotrawienia środków finansowych, a Europa pozostaje w tyle za Stanami Zjednoczonymi w wielu dziedzinach badań biomedycznych, co skutkuje utratą konkurencyjności.

4.9 Rozwinięcie badań podstawowych i przełożeniowych, a także stworzenie światowej klasy ośrodków doskonałości w Europie są istotne dla zapewnienia dalszej atrakcyjności Europy dla inwestorów zainteresowanych badaniami i rozwojem oraz produkcją. Zważywszy, że Europie wciąż nie udaje się osiągnąć celu przeznaczenia 3 % PKB na inwestycje w badania i rozwój, konieczne jest ponowne skupienie się na nauce podstawowej i kształceniu. Takie inicjatywy jak innowacyjne produkty lecznicze oraz „Horyzont 2020” mogą pomóc w rozwoju kultury otwartych innowacji i współpracy, a także w stworzeniu mechanizmu finansowania w celu ożywienia ukierunkowanych inwestycji.

4.10 Jeżeli chodzi o zalecenia polityki gospodarczej, UE powinna wspierać wprowadzenie ram wzrostu i stabilności do systemu nauk biologicznych w całej Europie w celu zwiększenia stabilności i przewidywalności dla wszystkich. Celem tychże ram, które wspierałby dialog sektorowo-społeczny, byłoby zachęcenie do wprowadzania na rynek nowych cennych innowacji przy jednoczesnym zachowaniu zdolności rządów do przewidywalnego zarządzania budżetem. Tego rodzaju ramy zostałyby wdrożone na szczeblu państw członkowskich w celu uwzględnienia różnic w rozwoju demograficznym, rzeczywistym zapotrzebowaniu, inflacji, postępie technologicznym itp. Należy także uwzględnić wymiar społeczny.

4.11 W większości krajów oszczędności w ramach programów konsolidacji budżetowej stanowiły nieproporcjonalne obciążenie dla produktów leczniczych pomimo faktu, że dowiedziono ich większej wartości od innych obszarów wydatków na opiekę zdrowotną. Dlatego też warunki działania sektora są nieprzewidywalne, co jest niejasnym sygnałem, jeżeli chodzi o zaangażowanie Europy na rzecz innowacji, i może osłabić zdolność państw członkowskich do zwiększenia wydajności opieki zdrowotnej za pomocą odpowiedniego wykorzystania produktów leczniczych i innych technologii.

4.12 Wsparcie zrównoważonego podejścia do finansowania opieki zdrowotnej jest kluczowym tematem europejskich podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza konsumentów. Opracowanie bardziej wyważonego podejścia do wydatków na produkty lecznicze może zapewnić przeznaczenie środków na te dziedziny, które gwarantują największą rentowność. Istotne jest wskazanie możliwości poprawy zarządzania produktami leczniczymi. We wszystkich państwach członkowskich UE trzeba zagwarantować minimalny próg finansowania opieki zdrowotnej i produktów leczniczych.

4.13 Należy przy tym uwzględnić realistyczne oczekiwania co do wzrostu, do którego przyczynić się będzie starzejące się społeczeństwo, rzeczywiste innowacje i długoterminową opłacalność opieki zdrowotnej. Tego rodzaju ramy łagodziłyby szkodliwe wahania, które odnotowano w zakresie finansowania opieki zdrowotnej w ciągu ostatnich 3–5 lat, i sprzyjałyby długoterminowemu planowaniu dla wszystkich stron zaangażowanych w system opieki zdrowotnej.

4.14 Dzięki ostatniej inicjatywie Antonia Tajaniego w Komisji uzyskano znaczne postępy i osiągnięcia w dziedzinie etyki i przejrzystości, dostępu do produktów leczniczych, sierocych produktów leczniczych i leków bez recepty w małych krajach, leków biopodobnych i umów o refundacji warunkowej (ang. *managed entry agreements*), które Komitet popiera.

4.15 EKES ma świadomość, że Komisja planuje wydanie nowego ważnego komunikatu w sprawie polityki przemysłowej dla sektora farmaceutycznego. Nadszedł do tego odpowiedni czas. Komitet zachęca Komisję do opracowania ambitnego programu, który zapewniłby dynamiczny rozwój sektora farmaceutycznego w Europie w całym łańcuchu wartości (badania i rozwój, produkcja, sprzedaż i dystrybucja).

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Rola UE w wykrywaniu i zwalczaniu pracy przymusowej w Europie i na świecie – wkład EKES-u na konferencję MOP-u w 2014 r.” (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 311/05)

Sprawozdawca: **Béatrice OUIIN**

Na sesji plenarnej w dniu 11 grudnia 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Rola UE w zwalczaniu pracy przymusowej w Europie i na świecie – wkład EKES-u na konferencję MOP-u w 2014 r.”

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 30 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 167 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

W cywilizowanym społeczeństwie nie ma miejsca na handel ludźmi. Jednakże proceder ten jest coraz częstszy, a praca przymusowa stała się stałym elementem niektórych sektorów rynku pracy i istotnym rynkiem dla przestępczości zorganizowanej. Na 103. Międzynarodowej Konferencji Pracy, która odbędzie się w czerwcu 2014 r., przewidziano dyskusję na temat natężenia działań na rzecz zwalczania pracy przymusowej. Od czasu pierwszych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy w tej sprawie, w 1929 r. (nr 29) i w 1957 r. (nr 105), charakter pracy przymusowej zmienił się. W przeszłości wynikała ona przede wszystkim z działań państw, obecnie skupia się w sektorze prywatnym i wiąże się z globalizacją, migracjami, gospodarką nieformalną i międzynarodowymi sieciami przestępczymi. Unia Europejska przyjęła dyrektywę w sprawie zwalczania handlu ludźmi, która uwzględnia też kwestię pracy przymusowej⁽¹⁾. W czerwcu państwa i partnerzy społeczni MOP-u mają przyjąć nowy instrument międzynarodowy. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pragnie sformułować w tym kontekście propozycje oparte na doświadczeniach na terytorium Europy i poza jej granicami, kładąc szczególny nacisk na rolę społeczeństwa obywatelskiego w zapewnieniu faktycznej realizacji praw podstawowych. Centrum Monitorowania Rynku Pracy będzie monitorować stosowanie zarówno dyrektywy w sprawie zwalczania handlu ludźmi, jak i dokumentów przyjętych przez MOP w celu przeciwdziałania pracy przymusowej.

1.1 Zalecenia

1.2 Dla Unii Europejskiej:

Wypracować wspólną pozycję w MOP-ie, aby włączyć do międzynarodowego prawa pracy cele dyrektywy w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, a także strategii zwalczania handlu ludźmi⁽²⁾ (2012).

1.3 Dla państw:

— Na najbliższej Międzynarodowej Konferencji Pracy przyjąć protokół dodatkowy do konwencji 29, wraz z zaleceniem, uwzględniający handel ludźmi do celów pracy przymusowej i wypełniający luki w dziedzinie zapobiegania, ochrony ofiar, rekompensaty i karania handlarzy, a tym samym włączyć do prawa międzynarodowego zasady obowiązujące już w prawie europejskim.

— Ratyfikować konwencję 189 dotyczącą osób pracujących w gospodarstwie domowym,

⁽¹⁾ 2011/36/UE.

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0286:PL:NOT>.

- a także wzmocnić środki inspekcji pracy oraz zintensyfikować europejską współpracę między poszczególnymi organami inspekcji.
- Zapewnić spójność polityk dotyczących zwalczania handlu ludźmi oraz imigracji, jak też zapewnić skuteczne wdrażanie dyrektywy 2011/36 w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar⁽³⁾.
- Zająć się przyczynami tego procederu, ograniczając ubóstwo i ciężką sytuację ofiar oraz zwiększając świadomość społeczną.

1.4 Dla przedsiębiorstw i inwestorów:

- Zapewnić łańcuch dostaw wolny od pracy przymusowej oraz poszanowanie praw człowieka w Europie i krajach trzecich, stosując wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz trójstronną deklarację zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej MOP-u.
- Monitorować prace koalicji przedsiębiorstw na rzecz zwalczania handlu ludźmi i brać w nich udział (koalicja zostanie wkrótce zainicjowana przez Komisję Europejską).

1.5 Dla związków zawodowych:

Zapewnić szkolenia z zakresu interakcji z ofiarami i wspierania ich w podejmowaniu działań, szczególnie w sektorach wrażliwych, takich jak rolnictwo, budownictwo, gastronomia i hotelarstwo czy prace wykonywane w gospodarstwie domowym. Współpracować z organizacjami pozarządowymi wyspecjalizowanymi w pomaganiu imigrantom bez dokumentów, których należy postrzegać jako ofiary, a nie przestępców.

1.6 Dla stowarzyszeń:

Stowarzyszenia konsumentów powinny zainteresować się pochodzeniem produktów i wymagać przejrzystości w całym łańcuchu produkcyjnym.

Stowarzyszenia pomagające imigrantom o nieuregulowanym statusie, zrzeszające pracowników domowych lub działające na rzecz zniesienia prostytucji, powinny być uznawane za partnerów a ich zdanie uwzględniane w walce z pracą przymusową.

2. Uwagi ogólne

2.1 Czym jest praca przymusowa?

Praca przymusowa została zdefiniowana w art. 2 konwencji 29 MOP-u, ratyfikowanej przez 177 krajów, jako wszelka praca lub usługi wymagane od jakiejś osoby pod groźbą jakiegokolwiek kary i do których dana osoba nie zgłosiła się dobrowolnie. Definicja ta obejmuje osoby umieszczone w obozach pracy, osoby odpracowujące długi, handel ludźmi do celów pracy przymusowej (pracowników, którym pracodawcy nie wypłacają wynagrodzenia, których dokumenty tożsamości zostały skonfiskowane itp.). Rozróżnienie między wyzyskiem a pracą przymusową jest trudne. Według Międzynarodowego Biura Pracy ogólnie przyjmuje się, że praca przymusowa oznacza długie godziny pracy w bardzo trudnych warunkach, za niskim wynagrodzeniem lub bez wynagrodzenia, i jest wykonywana bez zgody osoby zainteresowanej pod groźbą kary. Ta ostatnia może stanowić przemoc fizyczną – bicie, tortury, wykorzystywanie seksualne – lub psychiczną – nadmierne zadłużenie, konfiskatę dokumentów tożsamości, groźbę doniesienia urzędowi imigracyjnemu lub represji wobec członków rodziny itp.⁽⁴⁾ Kajdany niewolnicze z przeszłości zostały dziś zastąpione strachem i przymusem ekonomicznym.

W dyrektywie 2011/36 w sprawie handlu ludźmi zaliczono pracę przymusową do form wyzysku.

⁽³⁾ Dz.U. L 101 z 15.4.2001, str. 1.

⁽⁴⁾ MOP i Komisja Europejska zwróciły się do grupy ekspertów o opracowanie wskaźników operacyjnych w celu wykrywania przypadków handlu ludźmi. W tym dokumencie poświęcono jedną stronę wyzyskowi pracowników http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf.

2.2 Gdzie odbywa się praca przymusowa?

Prace wykonywane w gospodarstwie domowym, rolnictwo, budownictwo, przemysł wytwórczy (tekstylny, zabawki) to sektory najbardziej dotknięte tym zjawiskiem. Choć zasadniczo praca przymusowa w sektorze prywatnym stanowi działalność nielegalną, to jednak wkracza w sferę gospodarki legalnej poprzez podwykonawstwo i biura pośrednictwa. Praca przymusowa staje się w ten sposób elementem łańcucha dostaw ugrupowań prywatnych, w tym dużych firm. W tym przypadku częściej chodzi o pracę przymusową poza Unią Europejską, a najbardziej dotkniętą częścią świata jest region Azji i Pacyfiku (56 %). Europa Środkowa i Południowa oraz kraje należące do Wspólnoty Niepodległych Państw znajdują się wśród regionów o najwyższym odsetku pracy przymusowej na świecie (4,2 na 1 000 mieszkańców). Trzynastę z 19 krajów tego regionu graniczy z UE. Jednakże w przeciwieństwie do powszechnych opinii Unia Europejska i kraje uprzemysłowione nie są wolne od zjawiska pracy przymusowej (7 %) ⁽⁵⁾. Przypadki pracy przymusowej wśród pracowników domowych lub rolnych można spotkać we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Dorośli i dzieci są również zmuszani do wykonywania nielegalnej lub nieformalnej działalności, w tym żebractwa. Liczby te należy zestawiać z danymi dotyczącymi korupcji w Unii Europejskiej, które to zjawisko jeszcze bardziej utrudnia walkę z pracą przymusową.

2.3 Kto uczestniczy w pracy przymusowej?

Choć nie wszyscy pracownicy przymusowi to migranci o nieuregulowanym statusie, nie ma wątpliwości, że to oni są w najtrudniejszej sytuacji i stanowią większość ofiar. Uwięzieni w błędnym kole, nie mają odwagi poskarżyć się ze strachu, że zostaną wydani do swojego kraju pochodzenia. Często przemytnicy również są takimi migrantami, wykorzystującymi swoich rodaków. Grupy najbardziej narażone na pracę przymusową to mniejszości etniczne lub rasowe, migranci, osoby ubogie, a wśród tych kategorii kobiety i dzieci. Kobiety stanowią większość ofiar handlu ludźmi w celu wykorzystywania seksualnego, lecz także w pracach domowych, gdzie są odizolowane. Ofiarami są często osoby wrażliwe, niezrzeszone w związkach zawodowych i niezdolne do zapewnienia sobie ochrony. Rozrost gospodarki nieformalnej oferuje możliwości handlarzom. Niedoskonałość inspekcji pracy i policji nie pozwala na powstrzymanie jej rozwoju.

Kryzys gospodarczy, który trapi Europę od 2008 r., zmusza pracowników do opuszczania swojego kraju w celu znalezienia pracy w krajach bogatszych. W ich krajach pochodzenia brakuje teraz kwalifikacji, które posiadali, co zmusza do poszukiwania migrantów z jeszcze dalszych regionów, którzy również pragną lepszych warunków życia. Borykają się oni z niewyobrażalnymi trudnościami, nie mają dokumentów, bezpieczeństwa zatrudnienia ani ochrony socjalnej, a ponadto są niezdolni do powrotu do swojego kraju. Ta sytuacja, która dotyka wielu rodzin, jest żyznym gruntem dla handlarzy ludźmi.

2.4 Dane dotyczące pracy przymusowej

- Według ostatnich szacunków MOP-u w 2012 r. na świecie ok. 21 mln osób było ofiarami pracy przymusowej, z czego 58 % stanowiły kobiety i dziewczęta. Jedną czwartą ofiar stanowią dzieci poniżej 18 roku życia. Ok. 19 mln jest wykorzystywanych przez osoby lub przedsiębiorstwa prywatne, a ponad 2 mln przez państwo lub grupy rebeliantów. Wśród osób wyzyskiwanych przez osoby lub przedsiębiorstwa prywatne 4,5 mln jest wykorzystywane seksualnie. Według tych samych danych MOP-u, średni czas trwania pracy przymusowej ofiar wynosi 18 miesięcy.

W przeciwieństwie do powszechnie panującej opinii, dane Eurostatu z 2013 r. dotyczące handlu ludźmi w Europie wskazują, że większość ofiar zidentyfikowanych w państwach członkowskich to obywatele UE – 61 % w latach 2008–2010. Podobnie, większość ściganych handlarzy posiada obywatelstwo UE (67 % w 2008 r., 76 % w 2010 r.) ⁽⁶⁾. Jednakże odsetek zidentyfikowanych lub szacowanych ofiar spoza UE potroił się między 2008 a 2010 r., z 12 % do 37 %, co potwierdza, że migracja z krajów trzecich jest nadal czynnikiem zwiększającym narażenie. Najwięcej zidentyfikowanych lub szacowanych ofiar handlu ludźmi w 2010 r. zgłosiły Włochy (2 381), Hiszpania (1 605), Rumunia (1 154) i Niderlandy (993), a najmniej Węgry (10), Portugalia (8), Malta (4) i Litwa (3) ⁽⁷⁾. W państwach członkowskich UE spośród szacowanych 880 tys. pracowników przymusowych 270 tys. (30 %) to ofiary wykorzystywania seksualnego, a 610 tys. (70 %) pracy przymusowej ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Trafficking_in_Persons_2012_web.pdf.

⁽⁶⁾ EUROSTAT (2013), Handel ludźmi http://ec.europa.eu/anti-trafficking/EU+Policy/Report_DGHome_Eurostat.

⁽⁷⁾ Należy zaznaczyć, że dane Eurostatu za 2013 r. są oparte wyłącznie na informacjach przekazanych przez państwa członkowskie i nie uwzględniają niezidentyfikowanych ofiar handlu ludźmi. Nie wszystkie państwa członkowskie przekazały dane. Również metodologia stosowana przez poszczególne władze krajowe różni się od siebie w dużej mierze. Dlatego też bezpośrednie porównania między państwami mogą wprowadzać w błąd.

⁽⁸⁾ Międzynarodowe Biuro Pracy (2012): „Global Estimate on Forced Labour. Results and Methodology” [„Globalne szacunki dotyczące pracy przymusowej: wyniki i metodologia”], Genewa, 2012. Dane MBP dotyczą szacowanej (a nie zarejestrowanej) liczby osób poddanych pracy przymusowej. Dane te stanowią minimalne szacunki, ponieważ zastosowano ściśle kryteria walidacji i ekstrapolacji. Szacunki przedstawione zostały według regionów. Podział według krajów nie jest dostępny, gdyż niewiele krajów opracowało szacunki krajowe.

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf.

2.5 Jak funkcjonuje handel ludźmi?

Związek między handlem ludźmi a pracą przymusową jest silny i uznawany w literaturze (choć nie wszystkie ofiary pracy przymusowej są ofiarami handlu ludźmi). Ubóstwo lub konflikty zbrojne oraz nierównowaga w rozwoju między bliskimi geograficznie regionami prowadzą do emigracji. Handlarze posługują się oszustwem, groźbami i zadłużeniem. Ofiary są często rekrutowane, transportowane lub kwaterowane z użyciem siły, przymusu lub oszustw. Istniejące lub zmanipulowane długi są wykorzystywane do przejścia i utrzymania kontroli nad daną osobą. Pracownicy migrujący często pożyczają znaczne sumy pieniędzy, aby zapłacić handlarzowi za organizację transportu, uzyskanie dokumentów podróży lub koszty związane ze znalezieniem zatrudnienia. Przyszli imigranci pożyczają pieniądze od rodziców i przyjaciół, licząc na to, że będą mogli utrzymać rodzinę i zapewnić sobie przyszłość. Myśl o powrocie bez możliwości spłacenia długów jest dla większości pracowników migrujących nie do pomyślenia, nawet jeśli okazuje się, że obiecana praca nie istnieje albo że będą wykorzystywani przez nieokreślony czas. Kwoty, które muszą płacić za paszport i transport, a następnie za zakwaterowanie i wyżywienie, są ogromne. W wielu krajach pracownicy migrujący o nieregulowanym statusie nie mają dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁽⁹⁾.

2.6 Skutki pracy przymusowej

Oprócz łamania praw człowieka praca przymusowa ma negatywne skutki dla przedsiębiorstw i pracowników. Uczciwe przedsiębiorstwa stoją w obliczu nieuczciwej konkurencji ze strony tych, którzy wykorzystują produkty pracy przymusowej. Jeżeli chodzi o pracowników, występowanie pracy przymusowej wywołuje presję na obniżkę płac i standardów pracy oraz finansowania solidarności społecznej.

2.7 Kto korzysta z pracy przymusowej?

Handel ludźmi jest bardzo opłacalny: ci, którzy pośredniczą w pracy przymusowej otrzymują ogromne nielegalne zyski. W 2005 r. roczne zyski na skalę światową z pracy przymusowej szacowano na 44,3 mld dolarów, z czego 31,6 mld pochodziło z handlu ludźmi. W ramach tej kwoty 15,5 mld (49 %) generowane jest w gospodarkach uprzemysłowionych⁽¹⁰⁾, w tym w Unii Europejskiej. Handel ludźmi zasila finansowo sieci przestępcze podobnie jak przemysł broni i narkotyków.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Instrumenty walki z pracą przymusową

Zakaz pracy przymusowej jest jednym z podstawowych praw pracowniczych, obok swobody zrzeszania się i negocjacji, minimalnego wieku (zakaz pracy dzieci) oraz niedyskryminacji w odniesieniu do zatrudnienia i zawodu, co potwierdzają ONZ, MOP, OECD i Unia Europejska (Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, art. 5, Europejska Konwencja Praw Człowieka, art. 4). Oprócz konwencji MOP-u nr 29 i 105 istnieją inne konwencje umożliwiające podjęcie działań, np. konwencja dotycząca osób pracujących w gospodarstwie domowym (189), inspekcji pracy (81 i 129), pracowników migrujących (97 i 143) oraz prywatnych agencji zatrudnienia (181).

Prawo podstawowe oznacza prawo powszechne, które musi być stosowane nawet w krajach, które nie ratyfikowały podstawowych konwencji opartych na deklaracji MOP-u dotyczącej zasad i praw podstawowych w miejscu pracy i związanych z nią działań następczych. Według wytycznych ONZ dotyczących przedsiębiorstw i praw człowieka przedsiębiorstwa wielonarodowe, bez względu na rolę państwa w krajach, w których działają, są odpowiedzialne za poszanowanie praw człowieka⁽¹¹⁾.

W dyrektywie UE 2011/36 zaliczono pracę przymusową do formy wyzysku. Wszystkie przejawy wyzysku uznano za przestępstwo i ujednolicono sankcje nakładane na osoby parające się tym procederem oraz przedsiębiorstwa stosujące pracę przymusową. Dyrektywa zawiera także przepisy dotyczące zapobiegania, ochrony ofiar i odszkodowania za poniesione krzywdy.

⁽⁹⁾ Na przykład irlandzki pracodawca otrzymał karę w wysokości 90 tys EUR za niewypłacone wynagrodzenia dla pracownika przymusowego. Pracodawca złożył apelację, argumentując, że pracownik nie miał prawa do odszkodowania, ponieważ był nielegalnym imigrantem, i wygrał (<http://www.mrci.ie/resources/publications/mrciupdates/the-fight-for-justice-muhammads-story-part-ii/>).

⁽¹⁰⁾ Patrick Belser, „*Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits*”, [„Praca przymusowa i handel ludźmi: szacowane zyski”], dokument roboczy, Genewa, Międzynarodowe Biuro Pracy, 2005 r. http://www.ilo.org/sapfl/Informationresources/ILOPublications/WCMS_081971/lang-en/index.htm.

⁽¹¹⁾ ONZ (2011), „*Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*”, John Ruggie, UN GA A/HRC/17/31 <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

Jednakże mimo proklamacji tych praw oraz szeregu dokumentów międzynarodowych, praca przymusowa nie zniknęła. Sieci przestępcze wykorzystują istnienie granic i różnic między poszczególnymi systemami.

Konwencje MOP-u muszą zostać uzupełnione, aby mogły odpowiadać na współczesne formy pracy przymusowej. Nie nawiązują one do handlu ludźmi, zapobiegania mu, ochrony ofiar ani rekompensaty dla nich.

3.2 Luki w instrumentach

Istnieje ogromna rozbieżność między wagą problemu (prawa podstawowe) i liczbą regulacji (ONZ, UE), konwencji (MOP) lub dobrowolnych porozumień (wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych⁽¹²⁾, ISO 26000⁽¹³⁾, trójstronna deklaracja zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej⁽¹⁴⁾ MOP-u, sprawozdawczość pozafinansowa) a ich stosowaniem w praktyce. Nawet jeśli plany działania istnieją, często brakuje środków, monitorowania i ewaluacji. Instrumenty są niespójne między sobą: np. polityka imigracyjna, kontrola granic i ochrona praw człowieka często są sprzeczne, zaś polityka współpracy, która mogłaby być dźwignią dla walki z handlem ludźmi i pracą przymusową, nie obejmuje tego aspektu.

Wielość tekstów nie gwarantuje skuteczności. Instrumenty instytucji międzynarodowych zostały uzupełnione szeregiem norm prywatnych: kodeksy postępowania, certyfikacje, oznaczenia itp. W Europie istnieje 240 znaków, z czego wiele zostało stworzonych samodzielnie i nie przewiduje weryfikacji. Niektóre przedsiębiorstwa wielonarodowe, np. w swoim kodeksie postępowania, zobowiązują się do powszechnego przestrzegania prawa lokalnego, co jest wątpliwym stwierdzeniem w przypadku krajów, które dyskryminują kobiety lub nie zapewniają ochrony związków zawodowych. Niektóre kodeksy postępowania zostały zredagowane po to, żeby uspokoić konsumentów i inwestorów, bez jakiegokolwiek kontroli lub weryfikacji przewidzianej w ich ramach; nie stanowią faktycznego narzędzia walki z pracą przymusową, która pozwala na ograniczenie kosztów i powiększenie zysków.

3.3 Działania na rzecz eliminacji pracy przymusowej na terytorium UE i poza nią

3.3.1 Zlikwidować luki w obecnych dokumentach: państwa europejskie powinny opowiedzieć się jednym głosem na forum MOP-u za przyjęciem dodatkowego protokołu do konwencji 29 MOP-u i zalecenia na rzecz wzmocnienia prewencji, kontroli i ochrony ofiar oraz rekompensaty.

Na terytorium Unii Europejskiej

- Unia Europejska przyjęła dyrektywę w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi (2011/36/UE) oraz strategię (opinia SOC/467 EKES-u). W europejskiej strategii zwalczania handlu ludźmi specjalne działanie poświęcono wyzyskowi w miejscu pracy jako jednej z mało znanych form wykorzystywania oraz przewidziano szereg działań obejmujących zarówno inspektoraty pracy i właściwe władze, jak i Komisję Europejską. Niemniej, dokumenty te zostały wydane niedawno i nie przyniosły jeszcze oczekiwanych efektów. Ponadto podczas gdy kryzys gospodarczy przyniósł ograniczenia zasobów policji i inspekcji pracy oraz rozrost gospodarki nieformalnej, rozpowszechnienie ubóstwa i niepewności zatrudnienia pogłębiło ryzyko rozwoju pracy przymusowej. Zapobieganie obejmuje niewątpliwie zwiększanie świadomości, edukację i informowanie, lecz także walkę z gospodarką nieformalną i ubóstwem, ze szczególnym uwzględnieniem grup najbardziej wrażliwych, np. migrantów, którzy nie mówią językiem kraju przyjmującego.
- Inspektoraty pracy powinny dysponować wystarczającymi środkami kontroli; należy też wzmocnić współpracę europejską, tworząc agencję zajmującą się kwestiami transgranicznymi oraz poszerzając mandat platformy współpracy między poszczególnymi inspektoratami pracy, tak aby uwzględnić pracę przymusową i zapewnić koordynację z innymi właściwymi władzami (administracja podatkowa) w celu zwalczania pracy na czarno.
- Inspektorzy pracy, pracownicy społeczni i związkowcy powinni mieć do dyspozycji wskaźniki (np. czy pracownik posiada paszport, czy może się swobodnie przemieszczać, czy otrzymuje wypłatę) umożliwiające wykrycie pracy przymusowej i zawiadomienie policji⁽¹⁵⁾.

⁽¹²⁾ OCDE (2011), Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>.

⁽¹³⁾ ISO 26000 – Odpowiedzialność społeczna <http://www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm>.

⁽¹⁴⁾ MOP (2006), Trójstronna deklaracja zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej – 4. Edycja http://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_094386/lang-en/index.htm.

⁽¹⁵⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf.

- Agencje rekrutacji i zatrudnienia werbujące pracowników z innych krajów Unii i państw trzecich (np. w sektorze budownictwa, rolnictwa, odpadów, sprzątanania itp.) muszą być kontrolowane i nadzorowane, aby unikać oszukańczych praktyk. Europejska strategia zwalczania handlu ludźmi przewiduje współpracę Komisji z Europejską Fundacją na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) w celu opracowania kodeksu sprawdzonych rozwiązań dla władz publicznych, dotyczącego nadzorowania agencji rekrutacji i zatrudnienia oraz agencji tymczasowych, aby przeciwdziałać przypadkom handlu ludźmi. Kodeks ten powinien uwzględniać system licencji oraz wprowadzenie w życie odpowiedzialności tychże agencji.
- Ofiary powinny być chronione, a ich prawa zagwarantowane i odzyskane wstecz (np. zaległe wynagrodzenia, ochrona socjalna); powinny także uzyskać odszkodowanie odpowiadające wysokości szkód. Nie powinny być ścigane za wykroczenia imigracyjne, posiadanie fałszywych dokumentów tożsamości, ani też za przestępstwa popełnione pod przymusem⁽¹⁶⁾. To handlarze są przestępcami, których należy ścigać. Konfiskata dóbr handlarzy powinna pozwolić na udzielenie odszkodowań ofiarom.
- Ofiary powinny mieć możliwość podjęcia działań prawnych i pozostania na terytorium podczas ich trwania, nawet w przypadku nielegalnego wjazdu na terytorium Unii Europejskiej. Pozwolenie na pobyt nie powinno być uzależnione od gotowości ofiar do współpracy z policją i wymiarem sprawiedliwości, gdyż wiele z nich ma za sobą traumatyczne przeżycia i negatywne doświadczenia z policją. Osoby te mogą obawiać się składania zeznań przeciw swoim wyzyskiwaczom, z obawy przed represjami wobec ich rodzin w kraju pochodzenia. W dyrektywie 2011/36 przewidziano pewne zobowiązania dla państw członkowskich dotyczące pomocy ofiarom i ich ochrony. Wdrażanie tych środków powinno być w jak największym stopniu skuteczne, aby zapewnić odpowiednią ochronę ofiarom, nawet tym w najtrudniejszej sytuacji.

3.3.2 Poza Unią Europejską należy w większym stopniu uwzględnić pojawienie się nowych podmiotów w wyniku globalizacji, takich jak organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa wielonarodowe. Zasady WTO nie uwzględniają w wystarczającym stopniu konwencji MOP-u. Obserwator MOP-u powinien uczestniczyć w pracach WTO. Należy także wzmocnić proces wdrażania konkluzji i zaleceń (w ramach mechanizmów kontroli MOP-u) dotyczących przepisów i praktyki w państwach będących członkami organizacji. Zalecenia te często nie są realizowane z braku woli politycznej i/lub zasobów finansowych i odpowiedniego potencjału administracyjnego do ich wprowadzenia w życie.

3.3.3 Unia Europejska przygotowuje dyrektywę w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw⁽¹⁷⁾, która wobec przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 500 pracowników wprowadzi wymóg uwzględniania w sprawozdaniu z działalności pozafinansowej deklaracji wpływu swoich działań na kwestie środowiskowe, społeczne i pracownicze, w tym na przestrzeganie praw człowieka i wysiłki w zakresie zwalczania korupcji. Dyrektywa ta jest zgodna z zasadami MOP-u (opinia INT/698 EKES-u).

3.3.4 Polityka na rzecz rozwoju i pomocy zewnętrznej powinna być dźwignią, jeśli pomoc byłaby uzależniona od przestrzegania praw podstawowych, zarówno przez państwa, jak i inne podmioty, w szczególności przedsiębiorstwa wielonarodowe, które eksploatują zasoby krajów otrzymujących pomoc. Ponadto koncepcja rozwoju powinna uwzględniać projekty nakierowane na poprawę potencjału administracyjnego, w tym odpowiednie kształcenie inspektorów pracy i partnerów społecznych na temat wdrażania konwencji MOP-u. Polityka handlowa i polityka rozwoju powinny zostać uzgodnione w celu lepszego przestrzegania praw człowieka. Ratyfikacja i skuteczne przestrzeganie konwencji MOP-u w sprawie pracy przymusowej (29 i 105), jak też innych podstawowych konwencji MOP-u, powinny zostać uwzględnione w umowach o handlu, współpracy i stowarzyszeniu między UE a krajami trzecimi oraz poddawane regularnemu nadzorowi. Należy zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego za pośrednictwem organów ds. monitorowania we wdrażanie umów handlowych oraz ich rozdziałów poświęconych handlowi i rozwojowi zrównoważonemu.

⁽¹⁶⁾ Wytoczne OBWE w sprawie niekarania, 2013 r., <http://www.osce.org/cthb/101083>.

⁽¹⁷⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże spółki oraz grupy – COM(2013) 207 final – 2013/0110 (COD).

3.3.5 Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego

3.3.5.1 W wytycznych dla przedsiębiorstw wielonarodowych⁽¹⁸⁾ OECD zaleca zwiększenie roli przedsiębiorstw w przestrzeganiu i propagowaniu praw człowieka. To samo zaproponowano w sprawozdaniu Ruggiego (ONZ)⁽¹⁹⁾ dotyczącym zaangażowania rządów, przedsiębiorstw, społeczeństwa obywatelskiego i inwestorów. W sprawozdaniu tym zalecono przedsiębiorstwom przeprowadzenie ocen ryzyka (zgodnie z zasadą należytej staranności). Przedsiębiorstwa powinny przyjąć podejście oparte na zapobieganiu i stać się podmiotami w walce z łamaniem praw podstawowych. Należy zapewnić odpowiedzialność przedsiębiorstw wielonarodowych i inwestorów, ponieważ leży to w ich interesie, lecz również ścigać je, jeśli nie dopełnią należytej staranności. Przedsiębiorstwa powinny również być rozliczane ze stosowania norm MOP-u. Rzetelność ich deklaracji powinna być kontrolowana przez niezależne pozafinansowe agencje ratingowe.

3.3.5.2 Wiele przedsiębiorstw wielonarodowych pochodzi z Europy i są one liderami w zawieraniu ramowych umów międzynarodowych z międzynarodowymi federacjami związków zawodowych, szczególnie w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, w tym walki z pracą przymusową. Nowa strategia⁽²⁰⁾ UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw zakłada, że przedsiębiorstwa europejskie sprostają spoczywającej na nich odpowiedzialności w zakresie przestrzegania praw człowieka⁽²¹⁾.

3.3.5.3 Inwestycje to także dźwignia: wielu inwestorów przystąpiło do PRI⁽²²⁾, zasad odpowiedzialnego inwestowania ONZ, a społecznie odpowiedzialne inwestycje stanowią dziś 22 % przepływów, z czego 49 % w Europie.

3.3.5.4 Przedsiębiorstwa mogą podjąć działania za pomocą polityki odpowiedzialnych zakupów, podobnie mogą też uczynić administrację i władze terytorialne, zapewniając, że współpracujące z nimi przedsiębiorstwa przedsięwzięły środki na rzecz eliminacji pracy przymusowej ze swojego łańcucha dostaw.

3.3.5.5 Europejskie organizacje pozarządowe są również liderami w zakresie praw konsumentów, jeżeli chodzi o znajomość lokalizacji i warunków, w jakich wyprodukowano odzież i obuwie⁽²³⁾ oraz produkty spożywcze pochodzące z krajów trzecich. Wymóg większej przejrzystości i identyfikowalności także w przypadku składników produktu lub usługi powinien przyczynić się do eliminacji pracy przymusowej.

3.3.5.6 Szereg organizacji związkowych ma doświadczenia, którymi mogą się podzielić, np. w zakresie szkoleń dotyczących podejścia do ofiar pracy przymusowej czy metod pracy z organizacjami pozarządowymi specjalizującymi się w pomocy nielegalnym migrantom, lecz nie wszystkie te organizacje mają świadomość ogólnych rozmiarów problemu. Wiele z nich uważa, że ich to nie dotyczy lub że nie mogą nic zrobić. Państwa powinny pomóc organizacjom związkowym w zrzeszaniu pracowników sektora pozaformalnego.

Organizacje związkowe w krajach zlecających powinny popierać tworzenie związków zawodowych w krajach realizujących zlecenia, jak też domagać się zapłaty umożliwiającej pracownikom z państw trzecich godne życie i ludzkie godziny pracy.

Komitety ds. sektorowego dialogu społecznego stanowią jeden z instrumentów uświadamiania zjawiska pracy przymusowej oraz przeciwdziałania mu.

Bruksela, 30 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/principesdirecteursdelocdealintentiondesentreprisesmultinationales.htm>.

⁽¹⁹⁾ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

⁽²⁰⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:pl:PDF>.

⁽²¹⁾ UE (2011), Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, COM(2011) 681 wersja ostateczna <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:pl:PDF>.

⁽²²⁾ Strona PRI ONZ (Principles for Responsible Investment): <http://www.unpri.org/>.

⁽²³⁾ Strona Clean Clothes Campaign: <http://www.cleanclothes.org/>.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ochrony konsumentów i właściwego traktowania nadmiernego zadłużenia w celu zapobiegania wykluczeniu społecznemu (opinia rozpoznawcza)

(2014/C 311/06)

Sprawozdawca: **Reine-Claude MADER**

Pismem z 6 grudnia 2013 r. Theodoros SOTIROPOULOS, stały przedstawiciel Grecji przy Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w imieniu przyszłej prezydencji greckiej zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

ochrony konsumentów i właściwego traktowania nadmiernego zadłużenia w celu zapobiegania wykluczeniu społecznemu.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Reine-Claude MADER na sprawozdawczynię generalną oraz stosunkiem głosów 164 do 12 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES poświęca dużą uwagę problemowi nadmiernego zadłużenia, który pogłębił się wraz z kryzysem finansowym, wzrostem kosztów utrzymania i korzystaniem z kredytów gotówkowych. Za pośrednictwem licznych opinii miał już okazję zabrać głos w sprawie potrzeby przedsięwzięcia środków na szczeblu europejskim.

1.2 EKES stwierdza, że chociaż przyczyny nadmiernego zadłużenia są znane, brakuje zharmonizowanej definicji tego pojęcia, a także środków umożliwiających dokładne zapoznanie się z sytuacją panującą w państwach członkowskich. Dlatego też apeluje o przyjęcie wspólnej definicji.

1.3 Definicja powinna obejmować następujące elementy: (1) gospodarstwo domowe jako odpowiednią jednostkę miary w celu ilościowego określenia nadmiernego zadłużenia; (2) zaciągnięte zobowiązania finansowe, (3) nieformalne zobowiązania zaciągnięte w obrębie rodziny lub społeczności; (4) niezdolność do zwrócenia długu; (5) nadmierne zadłużenie strukturalne; (6) godziwy poziom życia i (7) niewypłacalność.

1.4 EKES nalega, by we wszystkich środkach przyjętych w celu urzeczywistnienia rynku wewnętrznego rzeczywiście uwzględniono ochronę konsumentów.

1.5 Postępowanie w sytuacjach nadmiernego zadłużenia wymaga kształcenia, zapobiegania i odpowiednich procedur, które muszą prowadzić do ponownej integracji osób nadmiernie zadłużonych w normalnym życiu gospodarczym.

1.6 By osiągnąć ten cel, niezbędne jest całościowe spojrzenie na problematykę nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych oraz wdrożenie skutecznych środków.

1.7 Edukacja finansowa musi się odbywać przede wszystkim w środowisku szkolnym, lecz wiedza na ten temat powinna być przez cały czas dostępna dla ogółu społeczeństwa. EKES zachęca w tym względzie do prowadzenia kampanii informacyjnych, w których muszą wziąć udział wszystkie zainteresowane strony, co zapewni wzajemne uzupełnianie się doświadczeń.

Podkreśla niezbędną rolę organizacji konsumenckich i stowarzyszeń rodzinnych w rozpowszechnianiu informacji i w pomocy dla osób jej wymagających.

1.8 W niektórych państwach członkowskich wprowadzono mechanizmy zapobiegania i postępowania w sytuacjach nadmiernego zadłużenia, lecz są one niejednolite.

EKES uważa, że odpowiednia i jednolita procedura oparta na art. 38 Karty praw podstawowych, art. 114 TFUE, a nawet art. 81 TFUE powinna zostać wprowadzona we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z ogólnymi zasadami proponowanymi przez Komisję we wniosku dotyczącym dyrektywy, co będzie konkretnym dowodem zainteresowania Parlamentu rozwiązaniem problemów obywateli europejskich.

1.9 Wspomniane zasady powinny dotyczyć szybkości i bezpłatności procedury, zawieszenia postępowania po wszczęciu procedury mającej na celu zmniejszenie nadmiernego zadłużenia, weryfikacji wiarygodności, utrzymania głównego miejsca zamieszkania, równego traktowania zwykłych wierzycieli, możliwości umorzenia długu w sytuacji największego zadłużenia, a także obowiązku pozostawienia osobie nadmiernie zadłużonej kwoty wystarczającej do tego, by mogła w godny sposób zaspokoić bieżące potrzeby. Celem jest szybka reintegracja konsumenta w życiu gospodarczym i społecznym.

1.10 Komitet przypomina również, że osobom nadmiernie zadłużonym należy zapewnić możliwość korzystania z usług bankowych, by zapobiec wszelkiemu wykluczeniu społecznemu.

1.11 Walka z nadmiernym zadłużeniem wymaga ponadto europejskich przepisów dotyczących lichwiarstwa.

1.12 Samo zastosowanie mechanizmu postępowania w sytuacji nadmiernego zadłużenia nie wystarczy jednak do zmniejszenia liczby takich przypadków. Środki mające na celu rozwój edukacji finansowej i nauczania w gronie rodzinnym powinny stanowić uzupełnienie, co wymaga przeznaczenia na te cele odpowiednich środków.

1.13 Wreszcie, zwraca uwagę na fakt, że nie można uzyskać kontroli nad zadłużeniem bez przestrzegania przepisów. Przypomina w tym względzie, że popiera koncepcję „odpowiedzialnego kredytu”, która wymaga lojalnych i etycznych praktyk zarówno ze strony kredytodawców, jak i kredytobiorców.

2. Wprowadzenie

2.1 W 2013 r. w swym „Pakiecie dotyczącym inwestycji społecznych” ⁽¹⁾ Komisja stwierdziła, że od początku kryzysu znacznie wzrosła liczba eksmisji i osób bezdomnych, i podkreśliła, że nadmierne zadłużenie jest jedną z przyczyn tej sytuacji.

2.2 Zjawisko nadmiernego zadłużenia pogłębiło się na początku lat 80., dotykając coraz większe rzesze ludzi we wszystkich kategoriach społeczno-zawodowych.

2.3 Sytuacji nadmiernego zadłużenia nie można już uznać za problem jednostki działającej pod wpływem popędów i namiętności. Jest ono obecnie odzwierciedleniem kryzysu społecznego i socjalnego.

2.4 W 2013 r. Europejski Bank Centralny stwierdził, że ponad połowa ludności w strefie euro jest zadłużona w instytucjach finansowych ⁽²⁾.

2.5 Zgodnie z badaniem nadmierne zadłużenie jest zazwyczaj wynikiem niespodziewanego spadku dochodów, przede wszystkim w związku z utratą pracy, chorobą, separacją czy nawet nadmierną konsumpcją ⁽³⁾.

2.6 Po Danii, która w 1984 r. stworzyła mechanizm postępowania w sytuacjach nadmiernego zadłużenia osób fizycznych, Francja jako drugi kraj w Europie przedsięwzięła podobne środki w ustawie z dnia 31 grudnia 1989 r. o zapobieganiu trudnościom związanym z nadmiernym zadłużeniem osób indywidualnych i rodzin, a także o rozwiązywaniu tych problemów ⁽⁴⁾.

2.7 Nadmierne zadłużenie dotyka w większym czy mniejszym stopniu wszystkich państw członkowskich. Pogłębiło się ono wraz z kryzysem finansowym, który zdestabilizował gospodarkę w wielu krajach. Zaradzenie tej sytuacji jest tym istotniejsze, że wszystkie podmioty gospodarcze ponoszą jej konsekwencje finansowe. Zaległe płatności klientów, którzy stali się niewypłacalni, osłabiły również pozycję przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP.

⁽¹⁾ COM(2013) 83 final; Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91.

⁽²⁾ Europejski Bank Centralny (2013 r.). Badanie Eurosystemu na temat majątku i spożycia w gospodarstwach domowych: wyniki pierwszej fali, „Statistics Paper Series”, kwiecień 2013 r., s. 57–71.

⁽³⁾ Eurofound 2013, „Nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych w UE: rola nieformalnych pożyczek”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

⁽⁴⁾ Notatka analityczna francuskiego senatu: „Le traitement du surendettement” [Postępowanie w sytuacjach nadmiernego zadłużenia], departament spraw europejskich; kwiecień 1998 r.

2.8 Nadmierne zadłużenie jest obecnie bardziej niepokojące, gdyż dotyka pracujących biednych i bezrobotnych, którym nagromadziły się zaległe rachunki za niezbędne usługi, takie jak energia, woda, ubezpieczenie i telefon, a także opóźnienia w uregulowaniu czynszu, oraz przedstawiciele klasy średniej, często z powodu zdarzenia losowego, i emerytów, których świadczenia zmalały wskutek polityki oszczędnościowej lub którzy udzielają wsparcia finansowego swoim bliskim⁽⁵⁾. Przyczyny nadmiernego zadłużenia są znane: bezrobocie, niepewne formy zatrudnienia, pewne sytuacje rodzinne. Wiadomo, że najczęściej dotyczy ono rodzin, w których jeden rodzic samotnie wychowuje dziecko. W niektórych wypadkach powodem mogą być zdarzenie losowe, rozwód, separacja, zgon, choroba czy też niepełnosprawność, która wymaga kosztownej opieki. Nadmierne koszty wpisowego na uczelnie wyższe w niektórych państwach członkowskich również odgrywają znaczącą rolę w nadmiernym zadłużeniu młodzieży.

2.9 Niedawny wzrost nadmiernego zadłużenia obejmuje jeszcze jedną kategorię socjologiczną: członków klasy średniej, którzy stracili zatrudnienie i muszą podołać wysokim ratom kredytu hipotecznego, bez możliwości szybkiego znalezienia nowej pracy.

2.10 Istnieją zatem różnorodne przyczyny i następstwa nadmiernego zadłużenia poszczególnych kategorii osób borykających się z tym problemem, a także w obrębie tych kategorii.

2.11 Ryzyko nadmiernego zadłużenia rośnie wskutek dysproporcji między wzrostem dochodów i kosztów życia w związku ze zmianą stylu życia, krajową polityką oszczędnościową, wzrostem opłat bieżących za takie usługi, jak energia, mieszkanie, łączność elektroniczna, telefon, transport i koszty finansowania.

2.12 W wielu wypadkach nadmierne zadłużenie wynika również z korzystania z kredytu w społeczeństwie dobrobytu w odpowiedzi na agresywne i wprowadzające w błąd kampanie reklamowe, by zrekompensować sobie brak dochodów czy też nabyć towary i usługi. W tym względzie trzeba podkreślić, że zagrożone grupy mają złe długi, gdyż z uwagi na brak wypłacalności nie mają dostępu do wszystkich form kredytu. Osoby te są nastawione na najdroższe warianty, takie jak kredyty gotówkowe, które są często powiązane z bardzo wysoko oprocentowanymi kartami rozpowszechnianymi różnymi drogami.

2.13 Często zdarza się, że oferty tego rodzaju kart kredytowych przesyłane są pocztą na adres miejsca zamieszkania i zawierają takie sformułowania jak: „Gratulacje, wygrałeś bezpłatny kredyt bez odsetek!”, co jest sprzeczne z zasadami informowania i ochrony konsumentów. EKES apeluje, by czas korzystania z tych kart, a także pułap zadłużenia zostały ściśle określone⁽⁶⁾.

2.14 Na szczególną uwagę zasługuje również kwestia stopy kredytu hipotecznego, a także kredytu konsumenckiego. Niektóre kredyty mają zmienną stopę procentową bez górnego limitu, co może prowadzić do ich znacznego wzrostu w zależności od sytuacji na rynku.

2.15 Zdarza się, że pod pretekstem zapewnienia wypłacalności gospodarstw domowych niektóre pożyczki przyznaje się z zastosowaniem stopy progresywnej w oczekiwaniu na wzrost dochodów, który w pewnych krajach nie nastąpił w związku z kryzysem i ustaleniem górnej granicy wynagrodzeń bądź wręcz ich utratą.

2.16 Ponadto wskutek braku zharmonizowanych przepisów na szczeblu europejskim w niektórych państwach członkowskich nie ma przepisów dotyczących lichwiarstwa.

2.17 Niektóre nadmiernie zadłużone gospodarstwa domowe mają zaległości w płatnościach lub spłatach, co naraża je w większym stopniu na wykluczenie społeczne i, tym samym, pozbawienie dostępu do podstawowych usług lub eksmisję z mieszkania, nie wspominając o związanych z brakiem bezpieczeństwa trudnościach w korzystaniu z opieki zdrowotnej. Tytułem przykładu, w 2012 r. eksmitowano ponad 75 tys. nadmiernie zadłużonych Hiszpanów, czyli o 16,7 % więcej niż w 2011 r.⁽⁷⁾

2.18 Choć przyczyny nadmiernego zadłużenia w państwach członkowskich nie są dokładnie takie same, to istnieje zgoda co do jego głównych powodów: Pozostaje faktem, że brakuje instrumentów, by przeprowadzić wystarczająco dokładną ocenę sytuacji na szczeblu europejskim, co Komitet podkreślał w swych wcześniejszych opiniach⁽⁸⁾. W istocie brakuje europejskiego spisu. Ponadto wdrożenie tego instrumentu wymaga przede wszystkim uzgodnienia pojęcia „nadmiernego zadłużenia”, a także kryteriów i metod jego oceny.

⁽⁵⁾ Eurofound 2013 r., op. cit.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 18 z 19.11.2011, s. 24.

⁽⁷⁾ „L'Expansion.com avec AFP”, 22 marca 2013 r.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 74.

2.19 Komitet odnotował już ten fakt, wyrażając życzenie, by rozpoczęto konsultacje internetowe i prace nad zieloną księgą zalecającą rozwiązania operacyjne.

2.20 EKES postuluje w tym względzie, by na szczeblu europejskim opracowano wspólną definicję operacyjną nadmiernego zadłużenia, w której podstawowym kryterium byłaby niemożność podołania przez konsumenta wszystkim długom, bez względu na ich charakter, i zobowiązaniom. Brak definicji umożliwiającej dokładną ocenę tego wielorakiego zjawiska sprawia bowiem, że działania publiczne mogą być bezskuteczne.

2.21 Popiera pomysł utworzenia Europejskiego Centrum Monitorowania Nadmiernego Zadłużenia, bez ponoszenia dodatkowych kosztów budżetowych, w którym zastosowano by już istniejące, skuteczne praktyki.

2.22 Wreszcie, EKES uważa, że nadmiernym zadłużeniem trzeba się zająć na wcześniejszym etapie za pośrednictwem edukacji finansowej, która jest niezbędna do wykształcenia nawyku odpowiedzialnej i kontrolowanej konsumpcji.

3. W kierunku wspólnej europejskiej definicji operacyjnej nadmiernego zadłużenia

3.1 Zgodnie z badaniem opublikowanym w lutym 2008 r.⁽⁹⁾, w którym przedstawiono ogólny przegląd definicji i środków przedsięwziętych w celu zaradzenia nadmiernemu zadłużeniu w osiemnastu państwach członkowskich i w kraju EFTA⁽¹⁰⁾, nie ma konsensusu co do definicji nadmiernego zadłużenia, gdyż koncepcje różnią się w zależności od kraju.

3.2 Nadmierne zadłużenie jest złożonym zjawiskiem, które przyjmuje wiele form i rozwija się w czasie, jak podkreślono w analizie statystycznej z 2013 r. zleconej przez Dyрекcję Generalną ds. Zdrowia i Konsumentów (DG SANCO) Komisji Europejskiej⁽¹¹⁾.

3.3 Jak zwróciła również uwagę Rada Europy⁽¹²⁾, nadmierne zadłużenie może wiązać się z trudnościami w dotrzymaniu terminu spłaty lub codziennym regulowaniu rachunków.

3.4 Z tych różnych źródeł wynika, że jednostką miary jest w większości przypadków gospodarstwo domowe. Nieomal połowa definicji krajowych odnosi się do czasu zadłużenia lub jego charakteru strukturalnego. Większość dotyczy zdolności dotrzymania zaciągniętych zobowiązań.

3.5 Widać zatem pewne zasadnicze elementy, które mogą posłużyć za wspólną podstawę.

3.6 Zdaniem EKES-u wspólna definicja operacyjna nadmiernego zadłużenia wymaga uwzględnienia następujących aspektów:

- gospodarstwo domowe jako jednostka miary odpowiednia do ilościowego określenia nadmiernego zadłużenia⁽¹³⁾;
- zaciągnięte zobowiązania finansowe, które obejmują kredyt mieszkaniowy i konsumencki, rachunki za telefon, łączność cyfrową i podstawowe usługi (wodę, ogrzewanie, energię elektryczną, opiekę zdrowotną itd.), czynsz, wydatki bieżące (wyżywienie, transport, naukę itd.);
- zobowiązania nieformalne zaciągnięte w rodzinie lub społeczności – EKES nalega na uwzględnienie tego kryterium, gdyż jest ono coraz istotniejsze dla zjawiska nadmiernego zadłużenia;

⁽⁹⁾ W kierunku wspólnej europejskiej definicji operacyjnej nadmiernego zadłużenia – badanie zrealizowane przez Europejskie Centrum Monitorowania Oszczędności (OEE), Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS) oraz ośrodek badań nad osobistymi finansami Uniwersytetu w Bristolu na zlecenie DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej.

⁽¹⁰⁾ Niemcy, Austria, Belgia, Bułgaria, Hiszpania, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Włochy, Litwa, Luksemburg, Niderlandy, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Zjednoczone Królestwo, Szwecja i Norwegia.

⁽¹¹⁾ „The over-indebtedness of European households: updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact”. Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC), 17 stycznia 2013 r.

⁽¹²⁾ Zalecenie Rec(2007)8 Rady Ministrów dla państw członkowskich w sprawie prawnych rozwiązań problemów zadłużenia. Rada Europy, 20 czerwca 2007 r.

⁽¹³⁾ Powyższa definicja wynika z metodologii europejskiego systemu rachunków ESA 95.

- niezdolność spłaty długu – gospodarstwo domowe nie jest w stanie pokryć bieżących opłat, a także opłat związanych z zaciągniętymi i nieformalnymi zobowiązaniami;
- nadmierne zadłużenie strukturalne – jest to kryterium czasowe, które obejmuje trwałe i stałe problemy finansowe;
- godziwy poziom życia – gospodarstwo powinno być w stanie dotrzymać swych zaciągniętych i nieformalnych zobowiązań finansowych bez ograniczania minimalnych wydatków niezbędnych do utrzymania swego poziomu życia;
- niewypłacalność – gospodarstwo domowe nie jest w stanie zaradzić swej sytuacji finansowej, wykorzystując swe aktywa finansowe i niefinansowe.

4. Zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu

4.1 Edukacja finansowa i odpowiedzialna konsumpcja

4.1.1 Zastosowanie mechanizmu prawnego nie wystarczy do zmniejszenia liczby przypadków nadmiernego zadłużenia. Konieczne jest przyjęcie całościowego podejścia. Trzeba przedsięwziąć środki zapobiegawcze, by w miarę możliwości uniknąć nadmiernego zadłużenia.

4.1.2 Potrzeba edukacji finansowej przewija się w dyskusji na temat usług finansowych, lecz nie przeznaczono na nią odpowiednich środków. By się o tym przekonać, wystarczy porównać kwoty przeznaczane na reklamę i edukację finansową.

4.1.3 Pośród zalecanych przez siebie środków EKES podkreślił już konieczność rozwoju kształcenia na rzecz zrównoważonej konsumpcji⁽¹⁴⁾. Uważa, że edukacja finansowa jest niezbędna, gdyż przyczynia się do odpowiedniego zarządzania budżetem osobistym i do zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu.

4.1.4 EKES podkreśla, że w żadnym ze wspomnianych osiemnastu państw członkowskich kształcenia mającego na celu zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu nie prowadzi jeden usługodawca. Życzy sobie, by Unia Europejska stworzyła system kształcenia dorównujący tym ambicjom.

4.1.5 EKES domaga się, by edukacja finansowa została włączona do szkolnych programów nauczania. W tym względzie zwraca uwagę na konieczność dostosowania nauki do wieku i wiedzy odbiorców, tak by odpowiadała ich potrzebom.

4.1.6 Komisja powinna również zachęcić państwa członkowskie do opracowania krajowego programu edukacji finansowej, czy to za pośrednictwem nauczycieli, czy też partnerstw publiczno-prywatnych, a także udzielać więcej informacji na temat narzędzi dostępnych na szczeblu europejskim.

4.1.7 EKES uważa, że trzeba wzmocnić kampanie informacyjne na temat finansów, gdyż edukacja na ten temat powinna być dostępna dla ogółu społeczeństwa. Jest zdania, że kampanie mogą organizować różne podmioty społeczno-gospodarcze, władze publiczne, organizacje pozarządowe, federacje zawodowe i federacje konsumentów. Należy w interesie ogólnym wykorzystać fakt, że różne źródła informacji wzajemnie się uzupełniają. W tych krajach, które wprowadziły programy dostępne dla obywateli, uznaje się ponadto konieczność rozpowszechnienia tych informacji.

4.1.8 Zdaniem EKES-u istotne jest również, by osoby tego pragnące miały przez całe życie łatwy dostęp do informacji, poradnictwa, pomocy w zarządzaniu budżetem i rozwiązywaniu problemów, które mogą napotykać w kontaktach ze swoją instytucją kredytową, usługodawcą czy organem administracji. Dlatego uważa, że trzeba wspierać i promować prace podjęte już przez bliskie obywatelom organizacje konsumenckie, które udzielają im pomocy, zarówno organizując spotkania informacyjne, jak i wspierając bezpłatnie zainteresowane osoby.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 24.

4.1.9 Wreszcie, zadłużenia nie można kontrolować bez przestrzegania ducha i litery przepisów dotyczących kredytów konsumenckich i hipotecznych oraz nieuczciwych praktyk handlowych (nieuczciwych warunków w umowach, reklamy wprowadzającej w błąd, agresywnego marketingu) ⁽¹⁵⁾.

4.2 *Nadmiernemu zadłużeniu należy zapobiegać, promując odpowiedzialne kredyty i odstraszające kary za niewywiązanie się przez pracowników z obowiązku informowania klientów*

4.2.1 Pracownicy powinni postępować profesjonalnie już od chwili składania ofert i rozpowszechniania reklam, a także podczas udzielania konsumentom porad i wyjaśnień w związku z zaciąganiem pożyczek. W tym celu konieczne jest przyjęcie indywidualnego podejścia. Można ubolewać, że nie jest ono jeszcze powszechnie stosowane pomimo tego, że w większości krajów obowiązują w tym względzie przepisy i kodeksy postępowania. Przejrzystość produktów, zwłaszcza jeżeli chodzi o kredyty udzielane w walutach obcych i związanego z nimi ryzyka, dla poręczycieli lub pośrednio zaangażowanych małżonków, a także jasność informacji muszą być regułą bez względu na rodzaj zastosowanego nośnika.

4.2.2 EKES popiera koncepcję odpowiedzialnego kredytu, gdyż obarcza ona również odpowiedzialnością stronę umawiającą się ⁽¹⁶⁾. W tym kierunku zmierza kontrola udzielania kredytu za pomocą rejestrów.

4.2.3 EKES uważa, że w tym trudnym kontekście szczególną uwagę należy zwrócić na przetwarzanie danych osobowych.

4.3 *Zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu poprzez regulację kredytu, zwłaszcza profesjonalnego sektora kredytów*

4.3.1 Dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki ⁽¹⁷⁾ nakazuje państwom członkowskim zobowiązać kredytodawców lub pośredników kredytowych do jasnego informowania konsumentów w swoich reklamach poprzez dostarczenie im informacji umożliwiających porównanie ofert, a także przewiduje, że w umowie muszą figurować podstawowe informacje finansowe.

4.3.2 Powyższa dyrektywa oparta na informowaniu konsumentów nie jest wystarczająca do zapobieżenia nadmiernemu zadłużeniu.

4.3.3 Skuteczne przepisy w tej dziedzinie powinny uwzględniać działania edukacyjne adresowane do pracowników i konsumentów.

4.3.4 Niektóre państwa członkowskie wykraczają zatem poza tę dyrektywę, przewidując, że umowa o kredyt konsumencki musi przestrzegać konsumentów przed pewnymi nadużyciami lub przypominać im o prawie do otrzymania szczegółowej tabeli amortyzacji.

4.3.5 EKES domaga się, by przepisy UE były bardziej zastrzone i ambitniejsze od dyrektywy 2006/114/WE dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej ⁽¹⁸⁾ w celu zakazania niektórych form wprowadzającej w błąd lub nieuczciwej reklamy, zwłaszcza, gdy jest ona adresowana do konsumentów podatnych na zagrożenia lub już niezdolnych do spłaty długów ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Powyższych zagadnień dotyczy dyrektywa 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64).

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 74 oraz Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 24.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 21..

⁽¹⁹⁾ Chodzi o reklamowanie „kredytu nieoprocentowanego”, „nawet w wypadku braku zdolności kredytowej” lub „pomimo wpisu do Rejestru Dłużnika BIG”, a także o nieuczciwe zachęcanie do łączenia wcześniej zaciągniętych kredytów lub o podkreślanie łatwości i szybkości, z jaką kredyt może zostać przyznany.

4.4 Zwalczanie lichwiarstwa

4.4.1 Europejscy konsumenci byliby skuteczniej chronieni, jeżeli istniałyby europejskie przepisy dotyczące lichwiarstwa. Podstawowy mechanizm walki z lichwą polega na wyznaczeniu maksymalnej wysokości całkowitych kosztów kredytu obejmujących wszystkie odsetki i opłaty związane z umową kredytową, wyrażone w procentach zgodnie ze znaną metodą rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania (RRSO). Wysokość ta różni się w zależności od rodzaju kredytu i pożyczonej kwoty.

4.4.2 Sytuacja w Europie jest bardzo zróżnicowana pod tym względem ⁽²⁰⁾.

4.4.3 Ogólnie mówiąc, istnieją środki ochronne dla kredytów udzielanych osobom fizycznym, lecz niektóre kraje całkowicie zliberalizowały swoje systemy lichwy w odniesieniu do kredytów dla przedsiębiorstw. Jedynie Francja i Włochy są wciąż wyjątkiem.

4.4.4 W większości krajów kontrola stóp procentowych nie opiera się na prawie, lecz na orzecznictwie. Tak jest w Wielkiej Brytanii i Hiszpanii.

4.4.5 W Niemczech sądy oceniają lichwę na podstawie średnich rynkowych publikowanych co miesiąc przez Bundesbank w odniesieniu do różnych rodzajów kredytu. Różnica jest uznawana za nadmierną, jeżeli przekracza ponad dwukrotnie średnią rynkową.

4.4.6 Podobnie jak Francja, Włochy mają ustawę regulującą stopę procentową. Również tam co kwartał ponownie ocenia się stopę lichwy. Lecz stopę procentową uznaje się za lichwiarską, jeżeli przewyższa o ponad 50 % średnią stopę stosowaną przez banki.

5. Postępowanie w sytuacji nadmiernego zadłużenia

5.1 Wiele państw członkowskich wprowadziło procedury prawne, by powstrzymać nadmierne zadłużenie. Pomimo braku badań porównawczych lub statystycznych na temat przepisów, dotyczących wszystkich 28 państw członkowskich, dostępne dane pokazują, że ogólnym celem postępowania w sytuacji nadmiernego zadłużenia jest znalezienie rozwiązania dla gospodarstw domowych, by uniknęły wykluczenia społecznego, i umożliwienie im – w miarę możliwości – spłaty długów stosownie do ich możliwości płatniczych. Niektóre mechanizmy przewidują, że możliwe jest częściowe lub całkowite umorzenie długu, by dać drugą szansę osobom nadmiernie zadłużonym, jeżeli ich sytuacja jest bardzo poważna.

5.2 Prawo dotyczące niewypłacalności przedsiębiorstw, w sprawie którego EKES sporządził opinię, jest w tym względzie ciekawym przykładem ⁽²¹⁾.

5.3 Większość krajów europejskich ustanowiła procedury sądowe w zakresie postępowania w sytuacji nadmiernego zadłużenia, które różnią się pod względem swego charakteru, przedmiotu długu, a także warunków dostępu.

5.3.1 Wszystkie umożliwiają sędziemu nałożenie planu rozliczenia na nadmiernie zadłużone osoby i ich wierzycieli. Decyzję zazwyczaj poprzedza etap ugody, gdy dąży się do osiągnięcia porozumienia różnych stron w sprawie projektu, który – w razie konsensusu – prowadzi do zatwierdzenia projektu planu przez sędziego ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Art. L313-3 kodeksu konsumenta. We Francji lichwa jest przestępstwem podlegającym karze 2 lat więzienia i/lub grzywnie w wysokości 45 tys. EUR. Ponadto nadmierne opłaty muszą zostać przeniesione do kapitału długu. Jeżeli dług został w międzyczasie spłacony, kredytodawca musi zwrócić nienależnie pobrane kwoty wraz z odsetkami. Dla każdej kategorii finansowania istnieje stopa lichwy. Co kwartał Bank Francji ustala stopę lichwy, a następnie publikuje ją w Dzienniku Ustaw.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 55.

⁽²²⁾ Ten etap jest częścią samej procedury i następuje po decyzji sądowej o dopuszczeniu do tej procedury (Francja, Belgia) lub stanowi jej obowiązkowy warunek wstępny, jednocześnie nie będąc jej częścią (Niderlandy).

5.3.2 Równoległe do interwencji sędziego procedury mogą przewidywać wyznaczenie referendarza sądowego (mediatora długów w Belgii, administratora w Niderlandach), którego zadaniem jest otrzymanie i zweryfikowanie zgłoszenia wierzytelności, uzyskanie informacji o warunkach życia i stanie majątkowym nadmiernie zadłużonych osób, określenie w razie potrzeby dochodów koniecznych do tego, by mogły one pokryć opłaty bieżące, zatrzymanie nadwyżki dochodów na zaspokojenie roszczeń wierzycieli, doprowadzenie do sprzedaży części majątku, opracowanie projektu planu rozliczenia i sprawowanie kontroli nad jego wykonaniem, a także nad lojalnością nadmiernie zadłużonych osób⁽²³⁾.

5.3.3 W tym względzie EKES podkreśla potrzebę ustalenia na szczeblu europejskim, że pewne podstawowe mienie nie może zostać w żadnym razie zajęte ani sprzedane po zaniżonej cenie.

5.3.4 Wszczęcie tych procedur wiąże się przeważnie z niemożnością prowadzenia przez zwykłych wierzycieli indywidualnego postępowania w odniesieniu do majątku lub dochodów beneficjentów. Oczywiście beneficjenci nie mogą zwiększać swego zadłużenia, pod groźbą utraty korzyści płynących z procedury rozliczenia.

5.3.5 Komitet uważa, że ujednoczenie tych procedur służy ochronie konsumentów przed ryzykiem wykluczenia społecznego, pod warunkiem że będą one szybkie, proste i bezpłatne dla dłużników, którzy znajdują się z zasady w trudnej sytuacji.

5.3.6 Ponadto zawieszenie postępowania powinno zostać orzeczone na początku procedury, tak by uniknąć presji ze strony wierzycieli.

5.3.7 EKES zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia etapu weryfikacji wierzytelności, tak by respektowano prawa poszczególnych stron.

5.3.8 Zwraca uwagę, że w niektórych krajach oddzielnie podchodzi się do kwestii głównego miejsca zamieszkania, by uniknąć eksmisji rodzin. Przyjmuje ten fakt z zadowoleniem i uważa, że powinna być to systematyczna praktyka, by zapobiec wykluczeniu społecznemu rodzin, co musi być zasadniczym celem leżącym w interesie społeczeństwa.

5.3.9 EKES zaleca, by częściowo lub całkowicie umarzono długi w sytuacjach największego zadłużenia w celu zapobieżenia ryzyku wykluczenia społecznego.

5.3.10 Komitet uważa, że stosowanie procedury postępowania w sytuacji nadmiernego zadłużenia nie powinno prowadzić do wykluczenia z podstawowych usług bankowych, gdyż są one niezbędne do życia gospodarczego i społecznego.

5.3.11 EKES podkreśla, że środki przeznaczone na funkcjonowanie tych mechanizmów umożliwiają zajęcie się każdą sytuacją w sposób indywidualny. W tym kontekście stosowne wydaje się ustanowienie systemów wsparcia dla osób, które odczuwają ich potrzebę.

6. Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w celu przyczynienia się do konsolidacji jednolitego rynku

6.1 EKES uważa, że by osiągnąć ten cel i stworzyć bardziej jednolity rynek, we wszystkich państwach członkowskich należy wprowadzić jednolitą procedurę, opartą również na Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 114 TFUE, a nawet art. 81 TFUE, zgodnie z ogólnymi zasadami, które Komisja mogłaby zaproponować w dyrektywie zgodnej z poniższymi kierunkami refleksji.

6.2 EKES podkreśla, że niektóre z proponowanych działań są już stosowane w niektórych państwach członkowskich i że warto by było je rozpowszechnić.

⁽²³⁾ Czasami nie przewiduje się funkcji nadzorczej, lecz część z wyżej wymienionych zadań wykonuje organ administracji (we Francji jest to komisja departamentu).

6.3 Mechanizmy wsparcia dla osób nadmiernie zadłużonych

6.3.1 Doradztwo w sprawach usług finansowych i konsumpcji, obowiązek udzielania porad spoczywający na instytucjach bankowych i kredytowych, a także pomoc w zarządzaniu budżetem są często niewystarczające lub nieodpowiednie dla osób zadłużonych. Krajowe władze publiczne powinny zatem udostępnić osobom znajdującym się w trudnej sytuacji służby pomocy socjalnej, które w razie potrzeby mogłyby im udzielić natychmiastowego wsparcia, a nawet bezpłatnej pomocy prawnej. Państwa członkowskie mogłyby w tym względzie wesprzeć lub sformalizować rolę dostawcy pomocy prawnej, którą odgrywają organizacje ochrony konsumentów.

6.3.2 Pomoc socjalną można zapewnić w najbardziej krytycznych sytuacjach zadłużenia, by pokryć koszty zużycia energii elektrycznej i gazu, mieszkania, żywienia i opieki zdrowotnej, a także całkowitą lub częściową spłatę długów wierzycielom.

6.3.3 Należy ponadto ustanowić mechanizm analizy sytuacji osób zadłużonych *in concreto*, zweryfikować prawidłowość żądanych od nich kwot, wynegocjować z wierzycielami plan rozliczenia, opracować inne rozwiązania takie jak procedura sądowa oraz powiadomić je o ich prawach i obowiązkach.

7. Europejskie Centrum Monitorowania Nadmiernego Zadłużenia

7.1 EKES zaleca utworzenie Europejskiego Centrum Monitorowania Nadmiernego Zadłużenia bez ponoszenia dodatkowych kosztów budżetowych. Ten instrument, który opierałby się na już istniejących systemach krajowych, powinien umożliwić zaradzenie obecnemu brakowi wiarygodnych danych statystycznych, sporządzenie szczegółowej analizy przyczyn nadmiernego zadłużenia i kategorii osób zadłużonych, porównanie sytuacji w państwach członkowskich i proponowanych środków zaradczych, a także pomiar skali rozwoju tego zjawiska.

7.2 Centrum mogłoby zostać uzupełnione o sieć wymiany, z której mogłyby skorzystać wszystkie zainteresowane osoby i za pośrednictwem której można by prowadzić dialog w sprawie dobrych praktyk.

7.3 Zwalczenie nadmiernego zadłużenia konsumentów, a także zapobieganie wykluczeniu społecznemu wymagają całościowego podejścia. Nie można skutecznie zwalczać tego zjawiska, podejmując pojedyncze działania, nieskoordynowane na szczeblu europejskim. Niezbędne jest, by konsumenci, administracja publiczna i przedsiębiorstwa ściślej ze sobą współpracowały w celu stworzenia bardziej kreatywnych i skutecznych metod.

7.4 Centrum mogłoby się składać z działów skupiających się na następujących zagadnieniach: zbieraniu danych, istniejących ramach prawnych, akcjach informacyjnych i edukacyjnych.

7.5 Członkowie centrum wywodziliby się z sektora publicznego i prywatnego. Sektor prywatny mogłoby reprezentować członkowie europejskich i krajowych stowarzyszeń branżowych i organizacji konsumenckich z wielu sektorów gospodarczych i obszarów geograficznych, którzy zaangażowani są w walkę z nadmiernym zadłużeniem. Uczestniczyliby oni aktywnie w pracach poszczególnych działów centrum, być może w ramach wyspecjalizowanych grup roboczych.

7.6 Sektor publiczny reprezentowaliby eksperci krajowi wyznaczeni przez państwa członkowskie, którzy nawiązali kontakt z sektorem prywatnym i posiadają doświadczenie w dziedzinie nadmiernego zadłużenia i ochrony konsumentów. Przedstawiciele krajowi powinni mieć również doświadczenie w zakresie podnoszenia świadomości ogółu społeczeństwa.

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

498. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 29–30 KWIETNIA 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Działania na rzecz odrodzenia przemysłu europejskiego”

COM(2014) 14 final

(2014/C 311/07)

Sprawozdawca: Ulla SIRKEINEN

Dnia 28 stycznia 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Działania na rzecz odrodzenia przemysłu europejskiego”

COM(2014) 14 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 marca 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat w sprawie odrodzenia przemysłu i stwierdza, że:

- wyzwania stojące przed europejskim przemysłem nie maleją, a bez konkurencyjnej bazy przemysłowej Europie nie uda się zapewnić wzrostu i nowych miejsc pracy;
- niezbędne są bardziej ambitne propozycje dotyczące polityki przemysłowej UE, by przekonać przedsiębiorstwa do inwestowania w tym regionie;
- jednym z głównych wyzwań nadchodzących lat będzie ekologiczna gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu;
- głównym zadaniem unijnej polityki przemysłowej jest uwzględnianie różnych obszarów polityki i odpowiednie upowszechnianie najlepszych rozwiązań;
- głównym zadaniem państw członkowskich jest zapewnienie wszystkim specjalistycznej wiedzy, informacji oraz sprawnej i wydajnej infrastruktury transportowej i energetycznej;

- w komunikacie wskazano wiele wciąż niedopracowanych zagadnień i podkreślono potrzebę wdrożenia przepisów na szczeblu UE i państw członkowskich;
- Komisja daje wyraźny sygnał w sprawie wagi włączenia europejskiego przemysłu do międzynarodowych łańcuchów wartości.

1.2 EKES zaleca, by odpowiednie podmioty poparły i bez zwłoki wprowadziły w życie poglądy i propozycje przedstawione w komunikacie.

1.3 Ponadto EKES zaleca, by:

- dążeniu do 20-procentowego udziału przemysłu w PKB do 2020 r. towarzyszyły aspekty jakościowe, zwłaszcza pod kątem uzyskiwania efektu wartości dodanej na szczeblu międzynarodowym;
- celowi ekologizacji europejskiego przemysłu towarzyszyło silne dążenie do wzrostu liczby nowych, opartych na technologii i wiedzy, konkurencyjnych sektorów przemysłowych i usługowych o większej wartości dodanej;
- głównym celem europejskiej polityki przemysłowej było zwiększenie możliwości europejskich przedsiębiorstw w zakresie osiągnięcia kluczowej pozycji w międzynarodowych sieciach wartości i maksymalne przechwytywanie wartości dla Europy;
- większą uwagę poświęcić usługom i w związku z tym opracować odpowiednie strategie, a zwłaszcza usługi oparte na wiedzy, gdyż to one w dużej mierze mogą napędzać wydajność we wszystkich sektorach gospodarki;
- dla zapewnienia zdrowej konkurencji w celu wspierania innowacji polityka UE dotycząca konkurencji i pomocy państwa ułatwiała przedsiębiorstwom rozwijanie unijnych celów w zakresie wzrostu, zwłaszcza dotyczących relokalizacji miejsc pracy – bez zakłócania konkurencji – i by dążono do zapewnienia równych warunków działalności gospodarczej na całym świecie;
- wszystkie podmioty, w tym pracownicy i pracodawcy, uczestniczyły w tworzeniu korzystnego, przewidywalnego otoczenia dla przemysłu za pomocą inicjatyw podejmowanych w regionach;
- wzmocniono struktury zarządzania polityką mikroekonomiczną UE, Rada Europejska przyjęła wiodącą rolę, Rada ds. Konkurencyjności poddawała decyzje innych składów Rady faktycznemu nadzorowi pod kątem konkurencyjności, Komisja zaś koordynowała skuteczne uwzględnianie tych wniosków politycznych w innych obszarach polityki;
- środki finansowe UE na innowacje stale przeznaczano na sześć przekrojowych obszarów wskazanych przez Komisję, z uwzględnieniem nowych ambitnych technologii, takich jak duże zbiory danych, robotyka i drukowanie przestrzenne;
- przedsięwzięto wszelkie racjonalne środki w celu obniżenia europejskich cen energii.

2. Wprowadzenie

2.1 Europejski kryzys pokazał, jak **istotny jest przemysł dla stabilności gospodarczej, zatrudnienia, innowacji i międzynarodowych wyników** gospodarek europejskich. Przemysł odpowiada za ponad 80 % europejskiego eksportu i 80 % prywatnych nakładów na badania naukowe i innowacje. Zapewnia około 15 % miejsc pracy w UE, a każde z nich prowadzi dodatkowo do stworzenia 1,5–2 kolejnych miejsc pracy w innych sektorach. Miejsca pracy w przemyśle mają obecnie wysoką jakość, a wynagrodzenie w tym sektorze przewyższa średnią. Przemysł nie jest celem samym w sobie, lecz motorem zatrudnienia i utrzymania dobrego poziomu życia.

2.2 Przemysł UE wciąż generuje wysoką nadwyżkę w światowym handlu produktami przetworzonymi i jest światowym liderem zrównoważonego rozwoju. Niemniej, jak pokazuje sprawozdanie na temat europejskiej konkurencyjności za 2013 r., w ostatnim dziesięcioleciu zmalał **udział europejskiego przemysłu w światowym przetwórstwie przemysłowym**. Różnice w wydajności w stosunku do USA znowu się pogłębiły. Po niejakkim ożywieniu w latach 2009–2011 udział przemysłu w PKB UE spadł ponownie do 15,1 %, znacznie poniżej wyznaczonego na 2020 r. poziomu 20 %. Od 2008 r. utraciliśmy 3,5 mln miejsc pracy. Sytuacja jednak znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich.

2.3 Polityka przemysłowa jest jedną z inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”. EKES wydał **opinie w sprawie kluczowych propozycji Komisji w 2010 i 2012 r.** ⁽¹⁾ i sporządził szereg innych opinii w sprawie różnych aspektów polityki przemysłowej, w tym analiz sektorowych w ramach CCMI (Komisji Konsultacyjnej EKES-u ds. Przemian w Przemysle) ⁽²⁾ oraz obecnie na temat powrotu działalności przemysłowej do Europy i zatrudnieniu młodych ludzi. Niniejsza opinia opiera się na tych wcześniejszych opiniach i stanowi ich uzupełnienie.

2.4 W **komunikacie** Komisja przedstawiła swe główne priorytety związane z polityką przemysłową jako wkład w debatę Rady Europejskiej w sprawie polityki przemysłowej, którą zaplanowano na marzec 2014 r. W komunikacie zawarto **przegląd już podjętych działań, a także zaproponowano nowe środki** w celu przyspieszenia realizacji tych priorytetów. Pokazano, że polityka przemysłowa i inne obszary polityki UE stają się coraz bardziej zintegrowane, oraz wskazano, dlaczego nadal należy uwzględniać kwestie dotyczące przemysłu w innych obszarach polityki.

3. Uwagi ogólne

3.1 **EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji**, zważywszy, że pojawia się on w czasie kryzysu gospodarczego i rosnącego zaniepokojenia o konkurencyjność europejskiego przemysłu. Wyzwania, przed którymi stoi przemysł, nie tylko nie maleją, lecz wręcz nasilają się. Globalne otoczenie biznesowe nieustannie się zmienia w coraz szybszym tempie, czemu muszą sprostać nasze przedsiębiorstwa. Bez konkurencyjnego przemysłu Europa nie będzie w stanie zapewnić wyższego wzrostu i zatrudnienia. Jednocześnie podejście polegające wyłącznie na projektowaniu i inżynierii, bez produkcji i kontaktów z konsumentami końcowymi, raczej nie będzie skuteczne w perspektywie długoterminowej.

3.2 W obliczu tak poważnej sytuacji EKES **oczekiwałby bardziej ambitnych propozycji dotyczących polityki przemysłowej UE, jasnej wizji** i pilnych działań. Jednoznaczny przekaz jest niezbędny, by przekonać przedsiębiorstwa, że Europa w przyszłości będzie atrakcyjnym regionem dla nowych inwestycji. Komunikat obecnie zawiera niewiele nowych elementów w porównaniu z komunikatami z lat 2010 i 2012. Jak wspomniano powyżej, jest głównie podsumowaniem wcześniejszych i planowanych działań w najważniejszych obszarach priorytetowych polityki przemysłowej. Wskazano w nim wiele wciąż niedopracowanych zagadnień i podkreślono potrzebę wdrożenia przepisów zarówno na szczeblu UE, jak i państw członkowskich.

3.3 EKES popiera wnioski zawarte w komunikacie, w tym dążenie do 20-procentowego udziału przemysłu w PKB, choć swe poparcie uzależniłby od pewnych czynników: cel 20 % ma wyłącznie ilościowy charakter, podczas gdy z punktu widzenia aspiracji UE, dotyczących konkurencyjności zrównoważonej pod względem społecznym i środowiskowym, stosowniej byłoby **uwzględnić również aspekty jakościowe**. Temu 20-procentowemu celowi powinny ponadto towarzyszyć inne cele i EKES apeluje do Komisji, by dokładniej rozważyła to zagadnienie – chodzi tu zwłaszcza o aspekty, które przyniosłyby wartość dodaną w kontekście międzynarodowym.

3.4 EKES przyjmuje ze szczególnym zadowoleniem jasne przesłanie Komisji w sprawie wagi **włączenia europejskich przedsiębiorstw do międzynarodowych łańcuchów wartości**. W rzeczywistości wysoce wyspecjalizowaną, złożoną i dynamiczną działalność przemysłową można by lepiej dzisiaj określić jako sieci wartości. Przedsiębiorstwa konkurują o utrzymanie wiodącej pozycji w tych sieciach na szczeblu światowym. Celem europejskiej polityki przemysłowej powinno być zwiększenie możliwości europejskich przedsiębiorstw osiągnięcia takiej pozycji i maksymalne przechwycenie wartości dla Europy. Należy odpowiednio dostosować strategię polityczne i cele.

⁽¹⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s.33, Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 1, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 125.

⁽²⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 45, Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 54, Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 82.

3.5 Zdaniem EKES-u głównym wyzwaniem nadchodzących lat będzie ekologiczna gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu. Należy priorytetowo przeprowadzić ekologizację europejskiego przemysłu, dokonać do roku 2050 transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywnie wykorzystującej zasoby, czyniąc to za pomocą odnowionej polityki przemysłowej. Jednakże aby ten proces się powiódł, Europa, jeśli chce zapewnić wzrost przemysłu i tworzenie miejsc pracy, musi przejść do **innowacyjnych, konkurencyjnych i zrównoważonych sektorów przemysłowych i usługowych w większym stopniu opartych na wiedzy i nowych technologiach oraz wnoszących większą wartość dodaną**, a przy tym finansowanych w ramach ambitnego planu inwestycji.

3.6 Zaspokajanie potrzeb społeczeństwa oraz konkurencja napędzają innowację. Wszystkie przedsiębiorstwa na rynku wewnętrznym, niezależnie od modelu biznesowego, powinny mieć te **same warunki konkurencji**. Zdaniem EKES-u nie wolno dopuścić do konkurencji między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o udzielanie pomocy państwa. Jednym z celów polityki pomocy państwa powinno być umożliwianie świadczenia przedkonkurencyjnej pomocy przedsiębiorstwom, które przyczyniają się do pogłębienia celów wzrostu gospodarczego UE, a jednocześnie ograniczanie zakłóceń konkurencji. W wypadku udzielenia pomocy państwa należy ją przeznaczyć na wsparcie przedsiębiorstw w rozwoju i adaptacji, zamiast nieustannego wspierania niekonkurencyjnej działalności. Równe szanse są także konieczne na światowych rynkach, zwłaszcza w przemyśle energochłonnym.

3.7 Większą uwagę trzeba zwrócić na **rolę usług**. Powszechnie uznaje się wzajemne powiązanie usług i przetwórstwa przemysłowego, gdyż działalność przemysłowa obejmuje coraz więcej elementów świadczenia usług, a wiele usług jest zależnych od wyników przemysłu. Niemniej usługi oparte na wiedzy i ICT mają olbrzymi potencjał jako przemysł eksportowy, a także – po wprowadzeniu do wszystkich sektorów przedsiębiorczości – jako główny motor wydajności. Trzeba opracować specjalną politykę, która pomogłaby wykorzystać ten potencjał.

3.8 Wszystkie podmioty – instytucje UE, państwa członkowskie, regiony, pracownicy, pracodawcy i inne zainteresowane strony – muszą uczestniczyć w skomplikowanym zadaniu **stworzenia bardziej korzystnego otoczenia** dla przemysłu. Inicjatywy muszą opierać się na specjalnościach regionalnych, które wzajemnie się uzupełniają i skutecznie ze sobą współdziałają. Ramy polityczne, w tym przepisy krajowe w takich dziedzinach jak opodatkowanie, muszą być stabilne i przewidywalne.

3.9 EKES wnosi o zapewnienie **solidniejszych struktur zarządzania** polityką mikroekonomiczną. Rada Europejska powinna objąć w tym zakresie wyraźne przywództwo strategiczne. Rada ds. Konkurencyjności powinna odgrywać większą rolę i poddawać decyzje innych składów Rady dotyczące przemysłu faktycznemu nadzorowi z punktu widzenia konkurencyjności. Komisja poprzez skuteczne zarządzanie powinna zadbać o to, by jej prace zostały uwzględnione w różnych obszarach polityki. Państwa członkowskie muszą stale wprowadzać w życie wspólne decyzje, a kwestie polityki przemysłowej muszą być w pełni uwzględnione w europejskim semestrze, w tym poprzez wydawanie zaleceń dla poszczególnych krajów.

4. Szczegółowe uwagi dotyczące dziedzin polityki

4.1 Zintegrowany jednolity rynek energii

4.1.1 Zasadniczym zadaniem rządów jest zapewnienie **wszystkim najwyższej klasy sieci transportowych, informacyjnych i energetycznych**, a także dostępu do nich, stosownie do zmieniających się potrzeb społeczeństwa, w tym przedsiębiorstw. Do aktualnych, uznanych przez Komisję aspektów w tej dziedzinie należą infrastruktura związana z technologią kosmiczną, konwergencja sieci informacyjnych i energetycznych, a także dystrybucja paliw alternatywnych.

4.1.2 **Granice wewnątrz UE nie powinny mieć żadnego znaczenia** dla działania infrastruktury i dostępu do niej. Konieczne jest usunięcie pozostałych barier regulacyjnych, administracyjnych i technicznych. Źródła finansowania na szczeblu unijnym i krajowym powinny zostać ukierunkowane na niezbędne inwestycje w tym zakresie, z jak największym wykorzystaniem finansowania prywatnego.

4.1.3 EKES zgadza się z Komisją, że należy pilnie przyjąć zaległe wnioski ustawodawcze dotyczące rynku wewnętrznego. **Państwa członkowskie nadal nie wdrażają i nie egzekwują** odpowiednio ram legislacyjnych, skłaniając Komisję do podejmowania uzasadnionych dalszych działań w sprawie nieprzestrzegania przepisów.

4.2 Inwestowanie w innowacje i nowe technologie

4.2.1 We wcześniejszych opiniach w sprawie polityki przemysłowej EKES przedstawił swe poglądy w sprawie inicjatyw UE dotyczących innowacji i nowych technologii, głównie wyrażając dla nich stanowcze poparcie i podkreślając potrzebę **odpowiedniego finansowania unijnego, krajowego i prywatnego**.

4.2.2 EKES poparł zwłaszcza decyzję Komisji w sprawie **sześciu strategicznych, przekrojowych obszarów** zaawansowanego przetwórstwa przemysłowego: kluczowych technologii prorozwojowych, produktów biotechnologicznych, czystych ekologicznie pojazdów i transportu, zrównoważonego budownictwa i surowców, inteligentnych sieci i infrastruktury cyfrowej. Nowe technologie o wysokim potencjale, które zasługują na uwagę, to między innymi robotyka, duże zbiory danych, drukowanie przestrzenne, internet przemysłowy i wzornictwo przemysłowe. Na innowacje w tych obszarach należy stale przeznaczać środki UE, jak „Horyzont 2020” i fundusze regionalne. EKES apeluje również o szybsze stworzenie wspólnoty wiedzy i innowacji w celu zapewnienia przetwórstwa przemysłowego o wartości dodanej.

4.2.3 **Ramy czasowe wprowadzenia innowacji na rynek** mają olbrzymie znaczenie dla konkurencyjności przemysłu. Wzmocnienie instrumentu kapitału podwyższonego ryzyka i innych umiejętności EBI w zakresie podziału ryzyka, jak również nowatorskie wykorzystanie funduszy strukturalnych to przykłady wielce potrzebnych środków UE, które przyciągną inwestycje prywatne do ryzykownych projektów badawczych.

4.3 Dostęp do finansowania

4.3.1 Pomimo poprawiającego się klimatu gospodarczego przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP, mają nadal ograniczony **dostęp do kredytów bankowych**. EKES popiera zatem wysiłki UE w tym względzie: stworzenie unii bankowej, inicjatywę na rzecz finansowania MŚP, rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych, dyrektywę w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID), zmienioną dyrektywę w sprawie przejrzystości oraz środki na rzecz poprawy ogólnoeuropejskiego rynku *venture capital*.

4.3.2 By poprawić zdolność banków do udzielania pożyczek, UE powinna znaleźć **odpowiednią równowagę** między zwiększeniem stabilności finansowej a wsparciem zapotrzebowania przedsiębiorstw na kapitał. Ponadto regulacje sektora finansowego nie powinny stanowić utrudnienia dla prywatnych pożyczek.

4.3.3 W UE MŚP są bardziej zależne od kredytu bankowego niż gdzie indziej. Starania zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym powinny zmierzać do rozwinięcia **dywersyfikacji finansowania przedsiębiorstw** na inne źródła, takie jak fundusze *equity* i *venture capital*, gwarancje korporacyjne i metody finansowania hybrydowego. Sięgając po innowacyjne instrumenty, trzeba opracować plan, który zawierałby podejście do finansowania oparte na cyklu życia.

4.4 Energia

4.4.1 EKES odnotowuje z zadowoleniem, że Komisja uznaje znaczenie cen energii dla konkurencyjności przemysłowej. Europejskie **cenę energii** dla przemysłu są znacznie wyższe od cen głównych konkurentów: ceny energii elektrycznej są dwa razy wyższe niż w USA i Rosji oraz 20 % wyższe niż w Chinach. Ceny gazu są trzy- lub czterokrotnie wyższe niż w USA, Rosji i Indiach, a także 12 % wyższe niż w Chinach.

4.4.2 Różnice w cenach energii między UE a jej konkurentami wynikają częściowo z czynników, których nie da się zmienić środkami UE z zakresu polityki. Konieczne jest jednak przedsięwzięcie **wszelkich racjonalnych środków w celu zmniejszenia tych różnic**, zwłaszcza z myślą o przywróceniu energochłonnych sektorów produkcji i miejsc pracy w Europie. Przemysłowi UE udawało się do tej pory częściowo zrekomensować wzrost cen energii poprzez poprawę wydajności, lecz ten potencjał maleje.

4.4.3 **Bezpieczeństwo dostaw energii** jest kluczowe dla każdej branży przemysłu. Aktualna sytuacja wyraźnie daje nam do zrozumienia, że trzeba zmniejszyć uzależnienie od dostaw energii z niestabilnych i niepewnych źródeł. Zróżnicowany koszyk energetyczny, uzgodniony wspólnie przez państwa członkowskie w zgodzie ze zobowiązaniami środowiskowymi, jest przedmiotem silnego wspólnego zainteresowania UE.

4.4.4 Niektóre środki polityki energetycznej, szczególnie na rzecz upowszechnienia źródeł energii odnawialnej, służyły dodatkowemu celowi **stworzenia nowych miejsc pracy**. Wydaje się, że zgodnie z dotychczas dostępnymi informacjami nie udało się osiągnąć tego celu: istniejące badania wskazują głównie na neutralny lub nieznacznie pozytywny wpływ netto na zatrudnienie, podczas gdy struktura zatrudnienia drastycznie się zmienia.

4.5 Surowce i efektywne gospodarowanie zasobami

4.5.1 EKES popiera zamierzenia Komisji dotyczące **polityki zagranicznej w zakresie surowców**, a także jej plan wyeliminowania nieprawidłowości cenowych związanych z czynnikami produkcji dla przemysłu.

4.5.2 Trzeba zintensyfikować **poszukiwanie i eksploatację** surowców w UE, a także zharmonizować odpowiednie przepisy. Co się tyczy inicjatyw legislacyjnych związanych z efektywnym użytkowaniem zasobów i odpadami, muszą one być starannie opracowane, by uzyskać optymalne wyniki i uniknąć zbędnego obciążania (w perspektywie krótkoterminowej) przedsiębiorstw kosztami. Skuteczne zastosowanie modelu kaskadowego w wykorzystaniu biomasy wymaga neutralności polityki w dostępie do biomasy.

4.6 Podnoszenie umiejętności i ułatwanie zmian przemysłowych

4.6.1 Pięć milionów młodych osób w Europie jest obecnie bezrobotnych, podczas gdy na rynku pracy dwa miliony stanowisk są nieobsadzone. **Niedopasowanie umiejętności** i kwestie dotyczące szkoleń są priorytetem programu polityki przemysłowej.

4.6.2 Trzeba zwiększyć liczbę absolwentów **nauk ścisłych, specjalizacji technologicznych, inżynierskich i matematycznych** na wszystkich poziomach nauczania i podnieść jakość ich edukacji, **a także stanowczo działać na rzecz ułatwienia dostępu do tych sektorów i zawodów kobietom w każdym wieku**.

4.6.3 **Przyuczanie do zawodu** oraz, na przykład, system przemienny wyraźnie przyczyniają się do stworzenia takiego profilu umiejętności, który odpowiada faktycznemu zapotrzebowaniu na rynku pracy. Państwa członkowskie i partnerzy społeczni muszą poszukiwać najlepszych praktyk, w tym skutecznych modeli transgranicznego przyuczania do zawodu, a także je stosować.

4.6.4 Unia, państwa członkowskie i partnerzy społeczni mogą wnieść wkład w postępy przemysłu w zakresie nowych technologii i innowacji tylko wtedy, kiedy zostaną opracowane działania mające na celu poszerzenie wiedzy pracowników i rozwinięcie koncepcji uczenia się przez całe życie, a jednocześnie nagradzanie ich za poczynione wysiłki. Uznanie umiejętności i kwalifikacji oraz poprawa warunków pracy są niezbędne do zapewnienia zaangażowania ze strony pracownika. Wzmocniony dialog społeczny powinien stanowić kluczowy element odrodzenia przemysłu europejskiego.

4.7 MŚP i przedsiębiorczość

4.7.1 EKES nadal stanowczo popiera wysiłki UE na rzecz rozwoju MŚP, wraz z całym wachlarzem modeli biznesowych, by zrealizować zasadę „najpierw myśl na małą skalę”. Program **Small Business Act** potrzebuje nie tylko aktualizacji, ale i odnowienia i poszerzenia, aby mógł być skutecznym remedium na istniejące utrudnienia dla rozwoju i wzrostu. Reformy te należy powiązać z semestrem europejskim.

4.7.2 Bardzo głębokie, daleko idące i istotne pytanie dotyczy tego, jak **zmienić mentalność europejskich obywateli**, skłaniając ich do docenienia przedsiębiorczości i podejmowania ryzyka.

4.7.3 Zdaniem EKES-u środki na rzecz **obniżenia kosztów regulacyjnych i administracyjnych**, zwłaszcza programu REFIT, a także usunięcia przeszkód w rozwoju przedsiębiorstw powinny być podejmowane bez uszczerbku dla uregulowań, które chronią konsumentów, środowisko, zdrowie i bezpieczeństwo pracowników oraz ich prawo do informacji i konsultacji, i powinny respektować umowy zawarte w ramach dialogu społecznego.

4.7.4 Jak stwierdza Komisja, **sieci i klastry współpracy** mogą zaoferować MŚP możliwości wzrostu. Podejście powinno obejmować wszystkie sektory, przedsiębiorstwa wszelkiej wielkości, a także ogólnoeuropejskie i międzynarodowe łańcuchy wartości.

4.8 *Międzynarodowa ekspansja przedsiębiorstw z UE*

4.8.1 EKES popiera działania Komisji na rzecz zapewnienia przedsiębiorstwom UE **dostępu do głównych rynków międzynarodowych**. Należy nieustannie prowadzić ambitne negocjacje w sprawie umów o wolnym handlu i inne negocjacje handlowe, oparte na zasadzie wzajemności, zwłaszcza z największymi partnerami handlowymi UE, z USA, a także między UE a krajami południowego basenu Morza Śródziemnego i krajami należącymi do Partnerstwa Wschodniego.

4.8.2 Konieczne jest zastosowanie dwu- i wielostronnych instrumentów, by zagwarantować wyegzekwowanie **międzynarodowych zobowiązań przez głównych partnerów handlowych UE**.

4.8.3 Standardy przemysłowe w różnych regionach gospodarczych znacznie od siebie odbiegają, co stanowi utrudnienie dla handlu i ogólnie uniemożliwia działanie na równych warunkach. Z zastrzeżeniem, że będą przestrzegane podstawowe wymogi dotyczące zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów określone w art. 114 TFUE, EKES popiera propagowanie **międzynarodowych norm i współpracy regulacyjnej**, a także działania – w tym i nadzór rynku – gwarantujące, że przedsiębiorstwa UE będą potrafiły chronić swe prawa własności przemysłowej. W komunikacie można było przedstawić konkretniejsze propozycje dotyczące środków w tym zakresie.

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 39 ust. 2 regulaminu wewnętrznego).

Punkt 3.5

Zmienić

„3.5 Zdaniem EKES-u głównym wyzwaniem nadchodzących lat będzie konkurencyjna ekologiczna gospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu. Należy priorytetowo przeprowadzić ekologizację europejskiego przemysłu, dokonać do roku 2050 transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i efektywnie wykorzystującej zasoby, czyniąc to za pomocą odnowionej polityki przemysłowej. Jednakże ~~aby ten proces się powiódł~~, Europa, jeśli chce zapewnić wzrost przemysłu i tworzenie miejsc pracy, musi przejść do innowacyjnych, konkurencyjnych i zrównoważonych sektorów przemysłowych i usługowych w większym stopniu opartych na wiedzy i nowych technologiach oraz wnoszących większą wartość dodaną, ~~a przy tym finansowanych w ramach ambitnego planu inwestycji. Te ambitne cele tym bardziej wymagają skutecznych warunków ramowych dla inwestycji.~~”

Uzasadnienie

- 1) Jeśli gospodarka nie będzie konkurencyjna, nie będzie też zrównoważona pod względem ekologicznym ani żadnym innym. Aby wytwarzała wystarczająco dużo zasobów do utrzymania dostatniego, integracyjnego i ekologicznego społeczeństwa, musi być konkurencyjna w skali światowej.
- 2) Zmiana stylistyczna (nie dotyczy wersji polskiej – przyp. tłum.).
- 3) Transformacja naszych sektorów wytwórczych w kierunku segmentów o większej wartości dodanej itd. nie tylko ma istotne znaczenie dla ekologizacji, lecz jest też niezbędna dla zapewnienia Europie pomyślnej przyszłości również pod innymi względami.
- 4) W polityce przemysłowej nie chodzi i nie powinno chodzić o plany inwestycji publicznych. Powinna ona stanowić zestaw środków zmierzających do stworzenia otoczenia biznesowego, które będzie przyciągać inwestycje na zasadach rynkowych. Doświadczenie, zwłaszcza z mojego kraju z lat 70., pokazuje, że wielkie inwestycje publiczne i programy dla przemysłu służące rządowi do wspierania wybranych przez siebie podmiotów są zwykle kosztowne dla podatników, nie przynosząc przy tym żadnych korzyści długoterminowych.

Wynik głosowania

Za: 41

Przeciw: 81

Wstrzymało się: 11

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 715/2007 i (WE) nr 595/2009 w odniesieniu do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń przez pojazdy drogowe

COM(2014) 28 final – 2014/0012 (COD)

(2014/C 311/08)

Sprawozdawca generalny: **Virgilio RANOCCHIARI**

Parlament Europejski, w dniu 6 lutego 2014 r., oraz Rada, w dniu 18 lutego 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 715/2007 i (WE) nr 595/2009 w odniesieniu do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń przez pojazdy drogowe

COM(2014) 28 final – 2014/0012(COD).

Mając na względzie pilny charakter prac, na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Virgilia RANOCCHIARIEGO na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 158 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zawsze pozytywnie odnosił się do wszystkich środków, które – również w świetle rozwoju technologii – przyczyniają się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń, a ogólniej rzecz biorąc do poprawy jakości powietrza.

1.2 Jak wyjaśnia się w dalszej części opinii, omawiany wniosek budzi jednak pewne wątpliwości co do sposobu i terminu osiągnięcia tego celu.

1.3 Odnotowuje się zwłaszcza nieadekwatność, a w pewnych przypadkach całkowity brak odpowiedniej oceny skutków niektórych proponowanych działań. Jest to wyraźnie sprzeczne z zasadą inteligentnych regulacji, przywoływaną wielokrotnie w odniesieniu do tych, a także innych kwestii o dużym znaczeniu społecznym, gospodarczym i ekologicznym.

1.4 Podobne zastrzeżenia budzi nadmierne zastosowanie aktów delegowanych w kwestiach, które z uwagi na swe znaczenie nie wydają się z pewnością elementami rozporządzenia „innymi niż istotne”, mogącymi mieścić się w kategorii aktów delegowanych.

1.5 Komitet zaleca zatem, by:

— zaprzestać stosowania aktów delegowanych w wypadku, gdy ustalenia i badania poczynione zarówno przez Komisję, jak i w siedzibie EKG ONZ ⁽¹⁾ umożliwiają natychmiastowe przedsięwzięcie niektórych z przewidywanych środków (np. zwiększenie masy niektórych pojazdów lekkich, a także wyłączenie pojazdów napędzanych gazem ziemnym z pomiaru amoniaku);

— przeprowadzić przejrzystą i szczegółową ocenę skutków wszystkich innych proponowanych środków, które wydają się nieadekwatne z tego punktu widzenia, lecz mają zostać rozwinięte za pomocą aktów delegowanych.

⁽¹⁾ Europejska Komisja Gospodarcza ONZ.

1.6 Zdaniem EKES-u zastosowanie się do powyższych sugestii umożliwiłoby współprawodawcom dokonanie bardziej świadomej, całościowej i przejrzystej oceny wniosku, co ograniczyłoby bądź całkowicie rozstrzygnęło wspomniane powyżej wątpliwości.

2. Wniosek Komisji

2.1 Celem wniosku jest wprowadzenie szeregu zmian do dwóch obowiązujących rozporządzeń:

- rozporządzenia (WE) nr 715/2007 w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6);
- rozporządzenia (WE) nr 595/2009 dotyczącego homologacji typu pojazdów silnikowych i silników w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z pojazdów ciężarowych o dużej ładowności (Euro VI).

2.2 W zamyśle Komisji wniosek ma przyczynić się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń oraz – za pomocą niektórych postanowień – do uproszczenia obowiązujących przepisów.

2.3 Co się tyczy lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych, najistotniejsze różnice dotyczą:

2.3.1 Do obecnej oceny emisji CO₂ trzeba dodać również ocenę emisji metanu, dzięki czemu uzyskane zostaną nowe dane, czyli całkowita masa równoważnika CO₂. Powyższa metoda umożliwiłaby również zmianę dopuszczalnych wielkości emisji sumy węglowodorów (THC), które obecnie obejmują emisje metanu (CH₄) i węglowodorów niemietanowych (NMHC), utrudniając ocenę emisji metanu. Powyższe środki mogłyby ułatwić wprowadzenie na rynek pojazdów napędzanych gazem ziemnym, w których wypadku w przeciwnym razie trudne byłoby przestrzeganie dopuszczalnych wielkości THC.

2.3.2 Zmienione zostaną dopuszczalne wielkości emisji z rury wydechowej w niskich temperaturach (Euro VI).

2.3.3 Przewiduje się oddzielną dopuszczalną wielkość emisji NO₂ (dwutlenku azotu), którą uwzględniano dotychczas w wytycznych dotyczących łącznej emisji tlenku azotu (NO_x).

2.3.4 Zmieniona zostanie metoda pomiaru cząstek stałych, a także wprowadzona nowa dopuszczalna norma liczby cząstek stałych.

2.3.5 Przeglądowi poddane zostaną przepisy dotyczące nieograniczonego dostępu do informacji dotyczących napraw i konserwacji pojazdów, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb MŚP.

2.4 Jeżeli chodzi o pojazdy ciężarowe, najistotniejsze różnice dotyczą następujących zagadnień:

2.4.1 By uniknąć obowiązku podwójnej certyfikacji tego samego pojazdu, zmieniona zostanie dopuszczalna maksymalna masa w celu rozszerzenia zastosowania przepisów dotyczących emisji zanieczyszczeń przez pojazdy lekkie (rozporządzenie nr 715/2007) na pojazdy, które ze względu na różnice w wyposażeniu mogą wchodzić w zakres zastosowania zarówno przepisów dotyczących pojazdów lekkich, jak i ciężarowych. W ten sposób pojazdy te będą mogły osiągnąć dopuszczalną masę całkowitą (DMC) 5000 kg, nie obniżając jednocześnie poziomu ochrony środowiska.

2.4.2 Dopuszczalna wielkość emisji amoniaku (NH₃) dotyczy obecnie wszystkich pojazdów ciężarowych. Ryzyko uwalniania amoniaku (wykorzystywanego w systemach kontroli emisji) występuje obecnie w wypadku pojazdów z silnikami wysokoprężnymi, w których stosuje się właśnie takie systemy. W wypadku silników benzynowych lub zasilanych gazem ziemnym ryzyko to nie występuje, w związku z czym Komisja proponuje zwolnienie z tego limitu niewątpliwie bardziej ekologicznych autobusów i pojazdów ciężarowych zasilanych sprężonym gazem ziemnym (CNG), które w przeciwnym razie wiązałyby się ze znacznie wyższymi, zbędnymi kosztami.

2.5 By osiągnąć powyższe cele, Komisja zwraca się o uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych na czas nieokreślony od dnia wejścia w życie rozporządzenia.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES musi podzielić się swymi wątpliwościami do co formy wniosku, sposobów jego wdrażania i ram czasowych.

3.2 Przede wszystkim sama struktura rozporządzenia, w którym w jednym akcie ustawodawczym łączy się różne zmiany dotyczące zarówno pojazdów lekkich, jak i ciężarowych, nie jest zgodna z zasadą inteligentnych i przejrzystych przepisów. Zasada ta stanowiła jedno z głównych zobowiązań przyjętych wraz z CARS 21⁽²⁾, przywołane ponownie w CARS 2020, nad którym prace nadal trwają⁽³⁾.

3.3 W wielu wypadkach ocena skutków dołączona do dokumentu wydaje się niewystarczająca lub w ogóle jej zaniechano w odniesieniu do niektórych z proponowanych działań, które będą miały jednak duży wpływ na koszt pojazdów.

3.4 Komisja wnosi ponownie o przyznanie jej uprawnień do przyjęcia aktów delegowanych (około dziesięciu) zgodnie z art. 290 TFUE, tym samym ograniczając praktyczną treść aktu ustawodawczego, czyli rozporządzenia.

3.4.1 W tym względzie trzeba dodać, że niektóre z kwestii przedstawionych we wniosku, w odniesieniu do których przewiduje się przyjęcie aktów delegowanych, dotyczą emisji zanieczyszczeń przez pojazdy i ich dopuszczalnych wielkości. Zważywszy na znaczenie tych kwestii, zawsze decydował o nich współprawodawca, w związku z czym trudno je uznać za „inne niż istotne elementy” rozporządzenia, które mogą zaliczać się do kategorii aktów delegowanych.

3.4.2 EKES wielokrotnie poruszał w swych opiniach kwestię nadmiernego stosowania aktów delegowanych, a w niedawnym sprawozdaniu⁽⁴⁾ podsumował ich problematyczne aspekty. Zwrócił uwagę na coraz szersze pole manewru Komisji, zastanawiając się nad przejrzystością systemu, prawidłowym zastosowaniem procedur i skutecznością mechanizmów kontroli.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES wyraża poważne wątpliwości co do uwzględnienia metanu (CH₄) jako równoważnika CO₂ (zob. punkt 2.3.1), gdyż taka decyzja pociągnęłaby za sobą przegląd obecnych przepisów dotyczących CO₂ (rozporządzenia nr 443/2009 i nr 510/2011). Cele wskazane w tych rozporządzeniach zostały wytyczone z pominięciem równoważnika CO₂, którego ewentualne wprowadzenie wymagałoby dokładnej oceny skutków w celu przeprowadzenia prawidłowego przeglądu tychże rozporządzeń. Uwzględnienie równoważnika CO₂ miałoby również wpływ na konsumentów zarówno ze względu na zmianę opodatkowania w tych państwach członkowskich, w których opiera się ono na emisjach CO₂, jak i ze względu na ryzyko zdezorientowania użytkowników przyzwyczajonych do obecnego etykietowania emisji CO₂. U podstaw takiej decyzji leżałyby niewielkie wahania wartości mierzonych obecnie za pomocą CO₂ (wzrost byłby niższy niż 1 gr/km), co znacznie skomplikowałoby jednak monitorowanie.

4.2 Jeżeli chodzi o dopuszczalne wielkości emisji z rury wydechowej w niskich temperaturach (punkt 2.3.2), EKES zaleca, by ewentualny przegląd dopuszczalnych wartości poprzedzała obszerna i szczegółowa ocena skutków również w odniesieniu do tlenku węgla (CO) i węglowodorów (HC), a nie tylko tlenków azotu (NO_x) i dwutlenków azotu (NO₂).

4.3 Również w wypadku dwutlenku azotu (pkt 2.3.3), który jest czynnikiem zanieczyszczenia o szczególnym znaczeniu zwłaszcza na obszarach miejskich, decyzja o wyznaczeniu konkretnej wartości dopuszczalnej za pośrednictwem aktów delegowanych musi być poparta szczegółową oceną skutków.

⁽²⁾ CARS 21: „Ramy prawne podstawą dla zwiększania konkurencyjności przemysłu motoryzacyjnego w XXI w.”, (COM(2007) 22 final).

⁽³⁾ „CARS 2020: Plan działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu motoryzacyjnego w Europie”, COM(2012) 636 final.

⁽⁴⁾ Raport informacyjny INT/656 z 18 września 2013 r. „Lepsze stanowienie prawa: akty wykonawcze i delegowane”.

4.4 Co się tyczy zmiany pomiaru cząstek stałych (pkt 2.3.4), EKES odnotowuje, że przy okazji wprowadzenia dopuszczalnej normy cząstek stałych (rozporządzenie nr 692/2008) wartości dopuszczalne masy cząstek stałych zostały obniżone z 5,0 mg/km do 4,5 mg/km właśnie, by dostosować je do liczby cząstek stałych. Propozycja wydaje się zatem bezzasadna i sprzeczna z ostatnimi ustaleniami grupy roboczej EKG ONZ⁽⁵⁾ (do której należy również Komisja), zgodnie z którymi zmiana procedury dotyczącej cząstek stałych nie jest konieczna.

4.5 Co się tyczy dostępu do informacji (punkt 2.3.5), EKES przypomina, że zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 715/2007 Komisja powinna była sporządzić do 2 lipca 2011 r. sprawozdanie na ten temat, które do tej pory nie zostało przedstawione. Jest zatem zrozumiałe, że wszelkie decyzje w tej sprawie będą mogły zostać podjęte dopiero po przeanalizowaniu sprawozdania przez Radę i Parlament Europejski.

4.6 EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiar zapewnienia elastyczności, jeżeli chodzi o dopuszczalne wielkości emisji niektórych pojazdów lekkich, które po skompletowaniu wyposażenia mogą znaleźć się w kategorii pojazdów ciężarowych, co wymagałoby podwójnej homologacji (punkt 2.4.1). Wprowadzenie dopuszczalnej masy całkowitej (DMC) pojazdu w wysokości 5000 kg wydaje się być zgodne z obecną dopuszczalną normą 2840 kg jako masą odniesienia. Zastosowanie aktów delegowanych w celu aktualizacji procedury badania nie wydaje się zatem uzasadnione. EKES-owi wydaje się natomiast, że ta długo omawiana propozycja powinna wejść w życie bezzwłocznie, być może jako przepis przejściowy, bez zastosowania procedury aktów delegowanych. Wynika to z faktu, że środek ten będzie miał charakter krótkoterminowy w oczekiwaniu na rychłe przyjęcie w Genewie, w siedzibie EKG ONZ, nowej światowej procedury badań lekkich pojazdów dostawczych (WLTP – ang. *World light duty test procedure*), która zmieni wszystkie procedury badania lekkich pojazdów i która – zdaniem Komisji – wejdzie w życie od 2017 r.

4.7 Wreszcie, jeżeli chodzi o propozycję wyłączenia pojazdów zasilanych gazem z pomiaru amoniaku (punkt 2.4.2), EKES popiera Komisję, gdyż chodzi o skorygowanie przepisu dyskryminującego pojazdy zasilane gazem. Kwestia ta została już poruszona podczas omawiania rozporządzenia nr 595/2009, a następnie w niewytłumaczalny sposób pominięta podczas ostatecznego redagowania rozporządzenia.

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Europejska Komisja Gospodarcza ONZ z siedzibą w Genewie, do której zadań należy między innymi ujednoczenie przepisów technicznych na szczeblu światowym z udziałem 58 państw sygnatariuszy i UE (WP 29).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zapobieganie konsekwencjom pozbawiania praw wyborczych obywateli Unii korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się”

COM(2014) 33 final

(2014/C 311/09)

Samodzielny sprawozdawca: **Andris GOBIŅŠ**

Dnia 7 marca 2014 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 „Zapobieganie konsekwencjom pozbawiania praw wyborczych obywateli Unii korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się”

COM(2014) 33 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 203 do 5 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zdanie Komitetu

1.1 Obywatele UE zajmują poczesne miejsce w Traktacie o Unii Europejskiej, którego art. 10 ust. 3 stanowi, że „każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii”. Z natury rzeczy musi to także obejmować prawo do uczestnictwa w wyborach, które jest istotnym elementem demokracji i podstawowym prawem człowieka.

1.2 Jednym z podstawowych praw każdego obywatela UE jest prawo do swobodnego przemieszczania się. Obywatele UE mogą mieszkać i pracować w każdym z 28 państw członkowskich.

1.3 W art. 39 i 40 Karty praw podstawowych UE – która ma taką samą moc prawną jak traktaty – stwierdza się, że obywatele UE korzystający z prawa do swobodnego przemieszczania się mają prawo do udziału w wyborach europejskich i lokalnych na takich samych warunkach jak obywatele państwa, w którym przebywają. W Karcie nie mówi się jednak o udziale w wyborach krajowych.

1.4 23 państwa członkowskie pozwalają swym obywatelom zamieszkałym w innym państwie UE na głosowanie w wyborach krajowych. W nieoficjalnej ankiecie przeprowadzonej na potrzeby niniejszej opinii przez organizację Europeans Throughout the World (ETTW) organizacje expatriantów w Europie wymieniły m.in. następujące argumenty za zachowaniem prawa do głosowania:

- głosowanie w wyborach – czy to lokalnych, regionalnych, krajowych czy europejskich – to fundamentalne prawo demokratyczne, które trzeba wspierać i chronić;
- aby wybory krajowe były w pełni demokratyczne, trzeba w nich dopuścić do głosu wszystkich obywateli, także tych, którzy postanowili żyć i pracować za granicą;

- prawo do głosowania w wyborach krajowych daje ekspatriantom możliwość pielęgnowania ważnych więzi z krajem ojczystym oraz utrzymywania odpowiedzialnej postawy obywatelskiej w stosunku do swojego państwa i do Europy;
- ekspatrianci z definicji są „ambasadorami” swego kraju pochodzenia i często muszą stawiać czoła konsekwencjom decyzji politycznych podejmowanych przez te państwa;
- głosowanie za granicą w innym państwie UE jest postrzegane jako wcielenie w życie europejskiego hasła „zjednoczeni w różnorodności”.

1.5 Pięć państw członkowskich UE (Cypr, Dania, Irlandia, Malta i Zjednoczone Królestwo) nie zezwala swoim obywatelom zamieszkałym w innym państwie UE na głosowanie w wyborach krajowych – bądź bezpośrednio po wyjeździe z rodzimego kraju, bądź po upływie pewnego czasu. Nie ma pewności, ilu obywateli UE dotyczy lub potencjalnie dotyczy tego rodzaju pozbawienie praw wyborczych, szacuje się jednak, że ok. 3 mln obywateli UE z tych pięciu krajów mieszka w innym państwie członkowskim ⁽¹⁾.

1.6 Większość obywateli pozbawionych w wyniku takiej polityki praw wyborczych nie może także uczestniczyć w wyborach krajowych w państwie, w którym mieszka ⁽²⁾. Wskutek tych praktyk powstała grupa „utraconego elektoratu”, tzn. osób, które nie mają prawa do głosowania w żadnych wyborach krajowych.

1.7 Jednym z argumentów przytaczanych często na poparcie pozbawiania praw wyborczych jest ten, jakoby obywatele stale mieszkający za granicą tracili kontakt ze swoim krajem pochodzenia. Być może było tak w przeszłości, jednak w dzisiejszych czasach, dzięki nowoczesnym technologiom komunikacyjnym, obywatele UE przebywający za granicą mogą z łatwością utrzymywać bliskie więzi z ojczyzną. Mogą śledzić aktualną sytuację w swoim kraju za pośrednictwem telewizji, radia i internetu – szczególnie internet jest powszechnym medium umożliwiającym interakcję i uczestnictwo. Obywatele mogą podróżować do domu szybko i tanio. Ponadto w wielu przypadkach płacą oni nawet podatki lub pobierają emerytury w swoich państwach pochodzenia. Trudno uznać fizyczne miejsce zamieszkania za współmierny wskaźnik uzasadniający utratę praw wyborczych.

1.8 W zaleceniu z 29 stycznia 2014 r. Komisja wzywa owe pięć państw członkowskich, by zezwoliły swoim obywatelom na zachowanie prawa do głosowania w wyborach krajowych, jeżeli wykazują oni ciągłe zainteresowanie życiem politycznym kraju rodzinnym, m.in. za pomocą wniosku o pozostawienie rejestrze wyborców. Komitet przyjąłby z zadowoleniem ogólne wezwanie skierowane do wszystkich państw członkowskich, aby zapewniły obywatelom zamieszkałym za granicą możliwość równie łatwego głosowania jak w wypadku osób, które mieszkają w kraju rodzinnym.

1.9 Komitet zdecydowanie popiera zalecenie towarzyszące komunikatowi, który jest przedmiotem niniejszej opinii.

1.10 Na mocy art. 20 TFUE obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego. Osobliwe wydaje się zatem, że niektórzy obywatele są pozbawiani jednego z podstawowych praw – prawa do głosowania – w przypadku, kiedy korzystają z innego podstawowego prawa – prawa do swobodnego przemieszczania się. Trudno się dziwić wielu głosom twierdzącym, że jest to sprzeczne z całą filozofią obywatelstwa UE.

1.11 Przepisy dotyczące prawa do głosowania w wyborach krajowych należą oczywiście do kompetencji krajowych, a nie do kompetencji UE. Unia nie może kwestionować tej istotnej zasady i też bynajmniej jej nie kwestionuje. Jednak z punktu widzenia obywatela w kwestii tej musi dokonać się postęp. Obywatele muszą mieć możliwość korzystania z podstawowych praw, które uznały wszystkie państwa członkowskie na mocy traktatów UE, i nie być z tego powodu pozbawiani praw wyborczych przez prawo krajowe.

⁽¹⁾ Według danych Eurostatu w 2013 r. za granicą mieszkało 1,17 mln obywateli UE z wymienionych pięciu krajów. Liczba ta nie obejmuje jednak cudzoziemców będących obywatelami z innego państwa UE mieszkających w Grecji, Francji, Chorwacji, na Cyprze, na Litwie, w Luksemburgu, na Malcie i w Zjednoczonym Królestwie (choć uwzględnia obywateli Irlandii mieszkających w Zjednoczonym Królestwie).

⁽²⁾ Według Komisji żadne państwo członkowskie nie ma ogólnej polityki przyznawania obywatelom innych państw członkowskich zamieszkujących na jego terytorium prawa do głosowania w wyborach krajowych. Są jednak wyjątki: „obywatele Wspólnoty Narodów spełniający określone kryteria” mogą głosować w krajowych wyborach parlamentarnych w Zjednoczonym Królestwie, a obywatele Zjednoczonego Królestwa mają prawo do głosowania w krajowych wyborach parlamentarnych w Irlandii.

1.12 Komitet zachęca pięć wymienionych wcześniej państw członkowskich, by znalazły sposób na wykazanie większej elastyczności. Rozwiązania będą rzecz jasna różne w różnych krajach. Kluczową kwestią jest to, że każdy obywatel UE powinien zachować prawo do głosowania w wyborach krajowych w swoim kraju pochodzenia. Komitet zachęca owe pięć państw członkowskich, by rozważyły pogląd Komisji, zgodnie z którym zamiast ograniczać prawo wyborcze na podstawie warunku zamieszkania, powinno się dać ekspatriantom możliwość okazania dalszego zainteresowania życiem politycznym w kraju pochodzenia. Ograniczenia okresu, w którym zachowuje się prawa wyborcze, z samej swej natury będą raczej arbitralne.

1.13 Ponadto Komitet pragnie podkreślić znaczenie zapewnienia ekspatriantom jasnych informacji na temat przysługujących im praw i sposobu, w jaki mogą z nich korzystać.

1.14 Komitet wzywa właściwe organy krajowe do zapewnienia, by procedury wpisywania do rejestru wyborców i głosowania były tak proste i przejrzyste, jak to możliwe.

1.15 Ponadto Komitet podkreśla, że pozbawienie prawa do głosowania w wyborach krajowych to tylko jeden z przykładów naruszenia praw obywatelskich, z jakim spotykają się obywatele mieszkający w innym państwie UE. Wzywa Komisję, by rozpoznała i wskazała wszystkie takie naruszenia, tak by powstał pełen obraz obecnej sytuacji w tym zakresie w Europie, a jednocześnie by poświęciła szczególną uwagę możliwościom aktywnego obywatelstwa i uczestnictwa w bieżącym procesie decyzyjnym.

2. Dodatkowe informacje ogólne

2.1 Zalecenie Komisji przedstawia dobry przegląd sytuacji prawnej w każdym z pięciu wymienionych państw członkowskich. Komitet chciałby jednak dodać do tekstu Komisji kilka komentarzy w oparciu o informacje uzyskane od ETTW.

2.2 *Cypr*: około 480 tys. obywateli Cypru mieszka w innych państwach UE, w większości w Zjednoczonym Królestwie. Mimo tego, co napisano, obywatele ci faktycznie mogli głosować w wyborach krajowych w ubiegłym roku. Innymi słowy, wydaje się, że występuje tutaj rozbieżność między sytuacją prawną a praktyką.

2.3 *Dania*: około 140 tys. obywateli Danii mieszka w innym państwie UE. Zgodnie z duńską konstytucją obywatel Danii ma prawo do głosowania w wyborach do duńskiego parlamentu, jeżeli jego miejsce stałego pobytu jest w Danii. Wprowadzono jednak szereg wyjątków. W pewnych okolicznościach obywatele zachowują prawo do głosowania przez 12 lat, a w niektórych przypadkach nawet dłużej. Wyjątki te skłaniają do podania w wątpliwość opartego na konstytucji argumentu o stałym „ogólnym” pozbawieniu praw wyborczych obywateli Danii zamieszkałych za granicą.

2.4 *Irlandia*: liczba obywateli Irlandii, którzy mieszkają za granicą, jest bardzo duża – zgodnie z niedawnymi oficjalnymi szacunkami jest ich ok. 3 mln, z czego pół miliona mieszka w innym państwie członkowskim UE. Jednym z argumentów przeciwko prawom wyborczym dla ekspatriantów było to, że mogliby oni stać się siłą dominującą w irlandzkiej polityce. Najnowszy rozwój sytuacji wskazuje jednak, że obywatele Irlandii zamieszkali za granicą mogliby stopniowo uzyskać prawa wyborcze. 78 % przedstawicieli zasiadających w irlandzkim konwencie ds. konstytucji opowiada się za przyznaniem ekspatriantom prawa do głosowania w wyborach prezydenckich. W projekcie ustawy reformującej Seanad (izbę wyższą parlamentu) zaproponowano nawet, by ekspatrianci mieli także prawo do głosowania w wyborach do tej izby. Wprawdzie rząd nie opublikował jeszcze odpowiedzi na sprawozdanie konwentu ds. konstytucji, w Irlandii wydaje się jednak panować duch reformy także w kwestii praw wyborczych dla ekspatriantów.

2.5 *Malta*: 101 700 obywateli Malty mieszka w innym państwie członkowskim UE, przeważająca większość w Zjednoczonym Królestwie ⁽³⁾. Zgodnie z maltańską konstytucją obywatel Malty ma prawo do głosowania, jeżeli jego miejsce pobytu znajduje się na Malcie oraz jeżeli w okresie osiemnastu miesięcy bezpośrednio poprzedzającym jego wpis do rejestru wyborców był rezydentem Malty przez nieprzerwany okres sześciu miesięcy lub przez krótsze okresy, które sumują się do sześciu miesięcy. W precedensowej sprawie z 2003 r. sąd maltański orzekł, że zapisane w konstytucji określenie „miejsce pobytu” należy interpretować jako „miejsce zwykłego pobytu”, gdyż bardziej restrykcyjna interpretacja tego terminu jako „fizyczne miejsce pobytu” naruszałaby europejską konwencję praw człowieka. W ślad za tym orzeczeniem nie poszło jednak wniesienie poprawki do konstytucji.

2.6 *Zjednoczone Królestwo*: prawie 2,2 mln obywateli Zjednoczonego Królestwa mieszka w innym państwie członkowskim UE. Przepisy dotyczące ich prawa do głosowania w wyborach parlamentarnych w Zjednoczonym Królestwie zmieniły się trzy razy w ciągu ostatnich 30 lat. Do 1985 r. expatrianci w ogóle nie mogli głosować. W 1985 r. zdecydowano, że utracą prawa wyborcze dopiero po pięciu latach pobytu za granicą. W 1989 r. okres ten wydłużono do 20 lat, a następnie w 2000 r. znowu skrócono do 15 lat, który to przepis obowiązuje obecnie. Ostatnio partia Liberalnych Demokratów, która wchodzi w skład rządu koalicyjnego, uznała na partyjnym kongresie w dniach 1–2 marca 2014 r., że obywatele Zjednoczonego Królestwa mieszkający w Europie powinni mieć prawo do głosowania w wyborach krajowych.

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Dane rządu Malty.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich

COM(2013) 812 final – 2013/0398 (COD)

(2014/C 311/10)

Sprawozdawca: **Igor ŠARMÍR**

Parlament Europejski, w dniu 9 grudnia 2013 r., oraz Rada, w dniu 11 grudnia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 42, 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 w sprawie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich

COM(2013) 812 final – 2013/0398 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 30 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 4 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) docenia wysiłki Komisji zmierzające do uproszczenia i usprawnienia polityki promowania europejskich produktów rolno-spożywczych.

1.2 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja wyznaczyła sobie cel znacznego zwiększenia budżetu dla działań promocyjnych i wdrożenia prawdziwej strategii promocyjnej.

1.3 EKES dostrzega potrzebę większego wsparcia promocji w państwach trzecich, gdyż mają one duży potencjał, by wchłonąć europejskie produkty rolno-spożywcze. Dotychczas przeznaczano na te kraje mniej niż 30 % budżetu na działania promocyjne. Jednakże ambitny cel, by na działania promocyjne w państwach trzecich przeznaczyć 75 % budżetu, wydaje nam się nieproporcjonalny do faktycznych wyzwań europejskiego sektora rolno-spożywczego. Odpowiedni podział kwot przeznaczonych na promocję w Europie i w krajach trzecich powinien raczej wynosić 50 %–50 %.

1.4 Zdaniem EKES-u europejskie produkty rolne będą musiały sprostać na rynku UE coraz ostrzejszej konkurencji ze strony produktów importowanych. Dlatego też konieczne będzie nasilenie działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących europejskich produktów rolnych w obrębie UE, tym bardziej, że większość konsumentów europejskich nie zdaje sobie sprawy z przewagi komparatywnej tych produktów.

1.5 EKES zaleca, by w ściśle określonych wyjątkowych przypadkach można było promować produkty rolno-spożywcze danego państwa członkowskiego na jego własnym terytorium.

1.6 EKES zaleca, by wtórnie przetworzone produkty spożywcze (spoza załącznika I do TFUE) zostały wyraźnie przywołane w art. 5 jako kwalifikujące się produkty; apeluje również, by zniesiono wyraźne wyłączenie produktów rybołówstwa i akwakultury.

1.7 EKES zaleca, by promocja wina została objęta wsparciem europejskim nie tylko wówczas, gdy inny produkt spożywczy należy do danego programu, lecz również, gdy ten program związany jest z projektem agroturystycznym.

1.8 EKES zaleca, by wsparcie UE dla promocji mleka przeznaczonego specjalnie dla dzieci w placówkach szkolnych UE mogło pokrywać 60 % kosztów, podobnie jak w wypadku owoców i warzyw.

1.9 EKES apeluje o utrzymanie wymogu wobec państw członkowskich dotyczącego wniesienia wkładu w koszty kampanii promocyjnych do wysokości 30 %. W przeciwnym wypadku wielu potencjalnych kandydatów nie będzie posiadało koniecznych środków finansowych do realizacji kampanii promocyjnych. EKES nalega, by wszystkie organizacje zawodowe we wszystkich państwach członkowskich miały takie same szanse skorzystania ze wsparcia na promocję swoich artykułów rolno-spożywczych.

1.10 EKES zaleca, by kandydatury zgłaszane przez organizacje w celu otrzymania wsparcia UE składane były w punkcie kompleksowej obsługi Komisji i by przed podjęciem przez nią decyzji informacje dotyczące każdej kandydatury były przekazywane państwu członkowskiemu, z którego pochodzi dana organizacja.

1.11 EKES zaleca uproszczenie procedur administracyjnych związanych z przygotowaniem i monitorowaniem programów promocyjnych, zwłaszcza poprzez ograniczenie liczby sprawozdań wymaganych przez Komisję. Szczególnie istotne jest zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Konieczna jest większa elastyczność, aby na etapie wdrażania umożliwić dostosowanie programów do zmieniającej się sytuacji na rynku. W tym celu powinno się zmniejszyć poziom szczegółowości wymagany w chwili przedstawiania programów ⁽¹⁾.

2. Uwagi ogólne

2.1 Polityka wspierająca promocję produktów rolnych jest konieczna do zapewnienia rozwoju europejskiego rolnictwa. Pracownicy sektora rolno-spożywczego muszą bowiem stawić czoła coraz ostrzejszej konkurencji, by zdobyć pozycję na rynku europejskim i światowym.

2.2 Rozporządzenie (WE) nr 3/2008 umożliwiło prowadzenie działań promocyjnych wspieranych przez Unię Europejską. Ujęte w nim mechanizmy okazały się być lepiej przystosowane do wyzwań zglobalizowanej gospodarki od poprzedniego systemu wprowadzonego na mocy rozporządzeń (WE) nr 2702/1999 i 2826/2000. Kampanie promocyjne prowadzone zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 3/2008 zwracały uwagę na jakość, wartość odżywczą i bezpieczeństwo produktów rolno-spożywczych Unii Europejskiej, a także na inne cechy i korzyści z nimi związane, takie jak metody produkcji, oznakowanie, dobrostan zwierząt i ochrona środowiska. Działania mogły przybierać formę kampanii reklamowych, promocji w miejscu sprzedaży, kampanii public relations, uczestnictwa w wystawach i targach itd. W latach 2000–2012 UE współfinansowała 552 programy promocyjne.

2.3 Niemniej doświadczenia związane z systemem wsparcia promocji produktów rolnych przewidzianym w rozporządzeniu (WE) nr 3/2008 pokazały już jego ograniczenia, gdyż w kontekście kryzysu gospodarczego i finansowego niezbędne okazuje się zastosowanie większej liczby środków i lepsze ukierunkowanie promocji.

2.4 Omawiany wniosek poprzedzała zielona księga w sprawie: „Działania promocyjne i informacyjne dotyczące produktów rolnych: strategia o dużej europejskiej wartości dodanej w celu promowania smaków Europy” (COM(2011) 436 final), a także komunikat Komisji w sprawie: „Działania promocyjne i informacyjne dotyczące produktów rolnych: strategia o dużej europejskiej wartości dodanej w celu promowania smaków Europy” (COM(2012) 148 final). Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wypowiedział się już na temat obu dokumentów ⁽²⁾ i przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja w dużym stopniu uwzględniła wnioski i zalecenia przedstawione w obu opiniach EKES-u, zwłaszcza w odniesieniu do zwiększenia budżetu i uproszczenia procedury administracyjnej.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Zielona księga w sprawie działań promocyjnych i informacyjnych dotyczących produktów rolnych: strategia o dużej europejskiej wartości dodanej w celu promowania smaków Europy”, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, ss. 59-64.

⁽²⁾ Dz. U. C 43 z 15.2.2012, ss. 59-64 i Dz.U. C 299 z 4.10.2012, ss. 141-144.

2.5 Innym celem wniosku jest wprowadzenie europejskiej strategii promocyjnej, która powinna pozwolić na lepsze ukierunkowanie działań. Powinna ona doprowadzić do zwiększenia liczby programów ukierunkowanych na państwa trzecie, a także programów, w których uczestniczy wiele państw (proponowanych przez organizacje z kilku państw członkowskich), oraz do zaradzenia na rynku wewnętrznym niedostatecznej wiedzy konsumentów na temat zalet europejskich produktów rolnych. W latach 2010–2011 zaledwie 30 % wydatków przeznaczonych na działania informacyjne i promocyjne dotyczyło rynków państw trzecich, chociaż rynki te oferują znaczny potencjał wzrostu. Ponadto jedynie 14 % Europejczyków rozpoznaje oznakowanie produktów o chronionej nazwie pochodzenia (ChNP) lub chronionym oznaczeniu geograficznym (ChOG).

2.6 Zgodnie z wnioskiem całkowita kwota pomocy powinna znacznie wzrosnąć, a ocena projektów powinna być prowadzona wyłącznie na szczeblu Komisji Europejskiej bez uprzedniej wstępnej oceny na poziomie państwa członkowskiego.

2.7 Do innych istotnych nowości wprowadzonych we wniosku należy możliwość wskazania pochodzenia i znaków towarowych produktów, poszerzenie kręgu beneficjentów o organizacje producentów oraz większa liczba kwalifikujących się produktów.

3. Uwagi szczególne

3.1 Nowa strategia promocyjna

3.1.1 Jednym z deklarowanych celów przyszłej strategii promocyjnej jest większe wsparcie działań podejmowanych w państwach trzecich. Cel ten jest niewątpliwie istotny, gdyż nowe rynki o dużym potencjalnym rozwoju są w stanie wchłonąć znaczną część europejskiej produkcji pod warunkiem przekonania swych konsumentów o szczególnych korzyściach płynących z europejskich produktów rolno-spożywczych. Niemniej ten priorytet strategiczny nie powinien narażać na szwank wysiłków promocyjnych na rynku wewnętrznym, gdzie europejskie produkty rolno-spożywcze powinny również stawić czoła coraz ostrzejszej konkurencji ze strony produktów importowanych. Dlatego też ambitny cel, by 75 % szacowanych wydatków przeznaczyć na realizację działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących produktów rolnych UE w państwach trzecich (motyw 8 preambuły) wydaje się nam nieproporcjonalny i nadmierny w stosunku do rzeczywistych wyzwań europejskiego rolnictwa. Bardziej wyważone byłoby przeznaczenie na ten cel 50 % wydatków.

3.1.2 Ceny produktów importowanych są często niższe od cen produktów europejskich nie tylko z uwagi na niższe koszty społeczno-gospodarcze, lecz również z powodu mniej rygorystycznych norm dotyczących bezpieczeństwa i identyfikowalności produktów żywnościowych oraz zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. We wniosku stwierdzono natomiast, że większość konsumentów w państwach członkowskich nie jest świadoma „ogólnej jakości”⁽³⁾ europejskich produktów rolno-spożywczych. Należy zatem przynajmniej tyle samo uwagi poświęcić promocji produktów europejskich na rynku wewnętrznym co na rynkach państw trzecich. Jest to tym bardziej konieczne, że w przeciwieństwie do większości mieszkańców państw trzecich większość Europejczyków ma możliwość zapłacenia za korzyści związane z tymi produktami, które będą nadal nabywać pod warunkiem, że przekona się ich do tychże korzyści. Nieuchronnym skutkiem globalizacji i wpływu kryzysu na znaczną część ludności europejskiej będzie coraz większy napływ do Europy tanich produktów z państw trzecich.

3.1.3 Ogólne przepisy UE zakazują promocji produktów tylko jednego państwa członkowskiego, gdyż można by to uznać za protekcjonizm. Wydaje się to logiczne, gdyż wspólny rynek powinien być pozbawiony barier. Niemniej wydaje się, że w niektórych dobrze uzasadnionych przypadkach można by wprowadzić wyjątki od tej zasady. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy niektóre cele integracji europejskiej są zagrożone, tak jak dążenie do zrównoważonego rozwoju regionalnego. Siły rynkowe pozostawione same sobie prowadzą czasami do zastąpienia produkcji krajowej danego państwa członkowskiego produktami importowanymi z innego państwa członkowskiego. Rozwój rolnictwa w jednym kraju odbywa się zatem kosztem rolnictwa w innym kraju. Dlatego właśnie uważamy, że w poszczególnych, wyjątkowych wypadkach, zgodnie ze ściśle określonymi kryteriami, uzasadnione byłoby dopuszczenie, a nawet wsparcie promocji produktów rolnych państwa członkowskiego na jego własnym rynku.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Wspólnotowy model rolnictwa: jakość produkcji i informowanie konsumentów jako czynniki konkurencyjności”, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 5–10.

3.1.4 Do priorytetów Unii Europejskiej należą zrównoważony rozwój terytorialny i społeczny oraz bezpieczeństwo dostaw żywności. Rozwój jest jednak daleki od równowagi i sytuacja się nie poprawia. Z drugiej strony w kilku państwach członkowskich wskaźnik bezpieczeństwa dostaw spadł poniżej bardzo niepokojącego progu. Na przykład na Słowacji wskaźnik samowystarczalności wynosi zaledwie 47%. Wydajne rolnictwo jest niewątpliwie głównym warunkiem osiągnięcia dwóch powyższych celów, a rolnictwo nie może działać prawidłowo, jeżeli nie istnieje wystarczająco dużo rynków zbytu. Upadek rolnictwa w niektórych państwach członkowskich jest bezpośrednio związany ze spadkiem sprzedaży krajowych produktów rolno-spożywczych na rynku wewnętrznym danego kraju. Przyczyny tego zjawiska są złożone, lecz ożywienie rolnictwa wymaga między innymi kampanii informacyjnych adresowanych do konsumentów danego kraju, które przedstawiałyby zalety produktów krajowych.

3.1.5 Zgodnie z wiarygodnymi wskaźnikami spadek zakupu produktów krajowych w niektórych państwach członkowskich nie zawsze jest wynikiem lepszego stosunku jakości do ceny produktów importowanych, lecz może się wiązać również z innymi czynnikami. Na przykład w byłych krajach komunistycznych Europy Środkowej główne podmioty sektora wielkich detalistów to przedsiębiorstwa handlowe pochodzące z Europy Zachodniej, które utrzymują rzecz jasna uprzywilejowane kontakty z dostawcami z krajów, w których miały wcześniej siedzibę i w których mieszczą się często ich centra zakupów dla nowych krajów.

3.2 Kwalifikujące się produkty

3.2.1 Motyw 6 preambuły, a także oficjalne dokumenty informacyjne opublikowane przez Komisję wskazują, że system promocji będzie otwarty dla wszystkich produktów rolno-spożywczych spoza załącznika I TFUE (wtórnie przetworzonych produktów rolnych) kwalifikujących się do europejskich systemów jakości, takich jak czekolada, wyroby cukiernicze, piwo itd. Tę dostępność uznaje się za jedną z głównych innowacji nowego systemu. Jednak w art. 5 wniosku, który dotyczy kwalifikujących się produktów i tematów, nie wspomina się o niej, gdyż jako kwalifikujące się produkty określono w nim wyłącznie produkty rolne i spożywcze wymienione w załączniku I oraz wino i okowitę. Jest to kwestia problematyczna, gdyż treść tych postanowień jest niejasna.

3.2.2 Spośród kwalifikujących się produktów wino jest jedynym produktem, w przypadku którego wsparcie dla działań informacyjnych i promocyjnych jest warunkowe. Warunkiem jest jednoczesna promocja innego produktu. Wyjaśnia się to faktem, że przekazywanie informacji na temat win UE i ich promocja stanowią jeden z najważniejszych środków zawartych w programach wsparcia dla sektora wina przewidzianych przez WPR w ramach wspólnej organizacji rynku. Niemniej zasadę promowania wina wraz z innymi produktami żywnościowymi podważa wyłączenie produktów rybołówstwa i akwakultury, które są naturalnym dodatkiem do niektórych win. EKES zwraca się o zniesienie wyjątku dotyczącego tych produktów określonego w art. 5.

3.2.3 Z drugiej strony wina europejskie podlegają szczególnie twardej konkurencji ze strony „win z Nowego Świata”, co prowadzi do zmniejszenia produkcji w krajach europejskich i do wzrostu produkcji w takich krajach jak Chile, Argentyna, Afryka Południowa, Australia, USA, a nawet Chiny. Przyczyny są złożone, lecz ogólnie rzecz ujmując, wina importowane cechują się niższą ceną, mniejszymi korzyściami dodatkowymi (bardzo niewiele oznaczeń geograficznych, brak oficjalnej kontroli jakości, bardzo ograniczone cechy charakterystyczne związane z rocznikiem lub obszarem produkcji, niewielka liczba odmian winorośli itd.) oraz bardzo intensywną promocją. Ponadto zdolność producentów z państw trzecich do zapewnienia regularnych dostaw wina w wystarczającej ilości, o stałych cechach organoleptycznych i po korzystnej cenie jest bardzo atrakcyjna dla przedsiębiorstw sektora wielkich detalistów, które poszukują tego rodzaju dostawców. Znacznie bardziej zróżnicowanemu europejskiemu sektorowi wina trudniej jest sprostać tym wymogom.

3.2.4 Wina europejskie wysokiej jakości powinny być więc przedmiotem jeszcze bardziej intensywnych działań promocyjnych i informacyjnych, aby potencjalni konsumenci mogli zapoznać się z ich przewagą komparatywną. Jeśli wsparcie dla promocji win europejskich ma być warunkowane wcześniej przytoczonymi względami (punkt 3.2.2), zaleca się przewidzenie dodatkowej opcji poza jednoczesną promocją innego produktu rolnego. Alternatywa ta pozwoliłaby połączyć promocję win z działalnością agroturystyczną. W istocie, w wielu krajach Europy Środkowej ten rodzaj promocji win okazał się bardzo skuteczny.

3.2.5 Można by rozszerzyć te wzajemnie korzystne relacje z agroturystyką na wszystkie produkty uprawy i hodowli, a także rybołówstwa i akwakultury, tak by osiągnąć jak największą synergię i tym samym korzystnie wpływać na różnicowanie źródeł utrzymania na terenach wiejskich i nadmorskich.

3.3 Wdrażanie programów prostych i zarządzanie nimi

3.3.1 W ramach systemu ustanowionego w rozporządzeniu (WE) nr 3/2008 władze krajowe państw członkowskich wybierały wstępnie dwa razy w roku kampanie, które mogły się kwalifikować do wsparcia UE. Następnie przekazywały otrzymane propozycje Komisji Europejskiej, która również dokonywała wyboru. Celem omawianego wniosku jest uproszczenie procedury dzięki punktowi kompleksowej obsługi do wyboru programów, którego Komisja dokonywać będzie tylko raz w roku. Jest to niewątpliwie uproszczenie procedury administracyjnej. Niemniej zarządzanie programami prostymi (pochodzącymi z jednego państwa członkowskiego) będzie się nadal odbywać wspólnie z państwami członkowskimi, po dokonaniu wyboru przez Komisję.

3.3.2 EKES zaleca, by kandydatury zgłaszane przez organizacje w celu otrzymania wsparcia UE składane były w punkcie kompleksowej obsługi Komisji i by przed podjęciem przez nią decyzji informacje dotyczące każdej kandydatury były przekazywane państwu członkowskiemu, z którego pochodzi dana organizacja.

3.3.3 W poprzednim systemie Unia Europejska mogła finansować połowę kosztów kampanii. Udział organizacji branżowej w kosztach kampanii musiał wynosić co najmniej 20 %. Pozostałą różnicę pokrywały władze krajowe⁽⁴⁾. W niektórych wypadkach (na przykład w wypadku promocji owoców i warzyw przeznaczonych dla uczniów europejskich) wkład Unii Europejskiej mógł wynosić 60 % kosztów.

3.3.4 W ramach systemu przewidzianego w proponowanym rozporządzeniu programy będą współfinansowane wyłącznie przez organizację inicjującą i Unię Europejską. Władze krajowe nie będą już miały zatem obowiązku (ani możliwości) udziału w kosztach programów.

3.3.5 Wkład finansowy Unii może wynosić 50 % kosztów programu, lecz w wypadku programów, w których uczestniczy wiele państw członkowskich, programów ukierunkowanych na jeden lub kilka państw trzecich oraz działań dotyczących owoców i warzyw przeznaczonych specjalnie dla dzieci w placówkach szkolnych w Unii, może on wzrosnąć do 60 %.

3.3.6 EKES docenia fakt, że więcej przypadków będzie teraz kwalifikować się do współfinansowania UE w wysokości 60 % kosztu programów. Niemniej wkład organizacji inicjującej będzie rzecz jasna wyższy niż w ramach poprzedniego systemu, zważywszy, że władze krajowe nie mogą już partycypować w kosztach. Zniechęci to z pewnością organizacje dysponujące skromnymi środkami i umożliwi stosunkowo bogatym organizacjom szersze niż wcześniej wykorzystanie systemu wsparcia działań informacyjnych i promocyjnych.

3.3.7 Zdaniem EKES-u wskazane jest zatem, by władze krajowe miały nadal możliwość udziału w kosztach działań promocyjnych (w maksymalnej wysokości 30 %), przynajmniej w sytuacji, gdy państwa członkowskie uczestniczą w zarządzaniu programami (programami prostymi).

3.3.8 Jednocześnie pożądanym wydaje się dopuszczenie większego współfinansowania przez UE (60 % kosztów) działań informacyjnych i promocyjnych dotyczących mleka przeznaczonego dla dzieci w placówkach szkolnych UE. Zdrowa i zbilansowana dieta wymaga bowiem, by dzieci jadły obecnie nie tylko więcej owoców i warzyw, lecz również więcej mleka i przetworów mlecznych.

Bruksela, 30 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 3/2008, art. 13 ust. 3.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98, (WE) nr 2187/2005, (WE) nr 1967/2006, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 254/2002, (WE) nr 2347/2002 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1434/98 w odniesieniu do obowiązku wyładunku

COM(2013) 889 final – 2013/0436 (COD)

(2014/C 311/11)

Samodzielny sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Parlament Europejski, w dniu 13 stycznia 2014 r., oraz Rada, w dniu 16 stycznia 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98, (WE) nr 2187/2005, (WE) nr 1967/2006, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 254/2002, (WE) nr 2347/2002 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1434/98 w odniesieniu do obowiązku wyładunku

COM(2013) 889 final – 2013/0436 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 199 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W związku z niedawnym przyjęciem nowej wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), której jednym z nowych elementów jest obowiązek wyładunku zarówno gatunków objętych TAC (całkowitym dopuszczalnym połowem) i kwotami połowowymi, jak i gatunków, co do których ustalono minimalny rozmiar odniesienia do celów ochrony, EKES jest zdania, że należy koniecznie dostosować do tego nowego obowiązku wyładunku istniejące prawodawstwo zobowiązujące w określonych sytuacjach do dokonywania odrzutów.

1.2 Mimo to uważa, że wniosek Komisji jest zbyt skomplikowany oraz że zastosowanie obowiązku wyładunku nałoży na rybaków konieczność wykonywania nieproporcjonalnie dużej dodatkowej pracy. Z tego względu stoi na stanowisku, że przepisy powinny być bardziej pragmatyczne, jasne, zrozumiałe i elastyczne oraz powinny rzeczywiście zapewnić rybakom pewien okres przejściowy na dostosowanie się bez obawy ściągnięcia na siebie ostrych kar.

1.3 EKES ubolewa nad faktem, że nie przeprowadzono uprzedniej oceny skutków obejmującej analizę konsekwencji obowiązku wyładunku dla poszczególnych flot.

1.4 EKES uważa, że środki techniczne mają zasadnicze znaczenie dla rybołówstwa i że z tego względu dotyczące ich decyzje należy podejmować po nawiązaniu bezpośredniego kontaktu z portami; decyzje te powinny być szczegółowe i dotyczyć konkretnych przypadków, mieć charakter tymczasowy oraz być powiązane ze sprawnymi i skutecznymi procesami decyzyjnymi umożliwiającymi dostosowanie się do zmian sytuacji ogólnej i stanu stad, których dotyczą.

1.5 EKES zwraca się do współprawodawcy o uwzględnienie jego uwag dotyczących nowych definicji, składu połowów, rejestrowania połowów, nowych obowiązków dotyczących kontroli, upoważnień do połowów, marginesów tolerancji, kontroli za pomocą telewizji przemysłowej oraz kar.

2. Kontekst

2.1 W dniu 11 grudnia 2013 r. przyjęto rozporządzenie (UE) nr 1380/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa. Ma ono zastosowanie od 1 stycznia 2014 r.

2.2 Uchyla ono rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002, którym ustanowiono wspólnotowy system ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i które obowiązywało od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.

2.3 Nowe rozporządzenie o WPRyb zmienia lub uchyla kilka innych rozporządzeń, decyzji i dyrektyw, by dostosować je do nowo przyjętych w jego ramach przepisów.

2.4 Jeden z tych przepisów, stanowiący przyczynę sporządzenia niniejszej opinii, został zawarty w art. 15 dotyczącym środków ochrony i zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów morza, który odnosi się do obowiązku wyładunku.

2.5 Sam tylko przepis dotyczący obowiązku wyładunku, zawarty w nowym rozporządzeniu (UE) nr 1380/2013, powoduje konieczność modyfikacji siedmiu wcześniejszych rozporządzeń (WE) i uchylenie ósmego rozporządzenia.

3. Uwagi ogólne

3.1 Przeprowadzenie reformy WPRyb określonej w rozporządzeniu (UE) nr 1380/2013 zabrało więcej czasu, niż pierwotnie zakładano; konieczne było nawet przesunięcie o rok daty jej wejścia w życie, w dużym stopniu ze względu na wprowadzenie kontrowersyjnego przepisu dotyczącego obowiązku wyładunku, zwanego inaczej zakazem odrzutów.

3.2 Można stwierdzić, że zasadniczym celem nowej WPRyb jest stopniowa eliminacja odrzutów na wszystkich łowiskach UE dzięki obowiązkowi wyładunku.

3.3 W punkcie 1.8 opinii w sprawie reformy WPRyb EKES stwierdził, że polityka zakazu odrzutów „to cel pożądaný”, ale opowiedział się „za bardziej stopniowym i proporcjonalnym podejściem opartym na ich progresywnej redukcji. Jednocześnie należy wspierać bardziej selektywne połowy i środki służące ich wykorzystaniu poprzez przetwarzanie w produkty mające wartość dodaną, a także wspierać rozwiązania handlowe i dostosować infrastrukturę statków i portów rybackich”.

3.4 Należy zatem zaznaczyć, że wniosek dotyczący rozporządzenia podstawowego WPRyb wprowadzał zakaz odrzutów, który w zależności od gatunku miał wejść w życie między 1 stycznia 2014 r. a 31 grudnia 2015 r.

3.5 Pod koniec 2013 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie polityczne, które obejmowało nowy harmonogram wprowadzania w życie obowiązku wyładunku w sposób bardziej stopniowy niż przewidziany we wniosku, tj. między 1 stycznia 2015 r. a 1 stycznia 2019 r.

3.6 W celu wprowadzenia w życie obowiązku wyładunku należy znieść lub zmienić niektóre przepisy obowiązujących rozporządzeń w sprawie środków technicznych, środków zarządzania i kontroli, które to przepisy są sprzeczne z obowiązkiem wyładunku i zobowiązują rybaków do dokonywania odrzutów.

3.7 Rada wezwała Komisję do szybkiej modyfikacji istniejącego prawodawstwa. W związku z tym Komisja zamierza opracować nowe ramy środków technicznych, które ułatwią pełne wdrożenie obowiązku wyładunku zgodnie z założeniami. Jednakże jest prawie pewne, że te nowe ramy nie będą gotowe na tyle wcześnie, by pierwsza grupa łowisk została objęta obowiązkiem wyładunku od 1 stycznia 2015 r.

3.8 W oczekiwaniu na te nowe ramy należy zatem tymczasowo przyjąć przepisy eliminujące wszelkie prawne i praktyczne przeszkody, które mogłyby zakłócić wdrożenie tego obowiązku.

3.9 Te nowe przepisy, które EKES uważa za niezbędne dla właściwego stosowania nowej WPRyb, zostały przedstawione przez Komisję w omawianym wniosku, którego analizę przedstawiamy poniżej.

4. Uwagi ogólne

4.1 Na początku wniosku wprowadzono pewne zmiany w definicjach, które są wspólne dla kilku rozporządzeń; wprowadzono przykładowo nowy termin „niezamierzone połowy” i zmieniono termin „minimalne rozmiary ryb do wyładunku” (MLS) na „minimalne rozmiary odniesienia do celów ochrony” (MCRS).

4.2 Większość zmian w rozporządzeniach dotyczących środków technicznych ma na celu wyeliminowanie obowiązku odrzutów narzuconego obowiązującymi przepisami w trzech sytuacjach:

- gdy nie są przestrzegane zasady dotyczące składu połowów;
- gdy złowione ryby nie osiągnęły minimalnych rozmiarów do wyładunku;
- gdy naruszono przepisy dotyczące przyłowów.

4.3 Komisja proponuje utrzymać w mocy obowiązek odrzutu wszystkich połowów niepodlegających obowiązkowi wyładunku oraz wyeliminować za pomocą wyjątków tę część połowów, która będzie podlegała obowiązkowi wyładunku i która dodatkowo będzie się wliczać do kwot połowowych.

4.4 EKES uważa, że środki techniczne mają zasadnicze znaczenie dla rybołówstwa i że z tego względu dotyczące ich decyzje należy podejmować po nawiązaniu bezpośredniego kontaktu z portami; decyzje te powinny być szczegółowe i dotyczyć konkretnych przypadków, mieć charakter tymczasowy oraz być powiązane ze sprawnymi i skutecznymi procesami decyzyjnymi umożliwiającymi dostosowanie się do zmian sytuacji ogólnej i stanu stad, których dotyczą. Niestety unijny proces decyzyjny na to nie pozwala.

4.5 EKES uważa, że wniosek dotyczący rozporządzenia jest zbyt skomplikowany oraz że zastosowanie obowiązku wyładunku nałoży na rybaków konieczność wykonywania nieproporcjonalnie dużej dodatkowej pracy. Z tego względu konieczne byłoby przyjęcie przepisów bardziej pragmatycznych, jasnych, zrozumiałych i elastycznych, które powinny zapewnić rybakom pewien okres przejściowy na dostosowanie się bez obawy ściągnięcia na siebie ostrych kar, podobnie jak w wielu innych państwach na świecie. EKES jest zatem zdania, że nie są uzasadnione nowe środki kontrolne wprowadzone w celu zagwarantowania od pierwszego dnia pełnej zgodności z przepisami, co do których nie mamy żadnych wcześniejszych doświadczeń.

4.6 W związku z tym EKES ubolewa nad faktem, że nie przeprowadzono uprzedniej oceny skutków obejmującej analizę konsekwencji obowiązku wyładunku dla poszczególnych flot. Uważa, że ocena taka jest konieczna zwłaszcza w odniesieniu do połowów pelagicznych realizowanych na łowiskach zewnętrznych zarządzanych przez regionalne organizacje ds. rybołówstwa; niezbędne jest tam przeprowadzenie wyczerpujących badań mających na celu ujednolicone stosowanie przepisów unijnych uwzględniające regulacje, które już obowiązują wspomniane organizacje regionalne, tak by stosowanie tych przepisów nie powodowało poważnych nierówności i zagrożenia dla konkurencyjności flot europejskich połowiących na łowiskach zewnętrznych.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 W odniesieniu do „niezamierzonych połowów”, czyli przypadkowych połowów organizmów morskich, których połowy są zakazane w odpowiednich okolicznościach, EKES uważa, że ta definicja jest prosta, ale niewystarczająca, gdyż w normalnych warunkach chodzi o gatunki towarzyszące, niemożliwe do uniknięcia i o znacznej wartości, których zatrzymanie na pokładzie – ze względu na dystrybucję kwot połowowych lub inne normy – nie było dozwolone dla danego narzędzia połowowego lub operatora. EKES uważa, że właściwsze byłoby zdefiniowanie tego terminu jako „przypadkowych połowów nie w pełni spełniających obowiązujące przepisy”.

5.2 Jeżeli chodzi o „minimalne rozmiary odniesienia do celów ochrony”, jak dotąd zmiana dotyczy tylko nazwy; ryby danego gatunku, które nie osiągnęły tych rozmiarów i podlegają obowiązkowi wyładunku, powinny zostać wyładowane oddzielnie i w sposób kontrolowany, by nie zostały ponownie włączone do obiegu handlowego, zaś ryby gatunków niepodlegających tym wymogom będą nadal wrzucane do morza. EKES uważa, że należy uwzględnić marginesy błędów ze względu na trudności techniczne związane z dokładnym oddzielaniem, wśród gatunków objętych obowiązkiem wyładunku, ryb o różnych rozmiarach MCRS; nieuwzględnienie tych marginesów doprowadzi do znacznej niepewności prawa.

5.3 Zmiany w klauzulach dotyczących składu połowów, które obecnie zobowiązują do wyładunku gatunków objętych obowiązkiem wyładunku, w pewnych wypadkach nie określają wystarczająco jasno, czy podczas obliczania składu procentowego należy uwzględnić niezamierzone połowy. EKES uważa zatem, że powstaje problem, jeśli chodzi o to, do których kwot będą wliczane te połowy. Trudno odpowiedzieć na to pytanie, nie wiedząc, jak duża będzie elastyczność przewidywanych mechanizmów, jak w przyszłości będą prowadzone wymiany kwot między państwami członkowskimi (swaps) i jaką politykę przyjmie Komisja w związku z ustalaniem TAC dla gatunków wchodzących w skład mieszanych zasobów rybnych. Jeżeli głównym kryterium jest maksymalny podtrzymałny połów, wystąpią zachwiania równowagi, które doprowadzą do ogólnego niedostatku pewnych kwot, a to z kolei spowoduje zablokowanie wielu łowisk.

5.4 Rejestrowanie połowów i odrzutów

5.4.1 W ustępie 1 artykułu 14 rozporządzenia (WE) nr 1224/2009, który to artykuł dotyczy wypełniania i przekazywania dziennika połowowego, skreślono ostatnią część zdania brzmiącą: „wykazując w nim w szczególności wszystkie ilości każdego gatunku złowionego i zatrzymanego na pokładzie powyżej 50 kg wagi ekwiwalentów w relacji pełnej”. Zdaniem EKES-u znacznie utrudni to pracę, szczególnie na niewielkich statkach rybackich, choć ten rozdział ma zastosowanie wyłącznie do statków o długości przewyższającej 10 metrów. Jeżeli zamierzano uszczegółwić informacje, odpowiednią precyzję można uzyskać dzięki pobieraniu próbek.

5.4.2 EKES uważa również, że zmiana w lit. f), która wymaga obecnie wpisu „ilości lub osobników o rozmiarze mniejszym od mającego zastosowanie minimalnego rozmiaru odniesienia do celów ochrony”, może w pewnych okolicznościach powodować nieproporcjonalny nakład pracy, szczególnie w rybołówstwie przybrzeżnym.

5.4.3 Ustęp 4 stanowił, że „kapitanowie wspólnotowych statków rybackich zapisują w swoich dziennikach połowowych także wszystkie szacowane odrzuty powyżej 50 kg ekwiwalentów wagi w relacji pełnej wyrażonej objętością – w przypadku wszystkich gatunków”. Zdaniem EKES-u skreślenie w tym ustępie odniesienia do 50 kg również będzie powodować znaczne zwiększenie nakładu pracy, które dotąd nie zostało nawet oszacowane. Należy wziąć pod uwagę fakt, że tekst wniosku odnosi się do wszystkich gatunków, zarówno tych, które objęte są obowiązkiem wyładunku, jak i tych, które nie zostały nim objęte.

5.5 Art. 15 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 850/98 nakłada na kapitanów statków nowy obowiązek kontroli, który zwrócił szczególną uwagę EKES-u, gdyż jest niemożliwe do przewidzenia, co statek będzie w stanie złowić podczas jednego rejsu połowowego, i nie można wymagać od kapitanów zdolności jasnowidzenia. Choć sformułowanie dotyczące praktycznych rezultatów tego wymogu lub jego nieprzebrzegania jest raczej niejasne, mogłoby zostać wykorzystane do sankcjonowania kapitanów lub zaostrzenia ewentualnych konfliktów. Z tego względu EKES uważa, że należy skreślić ten ustęp, który może powodować znaczną niepewność prawa.

5.6 Zdaniem EKES-u wymóg uzyskiwania przez statki, których dotyczy obowiązek wyładunku, indywidualnego i obowiązkowego upoważnienia do połowów jest nieco przesadzony, gdyż dotknąłby dużą liczbę małych statków i ogromnie zwiększyłby biurokrację, jeśli weźmiemy pod uwagę dodatkowe wymagania dotyczące przekazywania informacji przez państwa członkowskie. EKES uważa, że właściwsze byłoby wyłączenie z obowiązku uzyskiwania tego upoważnienia statków, których rejsy połowowe nie przekraczają jednego dnia.

5.7 Inne dodatkowe obowiązki związane z kontrolą

5.7.1 Nowe zasady kontroli mają zastosowanie do wszystkich łowisk oraz do wszystkich statków, niezależnie od rozmiaru. EKES ponownie stwierdza, że te środki są szczególnie nieodpowiednie dla małych statków, gdyż wiążą się z ogromnym obciążeniem administracyjnym sektora i organów publicznych oraz stwarzają praktyczne problemy podczas pracy na pokładzie.

5.7.2 Komisja proponuje oddzielne sztautowanie ryb o niewielkich rozmiarach i stwierdza, że powinny być „umieszczane – każdy gatunek osobno – w skrzyniach, komorach lub pojemnikach”. Zdaniem EKES-u może to być niewykonalne dla małych statków, a częściowe wyłączenie przewidziane dla statków o długości mniejszej od 12 metrów nie wydaje się wystarczające. Dlatego EKES uważa, że należy wyłączyć ze stosowania tego wymogu co najmniej wszystkie statki, których rejsy połowowe trwają nie więcej niż dwa dni, niezależnie od rozmiaru tych statków.

5.8 Kary i obserwatorzy

5.8.1 Proponowane brzmienie art. 90 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 1224/2009 uznaje za poważne naruszenie przepisów jakiegokolwiek nieprzestrzeganie obowiązku wyładunku. EKES uważa, że jest to przesada i że uznanie za poważne naruszenie przepisów powinno zostać usunięte z wniosku.

5.8.2 Mimo że w tym samym artykule określono, iż stopień naruszenia przepisów zostanie określony przez właściwy organ zainteresowanego państwa członkowskiego, zdaniem EKES-u przepisy te będą tak skomplikowane i trudne do wypełnienia, że żadnemu kapitanowi żadnej floty nie będzie łatwo ustrzec się niewielkich i niezamierzonych naruszeń przepisów.

5.9 Zdaniem EKES-u ustanowienie większych marginesów tolerancji dla niewielkich połowów jest rozsądnym rozwiązaniem. EKES uważa jednak, że zaproponowane marginesy są nierealne, szczególnie w sytuacji zniesienia limitu 50 kg w deklaracjach i wprowadzenia wymogu podawania ilości wszystkich odrzutów. Proponuje, by zamiast nich negocjować i ustalać indywidualnie dla każdego łowiska nowe marginesy tolerancji, zachowując te same wymogi dotyczące informacji.

5.10 Zdaniem Komisji dodanie ustępu dotyczącego zdalnego monitorowania elektronicznego (televizji przemysłowej CCTV) – choć na razie monitorowanie to nie jest obowiązkowe – jest odpowiedzią na potrzebę ustanowienia ram regulacyjnych dla tego systemu, który zostałby dodany do innych systemów wymienionych w rozporządzeniu dotyczącym kontroli. W opinii EKES-u należy lepiej wyjaśnić i dokładnie określić warunki, w jakich można by wymagać jego zastosowania.

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klonowania zwierząt z gatunku bydła, świń, owiec, kóz i koni utrzymywanych i rozmnażanych do celów chowu

COM(2013) 892 final – 2013/0433 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt

COM(2013) 893 final – 2013/0434 (APP),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności

COM(2013) 894 final – 2013/0435 (COD)

(2014/C 311/12)

Sprawozdawca: **José María ESPUNY MOYANO**

Parlament Europejski, w dniu 16 stycznia 2014 r., oraz Rada, w dniach 15 i 17 stycznia 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 43, 403 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie klonowania zwierząt z gatunku bydła, świń, owiec, kóz i koni utrzymywanych i rozmnażanych do celów chowu

COM(2013) 892 final – 2013/0433 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt

COM(2013) 893 final – 2013/0434 (APP),

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowej żywności

COM(2013) 894 final – 2013/0435 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 30 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 174 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Klonowanie

1.1.1 EKES uważa za rzecz niezbędną i właściwą prawnie uregulowanie kwestii klonowania zwierząt w UE w celu zagwarantowania rolnikom jednolitych warunków produkcji, przy jednoczesnej ochronie zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz uwzględnieniu oczekiwań konsumentów.

1.1.2 Biorąc pod uwagę sprzeciw ze strony obywateli i organizacji konsumenckich oraz niedostateczny stan zaawansowania technologii, EKES popiera czasowe zawieszenie stosowania techniki klonowania zwierząt i przywozu klonów zwierząt do celów chowu w UE.

1.1.3 EKES stwierdza, że podstawą decyzji o zawieszeniu nie są znane zagrożenia dla bezpieczeństwa zdrowia, lecz kwestie etyczne i dotyczące dobrostanu zwierząt.

1.1.4 EKES uważa, że zakaz ten nie powinien się stosować do takich przypadków, jak klonowanie do celów badań naukowych, o ile zastosowanie tej techniki jest uzasadnione.

1.1.5 EKES jest zdania, że ten czasowy zakaz będzie można poddać przeglądowi w przyszłości, wyłącznie biorąc pod uwagę doświadczenie zdobyte przez państwa członkowskie w ramach wdrożenia przepisów, postęp naukowy i techniczny oraz zmiany na arenie międzynarodowej, a także opinię obywateli i organizacji konsumenckich.

1.1.6 EKES zastanawia się, czy rzeczywiście istnieją odpowiednie techniki pozwalające odróżnić, zwłaszcza w przypadku przywozu, zwierzęta klonowane od rozmnażanych za pomocą technik obecnie dozwolonych w UE; domaga się w związku z tym, by rozszerzono na produkty przywożone wymóg pełnej identyfikowalności, jedynej wiarygodnej gwarancji pochodzenia zwierzęcia, gdyż jest to niezastąpiony instrument zarządzania zagrożeniem dla zdrowia.

1.1.7 EKES ponownie nalega na to, by przepisy mające zastosowanie w UE obowiązywały również w odniesieniu do zwierząt przywożonych, tak aby nasi hodowcy nie znajdowali się w niekorzystnym położeniu względem hodowców z państw trzecich.

1.1.8 EKES uważa, że może stanowić zagrożenie dla wysokiej jakości produkcji oraz zrównoważonego charakteru europejskiego sektora gospodarczego i rolno-spożywczego. Rozpowszechnienie klonowania w celach rolniczych może ponadto doprowadzić do przeniesienia zysków z pracowników i producentów na ośrodki badawcze posiadające patenty.

1.2 Wprowadzanie do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt

1.2.1 EKES uważa za rzecz niezbędną i właściwą ustanowienie jednoznacznych przepisów dotyczących czasowego zakazu wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt, aby w ten sposób uwzględnić różne opinie obywateli i organizacji konsumenckich.

1.2.2 EKES popiera – jako środek, który uzupełnia czasowy zakaz stosowania techniki klonowania zwierząt – czasowe zawieszenie wprowadzania na rynek UE żywności pochodzącej od klonów zwierząt.

1.2.3 EKES jest zdania, że ten zakaz można poddać przeglądowi w przyszłości, biorąc pod uwagę doświadczenie zdobyte przez państwa członkowskie w ramach wdrożenia przepisów, postęp naukowy i techniczny oraz zmiany na arenie międzynarodowej, a także opinie obywateli i organizacji konsumenckich.

1.2.4 EKES stwierdza, że mając na względzie, iż klonowanie zwierząt jest dozwolone w pewnych krajach poza UE, państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie stosowne kroki, aby zapobiec przywozowi do UE wyprodukowanej w państwach trzecich żywności pochodzącej od klonów zwierząt.

1.2.5 EKES wyraża zaniepokojenie brakiem odpowiednich systemów, które pozwalałyby wykrywać w żywności przywożonej z państw trzecich obecność mięsa i mleka pochodzących od zwierząt klonowanych; domaga się w związku z tym, by rozszerzono na produkty przywożone wymóg pełnej identyfikowalności, jedynej wiarygodnej gwarancji pochodzenia zwierzęcia, gdyż jest to niezastąpiony instrument zarządzania zagrożeniem dla zdrowia.

1.2.6 EKES uznaje potrzebę podtrzymania zaufania konsumentów. Z uwagi na niedobór wystarczająco pewnych instrumentów analitycznych, by móc odróżnić klony i ich potomstwo od tradycyjnych zwierząt, oraz brak przejrzystych i pewnych systemów identyfikowalności i etykietowania, EKES przestrzega przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami dla rynku produktów pochodzenia zwierzęcego.

1.3 Nowa żywność

1.3.1 EKES uznaje za konieczne i właściwe zaktualizowanie przepisów dotyczących nowej żywności, dzięki czemu zwiększy się nie tylko pewność prawa, lecz także bezpieczeństwo żywności. Dlatego też popiera wniosek Komisji, choć jest zdania, iż należy uwzględnić w nim pewne sugestie.

1.3.2 EKES uważa, że należy jeszcze – określając w tym celu stosowne kryteria – doprecyzować status nowej żywności, za którą we wniosku Komisji uznaje się „żywność, której nie używano do spożycia przez ludzi w znacznym stopniu w Unii”.

1.3.3 EKES jest zdania, że należałoby starannie przeanalizować implikacje modelu zezwolenia ogólnego przewidzianego we wniosku, nie wolno bowiem w żadnym razie dopuścić, by model ten zaszkodził przyszłym innowacjom.

1.3.4 EKES uważa, że procedura wydawania zezwoleń dla tradycyjnej żywności z państw trzecich powinna zostać uproszczona i oparta na jasnych kryteriach, które pozwolą uzasadnić „historię bezpiecznego stosowania danej żywności w państwie trzecim”, o której mowa we wniosku.

1.3.5 Zdaniem EKES-u wykazy wspólnotowe powinny być jasne, na bieżąco aktualizowane oraz łatwo dostępne zarówno dla konsumentów, jak i podmiotów gospodarczych. Wykazy te powinny uwzględniać – oprócz nowej żywności i tradycyjnej żywności z państw trzecich, dla której uzyskano zezwolenie – także wszystkie te przypadki, w których odrzucono wniosek o wydanie zezwolenia, wraz z podaniem powodów odmowy. W ten sposób zwiększy się przejrzystość i zagwarantuje niezbędną pewność prawa.

1.3.6 Komitet odnotowuje, iż nie przewidziano żadnego systemu ani harmonogramu przeglądu wykazu, i dlatego proponuje, aby w rozporządzeniu ustanowić mechanizm dokonywania przeglądu wykazu w razie potrzeby.

1.3.7 Komitet jest zdania, że władze powinny chronić wysiłki przedsiębiorstw w zakresie badań, rozwoju i innowacji poprzez odpowiednie zabezpieczenie danych. Dlatego sugeruje, by kryterium uzasadniające takie zabezpieczenie zależało od wnioskodawcy, a nie od opinii, jaką Komisja będzie miała na temat wniosku.

1.3.8 EKES stwierdza, że w zakresie środków przejściowych należy też uwzględnić produkty, które w dniu wejścia w życie rozporządzenia nie będą spełniały określonych w nim wymogów.

2. Streszczenie wniosków

2.1 Klonowanie

2.1.1 We wniosku ustanawia się przepisy dotyczące klonowania zwierząt do celów chowu w UE i dotyczące wprowadzania do obrotu klonów zwierząt i zarodków klonalnych.

2.1.2 W tym kontekście zastosowano następujące definicje:

- a) „zwierzę utrzymywane i rozmnażane do celów chowu” oznacza zwierzęta utrzymywane i rozmnażane w celu produkcji żywności, wełny, skóry lub futra lub do innych celów chowu; nie należą do nich zwierzęta utrzymywane i rozmnażane do innych celów, takich jak badania naukowe, wytwarzanie produktów leczniczych i wyrobów medycznych, zachowanie rzadkich ras lub zagrożonych gatunków, wydarzenia sportowe i kulturalne;
- b) „klonowanie” oznacza rozmnażanie bezpłciowe zwierząt techniką, w której jądro komórki pojedynczego zwierzęcia zostaje przeniesione do oocytu, z którego usunięto jądro, w celu utworzenia indywidualnych genetycznie identycznych zarodków („zarodków klonalnych”), które mogą następnie zostać wszczepione matkom zastępczym w celu wytworzenia populacji genetycznie identycznych zwierząt („klonów zwierząt”);
- c) „wprowadzanie do obrotu” oznacza udostępnianie po raz pierwszy zwierzęcia lub produktu na rynku wewnętrznym.

2.1.3 Państwa członkowskie tymczasowo zakazują klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów zwierząt i zarodków klonalnych.

2.1.4 Z zakresu stosowania zakazu wyraźnie wyklucza się zwierzęta utrzymywane i rozmnażane do innych celów, takich jak badania naukowe, wytwarzanie produktów leczniczych i wyrobów medycznych, zachowanie rzadkich ras lub zagrożonych gatunków, wydarzenia sportowe i kulturalne.

2.1.5 Państwa członkowskie określają sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów krajowych przyjętych na mocy dyrektywy.

2.2 Wprowadzanie do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt

2.2.1 We wniosku uwzględnia się kwestię postrzegania przez konsumentów wykorzystania żywności z klonów zwierząt.

2.2.2 Wniosek ustanawia czasowy zakaz wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej ze zwierząt klonowanych.

2.2.3 Przyjmuje się następujące definicje:

a) „klonowanie” oznacza rozmnażanie bezpłciowe zwierząt techniką, w której jądro komórki pojedynczego zwierzęcia zostaje przeniesione do oocytu, z którego usunięto jądro, w celu utworzenia indywidualnych genetycznie identycznych zarodków („zarodków klonalnych”), które mogą następnie zostać wszczepione matkom zastępczym w celu wytworzenia populacji genetycznie identycznych zwierząt („klonów zwierząt”);

b) „żywność” oznacza żywność zgodnie z definicją zawartą w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

2.2.4 Zakazuje się przywozu żywności pochodzenia zwierzęcego z państw trzecich, w których żywność pochodząca od klonów zwierząt może być legalnie wprowadzana do obrotu lub eksportowana, chyba że zostaną spełnione wszystkie szczegółowe warunki przywozu.

2.2.5 Wniosek gwarantuje, że w UE nie będzie się wprowadzać do obrotu żywności, takiej jak mięso czy mleko, pochodzącej od klonów.

2.2.6 Państwa członkowskie określają sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów krajowych przyjętych na mocy dyrektywy.

2.3 Nowa żywność

2.3.1 Pierwotne przepisy europejskie w zakresie nowej żywności pochodzą z 1997 r.; obecnie zostają uaktualnione za pomocą omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia.

2.3.2 Wniosek ma zagwarantować bezpieczeństwo żywności i ochronę zdrowia publicznego oraz zapewnić funkcjonowanie rynku wewnętrznego żywności, a zarazem przyczynić się do innowacji w sektorze spożywczym.

2.3.3 Zmierza on również do usprawnienia procedury wydawania zezwoleń w celu poprawy jej efektywności i przejrzystości. Ponadto we wniosku sprecyzowano definicję nowej żywności i uwzględniono nowe technologie związane z żywnością.

2.3.4 Wprowadzono szybszą i bardziej proporcjonalną ocenę bezpieczeństwa tradycyjnej żywności z państw trzecich posiadających historię bezpiecznego stosowania żywności.

2.3.5 We wniosku zachowano dotychczas stosowane ogólne kryteria definicji nowej żywności:

- a) [...] żywność, której nie używano do spożycia przez ludzi w znacznym stopniu w Unii przed dniem 15 maja 1997 r. [...]; do nowej żywności zalicza się w szczególności:
- (i) żywność, którą produkuje się z wykorzystaniem nowego procesu produkcji niestosowanego w Unii przed dniem 15 maja 1997 r., o ile ten proces produkcji powoduje znaczne zmiany w składzie lub strukturze żywności, które wpływają na jej wartość odżywczą, sposób jej metabolizowania lub na poziom substancji niepożądanych;
 - (ii) żywność zawierającą „wytworzone nanomateriały” zdefiniowane w art. 2 ust. 2 lit. t) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011, lub składającą się z nich;
 - (iii) witaminy, składniki mineralne i inne substancje stosowane zgodnie z dyrektywą 2002/46/WE, rozporządzeniem (WE) nr 1925/2006 lub rozporządzeniem (UE) nr 609/2013, o ile:

zastosowano nowy proces produkcji, o którym mowa w ppkt (i) niniejszego ustępu; lub

takie substancje zawierają „wytworzone nanomateriały” zdefiniowane w art. 2 ust. 2 lit. t) rozporządzenia (UE) nr 1169/2011 lub składają się z nich;

- (iv) żywność stosowaną w Unii przed dniem 15 maja 1997 r. wyłącznie w suplementach żywnościowych, o ile jest przeznaczona do stosowania w żywności innej niż suplementy żywnościowe zdefiniowane w art. 2 lit. a) dyrektywy 2002/46/WE”.

2.3.6 Ponadto wniosek zawiera inne definicje podstawowych pojęć, takich jak „tradycyjna żywność z krajów trzecich” oraz „historia bezpiecznego stosowania żywności”.

2.3.7 Nowa żywność będzie podlegać ocenie bezpieczeństwa i zezwoleniu w ramach zharmonizowanej procedury.

2.3.8 Jedynie nowa żywność, która została włączona do wspólnotowego wykazu i spełnia wymienione poniżej warunki, może zostać wprowadzona do obrotu:

- na podstawie dostępnych dowodów naukowych stwierdzono, że nie zagraża zdrowiu konsumentów;
- nie wprowadza konsumenta w błąd;
- jej spożycie nie byłoby niekorzystne ze względów odżywczych w porównaniu z tradycyjną żywnością, którą ma ewentualnie zastąpić.

2.3.9 Obecny system zezwoleń indywidualnych zostaje zastąpiony systemem zezwoleń ogólnych.

2.3.10 Wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia na nową żywność będą przedkładane Komisji, która zwraca się o opinię naukową dotyczącą oceny ryzyka do Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA). Na podstawie tej opinii Komisja rozważy możliwość wpisania danej nowej żywności do unijnego wykazu nowej żywności, a w zadaniu tym będzie ją wspomagać Stały Komitet ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt (SCOFCAH).

2.3.11 Dla tradycyjnej żywności z państw trzecich wprowadza się ocenę bezpieczeństwa i zarządzanie ryzykiem w oparciu o historię bezpiecznego, co najmniej 25-letniego stosowania żywności w danym państwie trzecim.

2.3.12 Jeżeli zostaną zgłoszone uzasadnione zastrzeżenia dotyczące bezpieczeństwa tradycyjnej żywności z państwa trzeciego, wymagana jest ocena EFSA, a następnie procedura podobna do standardowej procedury wydania zezwolenia, lecz przeprowadzona w krótszych terminach. W następstwie oceny EFSA Komisja może wprowadzić wymóg monitorowania po wprowadzeniu tej żywności na rynek, jeśli okaże się to konieczne ze względów bezpieczeństwa żywności.

2.3.13 Wniosek przewiduje – w należycie uzasadnionych wypadkach – prawo do ochrony danych przez okres maksymalnie 5 lat.

2.3.14 Państwa członkowskie określają sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów krajowych przyjętych na mocy rozporządzenia.

3. Uwagi ogólne

3.1 Klonowanie

3.1.1 EKES popiera wniosek dotyczący dyrektywy, przyjmując przy tym do wiadomości brak odpowiedniej, dostępnej wiedzy naukowo-technicznej, problemy związane z dobrostanem zwierząt oraz sprzeciw obywateli i konsumentów; aczkolwiek uważa, iż czasowy zakaz klonowania zwierząt należy w stosownym czasie poddać przeglądowi, biorąc pod uwagę rozwój technologii i postęp naukowy, sytuację na arenie międzynarodowej oraz niezbędną konkurencyjność zainteresowanych sektorów.

3.1.2 EKES przypomina, że państwa członkowskie zobowiązały się zagwarantować, że „właściciele i opiekunowie będą podejmować niezbędne kroki w celu zapewnienia dobrostanu zwierzętom hodowlanym, tak aby nie były one narażane na niepotrzebne cierpienie, ból lub zranienie”⁽¹⁾.

3.1.3 Zdaniem EKES-u jest bardzo istotne, by podkreślić decydującą rolę urzędu EFSA w dokonywaniu oceny możliwych zagrożeń związanych ze stosowaniem techniki klonowania zwierząt oraz jego wkład w podejmowanie decyzji dotyczących stosowania tej techniki.

3.1.4 EFSA stwierdził problemy związane z dobrostanem zwierząt, jeżeli chodzi o zdrowie matek zastępczych i samych klonów (wysoki odsetek poronień, zaburzenie czynności łożyska, implantacja u większej liczby matek zastępczych w celu wyprodukowania klonu, niezwykle duże rozmiary płodów, zgony neonatalne), w związku z czym klonowanie jest metodą o wysokim wskaźniku śmiertelności.

3.1.5 Klonowanie stwarza problemy dotyczące różnorodności biologicznej i powoduje zagrożenia dla puli genetycznej, gdyż wiąże się z kwestią odporności na pojawiające się zagrożenia i nowe odzwierzcące czynniki chorobotwórcze, które dostają się do Europy (np. wirus Schmallenberg).

3.1.6 EKES uważa, że klonowanie może stanowić zagrożenie dla wysokiej jakości produkcji oraz zrównoważonego charakteru europejskiego sektora gospodarczego i rolno-spożywczego. Rozpowszechnienie klonowania w celach rolniczych może ponadto doprowadzić do przeniesienia zysków z pracowników i producentów na ośrodki badawcze posiadające patenty.

3.2 Wprowadzanie do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt

3.2.1 EKES popiera wniosek dotyczący dyrektywy, przyjmując przy tym do wiadomości brak odpowiedniej, dostępnej wiedzy naukowo-technicznej, problemy związane z dobrostanem zwierząt oraz sprzeciw obywateli i organizacji konsumenckich; aczkolwiek uważa, iż czasowy zakaz wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt należy poddać przeglądowi, biorąc pod uwagę rozwój technologii i postęp naukowy, sytuację na arenie międzynarodowej oraz niezbędną konkurencyjność zainteresowanych sektorów.

3.2.2 EKES uznaje potrzebę podtrzymania zaufania konsumentów. Z uwagi na niedobór wystarczająco pewnych instrumentów analitycznych, by móc odróżnić klony i ich potomstwo od tradycyjnych zwierząt, oraz brak przejrzystych i pewnych systemów identyfikowalności i etykietowania, EKES przestrzega przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami dla rynku produktów pochodzenia zwierzęcego.

3.2.3 EKES podkreśla, że jak dotąd nie złożono żadnego wniosku o zezwolenie na wprowadzanie do obrotu żywności wyprodukowanej z zastosowaniem techniki klonowania.

⁽¹⁾ Dyrektywa Rady 98/58/WE (art. 3).

3.2.4 EKES kładzie nacisk na rolę EFSA w dokonywaniu oceny możliwych zagrożeń związanych ze stosowaniem techniki klonowania.

3.2.5 EKES podkreśla, że według ocen przeprowadzonych przez EFSA nic nie wskazuje na występowanie różnic w odniesieniu do bezpieczeństwa zdrowia między mięsem i mlekiem klonów i ich potomstwa a mięsem i mlekiem zwierząt pochodzących z hodowli konwencjonalnej.

3.2.6 Zakaz wprowadzania do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt nie opiera się na znanych zagrożeniach dla bezpieczeństwa zdrowia, lecz na kwestiach etycznych i dotyczących dobrostanu zwierząt.

3.3 Nowa żywność

3.3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek dotyczący zmiany obowiązujących przepisów w zakresie nowej żywności, mając na uwadze, że pochodzą one z 1997 r. i że minione 17 lat przyniosło z sobą znaczące innowacje.

3.3.2 EKES jest zdania, że wniosek powinien być na tyle jasny i kompletny, aby podmioty gospodarcze mogły zastosować jego przepisy.

3.3.3 EKES uważa, że dla dalszego pogłębiania jednolitego rynku niezbędne i właściwe jest ustanowienie scentralizowanej procedury wydawania zezwoleń i zharmonizowanego systemu sankcji.

3.3.4 EKES gratuluje Komisji, że postanowiła przyznać ważną rolę EFSA w procesie oceny zagrożenia dla nowej żywności, co zapewni bezpieczeństwo i ochronę konsumentom oraz przemysłowi UE.

3.3.5 Zdaniem EKES-u pojęcie „żywności wykorzystywanej w znacznym stopniu do spożycia przez ludzi” nie jest wystarczająco jasne.

3.3.6 EKES dostrzega konieczność ustalenia jasnych kryteriów umożliwiających uzasadnienie „historii bezpiecznego stosowania danej żywności w państwie trzecim”, która jest wymagana, aby można było wydać zezwolenie na tradycyjną żywność z państw trzecich.

3.3.7 EKES wyraża zaniepokojenie, że przewiduje się, iż dane przedstawione przez wnioskodawcę w celu uzyskania zezwolenia na nową żywność będą poufne.

3.3.8 EKES uważa, że należy szczegółowo i jasno określić środki przejściowe przewidziane we wniosku.

3.3.9 Zdaniem EKES-u jest istotne, aby Komisję wspomagał komitet SCOFCAH.

4. Uwagi szczególne

4.1 Klonowanie

4.1.1 Klonowanie nie należy do technik stosowanych aktualnie w UE do celów chowu.

4.1.2 Jest ono jednak stosowane np. w Argentynie, Brazylii, Kanadzie i USA, choć kraje te nie były w stanie określić, jaki odsetek zwierząt pochodzi z klonowania.

4.1.3 Obywatele Unii zasadniczo negatywnie postrzegają stosowanie techniki klonowania do produkcji zwierząt do celów chowu.

4.1.4 Biorąc pod uwagę, że we wniosku dotyczącym dyrektywy proponuje się czasowy zakaz klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów zwierząt i zarodków klonalnych w UE, państwa członkowskie powinny opracować niezbędne środki w zakresie pobierania próbek i przeprowadzania kontroli, aby zagwarantować, że uzgodniony zakaz będzie respektowany.

4.1.5 W tej dziedzinie nie istnieje jeszcze zatwierdzona i wiarygodna ujednolicona metodologia analityczna. Dlatego Komitet uważa, że Komisja i państwa członkowskie powinny zainicjować niezbędne prace w tym względzie.

4.1.6 EKES nalega ponadto, by państwa członkowskie zharmonizowały sankcje mające zastosowanie w wypadku naruszenia przepisów, tak aby zapobiec pojawieniu się obszarów o bardziej pobłażliwym podejściu czy luźniejszej kontroli, co mogłoby prowadzić do wystąpienia zjawiska równania w dół między państwami członkowskimi.

4.2 Wprowadzanie do obrotu żywności pochodzącej od klonów zwierząt

4.2.1 Biorąc pod uwagę, że we wniosku dotyczącym dyrektywy proponuje się czasowy zakaz klonowania zwierząt i wprowadzania do obrotu klonów zwierząt i zarodków klonalnych w UE, państwa członkowskie powinny opracować niezbędne środki w zakresie pobierania próbek i przeprowadzania kontroli, aby zagwarantować, że uzgodniony zakaz będzie respektowany.

4.2.2 W tej dziedzinie nie istnieje jeszcze zatwierdzona i wiarygodna ujednolicona metodologia analityczna. Dlatego Komitet uważa, że Komisja i państwa członkowskie powinny zainicjować niezbędne prace w tym względzie.

4.3 Nowa żywność

4.3.1 Definicja nowej żywności

EKES uważa, że zawarta we wniosku definicja nowej żywności opiera się na konsumpcji i że należałoby ją doprecyzować, by zapobiec sytuacji, w której w zakres tej definicji weszłyby również produkty spożywcze niebędące nową żywnością (np. pizza z nowymi składnikami).

4.3.2 Pojęcie znaczącej zmiany

EKES zauważa, że należy szczegółowo określić kryteria służące ustaleniu, co rozumie się pod pojęciem znaczącej zmiany, tak aby można było ocenić, czy dana nowa żywność wchodzi w zakres stosowania wniosku.

4.3.3 Pojęcie „stosowania w znacznym stopniu do spożycia przez ludzi”

EKES wyraża konsternację z powodu niejednoznaczności pojęcia „stosowania w znacznym stopniu do spożycia przez ludzi” (czy chodzi o spożycie w danym regionie? kraju? obszarze geograficznym? czy może w odniesieniu do określonej populacji?).

4.3.4 Scentralizowana procedura wydawania zezwoleń

We wcześniejszej opinii⁽²⁾, której zalecenia zasadniczo nadal pozostają ważne, EKES wypowiedział się w tej sprawie następująco: „Centralizacja oceny nowej żywności i wydawania zezwoleń (EFSA i Komisja Europejska) jest niezbędna, lecz należy również opracować prostą, jasną, sprawną i dokładną procedurę z określonymi terminami [...]”.

Chociaż we wniosku określa się pewne terminy (np. 9 miesięcy na wydanie opinii przez EFSA czy 9 miesięcy na przedstawienie przez Komisję odpowiedniego aktu wykonawczego w celu wydania zezwolenia na nową żywność), konieczna jest większa jasność i precyzja, tak aby podmiot gospodarczy dysponował szczegółowymi informacjami na temat statusu złożonego przezeń wniosku.

4.3.5 Wykazy

EKES poruszył tę kwestię w przywołanej opinii: „Inicjatywa przygotowania wykazów [...], do których włączone zostałyby nowe produkty żywnościowe, przyczyni się do lepszego informowania konsumentów i zapewni większe bezpieczeństwo prawne podmiotom działającym na rynku. Model oparty na wykazach nie jest niczym nowym, gdyż coraz częściej sięga się po ten środek (wystarczy przyrzeć się m.in. rozporządzeniu w sprawie oświadczeń żywieniowych i oświadczeń zdrowotnych czy też rozporządzeniu w sprawie dodawania witamin i minerałów)”.

⁽²⁾ Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s.81.

Uwaga ta jest wciąż aktualna, z tym zastrzeżeniem, że wykaz proponowany teraz przez Komisję będzie jednolity, nie będą to zaś dwa odrębne wykazy.

4.3.6 Ochrona własności intelektualnej

We wspomnianej opinii EKES zauważa: „Rozwijanie nowej żywności wymaga od przedsiębiorstw poważnego zaangażowania i znacznych inwestycji w B+R; w tym celu potrzebują nie tylko prostych, szybkich i ekonomicznie uzasadnionych procedur, lecz również gwarancji ochrony zdobytej przez siebie wiedzy i osiągnięć bez hamowania konkurencyjności. Nie określono w jasny sposób zakresu ochrony danych, do której, zgodnie z wnioskiem, mają prawo przedsiębiorstwa (nawiązuje się jedynie do zezwoleń, nie wiadomo, co dzieje się z odrzuconymi wnioskami itp.)”.

Ponadto w dokumencie tym stwierdza się: „Uwzględnienie w przyszłym rozporządzeniu instrumentu, jakim jest ochrona danych, zapewni przedsiębiorstwom poczucie bezpieczeństwa odnośnie do zasobów gospodarczych i ludzkich przeznaczanych na nowe projekty. Stanowi ona dla nich narzędzie gwarantujące ochronę niezbędną do dalszych innowacji i większej konkurencyjności na rynku oraz wobec coraz bardziej wymagających konsumentów”.

Uwagi te nadal pozostają aktualne.

Bruksela, 30 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Budowa bazowej sieci transportowej: korytarze sieci bazowej oraz instrument »Łącząc Europę«”

COM(2013) 940 final

(2014/C 311/13)

Sprawozdawca: **Pierre-Jean COULON**

Współsprawozdawca: **Stefan BACK**

Dnia 13 lutego 2014 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Budowa bazowej sieci transportowej: korytarze sieci bazowej oraz instrument »Łącząc Europę«”

COM(2013) 940 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 209 do 4 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat jako ważne i użyteczne wsparcie dla wdrażania korytarzy sieci bazowej oraz wstępnie zidentyfikowanych projektów z nimi związanych, wskazanych w części I załącznika I do rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” (zwanego dalej rozporządzeniem „Łącząc Europę” (UE) nr 1316/2013), na podstawie kryteriów określonych w rozporządzeniu w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju trans-europejskiej sieci transportowej i uchylającym decyzję nr 661/2010/UE (zwanego dalej wytycznymi, (UE) nr 1315/2013).

1.2 EKES docenia fakt, że w komunikacie skoncentrowano się na systemie zarządzania jako kluczowym motorze skutecznego wdrażania oraz zapewniono wsparcie dla sporządzania planów prac dla korytarzy sieci bazowej jako krok w kierunku skoordynowanego planowania transgranicznego w ramach korytarzy z myślą o osiągnięciu spójności pod względem przepustowości i uniknięciu wąskich gardeł.

1.3 EKES podkreśla znaczenie harmonijnego i skutecznego dialogu między koordynatorami, których działania będą miały kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia, forami ds. korytarzy i ich grupami roboczymi oraz w szczególności publicznymi i prywatnymi zainteresowanymi stronami na różnych poziomach, w tym społeczeństwem obywatelskim.

1.4 EKES odnotowuje, że jasna i spójna koordynacja będzie zadaniem bardzo wymagającym ze względu na zasięg geograficzny korytarzy sieci bazowej oraz konieczność koordynowania ich z innymi inicjatywami – na przykład kolejowymi korytarzami towarowymi utworzonymi na mocy rozporządzenia (UE) nr 913/2010, inicjatywą na rzecz rozwoju śródlądowych dróg wodnych NAIADES II, autostradami morskimi i systemem zarządzania ruchem kolejowym ERTMS – a także konieczność zaangażowania w działania prywatnych i publicznych zainteresowanych stron. Wydaje się jednak, że dostępne są narzędzia, np. grupy robocze, pozwalające rozwiązać ten problem.

1.5 Mając na uwadze rolę EKES-u jako łącznika między instytucjami UE a społeczeństwem obywatelskim oraz inicjatywę nawiązania opartego na uczestnictwie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim na temat wdrażania białej księgi w sprawie polityki transportowej z 2011 r. ⁽¹⁾, EKES uważa, że udział jego przedstawiciela w pracach poszczególnych forów ds. korytarzy wniosłby wartość dodaną.

⁽¹⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 170.

1.6 W tym kontekście EKES podkreśla, jak ważne jest, by system zarządzania był postrzegany jako zrozumiały i przejrzysty. EKES ufa, że poczynione zostaną odpowiednie wysiłki w celu zapewnienia osiągnięcia tego ważnego celu, tak by zwiększyć zainteresowanie i poparcie społeczeństwa dla realizacji sieci TEN-T.

1.7 EKES zwraca uwagę na potencjalną rolę gruntownych i obiektywnych wstępnych badań projektowych, które mogą okazać się także ważnym elementem ram przejrzystego dialogu. Można byłoby także rozważyć potrzebę stworzenia mechanizmu rozwiązywania konfliktów.

1.8 Niemniej EKES dostrzega istotne słabe punkty, jeśli chodzi o skuteczność systemu zarządzania, który na każdym etapie podejmowania decyzji jest całkowicie uzależniony od zgody państw członkowskich i któremu nie towarzyszy silny system egzekwowania zobowiązań na wypadek, gdyby cele wyznaczone w wytycznych lub rozporządzeniu „Łącząc Europę” nie były właściwie realizowane.

1.9 Ponieważ system zarządzania – oparty na konsensusie państw członkowskich i właścicieli infrastruktury jako koniecznym warunku wstępnym podejmowania podstawowych decyzji dotyczących rozwoju i budowy infrastruktury – ma charakter prawa miękkiego, szczególnie ważne staje się współfinansowanie ze strony UE. Zdaniem EKES-u współfinansowanie ze strony UE należy konsekwentnie wykorzystywać jako środek umożliwiający zawieranie uzgodnionych umów budowlanych i ich terminową realizację. Odnosi się do tego także poniższy punkt 4.7.

1.10 Podobnie EKES jest zaniepokojony niewielkimi zasobami budżetowymi dostępnymi na poziomie UE oraz wolnym tempem i brakiem jasności w zakresie rozwoju alternatywnych mechanizmów finansowania, takich jak obligacje projektowe i partnerstwa publiczno-prywatne.

2. Wprowadzenie

2.1 W grudniu 2013 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły wytyczne oraz rozporządzenie „Łącząc Europę”.

2.2 Wytyczne zapewniają nowe ramy tworzenia multimodalnej sieci infrastruktury transgranicznej z myślą o ułatwieniu zasobooszczędnej i zrównoważonej mobilności osób i towarów w UE, tak by poprawić dostępność i konkurencyjność w UE w perspektywie roku 2030/2050.

2.3 Współfinansowanie przez UE projektów z zakresu infrastruktury transportowej oraz powiązane priorytety na lata 2014–2020 objęte wieloletnimi ramami finansowymi zostały określone w rozporządzeniu „Łącząc Europę”.

2.4 Wytyczne oraz rozporządzenie „Łącząc Europę” są ważnym elementem realizacji celów białej księgi w sprawie polityki transportowej z 2011 r.

2.5 Główne cele komunikatu Komisji „Budowa bazowej sieci transportowej: korytarze sieci bazowej oraz instrument »Łącząc Europę«” (COM(2013) 940) (zwanego dalej komunikatem) to:

- wyjaśnienie, w jaki sposób Komisja zamierza wspierać tworzenie korytarzy sieci bazowej oraz ich struktury zarządzania;
- dostarczenie informacji na temat dostępnego budżetu, rozwoju instrumentów finansowych i priorytetów w zakresie finansowania;
- zapewnienie potencjalnym wnioskodawcom/beneficjentom wytycznych dotyczących zarządzania projektami oraz oczekiwań Komisji.

2.6 Komunikatowi towarzyszy dokument roboczy służb Komisji przedstawiający metodę planowania zastosowaną do zdefiniowania sieci bazowej i kompleksowej, o których mowa w wytycznych (SWD(2013) 542).

3. Główne elementy komunikatu

3.1 W komunikacie wyjaśniono rolę i funkcjonowanie korytarzy sieci bazowej. Podkreślono rolę koordynatorów europejskich oraz forum ds. korytarza, uzupełnianego ewentualnie przez grupy robocze, jako organu konsultacyjnego i łącznika między koordynatorem a państwami członkowskimi UE, władzami wszystkich szczebli i innymi zainteresowanymi stronami.

3.2 W komunikacie opisano rolę koordynatora i forum polegającą na sporządzeniu planu prac dla każdego korytarza do grudnia 2014 r., a także decydującą rolę zainteresowanych państw członkowskich w całym procesie wdrażania, w tym jeśli chodzi o skład forum i zatwierdzenie planu prac. Plan prac ma zostać poddany przeglądowi w 2017 r., w tym samym czasie co plan działania opracowany przez Komisję w celu wdrożenia rozporządzenia „Łącząc Europę”, oraz ponownie w 2023 r. Plan prac będzie zawierał analizę aktualnej sytuacji korytarza, wskazującą w szczególności występujące w nim wąskie gardła i problemy dotyczące interoperacyjności, w tym administracyjne i podobne bariery dla optymalnych i zrównoważonych usług transportu multimodalnego; zaproponowane zostaną w nim dostępne rozwiązania, w tym w zakresie finansowania.

3.3 W komunikacie wspomina się także krótko o dwóch koordynatorach horyzontalnych, odpowiedzialnych za autostrady morskie i europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS).

3.4 W komunikacie podkreślono także znaczenie współpracy między projektem korytarzy sieci bazowej a dziewięcioma kolejowymi korytarzami towarowymi ustanowionymi na mocy rozporządzenia (WE) nr 913/2010, które powinny być reprezentowane w forum ds. korytarzy sieci bazowej. W komunikacie wspomina się także o innych projektach i wyrażono nadzieję, że podmioty w nie zaangażowane zainteresują się pracami forów ds. korytarzy i wniosą wkład w plany pracy ds. korytarzy.

3.5 Inicjatywa Marco Polo będzie w dalszym ciągu realizowana, ale będzie finansowana w ramach rozporządzenia „Łącząc Europę” jako powiązana z wytycznymi inicjatywa z zakresu innowacyjnych i zrównoważonych usług transportu towarowego.

3.6 Pozostała część komunikatu dotyczy priorytetów instrumentu „Łącząc Europę” w zakresie finansowania, gdzie pierwszeństwo będą miały projekty dotyczące korytarzy (projekty transgraniczne, projekty związane z wąskimi gardłami i projekty multimodalne). Przedstawiono także rozłożenie priorytetów w zakresie finansowania nie dotyczących korytarzy, w tym niewielką kwotę na projekty realizowane w ramach sieci kompleksowej.

3.7 W komunikacie wskazano zasady zarządzania dotacjami oraz oczekiwania co do projektów. Odnotowano, że Komisja zachowa uprawnienie do przyznania częściowego finansowania na rzecz projektu, jeżeli będzie on zawierał elementy niezgodne z priorytetami. Opóźnienia lub złe zarządzanie projektami mogą doprowadzić do zmniejszenia, wycofania lub realokacji środków finansowych. Wysokość finansowania robót w ramach limitów określonych w rozporządzeniu „Łącząc Europę” będzie zasadniczo uzależniona od oceny kosztów i korzyści oraz zgodności robót z planami prac dotyczącymi korytarzy.

3.8 Z łącznej kwoty 26,3 mld EUR dostępnej na TEN-T w latach 2014–2020 dla państw uprawnionych do korzystania z Funduszu Spójności zarezerwowano 11,3 mld EUR. Środki te zostaną w całości przeznaczone na wstępnie zidentyfikowane projekty związane z siecią bazową w tych państwach, wskazane w załączniku I do rozporządzenia „Łącząc Europę”. Zostaną rozdzielone zgodnie z zasadami dotyczącymi Funduszu Spójności z zachowaniem krajowych przydziałów na lata 2014–2016. Udział finansowania będzie wyższy niż zwykłe limity dla TEN-T, gdyż obowiązywać będą zasady Funduszu Spójności. Poza tym wyjątkiem zasady kierowania i zarządzania będą takie same. Poczynione zostaną szczególne wysiłki w celu wspierania działań realizowanych w ramach programów w państwach uprawnionych do korzystania z Funduszu Spójności.

3.9 Wreszcie w komunikacie zawarto krótki opis planów rozwoju i zasobów zarezerwowanych na rozwój instrumentów finansowych. Wysłano wniosek, że wysokość środków zarezerwowanych na ten projekt będzie uzależniona od powodzenia tych instrumentów na rynku.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat jako cenną pomoc dla podmiotów zainteresowanych rozwojem sieci TEN-T. Choć największą wartość dodaną może on przynieść podmiotom zainteresowanym jednym ze wstępnie zidentyfikowanych projektów z załącznika I do rozporządzenia „Łącząc Europę”, które zajmują się korytarzem sieci bazowej lub uczestniczą w pracach nad takim korytarzem, jest on także interesujący dla innych podmiotów.

4.2 W szeregu kwestii komunikat wychodzi poza tekst wytycznych i rozporządzenia „Łącząc Europę” oraz zwiększa możliwości zainteresowanych podmiotów do proaktywności i optymalizacji planowania. EKES zauważa, że szereg kwestii poruszonych w komunikacie zostało już wskazanych przez EKES w opiniach w sprawie wniosku dotyczącego wytycznych⁽²⁾ i wniosku dotyczącego rozporządzenia „Łącząc Europę”⁽³⁾.

4.3 EKES jest zdania, że komunikat ma niezbędne cechy, by być użytecznym narzędziem wspierającym wdrażanie wytycznych TEN-T, a także by sprzyjać sposobom postępowania, które poprawią współpracę transgraniczną między zainteresowanymi podmiotami, oraz pojawianiu się efektów synergii między poszczególnymi programami wskazanymi w komunikacie.

4.4 Niemniej EKES chciałby poczynić szereg uwag, aby wyjaśnić niektóre kwestie, dzięki czemu komunikat Komisji jeszcze skuteczniej wypełni swe zadanie.

4.5 Struktura zarządzania, obejmująca koordynatora, forum ds. korytarza oraz plan prac dla każdego korytarza sieci bazowej, może przyspieszyć realizację korytarzy sieci bazowej oraz przewidzianych w nich wstępnie zidentyfikowanych projektów. Dlatego ważne jest, by struktura ta została ustanowiona i zaczęła funkcjonować najszybciej, jak to możliwe. EKES z zadowoleniem przyjmuje zatem przewidziane w komunikacie wysiłki, jeśli chodzi o planowanie zainicjowania działania systemu zarządzania oraz sporządzenie planu prac.

4.6 Przy tej okazji EKES chciałby jednak wyrazić ubolewanie nad tym, że system zarządzania pierwotnie proponowany w odniesieniu do korytarzy sieci bazowej został poniekąd osłabiony w porównaniu z tym przedstawionym we wniosku Komisji dotyczącym wytycznych (COM(2011) 650 final/2 – 2011/0294 (COD)). Zdaniem Komitetu odpowiednia kontrola wdrażania ma kluczowe znaczenie.

4.7 W tej sytuacji EKES podkreśla szczególnie znaczenie sztywnego planowania prac budowlanych, skoordynowanego i uzgodnionego między Komisją Europejską, państwami członkowskimi i właścicielami infrastruktury. Będzie to decydującym czynnikiem powodzenia wysiłków mających na celu ulepszenie TEN-T. Zdaniem EKES-u jednym z głównym zadań koordynatorów powinno być udzielanie pomocy w zakresie procedur koordynacji i sprawienie, by zostały one przekształcone w wiążące porozumienia, a także wywieranie wpływu w celu zapewnienia wcielenia tych porozumień w życie. Za narzędzie gwarantujące zarówno zawieranie takich porozumień, jak i ich wdrażanie mogłyby posłużyć wypłaty środków UE.

4.8 Z drugiej strony EKES z zadowoleniem przyjmuje zawarte w art. 50 wytycznych zapisy dotyczące zaangażowania zainteresowanych stron publicznych i prywatnych jako podstawę tworzenia kultury dialogu, która znajduje odzwierciedlenie także w komunikacie⁽⁴⁾. EKES zauważa, że ważne jest, by dialog, także z ogółem społeczeństwa, został nawiązany wcześniej, tak by zapewnić przejrzystość i zdobyć zaufanie.

4.9 W odniesieniu do działalności koordynatora EKES podkreśla znaczenie nieodłącznie związanych z tą funkcją obowiązków i możliwości, jeśli chodzi o rozwiązywanie problemów i przyczynianie się do postępów prac dotyczących danego korytarza. Ważnym zadaniem koordynatorów jest także zapewnienie, by rozwój korytarzy ogólnie w harmonijny sposób stawał się elementem budowy jednolitego, technicznie interoperacyjnego, zrównoważonego i wydajnego europejskiego obszaru transportu. Aby tak się stało, niezbędne jest zapewnienie koordynatorom odpowiednich zasobów z zakresu obsługi sekretarskiej.

⁽²⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 130.

⁽³⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 134.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 170.

4.10 EKES podkreśla, że z myślą o zachowaniu wiarygodności i uzyskaniu jak największego użytecznego wkładu forum ds. korytarza powinno obejmować przedstawicieli wszystkich grup zainteresowanych stron, w tym władz krajowych, regionalnych i lokalnych, podmiotów rynkowych, pracowników z odpowiednich sektorów, partnerów społecznych i użytkowników.

4.11 EKES podkreśla znaczenie spójności między planami prac dla poszczególnych korytarzy a wieloletnim planem prac, o którym zgodnie z rozporządzeniem „Łącząc Europę” decyduje Komisja. EKES zakłada jednak, że nie będzie to stanowiło problemu z uwagi na wspólne priorytety wskazane w komunikacie oraz wykaz wstępnie zidentyfikowanych projektów zawarty w załączniku I do rozporządzenia „Łącząc Europę”. Ponieważ wydaje się, że poszczególne plany będą sporządzane jednocześnie, EKES podkreśla znaczenie zawartych w komunikacie instrukcji dotyczących tej kwestii, opartych na zapisach wytycznych i rozporządzenia „Łącząc Europę”.

4.12 EKES z zadowoleniem przyjmuje znaczenie, jakie słusznie przypisano w komunikacie koordynacji działań dotyczących korytarzy oraz działań dotyczących kolejowych korytarzy towarowych (rozporządzenie (UE) nr 913/2010), programu NAIADES II dotyczącego śródlądowych dróg wodnych (COM(2013) 623 final), inicjatywy dotyczącej portów mającej na celu poprawę ich wydajności (COM(2013) 295 final) oraz projektów dotyczących zrównoważonego rozwoju, co ma pozwolić uniknąć powielania prac i stworzyć synergii. EKES ubolewa nad tym, że nie ma systemu ani przepisów prawnych dotyczących takiej koordynacji, z wyjątkiem zapisanego w wytycznych obowiązku współpracy w zakresie korytarzy sieci bazowej i kolejowych korytarzy towarowych; wytyczne te przewidują także, że w forum ds. korytarza powinny być reprezentowane odpowiednie korytarze kolejowe. EKES zastanawia się, czy nie byłoby użyteczne zapewnienie choćby reprezentowania w forum ds. korytarza innych projektów czy programów obejmujących projekty powiązane z poszczególnymi korytarzami. Przykładem takiego projektu może być „Swiftly Green” – projekt transgraniczny dotyczący zielonego korytarza, który ze względu na swój zasięg geograficzny byłby istotny w kontekście skandynawsko-śroziemnomorskiego korytarza sieci bazowej. Ze względu na znaczenie, jakie przywiązuje się w komunikacie do autostrad morskich, to samo dotyczyłoby także realizowanych obecnie projektów dotyczących autostrad morskich mających powiązania z danym korytarzem. W każdym razie EKES sądzi, że trzeba mieć na uwadze już przeprowadzone prace i na ile to możliwe wykorzystywać już istniejącą infrastrukturę.

4.13 Podobne kwestie jak na styku różnych rodzajów korytarzy i projektów mogą pojawić się tam, gdzie krzyżują się ze sobą lub nakładają się na siebie korytarze sieci bazowej. EKES podkreśla, że ważne jest, by znaleźć sposoby radzenia sobie z takimi sytuacjami w przejrzysty i zasobooszczędny sposób.

4.14 EKES odnotowuje nieodłączny dualizm między strukturą zarządzania korytarza a decyzjami co do finansowania, które są podejmowane przez Komisję zgodnie z określonymi kryteriami i niezależnie od struktury zarządzania korytarza. W tym kontekście EKES docenia to, że w komunikacie uznaje się znaczenie planów prac dotyczących korytarzy dla podejmowania decyzji co do finansowania.

4.15 Dostrzegając, praktyczne i formalne, znaczenie korytarzy sieci bazowej i ich struktury zarządzania oraz ukierunkowania na nie zarówno zasobów administracyjnych, jak i finansowania, EKES chciałby ponownie postawić pytanie, które zawarł już w swej opinii w sprawie wniosku dotyczącego wytycznych, o to, czy korytarze sieci bazowej nie są de facto trzecią i najważniejszą kategorią w sieci TEN-T⁽⁵⁾.

4.16 EKES zgadza się z priorytetami przedstawionymi w komunikacie i odnotowuje, że dużą wagę przypisano do połączeń kolejowych i autostradami morskimi, w szczególności między wyspami czy półwyspami a kontynentem, oraz do rozwiązań służących ograniczeniu śladu węglowego transportu. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na połączenia morskie na Bałtyku, na Morzu Północnym przez Zatokę Biskajską oraz pomiędzy szeregiem portów śródziemnomorskich – one wszystkie skracają odległości transportu na lądzie lub służą rozwojowi transportu kombinowanego.

4.17 EKES jest zaniepokojony niedostateczną wysokością dostępnych środków budżetowych UE oraz znakami zapytania co do możliwości korzystania z alternatywnych mechanizmów finansowania, w tym obligacji projektowych i partnerstw publiczno-prywatnych.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 130.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES odnotowuje, że suma kwot zaproponowanych na współfinansowanie przez UE realizacji priorytetów wskazanych w komunikacie wydaje się większa od kwoty dostępnej na finansowanie. Nic nie świadczy o tym, czy i w jakim zakresie wzięto pod uwagę możliwości wykorzystywania instrumentów finansowych.

5.2 W komunikacie znaczną wagę przywiązano do oceny kosztów i korzyści jako narzędzia oceny projektów. Jeśli chodzi o projekty w państwach uprawnionych do korzystania z Funduszu Spójności, w komunikacie odniesiono się do specjalnej metody obliczania kosztów i korzyści stosowanej w przypadku wykorzystywania środków polityki spójności. W przypadku państw nieuprawnionych do korzystania z Funduszu Spójności nie odsyła się do tej metody, ale wzywa się do stosowania uznanej metodyki. EKES zastanawia się, czy nie można byłoby zaproponować jednej lub kilku uznanych metod, na przykład w chwili publikacji zaproszeń. Mogłoby to zwiększyć przejrzystość i stworzyć równe warunki działania. Oznaczałoby to pójście o krok dalej niż publikacja zasad oceny kosztów i korzyści i europejskiej wartości dodanej, o których mowa w art. 51 wytycznych.

5.3 W tym kontekście EKES przypomina, że zgodnie ze strategią „Europa 2020” podczas analizy projektów trzeba wziąć pod uwagę aspekty społeczne, ekologiczne i gospodarcze. Obejmuje to dbałość o to, by planowana infrastruktura odpowiadała faktycznym potrzebom i była odpowiednio użytkowana.

5.4 W komunikacie bardzo krótko wspomniano o przewidzianej w rozporządzeniu „Łącząc Europę” możliwości zwiększenia wykorzystywania innowacyjnych instrumentów finansowych do finansowania TEN-T. Głównym problemem poruszonym w tym kontekście jest kwestia uznania na rynku, która jak na razie wydaje się pytaniem, na które nie ma jeszcze odpowiedzi. EKES przyjmuje to do wiadomości i odsyła do uwag, jakie poczynił we wspomnianych wyżej opiniach w sprawie wytycznych i rozporządzenia „Łącząc Europę” oraz w opinii w sprawie obligacji projektowych⁽⁶⁾. W tym kontekście zwraca także uwagę na pozytywne przyjęcie na rynku projektów rozpoczętych na etapie testowania obligacji projektowych oraz na zbliżającą się ocenę tego okresu próbnego.

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 134.

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL