

Dziennik Urzędowy C 351

Unii Europejskiej



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 55

15 listopada 2012

| <u>Powiadomienie nr</u> | <u>Spis treści</u> | <u>Strona</u> |
|-------------------------|--|---------------|
| I | <i>Rezolucje, zalecenia i opinie</i> | |
| | OPINIE | |
| | Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny | |
| | 483. sesja plenarna w dniach 18 i 19 września 2012 r. | |
| 2012/C 351/01 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie inteligentnego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (opinia z inicjatywy własnej) | 1 |
| 2012/C 351/02 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ram prawnych dla reklam kierowanych do dzieci i młodzieży (opinia z inicjatywy własnej) | 6 |
| 2012/C 351/03 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie praw słabszych grup w miejscu pracy – ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotyczących dyskryminacji ze względu na orientację seksualną (opinia z inicjatywy własnej) | 12 |
| 2012/C 351/04 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wkładu przedsiębiorców migrantów w gospodarkę UE (opinia z inicjatywy własnej) | 16 |
| 2012/C 351/05 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwalczania przemocy domowej wobec kobiet (opinia z inicjatywy własnej) | 21 |
| 2012/C 351/06 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w zwalczaniu korupcji w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego (opinia z inicjatywy własnej) | 27 |

PL

 Cena:
4 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

| | | |
|---------------|--|----|
| 2012/C 351/07 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie odpowiedzialnego korzystania z sieci społecznościowych i zapobiegania związanym z nimi problemom (opinia z inicjatywy własnej) | 31 |
| 2012/C 351/08 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zaktualizowanej analizy kosztów rezygnacji z integracji europejskiej (opinia z inicjatywy własnej) | 36 |

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

483. sesja plenarna w dniach 18 i 19 września 2012 r.

| | | |
|---------------|--|----|
| 2012/C 351/09 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Zwalczanie przeszkód w odniesieniu do opodatkowania spadków transgranicznych w obrębie UE” COM(2011) 864 <i>final</i> | 42 |
| 2012/C 351/10 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Plan działania na rzecz ułatwienia dostępu do finansowania dla MŚP” COM(2011) 870 <i>final</i> | 45 |
| 2012/C 351/11 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez Internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych” COM(2011) 941 <i>final</i> | 52 |
| 2012/C 351/12 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE) COM(2012) 35 <i>final</i> – 2012/0022 (APP) | 57 |
| 2012/C 351/13 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług COM(2012) 131 <i>final</i> – 2012/0061 COD | 61 |
| 2012/C 351/14 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Innowacja na rzecz zrównoważonej przyszłości – Plan działania w zakresie ekoinnowacji (Eco-AP)” COM(2011) 899 <i>final</i> | 65 |
| 2012/C 351/15 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz lepszego internetu dla dzieci” COM(2012) 196 <i>final</i> | 68 |



I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

483. SESJA PLENARNA W DNIACH 18 I 19 WRZEŚNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie inteligentnego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 351/01)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

inteligentnego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 140 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zdaniem EKES-u trwały, zrównoważony i inteligentny wzrost nie jest możliwy bez jednoczesnego procesu wyrównywania poziomu rozwoju. W związku z tym potrójny cel strategii „Europa 2020”, tzn. inteligentny i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu jest zasadniczo właściwy, choć jego realizacja wymaga zastosowania wyważonych rozwiązań polityki makroekonomicznej i *reform strukturalnych* oraz większej liczby lepszych narzędzi.

1.2 Inteligentna realizacja strategii nabiera jeszcze większej wagi w *obecnym okresie nacechowanym licznymi i niebagatelными wyzwaniem*iami. Wskazane jest uzupełnienie i doprecyzowanie strategii, a także jej dostosowanie do nowej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej. Należy dążyć do nowej równowagi między odpowiedzialnością a solidarnością.

1.3 W ramach tej niezbędnej reorientacji Unia powinna udowodnić, że istnieje wola *polityczna* i konkretna wizja

znacznego pogłębienia integracji. Równolegle wzbogacić należy także formy wielopoziomowej współpracy między państwami członkowskimi i regionami, aby w efekcie uzyskać „więcej Europy” i „lepszą Europę”.

1.4 Zdaniem EKES-u nadal należy wzmocnić zarządzanie w służbie *polityki gospodarczej i rozwoju*, zwiększać różnorodność i zasoby funduszy publicznych oraz przyczynić się do przyspieszenia reform strukturalnych w państwach członkowskich.

1.5 EKES stwierdza, że może poprzeć *ogólne* podejście i *linię* projektów przepisów przewidzianych w celu wdrażania strategii „Europa 2020”, takich jak wieloletnie ramy finansowania i wspólne ramy strategiczne.

1.6 Ponadto EKES podkreśla, że środki na rzecz poprawy stabilności, wzrostu i zatrudnienia oraz ograniczenia ubóstwa są niewystarczające i że niezbędne jest wzbogacenie istniejących narzędzi

1.7 Należy jasno określić podział odpowiedzialności między Unią a państwami członkowskimi. Środki mające na celu skonsolidowanie podstaw wzrostu, takie jak europejska unia bankowa (przepisy, nadzór, działania ratunkowe i gwarancje depozytów w europejskim sektorze bankowym) lub emisja obligacji związanych z projektami, stanowią ważny etap i należałoby przyspieszyć ich wdrożenie. Rola Europejskiego Banku Centralnego powinna zostać wzmocniona.

1.8 EKES uważa, że w dziedzinie polityki na rzecz rozwoju określenie samych tylko „ram” jest niewystarczające. Można przyspieszyć realizację celów, zwiększając inwestycje o konkretnym przeznaczeniu i realizując na szczeblu europejskim ogólnoeuropejskie, międzysektorowe i wielowymiarowe programy. W licznych krajach, w których decydujące znaczenie ma obecnie zakończenie reform strukturalnych, polityka rozwojowa powinna wspierać ten proces.

1.9 Możliwość połączenia inteligentnego wzrostu ze wzrostem sprzyjającym włączeniu społecznemu można zapewnić m.in. poprzez cel zwiększenia zatrudnienia i wsparcie dla tworzenia sieci obejmującej szeroką gamę rodzajów działalności. W tym celu na jednolitym rynku w wielu dziedzinach należy zwiększyć konkurencję.

1.10 Jednakże polityka spójności nie może nadal skupiać się jednostronnie na wspieraniu gospodarki i na konkurencyjności. Wszystkie fundusze i programy należy w większym stopniu ukierunkować na realizację społecznych celów strategii „Europa 2020”, takich jak tworzenie miejsc pracy, usługi socjalne, ograniczanie ubóstwa, kształcenie i doskonalenie zawodowe itp.

1.11 EKES uważa, że niektóre propozycje dotyczące okresu 2014–2020, jak np. opracowanie strategii regionalnych na poziomie makro, powinny być wspierane przez niezbędną strukturę.

1.12 Dobrym przykładem integracji mógłby być program „Łącząc Europę” poszerzony o inne wspólne cele europejskie, obejmujący również zasoby sektora prywatnego.

1.13 Harmonizacja strategii „Europa 2020” z polityką spójności wymaga także koncepcji terytorialnej w skali europejskiej, której towarzyszyć będą odpowiednie narzędzia. Przyspieszyć trzeba opracowywanie europejskiej strategii rozwoju terytorialnego.

1.14 EKES uważa, że niezbędne jest o wiele szersze włączenie ekspertów i społeczeństwa w przygotowywanie decyzji. W związku z tym proponuje zdefiniowanie dwunastego celu tematycznego we wspólnych ramach strategicznych, aby skonsolidować „komunikację i dialog ze społeczeństwem obywatelskim”.

2. Wprowadzenie

2.1 W ostatnich latach – ze względu na zmiany na świecie, na rozszerzenie, a także na kryzys i na sposób, w jaki Europa

na niego zareagowała – Unia stała się bardziej złożoną organizacją, *de facto* Unią wielu prędkości, a różnice interesów między państwami członkowskimi pogłębiły się.

2.2 Zwiększyła się groźba konfliktów społeczno-politycznych i rola skrajnych sił politycznych. Należy się spodziewać, że walka z kryzysem gospodarczym, finansowym i społecznym oraz z kryzysem solidarności będzie nadal głównym priorytetem Europy w połowie tego dziesięciolecia. Niestety, produkcja w wielu państwach członkowskich znacznie spadła. Stabilizacja finansowa natrafiła na barierę wzrostu. A przy braku wzrostu dążenie do stabilności odbywa się również kosztem solidarności.

2.3 Strategia „Europa 2020” nie była opracowywana na takich podstawach. Uwzględnia ona kryzys, ale nie o takim natężeniu i tak długim czasie trwania.

2.4 UE potrzebuje jednocześnie konsolidacji budżetowej i skutecznego programu na rzecz wzrostu. Jest pewna nadzieja, że spadek popytu wynikający z nieuniknionej konsolidacji budżetowej można będzie skompensować w długim okresie, dzięki inteligentnemu i wyważonemu rozplanowaniu owej konsolidacji.

2.5 Według EKES-u wieloletnie ramy finansowe zaproponowane przez Komisję na lata 2014–2020 są kompromisem, który powinien być możliwy do przyjęcia. Jeżeli uda się zwiększyć zasoby własne UE, wykorzystać je skuteczniej i wydajniej oraz dostosować je tak, by służyły bezpośrednio strategii „Europa 2020” i reformom strukturalnym, będziemy mogli przyczynić się do rozwoju gospodarczego.

2.6 Natomiast w propozycji tej nie poświęcono wystarczającego miejsca problemom związanym z wyrównywaniem poziomu rozwoju i z napięciami społecznymi. Udzielając pomocy finansowej (niezaprzeczalnie istotnej) krajom stojącym wobec problemów z równowagą budżetową, państwa będące donatorami wyczerpały swe możliwości.

2.7 Polityka spójności nie może nadal skupiać się jednostronnie na wspieraniu gospodarki i konkurencyjności. Wszystkie fundusze i programy należy w większym stopniu ukierunkować na realizację społecznych celów strategii „Europa 2020”, takich jak tworzenie miejsc pracy, usługi socjalne, ograniczanie ubóstwa, kształcenie i doskonalenie zawodowe itp.

2.8 Stosunkowo duże zmiany przygotowywane są w dziedzinie polityki spójności. Odtąd akcent zostanie położony na wzmocnienie warunków makro- i mikroekonomicznych oraz na konwergencję terytorialną. Jeżeli, zgodnie ze strategią „Europa 2020”, mamy osiągnąć wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, konieczna jest zmiana paradygmatu. Zasoby przeznaczane na politykę spójności nie są „darami” ani „subwencjami”, lecz stanowią część europejskiej polityki lokowania kapitału i inwestycji, a w związku z tym towarzyszy im wymóg skutecznego wykorzystania.

2.9 W interesie trwałego wzrostu przyczyniającego się do włączenia społecznego, równoległe do tradycyjnych kryteriów wzrasta istotna rola niektórych „miękkich” czynników (np. sytuacja zdrowotna i demograficzna, poziom i dynamika edukacji i szkoleń itd.), a ponadto coraz pilniejszy staje się wymóg zdrowego środowiska. Najnowsze dokumenty zaledwie napomykają o możliwości przeznaczenia na te dziedziny niezbędnych środków europejskich.

2.10 Komisja Europejska przedłożyła propozycję otwarcia rynku pracy w celu odwrócenia niekorzystnych tendencji. Subwencje mogą spowodować wzrost dynamiki zarówno popytu, jak i podaży. Szczególną uwagę zwrócić należy na przenoszenie praw emerytalnych; ponadto trzeba usunąć różne przeszkody prawne, administracyjne i podatkowe.

3. Uwagi ogólne

3.1 Dynamiczny rozwój, do którego ma prowadzić strategia „Europa 2020” nie przekłada się, jak należałoby oczekiwać, na uproszczenie systemu instytucjonalnego, poprawę jego skuteczności oraz odpowiedni rozwój narzędzi, które mogłyby zostać wykorzystane w tym celu.

3.2 W najtrudniejszych sytuacjach kluczowe znaczenie ma maksymalne wykorzystanie zasobów intelektualnych. Uzasadnione jest *skonsolidowanie* stałych i tymczasowych organów posiadających kompetencje w zakresie analizy, doradztwa, monitorowania i prognozowania oraz pracujących u boku organów prawodawczych i wykonawczych. Zastanowienia wymagają np. następujące elementy:

- skutki zmian dotyczących światowych centrów władzy;
- nowe określenie związku między konkurencją, współpracą i solidarnością, będącymi podstawowymi zasadami UE;
- ustanowienie zarządzania skierowanego na *rozwój* i wzrost;
- stworzenie warunków politycznych i gospodarczych (środki na rzecz równowagi makroekonomicznej, środki podatkowe, walutowe i makroostrożnościowe) niezbędnych do skutecznego działania unii gospodarczej;
- uzdrowienie obecnego systemu *odpowiedzialności* instytucjonalnej, który stał się nieco nieprzejrzysty.

3.3 Kluczowe znaczenie ma zapewnienie przejrzystego funkcjonowania Unii i wzmocnienie demokracji uczestniczącej. Należy znacznie częściej używać forów internetowych lub – gdy jest to korzystniejsze – prowadzić bezpośrednią wymianę opinii, organizować i/lub wspierać konferencje wysokiego szczebla zakrojone na dużą skalę, a jednocześnie prowadzić dyskusje w parlamentach krajowych. Sugerujemy, by wzmocnić unijne działania w zakresie komunikacji i upublicznić niektóre

negocjacje prowadzone przez UE. W ograniczonej liczbie wypadków każdy powinien mieć możliwość monitorowania sprawy przez internet lub dotrzeć do wyników głosowania.

3.4 Potrójny cel strategii „Europa 2020” jest szczególnie ambitny. Natomiast, jak podkreślał to niejednokrotnie w swych opiniach EKES, ustalona perspektywa czasowa jest niedostosowana do przewidzianych środków, a ponadto nie uwzględnia doświadczeń z przeszłości, zarówno negatywnych – jak w wypadku tzw. „strategii lizbońskiej” – jak i pozytywnych, związanych z szybkimi i skutecznymi działaniami podjętymi w ramach zarządzania gospodarczego, o których była mowa wcześniej.

3.5 Z punktu widzenia procedur i wdrażania, przewidziane środki i projekty przepisów dotyczące realizacji celów strategii „Europa 2020” i wykorzystania funduszy strukturalnych i spójnościowych tylko *powierzchniowo* uwzględniają doświadczenia nabyte w trakcie okresu programowania kończącego się w 2013 r.

3.6 Zasady i propozycje tematyczne wymienione we wspólnych ramach strategicznych stwarzają szanse na „więcej Europy” i na „lepszą Europę”. Jednak *nie wystarczy* to, by szanse te wykorzystać. W celu szczegółowej realizacji niektóre kraje powinny zmienić podejście do refleksji nad programowaniem.

3.7 W ciągu ostatnich dziesięcioleci uformowało się podejście europejskie obliczone na dużą skalę i możliwe do realizacji na szczeblu regionalnym, głównie w dziedzinie badań i rozwoju oraz wielkich inwestycji infrastrukturalnych (w tym ostatnim wypadku podejście takie było nieuniknione ze względu na charakter zadań). Strategie UE, w tym jedenaście celów tematycznych, są niepełne, jeśli chodzi o sektorowe działania gospodarcze i wielowymiarowe programy rozwoju terytorialnego.

3.8 Dla potrzeb przyszłej strategii rozwoju terytorialnego należy określić cele i instrumenty zachęcające również do współpracy gospodarczej i społecznej na poziomie makroregionalnym, zwłaszcza w następujących dziedzinach:

- połączenie infrastruktury w dziedzinie badań i innowacji (por. „dziedziny badań”) z położeniem nacisku na ośrodki kompetencji, by połączyć ze sobą ośrodki doskonałości i nadać dynamikę ośrodkom rozwoju w Europie;
- inwestycje w dziedzinie badań i innowacji przedsiębiorstw, rozwój towarów i usług itp., umiędzynarodowienie lokalnych systemów produkcji (klastry), wspieranie tworzenia sieci europejskich;
- sieci infrastruktury TEN-T wykraczające poza aspekt transportu (zarządzanie zasobami wodnymi, ochrona środowiska, energia, systemy informacji i komunikacji itd.);
- rozwój sieci instytucjonalnej oraz poziomu makroregionalnego i ponadnarodowego w systemach administracji publicznej organizujących się w kierunku z dołu do góry itd.

3.9 Ostatnie dziesięciolecie minęło pod znakiem, z jednej strony, możliwości stwarzanych przez systemy miejskie, a z drugiej – coraz silniej odczuwalnych i trudnych do opanowania napięć w miastach.

3.10 Połączenie w sieć aglomeracji, ośrodków i skupisk w wysocy wyspecjalizowanych dziedzinach związanych z pojęciem doskonałości mogłoby być dobrym przykładem dynamicznego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, a jednocześnie zachowującego zrównoważony charakter.

3.11 Poszerzenie składników infrastruktury o wytyczne tematyczne wynikające z integracji politycznej, instytucjonalnej, gospodarczej i społecznej, wizja połączonej Europy – wpisująca się w ramy strategii makroregionalnych – mogłaby doprowadzić do znacznej poprawy skuteczności na poziomie makroekonomicznym. Takie poszerzenie zakresu nie byłoby sprzeczne z proporcjonalnym i sprawiedliwym podziałem zasobów.

3.12 W jednej z poprzednich opinii EKES zalecał już określenie nowych europejskich ram finansowych na rzecz opracowywania zintegrowanych projektów o szczególnym znaczeniu europejskim.

3.13 Na rozważenie zasługuje także pełna realizacja europejskiej wspólnoty energii. Istotnie, w wypadku wsparcia politycznego UE mogłaby mówić jednym głosem na forach światowych, a ponadto byłaby zdolna do skuteczniejszej obrony aspektów strategicznych, gospodarczych, ekologicznych i społecznych.

3.14 Przy braku postępów koncepcyjnych na szczeblu europejskim, opracowywanie projektów przepisów i ram finansowych na lata 2014–2020 będzie przyczyną napięć, które skłonią państwa członkowskie do poszukiwania rozwiązań indywidualnych, często mniej skutecznych.

3.15 EKES stanąłby na wysokości zadania, gdyby mógł – biorąc pod uwagę jego skład – podzielić się fachową wiedzą, według odpowiedniej metodologii, by wskazać na związki między interesami gospodarczymi, wartościami społecznymi oraz kryteriami zrównoważonego wzrostu.

4. Inne propozycje

4.1 Strategia „Europa 2020”, system przepisów opracowany w celu wdrożenia funduszu spójności po 2014 r. oraz wspólne ramy strategiczne dowodzą uznania konsekwencji całościowego podejścia do rozwoju.

4.2 EKES uważa jednak, że oprócz takiego uznania konkurencja światowa wymaga także opracowania i realizacji konkretniejszych i bardziej całościowych programów.

4.3 Inteligentny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, który jest celem strategii „Europa 2020”, ma na celu – na poziomie makro – zwiększenie zdolności produkcyjnych i integracyjnych Unii oraz – na poziomie mikro – ciągłą i trwałą poprawę jakości życia obywateli Unii w oparciu o zwiększenie liczby i jakości miejsc pracy.

4.4 Aby osiągnąć skuteczność i wydajność, należy w trakcie programowania wykorzystania zasobów europejskich czuć

nad istnieniem działań możliwych do połączenia i współzależnych, które mogłyby przyjąć formę konkretnego, zintegrowanego i wielowymiarowego zbioru.

4.4.1 W wypadku celów międzysektorowych, które można traktować z poziomu makro i które w związku z tym zaliczają się do czynników wpływających na konkurencyjność Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę na podmioty pozostające w relacji produkcji lub świadczenia usług, uczestniczące w procesie rozwoju lub znajdujące się pod jego bezpośrednim wpływem.

4.4.2 W trakcie programowania należy również uwzględnić sieci terytorialne (regionalne i lokalne) podmiotów (beneficjentów) związanych z tym procesem, a także ich wzajemne powiązania.

4.5 Analiza i planowanie dotyczące tych dwóch systemów współzależności i ich wspieranie na szczeblu unijnym pozwolą na osiągnięcie całościowego wpływu na *inteligentny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu*.

4.6 W poprzednim dziesięcioleciu, w znacznej mierze dzięki infrastrukturze stworzonej ze środków europejskich, struktura terytorialna tych procesów produkcji w Europie głęboko się zmieniła, powodując w najmniej rozwiniętych regionach *rozwój narzędzi i kultury produkcji, odnowę edukacji i szkoleń zawodowych, poprawę zatrudnienia oraz wzrost dochodów i konsumpcji*.

4.7 Konfiguracja struktury przestrzennej gospodarki określona jest przez warunki zapewniane na poziomie mikroekonomicznym, które są ściśle związane z kryterium zrównoważenia zdefiniowanym w strategii.

4.8 Niektóre czynniki mają decydujące znaczenie, zwłaszcza kwalifikacje i wiek pracowników, kształcenie zawodowe, ogólny poziom kultury pracy, wzrost liczby miejsc pracy i jakość usług. Istotnymi czynnikami są także stan zdrowia ludności lokalnej, jakość środowiska, ale również, rzecz jasna, poziom rozwoju infrastruktury handlowej i materialnej, a także systemy logistyczne.

4.9 Konkurencyjność Europy zależy w znacznym stopniu od skoordynowanych przemian, dzięki którym połączone zostaną poziomy makro- i mikroekonomiczny.

4.10 Przekierowanie zasobów może być uzasadnione, pod warunkiem ich skutecznego i racjonalnego wykorzystania dzięki następującym elementom:

— po pierwsze: można wykazać, że inwestycje pochodzące z budżetu UE zapewniają *na poziomie makroekonomicznym* wyższy od przeciętnego wzrost w wynikach finansowych i gospodarczych UE dzięki transferom zaawansowanych technologii, wysokiemu odsetkowi przywozu w ramach inwestycji, wykwalifikowanej sile roboczej, korzyściom wynikającym z tańszej infrastruktury oraz inwestycjom uzyskującym wsparcie finansowe i rozwijającym się w nowoczesnej infrastrukturze;

- po drugie: poszerzenie rynku wewnętrznego, swobodny przepływ usług, rozpowszechnienie działań na szeroką skalę i wzrost zasobów wiedzy już same w sobie przyczyniają się w znacznej mierze do innowacji i sprzyjają wyrównaniu poziomów rozwoju;
- po trzeciej: *na poziomie mikroekonomicznym* pomoc finansowa uzyskiwana dzięki funduszom strukturalnym oznacza dla sektora MŚP przede wszystkim rynek, dostęp do rynku, zasoby na rozwój, a jednocześnie poszerzenie rynku pracy;
- po czwartej: znaczny jest potencjalny korzystny wpływ integracji i nadrabiania opóźnień na grupy społeczne znajdujące się w najgorszej sytuacji gospodarczej, wykluczone z rynku pracy z różnych przyczyn.

4.11 Jeśli chodzi o pomoc europejską przyznawaną poszczególnym sektorom gospodarki, ogólnie przyjmuje się, że jest ona najbardziej potrzebna (zwłaszcza w formie subwencji) w wypadku działalności o innowacyjnym charakterze prowadzonej przez małe przedsiębiorstwa i w dziedzinach przemysłu o zamierającej działalności, przechodzących zmiany strukturalne. Jeśli chodzi o tkankę produkcyjną, to w perspektywie inteligentnego, sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu i wyrównywania poziomów rozwoju, pojęcie „przedsiębiorstwa” mogłoby w niektórych opóźnionych regionach lub gminach wymagać rozszerzenia w kontekście wsparcia dla MŚP.

4.12 W wypadku łańcuchów innowacyjnych, klastrów i lokalnych systemów produkcji, których funkcjonowanie jest całkowicie zadowalające, można by się zastanawiać, czy możliwa jest

większa elastyczność – z jednej strony dla dużych przedsiębiorstw dobrze osadzonych na danym obszarze, a z drugiej dla dostawców – i zapewnić im wielostronne i łączone finansowanie.

4.13 Przykładem opracowania wielowymiarowej strategii może być dziedzina *zdrowia*. Sieć związana z sektorem zdrowia obejmuje m.in. kwestie zdrowia i edukacji na rzecz środowiska, różne powiązane z nimi sektory produkcji, a także szkolenia, udział przemysłu ekologicznego i zdrowotnego, turystykę medyczną, badania naukowe w dziedzinie biologii, produkcję wyposażenia, odpowiednie sektory szkolnictwa wyższego, ośrodki doświadczalne i innowacyjne oraz MŚP pracujące bezpośrednio lub pośrednio w tym sektorze. W tym kontekście znacząco wzrasta rola „srebrnej gospodarki”.

4.14 EKES przeanalizował na podstawie wielu badań znaczenie gospodarki społecznej jako czynnika określającego politykę wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.15 Wzajemne oddziaływanie gospodarcze i finansowe między różnymi rodzajami działalności może przybierać formę sieci, tak jak w przytoczonym przykładzie. Zjawisko to może mieć istotny wpływ na przekształcenie struktury budżetu państw członkowskich, co z kolei może spowodować zmianę podejścia i postawy społeczeństwa.

4.16 Makroregionalna wizja rozwoju wzmocniłaby europejską policentryczną restrukturyzację terytorialną. Umożliwiłoby to, z jednej strony, zwiększenie niezbędnej koncentracji działań, a z drugiej – dzięki wykorzystaniu specyficznych sytuacji lokalnych – podział pracy w sieci gwarantujący postęp na drodze do ideału, jakim jest zrównoważony rozwój.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ram prawnych dla reklam kierowanych do dzieci i młodzieży (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 351/02)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

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

ram prawnych dla reklam kierowanych do dzieci i młodzieży.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 sierpnia 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 130 głosami za – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Niniejsza opinia ma przyczynić się do informowania i dyskusji oraz ewentualnego pogłębienia na poziomie wspólnotowym środków prawnych bądź innych środków dotyczących ochrony dzieci i młodzieży przed reklamą nadmiernie wykorzystującą dzieci, szkodliwą dla nich lub w jakikolwiek inny sposób przekazującą im treści niekorzystne dla ich właściwego rozwoju fizycznego, umysłowego i moralnego.

1.2 Chodzi tu o ochronę podstawowych praw dzieci w UE, określonych w Konwencji Narodów Zjednoczonych, w art. 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i w art. 3 ust. 3 TUE, jak też właściwie zinterpretowanych w komunikacie Komisji „W kierunku strategii UE na rzecz praw dziecka” (COM(2006) 367 final), w wieloletnim wspólnotowym programie ochrony dzieci korzystających z Internetu oraz innych technologii komunikacyjnych (COM(2008) 106 final) ⁽¹⁾ oraz w Agendzie UE na rzecz praw dziecka (COM(2011) 60 final).

1.3 Reklama, która nadmiernie wykorzystuje dzieci do celów niemających nic wspólnego z dotyczącymi ich zagadnieniami, nie szanuje godności ludzkiej i narusza integralność fizyczną i umysłową dzieci powinna zostać zakazana.

1.4 Reklama kierowana do dzieci niesie ze sobą zwiększone ryzyko w zależności od grup wiekowych oraz ma szkodliwe skutki dla zdrowia fizycznego, psychicznego i postawy moralnej. Do szczególnie poważnych problemów należy zachęcanie do nadmiernej konsumpcji, co prowadzi do nadmiernego zadłużenia oraz zakupu produktów żywnościowych bądź innych, które są szkodliwe lub niebezpieczne dla zdrowia fizycznego i umysłowego.

1.5 Niektóre reklamy, szczególnie pełne przemocy lub zawierające treści rasistowskie, ksenofobiczne, erotyczne bądź pornograficzne często nieodwracalnie wpływają na kondycję

fizyczną i psychiczną oraz postawę moralną i obywatelską dzieci, wywołując w nich agresywne zachowania i przedwcześnie budząc zainteresowanie seksem.

1.6 Zdaniem EKES-u kwestie te należy dogłębnie zbadać i umieścić w kontekście wspólnotowym, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, nie tylko ze względu na faktyczną gwarancję ochrony praw podstawowych, lecz również dlatego, iż zróżnicowanie przepisów krajowych zagraża sprawnemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Komitet zaleca więc przyjęcie na poziomie wspólnotowym ogólnej definicji minimalnego wieku w przypadku reklam skierowanych głównie do dzieci.

1.7 Komitet sądzi, że należy zwrócić szczególną uwagę na rozbudowywanie potencjału dzieci, informowanie i kształcenie ich od najmłodszych lat w zakresie prawidłowego korzystania z technologii informacyjnych i właściwego interpretowania przekazów reklamowych. Zagadnienia te należałoby wpisać do programów szkolnych we wszystkich klasach. Również rodzice powinni zwiększać swoje kompetencje, by pomagać dzieciom zrozumieć przekazy reklamowe.

1.8 Zdaniem Komitetu należy informować i kształcić obywateli, a szczególnie rodziny i nauczycieli, aby mogli lepiej wypełniać swoje funkcje pedagogiczne wobec niepełnoletnich.

1.9 EKES wzywa reklamodawców i sponsorów, by w ramach inicjatyw dotyczących samo- i współregulacji, które zostały już przyjęte i które należy rozpropagować, przyjęli i stosowali najwyższe standardy ochrony praw dzieci oraz dbali o ich przestrzeganie.

1.10 EKES sądzi, że wspólnotowe ramy prawne nie są adekwatne do obecnych wymogów w zakresie ochrony praw dzieci przed treściami komercyjnymi, zwłaszcza w wypadku mediów audiowizualnych, internetu i sieci społecznych. Wzywa Komisję do pilnego rozważenia potrzeby przedsięwzięcia bardziej restrykcyjnych środków o charakterze przekrojowym, skutecznie gwarantujących te prawa.

⁽¹⁾ Wniosek ten doprowadził do przyjęcia decyzji: decyzja 2008/1351, Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 118.

1.11 Apeluje do Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, by odważnie kontynuowały tradycję ochrony praw dzieci w tym specyficznym obszarze.

2. Wpływ reklam na dzieci

2.1 EKES opowiada się za społeczną gospodarką rynkową, odpowiednio uregulowaną w celu zapewnienia zdrowej i uczciwej konkurencji oraz wyższego poziomu ochrony konsumentów, tak aby urzeczywistnić rynek wewnętrzny stanowiący instrument poprawy warunków życia i pracy ludności, przy poszanowaniu godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa i praw człowieka.

2.2 W tym kontekście Komitet uznaje, że reklama – we wszystkich swoich formach – odgrywa ważną rolę, dobrze opisaną przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Reklamy (IAA), przede wszystkim jeśli chodzi o rozpowszechnianie innowacji, zachęcanie do kreatywności i rozrywki, stymulowanie konkurencji i zwiększanie możliwości wyboru. EKES uznaje również ważną funkcję reklamy w zakresie informowania konsumentów i objaśniania im pewnych kwestii, co stanowi uzasadnienie i podstawę regulacji na poziomie wspólnotowym.

2.3 W tego typu opinii stawiającej sobie taki cel naturalne wydaje się poświęcenie części tekstu ogólnej tematyce wpływu mediów, zwłaszcza telewizji, internetu i sieci społecznych stanowiących najważniejsze narzędzia przekazów reklamowych, na dzieci i młodzież – zarówno jako użytkowników, jak i pasywnych odbiorców. Ponadto trzeba zbadać różne reakcje dzieci na środki komunikacji społecznej, w zależności od przedziału wiekowego i warstwy społecznej, w tym dobrze znany fenomen wyboru bohaterów i społecznych ram zachowania bądź stylu życia, które definiują osobowość i są wykorzystywane w reklamie⁽²⁾. Niemniej jednak, ze względu na brak miejsca należy przyjąć, że zostały one przyswojone, a wszystkie aspekty związane z tym zagadnieniem poznane i uzgodnione, zwłaszcza współczesna rola mediów w informowaniu, kształceniu, edukacji i rozrywce młodych ludzi oraz czas, jaki na to poświęcają. Niektóre kwestie były już przedmiotem innych opinii EKES-u, opracowanych w przeszłości bądź przygotowywanych obecnie⁽³⁾.

⁽²⁾ Oprócz obszernej bibliografii na ten temat, której nie ma potrzeby tu przytaczać, warto wspomnieć, że względu na jego znaczenie, o badaniu Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Wewnętrznej Parlamentu Europejskiego „Les règles en matière de publicité et leurs effets en vertu de la nouvelle directive sur les services de médias audiovisuels” („Przepisy dotyczące reklam i ich wpływu w świetle nowej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych”) (04/2009).

⁽³⁾ Zob. opinie Dz.U. C 287 z 22.9.1997, s. 11; Dz.U. C 407 z 28.12.1998, s. 193; Dz.U. C 48 z 21.2.2002, s. 27; Dz.U. C 61 z 14.3.2003, s. 32; Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 52; Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 136; Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 87; Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 65; Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 61; Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 8; Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 43; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 69; Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 138; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 154; Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 34; Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90, „Odpowiedzialne korzystanie z sieci społecznościowych”, (Zob. str. 31 niniejszego Dziennika Urzędowego) oraz „Europejska strategia na rzecz lepszego internetu dla dzieci”, (Zob. str. 68 niniejszego Dziennika Urzędowego).

3. Reklama wykorzystująca dzieci jako narzędzie przekazów komercyjnych w jakiegokolwiek formie

3.1 Odnosnie do reklamy wykorzystującej dzieci, należy wspomnieć o godności ludzkiej i prawach dziecka, zwłaszcza zapisanych w różnych konwencjach międzynarodowych i na poziomie UE, wśród których obecnie na plan pierwszy wysuwa się Karta praw podstawowych (art. 1 ust. 2 lit. c) oraz szczególnie art. 24 i 32).

3.2 Zdaniem EKES-u harmonizacja na szczeblu wspólnotowym jest konieczna, aby wprowadzić ogólny zakaz reklamy nadmiernie wykorzystującej dzieci do celów niemających nic wspólnego z zagadnieniami, które ich bezpośrednio dotyczą.

4. Reklama skierowana przede wszystkim do dzieci

4.1 Do pewnego wieku dzieci nie są w stanie ocenić reklam, zwłaszcza jeśli przekaz jest przesadzony i powtarzany bez końca, przez co postrzegają je jako prawdziwe i mogą przekształcić się w kompulsywnych konsumentów. Jest to tym bardziej prawdopodobne, im gorsza sytuacja społeczno-gospodarcza, w jakiej się znajdują. Informacje i ostrzeżenia zawarte w reklamie również są niezrozumiałe dla dzieci i nie można ich postrzegać jako czynnik zapobiegawczy lub zniechęcający.

4.2 Z drugiej strony odbiór reklamy zależy od wieku. Do piątego roku życia dzieci są niezdolne do rozróżnienia programów i reklam. Zresztą starsze dzieci i tak nie rozumieją nakłaniającej funkcji reklamy. Umiejętność ta kształtuje się dopiero około ósmego roku życia i to nie u wszystkich dzieci, a co więcej, nie oznacza to, że potrafią ocenić reklamę jako tendencyjną, uwypuklającą pozytywne i pomijającą negatywne strony danego produktu.

4.3 Kiedy starsze dzieci zaczynają postrzegać reklamę jako rozrywkę, wpływ staje się coraz większy, zaś ich umiejętność przetworzenia przekazów wcale nie uodparnia ich na reklamy i cele, jakie pragną zrealizować, gdyż inne techniki perswazji, bardziej finezyjne i równie skuteczne, pozwalają oddziaływać na zachowanie.

4.4 Rozwój zdolności poznawczych i interpretacyjnych poprzez programy edukacyjne w zakresie umiejętności korzystania z mediów pozytywnie przekłada się na radzenie sobie z reklamami. Umiejętność korzystania z mediów oraz lepsze zrozumienie mechanizmów i skutków reklam ze strony dzieci i rodziców nie stanowią jednak uniwersalnego rozwiązania problemu szkodliwości reklam skierowanych do dzieci. Zasadnicze znaczenie ma przygotowanie dzieci do roli odpowiedzialnych konsumentów poprzez wspieranie umiejętności korzystania z mediów oraz rozbudowywanie potencjału dzieci od najmłodszych lat. Niemniej jednak nie rozwiąże to od razu problemu wpływu nadmiernej i powtarzającej się reklamy, a ponadto może nie objąć wszystkich dzieci, zwłaszcza jeśli żyją one w gorszych warunkach społeczno-gospodarczych i są szczególnie narażone na szkodliwy charakter reklam.

4.5 Badania dowodzą, że funkcja rodziny jako mediatora ma duże znaczenie dla łagodzenia skutków reklam. Jednak coraz więcej dzieci i to najmłodszych ma dostęp w domu do telewizji i internetu, co powoduje, że obcowanie z tymi środkami przekazu ma miejsce w samotności i bez kontroli. Innym czynnikiem narażającym dzieci na reklamy i techniki marketingowe jest coraz większa ekspansja internetu w codziennym życiu najmłodszych dzieci. W projekcie sprawozdania PE słusznie stwierdza się, że „Internet towarzyszy dzieciom, często bardziej niż rodzina, szkoła i przyjaciele.”⁽⁴⁾ Najnowsze badania, jak np. Kids Online, wskazują, że 38 % dzieci między 9 a 12 rokiem życia posiada już profile w internecie. Odsetek ten wzrasta do 78 % w przedziale wiekowym 13–16 lat. Wiele firm produkujących zabawki i działających w obszarze rozrywki posiada strony internetowe, gdzie dzieci mogą grać i bawić się, lecz jednocześnie stanowią cel strategii zmierzających do przekonania ich do danej marki i przywiązania do niej.

4.6 Jeśli chodzi szczególnie o **zachęcanie do nadmiernej konsumpcji prowadzącej do nadmiernego zadłużenia**, niektóre przekazy komercyjne skierowane do dzieci mogą sprzyjać powstawaniu wzorców przesadnej konsumpcji i sztucznie wywoływać pragnienia, które nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom, a tym samym dawać fałszywe poczucie zadowolenia. Statystyki pokazują, że 54 % młodzieży dokonuje kompulsywnych zakupów tylko dlatego, że ich przyjaciele posiadają dany produkt. Tym samym konsumpcjonizm staje się czynnikiem włączenia społecznego.

4.7 Istnieje związek przyczynowo-skutkowy między narażeniem na reklamy a proszeniem rodziców o kupienie danej rzeczy. Konflikty związane z wpływem reklam i prośbami o kupowanie mają miejsce we wszystkich rodzinach, lecz szczególnie w tych o niższym statusie społeczno-gospodarczym, gdyż dzieci spędzają wówczas więcej czasu przed telewizorem. Rodziny te w większym stopniu odczuwają negatywne skutki reklam, ponieważ albo nie mają środków finansowych, albo potencjał do dialogu jest w nich mniejszy.

4.8 Konsumpcja, do której zachęca reklama, prowadzi ponadto do przywiązania sporej liczby dzieci i młodzieży do niektórych marek, co stawia w trudnej sytuacji osoby niemające do nich dostępu. Jednym z przykładów może być nękanie w szkole rówieśników, którzy nie posiadają produktów markowych. Dzieci doświadczające takich praktyk czują się skrzywdzone, co może prowadzić do odchyleń w zachowaniu bądź poczucia osobistego nieszczęścia i w konsekwencji prowadzić do wykluczenia, przemocy i cierpienia, które z kolei często leżą u źródła zachowań przestępczych, takich jak np. drobna kradzież czy rabunek.

4.9 Jeśli chodzi o reklamy zachęcające do **kupowania produktów spożywczych, które są niezdrowe, szkodliwe lub niebezpieczne dla zdrowia fizycznego i psychicznego**, na pierwszy plan wysuwa się wpływ dzieci na decyzje

zakupowe w tym zakresie, zwłaszcza odnośnie do gotowych posiłków lub dań typu *fast food*. W reklamach skierowanych do dzieci bez przerwy promuje się złe nawyki żywieniowe. Już obecnie otyłość wśród dzieci stanowi olbrzymi problem. Według Consumers International 1 na 10 dzieci na świecie ma nadwagę lub jest otyłe; obecnie na nadwagę cierpi 22 mln dzieci w wieku poniżej 5 lat, a główną przyczyną jest spożywanie produktów wysokoprzetworzonych, bogatych w cukry i tłuszcze.

4.10 Poziom narażenia dzieci na reklamy żywności jest szczególnie wysoki w programach skierowanych do dzieci i wzrósł jeszcze w wyniku coraz powszechniejszego dostępu do kanałów telewizyjnych i internetu lub sieci społecznych. Z drugiej strony zmienił się charakter przekazów – w coraz bardziej wyszukany sposób reklamuje się produkty, dzięki czemu wzrasta siła perswazji⁽⁵⁾.

4.11 Reklama może mieć również wpływ na zaburzenia żywieniowe, takie jak anoreksja czy bulimia. Dzieci i młodzież nieustannie konfrontowane są z pewnym modelem sylwetki i wizerunkiem młodych ludzi w reklamach. Wpływ tego kultu szczupłego ciała na młodzież, a zwłaszcza na dziewczynki, uwytkła jeszcze ideał piękna, który prowadzi do nawyków żywieniowych zagrażających życiu.

4.12 Amerykańskie Towarzystwo Psychologiczne jest nawet zdania, że należy ograniczyć reklamy kierowane do dzieci poniżej 8 lat (lub wręcz ich zakazać), ze względu na niezdolność małych dzieci do przetworzenia przekazów, których zamiarem jest przekonanie ich do pewnych postaw. Zakaz ten miałby na celu ograniczenie negatywnego oddziaływania reklam na kształtowanie niezdrowych nawyków żywieniowych, powstawanie konfliktów między dziećmi a rodzicami, wywołanych prośbami o kupienie pożądanego produktu, jak też narażenie na przemoc⁽⁶⁾.

4.13 Komitet jest zdania, że obawy te, uwzględnione już w prawodawstwie różnych państw członkowskich⁽⁷⁾ i państw spoza Europy, powinny zostać odnotowane na płaszczyźnie wspólnotowej. Należy określić minimalny wiek w wypadku

⁽⁴⁾ Projekt sprawozdania w sprawie ochrony dzieci w świecie cyfrowym z 2 kwietnia 2012 r., Komisja Kultury i Edukacji PE, sprawozdawca: Sílvia Costa, (PE486.198v01-00): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPART&mode=XML&language=EN&reference=PE486.198>.

⁽⁵⁾ W Australii Kelly et al. (2007) zauważyli, że dzieci między 5 a 12 rokiem życia oglądają w tygodniu przeciętnie 96 reklam żywności, z czego 63 to przekazy zachwalające produkty wysokotłuszczowe i bogate w cukier (Kelly, B. P., Smith, B. J., King, L., Flood, V. M. & Bauman, A. (2007) „Television food advertising to children: the extent and nature of exposure”, Public Health Nutrition, vol. 10, nr 11, s. 1234-1240. Copyright Cambridge University Press.). W Stanach Zjednoczonych badanie Powell et al. (2007) wykazało, że 27,2 % treści telewizyjnych nadawanych poza programami odnosi się do produktów żywnościowych, co przekłada się na średnio 23 reklamy dziennie (Powell LM, Szczypka G, Chaloupka FJ (2007) „Exposure to Food Advertising on Television Among US Children”, Arch Pediatr Adolesc Med. 161:553-560).

⁽⁶⁾ <http://www.apa.org/pi/families/resources/advertising-children.pdf>.

⁽⁷⁾ Obecnie 5 państw członkowskich zakazało wszelkich reklam w programach dla dzieci, w 4 państwach obowiązuje zakaz częściowy lub inne restrykcje w programach dziecięcych, w niektórych okresach bądź w odniesieniu do niektórych produktów. 7 państw członkowskich zakazało pokazywania w programach dziecięcych logo sponsorów. Zob. http://ec.europa.eu/comm/avpolic/reg/tvwf/contact_comm/index_en.htm.

reklam skierowanych przede wszystkim do dzieci, co zasugerował już w sprawozdaniu poseł do Parlamentu Europejskiego Kyriacos Triantaphylides⁽⁸⁾, a Parlament potwierdził 22 maja 2012 r.⁽⁹⁾

5. Reklama wywierająca wpływ na dzieci

5.1 Odnośnie do reklamy, która może **poważnie zaszkodzić rozwojowi psychicznemu i moralnemu dzieci**, nawet jeśli nie jest skierowana głównie do nich, trzeba wspomnieć o **reklamach zachęcających do przemocy lub pewnych agresywnych typach zachowań**. Przykładem może tu być reklama zabawek lub gier promujących postawy pełne przemocy.

5.2 Wiarygodne badania dowodzą szkodliwych skutków eksponowania przemocy w niektórych reklamach w środkach audiowizualnych promujących agresywne zachowania, większego narażenia na przemoc i podwyższonej wrogości. Przyswajanie tych agresywnych przekazów może źle wpłynąć na zdrowie psychiczne i prowadzić do niepokoju, narastania obaw, zaburzeń snu i hiperaktywności.

5.3 Coraz częściej wykorzystuje się znane osoby w reklamach produktów potencjalnie szkodliwych dla zdrowia, takich jak alkohol czy papierosy. Powiązanie postrzeganego za atrakcyjny stylu życia z tymi produktami zwiększa chęć konsumpcji i buduje ich pozytywny wizerunek.

5.4 Na normalny rozwój psychologiczny i moralny dzieci wpływ ma także **reklama o treści erotycznej lub pornograficznej nawołująca do perwersyjnych i wypaczonych zachowań seksualnych lub przesydy w tej dziedzinie**. Znaczna część reklam ma charakter nie tylko seksualny, ale i seksistowski i wykorzystuje kobiety jako obiekt pożądania, często w sytuacjach niższości lub serwilizmu lub wręcz przemocy seksualnej. Z drugiej strony nadmierna obecność treści erotycznych, a nawet pornograficznych, prowadzi do przedwczesnego zainteresowania dzieci tą tematyką. Choć wiele znanych marek zostało zmuszonych do wycofania reklam ze względu na nadmierną seksualizację dzieci i oburzenie społeczeństwa obywatelskiego niewłaściwym wykorzystywaniem wizerunku cielesnego niepełnoletnich w reklamie, brakuje jasnej definicji prawnej na szczeblu wspólnotowym w odniesieniu do takich sytuacji.

5.5 Dziedzina ta została uregulowana w różnych państwach członkowskich, jednak w niejedolity sposób, co utrudnia sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego i nie znajduje uzasadnienia w podstawowych rozbieżnościach kulturowych. Dlatego też należałoby rozważyć te kwestie na poziomie wspólnotowym.

⁽⁸⁾ A7-0369/2011 z 21 października 2011 r.

⁽⁹⁾ A7-0155/2012, a szczególnie punkty 24, 28 i 29 (sprawozdawca: Maria Irigoyen Pérez).

6. Wspólnotowe ramy prawne i ich oczywiste niedociągnięcia

6.1 Trzeba koniecznie zauważyć, że krajowe przepisy prawne i procedury stosowane przez podmioty zajmujące się reklamą skierowaną do dzieci, rozumianą jak najszerszej jako przekazy komercyjne, nie są jednolite w poszczególnych państwach członkowskich.

6.2 Wspólnotowe ramy prawne są zaś niepotrzebnie skomplikowane i niejasne, a ponadto najczęściej transponowane i stosowane w różny sposób w państwach członkowskich. Komisja odnotowała ten fakt w komunikacie „Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu elektronicznego i usług online”⁽¹⁰⁾, w sprawozdaniu „Ochrona dzieci w świecie cyfrowym”⁽¹¹⁾ oraz w „Europejskiej strategii na rzecz lepszego internetu dla dzieci”⁽¹²⁾. Większość państw członkowskich ograniczyła się do minimalnej transpozycji dyrektyw wspólnotowych; pozostałe⁽¹³⁾ stosują ostrzejsze normy, aż po zakaz reklam kierowanych do dzieci⁽¹⁴⁾.

6.3 Żadne przepisy wspólnotowe – słusznie zresztą – nie uznają, że w celu ochrony niepełnoletnich i godności ludzkiej należy stosować jakąkolwiek formę uprzedniej kontroli, zgodnie z podstawową zasadą wolności wypowiedzi silnie zakorzenioną w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących stosowania Europejskiej Konwencji w tej dziedzinie.

6.4 Jednakże podstawowy błąd pojawił się w zaleceniu Rady z 1998 r., którego celem było „osiągnięcie porównywalnego i efektywnego poziomu ochrony nieletnich i godności ludzkiej” i w którym przeważały obawy o „naturę konkurencyjności europejskiego przemysłu usług audiowizualnych i informacyjnych”. Z kompetencji legislacyjnych Unii Europejskiej wykluczono interwencje w dziedzinie treści audiowizualnych lub online szkodliwych dla niepełnoletnich bądź uderzających w godność ludzką⁽¹⁵⁾, uznając te zagadnienia za kwestię „dobrego smaku i przyzwoitości” i wyłączając je z uregulowań wspólnotowych⁽¹⁶⁾.

6.5 Jedynym obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie, by emisje telewizyjne (należy rozumieć, że uwzględniają one także przekazy komercyjne) nie zawierały programów mogących poważnie zagrozić rozwojowi fizycznemu, psychicznemu lub postawie moralnej niepełnoletnich, zwłaszcza programów o treściach pornograficznych lub nadmiernie agresywnych. Wyjątkiem są programy zawierające ostrzeżenie w postaci dźwięku lub symbolu oraz emisje, których ze względu na godzinę emisji lub jakiegokolwiek środki techniczne małoletni nie będą w stanie oglądać ani słuchać.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 942 final z 11 stycznia 2012 r.

⁽¹¹⁾ COM(2011) 556 final z 13 września 2011 r.

⁽¹²⁾ COM(2012) 196 final z 2 maja 2012 r.

⁽¹³⁾ Zob. przypis 6.

⁽¹⁴⁾ W przypadku Szwecji wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 9 lipca 1997 r. potwierdził ich zgodność z prawem UE (sprawa C-34 i C-35/95 Konsumentombudsmannen/De Agostini (Svenska) bForlag AB oraz TV-Shop i Sverige AB).

⁽¹⁵⁾ Komitet wypowiedział się przeciw tej koncepcji w jednej ze swoich opinii (Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 87).

⁽¹⁶⁾ Por. dyrektywa 2005/29/WE z dnia 11 maja 2005 r., punkt 7 preambuły (Dz.U. L 149 z 11.6.2005).

6.6 Argumentuje się, że widzowie mają coraz większe możliwości unikania reklam, jednak nie należy zapominać o specyficznej sytuacji dzieci jako pasywnych odbiorców. Obecne przepisy nie ograniczają spotów reklamowych, jeśli te nie naruszają w poważnym stopniu integralności programu.

6.7 Jedyne wyraźne zakazy obowiązujące dziś na szczeblu wspólnotowym dotyczą wyłącznie produktów tytoniowych, lekarstw i procedur medycznych dostępnych na receptę, reklam ukrytych czy działających na podświadomość. Wyłączono lokowanie produktu (choć uznano, że ogólnie należy tego zakazać), jeśli widz zostanie o tym odpowiednio poinformowany, a także rygorystyczne kryteria odnośnie do reklamy napojów alkoholowych.

6.8 W tym ostatnim wypadku reklama nie powinna być ukierunkowana na niepełnoletnich. We wszystkich pozostałych aspektach związanych ze szkodliwym wpływem na zdrowie fizyczne, psychiczne lub postawę moralną nieletnich, np. w kwestii bezpośredniego lub pośredniego namawiania rodziców do kupowania reklamowanych produktów lub usług, wykorzystując brak doświadczenia i łatwowierność dzieci bądź produktów o charakterze odżywczym lub fizjologicznym, takich jak tłuszcze, kwasy tłuszczowe, sól/sód i cukry, obowiązujące przepisy ograniczają się do ogólnych zaleceń lub odsyłaczy do kodeksów postępowania.

6.9 Należy ponadto podkreślić, że dyrektywa dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych, mimo iż obejmuje przepisy w zakresie praktyk handlowych skierowanych do dającej się jednoznacznie zidentyfikować grupy konsumentów szczególnie podatnej na daną praktykę, zwłaszcza ze względu na wiek lub łatwowierność, nie była w stanie zapobiec wcześniej wspomnianym praktykom ani nie została transponowana lub wdrożona w tym celu w państwach członkowskich⁽¹⁷⁾.

6.10 Obok tych przepisów prawa UE, inne instrumenty o charakterze umownym definiują fundamentalne zasady leżące u podstaw ostatnich zmian w prawie podstawowym UE (traktat z Lizbony oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej).

6.11 Jednocześnie przedstawiciele sektora opracowali na szczeblu międzynarodowym i na poziomie państw członkowskich zestaw przepisów w zakresie samoregulacji dotyczących stosowanych przez nich praktyk. Tym samym wykazali zaangażowanie na rzecz ochrony dzieci; należy tu wspomnieć

zwłaszcza o Europejskim Stowarzyszeniu Etyki Reklamy (EASA)⁽¹⁸⁾. Nie stoi to w sprzeczności z wielokrotnie przypomnianą przez organizacje międzynarodowe i instytucje wspólnotowe potrzebą zagwarantowania większego szacunku dla dzieci oraz ich ochrony, a tym samym ich rozwoju fizycznego, psychicznego i moralnego. Należy przy tym uwzględnić interes i dobre samopoczucie dzieci oraz utrzymanie otoczenia i więzi rodzinnych.

7. Reklama skierowana do dzieci i młodzieży a urzeczywistnienie rynku wewnętrznego

7.1 Rynek reklam i marketingu w Europie jest bardzo konkurencyjny, podlega zmianom mody i szczególnie intensywnie reaguje na konsekwencje kryzysu gospodarczego i finansowego. Znaczące różnice między przepisami krajowymi dotyczącymi reklamy mogą nie tylko wpłynąć na wyniki, lecz również stanowić przeszkodę w jej rozwoju na rynku wewnętrznym oraz prowadzić do dyskryminacji i mniej uczciwej konkurencji. Zwłaszcza w dynamicznie rozwijającym się segmencie reklam skierowanych do dzieci i młodzieży istotne różnice między przepisami krajowymi oraz odmienne wymogi sprawiają, że pozycja firm reklamowych jest nierówna, gdyż są one zmuszone do większych wydatków na dostosowanie kampanii do różnych wymogów prawnych. Sprzyja to mniej prawidłowym praktykom konkurencyjnym służącym uniknięciu tych trudności i zdobyciu rynków. Harmonizacja przepisów mająca na celu stworzenie podobnych warunków w całej Europie i urzeczywistnienie w tym sektorze rynku wewnętrznego może się decydująco przyczynić do większej przejrzystości rynku, na którym wszystkie firmy reklamowe mogłyby rozwijać działalność w oparciu o potencjał i umiejętności ukierunkowane na usatysfakcjonowanie konsumentów, zamiast wykorzystywać różnice między przepisami krajowymi, co jest niekorzystne dla zdrowej i uczciwej konkurencji.

8. Podstawa prawna wspólnych działań na szczeblu wspólnotowym w zakresie reklamy skierowanej do dzieci i młodzieży

8.1 Dotychczas dyrektywy wspólnotowe regulujące na szczeblu UE zagadnienia związane z reklamą wykorzystywały powszechnie jako podstawę prawną postanowienia traktatu dotyczące urzeczywistnienia rynku wewnętrznego – obecnie art. 26 i 114, w dużym stopniu zmienione. Jest to ważne zagadnienie, aczkolwiek nie jedyne. Pozostałe inicjatywy wspólnotowe, w większym stopniu ukierunkowane na transmisje telewizyjne, stosują jako podstawę prawną postanowienia, które w ówczesnym kontekście odnosiły się do swobody przedsiębiorczości oraz do usług. Odpowiadają im obecnie – również w dużym stopniu zmodyfikowane – art. 49 i nast. oraz 56 i nast. Wreszcie, najnowsze inicjatywy dotyczące ochrony dzieci oraz zapobiegania pornografii dziecięcej, nieco wcześniejsze niż traktat z Lizbony, mają za podstawę prawną postanowienia dotyczące współpracy w sprawach karnych.

⁽¹⁷⁾ Dyrektywa 2005/29/WE z dnia 11 maja 2005 r., art. 5 ust. 3 (Dz.U., L 149 z 11.6.2005). Jednak w niedawnym komunikacie, który należy przyjąć z zadowoleniem, Komisja wydaje się ponownie interesować wykorzystaniem budzących wątpliwości lub zakazanych przekazów komercyjnych. Oczekuje się, że znajdą się wśród nich również te, o których wspomniał Komitet w niniejszej opinii (COM(2011) 942 final z 11 stycznia 2012 r.).

⁽¹⁸⁾ Warto tu podkreślić wyrażone przez DG CNECT Komisji Europejskiej zainteresowanie przygotowaniem europejskiego kodeksu najlepszych praktyk (19 marca 2012 r.).

8.2 Należy przypomnieć, że obecny traktat z Lizbony wprowadził istotne zmiany we wszystkich tych aspektach i oferuje wiele nowych możliwości podjęcia działań wspólnotowych, które należy zbadać i wykorzystać. Najważniejszą nowością było włączenie do prawa pierwotnego Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zmiana natury prawnej w zakresie współpracy w sprawach cywilnych i karnych oraz zmiany wprowadzone w licznych postanowieniach traktatu dotyczących urzeczywistnienia rynku wewnętrznego oraz ochrony konsumentów i godności ludzkiej. Niedawno Komisja oparła swój wniosek dotyczący ochrony danych na postanowieniach Karty praw podstawowych i wspomnianych nowych postanowieniach traktatu lizbońskiego.

8.3 Kwestia reklamy kierowanej do dzieci i młodzieży to przede wszystkim zagadnienie z zakresu obywatelstwa i ochrony praw podstawowych. Cytowane już art. 1, 3, 24, 33 i 38 Karty stanowią merytoryczną podstawę prawną wystarczająco uzasadniającą działania wspólnotowe. Obok nich należy bez wątpienia przytoczyć art. 2, 3 ust. 5 oraz art. 6 Traktatu UE, jak też art. 4, 9 i 10 TFUE.

8.4 Zgodnie z art. 12 Traktatu UE parlamenty krajowe mają w tej dziedzinie do odegrania ważną rolę, do czego należy je zachęcać. Powinno to uzupełniać działania rządów państw

członkowskich podejmowane bądź na poziomie Rady, bądź w ramach wzmocnionej współpracy (art. 20 Traktatu UE).

8.5 Urzeczywistnienie rynku wewnętrznego stanowi również jeden z ważniejszych celów w tej dziedzinie. Obowiązują tu art. 3 ust. 3 TUE oraz 26, 114 i nast. TFUE. Z drugiej strony art. 12 i 169 TFUE otwierają nowe możliwości w zakresie ochrony konsumentów. Z proceduralnego punktu widzenia art. 67 i nast., a zwłaszcza art. 81 i 82 TFUE, stanowią podstawę dla utworzenia ram cywilnych i karnych, co pozwoli urzeczywistnić przepisy prawne dotyczące ochrony dzieci i młodzieży w tym obszarze.

8.6 Podejście do tych zagadnień na poziomie wspólnotowym musi uwzględniać zasady pomocniczości i proporcjonalności (art. 5 ust. 3 i 4 traktatu), tj. może zostać zastosowane, jeśli ze względu na transgraniczny charakter celu nie uda się osiągnąć na poziomie państw członkowskich w ramach systemów krajowych. Cel inicjatywy może zostać zatem lepiej osiągnięty poprzez działanie na szczeblu Unii, zgodnie z zasadą pomocniczości. Z drugiej strony, zakres inicjatywy powinien ograniczać się do zagadnień powodujących konkretne problemy, a nie aspektów, które mogą zostać w bardziej odpowiedni sposób uregulowane w prawodawstwie krajowym, dzięki czemu zapewnione zostanie poszanowanie zasady proporcjonalności.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie praw słabszych grup w miejscu pracy – ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotyczących dyskryminacji ze względu na orientację seksualną (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 351/03)

Sprawozdawca: **Thomas JANSON**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

praw słabszych grup w miejscu pracy – ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dotyczących dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 4 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wszelka dyskryminacja osób na podstawie ich przynależności do określonej grupy jest zagrożeniem zarówno dla demokracji opartej na prawach człowieka, jak i dla rozwoju gospodarczego w UE. Zdaniem EKES-u obowiązkiem UE jest przyjęcie skoordynowanego podejścia do realizacji celów działań podejmowanych w tej dziedzinie ⁽¹⁾.

1.2 Skuteczne zwalczanie dyskryminacji wymaga aktywnego podejmowania działań, których podstawą jest udział różnych zainteresowanych stron oraz współpraca przedstawicieli grup dyskryminowanych i partnerów społecznych.

1.3 W niniejszej opinii EKES zauważa, że jeśli chodzi o dyskryminację ze względu na orientację seksualną, trzeba podjąć intensywniejsze starania, aby zmniejszyć ryzyko narażenia na tego rodzaju dyskryminację. Starania te obejmują zwiększenie finansowania badań nad dyskryminacją w zatrudnieniu, a także opracowanie planu działania, który umożliwi osiągnięcie celu polegającego na wyeliminowaniu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

1.4 Nie ulega wątpliwości, że kryzys gospodarczo-społeczny ma poważne konsekwencje dla słabszych grup na rynku pracy. Dokonywane obecnie w UE cięcia w systemach zabezpieczeń społecznych zwiększają bezrobocie, a także mogą nasilić ksenofobię, homofobię oraz inne dyskryminujące i obraźliwe postawy i działania. Zdaniem EKES-u ważne jest, by UE i państwa członkowskie skuteczniej i bardziej otwarcie oceniły zagrożenia dla słabszych grup powodowane przez obecne cięcia oraz podjęły działania w celu zmniejszenia tych zagrożeń.

1.5 EKES odnotowuje, że istnieją znaczne różnice w UE, jeśli chodzi o traktowanie osób LGBT ⁽²⁾, i jest bardzo zaniepokojony dyskryminacją, z jaką się oni spotykają. Dyskryminacja ta stanowi zagrożenie dla podstawowych wartości Unii oraz dla swobody przemieszczania się.

1.6 EKES wzywa Komisję, by opracowała plan działania na rzecz zwalczania dyskryminacji osób LGBT, oraz podkreśla znaczenie uwzględniania aspektów związanych z osobami LGBT we wszystkich dziedzinach polityki.

1.7 EKES podkreśla, że ważne jest, by społeczeństwo obywatelskie i rząd współdziałali w celu zwalczania stereotypów oraz podnoszenia świadomości co do praw osób LGBT. Kwestie dyskryminacji ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową powinny być czynnie uwzględniane w dyskusjach i negocjacjach między partnerami społecznymi. W tym kontekście EKES pragnie podkreślić możliwości tworzenia sieci kontaktów, które mogą sprzyjać równości szans i otwartości w miejscu pracy.

1.8 EKES podkreśla, że wiedza na temat tego, co prawo i regulacje UE mówią na temat dyskryminacji na rynku pracy, jest istotna zarówno dla osób indywidualnych, jak i dla pracodawców i związków zawodowych. Prawie 45 % obywateli UE nie jest świadoma tego, że istnieją przepisy zakazujące dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Komitet uważa, że istnieje potrzeba prowadzenia ukierunkowanych kampanii informacyjnych w celu zaradzenia temu problemowi.

1.9 EKES zauważa specyficzne problemy, z jakimi spotyka się wiele osób transpłciowych, i dostrzega potrzebę zajęcia się tą szczególną kwestią w osobnym sprawozdaniu.

⁽¹⁾ Art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi: „Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

⁽²⁾ Lesbijki, geje, osoby biseksualne i transpłciowe.

2. Dlaczego zwalczać dyskryminację?

2.1 Unia Europejska opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego. W artykule 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej upoważniono Unię do podejmowania „środków niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Zwalczanie wszelkich rodzajów dyskryminacji i przeciwdziałanie im ma kluczowe znaczenie dla legitymizacji Unii Europejskiej. Artykuł 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowych, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

2.2 W celu realizacji celów nakreślonych w traktacie przyjęto szereg dyrektyw, takich jak dyrektywa 2006/54/WE w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja preredagowana), dyrektywa 2000/78/WE ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy oraz dyrektywa 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne. Ochrona przed dyskryminacją ze względu na płeć i dyskryminacją rasową jest o wiele szersza niż ochrona przed dyskryminacją ze względu na religię lub światopogląd, wiek, niepełnosprawność lub orientację seksualną, co może wpływać na decyzje obywateli dotyczące podejmowania pracy, studiów czy podróżowania w innym państwie UE.

2.3 W przypadku równego traktowania chodzi przede wszystkim o wspieranie praw człowieka, ale także o optymalne wykorzystanie wszystkich zasobów UE. Dyskryminacja oznacza marnotrawienie zasobów oraz prowadzi do wykluczenia społecznego dotkniętych nią grup. Głęboki kryzys gospodarczo-społeczny, jakiego doświadcza obecnie UE i w związku z którym wiele państw dokonało cięć w systemach zabezpieczeń społecznych i zmniejszyło wynagrodzenia, pogarsza sytuację najsłabszych grup społecznych. Różnorodne dyrektywy antydyskryminacyjne UE są zatem niezbędne, by chronić grupy zagrożone dyskryminacją i wspierać ich integrację na rynku pracy. Na państwach członkowskich spoczywa ogromna odpowiedzialność za zadbanie o to, by założenia tych dyrektyw zostały wdrożone w praktyce.

2.4 EKES opublikował szereg opinii przedstawiających jego poglądy dotyczące różnych rodzajów dyskryminacji. Z zadowoleniem przyjął wniosek Komisji dotyczący dyrektywy wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (2000/43/WE)⁽³⁾. Poparł także pomysł przedstawienia oddzielnej dyrektywy dotyczącej wyłącznie zatrudnienia i pracy, zakazującej dyskryminacji ze względu na religię, niepełnosprawność, wiek lub orientację

seksualną, oraz wyraził pogląd, że ważne jest także, by wszyscy obywatele państw członkowskich byli objęci minimalnym poziomem ochrony oraz dysponowali środkami dochodzenia swych praw w przypadku dyskryminacji. Komitet wzywał także do poczynienia większych wysiłków na rzecz zbadania i opracowania ekonomicznych argumentów przeciwko dyskryminacji i wyraził ubolewanie, że w dyrektywie nie wspomina się o kwestiach takich jak dyskryminujące polecenia czy nakłanianie do dyskryminowania osób z określonych względów.

2.5 Dyrektywa ramowa uwzględni zarówno dyskryminację bezpośrednią, jak i pośrednią. Pośrednia dyskryminacja ma miejsce wtedy, gdy dane osoby mogą w praktyce znaleźć się w niekorzystnej sytuacji z powodu pozornie niedyskryminującego przepisu lub pozornie neutralnych kryteriów czy procedur⁽⁴⁾.

2.6 EKES wydał także opinię w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania osób bez względu na religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną⁽⁵⁾, który to wniosek nie został jeszcze przyjęty. EKES przyjął z zadowoleniem projekt dyrektywy, ponieważ powinien on doprowadzić do ustanowienia na terenie całej UE spójnych standardów ochrony przed wszystkimi rodzajami dyskryminacji określonymi w art. 13 TWE (obecnie art. 19 TFUE). Ubolewał jednak, że dyrektywa nie odnosi się w sposób odpowiedni do spraw związanych z dyskryminacją z wielu przyczyn jednocześnie, i wzywał Komisję, by przedstawiła zalecenie w tej sprawie. Komitet wzywa Radę do podjęcia decyzji w tej kwestii, tak by można było wzmocnić prawa osób słabszych.

2.7 W różnych opiniach dotyczących zagadnień związanych z dyskryminacją (np. kwestii wieku, obywateli państw trzecich, Romów) EKES poczynił m.in. następujące uwagi⁽⁶⁾:

- ważne jest włączenie wysiłków służących zwalczaniu dyskryminacji do wszystkich sfer działalności oraz uwzględnienie ich zarówno w budżecie UE, jak i w budżetach krajowych;
- potrzebne są wskaźniki w celu uzyskania informacji dotyczących obecnej sytuacji;
- wdrażanie działań na rzecz niedyskryminacji powinno być powiązane ze strategią „Europa 2020”;
- należy wskazać odpowiednie i skuteczne mechanizmy egzekwowania i monitorowania zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym;

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 182/19 z 4.8.2009.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 318/69 z 29.10.2011, Dz.U. C 354/1 z 28.12.2010, Dz.U. C 347/19 z 18.12.2010, Dz.U. C 376/81 z 22.12.2011, Dz.U. C 182/19 z 4.8.2009, Dz.U. C 77/102 z 31.3.2009, Dz.U. C 10/72 z 15.1.2008, Dz.U. C 110/26 z 30.4.2004, Dz.U. C 318/128 z 23.12.2006, Dz.U. C 77/115 z 31.3.2009, Dz.U. C 318/50 z 29.10.2011, Dz.U. C 204/95 z 9.8.2008, Dz.U. C 256/93 z 27.10.2007.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 102.

- potrzebne są lepsze i liczniejsze miejsca pracy, aby zagwarantować i poprawić niezależność ekonomiczną słabszych grup;
- ważne jest, by obowiązki w rodzinie i gospodarstwie domowym były sprawiedliwie dzielone między obie płcie oraz by zindywidualizować uprawnienia w zakresie zabezpieczenia społecznego;
- trzeba rozwijać struktury instytucjonalne, w celu utworzenia np. Europejskiego Komitetu ds. Niepełnosprawności;
- istnieje ryzyko, że kryzys gospodarczo-społeczny spowoduje nasilenie się nietolerancji, ksenofobii, rasizmu i homofobii w Europie;
- integracja to złożony, długotrwały i wielowymiarowy proces społeczny, w którym uczestniczy wiele zainteresowanych stron, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

2.8 Ani EKES, ani Komisja nie zajmowali się konkretnie i szczegółowo dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i nie istnieje plan działania na rzecz ograniczenia zagrożenia dyskryminacją osób LGBT. W niniejszej opinii EKES skupia się na zagadnieniu dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, gdyż sądzi, że w dziedzinie tej potrzebne są prace nad rozwojem odpowiedniej polityki. Jednocześnie należy wskazać na fakt, że istnieje szereg innych słabszych grup, których nie dotyczą wymienione tu powody dyskryminacji, ale które mają trudności z wejściem na rynek pracy lub utrzymaniem się na nim. Dlatego wszelkie strategie polityczne muszą uwzględniać dostęp dla wszystkich.

3. Sytuacja osób LGBT na rynku pracy

3.1 Kwestie związane z wdrażaniem prawodawstwa ⁽⁷⁾

3.1.1 Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej przeanalizowała sytuację osób LGBT w dwóch sprawozdaniach ⁽⁸⁾ z 2009 r. Poniżej przedstawiono niektóre z wniosków Agencji. W pierwszym z nich stwierdzono, że istnieje hierarchia przyczyn dyskryminacji, przy czym ochrona przed dyskryminacją ze względu na płeć, rasę i pochodzenie etniczne jest większa niż przed dyskryminacją z innych przyczyn. Tendencja w państwach członkowskich jest jednak taka, by dążyć do takiej samej ochrony w przypadku wszystkich przyczyn dyskryminacji.

3.1.2 Zdaniem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej 18 państw członkowskich UE, wdrażając dyrektywę w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, wyszło poza minimalne wymogi, jeśli chodzi o dyskryminację ze względu na orientację seksualną. Większość państw członkowskich wprowadziła zatem prawodawstwo zapewniające ochronę przed dyskryminacją ze względu na orientację

seksualną w dziedzinach wykraczających poza zakres pracy i zatrudnienia. W około 20 państwach członkowskich działa organ odpowiedzialny za zajmowanie się sprawami dyskryminacji ze względu na orientację seksualną.

3.1.3 W sprawozdaniach Agencja podejmuje także kwestię możliwości swobodnego przemieszczania się w odniesieniu do osób LGBT, co jest istotnym elementem wspólnego rynku pracy w UE. W tym kontekście warto zauważyć, że prawo rodzinne należy do krajowych kompetencji ustawodawczych, w związku z czym w poszczególnych państwach członkowskich obowiązują różne przepisy w odniesieniu do par tej samej płci. Różne jest ponadto tradycyjne postrzeganie takich kwestii jak np. małżeństwa i związki partnerskie osób tej samej płci. Może to jednak także powodować problemy w przypadkach, gdy obywatele będą chcieli korzystać ze swych praw odnoszących się do swobody przemieszczania się.

3.1.4 Zdaniem Agencji pary tej samej płci napotykają na znaczne przeszkody w egzekwowaniu swych praw związanych ze swobodnym przepływem osób, niezależnie od tego, czy są małżeństwem, zarejestrowanym związkiem partnerskim, czy pozostają w długotrwałym, stabilnym związku. Organ ten wskazuje na fakt, że w wielu sytuacjach oznacza to bezpośrednią dyskryminację i należałoby jasno określić obowiązki państw członkowskich zgodnie z dyrektywą o swobodnym przepływie osób ⁽⁹⁾.

3.2 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

3.2.1 Trybunał Sprawiedliwości rozpatrywał dwie sprawy dotyczące dyskryminacji ze względu na orientację seksualną: *Römer* i *Maruko*. W sprawie *Römer* Trybunał orzekł, że dyrektywa w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy wyklucza sytuację, w której emeryt pozostający w zarejestrowanym związku partnerskim otrzymuje uzupełniające świadczenia emerytalne w niższej wysokości niż emeryt pozostający w związku małżeńskim, oraz że zaistniała bezpośrednia dyskryminacja ze względu na orientację seksualną, ponieważ w prawie krajowym zarejestrowany partner znajduje się pod względem świadczeń emerytalnych w sytuacji prawnej i faktycznej porównywalnej z sytuacją osoby pozostającej w związku małżeńskim.

3.2.2 W sprawie *Maruko* Trybunał również orzekł, że dyrektywa wyklucza takie uregulowania, zgodnie z którymi zarejestrowany partner po śmierci swego partnera nie otrzymuje renty rodzinnej odpowiadającej rencie rodzinnej przysługującej pozostałemu przy życiu małżonkowi. Uznano jednak, że to sąd krajowy ustala, czy pozostali przy życiu zarejestrowany partner znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją małżonka. Ponadto odnotowano istnienie znacznych różnic w UE oraz ogólny brak równoważności związków małżeńskich i innych form prawnie uznawanych związków.

3.3 Kwestie związane z dyskryminacją w miejscu pracy

3.3.1 *Trudności z otwartym przyznawaniem się do orientacji seksualnej w miejscu pracy*: Z badań wynika, że osoby LGBT często są „niewidzialne” na rynku pracy, zazwyczaj z obawy przed prześladowaniem. W wielu przypadkach unikają także kontaktów towarzyskich z kolegami z pracy, aby uniknąć

⁽⁷⁾ Podstawą do opracowania tej części opinii były raporty Agencji Praw Podstawowych i Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (ETUC).

⁽⁸⁾ „Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Legal Analysis” („Homofobia i dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w państwach członkowskich UE. Część I: Analiza prawna”) i „Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II – The Social Situation” („Homofobia i dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w państwach członkowskich UE. Część II: Sytuacja społeczna”).

⁽⁹⁾ Dyrektywa 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

ujawnienia orientacji seksualnej. Stwierdzono, że osoby te obawiały się przede wszystkim poinformowania zwierzchników w miejscu pracy o swej orientacji seksualnej. W niektórych sektorach, takich jak wojsko czy Kościół, otwartość jest znacznie niższa od przeciętnej.

3.3.2 Specyficzne problemy utrudniają pracę: Osoby LGBT są na rynku pracy w innej sytuacji niż pozostałe słabsze grupy, gdyż otwartość co do orientacji seksualnej ma wpływ na ich życie zawodowe. Bardzo często zdarza się tak, że osoby LGBT wypracowują strategię, by uniknąć ujawnienia swej orientacji seksualnej, takie jak zmiana tematu czy zaprzestanie brania udziału w rozmowie w miejscu pracy. Badania pokazują, że takie stałe lawirowanie w miejscu pracy ma wpływ na zdrowie i wydajność. Dyskryminacja, na którą narażone są osoby LGBT w UE, prowadzi do wykluczenia emocjonalnego, którego podłożem jest wstyd. Ma to konsekwencje zarówno dla tych osób, jak i dla uczestnictwa w rynku pracy. EKES uważa, że różne instytucje UE muszą aktywnie podjąć działania w celu przeciwdziałania powstającemu w ten sposób wykluczeniu.

3.3.3 Problemy z korzystaniem z praw przysługujących na rynku pracy: Gdy osoby są celem dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, ważne jest, by miały dostęp do mechanizmów składania skarg i do organu krajowego, który zajmuje się skargami dotyczącymi tego rodzaju dyskryminacji. W wielu państwach członkowskich takiego organu po prostu nie ma.

3.3.4 Niechęć do składania skarg: Liczba udokumentowanych przypadków dyskryminacji ze względu na orientację seksualną jest zastanawiająco niska. Przyczyną jest prawdopodobnie fakt, że osoby LGBT niechętnie publicznie ujawniają swą orientację seksualną, oraz być może brak wiedzy o przysługujących im prawach. Istnieje także ryzyko, że stracą pracę, jeśli się poskarżą. W niektórych przypadkach istotne jest, aby osoba zgłaszająca skargę miała zapewnioną ochronę ze strony społeczeństwa, tak aby zapobiec negatywnym konsekwencjom takiego zgłoszenia.

3.3.5 Brak wiedzy: Badanie Eurobarometru ukazało luki w wiedzy społeczeństwa na temat prawodawstwa antydyskryminacyjnego. Prawie połowa (45 %) obywateli UE nie jest świadoma tego, że istnieją przepisy zakazujące dyskryminacji ze względu na orientację seksualną w sytuacji zatrudniania nowego pracownika. W badaniu ETUC stwierdzono także brak świadomości w kręgach związków zawodowych co do polityki i działań dotyczących osób LGBT. Ta niewiedza dotycząca praw pracowniczych znajduje odzwierciedlenie w ogólnym braku informacji i danych na temat sytuacji i doświadczeń osób o odmiennej orientacji seksualnej. Badania pokazują, że

poziom świadomości w zakresie orientacji seksualnej i tożsamości płciowej w miejscu pracy jest bardzo niski. Ten ogólny brak uświadomienia sprawia, że osobom o odmiennej orientacji seksualnej jest bardzo trudno rozmawiać o tożsamości płciowej czy dyskryminacji ze względu na orientację seksualną z pracodawcami i związkami zawodowymi. Istnieje zatem uzasadniona potrzeba podejmowania działań informacyjnych służących zwiększeniu wiedzy o prawach obywateli UE, zwłaszcza tam, gdzie taka wiedza jest niska.

3.3.6 Ochrona prawna i inne środki służące zmniejszeniu dyskryminacji: W niektórych państwach wprowadzenie ochrony prawnej i lepszego wsparcia dla równości praw na poziomie krajowym pomogło w zwiększeniu świadomości ogółu społeczeństwa, co miało także pozytywny wpływ na związki zawodowe i pracodawców. W badaniu Agencji Praw Podstawowych niewiele mówi się o odpowiedzialności pracodawców, co podkreśla znaczenie poczucia odpowiedzialności wśród kadry kierowniczej. Zarządzanie różnorodnością i otwarta kultura mają pozytywny wpływ na miejsce pracy, jeśli chodzi o osoby LGBT. Zarządzanie różnorodnością niekoniecznie zapobiega dyskryminacji, ale jest ważnym pierwszym krokiem w każdej organizacji.

3.3.7 Zakres dyskryminacji: Przeprowadzono szereg badań w celu określenia zakresu dyskryminacji osób LGBT w miejscu pracy. Pokazały one, że prawie połowa tej grupy nie mówi w pracy otwarcie o swej seksualności, a od jednej trzeciej do połowy osób, które o tym mówią, spotkało się z bezpośrednią dyskryminacją lub obraźliwymi uwagami i uprzedzeniami w miejscu pracy.

3.3.8 W UE zrealizowano szereg projektów, w których uczestniczyli pracodawcy, związki zawodowe i przedstawiciele sektora wolontariatu. Komisja wspierała finansowo te projekty, co wzmocniło ich legitymizację. We Francji związki zawodowe i pracodawcy w jednym z sektorów zawarli porozumienie w sprawie równości praw dla rodzin homoseksualnych. W Szwecji federacja związków zawodowych Vision prowadzi szkolenia poświęcone kwestiom związanym z osobami LGBT i mające na celu zwiększenie wiedzy na temat dyskryminacji w miejscu pracy. Doświadczenie pokazuje, że działając wspólnie, jak najbardziej można zmienić sytuację osób o odmiennej orientacji seksualnej na rynku pracy. Komitet z zalem stwierdza, że takie działania należą do rzadkości i dlatego wzywa Komisję Europejską do popularyzacji dobrych praktyk, a partnerów społecznych do podejmowania znacznie aktywniejszych działań przeciwdziałających dyskryminacji osób LGBT w miejscu pracy.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wkładu przedsiębiorców migrantów w gospodarkę UE (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 351/04)

Sprawozdawca: **Brenda KING**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

wkładu przedsiębiorców migrantów w gospodarkę UE.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 2 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Wkład działalności przedsiębiorczej migrantów w Europie w ciągu ostatniego dziesięciolecia stale wzrasta. Przyczyniają się oni do wzrostu gospodarczego i poprawy zatrudnienia, często dzięki ożywianiu zapomnianych gałęzi rzemiosła i zawodów. Biorą także coraz większy udział w świadczeniu usług i dostarczaniu towarów o wartości dodanej. Są również ważnymi ogniwami w wymianie z rynkami światowymi i mają duże znaczenie dla integracji migrantów w ramach zatrudnienia, gdyż tworzą nowe miejsca pracy dla siebie samych, ale także w coraz większym stopniu dla imigrantów i obywateli kraju, w którym żyją⁽¹⁾.

1.2 Unia Europejska oficjalnie uznała kluczowe znaczenie wkładu przedsiębiorców migrantów w zrównoważony wzrost i zatrudnienie. Jednakże ważne jest, aby uznanie to nie było rozpatrywane w oderwaniu od najpilniejszych priorytetów przyjętych przez decydentów Unii Europejskiej. W rzeczy samej, dynamiczny, zrównoważony oraz nastawiony na wzrost sektor przedsiębiorczości migrantów powinien stanowić element strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, programu „Small Business Act”, strategii „Europa 2020” i nowego programu na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME), jako że w tych działaniach podkreślono już centralne znaczenie szybko rozwijających się, tworzących wartość dodaną MŚP dla gospodarki Unii Europejskiej nastawionej na zrównoważony wzrost.

1.3 Przedsiębiorcy migranci zwiększają również możliwości społeczne migrantów, rozwijają postawy aktywności społecznej, stają się w społeczeństwie wzorcami godnymi naśladowania – szczególnie dla ludzi młodych – podnoszą pewność siebie oraz promują spójność społeczną poprzez ożywienie ulic i dzielnic.

1.4 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji⁽²⁾, w którym uznano „rolę migrantów jako przedsiębiorców” oraz stwierdzono, iż „należy również podkreślić [...] ich potencjał pod względem kreatywności i innowacyjności”. EKES przyjmuje także z zadowoleniem stwierdzenie, że „propagowanie przedsiębiorczości w wymiarze transnarodowym poprzez

bardziej dynamiczną strategię będzie sprzyjać przedsiębiorcom działającym zarówno w państwach członkowskich UE, jak i w państwach partnerskich. Tego rodzaju przedsiębiorstwa mogą tworzyć miejsca pracy w państwach pochodzenia oraz przynosić korzyści zarówno jeśli chodzi o integrację migrantów, jak i o wzrost wymiany handlowej między państwami”.

1.5 W kontekście wzrostu bezrobocia, które czyni tworzenie wartościowych miejsc pracy kluczowym priorytetem UE, tym bardziej istotne jest uznanie przez decydentów Unii Europejskiej faktu, że przedsiębiorstwa prowadzone przez migrantów stanowią istotny atut gospodarki Unii Europejskiej, zarówno lokalnie, ale także coraz częściej na rynkach międzynarodowych, gdzie zapotrzebowanie na dobra i usługi pochodzące z UE jest wciąż aktualne. Podejście to jest zgodne ze strategią Komisji mającą na celu udzielanie pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom w rozwijaniu działalności poza UE, gdyż działania międzynarodowe wzmocniają wzrost, poprawiają konkurencyjność i sprzyjają długoterminowej stabilności firm w UE.

1.6 Komitet zaleca podjęcie konkretnych środków na szczeblu UE, państw członkowskich oraz na szczeblu lokalnym, aby zwiększyć „kreatywność i zdolność innowacyjności” przedsiębiorców migrantów. Środki te powinny doprowadzić do wyeliminowania dyskryminacji i stworzenia równych warunków dla wszystkich, tak by przedsiębiorcy migranci mogli przyczynić się do wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i do powstawania wartościowych miejsc pracy.

1.6.1 Na szczeblu UE decydenci powinni:

— uznać potencjał przedsiębiorczości migrantów dla zwiększenia wzrostu gospodarczego w ramach strategii „Europa 2020”;

— uznać potencjał przedsiębiorczości migrantów jako czynnika tworzącego nowe miejsca pracy poprzez uwzględnienie jej w europejskiej strategii zatrudnienia; obecnie strategia ta koncentruje się tylko na płatnym zatrudnieniu jako środku umożliwiającym integrację migrantów;

⁽¹⁾ Rath, J., Eurofound (2011), „Promoting ethnic entrepreneurship in European cities”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

⁽²⁾ Europejski program integracji obywateli państw trzecich, COM(2011) 455 final oraz SEC(2011) 957 final.

- uznać przedsiębiorczość migrantów w ramach europejskiej polityki w zakresie integracji migrantów;
- zdefiniować i zebrać wiarygodne i zharmonizowane dane statystyczne dotyczące gospodarczego i społecznego wkładu przedsiębiorców migrantów na terenie Unii Europejskiej – wspólnie z Eurostatem i państwami członkowskimi; może to pomóc UE opracować lepszą politykę w dziedzinie imigracji;
- nadal ułatwiać wsparcie publiczne dla przedsiębiorców i dbać o to, by na innowację, przedsiębiorczość i rozwój przedsiębiorstw nie wpłynął negatywnie brak dostępu do właściwego finansowania firm z potencjałem rozwoju;
- wprowadzić ramy służące zwiększaniu świadomości oraz wymianie sprawdzonych rozwiązań w programach, które budują potencjał i stabilność przedsiębiorców migrantów;
- rozwijać strategiczne relacje z tymi krajami pochodzenia, które teraz aktywnie starają się zaangażować bezpośrednio swoje diaspory w Unii Europejskiej w przedsięwzięcia zarówno w kraju pochodzenia, jak i w UE;
- stosować, w odpowiednich przypadkach, umowy handlowe jako mechanizm zachęcający do wspólnych przedsięwzięć pomiędzy przedsiębiorcami migrantami działającymi w ramach Unii Europejskiej oraz ich krajami pochodzenia; wpłynie to pozytywnie na strategię unijną polegającą na udzielaniu pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom w rozszerzaniu prowadzonej przez nie działalności poza UE.

1.6.2 Państwa członkowskie UE powinny:

- uznać i promować przedsiębiorczość migrantów jako element szerszej polityki integracyjnej;
- dokonać przeglądu ram regulacyjnych i strukturalnych dotyczących ogólnie zakładania przedsiębiorstw – poprzez ograniczenie niepotrzebnych wymogów administracyjnych, które mogą stanowić przeszkodę na drodze do założenia firmy;
- minimalizować ryzyko nielegalnej imigracji, a w szczególności nielegalnego zatrudnienia, dzięki wdrożeniu dyrektywy 2009/52/WE⁽³⁾ Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r., której artykuł 14 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, „aby na ich terytorium przeprowadzane były skuteczne i odpowiednie kontrole”;
- wspomóc wzrost wskaźnika długoterminowego zatrudnienia poprzez zapewnienie wsparcia dla już istniejących przedsiębiorstw migrantów – zwłaszcza tych prowadzonych przez kobiety i młodych ludzi – tak by zwiększyć ich stabilność;
- zwiększyć świadomość oraz wzmocnić potencjał organizacji pośredniczących, takich jak stowarzyszenia i izby handlowe

czy spółdzielnie, po to, by mogły one udzielać wsparcia przedsiębiorstwom migrantów w zakresie spełniania wymogów prawnych, takich jak przepisy dotyczące prawa pracy lub podatków.

1.6.3 Władze lokalne i społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerzy społeczni, powinni:

- kontynuować programy, które zwiększają kapitał ludzki i społeczny przedsiębiorców migrantów poprzez zapewnianie różnorodnych usług, takich jak doradztwo i informacja, szkolenie, nawiązywanie kontaktów oraz mentoring;
- tworzyć oraz zwiększać możliwości dla przedsiębiorców migrantów poprzez ułatwianie ich organizacjom dostępu do organizacji dominujących;
- zwiększać stabilność przedsiębiorstw migrantów; należy poświęcić więcej uwagi już istniejącym przedsiębiorstwom migrantów, szczególnie działającym w sektorach o wysokiej wartości, a nie koncentrować się głównie na przedsiębiorstwach nowo powstających;
- dostęp do kredytu jest bardzo istotną kwestią dla przedsiębiorców, dlatego należy wdrażać więcej programów mających na celu zwiększenie kapitału finansowego przedsiębiorców migrantów poprzez:
 - uświadamianie ich o źródłach finansowania;
 - zapewnianie im odpowiedniego szkolenia;
 - zwiększanie wiedzy, kompetencji oraz zrozumienia instytucji kredytowych odnośnie do tej konkretnej grupy klientów korporacyjnych.

2. Uwagi ogólne

2.1 Europa stoi w obliczu ważnych przemian demograficznych, takich jak wyraźny spadek liczby ludności w wielu regionach, stopniowe starzenie się społeczeństwa oraz niski wskaźnik urodzeń. Jednakże w latach 2004–2008 ogólna liczba ludności Unii Europejskiej rosła o około 2 mln osób rocznie, w głównej mierze z powodu salda migracji. Migranci przyczynili się na wiele sposobów do gospodarczego wzrostu krajów przyjmujących: przynieśli ze sobą nowe umiejętności i talenty, pomogli w obniżeniu niedoboru siły roboczej, a jako przedsiębiorcy tworzyli nowe firmy i rozwijali działalność gospodarczą.

2.2 Wkład migrantów w gospodarkę poprzez bezpośrednie tworzenie nowych przedsiębiorstw jest aspektem, któremu nie poświęcano zbyt wiele uwagi. Niniejsza opinia ma na celu poszerzenie dotychczasowej wiedzy na temat przedsiębiorczości migrantów oraz przedstawienie zaleceń w celu wsparcia i uznania sukcesu przedsiębiorstw prowadzonych przez migrantów oraz zwiększenia ich udziału we wzroście gospodarczym.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O:L:2009:168:0024:0032:PL:PDF>.

2.3 Porównywanie przedsiębiorczości i tworzenia nowych miejsc pracy przez migrantów na terenie Unii Europejskiej jest trudne z powodu różnych źródeł informacji dostępnych w odniesieniu do różnych państw oraz braku definicji przedsiębiorcy migranta uzgodnionej na płaszczyźnie międzynarodowej.

2.4 Niniejszy dokument opiera się w dużej mierze na wystąpieniach wygłoszonych podczas wysłuchania na temat wkładu przedsiębiorców migrantów w gospodarkę Unii Europejskiej, zorganizowanego przez stałą grupę analityczną EKES-u ds. imigracji i integracji w dniu 24 listopada 2011 r. (4)

2.5 Przedsiębiorca migrant definiowany jest jako właściciel przedsiębiorstwa urodzony poza UE który dąży do tworzenia wartości poprzez podejmowanie lub rozwijanie działalności gospodarczej (5). Przedsiębiorca może być samozatrudniony, tj. zatrudniać tylko samego siebie, lub zatrudniać współpracowników (6).

2.6 Niniejsza opinia koncentruje się na przedsiębiorcach samozatrudnionych i wykorzystuje dane przedstawione w ramach badania aktywności ekonomicznej ludności, umożliwiające porównania między państwami członkowskimi oraz między przedsiębiorcami migrantami a rodzimymi przedsiębiorcami. Analiza dotyczy przedsiębiorców poza sektorem rolniczym, gdyż jest to norma przyjęta w badaniach przedsiębiorczości.

3. Charakterystyka przedsiębiorców migrantów

3.1 Migranci są bardziej przedsiębiorczy

3.1.1 Badanie aktywności ekonomicznej ludności w UE (7) pokazuje, że sytuacja w zakresie przedsiębiorczości migrantów jest zróżnicowana w państwach Unii Europejskiej. W Wielkiej Brytanii, Francji, Belgii, Danii oraz Szwecji udział przedsiębiorców migrantów w ogólnej liczbie zatrudnionych jest wyższy od udziału rodzimych przedsiębiorców o 1,5–2,9 punktu procentowego. Natomiast odsetek przedsiębiorców migrantów jest niższy od odsetka rodzimych przedsiębiorców w krajach takich jak Portugalia, Hiszpania, Włochy, Grecja, Irlandia, Niemcy i Austria.

3.1.2 W ujęciu regionalnym ogólny poziom samozatrudnienia (przedsiębiorców rodzimych i migrantów) jest wyższy na południu Europy oraz w Europie Środkowej i Wschodniej. Jednakże w Europie Środkowej i Wschodniej migranci są zwykle bardziej skłonni do samozatrudnienia niż ludność lokalna, w Europie Południowej występuje natomiast odwrotny trend.

3.1.3 Tak wysoki udział migrantów decydujących się na samozatrudnienie w Polsce, Republice Słowackiej, Republice Czeskiej i na Węgrzech jest częściowo spowodowany stosunkowo elastycznymi przepisami wizowymi dla przedsiębiorców migrantów oraz sytuacją na rynku pracy w tych państwach. Mniejszy udział przedsiębiorczości migrantów w krajach Europy Południowej może być konsekwencją faktu, iż migranci w tych

krajach być może nie mieli jeszcze czasu, by wykształcić kapitał ludzki, fizyczny i społeczny niezbędny do założenia przedsiębiorstwa, ponieważ nie mówią płynnie językiem kraju przyjmującego albo mają trudności z uznaniem kwalifikacji.

3.1.4 Dane dotyczące liczby nowych przedsiębiorców w danym roku również sugerują, iż migranci są zwykle bardziej przedsiębiorczy niż ludność lokalna. W latach 1998–2008 średnia roczna liczba nowych przedsiębiorców migrantów zwiększyła się dwukrotnie w Niemczech (do ponad 100 000 rocznie), w Wielkiej Brytanii (do prawie 90 000 rocznie). W Hiszpanii średnia roczna liczba tych przedsiębiorstw wzrosła sześciokrotnie (do ponad 75 000 rocznie), a we Włoszech ośmiokrotnie (do 46 000). Z kolei w tym samym okresie wzrost odnotowany we Francji był niewielki (do 35 000) (8).

3.1.5 Ponadto, biorąc pod uwagę ich liczebność, migranci są stosunkowo bardziej przedsiębiorczy niż ludność lokalna. Na przykład w Wielkiej Brytanii, gdzie migranci reprezentują 8 % populacji, są oni właścicielami około 12 % wszystkich małych i średnich przedsiębiorstw brytyjskich.

3.1.6 Powyższe dane są spójne z wynikami badań przeprowadzonych niedawno w USA, z których wynika, że odsetek imigrantów wśród właścicieli małych przedsiębiorstw wynosi 18 %, przy czym ich liczebność w całej populacji to 13 %, natomiast wśród osób pracujących 16 % (9).

3.2 Stabilność przedsiębiorstw migrantów

3.2.1 Wprawdzie liczba przypadków podejmowania działalności gospodarczej przez migrantów wzrasta z roku na rok, rośnie jednak także liczba przypadków rezygnowania z takiej działalności. Ten niższy odsetek przedsiębiorstw zdolnych do przetrwania może świadczyć o tym, że samozatrudnienie jest etapem przejściowym na drodze do zatrudnienia lub wskazywać na wyższy stopień niepowodzeń firm migrantów. Na przykład we Francji tylko 40 % firm należących do cudzoziemców wciąż działało po pięciu latach od założenia, w porównaniu z 54 % przedsiębiorstw należących do Francuzów (10). Badanie OECD (11) wykazało, iż nawet po uwzględnieniu kwalifikacji, doświadczenia i innych czynników, przedsiębiorstwa migrantów mają o 27 % mniejsze szanse przetrwania niż firmy prowadzone przez przedsiębiorców rodzimych.

3.3 Sektory o wysokiej wartości

3.3.1 Zakres działalności, jaką podejmują przedsiębiorcy migranci w krajach przyjmujących, jest równie rozległy jak w przypadku ludności lokalnej. Ta zmiana w porównaniu z dawną sytuacją, kiedy przedsiębiorstwa takie świadczyły usługi głównie na potrzeby własnych społeczności etnicznych, jest częściowo spowodowana wzrostem poziomu wykształcenia migrantów, ale także zmianami w strukturach gospodarczych społeczeństw postindustrialnych.

(4) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-migrant-entrepreneurs-contribution-present>.

(5) Definicja przedsiębiorcy przyjęta przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, OECD, 2008.

(6) Rath, J., Eurofound (2011), „Promoting ethnic entrepreneurship in European cities”, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

(7) Zob.: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

(8) Link do statystyk: <http://dx.doi.org/10.1787/888932442104>.

(9) <http://www.fiscalpolicy.org/immigrant-small-business-owners-FPI-20120614.pdf>.

(10) Bream, Y. (2009), *Les entreprises créées en 2002 par des ressortissants des pays tiers: de plus grandes difficultés à survivre*, Infos Migrations, No. 13, Département des statistiques, des études et de la documentation (DSED), Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire.

(11) *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries*, 2010.

3.3.2 Mimo że w Europie duża część przedsiębiorców obcego pochodzenia pracuje w sektorach tradycyjnie kojarzonych z przedsiębiorczością migrantów (tj. w handlu hurtowym i detalicznym), wielu pracuje poza sektorami tradycyjnymi dla danej grupy etnicznej: prawie 18 % przedsiębiorców migrantów w sektorze budowlanym, około 8 % w wolnych zawodach i sektorze naukowo-technicznym, około 6 % w sektorze produkcyjnym oraz kolejne 6 % w sektorze zdrowia i opieki społecznej.

3.4 Profil

3.4.1 Ogólny profil przedsiębiorców migrantów i przedsiębiorców rodzimych jest podobny pod tym względem, że są to przeważnie wykwalifikowani pracownicy płci męskiej, a ponad trzy czwarte jest w wieku powyżej 35 lat. Średnio, przedsiębiorcy migranci i przedsiębiorcy rodzimi są starsi od pracowników najemnych. Taki wynik można tłumaczyć koniecznością zgromadzenia najpierw kapitału społecznego i fizycznego oraz doświadczenia wystarczającego do założenia własnego biznesu.

3.4.2 Przedsiębiorcy migranci mają średnio wyższy poziom wykształcenia niż ich odpowiednicy rodzimi; około 30 %–40 % przedsiębiorców migrantów posiada wykształcenie wyższe.

3.4.3 Prawie dwie trzecie przedsiębiorców migrantów przebywa w kraju przyjmującym dłużej niż dziesięć lat, natomiast w przypadku migrantów będących pracownikami najemnymi jest to nieco ponad 50 %.

3.4.4 Migranci pochodzący z różnych regionów wykazują różną skłonność do podejmowania działalności gospodarczej; największa jest ona wśród Azjatów, a najmniejsza wśród migrantów z Ameryki Łacińskiej i Afryki. Różnice w poziomie wykształcenia i zamożności mogą w znacznej części tłumaczyć różnice w zachowaniach przedsiębiorczych pomiędzy grupami migrantów. Dodatkowe wyjaśnienie stanowi fakt, iż niektóre kraje pochodzenia mają tradycyjnie większy udział przedsiębiorców w gospodarce, zatem osoby migrujące z takich krajów są bardziej skłonne do założenia biznesu w kraju przyjmującym.

3.4.4.1 Należy zauważyć, że doświadczenia migrantów różnią się w zależności od regionu pochodzenia. Dane z Wielkiej Brytanii pokazują np., że jeśli stopa zatrudnienia w społeczności imigrantów z Pakistanu byłaby taka sama jak w odpowiedniej społeczności imigrantów z Indii, odsetek mężczyzn i kobiet w tej grupie wzrósłby odpowiednio o 24 % oraz 136 %, co oznaczałoby wzrost o ok. 96 000 zatrudnionych.

4. Kontekst UE

4.1 W programie sztokholmskim określono plan działań Unii Europejskiej w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na okres 2012–2014; jednym z aspektów jest udana integracja migrantów, umacniająca wartości demokratyczne i spójność społeczną, oraz promocja dialogu międzykulturowego na wszystkich poziomach.

4.2 Dysponujący budżetem w wysokości 825 milionów EUR na lata 2007–2013 Europejski Fundusz na rzecz Integracji

Obywateli Państw Trzecich wspiera inicjatywy krajowe i unijne sprzyjające integracji imigrantów spoza UE w społeczeństwach europejskich. Obejmuje on też projekty z dziedziny przedsiębiorczości migrantów oraz edukacji biznesowej dla migrantów⁽¹²⁾.

4.3 Komunikat Komisji⁽¹³⁾ „Europejski program integracji obywateli państw trzecich” uznaje istotną rolę przedsiębiorców migrantów, mimo to ich możliwości wkładu w zrównoważony wzrost i miejsca pracy nie zostały uwzględnione w sztańdarych inicjatywach europejskich, takich jak strategia „Europa 2020”.

4.4 Pakiet UE dotyczący zatrudnienia koncentruje się na płatnym zatrudnieniu jako środka integracji migrantów. W ten sposób nie uwzględnia się jednak roli przedsiębiorców migrantów, którzy mogą przyczynić się do tworzenia trwałych miejsc pracy wysokiej jakości oraz ułatwiać gospodarczą i społeczną integrację migrantów i ludności rodzimej.

4.5 Decydenci Unii Europejskiej powinni aktywnie i konsekwentnie uwzględniać przedsiębiorczość migrantów w strategiach UE. Ponadto należy uznać i wspierać rolę przedsiębiorców migrantów w strategii na rzecz integracji migrantów.

5. Wkład przedsiębiorców migrantów

5.1 Rynek pracy

5.1.1 W badaniu aktywności ekonomicznej ludności w UE (1998–2008) podkreślono pozytywny wkład przedsiębiorców migrantów w zatrudnienie, pomimo że większość przedsiębiorców (rodzimych i migrantów) zatrudnia tylko siebie samych.

5.1.2 Przedsiębiorcy ci tworzą przeciętnie 1,4–2,1 dodatkowych miejsc pracy. Jednakże porównanie z przedsiębiorcami rodzimymi wskazuje, iż przedsiębiorcy migranci tworzą stosunkowo mniej miejsc pracy. Wyjątek w tej ogólnej tendencji stanowią Republika Czeska, Węgry, Republika Słowacka oraz Wielka Brytania, gdzie przedsiębiorcy migranci wydają się tworzyć więcej miejsc pracy niż przedsiębiorcy rodzimi.

5.1.3 Ten wkład w ogólne zatrudnienie wzrastał na przestrzeni lat. Od 1998 do 2008 r. liczba osób zatrudnionych przez przedsiębiorców migrantów wzrosła w Hiszpanii, we Włoszech, w Austrii, Niemczech i Holandii, podczas gdy w Wielkiej Brytanii i Francji wkład w zatrudnienie był stale na wysokim poziomie. Np. zarówno w 2007, jak i w 2008 r. przedsiębiorcy migranci w Niemczech zatrudniali rocznie ponad 750 000 osób, w Wielkiej Brytanii i Hiszpanii około pół miliona, we Francji około 400 000, a we Włoszech około 300 000.

⁽¹²⁾ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm.

⁽¹³⁾ COM(2011) 455 final i SEC(2011) 957 final.

5.1.4 W kategoriach względnych ten wkład w zatrudnienie odpowiada 1,5–3 % ogólnej liczby osób zatrudnionych. Państwa, gdzie migranci najbardziej przyczyniają się do ogólnego zatrudnienia, to Luksemburg (8,5 %) oraz Irlandia (4,9 %). Wprawdzie na podstawie dostępnych danych nie da się określić, czy migranci zatrudniają głównie innych migrantów czy nie, jednak niektóre badania wskazują, iż migranci zatrudniają zarówno ludność lokalną, jak i innych migrantów.

5.2 Gospodarka

5.2.1 Wkład przedsiębiorców migrantów nie ogranicza się do tworzenia nowych miejsc pracy; przyczyniają się oni także do wzrostu gospodarczego kraju przyjmującego. Zebranie rzetelnych empirycznych dowodów odnośnie do ich rzeczywistego wkładu w gospodarkę Unii Europejskiej jest bardzo trudne, jednakże dane pochodzące z Wielkiej Brytanii wskazują, że wkład tych przedsiębiorstw w gospodarkę brytyjską szacowany jest na 25 miliardów GBP rocznie, czyli 6 % całkowitej wartości dodanej brutto generowanej przez MŚP (430 mld GBP w roku 2007) ⁽¹⁴⁾.

5.2.2 Liczby te można porównać z badaniami amerykańskimi, które wykazują, że małe przedsiębiorstwa, gdzie imigranci stanowią co najmniej połowę liczby właścicieli, generują szacunkowo 776 mld USD rocznie, tj. 13 % tego, co wszystkie małe firmy w USA (6 bilionów USD w roku 2007).

5.2.3 Innym wskazaniem są dane z Francji, które pokazują, że w 2009 r. imigranci we Francji otrzymali od rządu francuskiego wsparcie w wysokości 47,9 mld EUR (pomoc socjalna, mieszkaniowa, edukacja, itp.), a ich wkład wyniósł 60,3 mld EUR. Innymi słowy, wkład netto imigrantów w finanse publiczne wyniósł 12,4 mld EUR ⁽¹⁵⁾.

5.2.4 EKES uważa, że wkład UE mógłby być wyższy, gdyby przedsiębiorcy migranci zatrudnieni w gospodarce nieformalnej otrzymali wsparcie potrzebne do przejścia do gospodarki formalnej.

5.3 Handel

5.3.1 Dane świadczą także o tym, że przedsiębiorcy migranci pomagają tworzyć nowe możliwości handlowe dla kraju przyjmującego, gdyż wykorzystują swoje sieci kontaktów oraz wiedzę na temat rynków krajów swego pochodzenia, dzięki czemu spadają koszty transakcji w handlu z tymi krajami. W Szwecji np. 22 % przedsiębiorstw należących do cudzoziemców kieruje swoje towary i usługi przynajmniej częściowo na rynek zagraniczny, natomiast w przypadku przedsiębiorstw rodzimych jest to 15 % ⁽¹⁶⁾. Stwierdzono także, że wzrostowi liczby migrantów w Szwecji o 10 % towarzyszyło zwiększenie eksportu przeciętnie o 6 % oraz importu o 9 % ⁽¹⁷⁾. To odkrycie sugeruje, że migranci mogą odgrywać ważną rolę w ułatwianiu handlu zagranicznego poprzez zmniejszanie ukrytych barier handlowych z krajami ich pochodzenia.

5.3.2 Innym przykładem jest Wielka Brytania. Przedsiębiorcy migranci zapewniają bezpośredni dostęp do powiększających się społeczności emigracyjnych, których dochód do dyspozycji przekracza 30 mln EUR, a także przyczyniają się do otwierania nowych możliwości biznesowych na rynkach światowych, takich jak Indie, Chiny i kraje afrykańskie, Karaiby oraz Ameryka Łacińska.

5.4 Należy zauważyć, iż przedsiębiorczość migrantów wiąże się nie tylko z tworzeniem nowych miejsc pracy i z gospodarką. Przedsiębiorcy migranci zwiększają również możliwości społeczne migrantów, rozwijają postawy aktywności społecznej, podnoszą pewność siebie oraz promują spójność społeczną poprzez ożywienie ulic i dzielnic.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁴⁾ <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/enterprise/docs/b/11-515-bigger-better-business-helping-small-firms>.

⁽¹⁵⁾ <http://www.europeanvoice.com/article/imported/time-to-value-migrants-contribution/74527.aspx>.

⁽¹⁶⁾ Szwedzka Agencja ds. Wzrostu Gospodarczego i Regionalnego (2007).

⁽¹⁷⁾ Hatzigeorgiou w OECD (2010).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwalczania przemocy domowej wobec kobiet (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 351/05)

Sprawozdawca: **Mário SOARES**

Dnia 24 maja 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

zwalczania przemocy domowej wobec kobiet.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 3 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Już w 2006 r. EKES wypowiedział się na temat przemocy domowej wobec kobiet⁽¹⁾ i wyraził w swojej opinii niepokój, jaki wzbudza ona w społeczeństwie obywatelskim. Ponieważ przedstawione przy tej okazji zalecenia pozostają aktualne, nie są one ponownie omawiane w niniejszej opinii.

1.2 EKES, jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jest świadomy tego, że problem przemocy ze względu na płeć, a zwłaszcza przemocy domowej, dotyczy wszystkich obywateli. Komitet ponownie wyraża swoje zaangażowanie w walkę z tą plagą za pomocą wszystkich dostępnych środków i rozważa m.in. możliwość organizowania co dwa lata debaty na temat tego problemu.

1.3 EKES zaleca instytucjom europejskim i państwom członkowskim UE:

1.3.1 **Prawa człowieka:** podchodzenie do przemocy ze względu na płeć jako do kwestii związanej z prawami człowieka, co pozwoli na opracowanie globalnej i wielosektorowej reakcji na ten problem;

1.3.2 **Paradygmat bezpieczeństwa i zagrożenia:** przyjmowanie środków mających na celu zmianę paradygmatu bezpieczeństwa i zagrożenia oraz kładzenie szczególnego nacisku na fakt, że przemoc domowa wobec kobiet nie jest problemem indywidualnym i odizolowanym w życiu prywatnym kobiety, lecz kwestią porządku publicznego i bezpieczeństwa;

1.3.3 **Prewencja:** opracowywanie strategii zapobiegania przemocy domowej poprzez tworzenie wielodyscyplinarnych obszarów wsparcia, dysponujących odpowiednimi zasobami i wyspecjalizowanym personelem, oraz międzyministerialnych planów działania zapewniających zaangażowanie mężczyzn i młodzieży w zwalczanie przemocy domowej;

1.3.4 **Polityka ochrony:** gwarantowanie kobietom padającym ofiarą przemocy priorytetowego dostępu do mieszkalnictwa, pomocy finansowej, kształcenia oraz godnej pracy, zgodnie z zasadą „Ta sama praca, te same zarobki”;

1.3.5 **Harmonizacja** kryteriów statystycznych: dążenie do harmonizacji kryteriów rejestrowania przypadków przemocy ze względu na płeć, by umożliwić porównywanie zebranych danych;

1.3.6 **Edukacja:** zagwarantowanie edukacji przyczyniającej się do zmian mentalności, co wymaga m.in. realizacji prawdziwych programów koedukacyjnych, zaprzestania używania seksistowskiego języka w podręcznikach szkolnych oraz szkolenie nauczycieli – wstępne, a następnie kontynuowane podczas całej kariery zawodowej – uwzględniające problematykę przemocy ze względu na płeć i przemocy domowej.

1.3.7 **Środki komunikacji:** zapewnienie skutecznego przestrzegania dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych⁽²⁾, aby wyeliminować negatywny wizerunek kobiet w środkach przekazu, a zwłaszcza w reklamie.

1.3.8 **Zdrowie:** wzmacnianie poczucia, że przemoc domowa wobec kobiet jest czynnikiem ryzyka dla zdrowia;

1.3.9 **Współodpowiedzialność:** wzmacnianie i wspieranie środków na rzecz współodpowiedzialności kobiet i mężczyzn przy zajmowaniu się dziećmi, osobami starszymi lub krewnymi wymagającymi specjalnej opieki;

1.3.10 **Organizacje społeczeństwa obywatelskiego:** wspieranie organizacji działających na rzecz kobiet padających ofiarą przemocy domowej lub prowadzących działania uświadamiające/szkoleniowe w ramach walki z przemocą ze względu na płeć;

1.3.11 **Europejski rok walki z przemocą ze względu na płeć:** ogłoszenie europejskiego roku walki z przemocą ze względu na płeć;

1.3.12 **Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej:** EKES zwraca się do Unii Europejskiej i wszystkich państw członkowskich o podpisanie, ratyfikowanie i wdrożenie konwencji, przyjętej w 2011 r.

(1) Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 89–94.

(2) Dyrektywa 2010/13/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 marca 2010 r.

2. Wprowadzenie

2.1 Wszystkie rodzaje przemocy godzą w godność osoby, jej nienaruszalność fizyczną i psychiczną, prawa człowieka i podstawy, na których opiera się demokratyczne społeczeństwo.

2.2 Ponieważ państwa są zobowiązane szanować, chronić i wspierać prawa swoich obywateli, powinny inwestować znaczne zasoby publiczne w usługi i wyspecjalizowany personel, będący w stanie wywiązać się z tego zobowiązania.

2.3 Przemoc w obszarze publicznym jest potępiana przez społeczeństwo, które wspiera działania państwa na rzecz powstrzymywania i karania osób stosujących przemoc.

2.4 Istnieje jednak inny, mniej nagłośniony rodzaj przemocy, która ma miejsce w domach i która coraz brutalniej wpływa na ofiary – przemoc domowa.

Wszyscy członkowie rodziny mogą – stale lub od czasu do czasu – padać ofiarami różnego rodzaju przemocy, która może doprowadzić nawet do śmierci.

2.5 Chociaż osoby te zasługują na uwagę władz, ich troskę i działanie, najbardziej narażoną na systematyczną przemoc grupą są kobiety. Przemoc domowa jest jedną z głównych przyczyn śmiertelności kobiet na świecie. Dlatego w niniejszej opinii koncentrujemy się na przemocy domowej wobec kobiet.

2.6 Zgodnie z definicją Unii Europejskiej przemoc wobec kobiet to „każdy akt przemocy wobec osób płci żeńskiej, którego rezultatem jest lub może być krzywda lub cierpienie fizyczne, seksualne lub psychiczne, a także groźby takich aktów, przymus lub samowolne pozbawienie wolności, mające miejsce zarówno w życiu publicznym, jak i w życiu prywatnym”⁽³⁾.

2.7 Mimo wysiłków podejmowanych od kilku dziesięcioleci przez władze publiczne i różne sektory społeczeństwa – zorganizowane lub nie – przemoc domowa jest wciąż uważana za problem życia prywatnego, choć w rzeczywistości jest ona problemem publicznym.

2.8 Przemoc domowa jest przestępstwem i musi być karalna. EKES uznaje wysiłki podejmowane przez różne państwa Unii na rzecz surowszych kar dla osób stosujących przemoc. Należy jednak również zidentyfikować głęboko położone przyczyny tego zjawiska, a następnie ustanowić strategię niezbędne do jego powstrzymania, obejmujące lepsze zrozumienie tego zjawiska przez mężczyzn.

2.9 Obecny kryzys gospodarczy poważnie ogranicza politykę społeczną w wielu krajach UE. Uszczupla się podstawowe usługi publiczne, takie jak służba zdrowia, edukacja i opieka społeczna w chwili gdy rodziny, a zwłaszcza kobiety, najbardziej ich potrzebują. Zamyka się punkty specjalistycznej pomocy dla kobiet i ośrodki pomagające maltretowanym kobietom,

ogranicza się budżety krajowych służb działających na rzecz równouprawnienia płci, eliminuje się projekty prewencji i kampanie w mediach itp.

2.10 Wciąż zakorzenione stereotypy związane z płcią i społeczeństwem patriarchalnym, a także nierówności gospodarcze i dyskryminacja kobiet w obszarach zatrudnienia, płac, dostępu do innych zasobów finansowych oraz ich brak niezależności finansowej, zmniejszają możliwości kobiet do podejmowania działań i zwiększają ich podatność na przemoc domową.

2.11 Obecny kryzys gospodarczy i strategie polityczne, które w założeniu mają go zwalczyć, a także liberalizacja gospodarki i prywatyzacja sektora publicznego nie tylko utrwalają podział pracy w zależności od płci, lecz także zwiększają nierówności i pogarszają okoliczności prowadzące do przemocy.

2.12 Światowa Organizacja Zdrowia (WHO)⁽⁴⁾ uznała szkodliwe skutki, jakie globalizacja wywiera na struktury społeczne. Niekontrolowana globalizacja może doprowadzić do poważniejszych rodzajów przemocy wobec kobiet, również pod postacią handlu ludźmi.

2.13 Kobiety należące do mniejszości, żyjące w ubóstwie w społecznościach wiejskich lub odizolowanych, odbywające karę pozbawienia wolności i przebywające w zakładach, a także migrantki, kobiety niepełnosprawne intelektualnie i fizycznie oraz kobiety starsze są bardziej narażone na przemoc.

2.14 Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej jest zarysowanie obrazu przemocy domowej wobec kobiet w Europie, przedstawienie ogólnej wizji przedsięwziętych środków i zwiększenie świadomości na temat tego problemu w społeczeństwie.

2.15 EKES wyraża opinie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego Komitet jest gotowy zorganizować, we współpracy z organizacjami zajmującymi się przemocą tego rodzaju, forum dyskusyjne, na którym omówiono by propozycje mające na celu zwalczenie przemocy oraz podzielono by się sprawdzonymi rozwiązaniami, które prowadziłyby do przyjęcia skutecznych środków zapobiegawczych.

3. Konwencja Rady Europy – instrument, który należy ratyfikować i stosować

3.1 W 2011 r. Rada Europy przyjęła konwencję o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej⁽⁵⁾. Jest ona pierwszym wiążącym prawnie instrumentem międzynarodowym, tworzącym globalne ramy prawne na rzecz zapobiegania przemocy, ochrony ofiar i karania sprawców. Konwencja jest wezwaniem do większej równości między kobietami a mężczyznami, ponieważ przemoc wobec kobiet jest głęboko osadzona w nierównościach między płciami oraz utrwalana przez patriarchalną kulturę i obojętność wobec tego zjawiska.

⁽³⁾ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf>.

⁽⁴⁾ WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence Against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses [Przeprowadzone w wielu krajach badanie WHO dotyczące zdrowia kobiet i przemocy domowej wobec kobiet: wstępne wyniki w zakresie częstości występowania, wyników zdrowotnych i reakcji kobiet], WHO, Genewa, 2005 r.

⁽⁵⁾ Konwencja Rady Europy przyjęta 11 maja 2011 r. w Stambule (Turcja): (www.coe.int/conventionviolence).

3.2 Konwencja uwzględnia wszystkie rodzaje przemocy (przemoc fizyczną i psychiczną, wykorzystywanie seksualne, wymuszone małżeństwo, okaleczanie narządów płciowych kobiet, nękanie, wymuszanie sterylizacji lub aborcji), bez względu na wiek, pochodzenie etniczne lub narodowość, religię, pochodzenie społeczne, sytuację migracji lub orientację seksualną ofiary.

3.3 Do chwili obecnej konwencję ratyfikowało tylko jedno państwo⁽⁶⁾, a podpisało 20 państw⁽⁷⁾, przy czym niektóre z nich z zastrzeżeniami (Niemcy, Serbia i Malta). EKES wzywa Unię Europejską i wszystkie kraje członkowskie, by jak najszybciej podpisały, ratyfikowały i wdrożyły konwencję stambulską.

4. Uwagi ogólne

4.1 45 % kobiet w UE deklaruje, że co najmniej raz padło ofiarą przemocy ze względu na płeć. 40–45 % kobiet było napastowanych seksualnie w pracy. Szacuje się, że w Europie w wyniku przemocy ze względu na płeć codziennie umiera 7 kobiet⁽⁸⁾.

4.2 Przemoc wiąże także się z dużymi kosztami: szacuje się, że roczny koszt przemocy wobec kobiet w 47 państwach należących do Rady Europy wynosi co najmniej 32 mld euro.

4.3 Z przeprowadzonych w 2010 r. badań Eurobarometru wynika, że jest to zjawisko powszechnie znane przez obywateli (98 % procent badanych) i bardzo częste (co czwarta osoba zna kobietę będącą ofiarą przemocy domowej, a co piąta zna sprawcę przemocy).

4.4 Już w 1980 r., na drugiej światowej konferencji na temat statusu prawnego i społecznego kobiet, stwierdzono, że przemoc wobec kobiet jest najbardziej wyciszonym przestępstwem na świecie. Trzydzieści lat później, na Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu, uznano prawa kobiet za prawa człowieka. Państwa członkowskie Unii Europejskiej zaangażowały się, by osiągnąć kluczowe cele pekińskiej platformy działania z 1995 r.

4.5 W deklaracji końcowej z drugiego szczytu „Europejskie kobiety u władzy” (Kadyks, marzec 2010 r.)⁽⁹⁾ 22 kobiety sprawujące funkcję ministra oraz wielu decydentów politycznych z całej UE stwierdziło, że wciąż nie można mówić o prawdziwym równouprawnieniu płci i że przemoc wobec kobiet jest wciąż powracającym problemem poważnego łamania praw człowieka. W dokumencie stwierdza się, że seksistowskie stereotypy nadal prowadzą do dyskryminacji oraz ostrzega się przed powielaniem seksistowskich zachowań przez nowe pokolenia.

4.6 Instytucje europejskie opracowały następujące dokumenty, w których analizuje się sytuację i propaguje odpowiednie działania (poniższa lista nie jest wyczerpująca):

⁽⁶⁾ Turcja.

⁽⁷⁾ Albania, Austria, Hiszpania, Finlandia, Francja, Grecja, Islandia, Luksemburg, była jugosłowiańska republika Macedonii, Malta, Czarnogóra, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Zjednoczone Królestwo, Serbia, Słowacja, Słowenia, Szwecja i Ukraina.

⁽⁸⁾ Barometr 2011, *National Action Plan on Violence against Women in the EU* [Krajowy plan działania w sprawie przemocy wobec kobiet w UE], Europejskie Lobby Kobiet, sierpień 2011 r. (www.womenlobby.org).

⁽⁹⁾ http://www.igualdad.us.es/pdf/Docuemta_Otros_Cumbre.pdf.

4.6.1 Rada Europejska:

— Wnioski Rady na temat zwalczania przemocy wobec kobiet w Unii Europejskiej (z 8 marca 2010 r.), w których wzywa się Komisję i państwa członkowskie do podejmowania dalszych wysiłków na rzecz walki z przemocą wobec kobiet i do propagowania działań zapewniających ich finansowanie.

4.6.2 Parlament Europejski:

— Rezolucja w sprawie priorytetów oraz zarysu ram nowej polityki UE w dziedzinie walki z przemocą wobec kobiet (2011 r.).

— We wrześniu 2011 r. Parlament Europejski poparł przyjęcie europejskiego nakazu ochrony dla ofiar przemocy ze względu na płeć, napaści na tle seksualnym, uprowadzenia lub próby zabójstwa. Przyjęcie tego środka to ważny krok w kierunku ustanowienia europejskiego obszaru ochrony kobiet.

4.6.3 Komisja Europejska:

— Karta kobiet (2009 r.), plan działań na rzecz wdrożenia programu sztokholmskiego (2010 r.) i strategii na rzecz równości kobiet i mężczyzn (2010–2015).

— Różne badania przeprowadzone na temat przemocy wobec kobiet, mające na celu pogłębienie wiedzy na temat tego problemu.

— Przyjęcie (18 maja 2011 r.) pakietu dotyczącego praw ofiar przestępstw (dyrektywa horyzontalna ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz rozporządzenie w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych).

— Finansowanie programów szczegółowych, takich jak Daphne III oraz europejskich organizacji walki z przemocą wobec kobiet (Europejskie Lobby Kobiet).

4.7 Niektóre państwa członkowskie przyjęły prawodawstwo uznające przemoc domową za przestępstwo, ustanowiły bardziej drastyczne środki przeciw sprawcom przemocy, uznały przemoc domową za przestępstwo przeciwko porządkowi publicznemu itp.

4.8 Choć wciąż brak wiarygodnych i porównywalnych statystyk na temat przemocy domowej na szczeblu krajowym i europejskim, dostępne dane budzą niepokój i rozwiewają wątpliwości co do ogromnego zasięgu tego problemu⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Zob. sprawozdanie *Combattre les crimes d'honneur en Europe* [Walka z zabójstwem honorowym w Europie], przedstawione 8 marca 2012 r. podczas Międzynarodowego Dnia Kobiet przez fundację Surgir (instytucję non profit z siedzibą w Szwajcarii).

4.9 Mimo statystyk i bardziej surowego prawodawstwa wciąż uważamy, że żyjemy w społeczeństwie egalitarnym, a takie przekonanie może sfałszować treść debaty nie tylko na temat przemocy domowej, ale także innych rodzajów przemocy i nierówności między kobietami a mężczyznami (różnice w wynagrodzeniach, awanse w trakcie kariery zawodowej itp.).

4.10 Zapomnianą formą przemocy jest przemoc psychologiczna, która jest niewidoczna dla świata zewnętrznego. Nadszedł czas, by przerwać tę ciszę i uznać tę formę przemocy za pogwałcenie praw człowieka, które musi zostać włączone do legislacji w zakresie przemocy ze względu na płęć.

4.11 Kobiety, którym udaje się przeżyć przemoc psychologiczną, często do końca życia cierpią na poważne urazy psychiczne i wymagają wielodyscyplinarnej i holistycznej pomocy w bezpiecznym otoczeniu rehabilitacyjnym. Są zmuszone do całkowitej izolacji od społeczeństwa i nie dysponują materialnymi dowodami aktów przemocy, przez co boją się, że nikt im nie uwierzy. Kluczowym elementem rehabilitacji jest to, by osoby udzielające im pomocy im wierzyły.

4.12 Przemoc domowa wpływa nie tylko na osobę będącą jej bezpośrednią ofiarą, lecz dotyka także osób, które jej pomagają lub wiedzą o problemie, a zwłaszcza dzieci, które ze względu na emocjonalną wrażliwość są na nią szczególnie narażone. Efekty przemocy mogą wpływać na dzieci do końca życia.

4.13 Choć przestępstwa popełniane w rodzinie nie ograniczają się do aktów przemocy wobec kobiet, należy zadać sobie pytanie dlaczego inne przestępstwa popełnione w tych samych okolicznościach, np. pedofilia (w 90 % przypadków sprawcą jest członek rodziny) są powszechnie potępiane, a w przypadku przemocy domowej wciąż rozważa się przyczyny, z powodu których sprawca popełnił akty przemocy.

5. Uwagi szczegółowe i propozycje działań

5.1 Należy odpowiedzieć na ogromnie ważne pytanie: dlaczego społeczeństwo w wielu przypadkach daruje akty przestępstwa i dlaczego szuka się w maltretowanej kobiecie usprawiedliwienia popełnianych aktów przemocy? Najczęściej przywoływane wytłumaczenia nawiązujące do kwestii kulturowych i społecznych, nie tylko są fałszywe, lecz także sprzyjają utrzymaniu *status quo*.

5.2 Założenie, że przemoc domowa jest zakorzeniona w dawnej kulturze i tradycji opiera się na fałszywej przesłance, że kultura jest statycznym zbiorem wierzeń i praktyk. Wręcz przeciwnie, kultura nieustannie się rozwija i odnawia. Właśnie dlatego, że jest niejednorodna i że obecne w niej wartości ze sobą konkurują, nieodłączną cechą kultury jest zdolność do ewoluowania.

5.3 Kultura jest nierozdzielnie połączona ze sprawowaniem władzy: normy i wartości nabierają mocy autorytetu, kiedy ich zwolennicy sprawują władzę i piastują wysokie stanowiska.

5.4 Również kobiety są czynnymi podmiotami kultury i mają wpływ na osoby, z którymi dzielą życie. Ich udział w społeczeństwie i kulturze jest niezbędny, by zmieniła się mentalność i zwyczaje szkodliwe dla ich wizerunku i ich sytuacji.

5.5 Stąd znaczenie rozważań nad niedostateczną obecnością kobiet na różnych poziomach władzy. Dopóki problem ten nie zostanie rozwiązany w sposób satysfakcjonujący, a kobiety nie będą reprezentowane w gospodarce, społeczeństwie i polityce w sposób, do którego mają prawo ze względu na swoją liczbę i potencjał, rozwiązanie problemu stosowanej wobec nich przemocy będzie trudne lub zbyt powolne. Choć duże znaczenie mają publiczne strategie polityczne przeciwko przemocy ze względu na płęć, dostęp kobiet do parytetowego sprawowania władzy będzie mógł zmienić tradycyjny wizerunek kobiety i jej miejsce w społeczeństwie.

5.6 Utrwalone przez wieki wzorce identyfikacji z płcią, w których przymiotem kobiety jest pasywność, oddawanie się i uległość, a przymiotem mężczyzny agresywność, siła i działanie, przyczyniły się do modelu związku emocjonalnego, w którym kobiety od wieków zajmują niższą i zależną pozycję.

5.7 Nie można dłużej tolerować idei związku opierającej się na podporządkowaniu jednej z osób drugiej. Dlatego kobiety i mężczyźni muszą zastanowić się na tym, jakie stanowisko zajmą wobec takich wzorców. Zakwestionowanie wzorców musi opierać się na uznaniu takich wartości jak wolność, niezależność i samorealizacja.

5.8 Znaczna część ofiar kobietobójstwa⁽¹⁾ zgłaszała wcześniej akty przemocy lub groźby. Dlatego tak ważne są działania zapobiegawcze. W zbyt wielu przypadkach nie podjęto żadnych środków, które mogły być uchronić ofiarę od jej mordercy.

5.9 Prewencja może i powinna uwzględniać między innymi:

— działania terapeutyczne w stosunku do sprawcy lub potencjalnego sprawcy przemocy. Nie chodzi o znajdowanie wymówek lub okoliczności łagodzących akt przemocy, ani o narażanie ofiary na niekontrolowane sytuacje, lecz o pracowanie nad przyczynami przemocy i staranie się o resocjalizację napastnika, z korzyścią dla wszystkich;

— wprowadzenie międzyministerialnych planów działania w celu wczesnego wykrywania i zapobiegania przemocy domowej za pomocą systemu skierowań i informacji w placówkach oświatowych, opieki socjalnej i służby zdrowia;

⁽¹⁾ Zgodnie z definicją Organizacji Narodów Zjednoczonych „kobietobójstwo” to zamordowanie kobiety za to, że jest kobietą. „Kobietobójstwo” to ciągła przemoc wobec kobiety w kręgu rodziny lub poza nim, która kończy się jej śmiercią. Z prowadzonych w różnych krajach badań na temat zjawiska kobietobójstwa wynika, że przestępstwo to występuje najczęściej w kręgu osób z życia prywatnego ofiary i jej związków uczuciowych.

- włączenie mężczyzn i chłopców w zwalczanie przemocy wobec kobiet i dziewcząt;
- aktywizacja młodzieży za pomocą kampanii edukacyjnej na rzecz całościowego podejścia do zapobiegania przemocy i wczesnej interwencji oraz więcej możliwości szkoleń dla personelu pracującego w ścisłym kontakcie z młodymi ludźmi;
- monitorowanie sytuacji par, które się rozstały z powodu przemocy domowej, w celu ochrony kobiet narażonych na molestowanie i nękanie, prowadzące często do śmierci.

5.10 Specjalistyczne usługi w ramach ochrony ofiar przemocy domowej powinny uwzględniać specjalnie wyszkolony personel, a także środki gwarantujące realizację powziętych środków, które w innym razie mogą okazać się nieskuteczne.

5.11 Należy utworzyć wielodyscyplinarne obszary pomocy, w których kobiet by słuchano, w których by je rozumiano i w których wierzone by ich słowom. Przemoc domowa wiąże się z czynnikami psychologicznymi, kulturowymi i religijnymi oraz ze zwyczajami zakorzenionymi od wieków. Nie zachodzi z jednej przyczyny, dlatego nie można z nią walczyć wyłącznie za pomocą środków policyjnych i karnych. Kluczowym elementem walki z tym zjawiskiem jest skoordynowane i wielodyscyplinarne wsparcie, by uniknąć narażenia kobiety na powtarzającą się przemoc. Należy zwrócić szczególną uwagę na kobiety niepełnosprawne i imigrantki, które są na nią szczególnie narażone. Obszary wsparcia powinny także w sposób systematyczny uwzględniać pośrednie ofiary przemocy, przede wszystkim dzieci.

5.12 Należy zmienić paradygmat bezpieczeństwa, który zbyt często kojarzy się z przestępczością zorganizowaną, terroryzmem, atakami na osoby i na dobra oraz przemytem narkotyków, a prawie nigdy nie uwzględnia niebezpieczeństwa, na jakie wiele kobiet jest narażonych we własnym domu lub w miejscu pracy. Gdyby w pojęciu bezpieczeństwa zawrzeć więcej kryteriów humanistycznych i koncentrujących się przede wszystkim na prewencji, wiele ludzkich istnień zostałoby ocalonych. Dzięki nowym technologiom można zwiększyć ochronę, wykorzystując np. elektroniczne bransoletki uniemożliwiające kontakt z ofiarą napastnikowi przebywającemu na wolności i objętemu zakazem zbliżania się.

5.13 Statystyki w zakresie przemocy domowej nie opisują precyzyjnie tego zjawiska, uniemożliwiając przez to uświadomienie społeczeństwu prawdziwej skali problemu. Dlatego należy pilnie ujednoczyć kryteria rejestrowania przypadków przemocy domowej, by otrzymane dane można było porównywać na szczeblu europejskim.

5.14 Rządy powinny doceniać i wspierać, w tym finansowo, prace organizacji społeczeństwa obywatelskiego (organizacji

kobiet, ochrony praw człowieka, związków zawodowych itp.), nie poddając się przy tym pokusie ich kontroli lub ograniczenia ich niezależności.

5.15 Szczególnie ważną domeną jest edukacja. Edukacja może zarówno powielać dyskryminujące wzorce i zachowania, jak i zmieniać mentalność oraz zachowania indywidualne i zbiorowe. Szkoła powinna oferować edukację nieseksistowską oraz podejście koedukacyjne oparte na równości praw i szans, jej celem powinien być pełny rozwój osoby, wolny od stereotypów i ról związanych z płcią, i powinna odrzucać wszelkie formy dyskryminacji stawiające kobiety w roli ofiary. Szkoła może stać się instrumentem dekonstrukcji stereotypowego wizerunku ról kobiet i mężczyzn, który jest utrwalany przez środki komunikacji. Szkoła może być doskonałym ośrodkiem monitorowania przemocy domowej.

5.16 By szkoła mogła pełnić tę pozytywną rolę, szkolenie nauczycieli – wstępne, a następnie kontynuowane podczas całej kariery zawodowej – musi uwzględniać problematykę przemocy ze względu na płć i przemocy domowej. Należy regularnie dokonywać przeglądu programów nauczania i podręczników, by wyeliminować wszelkie objawy seksistowskiego języka.

5.17 Bardzo ważny jest także sektor zdrowia. Umieszczenie kobiet i nastolatków w centrum strategii dotyczących zdrowia umożliwi wzmocnienie przekonania, że przemoc wobec kobiet w kręgu rodziny jest czynnikiem ryzyka, a nie odosobnionym problemem.

5.18 Należy okresowo i systematycznie dokonywać przeglądu procedur rejestracji i powiadamiania oraz unikać formalności, które skutkowałyby większym obciążeniem administracyjnym personelu lub nie byłyby wystarczająco elastyczne czy trwałe. Procedury te muszą umożliwiać zarejestrowanie problemu zdrowotnego jako czynnika ryzyka (np. w czasie konsultacji związanej z planowaniem rodziny lub podczas ciąży) oraz jasno rozróżnić potrzeby w środowiskach miejskim i wiejskim.

5.19 We wszystkich sektorach związanych z problemem przemocy ze względu na płć należy zagwarantować skuteczne i realistyczne uświadamianie i szkolenia, jak również niezbędne środki i zasoby. Należy także regularnie analizować sytuację, by dostępne informacje odpowiadały rzeczywistości.

5.20 Jeśli chodzi o kampanie uświadamiające i szkolenia, należy rozróżnić pomiędzy uświadamianiem (całego personelu pracującego w danej instytucji), szkoleniem (wszystkich osób mających kontakt z ofiarami i mogących przyczynić się do wykrycia problemu) i wyspecjalizowanymi szkoleniami (które muszą otrzymać wszystkie osoby pomagające ofiarom). Należy zwrócić szczególną uwagę na szkolenia funkcjonariuszy policji i sędziów, ze względu na rolę, jaką odgrywają w zawiadaniu o przestępstwie i sądownictwie napastnika. Ich działania mogą zmienić traumatyczne doświadczenie w wydarzenie napawające

ofiara przemocy nadzieją. Także zakłady karne muszą opracować programy dotyczące przemocy ze względu na płeć i skierowane do kobiet, które padły jej ofiarą, i mężczyzn będących jej sprawcami, a także podnieść świadomość tej kwestii wśród pracowników służby więziennej we wszystkich państwach członkowskich UE.

5.21 Podchodząc do problemu przemocy domowej wobec kobiet jako do kwestii łamania praw człowieka wywiera się również szczególny nacisk na odpowiedzialność państwa w zapobieganiu, zwalczaniu i karaniu tego rodzaju przemocy oraz na zobowiązanie władz do informowania o tym, w jaki sposób wywiązują się z tego zadania.

5.22 Powiązanie przemocy ze względu na płeć z prawami człowieka umożliwia dostęp do szerokiego wachlarza

mechanizmów, które obarczają odpowiedzialnością państwa członkowskie na poziomie międzynarodowym i regionalnym i które uwzględniają organy powołane na mocy traktatów o prawach człowieka, międzynarodowe trybunały karne i europejski regionalny system praw człowieka (Europejski Trybunał Praw Człowieka, organ Rady Europy).

5.23 Uznanie przemocy wobec kobiet za pogwałcenie praw człowieka umożliwia zintegrowaną i wielosektorową reakcję, która nadaje pracom prowadzonym we wszystkich sektorach wymiar praw człowieka. Zmusza także do wzmocnienia inicjatyw mających na celu zapobieganie przemocy wobec kobiet i jej wykorzenienie we wszystkich obszarach oraz do przyspieszenia ich realizacji, włącznie z sądami, służbą zdrowia, lokalnymi lub regionalnymi strategiami rozwoju, pomocą humanitarną itp.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w zwalczaniu korupcji w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 351/06)

Sprawozdawca: **Juan MORENO PRECIADO**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

roli społeczeństwa obywatelskiego w zwalczaniu korupcji w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 149 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Problem korupcji występuje na całym świecie i poważnie szkodzi obywatelom. W krajach leżących na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego zjawisko to było jedną z przyczyn niedawnej rewolty znanej jako „arabska wiosna”. Społeczeństwo obywatelskie, będące siłą napędową tego ruchu, zwróciło uwagę zwłaszcza na zjawisko korupcji.

1.2 W wielu krajach walka z korupcją jest jednym z największych wyzwań, będąc jednocześnie miernikiem przejrzystości i jakości nowego sposobu sprawowania rządów przez instytucje prawodawcze i wykonawcze, a także przez służby publiczne.

1.3 Przepisy i organy ustanawiane w niektórych krajach na rzecz walki z korupcją muszą zostać uzupełnione i skonsolidowane. Istnienie organizacji obywatelskich i społecznych, przedstawicielskich i niezależnych, ma istotne znaczenie dla sprawowania obywatelskiej kontroli nad systemami sprawowania rządów.

1.4 Demokratyczne przemiany polityczne sprzyjają korzystnym reformom, które powinny zostać pogłębione. Oprócz reform instytucjonalnych konieczne jest podjęcie walki z korupcją w służbach publicznych, np. w zakresie transportu i robót publicznych, edukacji, służby zdrowia, więziennictwa itd. Środki nie powinny być przeznaczane wyłącznie na bezpieczeństwo, kosztem walki z korupcją.

1.5 Europejska polityka sąsiedztwa zobowiązuje UE do uzależnienia stosunków z krajami sąsiadującymi od rzeczywistego poszanowania przez nie wartości demokratycznych. EKES apeluje do UE, by plany działania były zgodne z tymi wytycznymi. UE i należące do niej państwa powinny świecić etycznym przykładem w walce z korupcją na własnym obszarze i w ramach stosunków z krajami partnerskimi.

1.6 EKES apeluje do UE, by domagała się od swoich partnerów poszanowania pluralizmu opinii i religii, wolności prasy,

niezawisłości sądów, równych szans kobiet i mężczyzn oraz swobody zrzeszania się.

1.7 EKES uważa, że powinny być ponadto realizowane priorytety europejskiej polityki sąsiedztwa, jeśli chodzi o współpracę w zakresie migracji, azylu, polityki wizowej, środków walki z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną, przemytem narkotyków i broni, praniem pieniędzy, przestępstwami finansowymi i gospodarczymi. Plany działania powinny obejmować wsparcie dla reform systemu sądownictwa i więziennictwa oraz współpracę policyjną i sądowniczą.

1.8 Ponadto dla EKES-u priorytetem jest rzeczywiste wdrożenie przez kraje eurośroziemnomorskie podstawowych konwencji MOP dotyczących godnych warunków pracy.

1.9 EKES zobowiązuje się do dalszego wspierania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego; Komitet uważa, że rządy krajów partnerskich powinny – przy wsparciu UE – prowadzić programy edukacyjne sprzyjające tworzeniu i konsolidacji organizacji obywatelskich i społecznych. Należy szczególnie wspierać rozwój dialogu społecznego między przedsiębiorcami i pracownikami, a także zwiększać rolę kobiet w dziedzinie gospodarki i przedsiębiorczości.

2. Korupcja jako przeszkoda dla rozwoju i sprawiedliwości

2.1 Niniejszy dokument odnosi się głównie do krajów południowego brzegu Morza Śródziemnego, lecz należy stwierdzić, że korupcja w polityce i administracji dotyczy wszystkich kontynentów (w tym krajów UE), jak dowodzą różne prestiżowe agencje i organizacje oraz jak można stwierdzić na podstawie codziennych wiadomości przekazywanych przez media.

2.2 EKES powinien i musi wspomagać organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego na obecnym etapie ich wzmocnienia, oferując im swoje wsparcie i

solidarność. Także UE, poprzez dwustronne mechanizmy stowarzyszeniowe i instrumenty europejskiej polityki sąsiedztwa oraz Unii dla Śródziemnomorza może skutecznie przyczynić się do realizacji zasad demokratycznych określonych w deklaracji barcelońskiej z 1995 r.

2.3 Partnerzy społeczni i organizacje obywatelskie regionu śródziemnomorskiego mogą stać się kluczowymi podmiotami zapewniającymi, że nowy etap demokratyzacji będzie charakteryzować się przejrzystością i dobrym sprawowaniem rządów.

2.4 Korupcja rozumiana jako nieuprawniony, nietrawny i związany z nadużyciami sposób sprawowania rządów na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym rozpowszechniła się w poszczególnych krajach, zwłaszcza w tych o największym wskaźniku ubóstwa, a najostrzejszą formę przybrała w dyktaturach.

2.4.1 Gromadzenie przywilejów gospodarczych przez elity rządzące, nepotyzm, przekupstwo, bezpośrednie zawłaszczanie dóbr państwowych i przekierowywanie środków na konta lub inwestycje prywatne to niektóre z nadużyć, które przez dekady cechowały rządy polityczne niedawno obalonych dyktatorów i innych przywódców nadal będących u władzy.

Obok korupcji systemowej, o której głównie mowa w tym dokumencie, w krajach położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego rozwinęły się praktyki korupcyjne dotyczące określonych sektorów prywatnych lub grup osób. Niektóre z nich można zakwalifikować do pospolitej przestępczości, jak np. sieci mafijne, które w oparciu o korupcję i przemoc dążą do stworzenia społeczeństwa równoległego.

2.4.2 Korupcja jest szeroko rozpowszechniona na świecie, jak wskazuje doroczne badanie organizacji Transparency International⁽¹⁾, w którym przyznano 183 krajom punkty od 0 (całkowicie skorumpowany) do 10 (wysoki poziom przejrzystości). Ponad dwie trzecie sklasyfikowanych krajów uzyskało punktację niższą niż 5. Kraje północnoafrykańskie sytuują się między dolną strefą środkową a dolną strefą listy.

2.5 Skuteczność przepisów antykorupcyjnych obowiązujących w niektórych krajach jest utrudniona ze względu na praktyki przekupstw i kontroli politycznej. Skutków niedawnych zmian politycznych nie można jeszcze ocenić, choć w niektórych przypadkach są one już wyraźnie widoczne.

2.6 Problem korupcji politycznej rozciąga się na inne obszary życia publicznego i prywatnego w poszczególnych krajach, co ma negatywny wpływ na jakość życia ludności, utratę praw, dyskryminację grup społecznych i utratę zasobów w związku z przekupstwem lub pozbawieniem prawnie gwarantowanego dostępu do miejsc pracy, informacji czy reprezentacji.

2.7 W sektorze publicznym występuje brak przejrzystości w odniesieniu do środków publicznych ze strony administracji

i partii politycznych, brak przejrzystości kont przedsiębiorstw, utrudnianie działalności monitorującej mediów, a także praktyka przekupiania urzędników sądów lub administracji.

2.7.1 Niewystarczające środki administracji sądowej (oraz ich nieodpowiednie wykorzystywanie i nadużywanie) odnotowane przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) są jego zdaniem czynnikiem mającym negatywne skutki dla zapewnienia minimalnie godnych warunków w więzieniach, co wpływa na wzrost przestępczości.

3. Korupcja – rozpowszechniony problem w krajach południowej części regionu Morza Śródziemnego

3.1 W krajach południowej części regionu Morza Śródziemnego korupcja stała się normalną praktyką i w przypadku niektórych rodzajów działalności stosuje się ją bez obaw i w praktycznie otwarty sposób. Korupcja dotyczy całego społeczeństwa, a także życia gospodarczo-społecznego. Rozprzestrzeniła się ona i zakorzeniła w zwyczajach i nawykach.

3.2 Mieszkańcy krajów południowej części regionu Morza Śródziemnego postrzegają korupcję jako bardzo częste zjawisko, według badań przeprowadzonych zwłaszcza przez różne organizacje pozarządowe.

3.2.1 Ze względu na stopień akceptacji społecznej wyróżnia się trzy rodzaje korupcji:

- a) działania potępiane przez wszystkich;
- b) działania potępiane tylko przez część społeczeństwa;
- c) praktyki szeroko tolerowane przez społeczeństwo.

3.2.2 Wśród najbardziej skorumpowanych sektorów na pierwszym miejscu jest służba cywilna i decydenci polityczni.

3.2.3 Sektor służby zdrowia jest sektorem, w którym ludność najczęściej ucieka się do korupcji, stojąc często przed wyborem między wręczeniem łapówki lub nieotrzymaniem odpowiedniej opieki medycznej, mimo że jest to usługa publiczna.

3.2.4 W sektorze sądownictwa, mającym kluczowe znaczenie dla społeczeństwa i gospodarki, korupcja dotyka ludności lokalnej, a także inwestorów zagranicznych. W wielu krajach korupcja systemu sądownictwa hamuje bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

3.2.5 Administracja publiczna jest siedliskiem korupcji. Istnieją systemy umożliwiające dostęp do służby publicznej poprzez konkursy osobom, które nie mają odpowiednich umiejętności.

⁽¹⁾ Wskaźnik postrzegania korupcji 2011 r., opublikowany w 2011 r.

3.3 Inne rodzaje korupcji

3.3.1 Korupcja sporadyczna lub zależna od danej usługi, to korupcja ze strony użytkownika – niezależnie od tego czy chodzi o osobę fizyczną czy prawną – który czuje się w obowiązku zapłacić za dostęp do określonej usługi. Również tego rodzaju „niewielka korupcja”, czasem tolerowana, bardzo szkodzi społeczeństwu.

3.3.2 Korupcja masowa – korupcja, która nie jest wymagana oficjalnie. Osoby ją praktykujące wiedzą, że prezenty i pewne przysługi mogą ułatwić kontakt i dostęp do danej usługi.

3.3.3 Korupcja zinstytucjonalizowana – stała i rozpowszechniona korupcja, o której wiedzą praktycznie wszyscy. Użytkownik orientuje się na bieżąco i z góry zna cenę, jaką będzie musiał zapłacić za dostęp do usługi.

3.3.4 Korupcja negocjowana – występuje w przypadku niektórych spraw sądowych lub gospodarczych, na przykład w ramach udzielania zamówień publicznych lub też w polubownym rozwiązywaniu sporów podatkowych.

3.3.5 Korupcja jako fakt dokonany – prowadzący projekty gospodarcze padają często ofiarą tego rodzaju korupcji. Po dojściu do pewnego etapu realizacji projektu są zobowiązani zapłacić, żeby móc kontynuować projekt. Z tego typu korupcją mają do czynienia także inwestorzy zagraniczni, którzy muszą zapłacić lub w niektórych przypadkach poprzeć danego „dygnitarza”, aby kontynuować swoje przedsięwzięcie.

3.3.6 Przedsiębiorcy uważają, że korupcja jest jedną z głównych przeszkód w rozwoju przedsiębiorczości w południowym regionie Morza Śródziemnego. W poszczególnych krajach popyt organów publicznych jest nadal znaczący, lecz mało przedsiębiorstw uczestniczy w przetargach. Większość przedsiębiorców jest zdania, że decyzje zostały już podjęte.

3.3.7 Korupcja typu „usługa za usługę” – korupcja, w ramach której nie przekazuje się gotówki, lecz oferuje się określoną usługę lub przywilej.

3.3.8 Korupcja typu piramida – pewne usługi podlegają strukturze korupcji typu piramida. Na każdym poziomie hierarchicznej piramidy, począwszy od najniższego należy wnieść „opłatę korupcyjną”, która rośnie wraz z kolejnym poziomem piramidy. Ogólnie rzecz biorąc w przypadku tego rodzaju usług mianowanie na stanowiska można kupić za szacowaną wartość „opłaty korupcyjnej”.

3.3.9 Korupcja planowana w średnim i długim okresie – chodzi tu o rodzaj inżynierii korupcyjnej. W danym kraju określona osoba może zostać mianowana na wysokie lub bardzo wysokie stanowisko, aby stworzyć plan osobistego bogacenia się w oparciu o korupcję. Plan ten będzie realizowany za pomocą malwersacji w polityce publicznej w celu faworyzowania partykularnych interesów danej osoby lub grupy osób.

3.3.10 Korupcja partii politycznych – podczas wyborów w wielu krajach kupuje się głosy. Dla wielu osób, szczególnie w uboższych okręgach, kampania wyborcza to okres pozyskiwania dochodów.

3.3.11 Korupcja istnieje także w sektorze prywatnym, choć zwykle w kontekście korupcji mówi się wyłącznie o administracji publicznej. Korupcja jest jednak powszechna również w sektorze prywatnym. Na przykład w klinikach pewne usługi personelu są wynagradzane finansowo bez względu na zakres odpowiedzialności. Zauważa się też korupcję podczas zatrudniania w firmach prywatnych.

3.4 Społeczeństwa na południowym brzegu Morza Śródziemnego nie są bierne w walce z korupcją:

— istnieje świadomość, że korupcja nie jest „złem koniecznym” i że istnieją na świecie kraje i systemy wolne od korupcji;

— zaczynają powstawać stowarzyszenia nie tylko w celu zawiadamiania o przypadkach korupcji, lecz w celu wyjaśniania obywatelom jej wpływu na gospodarkę i społeczeństwo;

— różne kraje podjęły kroki na rzecz przyjęcia nowych przepisów uwzględniających walkę z korupcją;

— istnieje świadomość potrzeby rozwoju państwa prawa, które uczciwie walczyłoby z korupcją i przywilejami;

— pojawiają się kandydaci, w tym mniejszościowi, którzy w swoim programie politycznym umieszczają walkę z korupcją;

— symboliczne akty potępienia pewnych decydentów praktykujących korupcję;

— w różnych krajach tworzone są organy ds. walki z korupcją.

4. Korupcja jako przyczyna rewolucji obywatelskiej i wyzwanie dla arabskiego procesu demokratyzacji

4.1 Tak zwana „arabska wiosna” została uznana przez Konferencję Państw Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (Marrakesz, 24–28 października 2011 r.) za „wyraz wyraźnego odrzucenia korupcji i wezwanie do uczciwości i demokracji”.

4.2 Ruchy demokratyczne nie rozszerzyły się jeszcze na wszystkie kraje arabskie, ani też nie skonsolidowały się w krajach, w których obalono reżim autorytarny. Jednak szybkie wprowadzenie pluralizmu politycznego zaprzeczyło zachodnim przekonaniom, jakoby kraje arabskie nie chciały demokracji czy też nie były na nią przygotowane. Społeczeństwa obywatelskie są zmobilizowane w prawie wszystkich krajach, uczestniczą w procesie transformacji lub żądają wprowadzenia zmian.

4.3 Mimo wielkości i różnorodności świata arabskiego znaczenie wspólnych aspektów językowych, politycznych i kulturalnych ułatwiło rozprzestrzenienie się w regionie ruchów demokratycznych, które rozpoczęły się w Tunezji pod koniec 2010 r., a zaraz potem objęły Egipt.

4.4 Procesy zmian nie przybrały takiej samej formy, ani też nie przyniosły takich samych skutków. W wielu państwach po raz pierwszy odbyły się wielopartyjne wybory, uformowano rządy wybrane z woli narodu i zaszły głębokie zmiany polityczne. W innych krajach pokojowe protesty doprowadziły do szerokich reform politycznych, choć bez zmiany reżimu. W Syrii nadal mają miejsce brutalne represje opozycjonistów ze strony reżimu opartego na dyktaturze, co pociąga za sobą rozliczne ofiary wśród ludności.

4.5 Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które odegrały główną rolę w trakcie tych przemian, próbują się zreorganizować i wykorzystać nowe perspektywy lub obietnice zmian.

4.5.1 Przykładowo w Libii, w której system polityczny całkowicie się zmienił, pojawiły się organizacje takie jak Unia Pracowników Wolnej Libii, niezależna federacja związków zawodowych, która zastąpiła oficjalną strukturę związkową z okresu rządów Kadafiego. Także w Egipcie monopol związkowy centralnej organizacji ETUP został przełamany dzięki stworzeniu nowych konfederacji, np. EFITU i EDLC.

4.6 Jeszcze przed pojawieniem się ruchów demokratycznych, EKES wskazywał, że w śródziemnomorskich krajach partnerskich wolność zrzeszania się nie jest zagwarantowana, a rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest utrudniony ze względu na przeszkody polityczne i administracyjne.

4.6.1 Należy wyeliminować sprzeczność między ratyfikacją umów międzynarodowych podpisanych przez rządy a przepisami prawa krajowego, które w praktyce ograniczają lub uniemożliwiają ich wdrażanie.

5. Rola partnerów społecznych i całego społeczeństwa obywatelskiego w procesach demokratycznych i systemach walki z korupcją

5.1 W deklaracji końcowej z eurośródziemnomorskiego szczytu rad społeczno-gospodarczych i analogicznych instytucji (Stambuł, 16–18 listopada 2011 r.) wskazano na potrzebę „wspierania i konsolidacji procesu transformacji demokratycznej

w krajach południowej części regionu Morza Śródziemnego poprzez ustanawianie instytucji rządowych i niezależnych organów sądowonicych, wspieranie wolności mediów oraz stałe wysiłki na rzecz walki z korupcją”.

5.2 Należy położyć kres przeszkodom w zakładaniu zrzeszeń, a przede wszystkim nieuczciwej praktyce wyznaczania osób bliskich władzy do kierowania zrzeszeniami w celu podważenia ich reprezentatywnej roli.

5.3 Zasadnicze znaczenie mają negocjacje zbiorowe w ramach dialogu społecznego między przedsiębiorcami a pracownikami.

Oprócz samej ratyfikacji (choć ta również jest istotna) nie dokonano jeszcze rzeczywistego wdrożenia konwencji MOP dotyczących godnej pracy, do czego powinny zobowiązać się rządy i co musi być przedmiotem uzgodnień między władzami a organizacjami pracowników i przedsiębiorców.

5.4 Aby uwzględnić wspólne propozycje niezależnych i reprezentatywnych zrzeszeń, niezbędne są ograny konsultacyjne na wzór organów istniejących już w wielu krajach.

5.5 W kilku krajach utworzono zinstytucjonalizowane kanały walki z korupcją, takie jak utworzony w 2007 r. marokański Centralny Urząd do Walki z Korupcją, zrzeszający społeczeństwo obywatelskie. Organizacje konsumentów, użytkowników, rolników, przedsiębiorców, kobiet, związków zawodowych oraz innych sektorów i grup, powinny także uczestniczyć w organach kontroli zdrowia, cen, gospodarki wodnej, imigracji, usług socjalnych itp.

5.6 Ogólnie rzecz biorąc podmioty społeczne i obywatelskie (związki zawodowe, przedsiębiorcy, zrzeszenia, organizacje pozarządowe) spełniają zasadniczą rolę jako niezależne organizacje, które w wielu przypadkach są dopiero na początkowym etapie rozwoju.

5.7 W ramach walki z korupcją rola partnerów społecznych⁽²⁾ także zależy od kraju. Ich zaangażowanie przybiera różne formy w krajach południowego Euromediu.

5.8 W niektórych krajach stworzono programy kształcenia i informowania. W związku z tym konieczne jest promowanie i wspieranie szeroko zakrojonych programów na rzecz walki z korupcją.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁾ W ramach Forum Dialogu Społecznego osiągnięto zasadnicze porozumienie co do przeprowadzenia kampanii pt. „Partnerzy społeczni przeciwko korupcji i za dobrym sprawowaniem rządów”.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie odpowiedzialnego korzystania z sieci społecznościowych i zapobiegania związanym z nimi problemom (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 351/07)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

odpowiedzialnego korzystania z sieci społecznościowych i zapobiegania związanym z nimi problemom.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18-19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 173 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wpływ sieci społecznościowych na poszczególnych użytkowników i na społeczności, a także ich przyszły rozwój i konsekwencje, sprawiły, że dla unijnych instytucji priorytetem stało się przyjęcie wiążących środków ponadnarodowych oraz środków niewiązących prowadzących do samoregulacji lub, najlepiej, współregulacji zgodnie z zapisami strategii cyfrowej. Ich celem na jednolitym i dynamicznym rynku cyfrowym jest propagowanie odpowiedzialnego i inteligentnego korzystania z sieci społecznościowych oraz zapobieganie zaburzeniom wynikającym z niesionych przez nie zagrożeń. Idealnym zdaniem EKES-u rozwiązaniem byłoby wprowadzenie „wzorcowych aktów prawnych” stanowiących globalne ramy prawne. Dopóki nie jest to możliwe, należy przyjąć rozwiązania na szczeblu UE.

1.2 Gdyby normy prowadzące do samoregulacji lub współregulacji zostały przyjęte, powinny być one ustanawiane na czas określony, a ich wdrażanie regularnie poddawane ocenie. W przypadku niestosowania się do takich norm należałoby przyjąć normy wiążące.

1.3 W ramach wspierania umiejętności cyfrowych EKES wzywa Komisję konkretnie do przeprowadzania kampanii uświadamiających i edukacyjnych, skierowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i mających na celu zapobieganie niepożądanym konsekwencjom nieprawidłowego korzystania z sieci społecznościowych i łagodzenia tych konsekwencji. Należy także organizować specjalne działania edukacyjne na rzecz nadzoru i mediacji rodziców oraz wzmacniać powiadamianie o nielegalnych treściach w internecie (telefoniczne linie interwencyjne), by obejmowały także te zachowania.

1.4 Propagowanie tych inicjatyw wymaga ponadto rozpowszechnienia sprawdzonych rozwiązań w obszarze wywiązywania się ze swoich zobowiązań przez dostawców usług, kontroli reklamy lub nadzoru dostępu bardzo młodych użytkowników. Wszystkie te środki umożliwiłyby wyeliminowanie

wanie nieodpowiedniego podejścia do sieci społecznościowych, a jednocześnie uwidoczniłyby związane z nimi potencjalne szanse i synergie. Istnieje także zjawisko uzależnienia od sieci społecznościowych, o którym należałoby poinformować użytkowników, a nawet uczulić na nie rodziców młodych nastolatków, którzy są najbardziej na nie narażeni.

1.5 Należy wzmacniać ochronę prawa do prywatności w przypadku ingerencji w prywatne życie związanych ze stosunkiem pracy i wykorzystywaniem nowych technologii, zwłaszcza sieci społecznościowych. Regulowanie tego obszaru powinno należeć do podmiotów społecznych w ramach odpowiednich porozumień.

1.6 Podsumowując, EKES ponownie stwierdza⁽¹⁾, że oczekuje opublikowania unijnego kodeksu praw w internecie, który jasno i przystępnie opisywałby obowiązujące w UE prawa użytkowników cyfrowych i uwzględniał takie kwestie jak propagowanie odpowiedzialnego korzystania z sieci, zapobieganie związanym z nimi zaburzeniom i uniemożliwianie wykorzystywania ich w sposób nielegalny lub szkodliwy, zwłaszcza w przypadku reklamy hipertekstowej.

2. Wprowadzenie

2.1 W niniejszej opinii z inicjatywy własnej dąży się do trzech celów:

- a) poczynienia postępów w oparciu o wcześniejsze badania, komunikaty (Komunikat w sprawie sieci społecznych i internetu przyszłości (SEC(2008) 2507) (SEC(2008) 2516) i opinie⁽²⁾);
- b) działania na rzecz umowy dotyczącej samoregulacji „The Safer Social Networking principles for the EU” [Bezpieczniejsze zasady portali społecznościowych dla UE] (10 lutego 2009 r.);
- c) proponowania działań, które należy przeprowadzić w ramach europejskiej agendy cyfrowej” (COM(2010) 245 final/2).

⁽¹⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9–18.

⁽²⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 69–73.

2.2 W ostatnich latach mamy do czynienia z prawdziwym rozkwitem społeczeństwa cyfrowego, a także coraz większą popularnością społeczności wirtualnych. Uwidoczniło to potrzebę przyjęcia strategii politycznych na rzecz propagowania odpowiedzialnego korzystania z serwisów społecznościowych, a także profilaktyki i ochrony przed związanymi z nimi zagrożeniami i problemami.

2.3 Sytuacja ciągle się zmienia, a wymiar przestrzenny, jaki od początku mają sieci społecznościowe, zmusza do ciągłych zmian ich definicji i, co za tym idzie, przyjmowanego wobec nich podejścia. Można jednak określić niektóre z ich podstawowych i głównych cech oraz ustanowić wynikające z nich obszary działania.

2.4 Możemy w związku z tym stwierdzić, że sieci społecznościowe, jako rodzaj dobrowolnej interakcji społecznej w złożonym kontekście, opierają się na dynamicznej wymianie w otwartym systemie pozytywnego sprzężenia zwrotnego.

2.5 W związku z tym zmienność rodzajów serwisów społecznościowych i sposobów ich wykorzystania, a także profili użytkowników i treści, to rozwijający się stopniowo proces, który wymaga precyzyjnego określenia ogólnych zasad jego działania. Dlatego wskazane byłoby regularnie przeprowadzać w tym celu badania w terenie, a także dowiedzieć się więcej na temat przynależności użytkowników do jednej lub kilku sieci. Posłużyłoby to opracowaniu technologicznie neutralnych norm, niezbędnych w elastycznym procesie adaptacji właściwym omawianemu obszarowi.

2.6 Natomiast proponowane w niniejszej opinii działania wspierają wspólnotowy cel inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu określony w strategii „Europa 2020” (COM(2010) 2020). Zjawisko sieci społecznościowych łączy więc społeczeństwo wiedzy i tzw. *crowdsourcing*, a także dążenie do większej aktywności i odpowiedzialności użytkowników, skutecznie działający rynek wirtualny, pragnienie współpracy i włączenie społeczne.

2.7 Należy jednak nie tylko ulepszyć infrastrukturę, by umożliwić szybki i bezpieczny dostęp, w którym nie ma miejsca na dyskryminację czy wykluczenie i wzmocnić odpowiedzialne obywatelstwo cyfrowe. Ważne jest także zagwarantowanie obywatelom skutecznego korzystania ze swoich praw związanych ze środowiskiem cyfrowym (wolność słowa i informacji, ochrona danych osobowych i prywatności, wymagania w zakresie przejrzystości oraz ogólnodostępne i funkcjonalne usługi internetowe i telefoniczne, a także minimalna jakość usług) (COM(2010) 245 final/2).

2.8 Prywatność jest kluczową kwestią podczas korzystania z sieci społecznościowych. EKES wypowiadał się już w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia o ochronie danych oraz zdecydowanie poparł prawo do usunięcia danych i domyślnej ochrony prywatności, co oznacza że nie może być mowy o milczącej zgodzie – zawsze musi być ona wyrażona formalnie lub jawnie.

2.9 Parametry dotyczące bezpieczeństwa i prywatności wyszukiwarek internetowych powinny być domyślnie ustawione tak, by profil użytkownika nie był wyświetlany, a dane szczególnie chronione były zabezpieczone.

2.10 Należy także ulepszyć zarządzanie rynkiem w tym sektorze, zarówno w kwestii integracji dostawców, jak i w stosowaniu się do konkretnych i wiążących środków związanych z wykonywaną przez nich działalnością, takich jak kontrola reklam, wykorzystanie dostępnych informacji lub stwarzanie niszy biznesowych (np. ubezpieczenie ryzyka związanego z prawami użytkowników w sieciach społecznościowych).

2.11 Jednak w ramach współodpowiedzialności także użytkownicy powinni stosować się do wskazówek i wytycznych propagowanych przez odpowiednie organy na rzecz inteligentnego i odpowiedzialnego korzystania z sieci społecznościowych („odpowiedzialność społeczna użytkowników”), by w sposób optymalny korzystać z dostępnych zasobów i zwiększać korzyści wynikające z rozpowszechniania informacji i przejrzystości w kontekście wspólnych doświadczeń i bogactwa wielokulturowości, abstrahując od konkretnych celów danej sieci. Czasem jednak charakter legalny opiera się na fałszywym założeniu, że użytkownik jest świadomy i odpowiednio poinformowany – tymczasem regulamin korzystania z sieci statystycznie czyta mniej niż jedna osoba na tysiąc.

3. Obecna sytuacja sieci społecznościowych

3.1 Sieci społecznościowe rozwinęły się bardzo szybko w ciągu ostatnich dwóch lat, przez co ogromnie zwiększyła się liczba ich użytkowników. W 2010 r. całkowita liczba użytkowników na świecie sięgała miliarda i wzrosła o 23 % w stosunku do roku poprzedniego. Nowi adeptcy serwisów to w większości ludzie młodzi. Dane dotyczące współczynników sieci społecznościowych w danym kraju można sprawdzić na przygotowanych w tym celu światowych mapach takich serwisów.

3.2 Odsetek ludzi młodych korzystających z sieci społecznościowych jest o wiele większy od odsetka osób w innym wieku. Z danych Eurostatu wynika, że w 2010 r. w Europie cztery piąte internautów w wieku 16–24 lat korzystało z internetu w celach związanych z sieciami społecznościowymi, w porównaniu z dwiema piątymi osób w wieku 25–54 lat i mniej niż jedną piątą osób w wieku 55–74 lat (zob. ankieta Komisji „Risk and Safety” [Ryzyko i bezpieczeństwo]). EKES odsyła w tej sprawie do opracowywanej obecnie opinii dotyczącej reklamy skierowanej do dzieci.

3.3 Sieci społecznościowe oferują swoim użytkownikom najrozmaitsze możliwości. W serwisie społecznościowym można porozumiewać się z przebywającymi daleko przyjaciółmi i członkami rodziny, zawierać nowe przyjaźnie, wymieniać treści multimedialne, wzmocniać stosunki związane z pracą, przedstawiać projekty, prezentować się towarzysko lub zawodowo, wyrażać opinie lub ich bronić, opowiadać się za określoną ideą itp. Możliwości te zostały znacznie zwiększone w takich obszarach jak rozpowszechnianie obrazów, infografika i wideo dzięki nowym sieciom społecznościowym (Instagram, Pinterest i Tumblr), które już obecnie mają więcej użytkowników niż YouTube, LinkedIn i Google+.

3.4 Użytkownicy pozytywnie oceniają jednak przede wszystkim możliwość natychmiastowego dzielenia się treściami z ogromną ilością kontaktów, zwłaszcza z osobami poznanymi poza sieciami społecznościowymi (rodziną, przyjaciółmi, znajomymi), chociaż dodatkowo używa się sieci społecznościowych do zawierania nowych znajomości *online*.

3.5 W kontekście nowego modelu relacji międzyludzkich pozytywnie ocenia się aspekty związane z rozwojem sieci społecznościowych, zwłaszcza ich wkład w ⁽³⁾:

- gwarantowanie wolności słowa i korzystanie z niej w określonych kontekstach społecznych i politycznych;
- tworzenie i łączenie społeczności *online*;
- kontakt ze znajomymi i członkami rodziny lub ich ponowne odnajdywanie oraz możliwość komunikacji;
- zapobieganie niebezpiecznym sytuacjom, w których mogą znaleźć się niepełnoletni, mający możliwość zwrócenia się o pomoc poprzez sieci społecznościowe;
- promocję dóbr i usług oraz wzrost handlu elektronicznego;
- powstawanie nowego podejścia do sieci społecznościowych jako do czynnika ułatwiającego mobilność.

3.6 Użyteczność sieci społecznościowych jest coraz większa, a jednocześnie – ze względu na różnorakie motywacje zapisujących się do nich użytkowników – poszerza się obszar ich stosowania. Użytkownicy mogą wykorzystywać serwisy w celach związanych z utrzymywaniem stosunków rodzinnych lub towarzyskich, wymianą informacji – w celach handlowych lub dla przyjemności – rozrywką i czasem wolnym, relacjami osobistymi i związkami uczuciowymi, dostępem do wiedzy i nauką, obszarem profesjonalnym i dotyczącym pracy zawodowej, uczestnictwem obywatelskim i wolontariatem, debatowaniem nad opiniami lub ideami itp.

3.7 Należy pamiętać o tym, że „obszary przeznaczone dla społeczności w internecie przedstawia się i odbiera jako odpowiadające im obszary w świecie fizycznym, w których zasady działania nie są określane przez użytkownika. Rejestrując się, użytkownik zgadza się na warunki umowne ustalane przez dostawcę usługi. Choć są one prezentowane jako darmowe, użytkownik zawiera transakcję, ponieważ udostępnia swoje dane osobowe. Kiedy rejestrujemy się w sieci społecznościowej z reguły nie sprawdzamy informacji prawnych, nie wiemy, jak można wykorzystać nasze dane, jak zostało skonfigurowane dane środowisko cyfrowe, ani też kto ma dostęp do udostępnionych przez nas informacji i w jakim celu” (Prawo podstawowe do ochrony danych: przewodnik obywatela (*El Derecho Fundamental a la Protección de Datos: Guía del Ciudadano*), Hiszpańska Agencja Ochrony Danych Osobowych, styczeń 2011 r. (<https://www.agpd.es/portalwebAGPD/index-ides-idphp.php>)).

3.8 Użytkownicy serwisów mają jednak wrażenie, że te wirtualne obszary im przynależą, że to oni je tworzą oraz kontrolują ich treść i publikowane informacje. Odczuwane przez użytkowników sieci społecznościowych uczucie odgrywania głównej roli i wolności nierzadko może uniemożliwić im zrozumienie, że ktoś inny ustala zasady gry i sprawuje nad nimi kontrolę. Ktoś inny ma więc rzeczywistą kontrolę

nad platformą i wszystkimi jej treściami i w konsekwencji może ustanawiać jakiegokolwiek ograniczenia (m.in. ograniczenia związane z wiekiem użytkownika, choć w praktyce nie uniemożliwiają one jednak dostępu do sieci).

3.9 Jednocześnie działa się na rzecz zobowiązania do przyjęcia kodeksów etycznych, które chroniłyby odpowiednie korzystanie z sieci społecznościowych zgodnie z wyznaczonymi celami, zarówno poprzez dobrowolną kontrolę, jak dzięki wspólnie ustalonym przepisom na rzecz kontroli przeprowadzanej działalności.

3.10 Nie eliminuje to jednak różnego rodzaju zagrożeń związanych z sieciami społecznościowymi, na jakie narażeni są ich użytkownicy. Niektóre z nich wiążą się z samym korzystaniem z internetu i innych aplikacji. Jednak problemy specyficzne dla sieci społecznościowych, chociaż występują również w innych przypadkach korzystania z internetu, w sieciach zaostrzają się ze względu na ich cechy szczególne: koncentracja danych milionów obywateli, większość młodych użytkowników, których w żaden sposób nie przeszkolono na tematy inteligentnego i odpowiedzialnego korzystania z sieci społecznych, ani też nie ostrzeżono przed niesionymi przez nie zagrożeniami (rodzice i nauczyciele z reguły nie mogą przekazać im norm wynikających z ich własnego doświadczenia i znajomości usługi, ani odpowiedniego sposobu korzystania z niej). Wynika to także z nieznaności problemów i wyzwań wiążących się z innowacyjnym i bardzo szybkim rozwojem serwisów społecznościowych, który stawia internautów w pozycji niemalże królików doświadczalnych.

3.11 Lęk społeczny jest reakcją na połączenie szybko zmieniającej się technologii i obszarów socjalizacji, których nie znali do tej pory ani młodzi ludzie ani ich rodzice. Innymi konsekwencjami są pościg za sensacją, tworzenie mitów i nieodpowiednie reakcje władz (Sprawozdanie UNICEF-u „Child Safety Online” [Bezpieczeństwo dzieci w środowisku online]).

3.12 Ze zjawiskiem wiążą się m.in. następujące zagrożenia: urazy psychiczne spowodowane obelgami rzucanymi za pośrednictwem tych usług; molestowanie seksualne dzieci i młodzieży (molestowanie przez internet, cyberprzemoc – ang. *cyberbullying*, nagabywanie dzieci dla celów seksualnych – ang. *grooming*); powtarzający się mobbing (gnębienie psychiczne) w kontekście organizacyjnym – przez zwierzchników, kolegów lub podwładnych; molestowanie w pracy poprzez ingerencję w życie prywatne pracowników lub związane z nadużywaniem inteligentnych sieci telefonicznych; pokazywanie zdjęć i nagrań wideo nagich lub półnagich nastolatków, ładowanych do sieci przez nich samych lub przez osoby trzecie (ang. *sexting*); otwarte reklamowanie prostytutki i usług „towaryskich” (ang. *escort*); seksualizacja dzieci w sieciach społecznościowych; powtarzające się naruszenia prywatności oraz ataki na honor i godność osobistą; ataki na zdrowie fizyczne i psychiczne użytkowników; wzywanie do przemocy, rasizmu i ksenofobii; rozpowszechnianie ideologii totalitarnych, faszystowskich lub wysławiających nazizm oraz samobójstwa ludzi młodych, spowodowane prawdopodobnie rozpowszechnieniem ich wizerunku w sytuacji intymnej poprzez sieci społecznościowe.

3.13 Prawnicy ostrzegają, że zgodnie z ogólnymi warunkami użytkownika wielu serwisów społecznościowych użytkownicy uprawniają daną platformę do wykorzystywania stworzonych przez siebie treści, czego większość internautów nie jest świadoma.

⁽³⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 69–73.

3.14 Oprócz zagrożeń wynikających z nielegalnych lub szkodliwych działań z wykorzystaniem sieci społecznościowych, zwłaszcza w stosunku do młodzieży, zachodzi także ryzyko związane ze wzorcami zachowań każdego użytkownika, które mogą wpłynąć na normalny przebieg jego życia, zarówno prywatnego, jak i rodzinnego, towarzyskiego lub zawodowego. Istnieje także zagrożenie związane z płatnościami *online*, które może zachęcić dzieci do kupowania produktów.

3.15 Użytkownicy mogą także starać się stworzyć sobie fałszywą tożsamość. Jest to ryzyko tym większe, im większy jest czynnik oszukiwania, oszukiwania samego siebie lub fantazjowania. Łatwo jest zatrzeć granice między obszarem intymności i prywatności, a obszarem publicznym. Umacnia się także zachowania teatralne i narcystyczne, lub wręcz deformujące rzeczywistość (Enrique Echeburúa i Paz de Corral). Z drugiej strony, o czym wcześniej była już mowa, nadmierna komunikacja wirtualna może przyczynić się do pogorszenia się jakości stosunków międzyludzkich oraz wyprzeć silne i bezpośrednie związki na rzecz słabszych i często niepewnych więzi. W konsekwencji użytkownicy mogą odczuwać samotność, a nawet porzucić życie „w realu” na rzecz rzeczywistości wirtualnej.

3.16 W sieciach społecznościowych mamy do czynienia ze swoistym rozluźnieniem norm. Użytkownicy akceptują prośby o dodanie do grona znajomych od nieznanymi, którym ponadto zaledwie po kilku godzinach rozmowy udostępniają wrażliwe, intymne i prywatne informacje takie jak adres, numer telefonu, imiona rodziców itp., często używane w pytaniach zadawanych w procesie odzyskiwania hasła dostępu do konta. Udostępnia się również inne informacje poufne dotyczące miejsca pracy, projektów na przyszłość, używanego oprogramowania itp.

3.17 Jak wynika z wniosków opracowanego na ten temat badania, użytkownicy przyjmują do swojego grona znajomych w sieciach społecznościowych osoby, których nie znają. Podejmują decyzję na podstawie ładnego zdjęcia profilowego danej osoby i po krótkiej rozmowie *online* są gotowi udostępnić jej różnego rodzaju informacje osobiste. Przy założeniu, że większość sieci społecznościowych działa na zasadzie nieograniczonego udostępniania „znajomym” informacji i danych użytkownika, jedną z konsekwencji praktycznych dodawania wszystkich osób znanych – lub nieznanymi – do grona „znajomych” jest fakt, że treści, jakimi użytkownik dzieli się z innymi w serwisie społecznościowym stają się w rzeczywistości ogólnodostępne.

3.18 Dlatego tym większe znaczenie mają kampanie informacyjne organizowane w ramach Programu „Bezpieczniejszy internet”, mające na celu zapobieganie takim zjawiskom. W ramach kampanii udziela się porad dotyczących lektury informacji prawnych i dotyczących prywatności danej usługi przed jej użyciem, wcześniejszego przemyślenia decyzji o publikacji treści, używania haseł, decyzji w sprawie rodzaju udostępnianych informacji i kontrolowania dostępu do nich, listy kontaktów lub zarażenia wirusem informatycznym. Ważne jest także informowanie o możliwościach uzyskania pomocy w przypadkach, gdy użytkownik sieci społecznej pada ofiarą nieprawidłowości. Należy także organizować projekty kształcenia nauczycieli i publikacji materiałów dydaktycznych służących wczesnej edukacji cyfrowej i obywatelskiej.

3.19 Dlatego ogromne znaczenie ma to, by Komisja wspierała w swoich programach stowarzyszenia użytkowników

i organizacje pozarządowe rzeczywiście niezależne od władz publicznych i gospodarczych oraz zarządzane w sposób demokratyczny.

4. Problemy związane z nieodpowiednim korzystaniem z sieci społecznościowych

4.1 Światowa Organizacja Zdrowia szacuje, że co czwarta osoba cierpi na zaburzenia związane z nadużywaniem nowych technologii. Najbardziej narażone na ten rodzaj uzależnienia są dzieci i nastolatki – użytkownicy najbardziej doświadczeni, ale również najmniej dojrzały.

4.2 Uzależnienia te nazywa się także uzależnieniami „nietoksycznymi”, „niechemicznymi” lub „uzależnieniami bez środka uzależniającego”. Zdaniem niektórych ekspertów nie można mówić o „uzależnieniach” w ścisłym tego słowa znaczeniu (określanych jako „nowe uzależnienia”, „uzależnienia społeczne”, „uzależnienia bez udziału substancji” czy „uzależnienia niechemiczne”), lecz raczej o problemach związanych z nadużywaniem, nieodpowiednim korzystaniem lub zależnością. Inni specjaliści wolą mówić o „uzależnieniu”, uważając, że jest już o nim mowa w przypadku uzależnienia od pracy, zakupów czy seksu.

4.3 Nadmierne korzystanie z wirtualnych sieci społecznościowych może prowadzić do izolacji, niskiej wydajności, utraty zainteresowania innymi aspektami życia, zaburzeń zachowania, strat finansowych, siedzącego trybu życia i otyłości. Podsumowując, centralną osią uzależnienia są zależność i dostosowanie stylu życia do utrzymania nawyku. Czynnikiem charakteryzującym uzależnienie od serwisów społecznościowych nie jest więc rodzaj zachowania, tylko związek, w jaki użytkownik wchodzi z daną siecią (Alonso-Fernández, 1996; Echeburúa i Corral, 2009).

4.4 Tego rodzaju uzależnienia wpływają głównie na zdrowie psychiczne i wywołują epizody stanów lękowych, depresje, obsesje, zaburzenia snu i zmiany osobowości. Ich konsekwencjami są często także przemoc, sprzeczki, wypadki drogowe i wypadki na stanowisku pracy, a także samookaleczenia.

4.5 Należy również pamiętać o problemach odbijających się bezpośrednio na zdrowiu użytkowników, zaburzeniach fizjologicznych takich jak bóle w okolicach szyi, zapalenia ścięgien, zespół cieśni nadgarstka czy kłopoty ze wzrokiem. Użytkownik przestaje o sobie dbać, krócej śpi i zmienia nawyki żywieniowe.

4.6 Korzystanie z internetu i jego nadużywanie są związane ze zmiennymi psychospołecznymi, takimi jak podatność psychologiczna, czynniki stresu oraz wsparcie rodzinne i społeczne. Niektóre czynniki ryzyka dla nadużywania sieci społecznościowej są charakterystyczne u młodzieży.

4.7 Zanim hobby zmieni się w uzależnienie można zaobserwować sygnały alarmowe: brak snu, zaniedbywanie innych ważnych czynności, bliskie osoby zwracające uwagę na korzystanie z sieci, ciągłe myślenie o serwisie społecznościowym, powtarzające się nieudane próby ograniczenia czasu połączenia, utrata poczucia czasu itp. Wczesne zwrócenie uwagi na te objawy oraz opracowanie narzędzi oceny i diagnozy mogą pozwolić wykryć na czas uzależnienie i ułatwić jego późniejsze leczenie.

4.8 Niezbędne w tym celu są zasoby publiczne i działania zapobiegawcze (kampanie informacyjne i rozpowszechniające informacje, programy edukacyjne, alfabetyzacja cyfrowa, środki pomocowe, identyfikowalność i powiadamianie o zagrożeniach itp.). Należy nadać priorytetowy charakter szczególnym potrzebom najbardziej narażonych grup.

4.9 Występują także fizyczne i psychiczne objawy abstynencji – zmiany nastroju, zdenerwowanie, niecierpliwość, niepokój; użytkownik odczuwa smutek, jeżeli musi przerwać połączenie, nie ma dostępu do sieci lub jeśli połączenie jest zbyt wolne (Estévez, Bayón, De la Cruz i Fernández-Liria, 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón, et al., 2008; Yang, Choe, Balty i Lee, 2005).

4.10 W niektórych przypadkach istnieją szczególne cechy osobowości lub stany emocjonalne zwiększające psychologiczną podatność na uzależnienia: impulsywność, dysforia (anormalny stan ducha odbierany subiektywnie jako nieprzyjemny i charakteryzujący się częstymi zmianami nastroju), brak tolerancji na nieprzyjemne bodźce, zarówno fizyczne (ból, bezsenność lub zmęczenie), jak i psychiczne (nieprzyjemności, zmartwienia lub obowiązki) lub uporczywe szukanie silnych wrażeń (Estévez, Bayón, De la Cruz i Fernández-Liria, 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón, et al., 2008; Yang, Choe, Balty i Lee, 2005).

4.11 Czasami uzależnienie wiąże się z problemami osobowości, takimi jak nadmierna nieśmiałość, niska samoocena, brak akceptacji dla własnego wyglądu lub niewłaściwe podejście do codziennych trudności. Ryzyko uzależnienia się od internetu

zwiększają wcześniejsze zaburzenia (depresja, ADHD, fobia społeczna lub wrogość) (Estévez, Bayón, De la Cruz i Fernández-Liria, 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón, et al., 2008; Yang, Choe, Balty i Lee, 2005).

4.12 W działaniach zapobiegawczych kluczową rolę odgrywa wsparcie rodziny i edukacja, a mają one na celu nabranie przez użytkownika zdrowych nawyków korzystania z sieci społecznościowych. Pomocna jest także współpraca grup rówieśniczych (bardziej doświadczonych i świadomych ryzyka kolegów, którzy mogą pomóc rówieśnikom lub osobom młodszym poznać zagrożenia i ich uniknąć), pełniących rolę opiekunów *online*.

4.13 Podsumowując, poprzez prawidłowe korzystanie z sieci społecznościowych należy dążyć do wzmocnienia ich wielorakiego potencjału, obejmującego kwestie ogromnie ważne dla społeczeństwa, takie jak zatrudnienie lub konsumpcja (Salcedo Aznal, Alejandro „¿Sociedad de consumo o redes de consumidores? Esbozo para un análisis social del consumidor actual” (2008). [„Społeczeństwo konsumpcyjne czy sieci konsumenckie? Wstęp do analizy społecznej współczesnego konsumenta”]). (Ich analiza nie jest przedmiotem niniejszej opinii). Dlatego należy przeprowadzić niezbędne reformy by uniknąć sytuacji, w których w wyniku stosowania prawa pracy zachodziłyby niedopuszczalne ingerencje w życie prywatne pracownika związane z nowymi technologiami (telefonami komórkowymi, pocztą elektroniczną, sieciami społecznościowymi itp.). Należy zawrzeć porozumienia z partnerami społecznymi, które opierałyby się na zaleceniach Rady Europy w tej sprawie.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zaktualizowanej analizy kosztów rezygnacji z integracji europejskiej (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 351/08)

Sprawozdawca: **Georgios DASSIS**

Współsprawozdawca: **Luca JAHIER**

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

zaktualizowanej analizy kosztów rezygnacji z integracji europejskiej

(opinia z inicjatywy własnej).

Podkomitet ds. analizy kosztów rezygnacji z integracji europejskiej, któremu powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjął swoją opinię 19 czerwca 2012 r.

Na 483 sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 5 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Kwestia kosztu zaniechania integracji europejskiej, powracająca po niemal ćwierćwieczu od publikacji sprawozdania Cecchiniego z 1988 r., wydaje się istotnym i ciekawym sposobem dalszego rozwijania debaty na temat kontynuacji projektu europejskiego. O ile jednak w sprawozdaniu problem ten ujmowany był wyłącznie z punktu widzenia jednolitego rynku, dziś należy pójść dalej i rozważyć koszty niezrealizowania unii gospodarczej i politycznej w Europie. Są one już bardzo wysokie, a mogłyby jeszcze wzrosnąć, jeśli nie podejmiemy się stosownych działań.

1.2 Problem jawi się ze szczególną ostrością w kontekście, w którym – pod naciskiem nie tylko rynków finansowych, ale także nowych wiążących przepisów instytucjonalnych – państwa członkowskie będą zobowiązane do intensyfikacji wysiłków zmierzających do redukcji zadłużenia. Jak to osiągnąć, nie rezygnując jednocześnie ze wzrostu, którego domagają się rynki finansowe? Właściwym sposobem postępowania, aby uniknąć niekończącego się zastoju oraz popadnięcia w ubóstwo i nędzę znacznej części ludności w Europie, byłoby wspólne ponoszenie niektórych wydatków na poziomie europejskim oraz prowadzenie ambitniejszej polityki europejskiej. Umożliwiłoby to Unii zainicjowanie pozytywnego sprzężenia zwrotnego w dziedzinie wzrostu, zbudowanie wyraźnej tożsamości gospodarczej, przemysłowej i technologicznej w kontekście globalizacji oraz ochronę naszego modelu społecznego, który w znacznej mierze uczynił z Europy to, czym jest ona dzisiaj.

1.3 Podjęcie kwestii kosztów zaniechania integracji europejskiej w taki sposób, jak to się proponuje w niniejszej opinii, ma kilka wad metodologicznych i technicznych, jednak jego główną zaletą jest wysunięcie trudnych do racjonalnego podważenia argumentów z myślą o wyjściu z obecnego kryzysu i ukończeniu rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej w Europie. W istocie chodzi o przedstawienie niezbitych dowodów w celu przekonania opinii publicznej do tego, by znaleźć rozwiązanie

problemów poprzez ustawienie wskaźników pomocniczości w pozycji „więcej Europy” oraz „lepszego Europy”, w chwili gdy pewne siły polityczne próbują uczynić z Europy kozła ofiarnego.

1.4 W tym względzie strategia „Europa 2020” zawiera niezwykle interesujące elementy. Należy pozytywnie ocenić jej cel sprzyjania rzeczywistej konwergencji, przede wszystkim za pomocą wspólnych strategii i celów oraz wzmocnionej koordynacji między państwami członkowskimi na wszystkich poziomach i we wszystkich dziedzinach, w których podejście europejskie wciąż nie istnieje lub dopiero zaczyna się kształtować. Niemniej można się zastanawiać, czy założenia tej strategii są na miarę wyzwania polegającego na stworzeniu prawdziwej unii gospodarczej i politycznej, która mogłaby wzmocnić pozycję Europy w kontekście globalizacji, i czy – w obecnym kształcie – będzie ona miała więcej szczęścia niż strategia lizbońska.

1.5 Wydaje nam się, że należy pójść dalej, włączając się w zaplanowane w półrocznym cyklu debaty przywódców państw zarówno strefy euro (17 krajów), jak i całej UE-27 oraz powodując przebudzenie świadomości polityków i opinii publicznej na temat kopernikańskiego przełomu, którego należy dokonać w stosunkach między państwami, Europą i światem. Podjęcie problematyki kosztów zaniechania integracji europejskiej, jakie ponosimy obecnie i jakie możemy ponieść w przyszłości, to bardzo dobry sposób działania w tym kierunku. Poprzez przedstawienie dowodów dotyczących korzyści ekonomicznych, politycznych i strategicznych trzeba pokrzyżować plany eurosceptyków i wziąć na świadka opinię publiczną: Europa nie jest problemem, ona musi stanowić rozwiązanie.

1.6 Takie podejście pozwala na zmniejszenie kosztów, optymalizację wydatków i maksymalne wykorzystanie możliwości, aby odpowiednio reagować na obecne wyzwania i znaleźć optymalne, korzystne dla wszystkich wyjście z obecnej sytuacji.

1.7 Zważywszy na wszystkie te aspekty, koszty zaniechania integracji europejskiej należałoby przeanalizować ze znacznie szerszej perspektywy niż ta, którą zaproponowano w zleczonej przez Komisję Europejską analizie „Badanie dotyczące kosztów braku podejścia ogólnoeuropejskiego: niewykorzystany potencjał europejskiego jednolitego rynku”. Nie potrzeba nam kolejnej analizy (skądinąd zapewne bardzo dobrej jakości), która będzie pokrywać się kurzem na półkach bibliotecyjnych i z której od czasu do czasu korzystać będzie kilku specjalistów reprezentujących wąskie dziedziny.

1.8 EKES zwraca się zatem do Komisji, by przede wszystkim dokonała możliwie dokładnego oszacowania wszystkich kosztów rezygnacji z integracji europejskiej, o których mowa w niniejszej opinii i ich wpływu na zatrudnienie i wzrost. Komitet proponuje następnie włączenie do strategii „Europa 2020” wyrażonych w liczbach celów ograniczenia tych kosztów oraz jasnego planu działania wraz z systematyczną oceną jego realizacji.

2. Uwagi ogólne

2.1 Różne aspekty kwestii kosztów zaniechania integracji europejskiej zostały podjęte przez EKES w kilku opiniach wydanych w ostatnich latach⁽¹⁾. Pod koniec 2010 r. Parlament Europejski i Komisja Europejska zainicjowały debatę na temat zaniechania integracji europejskiej. Komisja ponadto zleciła opracowanie ambitnej analizy, aby uaktualnić wnioski przedstawione w sprawozdaniu Cecchiniego⁽²⁾⁽³⁾.

2.2 Decyzja Komisji i Parlamentu co do wyboru metody i przedmiotu tej analizy była w dużej mierze motywowana przygotowaniem Aktu o jednolitym rynku II, choć w ich komunikatach nacisk położony był również na konieczność konkretnego podjęcia tego tematu i oparcia się na „dowodach naukowych”⁽⁴⁾, uzyskanych dzięki takiemu podejściu. Przypomnijmy, że w wyniku dość szczegółowej modelizacji przedstawionej w sprawozdaniu Cecchiniego przewidziano w tamtym okresie pozyskanie od 4,5 % do 7 % PKB Wspólnot (dla 12 państw

członkowskich) przy stworzeniu 2–5 mln dodatkowych miejsc pracy w obrębie jednolitego obszaru. Tymczasem te dane szacunkowe są wynikiem zastosowania podejścia metodologicznego i hipotez wyjściowych, które nie pozostają poza zasięgiem ewentualnej krytyki i sprzeciwów. Ponadto, choć prognozy te można uznać za sukces komunikacyjny, nigdy, o ile nam wiadomo, nie były one przedmiotem rzetelnej analizy podsumowującej, która pozwoliłaby *ex post* ocenić, jak dalece były one ścisłe⁽⁵⁾.

2.3 EKES wyraża zadowolenie, że temat ten znów znajduje się w centrum uwagi, choć można się dziwić, że powraca on po blisko ćwierćwieczu od publikacji sprawozdania Cecchiniego. Niemniej jednak sposób jego ujęcia, mianowicie zastosowanie tej samej metodologii oraz ponowne oszacowanie potencjalnego wpływu gospodarczego zniesienia barier w handlu na jednolitym rynku, wydaje się w najlepszym razie ograniczające, a w najgorszym – po prostu nieadekwatne, i to przynajmniej z dwóch powodów.

2.4 Pierwszym jest ryzyko, że debata nad kosztami rezygnacji z integracji europejskiej będzie się sprowadzała do zagadnień ściśle technicznych (żeby nie powiedzieć technokratycznych), gdy tymczasem – mimo niezwykle złożonych narzędzi, które mogą zostać zastosowane – kwestie techniczne stanowią w naukach społecznych często tylko powierzchwnię problemu.

2.5 Drugim powodem – jeszcze istotniejszym – jest to, że obecne czasy są zupełnie inne. W roku 1988 debata dotyczyła bowiem zasadniczo stanu wspólnego rynku, przemianowanego na „jednolity rynek”. W związku z tym sprawozdanie Cecchiniego było bardzo użyteczne, gdyż wskazano w nim wyraźnie i oszacowano przeszkody oraz opóźnienia w tej dziedzinie. Tym samym umożliwiło ono uzasadnienie programu naprawy i wzmocnienie pozytywnej dynamiki, której efektem był m.in. program Delors’a i jego cel na rok 1992.

2.6 W roku 2012 sytuacja wspólnego rynku nie stanowi już sedna problemu. W ostatnim ćwierćwieczu nie tylko znacznie postąpiła naprzód budowa jednolitego rynku, lecz przede wszystkim zasadniczo zmienił się kontekst, który wydaje się dzisiaj kształtowany przez przynajmniej pięć głównych elementów: 1) wyraźnie bardziej zaawansowana globalizacja i związane z nią pojawienie się na rynku międzynarodowym krajów wschodzących, takich jak Brazylia, Indie, a przede wszystkim Chiny, podczas gdy w latach osiemdziesiątych konkurentami Europy były głównie kraje rozwinięte; 2) UE złożona z 27 krajów, których poziom rozwoju, struktury gospodarcze i systemy społeczne są bardziej zróżnicowane niż w latach osiemdziesiątych; 3) znacznie bardziej zaawansowana integracja europejska i pojawienie się pewnych nowych kluczowych instytucji, takich jak np. euro i EBC; 4) kryzys gospodarczy na skalę niespotykaną od lat trzydziestych, który dalej trawi naszą gospodarkę, przeobraziwszy się w kryzys długu publicznego; 5) nagląca konieczność, by państwa europejskie zredukowały w najbliższych latach swoje zadłużenie publiczne.

(1) Zob. np. opinię EKES-u w sprawie: „Odnowienie metody wspólnotowe (wytoczne)” z dnia 21 października 2010 r. lub opinie w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych „Przegląd budżetu UE” z dnia 16 czerwca 2011 r.

(2) Przypomnijmy, że sprawozdanie to miało na celu oszacowanie potencjalnego wpływu gospodarczego zniesienia barier w handlu wewnątrzspółnotowym między ówczesnymi państwami członkowskimi. W nowej analizie ma zostać wykorzystana ta sama metodologia, odpowiednio dostosowana do kontekstu obecnych wyzwań i zamierzeń.

(3) 15 grudnia 2010 r. Parlament Europejski postanowił zlecić przygotowanie wyczerpującego sprawozdania dotyczącego kosztu rezygnacji z integracji europejskiej. Komisja Europejska w wyniku przetargu zleciła przeprowadzenie tego badania konsorcjum prowadzonemu przez London School of Economics. Konkluzje tej analizy powinny zostać wykorzystane w debacie w związku z przygotowaniem Aktu o jednolitym rynku II.

(4) Jak podkreślono w notatce metodologicznej Dyrekcyj Generalnej ds. Polityki Wewnętrznej Unii Europejskiej Parlamentu Europejskiego z dnia 21 lutego 2011 r.: „Zasadniczo powodem przeprowadzenia oceny tych kosztów i korzyści była wola podejmowania decyzji na podstawie dowodów naukowych w odniesieniu do różnych pojęć lub zasad (właściwe zarządzanie finansowe, skuteczność, efektywność i trwałość), by zapewnić przejrzystość i odpowiedzialność wobec obywateli w prowadzeniu działań politycznych” (kursywa w tekście).

(5) Jedynym wyjątkiem jest niejasna notatka analityczna nieznanego autorów, opracowana 20 lat później i dostępna na stronie: www.oboulo.com. Zaznaczono w niej, że choć nie udało się spełnić oczekiwań, jakość prognoz była ogólnie zadowalająca (zob. *The Cecchini Report – 20 years later*, 16.1.2009 r.).

2.7 Aspekty te sprawiają, że pragniemy zupełnie inaczej postawić kwestię kosztu zaniechania integracji europejskiej. Obecnie bolączką Europy jest nie tyle opóźnienie w tworzeniu jednolitego rynku (który notabene przynosi korzyści zarówno naszym konkurentom, jak i samym Europejczykom), ile głównie ukształtowanie silnej tożsamości gospodarczej, przemysłowej i technologicznej w kontekście globalizacji, która stała się wielobiegunowa, co oznacza coraz groźniejszą konkurencję zwłaszcza ze strony tzw. krajów wschodzących w czasach bezprecedensowego kryzysu systemowego.

2.8 Wobec tego nasza refleksja powinna dotyczyć łącznego kosztu rezygnacji z integracji europejskiej związanego z nieukończeniem tego procesu zacieśniania Unii. Kosztów tych nie da się porównać z kosztami, które mogłyby zaistnieć, gdyby do dziś utrzymywały się ewentualne przeszkody w handlu wewnątrzunijnym. EKES ma świadomość trudności związanych z podjęciem zagadnienia w sposób tak szeroki i zasadniczo polityczny, jednak jego zdaniem jest to jedyna sensowna droga w obecnym kontekście ⁽⁶⁾.

3. Europa i jej zdobycze

3.1 Nadzieja Europejczyków na pokojową koegzystencję ziściła się 60 lat temu dzięki utworzeniu pierwszej Wspólnoty Europejskiej – EWWiS. Postęp integracji był powolny, ale aż do roku 1992 stały. W ostatnich 20 latach osiągnięto pełny postęp tylko pod jednym względem, choć trzeba przyznać, że miał on niezaprzeczalnie kapitalne znaczenie: było to rozszerzenie Unii do 27 państw członkowskich. O pogłębianiu Unii, zapowiedzianym już na początku lat 80., zapomniano. Wspólna waluta, rynek wewnętrzny, polityka spójności i WPR to z pewnością ważne zdobycze, jednak są one niepełne, a zwłaszcza niewystarczające do utworzenia rzeczywistej Unii.

3.2 Obok tematu dyskusji należy oczywiście omówić pojęcia, które mają być w niej używane. Co oznacza koszt? Co znaczy rezygnacja z integracji europejskiej? Czy też wręcz: co należy rozumieć przez „rezygnację”? Potencjalnie wszystko można uznać za element objęty integracją europejską lub nią nieobjęty w przypadku zaniechania tego procesu. Obiektywnie trudno jest wyodrębnić odpowiednie instrumenty/strategie/dobra publiczne, wskazać ich konkretny wpływ, określić, na jakim poziomie (europejskim, krajowym, lokalnym) ich wdrażanie byłoby najskuteczniejsze, zdecydować, w jakich kategoriach należy wyrazić koszty/korzyści czy też w jakiej perspektywie czasowej je analizować itd. (lista trudności na tym się nie kończy). Zważywszy na wszystkie te czynniki, nie jest łatwo uzgodnić

⁽⁶⁾ Komisja i Parlament mają świadomość istotnej wagi tych kwestii. W swoim komunikacie Parlament uznaje potencjalną dużą skalę kosztów związanych z aspektami zewnętrznymi wspólnych dziedzin polityki, a zarazem stwierdza, że taka „analiza [...] może okazać się bardzo złożona, a uzyskane wyniki zbyt niepewne ze względu na uzależnienie decyzji od instytucji międzynarodowych [...] i od istniejących wad wielostronnego sprawowania rządów [...]” (s. 15, dz. cyt.). Jeśli chodzi o wyzwania wewnętrzne, w dokumencie proponuje się, by podjąć tę problematykę za pośrednictwem strategii „Europa 2020”, i określa się 12 dziedzin, w których polityka prowadzona na poziomie wspólnotowym mogłaby przynieść korzyści (ss. 15–17, dz. cyt.).

ściśłą metodologię i wyjść poza ogólniki, co do których wszyscy się zgadzają. Komunikat Parlamentu Europejskiego dotyczący aspektów metodologicznych zawiera cenne wyjaśnienia w tej kwestii i doskonale pokazuje jej niezwykle skomplikowany charakter.

3.3 Niezależnie jednak od przyjętego podejścia, definicje tych pojęć – nawet najszerze – nie pozwalają na włączenie do zakresu debaty części podstawowych dóbr publicznych (takich jak pokój czy swobodny przepływ obywateli) zapewnionych dzięki integracji europejskiej w ciągu zaledwie nieco ponad półwiecza jej istnienia.

3.4 Nie starając się oszacować ich wkładu w dobrostan obywateli europejskiej czy uprawiać historii alternatywnej (co by się stało, gdyby nie było integracji europejskiej w jej aktualnej postaci?), warto przypomnieć – w momencie gdy coraz bardziej modne staje się myślenie w kategoriach „kosztów integracji europejskiej” – że historia naszego kontynentu nie zawsze była taka, jaką znamy od roku 1945 do dziś. Pokój, dobrobyt, prawa podstawowe (zapisane w karcie UE ⁽⁷⁾), swobodny przepływ osób i towarów, możliwość używania tej samej waluty przy przekraczaniu granic, stabilność cen i inne atuty nieodłącznie już związane z naszym życiem codziennym są dziś postrzegane przez wielu z nas (zwłaszcza przez młodzież) jako coś najzwyczajniejszego pod słońcem, swoisty stan natury: kontrole na granicy niemiecko-francuskiej zostałyby uznane za nużące dziwactwo, zaś wzmianka o widmie wojny między państwami europejskimi uchodzi za dowcip w złym smaku. Niewątpliwie rzeczą trudną, jeśli nie wręcz niemożliwą, jest ustalenie z całą pewnością, jak wyglądałaby obecna sytuacja, gdybyśmy pozostali w ramach państw czysto narodowych, jednak nie wydaje się nierozsądne stwierdzenie, że integracja europejska przynajmniej ułatwiła zaistnienie tych dóbr publicznych i uczyniła je tak oczywistymi i naturalnymi dla wszystkich.

3.5 Czy oznacza to, że są one już wieczne? Nie jest to pewne. Myśl o wybuchu bratobójczej wojny wydałaby się czymś równie absurdalnym i nieprawdopodobnym Jugosłowianinowi w latach 80., co jednak nie zapobiegło niezwykle krwawym wojnom po rozpadzie państwa. Uchylone mogą zostać także inne osiągnięcia, których wprowadzenie zajęło całe dziesięciolecie: przywrócenie kontroli granicznych czy podważenie racji istnienia strefy euro to możliwości wspomniane już tu i ówdzie bez żadnych zahamowań – przez komentatorów politycznych czy też przez eurosceptyczne lub populistyczne partie polityczne, jednak coraz częściej przez tradycyjne formacje polityczne.

3.6 Wreszcie, jeśli nie weźmie się pod uwagę najbardziej skrajnych scenariuszy, to kwestii kosztów zaniechania integracji europejskiej nie da się już uniknąć w przypadku całkowitego lub częściowego demontażu pewnych kluczowych instytucji, takich jak jednolita waluta. W analizie przeprowadzonej

⁽⁷⁾ Karta praw podstawowych obejmuje prawa podstawowe przysługujące obywatelom Unii Europejskiej oraz prawa ekonomiczne i społeczne określone w Europejskiej karcie społecznej Rady Europy i we Wspólnotowej karcie socjalnych praw podstawowych pracowników.

niedawno przez bank UBS⁽⁸⁾, której wprowadzie można wiele zarzucić pod względem metodologicznym, oszacowano, że koszt rezygnacji z euro w przypadku kraju „słabszego” wynosi tylko w pierwszym roku 40–50 % jego PKB. Nawet w przypadku kraju „silnego” (np. Niemiec) koszt ten tylko w pierwszym roku wynosiłby 20–25 % PKB, czyli od 6 tys. do 8 tys. euro na mieszkańca. Liczby te nie uwzględniają jeszcze destabilizujących skutków na płaszczyźnie politycznej, ewentualnej rywalizacji między walutami z następującymi po sobie konkurencyjnymi dewaluacjami, powrotu do protekcyjnej polityki krajowej i potencjalnie katastrofalnego wpływu na wyprzedzające tę sytuację działania podmiotów gospodarczych. Zjawiska te mogłyby na wiele lat pogrążyć gospodarkę europejską w depresji. Nikt nie jest w stanie przewidzieć następstw takiego zdarzenia, lecz można się spodziewać poważnych przetasowań geopolitycznych pociągających za sobą nowe sojusze o potencjalnie destabilizujących skutkach dla Europy jako zjednoczonego bloku politycznego i gospodarczego.

4. Nie ma Unii Europejskiej bez prawdziwej unii gospodarczej

4.1 Wbrew ideologicznym opiniom głoszonym przez niektóre ruchy polityczne w wielu krajach UE, szczególnie od wybuchu kryzysu w latach 2008–2009, a następnie poprzez jego kolejne odmiany, przyczyną obecnych trudności gospodarczych nie są „ekscesy brukselskich eurokratów”, lecz właśnie zasadnicze nieukończenie integracji europejskiej. W istocie nigdy nie osiągnięto deklarowanego celu dotyczącego utworzenia unii walutowej i gospodarczej. Naganny brak zainteresowania państw i instytucji europejskich, które stale odsuwały na dalszy plan projekty niezbędne do sfinalizowania rzeczywistej integracji gospodarczej, a także procesy niezbędne do podejmowania demokratycznie umocowanych decyzji w państwach członkowskich (o niektórych z nich było głośno w mediach), doprowadził w końcu do tego, że – wobec wywołanego przez czynniki zewnętrzne, niezwykle silnego wstrząsu asymetrycznego – rynki popadły w spiralę nieufności. Sytuacja ta pociąga za sobą coraz wyższe koszty dla wszystkich państw Unii w kategoriach konkurencyjności, wzrostu, zatrudnienia, spójności społecznej, a nawet legitymacji demokratycznej na poziomie kontynentu.

4.2 Wszystkie ograniczenia powołania unii walutowej bez prawdziwej unii gospodarczej stały się oczywiste, gdyż w ostatecznym rozrachunku przyniosło ono więcej rozbieżności, zamiast powodować zbieżność. Obecnie Europa nie ma już sprzyjających warunków historycznych, by czekać, aż sprawy w naturalny sposób same się ułożą w odległej przyszłości. Wybór polega na tym, żeby albo szybko dokonać postępów w celu sfinalizowania rzeczywistej europejskiej unii gospodarczej, w tym skutecznego mechanizmu pozwalającego radzić sobie z szokami asymetrycznymi, albo ponieść potencjalnie destrukcyjne koszty przyszłego braku unii.

4.3 Odzwierciedleniem tej sytuacji są trudności, z jakimi obecnie boryka się euro, waluta „niepełna” w swym charakterze.

Względne wskaźniki zadłużenia publicznego państw całej strefy euro, a nawet większości krajów europejskich uznawanych za „zagrożone”, są niższe niż w przypadku innych krajów rozwiniętych, takich jak Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo czy Japonia. O ile jednak dolar, funt szterling czy jen są postrzegane jako waluty prawdziwych mocarstw w pełnym tego słowa znaczeniu, euro cierpi z powodu swojego wizerunku waluty, dla której odpowiedni obszar suwerenności pozostaje niejasno określony⁽⁹⁾, ograniczonych uprawnień Europejskiego Banku Centralnego i braku faktycznego zarządzania gospodarczego na poziomie europejskim. Z wszystkich tych względów konieczne jest osiągnięcie rzeczywistej europejskiej unii gospodarczej, z jasno określonymi, zwłaszcza wykonawczymi, zasadami i kompetencjami na każdym szczeblu, co jest nie do pomyślenia bez gruntownych reform politycznych, które nadałyby takiej unii niezbędną legitymację.

4.4 Trudno jest oszacować całkowite koszty tej nieufności rynków, która jest zresztą w znacznej mierze przyczyną obecnej recesji. Koszt zaniechania integracji europejskiej dla budżetów publicznych, choćby w związku z narzucanymi obecnie niektórym krajom premiami z tytułu ryzyka, można oszacować na 0,4–1,5 % PKB w 2012 r. (czyli 9–36 mld euro), a w latach 2013 i 2014 odpowiednio na 1,8 % i 2,4 % (42–56 mld euro) w całej strefie euro, oczywiście ze znacznymi różnicami w zależności od kraju⁽¹⁰⁾.

4.5 Skuteczna integracja gospodarcza, obejmująca w szczególności ściślejszą integrację w dziedzinie budżetowej i fiskalnej podlegającą twardym warunkom i ściślejszej kontroli, mogłaby być wyeliminować te premie z tytułu ryzyka poprzez wprowadzenie mechanizmów łączenia zasobów na poziomie europejskim (takich jak euroobligacje itp.) zamiast improwizowanych w trybie pilnym rozwiązań *ad hoc*, poprawianych raz po raz, gdy sytuacja stanie się nie do utrzymania. Państwa i UE powinny wykazać się odwagą, by nie działać reaktywnie, lecz przyjąć plan działania i spójnych reform instytucjonalnych, aby znaleźć całościową odpowiedź na obecny kryzys, która wyznaczy faktycznie wiarygodną perspektywę.

4.6 Ostatnio podjęto pewne kroki w tym kierunku. Wydaje się jednak niestety, że nie są one odpowiednie do wyzwania.

5. Oczekiwane korzyści związane z Unią Europejską

5.1 Ostatnie zobowiązania przyjęte podczas szczytu w Brukseli w dniu 9 grudnia 2011 r., nawiązujące do dyscypliny paktu stabilności z Maastricht, dotyczą zdecydowanego zmniejszenia deficytów publicznych państw członkowskich. Zgodzono się na wprowadzenie automatycznych kar w wypadku stwierdzenia niestosowania się do tego wymogu i naruszenia złotej reguły budżetowej. W tej sytuacji państwa członkowskie są zobowiązane, pod naciskiem nie tylko rynków finansowych, ale także nowych wiążących zasad, do intensyfikacji wysiłków zmierzających do redukcji długu.

⁽⁸⁾ UBS Investment Research, *Euro Break-up - the consequences*, www.ubs.com/economics, wrzesień 2011 r.

⁽⁹⁾ Słynne zdanie, które miał wypowiedzieć w latach 70. Henry Kissinger „Do kogo mam dzwonić, jeśli chcę rozmawiać z Europą?” jest niestety nadal aktualne.

⁽¹⁰⁾ Vause N., von Peter G. (2011), *Euro Area Sovereign Crisis Drives Global Markets*, BIS Quarterly Review, grudzień 2011 r., http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1112a.pdf#page=4.

5.2 Podstawowe pytanie zadawane przywódcom politycznym wielu państw europejskich w odniesieniu do stanu zadłużenia publicznego tych krajów to przykład „kwadratury koła”: Jak przełamać nieufność rynków, które domagają się działań wzajemnie sprzecznych, a mianowicie drastycznego zmniejszenia deficytów publicznych i – niemal równocześnie – ożywienia wzrostu? Jednym ze skutecznych sposobów rozwiązania tego nierozwiązywalnego równania jest eliminacja niepotrzebnego powielania tych samych działań przez różne państwa członkowskie, co doprowadzi do wspólnych korzyści skali, a zarazem do stworzenia warunków dla przyszłego bodźca fiskalnego na poziomie europejskim. Dzięki temu można by uniknąć negatywnego wpływu na gospodarkę surowej polityki oszczędnościowej prowadzonej przez każdy kraj indywidualnie, albo choćby go ograniczyć, nie obniżając jakości usług publicznych oferowanych obywatelom, a jednocześnie rozwiązać problem marnotrawstwa wynikający z istnienia 27 różnych, często nieskoordynowanych polityk w tych samych dziedzinach. Rzecz jasna, pomysłu tego nie można urzeczywistnić, dysponując budżetem wspólnotowym ograniczonym do 1 % PKB; ponadto jest on całkowicie sprzeczny z propozycją, by wszędzie, także na poziomie europejskim, wprowadzać cięcia wydatków budżetowych.

5.3 Na przykład skumulowane budżety obronne państw europejskich wynosiły w 2010 r. prawie 200 mld euro. Jednak zdaniem licznych ekspertów polityka krajowa prowadzona w tej dziedzinie pozostaje fragmentaryczna i jest na ogół mało skuteczna⁽¹¹⁾. Pomimo licznych inicjatyw podejmowanych na poziomie europejskim i krajowym, wydatki na sprzęt i programy dotyczące badań i rozwoju w dziedzinie obrony (blisko 20 % łącznego budżetu) są praktycznie jedyną dziedziną, w której można stwierdzić funkcjonowanie rzeczywistych mechanizmów łączenia zasobów i dzielenia kosztów⁽¹²⁾. Jednak zgodnie z danymi EAO (Europejskiej Agencji Obrony) nawet w tym wypadku chodzi o 22 % w 2010 r. Badania dotyczące tej dziedziny wskazują, że gdyby mechanizm ten zastosowano do wydatków, potencjalne oszczędności sięgałyby 32 %, czyli 13 mld euro, w przypadku jedynie tych pozycji budżetowych⁽¹³⁾.

5.4 Podobne rozumowanie można zastosować w odniesieniu do innych suwerennych prerogatyw państw, takich jak służby dyplomatyczne, służby celne, straż graniczna, ochrona ludności, zwalczanie oszustw itd. Redukcja kosztów we wszystkich tych dziedzinach jest, mimo możliwych różnic zdań w kwestii dokładnych szacunków, czystą kwestią woli politycznej.

5.5 Koszt podatkowy rezygnacji z integracji europejskiej jest kwestią powiązaną, która jeszcze bardziej obciąża budżet. Konkurencja w kwestiach podatkowych między państwami członkowskimi nie jest uregulowana z perspektywy wspólnych interesów europejskich. Skutkiem tego jest zbyt niskie opodatkowanie stosowane do podstaw opodatkowania kapitału mobilnego, który można delokalizować, oraz nadmierne opodatkowanie w innych przypadkach, co prowadzi do utraty dochodów podatkowych (czyli kosztu) dla Europy i państw członkowskich.

⁽¹¹⁾ Heuninckx B. (2008), *A Primer to Collaborative Defence Procurement in Europe: Troubles, Achievements and Prospects*, Public Procurement Law Review, tom 17, numer 3.

⁽¹²⁾ Wielkość ta obniżyła się w porównaniu z 2009 r. Defence Data: EDA participating Member States in 2010, 18 January 2012.

⁽¹³⁾ Zob. np. Dufour N. et al. (2005), *Intra-Community Transfers of Defence Products*, Unisys.

Sytuacja ta prowadzi do zachwiania równowagi, do niesprawiedliwości, a przede wszystkim do wysokich kosztów społecznych, które są bardzo źle postrzegane przez opinię publiczną.

5.6 Debata na temat kosztów rezygnacji z integracji europejskiej w odniesieniu do kwestii społecznych nie jest nowa. Podstawą integracji europejskiej nie może być tylko zasada wolnego handlu, zgodnie z którą polityka konkurencji i reguła zadowolenia konsumenta biorą górę nad wszystkim innym i pociągają za sobą równanie standardów społecznych w dół. Należy przypomnieć, że mimo często padających oskarżeń na temat rzekomych „dyktatów europejskich”, także w tym wypadku przyczyną jest brak integracji europejskiej, a nie jej nadmiar. Poza odczuwaną niesprawiedliwością i bardzo wysokimi kosztami społecznymi, zwłaszcza w obecnej sytuacji, konkluzje wielu badań pokazują, że zaniechanie integracji europejskiej w tym zakresie także pociąga za sobą znaczne koszty ekonomiczne⁽¹⁴⁾. Z danych empirycznych wynika zatem, że sprawiedliwa i skuteczna polityka społeczna przyczynia się do stabilności makroekonomicznej, zwłaszcza dzięki zmniejszeniu skali występowania zjawisk cyklicznych, i lepszemu rozdziałowi środków, a także – ogólnie – poprawie samopoczucia obywateli⁽¹⁵⁾. Ponadto solidna polityka społeczna może doprowadzić do ograniczenia zjawisk tzw. negatywnej selekcji, do internalizacji pewnych kosztów zewnętrznych oraz zwiększenia jakości siły roboczej i ogólnie rozumianego „kapitału społecznego”. Europejska karta społeczna miała na celu wprowadzenie kilku podstawowych zasad w tej dziedzinie dla wszystkich państw członkowskich. Obecnie wydaje się, że trzeba pójść dalej i przewidzieć uporządkowane ramy konwergencji polityki społecznej, aby ograniczyć zbyt wielkie rozbieżności i uniknąć ryzyka, że pogłębienie braku równowagi społecznej i powszechny wzrost ubóstwa spowodują powstanie poważnych przeszkód na drodze do znaczącego, zrównoważonego i trwałego wzrostu gospodarczego.

5.7 Słabo uregulowana konkurencja podatkowa i społeczna w obszarze gospodarczym, na którym występuje niewiele przeszkód w przepływie towarów, usług i kapitału, prowadzi nadto do pojawiania się innych szczególnie zgubnych tendencji w globalnym kontekście gospodarczym. Stopniowy rozkład tkanki przemysłowej w wielu państwach europejskich jest bezsprzecznie faktem, który powoduje nie tylko silny sprzeciw ze strony obywateli, lecz także stwarza problemy strategiczne dla naszych krajów, gdyż są to procesy szczególnie ważne, z trudem odwracalne w perspektywie krótko- i średnioterminowej i w związku z tym o poważnych skutkach⁽¹⁶⁾. Coraz większy brak spójności wynikający z przewagi interesów krajowych w polityce przemysłowej prowadzi do przyjmowania rozwiązań niekooperacyjnych, niedających optymalnych wyników, a czasem nawet przynoszących niepożądane skutki⁽¹⁷⁾. Tymczasem kraje wschodzące prowadzą politykę przemysłową

⁽¹⁴⁾ Fouarge, D., *The Cost of non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies - and the Cost of not Having Them*, sprawozdanie dla DG ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych, 2003, Bruksela.

⁽¹⁵⁾ Na temat związku między nierównością a samopoczuciem zob. także: Wilkinson i Pickett (2009), *The Spirit Level. Why Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, Londyn.

⁽¹⁶⁾ Można tu przywołać takie przykłady, jak EWWiS, której wygaśnięcie przyspieszyło proces upadku europejskiego przemysłu żelaza i stali, czy też znaczne opóźnienie w realizacji projektu Galileo, który boryka się z trudnościami w zakresie zarządzania i finansowania, a to w związku z brakiem publicznej koordynacji na poziomie europejskim.

⁽¹⁷⁾ Na przykład, jeśli chodzi o zasady i programy finansowania polityki energetycznej na szczeblu krajowym.

bez zahamowań, w oparciu o słabą walutę i przy aktywnym wsparciu społecznym⁽¹⁸⁾. Zamiast wspólnie zebrać swe zasoby lub przynajmniej koordynować ich wykorzystywanie, by stawić czoła wyzwaniom, wiele dużych państw europejskich zmuszonych jest coraz częściej – z powodu braku Europejskiej Wspólnoty Energetycznej⁽¹⁹⁾ – do zawierania umów dwustronnych z krajami trzecimi w tak kluczowych dziedzinach, jak energetyka oraz badania i rozwój⁽²⁰⁾. Jest oczywiste, że polityka europejska stanowiłaby bez wątpienia dużo skuteczniejsze rozwiązanie.

5.8 Budżet Unii przeznaczony na B+R w okresie 2014–2020 wynosi 0,08 % jej PKB, czyli 20–30 razy mniej niż odpowiednie budżety krajowe. Tymczasem w jednym z badań stwierdzono, że za każdym dodatkowym euro z budżetu publicznego zainwestowanym w badania i rozwój o skali europejskiej idzie 0,93 euro pochodzące z sektora prywatnego⁽²¹⁾. Siódmy wspólnotowy program ramowy badań (7 PR, 2007–2013), dysponujący budżetem w wysokości 50,5 mld euro, pokazuje, że nie chodzi tu o pobożne życzenia i że jest możliwa wspólna polityka w tej dziedzinie. Program ten ma poważne skutki: szacuje się, że każde euro z programu ramowego przekłada się w ostatecznym rozrachunku na wzrost przemysłowej wartości dodanej na poziomie między 7 a 14 euro. W analizach makroekonomicznych przeprowadzonych przez DG ds. Badań przewiduje się, że w perspektywie długoterminowej siódmy program ramowy umożliwi stworzenie 900 tys. miejsc pracy do 2030 r., z czego 300 tys. miejsc pracy dla badaczy. Dzięki poprawie konkurencyjności pozwoli on w tym samym czasie zwiększyć eksport UE o blisko 1,6 % i zmniejszyć import o ok. 0,9 %.

5.9 Ponadto wspólna polityka przemysłowa powinna obowiązkowo uwzględniać wyzwania ekologiczne i być ściśle koordynowana z polityką energetyczną Unii. Podejmowanie decyzji w kwestiach energetycznych na poziomie krajowym może wydać się łatwiejszym rozwiązaniem w perspektywie

krótko- lub średniookresowej, jednak w długim okresie może okazać się bardzo kosztowne, pociągając za sobą silne uzależnienie od krajów wydobywających węglowodory i sprawiając, że gwałtownie wzrosną ceny energii. Odpowiedź mogłaby polegać na zainwestowaniu w budowę infrastruktury energetycznej i w upowszechnianie nowych źródeł energii dzięki badaniom i rozwojowi w skali europejskiej⁽²²⁾. Według badania wykonanego przez Accenture dla DG ds. Energii, wykorzystywanie energii ze źródeł odnawialnych, takich jak energia wiatrowa w Zjednoczonym Królestwie czy słoneczna w Hiszpanii, wraz z wzajemnym połączeniem sieci krajowych mogłoby pozwolić na redukcję kosztów ponoszonych przez europejskich konsumentów o ok. 110 mld euro do roku 2020.

5.10 W czasie obecnego kryzysu rośnie ryzyko długotrwałego bezrobocia, które może przekształcić się w bezrobocie trwałe. Mogłoby to uniemożliwić jednostkom samorealizację w miejscu pracy i pozbawić gospodarkę europejską ich potencjału. Tego rodzaju sytuacja jest sprzeczna z celem dotyczącym osiągnięcia wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i wymaga intensywnego poszukiwania długofalowych rozwiązań, które powinny obejmować między innymi wspieranie ze środków publicznych tworzenia miejsc pracy sprzyjających włączeniu społecznemu, z myślą o podtrzymywaniu nawyków pracy, oraz działań przekwalifikowujących, by pomóc pracownikom dostosować się do przyszłych potrzeb rynku pracy.

Zakończenie

„Nie chodzi już o puste słowa, lecz o działanie, śmiało i konstruktywne”.

Słowa te, wypowiedziane przez Roberta SCHUMANA 9 maja 1950 r., są dziś bardziej aktualne niż kiedykolwiek. Politycy, działajcie! Obywatele pragną pokoju i godności. Wykorzystajcie ogromny potencjał 500 milionów Europejczyków. Nie macie prawa ich rozczarować.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ O ile w strategii lizbońskiej przewidywano wydatki na B+R na poziomie co najmniej 3 % PKB, obecnie UE przeznaczona na ten cel 1,84 %, w porównaniu z 3 % w Stanach Zjednoczonych i 8 % w Chinach.

⁽¹⁹⁾ Wspólna deklaracja stowarzyszenia „Nasza Europa” i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie celu Europejskiej Wspólnoty Energetycznej z 21 lutego 2012 r.

⁽²⁰⁾ Jeden z ostatnich przykładów to szereg zawartych 27 lipca 2011 r. między Niemcami i Chinami umów w sprawie badań i inwestycji w dziedzinie zielonych technologii, zwłaszcza pojazdów elektrycznych oraz systemów wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (Peel Q., Anderlini J., *China and Germany launch green initiative*, The Financial Times, 28 lipca 2011 r.).

⁽²¹⁾ Komunikat Komisji Europejskiej „Budowa Europejskiej Przestrzeni Badawczej (ERA) wiedzy na rzecz wzrostu”, COM(2005) 118 final z 6 kwietnia 2005 r.

⁽²²⁾ Syndex, *Une politique industrielle bas-carbone comme voie de sortie de crise*, raport opracowany na zlecenie EKES-u, marzec 2012 r., Bruksela.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

483. SESJA PLENARNA W DNIACH 18 I 19 WRZEŚNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Zwalczanie przeszkód w odniesieniu do opodatkowania spadków transgranicznych w obrębie UE”

COM(2011) 864 final

(2012/C 351/09)

Sprawozdawca: **Vincent FARRUGIA**

Dnia 15 grudnia 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Zwalczanie przeszkód w odniesieniu do opodatkowania spadków transgranicznych w obrębie UE”

COM(2011) 864 final

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 1 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Obywatele UE, którzy odziedziczą majątek znajdujący się poza granicami państwa członkowskiego, często podlegają opodatkowaniu w dwóch lub kilku państwach członkowskich (tj. podwójnemu lub wielokrotnemu opodatkowaniu) oraz narażeni są na dyskryminację podatkową. Problemy te są niejednokrotnie źródłem nadmiernych obciążeń dla obywateli i przeszkadzają w realizacji celów strategii „Europa 2020”. Z zamiarem rozwiązania tych problemów Komisja w 2011 r. przedstawiła komunikat oraz towarzyszące mu zalecenie.

1.2 EKES popiera działania zmierzające do wyeliminowania podwójnego lub wielokrotnego opodatkowania i dyskryminacji podatkowej oraz z zadowoleniem odbiera podejście przyjęte przez Komisję, oparte na poszanowaniu suwerenności podatkowej poszczególnych państw członkowskich, a w którym jednocześnie wzywa się do lepszego skoordynowania krajowych systemów podatkowych.

1.3 EKES jest jednak zdania, że Komisja może skuteczniej osiągnąć założone cele poprzez:

- zaproponowanie i wdrożenie praktycznych mechanizmów, które zapewniłyby w rozsądnym terminie skuteczne połączenie krajowych systemów podatkowych w zakresie opodatkowania spadków, a jednocześnie zachęcałyby państwa członkowskie do stworzenia i stosowania skuteczniejszych i elastycznych mechanizmów ulg podatkowych w przypadkach podwójnego lub wielokrotnego opodatkowania;
- zastosowanie mechanizmów legislacyjnych zmierzających do skutecznego wyeliminowania podwójnego lub wielokrotnego opodatkowania obywateli UE;
- wykroczenie poza kwestie opodatkowania transgranicznego i zajęcie się potencjalnymi zakłóceniami, do których mogą doprowadzić różnice w obliczaniu podstawy opodatkowania spadku w różnych krajowych systemach podatkowych, poprzez ustalenie wspólnych zasad, które obowiązywałyby we wszystkich państwach członkowskich UE, opierałyby się na sprawiedliwych zasadach wyceny aktywów netto i które zabezpieczyłyby kontynuację działalności przedsiębiorstwa;

- aktywne promowanie skuteczniejszych i bardziej efektywnych systemów podatkowych, które byłyby przyjazne dla obywateli i stanowiłyby możliwe najmniejsze obciążenie dla podatników;
- przeanalizowanie problemów, z jakimi obywatele UE borykają się w globalnym kontekście transgranicznego opodatkowania spadków;
- zbadanie możliwości uproszczenia opodatkowania spadków w sytuacjach o charakterze transgranicznym poprzez wprowadzenie systemu, zgodnie z którym opodatkowanie następowaloby jednokrotnie, w jednym miejscu ustalonym na podstawie położenia aktywów.

1.4 Instrumentem umożliwiającym realizację przedstawionych wyżej zaleceń mogłoby stać się unijne centrum monitorowania opodatkowania, którego utworzenie pod auspicjami Komisji EKES postulował w swych opiniach ⁽¹⁾ w sprawie wielokrotnego opodatkowania i dyskryminacji podatkowej.

2. Treść i kontekst wniosku

2.1 Obywatele UE, którzy odziedziczą majątek zagraniczny, często podlegają obowiązkowi uiszczenia podatku w więcej niż jednym państwie członkowskim (*wielokrotne opodatkowanie*). Ponadto niektóre państwa członkowskie stosują wyższe stawki opodatkowania w przypadku spadków zagranicznych niż w przypadku spadków krajowych (*dyskryminacja podatkowa*). Może to prowadzić do nieuzasadnionych, nadmiernych obciążeń dla obywateli. W szczególności małe przedsiębiorstwa mogą napotkać trudności z przeniesieniem własności w razie śmierci właściciela.

2.2 Ochronę przed dyskryminacją podatkową zapewniają obywatelom odpowiednie środki prawne. Są one jednak często nieskuteczne z powodu zaporowych kosztów. Brak jest natomiast środków prawnych, które chroniłyby obywateli przed wielokrotnym opodatkowaniem, ze względu na prawo kilku państw członkowskich do nałożenia podatku ⁽²⁾.

2.3 Zjawisko to trzeba postrzegać w szerszym kontekście: liczba obywateli UE przemieszczających się z jednego państwa do innego wewnątrz Unii Europejskiej zwiększyła się w latach 2005–2010 o 3 mln (do 12,3 mln), a własność nieruchomości nabytych transgranicznie w obrębie UE wzrosła nawet o 50 % pomiędzy 2002 i 2010 r. ⁽³⁾ Występuje także wyraźnie rosnąca tendencja do transgranicznych inwestycji portfelowych. Wielokrotne lub dyskryminacyjne opodatkowanie może być poważnym obciążeniem dla obywateli. Natomiast udział dochodów z podatków spadkowych w całkowitych dochodach podatkowych państw członkowskich wynosi mniej niż 0,5 %, a dochodów związanych ze spadkami transgranicznymi – jeszcze mniej.

⁽¹⁾ M.in. opinia EKES-u w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, Dz.U. C 24 z 28.1.2012 r., s. 63; opinia EKES-u w sprawie eliminowania transgranicznych przeszkód podatkowych dla obywateli Unii, Dz.U. C 318 z 29.10.2011 r., s. 95; opinia EKES-u w sprawie podwójnego opodatkowania w obrębie jednolitego rynku Dz.U. C 181 z 21.6.2012 r., s. 40 (ECO/304).

⁽²⁾ Sprawa Block (C-67/08).

⁽³⁾ Analizy Copenhagen Economics dotyczące podatków od spadków w państwach członkowskich UE i możliwych mechanizmów rozwiązania problemów związanych z podwójnym opodatkowaniem spadków w UE, sierpień 2010 r.

2.4 Sytuacja ta jest poważną przeszkodą dla swobody przemieszczania się osób i przepływu kapitału w obrębie rynku wewnętrznego, co jednocześnie utrudnia osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”. Zachodzi tu także bezpośrednia sprzeczność z prawami wynikającymi z obywatelstwa UE.

2.5 Z zamiarem rozwiązania tych problemów Komisja wydała komunikat oraz towarzyszące mu zalecenie będące przedmiotem niniejszej opinii, z których wynika, że:

- problemy związane z opodatkowaniem spadków transgranicznych mogą zostać rozwiązane bez potrzeby harmonizacji przepisów poszczególnych państw członkowskich dotyczących podatku od spadków;
- problemy związane z wielokrotnym opodatkowaniem można rozwiązać poprzez skuteczniejszą koordynację krajowych przepisów podatkowych za pomocą systemu ulg z tytułu podatku uiszczanego w innych państwach, które miałyby zastosowanie w różnych państwach członkowskich dysponujących prawem do nałożenia podatku;
- w przypadku mienia nieruchomości podatek byłby nakładany w pierwszym rządzie w państwie członkowskim, w którym mienie to się znajduje, a w pozostałych zainteresowanych państwach członkowskich zastosowanie powinna mieć ulga podatkowa;
- w przypadku mienia ruchomego powiązanego ze stałą siedzibą w danym państwie członkowskim pierwszeństwo nałożenia podatku przysługiwałoby temu właśnie państwu członkowskiemu, natomiast w innych państwach członkowskich zastosowanie miałaby ulga podatkowa w odniesieniu do obciążeń podatkowych nałożonych w pierwszym państwie członkowskim;
- państwu osoby zmarłej przysługiwałoby pierwszeństwo opodatkowania przed państwem spadkobiercy, które powinno uwzględniać podatek zapłacony w kraju zmarłego;
- w przypadku występowania powiązań osoby zmarłej lub spadkobiercy z wieloma krajami zastosowanie miałyby kryteria mające na celu ustalenie najściślejszego powiązania osobistego na podstawie miejsca pobytu stałego, miejsca zwykłego pobytu i narodowości;
- problemy związane z dyskryminacją podatkową poruszono w dokumencie roboczym służb Komisji ⁽⁴⁾, który ma na celu poinformowanie obywateli i państw członkowskich o cechach, jakimi powinno charakteryzować się niedyskryminacyjne opodatkowanie spadków, na podstawie przykładów orzecznictwa, dzięki czemu będą oni mogli łatwiej skorzystać z dostępnych środków prawnych.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES popiera zajęcie się problemami wielokrotnego opodatkowania i dyskryminacji podatkowej, co będzie sprzyjało poszanowaniu praw obywateli i wspieraniu jednolitego rynku. EKES podkreślał to w szeregu swych opinii, a zwłaszcza zalecał eliminację wielokrotnego opodatkowania i dyskryminacji podatkowej w odniesieniu do obywateli oraz uproszczenie procedur administracyjnych obowiązujących w sytuacjach o charakterze transgranicznym ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ SEK(2011) 1488.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 1.

3.2 W związku z tym EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji w sprawie przeszkód w odniesieniu do opodatkowania spadków transgranicznych w obrębie UE, ponieważ w komunikacie tym:

- rozpoznano problemy, które dotyczą zwłaszcza obywateli i małe przedsiębiorstwa, mają natomiast bardzo ograniczony wpływ na krajowe dochody z podatków;
- zasugerowano, w jaki sposób państwa członkowskie mogłyby przyznawać ulgi podatkowe w przypadku wystąpienia wielokrotnego opodatkowania;
- zawarto informacje, które mogą pomóc w wyeliminowaniu dyskryminacji podatkowej.

3.3 Ponadto EKES odbiera z zadowoleniem podejście przyjęte przez Komisję w komunikacie, które świadczy o poszanowaniu suwerenności podatkowej poszczególnych państw członkowskich, oraz zaleca, by dążyły one do lepszego skoordynowania krajowych systemów podatkowych, a jednocześnie wyeliminowały dyskryminację podatkową z krajowego prawodawstwa.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES jest jednak zdania, że Komisja może skuteczniej osiągnąć założone cele poprzez:

- utworzenie i egzekwowanie mechanizmów legislacyjnych z myślą o skutecznym wyeliminowaniu dyskryminacji podatkowej obywateli UE; nie powinny one być postrzegane jako naruszenie suwerenności państwa w kwestiach podatkowych, ale jako podstawowa zasada umożliwiająca korzystanie z praw wynikających z obywatelstwa UE, takich jak prawo do posiadania majątku w innych krajach;
- zaproponowanie i wdrożenie praktycznych mechanizmów, które zapewniłyby w rozsądnym terminie skuteczną interakcję między krajowymi systemami podatkowymi; samo tylko wydanie zaleceń, które wdrażałyby poszczególne państwa członkowskie, w praktyce może nie wystarczyć; uznaje się przy tym, iż należałoby – jak proponuje Komisja – zachęcać poszczególne państwa członkowskie do niezwłocznego skuteczniejszego i elastycznego zastosowania mechanizmów ulg podatkowych w przypadkach wielokrotnego opodatkowania, Komisja zaś w okresie najbliższych trzech lat monitorowałaby rozwój wypadków w tej dziedzinie, by mogła ewentualnie przyjąć w tej kwestii bardziej zdecydowaną postawę i gdyby zachodziła taka konieczność, wydać odpowiednią dyrektywę;

— w dłuższym okresie oraz w szerszej perspektywie wykraczającej poza kwestie opodatkowania transgranicznego, rozszerzenie zakresu interwencji Komisji w dziedzinie podatku od spadków, tak by zareagować na potencjalne zakłócenia, do których mogą doprowadzić różnice w obliczaniu podstawy opodatkowania spadku w różnych krajowych systemach podatkowych, w sposób gwarantujący poszanowanie suwerenności podatkowej państw członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do ustalania stawek podatkowych, przy tym jednak uwzględniający wspólne zasady dotyczące metod ustalania podstawy opodatkowania spadku we wszystkich państwach członkowskich UE, które najlepiej byłoby oprzeć na sprawiedliwych zasadach wyceny aktywów netto i które zabezpieczyłyby kontynuację działalności przedsiębiorstwa;

— przeanalizowanie zakresu występowania i skutków zjawiska wielokrotnego nieopodatkowania dzięki wykorzystaniu skomplikowanych instrumentów finansowych, w której to kwestii EKES spodziewa się dalszych konsultacji i inicjatywy ze strony Komisji;

— aktywne promowanie skuteczniejszych, bardziej efektywnych i przyjaznych dla obywateli systemów podatkowych, zapewniających szybkość i adekwatną reakcję – zwłaszcza w przebiegu procedur związanych z podatkiem od spadku, które często są długotrwałe i skomplikowane – oraz stanowiących możliwie najmniejsze obciążenie dla podatników;

— przeanalizowanie zakresu negatywnego oddziaływania na obywateli UE transgranicznego opodatkowania spadków w skali ogólnościowej, skutków istniejącej sytuacji oraz możliwych rozwiązań;

— zbadanie możliwości wprowadzenia prostszej metody opodatkowania spadków, zgodnie z którą opodatkowanie następowaloby jednokrotnie, w jednym miejscu ustalonym na podstawie położenia aktywów.

4.2 Komisja mogłaby ponadto rozważyć włączenie tych zadań do zakresu działań unijnego centrum monitorowania opodatkowania – gremium, którego utworzenie pod auspicjami Komisji EKES postulował w swych opiniach w sprawie wielokrotnego opodatkowania i dyskryminacji podatkowej⁽⁶⁾. Centrum takie przyczyniałoby się do skuteczniejszego eliminowania przeszkód w zakresie podatku od spadków poprzez regularnie prowadzone badania i analizy oraz tworzyłoby fora służące konsultacji, współpracy i uzgadnianiu różniących się krajowych systemów prawa podatkowego.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Zob. przypis 1.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Plan działania na rzecz ułatwienia dostępu do finansowania dla MŚP”

COM(2011) 870 final

(2012/C 351/10)

Sprawozdawca: **Anna Maria DARMANIN**

Współsprawozdawca: **Ronny LANNOO**

Dnia 7 grudnia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Plan działania na rzecz ułatwienia dostępu do finansowania dla MŚP”

COM(2011) 870 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 sierpnia 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 174 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W chwili, gdy perspektywa gospodarcza wielu państw europejskich jest niepewna, EKES z zadowoleniem przyjmuje plan działania UE na rzecz ułatwienia dostępu do finansowania dla MŚP. Komitet uważa, że ożywienie gospodarcze Europy nastąpi tylko wtedy, gdy polityka w dziedzinie MŚP stanie się priorytetem w harmonogramie europejskich decydentów. Zdecydowanie popiera zatem wysiłki instytucji europejskich ukierunkowane na zwiększenie odporności systemu finansowego tak, aby stał się on instrumentem gospodarki realnej.

1.2 EKES stoi na stanowisku, iż konkretne posunięcia nie przyniosą zamierzonych skutków bez jednoznacznego zaangażowania ze strony państw członkowskich. W związku z tym apeluje do nich o wdrożenie planu działań i odblokowanie wszelkich możliwych mechanizmów wsparcia dotyczących finansowania MŚP – w oparciu o priorytety strategii „Europa 2020”. Państwa członkowskie powinny na przykład przygotować fundusze gwarancyjne i lepiej wykorzystywać fundusze strukturalne związane z instrumentami finansowymi.

1.3 EKES przyznaje, że finansowanie kredytowe jest i pozostanie jednym z najpowszechniej wykorzystywanych instrumentów sprzyjających rozwojowi MŚP. Pod tym względem Komitet całkowicie popiera rozwiązania regulacyjne i finansowe zmierzające do skuteczniejszego finansowania zadłużenia oraz wzmocnienia instrumentów gwarancyjnych sprzyjających wzrostowi MŚP.

1.4 Komitet nalega na odpowiednie wdrożenie w Europie propozycji zawartych w pakiecie Bazylea III – przy pomocy przyszłej dyrektywy CRD IV – tak, aby nie dopuścić do powstania negatywnych skutków w zakresie finansowania gospodarki realnej.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji dotyczące stymulowania kapitału wysokiego ryzyka (VC, *venture*

capital) w Europie. Europejski rynek VC potrzebuje nowych i zdecydowanych bodźców, które pomogą mu pokonać niedobory rynkowe oraz bariery regulacyjne, a także uatrakcyjnią segment VC w oczach prywatnych inwestorów.

1.6 Małe i średnie przedsiębiorstwa w Europie są różnorodne i niejednorodne. Inicjatywy mające na celu poprawę dostępu do finansowania muszą opierać się na całej gamie różnorodnych i innowacyjnych rozwiązań pozwalających skutecznie dotrzeć do tej heterogenicznej grupy podmiotów i uwzględnić jej szczególne cechy charakterystyczne. Na przykład przedsiębiorstwa społeczne czy wolne zawody posiadają inne formy prawne i stosują inne modele działania niż „tradycyjne” firmy, co jeszcze bardziej komplikuje ich dostęp do finansowania, gdyż te formy czy modele nie zawsze są uznawane lub rozumiane przez podmioty finansowe.

1.7 Wsparcia udzielić należy także kapitałowi hybrydowemu, który stanowi alternatywę dla pożyczek bankowych. Trzeba sprzyjać powstawaniu nowych podmiotów finansowych oraz nowych jednostek pośredniczących oferujących innowacyjne rozwiązania finansowe i udzielających porad biznesowych. Warto wspomnieć tu o finansowaniu społecznościowym, zaś inną opcją zasługującą na uwagę jest bankowość partycypacyjna.

1.8 EKES podkreśla, że grupa EBI – w ścisłej współpracy z Komisją Europejską – powinna odgrywać kluczową rolę w inwestowaniu w MŚP przy pomocy pełnego spektrum instrumentów ogólnych i celowych. Jeśli chodzi o pożyczki EBI udzielane małym i średnim przedsiębiorstwom, Komitet zachęca pośredników EBI do intensyfikacji działań komunikacyjnych w celu wypromowania tego schematu finansowego w społeczności MŚP i współpracy w tym zakresie z organizacjami zrzeszającymi MŚP.

1.9 EKES odnotowuje propozycję dotyczącą uproszczenia kolejnej generacji instrumentów finansowych (*unijny instrument finansowania dłużnego, unijny instrument finansowania kapitałowego*) i do uczynienia jej bardziej przejrzystą w ramach następnego programu wieloletnich ram finansowych. EKES popiera wnioski Komisji ze względu na potężny efekt dźwigni obu schematów.

1.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji dotyczącą promowania dialogu między różnymi zainteresowanymi stronami z myślą o monitorowaniu rozwoju sytuacji na rynku i udzielaniu rekomendacji związanych z poprawą dostępu do finansowania dla MŚP. EKES wyraża nadzieję, iż będzie regularnie zapraszany do udziału w forum poświęconym finansowaniu MŚP, by przedstawiać na nim konkretne propozycje dotyczące rozwiązywania problemów finansowych MŚP i nad nimi dyskutować.

1.11 Komitet jest zdania, iż na poparcie zasługują specjalne szkolenia dla przedsiębiorców – takie jak *programy na rzecz gotowości inwestycyjnej*.

1.12 EKES podkreśla, że MŚP powinny mieć łatwiejszy dostęp do europejskich programów wspierających finansowanie dla nich, wdrażanych przez europejskich, krajowych i regionalnych pośredników. Kluczem do sukcesu małych i średnich przedsiębiorstw są przejrzyste, zrozumiałe i spójne procedury na wszystkich szczeblach.

2. Wniosek Komisji

2.1 W planie działania zdefiniowano główne przeszkody utrudniające stymulowanie finansowania dla MŚP, takie jak:

- dostęp do kredytów;
- dostęp do kapitału wysokiego ryzyka;
- dostęp do rynków kapitałowych.

2.2 W dokumentach opisano także środki podjęte w latach 2007–2012 w celu zagwarantowania, że finansowaniem objęte zostaną MŚP. Oto one:

- Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji;
- przydział EBI na kredyty dla MŚP;
- fundusze polityki spójności;
- instrument podziału ryzyka siódmego programu ramowego.

2.3 Komisja zdefiniowała szereg rozwiązań służących ułatwianiu finansowania dla MŚP, m.in.:

- środki regulacyjne;

- środki finansowe służące usprawnieniu kredytowania i kapitału wysokiego ryzyka w całej UE;
- środki mające na celu poprawę otoczenia MŚP.

3. Ogólne spostrzeżenia i uwagi

3.1 Europejski Bank Centralny (EBC), ściśle współpracujący z Komisją Europejską, publikuje regularnie wyniki „Ankiety dotyczącej dostępu do finansowania małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w strefie euro”⁽¹⁾. Według wyników ostatniego sondażu od października 2011 r. do marca 2012 r. w strefie euro wzrosły potrzeby MŚP w zakresie finansowania zewnętrznego. Jednocześnie wyniki ankiety pokazują, że dostęp do kredytów bankowych wciąż się pogarsza, przy czym występują różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi⁽²⁾. Biorąc pod uwagę rezultaty uśrednione, przedsiębiorcy mówią o coraz gorszym dostępie do kredytów bankowych. Poza tym wyniki sondażu wskazują na nieco wyższy odsetek odmów udzielenia pożyczki. W tym samym czasie nie uległ istotnej zmianie odsetek respondentów podających dostęp do finansowania jako główny problem. W tej sytuacji EKES apeluje do Komisji, by zadbała ona o pełne wykorzystanie alternatywnych dróg dostępu do finansowania.

3.2 EKES podkreśla konieczność podejmowania działań w odpowiedzi na wyniki ankiet – tak, by odpowiednio szybko zaproponować konkretne rozwiązania strategiczne. Pomocne w realizacji działań następczych mogą być informacje pochodzące z forum poświęconego finansowaniu MŚP, od państw członkowskich czy organizacji zrzeszających MŚP. Zadanie to powinna wykonać Komisja we współpracy z EKES-em i społeczeństwem obywatelskim.

3.3 EKES popiera prowadzone przez Komisję badania służące ocenie definicji MŚP i kładzie szczególny nacisk na to, by jak najwięcej uwagi poświęcić mikro i małym przedsiębiorstwom. Ze względu na wielorakość MŚP i różnice w ich wielkości⁽³⁾ (przykładami mogą być firmy rodzinne, wolne zawody, przedsiębiorstwa społeczne) EKES przypomina Komisji, że indywidualnie dopasowane środki wsparcia finansowego dla tych przedsiębiorstw muszą stać się priorytetem. Komisja proszona jest zatem o uwzględnienie różnych cech charakterystycznych omawianych podmiotów oraz zwrócenie szczególnej uwagi na mikro przedsiębiorstwa podczas opracowywania programów finansowych mających wspierać ich rozwój. Komisja nie może pozwolić sobie na jakąkolwiek dyskryminację, gdyż nie istnieje podejście uniwersalne do potrzeb MŚP.

4. Szczegółowe spostrzeżenia i komentarze dotyczące środków regulujących

4.1 Regulacja w sprawie kapitału wysokiego ryzyka

4.1.1 EKES popiera wprowadzenie ujednoczonych zasad w dziedzinie operacji transgranicznych objętych funduszami VC. Propozycja zasługuje na pochwałę, ponieważ – dzięki stworzeniu paszportu europejskiego, który umożliwia unijnym

⁽¹⁾ Tegoroczną ankietę przeprowadzono w dniach 29.02–29.03.2012 na próbie 7 511 firm w strefie euro.

⁽²⁾ Ibid, zob. konkretne wyliczenia na s. 14–15.

⁽³⁾ Dz.U. C 318, 23.12.2009, s. 22, Dz.U. C 376, 22.12.2011, s. 51.

funduszom kapitału wysokiego ryzyka rozprowadzanie swoich produktów i gromadzenie kapitału ogólnoeuropejskiego – doprowadzi ona prawdopodobnie do zmniejszenia niedoborów rynkowych. EKES przedstawił sporo komentarzy na ten temat w swej poprzedniej opinii poświęconej kapitałowi wysokiego ryzyka⁽⁴⁾, w związku z czym zwraca się do Komisji z prośbą o ich uwzględnienie

4.1.2 EKES zdecydowanie popiera badania, które Komisja przeprowadzi w roku 2012, dotyczące relacji między regulacjami ostrożnościowymi a inwestycjami w dziedzinie kapitału wysokiego ryzyka, dokonywanymi przez banki i towarzystwa ubezpieczeniowe. Analizy te pozwolą zapewne ocenić, czy owe instrumenty prowadzą do powstania oligopolu dużych międzynarodowych banków czy też powinny zostać zmienione w perspektywie średnio lub długoterminowej.

4.1.3 Ponieważ większość MŚP to małe firmy (zatrudniające do 10 pracowników), EKES zachęca Komisję do zwrócenia szczególnej uwagi na mikro-fundusze kapitału wysokiego ryzyka. Fundusze te inwestują w przedsiębiorstwa, których projekty nie są wystarczająco atrakcyjne, by przyciągnąć uwagę tradycyjnych funduszy VC, bądź zbyt duże lub ryzykowne dla kapitału pochodzącego z tradycyjnych źródeł finansowania. Fundusze tego typu wzmacniają bazę kapitałową firm i sprzyjają rozwojowi umiejętności biznesowych przedsiębiorców dzięki temu, iż przez cały okres trwania inwestycji zastosowanie znajdują w nich metody coachingu⁽⁵⁾. Państwa członkowskie zachęca się więc do propagowania mechanizmów takich jak specjalne środki podatkowe, które mogłyby stymulować rozwój tych funduszy i doprowadzić do likwidacji luki finansowej.

4.2 Reformy podatkowe

4.2.1 Z zadowoleniem przyjmujemy wnioski Komisji dotyczące reform podatkowych w obrębie transgranicznych inwestycji VC. Jednocześnie Komitet zachęca Komisję i państwa członkowskie do zaproponowania jasnych rozwiązań ograniczających unikanie opodatkowania i uchylanie się od niego.

4.2.2 Oprócz odniesienia się do przeszkód podatkowych utrudniających prowadzenie transakcji transgranicznych Komisja powinna zadbać też o to, by państwa członkowskie przychylnie podchodziły na własnym terenie do reform podatkowych obejmujących systemy finansowania dla MŚP.

4.2.3 Należy przyrzeć się sprawdzonym rozwiązaniom funkcjonującym w niektórych państwach członkowskich, rozpropagować je w całej UE i wykorzystać w odniesieniu do MŚP⁽⁶⁾. W wielu państwach wprowadzono już pakiety bodźców fiskalnych. Przykładem jest belgijski region Flandria, który kilka lat temu zaczął stosować system „win-win-loan” polegający na tym, że osoby prywatne mogą pożyczać pieniądze MŚP, otrzymując w zamian ulgi podatkowe. Kolejny dobry przykład to system holenderski o nazwie „Tante Agaath loan”⁽⁷⁾.

4.2.4 Zwolnienia podatkowe takie jak obowiązujące we Francji prawo ISF PME⁽⁸⁾ mogą także przynieść realne korzyści MŚP generującym wysoki wzrost. EKES opowiada się za stosowaniem takich systemów pod warunkiem, że kwota zwolnienia podatkowego jest rozsądna i nie wpływa negatywnie na wpływy do innych, niemniej ważnych sektorów.

4.3 Przepisy dotyczące pomocy państwa

4.3.1 EKES popiera planowany wniosek w sprawie unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa, którego celem jest uproszczenie obowiązujących obecnie zasad pomocy państwowej małym i średnim przedsiębiorstwom. Przyjmuje do wiadomości, że Komisja dokona przeglądu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych i szeregu wytycznych w zakresie pomocy państwa – również tych dotyczących kapitału podwyższonego ryzyka – aby osiągnąć cele strategii „Europa 2020”. EKES domaga się, by zasady te ulepszyć, uprościć i wyjaśnić. Komitet zachęca Komisję do zagwarantowania, by pomoc państwową wykorzystywać jedynie w przypadku niepowodzeń rynkowych.

4.4 Większa widoczność rynków MŚP, MŚP notowane na rynku regulowanym

4.4.1 EKES z zadowoleniem odnosi się do faktu, iż zgodnie z dyrektywą w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID) zaproponowano rozwój jednorodnych rynków z myślą o rozwoju MŚP i uatrakcyjnieniu ich w oczach inwestorów dzięki oznaczeniu „rynek na rzecz wzrostu MŚP”. Niemniej jednak EKES sugeruje⁽⁹⁾ zdefiniowanie konkretnych zapisów i środków, które pozwolą na skuteczne i efektywne wdrożenie planowanych rozwiązań.

4.5 Obciążenia sprawozdawcze nakładane na MŚP notowane na rynku regulowanym

4.5.1 Zachęca się Komisję i państwa członkowskie do ograniczenia reguł rachunkowości i obciążeń sprawozdawczych obowiązujących europejskie MŚP notowane na rynku regulowanym. Komitet odnotowuje fakt, iż Komisja przedstawiła wniosek dotyczący opracowania dyrektywy upraszczającej i zmieniającej dyrektywy o rachunkowości oraz – w tym samym czasie – wniosek zmieniający dyrektywę w sprawie przejrzystości. EKES przypomina Komisji, by uwzględniła dwie opinie Komitetu wydane na początku roku 2012⁽¹⁰⁾. Jest zdania, że MŚP muszą uwolnić zasoby, by zainwestować w prowadzoną przez siebie działalność w celu generowania dalszego wzrostu.

4.6 Przyszłe wdrożenie pakietu Bazylea III i jego konsekwencje dla finansowania MŚP

4.6.1 UE powinna nadal być liderem w zakresie wdrażania finansowych reform regulacyjnych ustalonych na szczeblu międzynarodowym. EKES zauważa jednak, że różnorakie wymogi kapitałowe związane z implementacją pakietu Bazylea III w UE, które zaczynają obowiązywać i są właśnie omawiane (CRD IV/CRR) mogą być źródłem wielu problemów dla MŚP⁽¹¹⁾.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 191, 29.6.2012, s. 72.

⁽⁵⁾ Zob. np. Financités: <http://www.financites.fr/>.

⁽⁶⁾ Zob. raport EBAN: *Tax Outlook 2010 Executive Summary* – <http://www.eban.org/resource-center/publications/eban-publications>.

⁽⁷⁾ „Tante Agaath regeling” (http://www.tanteagaath.nl/agaath_regeling.htm).

⁽⁸⁾ <http://pme.service-public.fr/actualites/brevs/reduction-isf-pour-investissements-pme.html>

⁽⁹⁾ Dz.U. C 191, 29.6.2012, s. 80.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 143, 22.5.2012, s. 78; Dz.U. C 181, 21.6.2012, s. 84.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 68, 6.3.2012, s. 39.

4.6.2 EKES popiera wysiłki instytucji Europejskich ukierunkowane na zwiększenie odporności systemu finansowego i uniknięcie przyszłych kryzysów. Jednakże wprowadzenie większego zakresu regulacji rynków finansowych nie może odbywać się kosztem finansowania małych i średnich przedsiębiorstw. EKES w pełni popiera „Sprawozdanie Karasa”, przyjęte przez Parlament Europejski w maju 2012 r. i stanowiące kolejny krok we właściwym kierunku na drodze do rozsądnego i wykonalnego wdrożenia w UE zasad pakietu Bazylea III dotyczącego wymogów kapitałowych.

4.6.3 EKES przyjmuje do wiadomości, że Komisja zasięgnie opinii Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB) w ciągu 24 miesięcy od wejścia w życie nowej dyrektywy (CRD IV) oraz, że EUNB przedstawi raport w sprawie udzielania pożyczek MŚP i osobom fizycznym. Komitet apeluje do Komisji o pełne zaangażowanie się w ponowną ocenę wagi ryzyka, wyrażenie opinii w sprawie rzeczowego raportu i przesłanie jej do Rady i Parlamentu Europejskiego.

4.7 Dyrektywa w sprawie opóźnień w płatnościach

4.7.1 Komisja przewiduje wdrożenie tej dyrektywy przed 16 marca 2013 r. EKES nawołuje państwa członkowskie do podejmowania działań ukierunkowanych na to, by MŚP mogły jak najszybciej odnieść korzyści z systemu. Ważne jest również, by Komisja monitorowała terminowe wprowadzenie dyrektywy w życie we wszystkich państwach członkowskich. Poza tym Komisja powinna bacznie przyglądać się, jak państwa członkowskie wdrażają artykuł 4 ust. 5, który daje im możliwość wydłużenia procedury weryfikacji do ponad 30 dni, chyba że byłoby to rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela. Komisja winna uważnie monitorować państwa członkowskie, by nie dopuścić do wykorzystania tego artykułu do sztucznego opóźnienia płatności – zwłaszcza, że opóźnienia w płatnościach ze strony władz publicznych wywierają niebagatelny wpływ na przepływy pieniężne i zarządzanie płynnością w MŚP.

4.7.2 EKES zachęca instytucje europejskie, by same dały dobry przykład, płacąc na czas swoim zleceniobiorcom i starając się nie nakładać na nich niepotrzebnych obciążeń administracyjno-finansowych.

4.8 Europejskie fundusze na rzecz przedsiębiorczości społecznej

4.8.1 EKES z zadowoleniem odnosi się do wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia w sprawie funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej i przypomina Komisji, że poprawa dostępu do odpowiedniego kapitału dla przedsiębiorstw społecznych musi pozostać sprawą priorytetową. EKES przedstawił swoją opinię⁽¹²⁾ w tej sprawie na początku roku 2012. Jednym z wyzwania jest potrzeba pomiaru skutków społecznych uzyskiwanych przez przedsiębiorstwa portfelowe i wpływu tych przedsiębiorstw na społeczeństwo, a także potrzeba sprawozdawczości w tej dziedzinie. EKES sugeruje przeprowadzenie wspólnych badań na poziomie unijnym w celu opracowania kryteriów i wskaźników mających pomóc w rozwiązywaniu problemów tego typu. Komitet przypomina Komisji, że fundusze takie powinny być tylko jednym z wielu

narzędzi w zbiorze niezbędnych instrumentów finansowych, które należy w przyszłości przygotować.

4.8.2. EKES zachęca także państwa członkowskie do bardziej powszechnego uznawania różnych form przedsiębiorstw społecznych. Gdyby przedsiębiorstwa te cieszyły się większym uznaniem, zmniejszyłaby się waga ryzyka przy udzielaniu im kredytów, a co za tym idzie przedsiębiorstwa społeczne przestałyby znajdować się pod tym względem w niekorzystnym położeniu – w porównaniu z firmami tradycyjnymi.

5. Szczegółowe spostrzeżenia i komentarze dotyczące unijnych środków finansowych dla MŚP

5.1. Komitet zdaje sobie sprawę, że w zakresie finansowania zewnętrznego duża liczba MŚP – szczególnie tych mniejszych – nadal będzie zależna w głównej mierze od kredytów.

5.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje nieprzerwaną aktywność EBI w dziedzinie udzielania kredytów MŚP – stanowi ona jedno z głównych narzędzi finansowania tych podmiotów na poziomie UE. Docenia też finansowe korzyści czerpane przez MŚP, dla których koszty kredytowania maleją dzięki pożyczkom będącym przedmiotem pośrednictwa. EKES zachęca EBI do dalszego skutecznego stosowania takich rozwiązań, a także do przedstawiania regularnych sprawozdań z osiągniętych wyników. Aby osiągnąć pożądane rezultaty, banki pośredniczące powinny zintensyfikować działania komunikacyjne z myślą o lepszym wypromowaniu tych kredytów w społeczności MŚP, w oparciu o ścisłą współpracę z organizacjami zrzeszającymi MŚP.

5.3 Nie mniej ważne jest wspieranie procesu pojawiania się nowych form pośrednictwa, które w wielu przypadkach są lepiej dopasowane do różnorodnego charakteru MŚP. Wartościowe są tutaj doświadczenia z sektora bankowości społecznej i spółdzielczego, które to branże udzielają nie tylko specjalnie dopasowanego wsparcia finansowego, ale często świadczą także inne usługi wspomagające.

5.4 EKES zachęca Komisję do zwiększenia oddziaływania mechanizmów finansowania opartych na podziale ryzyka w zakresie inwestycji w kapitał oraz tych z wykorzystaniem instrumentów quasi-kapitałowych – w ścisłej współpracy z grupą EBI. Zachęca ją także do wspierania emisji zbiorczych obligacji przedsiębiorstw. Odnosnie do rynku opartego na instrumentach quasi-kapitałowych EKES zachęca Komisję i grupę EBI zwłaszcza do szukania sposobów usprawnienia instrumentów typu „mezzanine” i nowych produktów tego rodzaju, takich jak gwarancja na pożyczki typu „mezzanine”.

5.5 EKES sugeruje, by Komisja Europejska nie przestawała propagować unijnych systemów finansowych wśród organizacji zrzeszających MŚP – tak, by instrumenty te stały się bardziej widoczne i szybciej akceptowane, szczególnie przez państwa członkowskie pozostające na razie w tyle. Ze względu na to, że skuteczne finansowanie MŚP można traktować jako jedno z najważniejszych narzędzi w „pakcie wzrostu”, temat ten zasługuje na właściwe potraktowanie w krajowych programach reform.

(12) Dz.U. C 229, 31.7.2012, s. 55.

5.6 Zdaniem EKES-u należy zwrócić szczególną uwagę na wsparcie udzielane MŚP poprzez instrumenty kapitałowe i instrumenty dłużne przewidziane w Programie na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) oraz w programie „Horyzont 2020”. EKES zdecydowanie opowiada się za podniesieniem maksymalnego progu określonego w instrumencie gwarancji pożyczkowej w COSME (150 tys. EUR), o czym była już mowa we wcześniejszej opinii Komitetu w sprawie Programu na rzecz konkurencyjności ⁽¹³⁾.

5.7 EKES zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia rozporządzeń dotyczących polityki spójności, które zapewnią bezproblemowe i skuteczne wdrożenie programów dla MŚP (obecne ramy nie są w wystarczającym stopniu korzystne). EKES wyraża ubolewanie z powodu tego, że unijne regulacje finansowe obowiązujące obecnie są albo zbyt uciążliwe albo zbyt skomplikowane, przez co stanowią problem dla krajowych jednostek pośredniczących odpowiedzialnych za ich wdrażanie. Niewątpliwie istnieje potrzeba lepszego monitorowania wykorzystania instrumentów finansowych w ramach polityki spójności ⁽¹⁴⁾.

5.8 Ważne jest również odejście od finansowania poszczególnych projektów na rzecz stosowania bardziej zrównoważonych instrumentów finansowych w celu uniknięcia zależności od funduszy publicznych. W tym kontekście Komisja powinna zapewnić wytyczne określające dobre praktyki z zakresu łączenia i skutecznego wykorzystywania instrumentów finansowych pochodzących z różnych źródeł na wszystkich etapach funkcjonowania MŚP.

5.9 EKES odnotowuje propozycję dotyczącą uproszczenia dostępu do długoterminowego finansowania dla MŚP przy pomocy nowych instrumentów finansowych (*unijny instrument finansowania dłużnego, unijny instrument finansowania kapitałowego*), wchodzących w skład wieloletnich ram finansowych w formie specjalnych platform. EKES szacuje, że dzięki łączeniu zasobów z różnych źródeł instrumenty finansowe mogą stać się katalizatorem inwestycji w przypadku określonych luk na rynku, pomóc w osiągnięciu ekonomii skali i/lub zminimalizować ryzyko porażki w obszarach, gdzie poszczególnym państwom członkowskim trudno byłoby samodzielnie wygenerować wymaganą masę krytyczną. W związku z tym EKES zachęca Komisję do wdrożenia nowej generacji instrumentów finansowych w oparciu o doświadczenia związane z istniejącymi instrumentami (*instrumenty finansowe CIP, mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka*). Ważne jest tu ustanowienie właściwych zasad, wytycznych i standardów – zgodnie z wymogami rynku i sprawdzonymi rozwiązaniami – tak, by instrumenty nie nakładały się na siebie, a sposoby ich wdrażania zostały uproszczone z myślą o promowaniu wydajności i dyscypliny finansowej. EKES podkreśla niezwykle ważną rolę odpowiedniego monitorowania, raportowania, prowadzenia audytów i sprawowania rządów – elementy te pozwalają mieć pewność, że zasoby UE będą wykorzystywane w zamierzonym celu.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 181, 21.6.2012, s. 125.

⁽¹⁴⁾ Raport specjalny nr 2/2012 "Financial instruments for SMEs co-financed by the European Regional Development Fund" – Report from the European Court of Auditors - <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/13766742.PDF>.

6. Szczegółowe spostrzeżenia i komentarze dotyczące środków mających na celu poprawę otoczenia MŚP

6.1 Poprawa przekazu informacji dla MŚP

6.1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący lepszego informowania pośredników finansowych oraz zachęcania banków i instytucji finansowych do przekazywania klientom wszelkich narzędzi potrzebnych do znalezienia odpowiedniej formy finansowania. EKES uważa również, że istotna jest poprawa kształcenia finansowego dla MŚP. Zachęca zatem państwa członkowskie do uczestnictwa w tym procesie i tworzenia specjalnych programów na rzecz „gotowości inwestycyjnej” w ścisłej współpracy z organizacjami zrzeszającymi MŚP.

6.1.2 Jednym z zasadniczych problemów dla przeważającej większości MŚP jest dostęp do odpowiednich usług doradztwa. EKES popiera zasadność i rolę Europejskiej Sieci Przedsiębiorczości, lecz uważa, że jej potencjał winien zostać w pełni wykorzystany ⁽¹⁵⁾. W rezultacie EKES opowiada się za zwiększeniem możliwości Europejskiej Sieci Przedsiębiorczości w zakresie doradztwa finansowego. Podkreśla jednak, że w kampanii tej muszą aktywnie uczestniczyć również organizacje zrzeszające MŚP i że powinna być ona tak prowadzona, by wykazać niejednorodność MŚP.

6.2 Poprawa monitoringu rynku finansowego MŚP i lepsze zbieranie danych na jego temat

6.2.1 Komitet odnotowuje, że Komisja zajmowała się już tym tematem („Dostęp MŚP do ankiet finansowych i indeks finansowy MŚP”). Z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji postulujący ściślejszą współpracę z federacjami banków i prowadzenie konsultacji z innymi instytucjami (EBC, EUNB). EKES sugeruje włączenie organizacji zrzeszających MŚP i instytucji także na poziomie państw członkowskich. Ubolewa nad tym, iż plan działania nie mówi o wzmocnieniu współpracy z organizacjami międzynarodowymi takimi jak OECD w zakresie dostarczania danych i statystyk ⁽¹⁶⁾ dotyczących dostępu do finansowania.

6.3 Ocena jakościowa

6.3.1 Czysto ilościowe modele ratingowe często nie są odpowiednie do oceny MŚP ze względu na brak elastyczności. Uzupełnienie zwykłej analizy ilościowej wykorzystaniem czynników jakościowych zasługuje na uznanie. Banki mogłyby rozpatrzyć możliwość równoważenia swoich metod scoringowych służących ocenie zdolności kredytowej MŚP, pozostawiając jednocześnie wystarczająco dużo miejsca na „bankowość relacyjną”. W sprawie tej ważna jest również wymiana sprawdzonych rozwiązań. EKES żąda, iż niektóre banki wydadzą się odchodzić od tej koncepcji zamiast ją promować.

6.4 Anioły biznesu i inne podmioty aktywne na wczesnym etapie

6.4.1 EKES uważa na przykład, że ważne jest tworzenie powiązań między aniołami biznesu i funduszami VC na wczesnym etapie, a funduszami VC na późniejszym etapie po to, by zapewnić zdrowy łańcuch finansowania innowacji. Nawołuje też do wspierania inicjatyw na rzecz poprawy dialogu na szczeblu regionalnym między aniołami biznesu, funduszami VC i lokalnymi przedsiębiorcami.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 376, 22.12.2011, s. 51; Dz.U. C 181, 21.6.2012, s. 125.

⁽¹⁶⁾ Np. "Financing SMEs and Entrepreneurs 2012: an OECD scoreboard" (http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship_9789264166769-en).

6.4.2 Należy analizować i wdrażać innowacyjne podejścia do finansowania przez kapitał podwyższonego ryzyka. Przykładem podejścia tego rodzaju jest finansowanie społecznościowe polegające na tym, że obywatele – a nie banki czy wyspecjalizowane jednostki – inwestują w MŚP poprzez platformę online zastępującą w tym przypadku rynek giełdowy.

6.4.3 Warto promować specjalnie dostosowane formy kapitału hybrydowego⁽¹⁷⁾ obejmującego elementy dotacji, kapitału własnego i kapitału obcego, gdyż lepiej odpowiadają one MŚP zarówno na początkowych etapach jak i przez cały okres ich funkcjonowania.

7. Inne zalecenia sprzyjające zabezpieczeniu finansów dla MŚP

7.1 Sprawdzone rozwiązania sektora bankowego

7.1.1 Należy rozważyć stworzenie ram, które umożliwiłyby zachęcanie do udzielania kredytów przez instytucje działające zgodnie z ideą podziału ryzyka i zysków, jako że z pewnością byłoby to korzystne dla MŚP. Komisja powinna poważnie traktować zjawiska takie jak bankowość partycypacyjna. EKES chciałby, by Komisja opracowała zieloną księgę, na podstawie której można będzie podjąć na szczeblu europejskim debatę na temat bankowości partycypacyjnej. Samodzielne inicjatywy podejmowane przez Wielką Brytanię, Francję, Niemcy, Włochy, Luksemburg czy Maltę są krokiem w odpowiedni kierunku, mogą jednak utrudniać dalszą integrację sektora usług finansowych w UE. Ponadto odrębne i nieskoordynowane inicjatywy mogą okazać się mniej skuteczne niż wynikałoby z potencjału tego rodzaju finansowania w takich kwestiach, jak podział ryzyka i zysków czy społeczne podejście do zagadnienia finansowania. Zachęcanie do mikrofinansowania charakteryzującego się określonymi strategiami inwestycyjnymi nawiązującymi do stylu islamskiego mogłoby także stać się bodźcem dla nowej przedsiębiorczości, a jednocześnie w pewnych regionach pomagałoby w walce z ubóstwem. W tym kontekście Komisja powinna wystosować komunikat przewidujący i obejmujący swym zakresem alternatywne metody finansowania oraz zachęcający do ich stosowania, który gwarantowałby stosowanie tych metod na takich samych warunkach, z jakich korzystają inne konwencjonalne metody finansowania.

7.1.2 EKES zauważa, że Komisja przeanalizowała przeprowadzone prace i wyniki osiągnięte przez mediatorów kredytowych, jak również problemy, z którymi borykają się MŚP szukające dostępu do kapitału kredytowego⁽¹⁸⁾. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie do tworzenia takich podmiotów w celu poprawy przejrzystości procesu udzielania kredytów. Komitet odnotowuje, że art. 145 ust. 4 dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD III) i art. 418 ust. 4 proponowanego rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV) zawierają zapisy umożliwiające MŚP zażądanie od banków udzielenia informacji o swojej ocenie i punktacji. Ważne jest zadbanie o pełne zastosowanie tych przepisów w praktyce.

7.1.3 Odnośnie do konkurencji w sektorze bankowym EKES zwraca się do Komisji z prośbą o przeanalizowanie sytuacji i zadbanie o to, by w sektorze tym (w zakresie produktów finansowych dla MŚP) w wystarczającym stopniu działała konkurencja – zarówno na terenie poszczególnych państw członkowskich, jak i pomiędzy nimi. Istnieje na przykład problem tzw. „strat na finansowaniu” (ang. *funding loss*), natomiast opłaty za przekroczenia limitu na rachunkach bieżących dla małych przedsiębiorstw pozostają bardzo wysokie – mimo, że stopy refinansowania EBC znajdują się na poziomie najniższym w historii. Duże firmy, w przeciwieństwie do małych, mogą korzystać z rozwiązań alternatywnych (takich jak zwykłe pożyczki).

7.1.4 Straty na finansowaniu: w wielu państwach członkowskich banki nakładają na firmy opłaty, gdy te decydują się na wcześniejszą spłatę zaciągniętego kredytu. Za każdym razem, gdy pożyczka spłacana jest wcześniej niż przewiduje umowa, bank nakłada na kontrahenta opłatę za „straty na finansowaniu”, która ma stanowić rekompensatę za to, że bank może być zmuszony do ponownego zainwestowania środków w oparciu o stopę procentową niższą od tej, którą by uzyskał, gdyby kredyt nie został spłacony we wcześniejszym terminie.

7.1.5 Problem polega jednak na tym, że opłaty za „straty na finansowaniu” są często dość wysokie. Co więcej, nierzadko zdarza się, iż nie wyjaśnia się ich zbyt jasno w umowie – dotyczy to także przyszłych, nieznanych jeszcze, stóp procentowych. W tej sytuacji przedsiębiorstwu jest bardzo trudno oszacować wysokość ewentualnych opłat za „straty finansowe” w przypadku wcześniejszej spłaty kredytu. Warto dodać, że większość firm nie zdaje sobie nawet sprawy z obowiązku uiszczania opłat tego rodzaju.

7.1.6 Banki koniecznie muszą podawać jaśniejsze informacje dotyczące takich opłat, przed podpisaniem jakiegokolwiek umowy kredytowej. Poza tym wysokość opłaty za „straty na finansowaniu” powinna być ograniczona i niewygórowana.

7.2 Dostrzegalność i administracja europejskich programów finansowania MŚP

7.2.1 EKES opowiada się za stworzeniem jednej, wielojęzycznej i internetowej bazy danych skupiającej różne źródła finansowania, powstałej w wyniku zintegrowania europejskich, narodowych i regionalnych rozwiązań ukierunkowanych na ułatwienie dostępu MŚP do finansowania. Komitet zachęca Komisję do rozpropagowania w jak najszerszych kręgach opracowanego przez siebie praktycznego przewodnika⁽¹⁹⁾ z informacją na temat tego, jak uzyskać dostęp do 50 miliardów euro pochodzących z finansów publicznych w 27 państwach członkowskich.

⁽¹⁷⁾ <http://www.schwabfound.org/pdf/schwabfound/SocialInvestmentManual.pdf>.

⁽¹⁸⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1186&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

⁽¹⁹⁾ Raport końcowy *Evaluation of Member State Policies to facilitate Access to Finance for SMEs*, – czerwiec 2012 r. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/guide-to-funding/indirect-funding/files/evaluation-of-national-financing-programmes-2012_en.pdf.

7.2.2 Jeśli chodzi o program „Horyzont 2020”, EKES uważa, że specjalnie wydzielony budżet w wysokości 15 % całego programu i jednolita struktura zarządzania to kwestie kluczowe dla optymalnego wykorzystania potencjału innowacyjnego MŚP. Odnośnie do procedury, potrzebne są usprawnienia dotyczące spraw finansowo-administracyjnych. Na przykład wiele małych i średnich przedsiębiorstw uczestniczących w swoich krajach w realizacji projektów badawczych sponsorowanych przez UE wciąż boryka się z poważnymi problemami związanymi z VAT-em. Bardzo często są to główne przeszkody dla firm uczestniczących w danym projekcie od samego początku. We wszystkich państwach członkowskich należałoby wprowadzić jasne regulacje prowadzące do likwidacji tych obciążeń. W projektach finansowanych przez UE zawsze powinna istnieć możliwość odzyskania podatku VAT.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez Internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych”

COM(2011) 941 final

(2012/C 351/11)

Sprawozdawca: **Stasys KROPAS**

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

zielonej księgi „W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych”

COM(2011) 941 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 30 sierpnia 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 157 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, by promować bezpieczne, przejrzyste i innowacyjne środowisko płatnicze w całej UE. Wydajniejsze, nowocześniejsze i bezpieczniejsze instrumenty płatnicze są warunkiem koniecznym, by można było czerpać dalsze korzyści z jednolitego rynku, jak również wzmocnić globalną konkurencyjność gospodarki europejskiej.

1.2 EKES docenia szeroko zakrojony dialog zaproponowany przez Komisję, który w istocie obejmuje najważniejsze zagadnienia dotyczące aktualnej i przewidywalnej sytuacji w dziedzinie płatności w UE. Jednakże dla pełnego obrazu tej sytuacji więcej uwagi należałoby poświęcić płatnościom gotówkowym. Choć ich liczba stopniowo maleje, na pewnych rynkach gotówka pozostaje dominującym środkiem płatniczym. Coraz liczniejsze dane z różnych krajów świadczą o tym, iż gotówka w gruncie rzeczy jest mniej efektywna, a gdyby konsumenci zdecydowali się korzystać z płatności elektronicznych, można by zaoszczędzić znaczne zasoby. Niektóre państwa członkowskie poczyniły realne postępy na drodze do społeczeństwa bezgotówkowego. Jednak zdaniem EKES-u społeczeństwo wciąż nieświadome jest prawdziwych kosztów związanych z obrotem gotówkowym. Ponadto płatności gotówkowe uznaje się za narzędzie ułatwiające funkcjonowanie szarej strefy. Dlatego też wszystkie zainteresowane strony powinny promować takie metody płatności, które pomagają ograniczać szarą strefę oraz są tańsze i bezpieczniejsze. W tym kontekście należy rozważyć liczne korzyści dla wszystkich zaangażowanych podmiotów, a także uwzględnić potrzebę racjonalizacji kosztów dla MSP oferujących takie formy płatności swoim klientom. W państwach członkowskich potrzebne są dodatkowe inicjatywy, które byłyby wyraźnie wspierane przez Komisję Europejską.

1.3 Płatności realizowane przy pomocy kart płatniczych są najbardziej popularnym bezgotówkowym instrumentem płatniczym w UE i na całym świecie. Ekonomiści są coraz bardziej zgodni co do tego, że płatności bezgotówkowe są bardziej przejrzyste z podatkowego i gospodarczego punktu widzenia oraz tańsze dla całego społeczeństwa, wygodne, bezpieczne

i innowacyjne. Dlatego EKES popiera propozycję Komisji, by takie płatności służyły czerpaniu korzyści z lepszej integracji rynków. Wciąż jednak nie wykorzystuje się w pełni możliwości jednolitego rynku ze względu na bariery historyczne oraz brak standaryzacji i interoperacyjności, a także z powodu asymetrii i braków w wykorzystywaniu informacji publicznej, którym można by zaradzić poprzez upowszechnienie dokonywania płatności za pomocą kart, internetu i urządzeń przenośnych. W konsekwencji marnuje się potencjał w zakresie konkurencyjności, innowacyjności i efektywności. EKES wzywa działające na rynku podmioty, by podjęły inicjatywę i jak najszybciej zaproponowały realne rozwiązania, zwłaszcza takie, które jednocześnie sprzyjają włączeniu społecznemu – finansowemu i cyfrowemu.

1.4 Aktualny brak pewności prawa, jeśli chodzi o modele biznesowe oparte na opłatach interchange utrudnia rozwój płatności elektronicznych i mobilnych oraz wypieranie przez nie transakcji gotówkowych. Jasność w tej kwestii jest niezwykle ważna z punktu widzenia inwestycji i innowacji w zakresie systemów płatności. EKES wzywa Komisję do zapewnienia stabilności otoczenia biznesowego dla wszystkich operatorów. Ze względu na cele systemu SEPA nie powinno być żadnych różnic w wysokości opłat ani w zakresie innych wymogów między transakcjami krajowymi a transgranicznymi.

1.5 Kwestię dostępu do informacji na temat dostępności środków na rachunkach bankowych należy skrupulatnie rozważyć z uwzględnieniem wielu aspektów, takich jak bezpieczeństwo, ochrona danych, prawa konsumentów, konkurencja oraz odszkodowania banków prowadzących rachunki. Zdaniem EKES-u podmioty pragnące uzyskać dostęp do tego rodzaju danych powinny podlegać regulacjom oraz być przedmiotem nadzoru odpowiedniego do ich profilu ryzyka. Europejskie ramy prawne powinny wyraźnie odzwierciedlać obowiązki i kompetencje operatorów uczestniczących w systemie.

1.6 W przypadku wielu rynków konsumenci mogą nie być skłonni do zaakceptowania narzutów, w związku z czym mogliby preferować gotówkowe formy płatności, sugerując się wrażeniem, że są one wolne od opłat. Choć począwszy od

13 czerwca 2014 r. konsumentów będą chroniły przed nadmiernymi narzutami przepisy dyrektywy w sprawie praw konsumentów, nie jest jasne, w jaki sposób zapewni się tę ochronę w wysoce dynamicznym środowisku on-line.

1.7 Płatności elektroniczne cieszą się uznaniem konsumentów na rynkach krajowych. Wciąż jednak brakuje ogólnoeuropejskich rozwiązań z zakresu bankowości internetowej. To z kolei komplikuje rozwój handlu elektronicznego. EKES wzywa operatorów takich systemów do otwartego i przejrzystego podjęcia kwestii interoperacyjności i do jak najszybszego wyeliminowania braków w handlu elektronicznym.

1.8 EKES wzywa Komisję do dołożenia wszelkich starań, by płatności mobilne już na wczesnych fazach rozwoju odpowiadały zasadom otwartego dostępu do platform, przenośności aplikacji i bezpieczeństwa, jak również unikania podwójnych kosztów dla operatorów pragnących przyjmować tego rodzaju płatności.

1.9 EKES dostrzega postępy poczynione przez uczestników rynku w zwalczaniu oszustw popełnianych na fizycznych terminalach płatniczych. Aktualnie największe zagrożenie stanowią oszustwa on-line. Należy wprowadzić dodatkowe środki bezpieczeństwa, nie powinno to jednak odbywać się kosztem wygody konsumentów. Ewentualne środki bezpieczeństwa proponowane przez organy publiczne powinny być w możliwie najwyższym stopniu neutralne pod względem technologicznym.

1.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje nieustające wysiłki zmierzające do wzmocnienia zarządzania jednolitym obszarem płatności w euro (SEPA) oraz popiera zamiary scentralizowania kompetencji w odniesieniu do SEPA, na przykład w rękach Rady SEPA. Komitet wzywa jednak Komisję i Europejski Bank Centralny do jak najszybszego dopracowania szczegółów, gdyż panująca obecnie *de facto* próżnia w tym zakresie utrudnia realizację projektu.

2. Kontekst opinii

2.1 Ukończenie projektu SEPA należy do priorytetów Komisji Europejskiej na drodze do urzeczywistnienia jednolitego rynku. Operatorzy korzystają już z osiągnięć standaryzacji i interoperacyjności, wspieranych zharmonizowanymi ramami prawnymi, w postaci poleceń przelewu SEPA (SCT) oraz poleceń zapłaty SEPA (SDD), które od 1 lutego 2014 r. zastąpią dotychczasowe systemy w strefie euro.

2.2 Zasięg SEPA jest jednak szerszy i obejmuje również inne filary. Jeden z nich dotyczy płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, które są najważniejszym instrumentem płatniczym w UE i na całym świecie. Innym takim filarem są płatności elektroniczne, tj. płatności w ramach zakupów dokonywanych przez internet. Obecnie stanowią one znikomy ułamek wszystkich płatności bezgotówkowych, niemniej przewiduje się w tym przypadku dwucyfrową stopę wzrostu. Europejska Rada ds. Płatności (EPC), która jest organem koordynującym i decyzyjnym europejskiego sektora bankowego jeśli chodzi o płatności, poszerzyła swój zakres współpracy o płatności elektroniczne oraz opracowała ramy

płatności elektronicznych w systemie SEPA. Ostatnio EPC była przedmiotem wezwania do udzielenia informacji ze strony Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Konkurencji.

2.3 Najnowszym filarem są płatności mobilne. EPC, we współpracy z innymi operatorami, podjęła skoordynowane działania w tym zakresie, przygotowując dokumenty techniczne w sprawie wytycznych dotyczących interoperacyjności oraz wydając kilka białych ksiąg. Płatności mobilne znajdują się wciąż we wczesnym stadium rozwoju, ale oczekiwania co do ich przyszłego statusu są niezmiernie wysokie. Chociaż płatności realizowane przy pomocy kart płatniczych, płatności elektroniczne oraz płatności mobilne różnią się stopniem rozwoju, skalą i modelami biznesowymi, instytucje europejskie i podmioty rynkowe są zgodne co do tego, że potrzebne są dalsze postępy w dziedzinie integracji, przejrzystości oraz konkurencyjności. Występuje ryzyko, iż szkody, jakie można zaobserwować w zakresie istniejących modeli biznesowych, mogą być powielane w rozwijającym się środowisku płatności mobilnych.

2.4 Każdy obywatel, przedsiębiorstwo czy organ administracji publicznej zaangażowany jest w transakcje płatnicze realizowane przy pomocy tradycyjnych środków płatniczych (np. gotówką) lub nowoczesnych usług płatniczych (np. płatności elektronicznych). Według danych Europejskiego Banku Centralnego⁽¹⁾ w 2010 r. w UE zrealizowano 86,4 mld bezgotówkowych transakcji płatniczych, o 4,4 % więcej niż w roku poprzednim, z czego największą część stanowiły płatności przy pomocy kart płatniczych (39 %, 33,9 mld). Wartość płatności dokonanych przy pomocy kart płatniczych osiągnęła 1,8 bln EUR, wzrastając o 6,7 %, w ujęciu rocznym, ponad trzy razy więcej niż realny wzrost PKB odnotowany w krajach strefy euro, wynoszący 1,8 %. Choć występują znaczne różnice, jeśli chodzi o korzystanie z kart płatniczych w poszczególnych krajach, ogólnie rzecz biorąc, płatności przy pomocy kart płatniczych należą do najdynamiczniej rozwijających się bezgotówkowych instrumentów płatniczych.

2.5 Ankieta wyjaśniająca przeprowadzona przez Europejski Bank Centralny⁽²⁾ pokazała, że opłaty interchange nie są ustalone i stosowane w zharmonizowany sposób w całej UE. Wybór, struktura i poziom opłat interchange różnią się pod wieloma względami i zależą od szeregu opcji i wymiarów. Opłaty interchange stanowią główny składnik opłat dla akceptantów. Zarówno Komisja, jak i krajowe organy ds. konkurencji przeanalizowały aspekty konkurencyjne opłat interchange oraz podjęły szereg decyzji, z których część odnosi się do działalności transgranicznej, a pozostałe ograniczają się do poziomu krajowego.

2.6 W kwestii przejrzystości opłat niestety nie przeprowadzono żadnych oficjalnych badań ani też nie publikuje się kompletnych statystyk krajowych – a tym samym również statystyk porównawczych między państwami – na temat kosztów ponoszonych przez konsumentów, takich jak różne opłaty i prowizje bezpośrednio związane z różnymi metodami płatności, mimo że takie informacje udostępniane są krajowym organom nadzorczym, które jednak przeważnie ich nie publikują, nawet częściowo.

⁽¹⁾ <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110912.en.html>.

⁽²⁾ <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp131.pdf?4c2e20956bed7b7e5f454a4ea77f7c9b>.

2.7 Mimo podejmowanych prywatnych inicjatyw zmierzających do standaryzacji, wciąż utrzymuje się fragmentaryzacja w pewnych obszarach, takich jak: operacje między PSP-centrum autoryzacji a PSP-wystawcą (A2I), certyfikacja kart i terminali, a także operacje między akceptantem a PSP-centrum autoryzacji (T2A). Jednocześnie różne interesy handlowe leżące u ich podstaw lub brak jasnych harmonogramów wdrażania na obecnym etapie sprawiają, iż inicjatywy te przyniosły jak dotąd niewiele konkretnych efektów.

2.8 Znaczące inwestycje i wysiłki wszystkich operatorów w celu migracji od paska magnetycznego do technologii chipowej EMV wpłynęły pozytywnie na zmniejszenie liczby oszustw z użyciem kart płatniczych w przypadku fizycznych transakcji płatniczych. Tymczasem, jak wynika z najnowszych tendencji, w wypadku zdalnych transakcji kartowych, mimo ich znikomego udziału w ogólnej liczbie transakcji dokonywanych za pomocą kart, już teraz występuje największe zagrożenie oszustwami. Kwestia ta zwróciła uwagę organów nadzoru ostrożnościowego i organów nadzoru systemowego, które w 2011 r., pod patronatem Europejskiego Banku Centralnego, połączyły siły w ramach forum „SecuRe Pay”, by podnieść poziom bezpieczeństwa elektronicznych usług i instrumentów płatniczych oraz zwiększyć zaufanie ze strony społeczeństwa. W 2012 r. forum przedstawi szereg ostatecznych, neutralnych pod względem technologicznym zaleceń w zakresie bezpieczeństwa płatności internetowych.

2.9 W zielonej księdze Komisji poruszono cały szereg kwestii dotyczących płatności, które w przypadku znalezienia skutecznych rozwiązań zapewnią podstawy dla bardziej zintegrowanych i bezpieczniejszych usług płatniczych świadczonych bądź w handlu tradycyjnym bądź w rozwijającym się prężnie środowisku elektronicznym. Dzięki wzmożonej konkurencji oraz szerszej ofercie i większej przejrzystości dla konsumentów, dzięki większej innowacyjności i wyższemu poziomowi bezpieczeństwa płatności i zaufania konsumentów Europa ma szansę znaleźć się w awangardzie, jeśli chodzi o nadawanie nowego znaczenia pojęciu „płatność” w XXI wieku.

2.10 Komisja przedstawia wizję zintegrowanego rynku, określa luki między sytuacją aktualną a tą wizją, jak również bariery będące przyczyną owych luk. Definiuje pięć szeroko zakrojonych obszarów działania w celu przyspieszenia integracji rynku oraz nakreśla, w jaki sposób należałoby zarządzać realizacją tych działań. Pierwszy obszar jest największy pod względem liczby zagadnień i obejmuje fragmentację rynku, dostęp oraz kwestie transgraniczne. Pozostałe dotyczą odpowiednio przejrzystych cen, które byłyby racjonalne pod względem kosztów, standaryzacji, interoperacyjności i kwestii bezpieczeństwa. Wytyczne w zakresie zarządzania miałyby zastosowanie zarówno do istniejących systemów SEPA (SCT, SDD), jak i do płatności elektronicznych i mobilnych.

3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1 Wciąż nie możemy doczekać się nadrzędnego z perspektywy wszystkich podmiotów na jednolitym rynku, ogólnospółnotowego podejścia do przewijających się już od dawna kwestii płatności i ich orientacji na przyszłość (wyjątkiem są tu polecenia przelewu SEPA oraz polecenia zapłaty SEPA). EKES z zadowoleniem przyjmuje zieloną księgę przedstawioną przez Komisję Europejską, spodziewając się przy tym odpowiednich dalszych działań mających na celu wyeliminowanie obecnych braków. Apeluje jednocześnie, by najważniejszym aspektem każdej transakcji płatniczej był interes konsumenta związany z bezpieczeństwem, skutecznością, wygodą i szybkością płatności.

3.2 W zielonej księdze Komisja skupiła się na płatnościach elektronicznych, pominęła jednak rolę dominujących wciąż płatności gotówkowych, które stanowią 80 % transakcji płatniczych w Europie. Większa przejrzystość kosztów ma istotne znaczenie zarówno w przypadku płatności elektronicznych, jak i gotówkowych, dlatego powinna być głównym punktem odniesienia w analizie bezgotówkowych instrumentów płatniczych. W społeczeństwie wciąż pokutuje przekonanie, iż z płatnościami gotówkowymi nie wiążą się żadne dodatkowe koszty. Zmiana przyzwyczajeń płatników na korzyść nowoczesnych, mniej kosztownych metod płatności mogłaby przynieść znaczny wzrost efektywności. Ponadto z dostępnych danych wynika, iż dominacja płatności gotówkowych wykazuje dodatnią korelację z poziomem rozwoju szarej strefy z uwagi na trudności z identyfikowalnością płatności gotówkowych. Z tego względu EKES popiera podejmowanie przez państwa członkowskie dodatkowych inicjatyw, wyraźnie wspieranych przez Komisję Europejską, zmierzających do zmiany pozycji gotówki w nowoczesnej gospodarce.

3.3 Zdaniem EKES-u, rozważając wprowadzanie wszelkich dodatkowych środków mających na celu zwiększenie przejrzystości, a zwłaszcza rozwiązań o wiążącym charakterze, należy zachować ostrożność, tak aby nie narażać konsumentów na nadmierny zalew informacji, które przekazywane w niewłaściwym momencie (np. w godzinach szczytu) i w skomplikowanej formie mogłyby wprowadzać zamęt podczas zakupów i zakłócać akceptantom proces przyjmowania płatności.

3.4 Międzynarodowe systemy kart, a także kilka systemów krajowych, opierają swoje modele biznesowe na opłatach interchange, których zasadność podważana była w różnym stopniu przez krajowe organy ds. konkurencji oraz Komisję Europejską. Decyzja Komisji z 2007 r. zakazująca stosowania przez MasterCard prowizji interchange od transgranicznych transakcji została ostatnio podtrzymana przez Sąd. EKES zwraca uwagę na fakt, iż jak dotąd modele biznesowe oparte na opłatach interchange nie odpowiadają wizji systemu SEPA, według której opłaty za transakcje transgraniczne nie powinny się różnić od opłat obowiązujących w przypadku transakcji krajowych. Ponadto brakuje mechanizmu samoregulacji, który zapewniałby obniżanie opłat interchange wraz ze wzrostem liczby transakcji, jak również alternatywnych rozwiązań w zakresie opłat, które miałyby zastosowanie do płatności o niskiej wartości. EKES wzywa Komisję do zapewnienia wszystkim operatorom stabilizacji otoczenia biznesowego w długim okresie, m.in. poprzez uwzględnienie doświadczeń innych regionów (np. Australii), które przyjęły stosowne uregulowania w tym względzie, oraz poprzez zagwarantowanie równych warunków działania różnych modeli biznesowych poszczególnych systemów kart.

3.5 Łączenie różnych marek organizacji płatniczych, bądź to na kartach plastikowych, bądź też na przyszłych platformach mobilnych, nie powinno naruszać przysługującego konsumentom prawa wyboru marki ani ograniczać możliwości stosowania zachęt dla akceptantów. Łączenie marek ma istotne znaczenie w przypadku nowych systemów wchodzących na rynek, a w rezultacie ułatwia zarówno wybór, jak i konkurencję. W niektórych przypadkach jedna marka nakłada dodatkowe wymogi w odniesieniu do transakcji realizowanych w ramach jej sieci, nawet jeśli zostały one zainicjowane przez inną markę. Zdaniem EKES-u należy zadbać o to, by żadna marka nie mogła narzucać tego rodzaju wymogów w zakresie przetwarzania płatności.

3.6 EKES podziela pogląd, iż kluczowym elementem umożliwiającym stworzenie konkurencyjnego rynku kart płatniczych jest oddzielenie zarządzania systemami kart od przetwarzania płatności, ponieważ tzw. silosy pionowe, konkurując z niezależnymi podmiotami przetwarzającymi, mogą korzystać z subsydiowania skrośnego. Ponadto bieżąca konfiguracja jest mniej korzystna z perspektywy przewidywanych inicjatyw wspierających interoperacyjność między podmiotami przetwarzającymi. Dlatego też rozdzielenie tych rodzajów działalności, najlepiej na poziomie przedsiębiorstwa, przyczyniłoby się do zwiększenia integracji i konkurencji na jednolitym rynku.

3.7 W obecnym systemie prawnym instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego nie mają dostępu do systemów płatności w rozumieniu dyrektywy o ostateczności rozrachunku. Systemy te stworzono zasadniczo z myślą o płatnościach o dużej wartości i płatnościach detalicznych. Gdyby Komisja planowała wprowadzić zmiany w obowiązujących uregulowaniach, EKES zalecałby rozważenie ryzyka, jakie nowi uczestnicy (tj. instytucje płatnicze i instytucje pieniądza elektronicznego) mogliby stanowić dla istniejących systemów płatności (infrastruktury), na przykład ze względu na fakt, iż nie mają oni dostępu do finansowania z banku centralnego.

3.8 System kart SEPA (SCF), opracowany pierwotnie przez EPC, nie powinien ograniczać możliwości rozwoju własnych modeli biznesowych przez innych operatorów. Najlepszym rozwiązaniem byłoby dokonanie dokładnego przeglądu SCF w ramach nowej struktury zarządzania systemem SEPA, z uwzględnieniem opinii wszystkich zainteresowanych podmiotów.

3.9 EKES z zaniepokojeniem odnotowuje, iż o dostęp do szczególnie chronionych danych dotyczących rachunku ubiegają się podmioty niepodlegające regulacjom i niebędące przedmiotem nadzoru. Ponadto obowiązki i kompetencje operatorów uczestniczących w systemie nie znajdują należytego odzwierciedlenia w europejskich ramach prawnych, co może mieć nieoczekiwane konsekwencje dla konsumentów w przypadku nieprawidłowego korzystania z danych lub w przypadku oszustwa. Kwestię dostępu do informacji na temat dostępności środków na rachunkach bankowych należy skrupulatnie rozważyć z uwzględnieniem wielu aspektów, takich jak bezpieczeństwo, ochrona danych, prawa konsumentów, konkurencja oraz odszkodowania banków prowadzących rachunki.

3.10 Narzuty to rozwiązanie pozwalające akceptantom doliczyć do wartości transakcji opłatę w przypadku płatności kartą. Możliwość ta obowiązuje w całej UE od czasu przyjęcia dyrektywy w sprawie usług płatniczych, z wyjątkiem państw członkowskich, które wyraźnie zakazują takich praktyk. Dotychczasowe doświadczenia z narzutami mającymi zastosowanie w pewnych przypadkach nie pozwalają – przynajmniej w krótkim okresie – wyciągnąć żadnych ostatecznych wniosków. Na przykład kiedy na początku 2005 r. wprowadzono w Danii opłaty od krajowych transakcji z użyciem kart debetowych, wywołało to zdecydowaną reakcję społeczeństwa w postaci gwałtownego spadku liczby takich transakcji i jednoczesnego wzrostu wypłat gotówki z bankomatów. Badania przeprowadzone na innych rynkach potwierdzają tę tendencję. Choć począwszy od 13 czerwca 2014 r. konsumentów będą chroniły przed nadmiernymi narzutami przepisy dyrektywy w sprawie praw konsumentów, nie jest jasne, w jaki sposób zapewni się tę ochronę w wysoce dynamicznym środowisku on-line. Zdaniem EKES-u nie powinno się zachęcać do stosowania narzutów jako rozwiązania o charakterze ogólnounijnym.

3.11 Charakterystyczną cechą branży kart płatniczych jest brak standardów i interoperacyjności. Na przykład dostawca terminali, który pragnie świadczyć swoje usługi na poziomie UE, zmuszony jest przejść nawet do siedmiu procedur certyfikacyjnych. EKES wzywa zatem podmioty z sektora prywatnego, by połączyły siły i przedstawiły konkretne rezultaty, w tym ramy wdrożeniowe i ambitne harmonogramy. Niemniej jednak, jeśli rozwiązania rynkowe każą na siebie zbyt długo czekać, Komisja powinna przejąć inicjatywę i przedstawić odpowiednie wnioski ustawodawcze.

3.12 Możliwość korzystania z płatności elektronicznych w zasadzie nie wykracza poza granice krajowe. EKES wzywa operatorów takich systemów do otwartego i przejrzystego podjęcia kwestii interoperacyjności i do jak najszybszego wyeliminowania braków w handlu elektronicznym. Jednakże jeśli na rynku nie pojawią się oczekiwane rozwiązania, Komisja powinna zaproponować wymogi normatywne, które gwarantowałyby ogólnounijny dostęp do systemów płatności elektronicznych.

3.13 EKES wzywa Komisję do dołożenia wszelkich starań, by płatności mobilne już na wczesnych fazach rozwoju odpowiadały zasadom otwartego dostępu do platform, przenośności aplikacji i bezpieczeństwa, jak również unikania podwójnych kosztów dla operatorów pragnących przyjmować tego rodzaju płatności. Ponadto organy ochrony danych powinny wspierać operatorów opracowujących przyjazne rozwiązania w tym zakresie.

3.14 Bezpieczeństwo ma kluczowe znaczenie dla pozyskania społecznego zaufania do płatności elektronicznych, dlatego kwestią tą najlepiej należałoby się zająć już na etapie projektowania. W tym kontekście kluczowego znaczenia nabierają odpowiednie regulacje i nadzór nad wszelkimi usługodawcami w łańcuchu płatności. EKES dostrzega postępy poczynione przez uczestników rynku w zwalczaniu oszustw popełnianych na fizycznych terminalach płatniczych, zwraca jednak uwagę na fakt, iż największe zagrożenie dla operatorów stanowią oszustwa on-line. Środki bezpieczeństwa nie mogą być wprowadzane kosztem wygody konsumentów, a jeśli miałyby być proponowane przez organy publiczne, powinny być w możliwie najwyższym stopniu neutralne pod względem technologicznym. W związku z tym EKES przyjmuje z zadowoleniem zalecenia opracowane przez instytucje uczestniczące w forum „SecuRe Pay”, dotyczące bezpieczeństwa płatności internetowych, a także wysiłki tych instytucji zmierzające do podniesienia poziomu bezpieczeństwa elektronicznych usług płatniczych oraz do zwiększenia społecznego zaufania do takich usług. Odpowiednie organy powinny nadal monitorować prawidłowe wdrażanie owych zaleceń.

3.15 Niemniej jednak w walce z oszustwami potrzebne będą dodatkowe środki ze strony właściwych organów państw członkowskich. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie w ramach Europolu nowego Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością, które zacznie działać od 1 stycznia 2013 r. i stanie się – miejmy nadzieję – głównym ośrodkiem kompetencji w prowadzonej przez UE walce z oszustami. Za tą inicjatywą EKES opowiadał się już w opinii z inicjatywy własnej w sprawie walki z oszustwami i fałszerstwami dotyczącymi bezgotówkowych środków płatniczych, przyjętej 23 października 2008 r.⁽³⁾ EKES pragnie zwrócić uwagę, iż we wspomnianej opinii wskazano także inne środki, które nadal zachowują istotne znaczenie i których realizację również należałoby rozważyć.

⁽³⁾ Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 22.

3.16 W płatności zaangażowanych jest wiele stron, których interesy, mimo iż czasem rozbieżne, powinno się uwzględnić w przyszłym kształcie rynku płatności. Nowa struktura zarządzania systemem SEPA powinna zapewniać otwartość, przejrzystość i równe warunki działania w tym rozwijającym się, ambitnym projekcie. EKES z zadowoleniem przyjmuje nieustające wysiłki Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego zmierzające do scentralizowania kompetencji w odniesieniu do SEPA, na przykład w rękach Rady SEPA. Komitet apeluje jednak o przyspieszenie tego procesu, gdyż panująca obecnie *de facto* próżnia w tym zakresie utrudnia realizację projektu.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE)

COM(2012) 35 final – 2012/0022 (APP)

(2012/C 351/12)

Sprawozdawca: **Mall HELLAM**

Dnia 10 maja 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE)

COM(2012) 35 final – 2012/0022 (APP).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 sierpnia 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraża poparcie dla wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE), które umożliwi tworzenie fundacji europejskich (*Fundatio Europaea*). EKES apelował o wprowadzenie tego statutu⁽¹⁾ w celu ułatwienia transgranicznej działalności i współpracy fundacji pożytku publicznego w Unii Europejskiej i tym samym przyczynienia się do spójności gospodarczej i społecznej w UE.

1.2 Obecnie EKES zaleca, by Parlament Europejski i Rada niezwłocznie przyjęły ten wniosek. Obecnie fundacje, w stopniu większym niż kiedykolwiek dotąd, faktycznie zajmują się sprawami wykraczającymi poza granice poszczególnych krajów, co wymaga efektywnej formy organizacyjnej. Fundacje na poziomie europejskim działające w dziedzinie nauki, badań i spraw społecznych potrzebują formy prawnej uznawanej w każdym państwie członkowskim UE.

1.3 Sam sektor fundacji oraz organizacje i sieci reprezentujące go na szczeblu krajowym i szczeblu UE wielokrotnie nawoływały do stworzenia statutu fundacji europejskiej jako najbardziej efektywnego pod względem kosztów rozwiązania dla problemu barier transgranicznych, które będzie jednocześnie sprzyjało rozwojowi działalności fundacji w całej Europie.

1.4 *Fundatio Europaea* (FE) będzie opcjonalną formą prawną i nie zastąpi przepisów lokalnych i krajowych. Zapewni ona jednak fundacjom możliwość wyboru statutu, na podstawie którego będą mogły działać w każdym państwie członkowskim UE bez konieczności tworzenia struktur lokalnych, jeśli tylko dana fundacja będzie uznawana w kraju pochodzenia, w którym została utworzona.

1.5 EKES zgadza się ze stwierdzeniem, że proponowane działanie jest w pełni zgodne z zasadą pomocniczości. Działanie UE jest konieczne dla wyeliminowania istniejących obecnie barier i ograniczeń krajowych, które napotykać fundacje działające w kilku państwach członkowskich. Obecna sytuacja pokazuje, że problemu tego nie rozwiązują adekwatnie środki krajowe i że jego transgraniczny charakter wymaga europejskich ram dla zapewnienia rozwoju fundacji, których misją jest działanie w skali ogólnoeuropejskiej. Realizacja tego celu za pomocą samodzielnych kroków podejmowanych przez państwo członkowskie nie gwarantowałaby optymalnych rezultatów w zakresie poszanowania zasady jednolitego rynku.

1.6 U podłoża wniosku leży zamiar stworzenia innowacyjnych ram prawnych uzupełniających istniejące przepisy krajowe, których forma i zakres pozostaną niezmienione. Państwa członkowskie zachowają możliwość decyzji o utrzymaniu i rozwoju krajowych form fundacji.

1.7 EKES zgadza się z wyborem instrumentu prawnego, jakim jest rozporządzenie. Jest to najważniejsze narzędzie prawne pozwalające zapewnić jednolitość statutu we wszystkich państwach członkowskich i zwiększyć zaufanie, ponieważ wymaga bezpośredniego i jednolitego stosowania przepisów. Aspekt ten został jeszcze wzmocniony przepisami art. 47 i 48 dotyczącymi wzajemnej współpracy organów nadzorczych, a także współpracy tych organów z organami podatkowymi.

1.8 EKES popiera najważniejsze cechy wniosku dotyczącego rozporządzenia, w którym Komisja stara się znaleźć równowagę między łatwością dostępu do tej formy prawnej na etapie tworzenia a jej wiarygodnością pod względem przejrzystości i odpowiedzialności.

1.9 We wniosku zawarto elementy dotyczące podatków, które nie tworzą nowego systemu, a jedynie sytuują FE automatycznie na jednakowym poziomie z krajowymi podmiotami

⁽¹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 30.

pożytku publicznego. Ta część wniosku wymaga uważnego przeglądu, ponieważ nie wolno dopuścić, by jej kształt zagroził losom jakże potrzebnego rozporządzenia i uniemożliwił jego przyjęcie.

2. Treść wniosku

2.1 Na szczeblu unijnym nie ma możliwości harmonizacji ram prawnych, w których podmioty pożytku publicznego prowadzą swoją działalność w UE. Szacuje się, że w całej UE obowiązuje ponad 50 ustaw regulujących tworzenie i działalność fundacji. Różnice w przepisach prawa cywilnego i podatkowego w poszczególnych państwach członkowskich sprawiają, że transgraniczna działalność tego rodzaju podmiotów jest kosztowna i kłopotliwa. Ponadto transgraniczną pracę fundacji utrudniają bariery prawne, podatkowe i administracyjne. W efekcie możliwości transgranicznego przekazywania środków finansowych i wsparcia na cele pożytku publicznego pozostają w dużym stopniu niewykorzystane.

2.2 Pragnąc zaradzić owym problemom, Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia wprowadzającego nową europejską formę prawną, której celem jest ułatwienie tworzenia i prowadzenia fundacji na jednolitym rynku. Pozwoli ona fundacjom na skuteczniejsze przekazywanie środków prywatnych na cele pożytku publicznego w skali transgranicznej w ramach UE. To z kolei powinno zapewnić dostępność większych środków na działalność związaną z celami pożytku publicznego, a tym samym powinno przynieść korzystne skutki dla dobra publicznego obywateli europejskich oraz dla całej gospodarki UE.

2.3 We wniosku określa się główne cechy fundacji europejskiej, metody jej tworzenia oraz zasady jej organizacji. Ponadto pod pewnymi warunkami przewiduje się możliwość przekształcenia FE z powrotem w podmiot pożytku publicznego lub jej likwidacji.

2.4 W rozporządzeniu określa się minimalne uprawnienia krajowych organów nadzorczych państw członkowskich, aby umożliwić im skuteczne nadzorowanie działań FE w danym państwie członkowskim. Rozporządzenie przewiduje także automatyczne stosowanie do FE i ich darczyńców tych samych korzyści podatkowych, które są udzielane krajowym podmiotom pożytku publicznego.

3. Uwagi ogólne

3.1 W swojej poprzedniej opinii EKES uznał istotny wkład fundacji w wielu obszarach, takich jak poszanowanie praw człowieka, ochrona mniejszości, zatrudnienie i postęp społeczny, ochrona środowiska i dziedzictwa europejskiego czy wspieranie postępu naukowo-technicznego. Fundacje odgrywają także kluczową rolę w realizacji celów inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, określonych w strategii „Europa 2020”.

3.2 Na terenie Unii Europejskiej zasadniczo obowiązuje swoboda przepływu osób, towarów, usług i kapitału; zazwyczaj nie ma ona jednak zastosowania do działań i środków przeznaczonych na cele pożytku publicznego. W takim właśnie celu

zaprojektowano FE – nowy, opcjonalny rodzaj podmiotu prawnego, który uzupełnia dotychczasowe formy prawne dostępne w państwach członkowskich UE.

3.3 Zdaniem EKES-u statut fundacji europejskiej przyniesie fundacjom korzyści w postaci bardziej ujednoczonych warunków w całej UE, dzięki zastosowaniu jednego narzędzia prawnego i wprowadzeniu struktury zarządzania, która będzie porównywalna we wszystkich państwach członkowskich, co zapewni im większą pewność prawa i niższe koszty dostosowywania się do przepisów.

3.4 Statut ułatwi wspólne gromadzenie i wykorzystywanie na szerszą skalę fachowej wiedzy i zasobów. Rozpoznawalna ogólnoeuropejska forma fundacji będzie także zachęcać do transgranicznych inicjatyw i darowizn. Gospodarki państw członkowskich prawdopodobnie zyskają większe środki na działania w tak istotnych dziedzinach, jak badania naukowe i edukacja, usługi socjalne i świadczenia zdrowotne, kultura czy ochrona środowiska.

3.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż w przedstawionym wniosku Komisja skupia się wyłącznie na fundacjach pożytku publicznego. Komitet odnotowuje, że zawarta w art. 5 definicja „celu pożytku publicznego” została oparta na zamkniętym wykazie najczęściej występujących celów, z jakimi można się spotkać w większości państw członkowskich. Zapewnia ona większą pewność prawa co do rozumienia pożytku publicznego, jej późniejsza aktualizacja może się jednak okazać kłopotliwa, gdyż będzie to możliwe wyłącznie w drodze jednomyślnej decyzji Rady, przy zgodzie Parlamentu Europejskiego, przy okazji pierwszego przeglądu rozporządzenia siedem lat po jego wejściu w życie.

3.6 EKES zwraca uwagę, iż w rozporządzeniu można by doprecyzować pojęcie „służenia ogólnie pojętemu dobru publicznemu” poprzez wskazanie, że FE musi mieć identyfikowalne cele pożytku publicznego i służy ogólnie pojętemu dobru publicznemu lub dobru części społeczeństwa. Komitet zaleca także, aby przy ustalaniu, czy dany podmiot służy lub zamierza służyć pożytkowi publicznemu, uwzględnić także następujące elementy:

- a) jak przedstawiają się wszelkie
 - i) uzyskane lub prawdopodobne korzyści dla osób zaangażowanych w działalność podmiotu lub wszelkich innych osób (występujących w roli innej niż członkowie danego społeczeństwa) oraz
 - ii) niekorzystne skutki ponoszone przez społeczeństwo lub z którymi może się ono prawdopodobnie liczyć w związku z działalnością tego podmiotu na tle korzyści, jakie społeczeństwo uzyskało lub prawdopodobnie uzyska w związku z tą działalnością;
- b) w wypadku gdy pożytek dotyczy lub prawdopodobnie będzie dotyczyć tylko pewnej części społeczeństwa, czy jakkolwiek warunek uzyskania tego pożytku (w tym jakkolwiek opłata) nie jest nadmiernie wygórowany.

3.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje główne cechy statutu fundacji europejskiej w kształcie zaproponowanym we wniosku dotyczącym rozporządzenia, które odpowiadają zaleceniom zawartym w poprzedniej opinii Komitetu. Zaliczają się do nich m.in.:

- a) europejski wymiar FE prowadzącej działalność w przynajmniej dwóch państwach członkowskich; ów transgraniczny element powinien być wymagany zarówno w momencie rejestracji, jak i przez cały czas jej działalności;
- b) sposób tworzenia FE albo *ex nihilo*, albo poprzez przekształcenie fundacji krajowej w fundację europejską, albo poprzez połączenie fundacji krajowych; możliwość decyzji o utworzeniu FE przysługiwałaby tylko osobom prawnym i fizycznym, które rzeczywiście prowadzą lub rozwijają działalność na skalę europejską, co gwarantuje każdemu państwu członkowskiemu, iż krajowe ramy działalności fundacji zachowują swoją specyfikę;
- c) minimalna wartość aktywów FE (25 tys. EUR) w celu zwiększenia ochrony wierzycieli, która jednak nie uniemożliwia uruchamiania mniejszych inicjatyw;
- d) szeroka zdolność prawna, w tym prawo do posiadania majątku ruchomego i nieruchomego, otrzymywania i zatrzymywania wszelkiego rodzaju darowizn lub dotacji, w tym akcji i innych zbywalnych instrumentów, pochodzących z dowolnego legalnego źródła;
- e) dostępna w ramach celów fundacji europejskiej dotyczących pożytku publicznego możliwość prowadzenia przez FE działalności gospodarczej bezpośrednio lub za pośrednictwem innego podmiotu prawnego, pod warunkiem że wszelkie dochody lub nadwyżki przeznaczone będą na realizację celów pożytku publicznego.

3.8 EKES odnotowuje fakt, iż rozporządzenie ma ułatwić wdrażanie ostatnich orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości⁽²⁾ dopuszczających międzynarodowe darowizny na rzecz FE oraz traktowanie FE w miejscowym prawie podatkowym jako fundacji pożytku publicznego. Komitet uważa, że w celach podatkowych należałoby przyznać FE standardowy status organizacji niedochodowej, w pełnym poszanowaniu właściwości i praktyki organów podatkowych państwa członkowskiego, w którym FE podlega opodatkowaniu, w zakresie ustalania podatku zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi. Wprawdzie państwa członkowskie nie mogą dyskryminować FE w stosunku do krajowych fundacji pożytku publicznego, gdyż jest to sprzeczne z postanowieniami traktatu UE i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, mają one jednak pełną swobodę wyboru systemu podatkowego, który będzie stosowany. Państwa członkowskie powinny także wskazać system podatkowy, który będzie miał zastosowanie do FE, w przypadku gdy w krajowym systemie prawnym występuje kilka systemów podatkowych mogących mieć zastosowanie w odniesieniu do organizacji niedochodowych.

⁽²⁾ „Persche” (sprawa C-318/07), „Stauffer” (sprawa C-386/04), „Missionwerk” (sprawa C-25/10).

3.9 Wreszcie, we wniosku dotyczącym rozporządzenia powinno się w pełni uwzględnić zalecenia pochodzące od samych fundacji, tak aby ostatecznie stworzony instrument z jednej strony miał rzeczywiście europejski wymiar, bez zbędnych odniesień do przepisów krajowych, a z drugiej strony – by był kompleksowy, ale nieskomplikowany, co zapewni jego maksymalne wykorzystanie w przyszłości.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Jak już zasygnalizowano w wyżej wspomnianej opinii EKES-u, statut fundacji europejskiej przyniósłby czworakie korzyści, a mianowicie: efektywność i uproszczenie, odpowiedzialność, korzyści gospodarcze oraz korzyści polityczne i obywatelskie. Komitet uważa, że we wniosku dotyczącym rozporządzenia zapewniono należyłą równowagę między wymienionymi elementami, niemniej jednak niektóre propozycje można by dopracować zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi poniżej.

4.2 EKES pragnie zwrócić uwagę na tłumaczenie konkretnych terminów stosowanych we wniosku, a mianowicie na pojęcie pożytku publicznego, które w przekładzie na niektóre języki może być oddawane jako użyteczność publiczna lub interes ogółu i odnosić się do istniejącej krajowej formy prawnej bardzo specyficznego rodzaju, cechującej się określonym zestawem wzajemnie powiązanych uprawnień i wymogów. Może to w szczególności powodować pewne zamieszanie, jeśli chodzi o to, które krajowe podmioty pożytku publicznego byłyby uprawnione do przekształcenia się w FE, o ile kwestia ta nie została wyraźnie sprecyzowana przez dane państwo członkowskie.

4.3 Zdaniem EKES-u ustalenie, które podmioty pożytku publicznego i fundacje mogłyby przekształcić się w FE lub połączyć się, by utworzyć FE, leży w gestii państw członkowskich. Z definicji prawo to nie dotyczyłoby podmiotów nieposiadających osobowości prawnej, takich jak fundusze powiernicze, przysługiwałoby natomiast fundacjom pożytku publicznego, które w niektórych państwach członkowskich UE obejmują fundusze nieautonomiczne, a także funduszom gromadzącym środki na rzecz pożytku publicznego.

4.4 EKES sądzi, że z uwagi na publiczny pożytek FE oraz ich status podatkowy, fundacje europejskie tworzone na czas nieokreślony powinny wydawać swój roczny dochód w jakimś rozsądnym okresie (np. w ciągu 4 lat), zachowując jednocześnie możliwość przeznaczenia części swojego majątku (np. jednej trzeciej) na utrzymanie wartości lub podwyższenie kapitału. To ostatnie nie miałyby zastosowania do FE tworzonych na czas określony ani do fundacji zakładanych z myślą o wydaniu całego kapitału na określone cele.

4.5 EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że przewidziane we wniosku Komisji wymogi dotyczące przejrzystości, zwłaszcza w zakresie audytu zewnętrznego, są surowsze w przypadku FE w stosunku do wielkości wymaganych aktywów niż wymogi obowiązujące krajowe fundacje w całej UE. Może to w przyszłości zniechęcać do korzystania z formy FE. Obowiązek audytu powinien mieć zastosowanie wyłącznie powyżej pewnego progu (np. 150 tys. EUR) i/lub przy przeciętnym zatrudnieniu sięgającym co najmniej 50 osób. W wypadku FE dysponujących aktywami nieprzekraczającymi zaproponowanego progu 150 tys. EUR, zamiast kontroli przez biegłego

rewidenta wystarczyłoby badanie przez niezależnego rzeczoznawcę. Zgodnie z obecną praktyką audytów zewnętrznych nie wymaga się w 8 państwach członkowskich, natomiast w krajach, w których są one wymagane, progi wynoszą od 15 tys. EUR (Estonia) do ponad 2,5 mln EUR (Polska), przy zatrudnieniu przekraczającym 50 osób⁽³⁾. Proporcjonalne podejście do kwestii audytu nie zwalnia FE z obowiązku przestrzegania innych przepisów dotyczących przejrzystości i odpowiedzialności przewidzianych w rozporządzeniu, zwłaszcza w zakresie publikacji regularnych (rocznych) sprawozdań.

4.6 Podczas gdy FE powinna mieć możliwość prowadzenia „pokrewnej” działalności gospodarczej, tj. związanej z jej misją pożytku publicznego, pojęcie działalności niezwiązanej z tą misją może być trudniejsze do zdefiniowania. Być może dla większej jasności należałoby zezwolić FE na podejmowanie działalności gospodarczej pośrednio związanej z celami fundacji tylko za pośrednictwem innego podmiotu prawnego.

4.7 Zdaniem EKES-u rozporządzenie musi zawierać następujące przepisy zapewniające pracownikom FE prawo do bycia informowanym i do udziału w konsultacjach na właściwym szczeblu ponadnarodowym w sytuacjach, kiedy FE ma znaczną liczbę pracowników w różnych państwach członkowskich:

- a) w kwestiach socjalnych rozporządzenie zasadniczo odwoływałoby się do zasad prawa miejscowego obowiązującego w kraju, w którym pracownicy wykonują swoją pracę;
- b) praktyczne ustalenia na potrzeby informowania pracowników i konsultacji z nimi w trybie ponadnarodowym powinny powstawać przede wszystkim w drodze porozumienia między stronami w FE;
- c) w wypadku braku takiego porozumienia zastosowanie powinny mieć wymogi dotyczące informowania pracowników i konsultacji z nimi przewidziane w art. 38 rozporządzenia;
- d) ostatecznym celem powinno być utrzymanie praw nabytych przysługujących obecnie pracownikom zatrudnianym w fundacjach krajowych, przy czym należy unikać tworzenia nadmiernie kłopotliwego systemu.

4.8 EKES uważa, że w obecnym kształcie rozporządzenie *de facto* wprowadza pewne zupełnie nowe przepisy w odniesieniu do wolontariuszy, tymczasem brakuje europejskiego statusu czy też definicji prawnej wolontariatu, jak również praw i obowiązków wolontariuszy. Zdaniem EKES-u ze względu na brak tych zasadniczych elementów proces informowania wolontariuszy pracujących w FE i konsultacji z nimi powinien odbywać się z zastosowaniem właściwych przepisów krajowych. Praktyczne ustalenia na potrzeby informowania wolontariuszy i ich udziału w konsultacjach w trybie ponadnarodowym powinny powstawać przede wszystkim w drodze porozumienia między stronami w FE. W tym wypadku założeniem jest, by nie obchodzić istniejących przepisów dotyczących wolontariatu ani statusu wolontariuszy, a przy tym by korzystanie z FE nie było zbyt skomplikowane i kłopotliwe z uwagi na dodatkowe wymogi, które nie mają odzwierciedlenia w realnych sytuacjach. EKES sądzi ponadto, że prawa wolontariuszy do bycia informowanym i udziału w konsultacjach nie można porównywać z prawem pracowników, gdyż powodowałoby to bezprecedensowe sytuacje i zawiłości prawne.

4.9 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż w przedstawionym wniosku dotyczącym rozporządzenia uwzględniono pierwotne zalecenia Komitetu, by nadzór nad fundacjami europejskimi powierzyć wyznaczonym organom w państwach członkowskich, na podstawie wspólnie uzgodnionych norm dotyczących wymogów w zakresie rejestracji FE, sprawozdawczości i nadzoru określonych w rozporządzeniu w sprawie statutu fundacji europejskiej. W przypadkach gdy takie organy jeszcze nie istnieją, rolę tę zdaniem EKES-u mogłyby spełniać organy właściwe do spraw rejestracji spółek. Komitet sądzi, że decyzję o wyznaczeniu jednego takiego organu lub większej ich liczby, zależnie od potrzeb i praktyki stosowanej w danym kraju, należy pozostawić państwom członkowskim.

4.10 Gdyby w ostatecznie przyjętym rozporządzeniu prawodawca UE pragnął zachować elementy odnoszące się do opodatkowania, EKES zalecałby należyte uwzględnienie podejścia rekomendowanego przez środowiska fundacji. Oznaczałoby to na przykład zastosowanie połączenia instrumentów z zakresu prawa cywilnego (rozporządzenia WE) oraz wymogów prawno-podatkowych, które państwa członkowskie uznają za nieodzowne (np. wydatkowanie rocznego dochodu w rozsądnym okresie).

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Zob. *Foundations Legal and Fiscal Country Profiles*, Europejskie Centrum Fundacji 2011.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług

COM(2012) 131 final – 2012/0061 COD

(2012/C 351/13)

Sprawozdawca: **Thomas JANSON**

Parlament Europejski, w dniu 18 kwietnia 2012 r., oraz Rada, w dniu 25 kwietnia 2012 r., działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług

COM(2012) 131 final – 2012/0061 COD.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 czerwca 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 219 do 2 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników jest jednym z wniosków mających na celu z jednej strony umocnienie przepisów w zakresie delegowania pracowników, a z drugiej strony kodyfikację istniejących przepisów w zakresie prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście transgranicznym. Wnioski te są reakcją na debatę na temat równowagi między prawami społecznymi a swobodami gospodarczymi, jaka wywiązała się w wyniku wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w czterech sprawach (Viking Line, Laval, Ruffert oraz Komisja przeciwko Luksemburgowi).

1.2 EKES w dwóch opiniach wezwał do wzmocnienia przepisów w zakresie delegowania pracowników m.in. poprzez jaśniejsze sformułowanie i uściślenie zapisów dyrektywy w sprawie delegowania pracowników oraz zacieśnienie współpracy między organami państw członkowskich. EKES pozytywnie odnosi się do celów, które Komisja wytyczyła we wniosku dotyczącym egzekwowania dyrektywy, a jednocześnie podkreśla potrzebę zagwarantowania ochrony pracowników delegowanych, poszanowania różnych modeli rynku pracy w państwach członkowskich oraz przeciwdziałania dumpingowi społecznemu i nieuczciwej konkurencji. EKES uważa, że wobec powyższego UE powinna położyć większy nacisk na aspekty społeczne.

1.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiar egzekwowania obowiązującej dyrektywy, skoncentrowania się na poprawie wdrażania oraz skutecznej współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi. Pierwotna dyrektywa odgrywa kluczową rolę w promowaniu klimatu uczciwej konkurencji wśród wszystkich usługodawców (łącznie z usługodawcami z innych państw członkowskich), gwarantując równe warunki konkurencji, a także pewność prawa dla usługodawców, odbiorców usług oraz pracowników oddelegowanych w ramach świadczenia usług.

1.4 Komitet uważa za istotne, by wniosek gwarantował ochronę pracowników delegowanych, uwzględnił różne modele rynku pracy w państwach członkowskich, ale jednocześnie zwiększał możliwości handlu transgranicznego, szczególnie poprzez eliminowanie zbędnych kosztów administracyjnych.

1.5 W celu upowszechniania transgranicznego świadczenia usług w klimacie uczciwej konkurencji ważne jest zapewnienie równych minimalnych warunków zatrudnienia, zgodnie z krajowymi przepisami oraz układami zbiorowymi pracy.

1.6 Elementy wymienione w art. 3 ust. 1 dyrektywy nie powinny stanowić wyczerpującej listy; należy je traktować jako część całościowej oceny uwzględniającej wszystkie istotne czynniki.

1.7 Dyrektywa powinna zapewniać większe poszanowanie autonomii partnerów społecznych i roli, jaką odgrywają oni w poszczególnych modelach rynku pracy. EKES przypomina państwom członkowskim o ich odpowiedzialności za zapewnienie skutecznej kontroli oraz uważa, że bardzo istotne jest przeprowadzenie po trzech latach przeglądu wykazu środków kontrolnych.

1.8 Aby chronić prawa pracowników, państwa członkowskie powinny móc zobowiązać zagranicznych usługodawców do wyznaczenia osoby kontaktowej, która byłaby odpowiednio upoważniona do prowadzenia negocjacji w imieniu przedsiębiorstwa. Art. 11 ust. 3 należy zmienić tak, by zapewnić związkom zawodowym i innym organizacjom w państwie przyjmującym możliwość obrony praw delegowanych pracowników zgodnie z krajową praktyką w tym zakresie.

1.9 Zdaniem EKES-u propozycja dotycząca odpowiedzialności solidarnej w sytuacji podwykonawstwa jest kluczowym elementem wniosku dotyczącego dyrektywy. Przewiduje ona ochronę pracowników w sektorze, w którym podwykonawstwo występuje najczęściej, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb pracodawców co do pewności w odniesieniu do ich zobowiązań. EKES podkreśla jednak, że wniosek musi zapewnić poszanowanie systemów odpowiedzialności solidarnej obowiązujących w państwach członkowskich. Komitet zdecydowanie zaleca państwom członkowskim, które nie mają takiego systemu, jego wprowadzenie w porozumieniu z partnerami społecznymi. EKES zachęca Komisję, by wspólnie z partnerami społecznymi przedstawiła precyzyjniejszą definicję należytej staranności, tak jak zrobiono to już w niektórych państwach członkowskich. EKES przyjmuje, że – nie podważając dialogu społecznego na szczeblu krajowym – pojęcie należytej staranności oznacza, iż przedsiębiorstwa dokonujące odpowiednich kontroli podwykonawców nie powinny być pociągane do odpowiedzialności.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników jest częścią pakietu dyrektyw. Oprócz dyrektywy w sprawie egzekwowania Komisja przedstawiła także wniosek dotyczący rozporządzenia kodyfikującego istniejącą sytuację prawną w zakresie prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście transgranicznym⁽¹⁾. Według Komisji celem obydwu wniosków jest tworzenie liczniejszych i lepszych miejsc pracy oraz zwiększenie konkurencyjności UE poprzez dostosowanie rynku wewnętrznego do aktualnej sytuacji oraz usprawnienie jego funkcjonowania bez uszczerbku dla praw pracowników.

2.2 Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników zawiera m.in. następujące elementy:

- Rozdział I, w którym przedstawiono ogólne ramy zapobiegania nadużyciom i obchodzeniu przepisów. Wniosek obejmuje przepisy pozwalające ustalić, czy przedsiębiorstwo faktycznie prowadzi znaczną część działalności, innej niż działalność związana z samym zarządzaniem wewnętrznym lub działalność czysto administracyjną. Podany jest orientacyjny opis elementów składowych pojęcia delegowania w celu świadczenia usług, a także kryteria dotyczące tego, na czym polega rzeczywiste prowadzenie działalności przez usługodawcę w danym państwie członkowskim. Celem jest przeciwdziałanie pozornemu delegowaniu i tworzeniu przedsiębiorstw działających na zasadzie skrzynki pocztowej.
- W rozdziale II uregulowano dostęp do informacji, tzn. konieczność informowania pracowników i przedsiębiorstw o ich prawach i obowiązkach. W art. 5 wymieniono bardziej szczegółowe środki zapewniające powszechny dostęp do informacji na temat zasad dotyczących rynku pracy, w tym także warunków ustanowionych w układach zbiorowych.
- Rozdział III zawiera postanowienia dotyczące współpracy między krajowymi organami właściwymi dla spraw związanych z delegowaniem pracowników. Ogólne zasady, przepisy i procedury konieczne do zapewnienia efektywnej

współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy ustanowiono w art. 6, natomiast zobowiązania państwa członkowskiego, z którego delegowani są pracownicy, określono w art. 7.

- Rozdział IV dotyczy monitorowania procesu delegowania i obejmuje krajowe środki kontrolne, w ramach których państwa członkowskie mogą jedynie wprowadzić niektóre wymogi administracyjne i środki kontrolne.
- W rozdziale V określono mechanizmy zapewniające egzekwowanie przepisów oraz praktyczne stosowanie dyrektywy, składanie skarg oraz prawo do wszczęcia postępowania sądowego lub administracyjnego. W art. 12 uregulowano ochronę praw pracowników, przewidując: 1) w odniesieniu do branży budowlanej odpowiedzialność solidarną za wynagrodzenia delegowanych pracowników oraz 2) poprawę procedury rozpatrywania skarg. Przepisy te ograniczone są do sektora budownictwa określonego zgodnie z definicją umieszczoną w wykazie działalności zawartym w załączniku do dyrektywy 96/71/WE. Obejmują one także delegowanie przez agencje pośrednictwa pracy, o ile dotyczy ono działalności w sektorze budownictwa. Państwa członkowskie mogą jednak, jeżeli uznają to za stosowne, rozszerzyć zakres tych przepisów na inne sektory.
- W rozdziale VI ustanowiono zasady transgranicznego egzekwowania tych przepisów oraz grzywny i kary administracyjne. Na koniec w rozdziale VII przewidziano kary i przepisy dotyczące systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym.

3. Kontekst wniosku Komisji

3.1 Komisja stwierdza, że wprawdzie udział pracowników delegowanych w ogólnej liczbie osób zatrudnionych w UE jest niewielki, jednak w niektórych państwach członkowskich pracownicy tacy stanowią liczną grupę, a skala tego zjawiska stopniowo się poszerza. Nie są dostępne dokładne dane, jednak szacuje się, że około miliona pracowników rocznie jest delegowanych przez swoich pracodawców do pracy w innym państwie członkowskim. Jest to bardzo niewielka część wszystkich pracowników – w obecnych państwach członkowskich mniej niż 1% – tym niemniej odpowiadają oni za ok. 20% transgranicznej mobilności zawodowej. Kraje, których ta kwestia dotyczy w największym stopniu, to: Niemcy, Francja, Luksemburg, Belgia i Polska.

3.2 Wniosek Komisji jest reakcją na debatę na temat równowagi między prawami społecznymi a swobodami gospodarczymi, jaka wywiązała się w wyniku wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w czterech sprawach (Viking Line, Laval, Ruffert oraz Komisja przeciwko Luksemburgowi). W październiku 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w odpowiedzi na wyroki ETS. Europejscy partnerzy społeczni, na wniosek Komisji oraz prezydencji francuskiej (w drugiej połowie 2008 r.), przeprowadzili wspólną analizę wyroków Trybunału.

3.3 Do kwestii tych odniesiono się również w sprawozdaniu dotyczącym ponownego ożywienia jednolitego rynku, przedstawionym przez prof. Mario Montiego w 2010 r. Zalecano w nim, by zagwarantować i jasno określić korzystanie z prawa do strajku oraz wprowadzić alternatywny mechanizm rozwiązywania sporów zbiorowych dotyczących stosowania dyrektywy.

⁽¹⁾ Komitet opracuje osobną opinię w sprawie tego wniosku.

3.4 EKES wypowiedział się na temat wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczących dyrektywy w sprawie delegowania pracowników w dwóch opiniach: opinii w sprawie *społecznego wymiaru jednolitego rynku* ⁽²⁾ oraz opinii „Akt o jednolitym rynku – Dwanaście dźwigni” ⁽³⁾.

W swych opiniach Komitet wysunął następujące postulaty dotyczące:

- wyjaśnienia i ulepszenia przepisów dyrektywy w sprawie delegowania pracowników;
- poprawy współpracy między organami państw członkowskich;
- stosowania zasady niedyskryminacji, jeśli chodzi o warunki zatrudnienia i płacy;
- współpracy między zainteresowanymi stronami;
- niedyskryminacji przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym.

4. Uwagi EKES-u

4.1 EKES przyjmuje do wiadomości przedstawienie przez Komisję wniosku dotyczącego dyrektywy, która ma na celu poprawę egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników poprzez jasne określenie warunków odnoszących się do pracowników delegowanych oraz poprawę możliwości w zakresie informowania i współpracy między właściwymi organami państw członkowskich, przedsiębiorstwami i pracownikami. Komitet uważa za istotne, by wniosek gwarantował ochronę pracowników delegowanych, uwzględniał różne modele rynku pracy w państwach członkowskich, skutecznie przyczyniał się do realizacji celu przeciwdziałania dumpingowi społecznemu i nieuczciwej konkurencji, a także zwiększał możliwości handlu transgranicznego, zwłaszcza poprzez eliminowanie zbędnych kosztów administracyjnych. W celu upowszechniania transgranicznego świadczenia usług w klimacie uczciwej konkurencji ważne jest zapewnienie równych minimalnych warunków zatrudnienia, zgodnie z krajowymi przepisami oraz układami zbiorowymi pracy.

4.2 EKES podkreśla ogromne znaczenie pewności prawa i wskazuje na brak pewności prawa w wypadku pracowników zagranicznych oddelegowanych przez agencje pracy tymczasowej. Ich status ujęty jest w dyrektywie o delegowaniu pracowników i w dyrektywie w sprawie pracy tymczasowej. W celu zlikwidowania tej dwuznaczności EKES proponuje, by dyrektywa w sprawie egzekwowania objęła pracowników tymczasowych, o ile na mocy art. 5 ust. 3 dyrektywy w sprawie pracy tymczasowej nie zostaną ustanowione korzystniejsze warunki zatrudnienia.

4.3 Komitet jest zdania, że usługi transgraniczne mają duże znaczenie dla rozwoju rynku wewnętrznego. UE powinna położyć w swojej polityce większy nacisk na aspekty społeczne, tak by doprowadzić do akceptacji politycznej dla Unii Europejskiej oraz zwiększyć solidarność wewnątrz UE. Aby w pełni wykorzystać potencjał jednolitego rynku, UE musi uwypuklić

wymiar społeczny. Choć wniosek stanowi krok w dobrym kierunku, nie odzwierciedla jednak wystarczająco postulatów Komitetu. W tym celu konieczne byłyby dalsze doprecyzowania i wzmocnienie zapisów dyrektywy.

4.4 EKES popiera wyrażony w art. 3 ust 1 dyrektywy zamiar rozwiązania kwestii tzw. przedsiębiorstw działających na zasadzie skrzynki pocztowej, czyli takich przedsiębiorstw, które faktycznie nie prowadzą rzeczywistej działalności w państwie, w którym są zarejestrowane, a zarejestrowały się tylko po to, by uniknąć zobowiązań w państwie przyjmującym. Aby zagwarantować jasność, pewność prawa oraz zgodność z art. 3 ust. 2, osądu tego, czy dane przedsiębiorstwo faktycznie prowadzi znaczną część działalności w deklarowanym państwie prowadzenia działalności, należy dokonać w ramach całościowej oceny uwzględniającej **wszystkie** istotne czynniki. Oznacza to także, że wykazu tych czynników nie należy uznawać za wyczerpujący.

4.5 Art. 3 ust. 2 wniosku ma jasno określać, kiedy należy uznać, że delegowany pracownik tymczasowo wykonuje swoją pracę w innym państwie członkowskim. Rozróżnienie, czy praca wykonywana w państwie przyjmującym ma charakter tymczasowy czy nie, jest bardzo ważne, ponieważ decyduje o tym, czy w danym przypadku zastosowanie będzie miało prawo pracy państwa wysyłającego czy przyjmującego oraz czy w ogóle występuje sytuacja delegowania pracowników. EKES przyjmuje z zadowoleniem sprecyzowanie tej kwestii we wniosku, a w szczególności wskazanie, że konieczna jest całościowa ocena obiektywnych czynników.

4.6 EKES przyjmuje z zadowoleniem nowe przepisy dotyczące dostępu do informacji, uważa jednak, że w art. 5 ust. 4 powinno się także wyrazić pełne poszanowanie dla autonomii partnerów społecznych oraz uznanie roli, którą odgrywają oni w różnych modelach rynku pracy. Należy ponadto zadbać o to, by administracyjna odpowiedzialność za finansowanie np. tłumaczeń nie została przerzucona na partnerów społecznych. Trzeba wspierać inicjatywy sektorowych partnerów społecznych w zakresie rozpowszechniania informacji.

4.7 Jeśli chodzi o kontrole (art. 7), ważne jest, by organy państwa przyjmującego miały nadrzędne kompetencje w zakresie kontroli nadużyć w odniesieniu do tymczasowego delegowania pracowników z innego państwa oraz aby organy państwa wysyłającego współpracowały z organami państwa przyjmującego. Powinna także istnieć możliwość przeprowadzania takich kontroli z inicjatywy organów państwa przyjmującego, a nie tylko organów państwa prowadzenia działalności.

4.8 W art. 9 ust. 1 lit. d) państwom członkowskim zezwolono na objęcie zagranicznego usługodawcy wymogiem wskazania osoby wyznaczonej do kontaktów w celu prowadzenia przez nią, w razie konieczności w okresie świadczenia usług, negocjacji w imieniu pracodawcy z odpowiednimi partnerami społecznymi w państwie członkowskim, do którego delegowani są pracownicy, zgodnie z krajowym prawodawstwem i praktyką. W niektórych krajach wyznaczenie osoby kontaktowej może być wystarczające, ponieważ tamtejsze organy administracji mają możliwość dopilnowania przestrzegania przepisów i wypełniania umów. W innych krajach, w których obowiązują inne

⁽²⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 90.

⁽³⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 99.

modele rynku pracy, osoba kontaktowa powinna mieć uprawnienia do reprezentowania przedsiębiorstwa wobec organów władzy i związków zawodowych. Dlatego w dyrektywie należy wziąć pod uwagę różne modele rynku pracy. W art. 11 ust. 5 lit. b) należy uwzględnić także wymóg przekazywania informacji o składkach na ubezpieczenie społeczne i podatkach oraz o tym, gdzie są one płacone.

4.9 W art. 11 ust. 3 zawarto wymóg, by państwa członkowskie dopilnowały, aby związki zawodowe i inne organizacje, które mają uzasadniony interes w zapewnieniu przestrzegania przepisów dyrektywy, mogły brać udział w imieniu lub na korzyść pracowników delegowanych lub ich pracodawcy w postępowaniach sądowych lub administracyjnych. Treść tego artykułu należy zmienić tak, by zapewnić związkom zawodowym i innym organizacjom w państwie przyjmującym możliwość obrony praw delegowanych pracowników zgodnie z krajową praktyką w tym zakresie.

4.10 Zdaniem EKES-u propozycja dotycząca odpowiedzialności solidarnej w sytuacji podwykonawstwa jest kluczowym elementem wniosku dotyczącego dyrektywy. Przewiduje ona ochronę pracowników w sektorze, w którym podwykonawstwo występuje najczęściej, przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb pracodawców co do pewności w odniesieniu do ich zobowiązań. EKES podkreśla jednak, że wniosek musi zapewniać poszanowanie systemów odpowiedzialności solidarnej obowiązujących w państwach członkowskich. Komitet zdecydowanie zaleca państwom członkowskim, które nie mają takiego systemu, ich wprowadzenie w porozumieniu z partnerami społecznymi. EKES zachęca Komisję, by wspólnie z partnerami społecznymi przedstawiła precyzyjniejszą definicję należytej staranności, tak jak zrobiono to już w niektórych państwach członkowskich. EKES przyjmuje, że – nie podważając dialogu społecznego na szczeblu krajowym – pojęcie należytej staranności oznacza, iż przedsiębiorstwa dokonujące odpowiednich kontroli podwykonawców nie powinny być pociągane do odpowiedzialności.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Innowacja na rzecz zrównoważonej przyszłości – Plan działania w zakresie ekoinnowacji (Eco-AP)”

COM(2011) 899 final

(2012/C 351/14)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 15 grudnia 2011 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 „Innowacja na rzecz zrównoważonej przyszłości – Plan działania w zakresie ekoinnowacji (Eco-AP)”

COM(2011) 899 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 sierpnia 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 5 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje przedłożony plan działania w zakresie ekoinnowacji. Szczególnie podkreśla uwzględnione w nim zamierzenie, by wskazać i wyeliminować istniejące przeszkody, a jednocześnie wzmocnić bodźce służące pozytywnym zmianom.

1.2 Nie sposób ustalić uniwersalnej definicji „ekoinnowacji”, ponieważ w społeczeństwie i w rozmaitych kulturach bardzo różnie pojmuje się, co jest „innovacyjne” czy postępowe. Z tego względu Komisja powinna ustalić możliwie jasne kryteria jakościowe lub – jeśli to możliwe – nawet ilościowe przyznawania środków w tych obszarach, w których zamierza podjąć działania.

1.3 Przedsiębiorstwa, które miałyby otrzymywać wsparcie w ramach przyszłego planu działania, należy zobowiązać do sporządzenia niewielkiego dodatkowego badania na temat największych ich zdaniem barier utrudniających wdrażanie bądź wprowadzanie na rynek ich technologii.

1.4 Propagowane przez UE ekoinnowacje muszą być przez cały cykl życia wydajne pod względem zużycia zasobów, sprawiedliwe i zrównoważone. Ich popularyzacja musi być powiązana z kryteriami strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju.

1.5 Należy zwrócić szczególną uwagę na tzw. dopasowane technologie ekologiczne o małej skali. Już w opinii pt. „Stan faktyczny i perspektywy »dopasowanych« technologii ochrony środowiska w krajach przystępujących do Unii Europejskiej”⁽¹⁾ Komitet wskazał, że w wielu przypadkach istnieją lub powinny zostać opracowane alternatywy dla scentralizowanych rozwiązań o dużej skali. „Dopasowane”, zdecentralizowane rozwiązania o małej skali leżą często poza polem zainteresowania instytucji badawczych lub inwestorów, ponieważ przynoszą zerowe lub tylko niewielkie zyski, są bowiem właśnie

tanie, a mimo to skuteczne. EKES zaleca, by Komisja włączyła do nowego planu zalecenia sformułowane w jego wspomnianej opinii.

1.6 Należy dokonywać regularnego przeglądu istniejących dyrektyw i rozporządzeń, a także kryteriów kwalifikowalności do funduszy strukturalnych i polityki rolnej pod kątem konieczności ich ewentualnego dostosowania do najnowszych innowacji w zakresie technologii środowiskowej.

1.7 Komisja musi również sporządzić wreszcie listę dotacji szkodliwych dla środowiska i stopniowo je znosić. Nie można już dłużej zdecydowanie promować ekoinnowacji i jednocześnie przyczyniać się do degradacji środowiska z powodu błędnej polityki w zakresie dotacji.

2. Treść dokumentu Komisji Europejskiej

2.1 Jak dobrze wiadomo, w celu wdrożenia i konkretnej realizacji strategii „Europa 2020”, obecnego instrumentu Komisji na rzecz planowania i kształtowania polityki, uruchomiono siedem inicjatyw przewodnich:

— Unia innowacji;

— Mobilna młodzież;

— Europejska agenda cyfrowa;

— Europa efektywnie korzystająca z zasobów;

— Polityka przemysłowa w erze globalizacji;

⁽¹⁾ Dz.U. C 112 z 30.4.2004, s. 83 (dokument niedostępny w języku polskim).

— Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia;

— Europejski program walki z ubóstwem.

2.2 Plan działania w zakresie ekoinnowacji (Eco-AP) ma – obok innych instrumentów – przyczynić się do wdrożenia inicjatywy przewodniej „Unia innowacji”, niemniej odnosi się również do innych inicjatyw przewodnich, np. takich jak „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” czy „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”.

2.3 W planie zwraca się uwagę, że technologie ochrony środowiska umożliwiają z jednej strony zdobycie szybko rozwijających się rynków, z drugiej zaś – stworzenie wielu nowych miejsc pracy.

2.4 Plan opiera się na dawnym Planie działań w dziedzinie technologii środowiskowych (ETAP) z roku 2004. Nie skupia się on już jednak tylko na klasycznych badaniach czy rozwoju nowych „zielonych” technik i technologii. Nowy plan działania należy raczej rozumieć jako pakiet środków w ramach kompleksowej koncepcji ekoinnowacji, w którym analizuje się również, na czym polegają przeszkody lub zachęty dotyczące wdrażania nowych technologii i jak można je wyeliminować albo wspierać.

2.5 W tym kontekście w dokumencie Komisji opisano też interesujące wyniki badania, które charakteryzują i do pewnego stopnia ilościowo określają te przeszkody i pobudki.

2.6 Jako dwie najważniejsze bariery wskazano niepewny popyt rynkowy i niepewny zwrot z inwestycji, a najważniejsze bodźce pozytywne to wysokie ceny energii i materiałów, nowe przepisy i normy oraz dostęp do wiedzy.

2.7 W dokumencie stwierdza się: „Na razie ekoinnowacje zdobywają rynek raczej powoli, za wyjątkiem energii odnawialnej, co jest wynikiem polityki w zakresie energii i klimatu. Wąskie gardła blokujące ekoinnowacje to: brak właściwego odzwierciedlenia korzyści i kosztów środowiskowych przez ceny rynkowe, sztywne struktury ekonomiczne, blokady związane z infrastrukturą i wzorcami zachowań oraz szkodliwe środki motywujące i subsydia”. Na tej podstawie uznano, że w celu wzmocnienia ekoinnowacji należy znieść dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska.

2.8 Plan ma na celu przyspieszenie tworzenia wszelkich ekoinnowacji, a zatem we wszystkich sektorach gospodarki, poprzez ukierunkowane działania. Aby wspomóc tworzenie silniejszego i stabilniejszego popytu rynkowego na ekoinnowacje, w przyszłości mają zostać zaproponowane środki w zakresie zachęt prawnych, zamówień publicznych i prywatnych oraz standardów. Aby poprawić gotowość do innowacji i możliwości nawiązywania kontaktów, przewiduje się wsparcie dla MŚP.

2.9 Plan Eco-AP obejmuje zatem działania w dziedzinie zarówno popytu, jak i podaży, a także w zakresie badań i przemysłu oraz instrumentów politycznych i finansowych. W planie uznaje się kluczową rolę przepisów dotyczących ochrony środowiska jako motoru ekoinnowacji i przewiduje się przegląd tych przepisów i standardów w przypadku, gdy okażą się one przeszkodą.

2.10 W planie kładzie się również nacisk na międzynarodowy aspekt ekoinnowacji i lepszą koordynację strategii z partnerami międzynarodowymi.

2.11 W sumie wskazano w nim siedem obszarów działania, w odniesieniu do których określono także główne etapy. Chodzi o następujące obszary:

- 1) wykorzystanie polityki i przepisów w dziedzinie ochrony środowiska do promowania ekoinnowacji;
- 2) wspieranie projektów demonstracyjnych i nawiązywanie partnerstw w celu wprowadzania obiecujących, inteligentnych i ambitnych technologii operacyjnych na rynek;
- 3) opracowanie nowych standardów w celu stymulowania ekoinnowacji;
- 4) mobilizacja instrumentów finansowych i usług pomocniczych dla MŚP;
- 5) promowanie współpracy międzynarodowej;
- 6) wspieranie rozwoju nowych umiejętności i tworzenia nowych miejsc pracy oraz odpowiednie programy szkoleniowe służące dostosowaniu do potrzeb rynku pracy;
- 7) wspieranie ekoinnowacji poprzez inicjatywę przewodnią „Unia innowacji”.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES popiera omawiany plan działania, ponieważ wydaje się on logicznie skonstruowany i przemyślany.

3.2 Ekoinnowacje to jedno z najważniejszych wyzwań – jeśli nie wręcz najważniejsze – by zapewnić Unii Europejskiej trwałą konkurencyjność i zrealizować cele dotyczące rozwoju zrównoważonego, a także pokazać słabiej jak dotąd rozwiniętym regionom, jak może wyglądać rozwój gospodarczy i budowanie dobrostanu bez powodowania obciążeń dla środowiska naturalnego.

3.3 Przy tym znaczącą kwestią jest to, co należy rozumieć pod pojęciem „ekoinnowacji”. To, co w danym kręgu kulturowym lub przez daną jednostkę będzie oceniane jako innowacyjne i postępowe, u innych może budzić sprzeciw. Najlepiej można to zobrazować choćby przykładem stosowania inżynierii genetycznej czy energii atomowej. Nie trzeba więc wiele tłumaczyć: nie ma jednej uniwersalnej definicji ekoinnowacji.

3.4 Jednak Komisja w planie działania słusznie stara się stworzyć swojego rodzaju definicję tego pojęcia. Według niej „ekoinnowacje to innowacje w dowolnej postaci, których wynikiem lub celem jest znaczący i widoczny postęp w kierunku osiągnięcia zrównoważonego rozwoju poprzez zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko, zwiększenie odporności na obciążenia środowiskowe lub osiągnięcie efektywniejszego i bardziej odpowiedzialnego korzystania z zasobów naturalnych”. Nie jest jednak jasne, co znaczy „znaczący i widoczny” postęp w zakresie redukcji obciążeń środowiskowych. Dlatego EKES zaleca Komisji, by w przyszłym planie realizacji dokładnie opisała poszczególne główne dziedziny oraz zadbała o to, by

środki finansowe UE na ekoinnowacje zostały przeznaczone na projekty, które najsukcesyjniej przyczyniają się do osiągnięcia celów każdego sektora w zakresie ochrony środowiska.

3.5 Ponadto EKES zaleca Komisji, by zastanowiła się, czy w planie działania nie należałoby określić głównych dziedzin, które byłyby wspierane priorytetowo. Mogłyby to być te sektory polityki w zakresie środowiska, w których: a) Europa od wielu lat osiąga bardzo nieznaczne postępy; b) w których widać, że określone cele środowiskowe można osiągnąć tylko ogromnym wysiłkiem; lub c) w których technologie wciąż jeszcze są kosztowne.

3.6 Dla EKES-u istotne znaczenie ma wzmianka o tym, że należy zwrócić szczególną uwagę także – i przede wszystkim – na tzw. dopasowane technologie ekologiczne o małej skali. Już w opinii pt. „Stan faktyczny i perspektywy »dopasowanych« technologii ochrony środowiska w krajach przystępujących do Unii Europejskiej” (NAT/203 z 31 marca 2004 r.) Komitet wskazał, że w wielu przypadkach istnieją lub powinny istnieć alternatywy dla scentralizowanych rozwiązań o dużej skali. „Dopasowane”, zdecentralizowane rozwiązania o małej skali leżą często poza polem zainteresowania instytucji badawczych lub inwestorów, ponieważ przynoszą zerowe lub niewielkie zyski, są bowiem właśnie tanie, a mimo to skuteczne. EKES zaleca, by Komisja włączyła do nowego planu zalecenia sformułowane w jego wspomnianej opinii.

3.7 Tym samym, oprócz nowych, zdobywających rynek technologii, ekoinnowacjami są również pomysły i koncepcje, których wdrożenie może odbywać się bez większych inwestycji. Pomysły te są jednak w mniejszym stopniu rozwijane przez przedsiębiorstwa, które muszą zaistnieć na rynku lub chcą zdobywać nowe rynki.

3.8 Dlatego rozwijanie takich „dopasowanych” rozwiązań m.in. na obszarach wiejskich lub w regionach czy krajach słabiej rozwiniętych należy wspierać przynajmniej tak samo intensywnie, jak komercyjne projekty w zakresie badań i rozwoju.

3.9 Ogólnie Komitet popiera plan działania, przy czym ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje zapowiedź, że starannie przeanalizowane zostaną istniejące przeszkody.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Pozostaje jednak niejasne, w jaki sposób można by dokonać wspomnianej redukcji utrudnień. Najpierw trzeba

bowiem określić bariery dotyczące innowacji (o charakterze technicznym i nietechnicznym). Jest to zasadnicze zadanie.

4.2 Weźmy konkretny przykład: w ramach 7. programu badań Unia Europejska wsparła projekt „2nd Vegetable Oil”. W projekcie tym chodziło o to, by stwierdzić, czy produkowane w sposób zdecentralizowany nierafinowane oleje roślinne mogą służyć do napędzania ciągników rolniczych, które jednocześnie spełniałyby europejskie normy ochrony środowiska i klimatu. Wynik: dzisiejsze silniki o zaawansowanej technologii ten cel osiągają, i to zapewniając redukcję emisji gazów cieplarnianych maksymalnie o 60 %, a więc na poziomie znacznie przekraczającym wartości minimalne określone w dyrektywie w sprawie energii odnawialnej!

4.3 Jednak niemożliwe będzie rozpowszechnienie w UE tej technologii, którą niewątpliwie należy nazwać ekoinnowacją, dopóki kopalny olej napędowy będzie traktowany preferencyjnie pod względem podatkowym, w ramach planowanego opodatkowania produktów energetycznych składnik oparty na emisjach CO₂ będzie tak niewielki, jak to się obecnie przewidywa, a użycie oleju roślinnego zostanie prawnie zakazane.

4.4 Komisja powinna zatem rozważyć wprowadzenie – w odniesieniu do wszystkich projektów wsparcia – obowiązku sporządzenia niewielkiego dodatkowego badania, w którym zawarte zostaną odpowiednie uwagi na temat możliwych lub rzeczywistych barier. Nie powinno przy tym chodzić o skomplikowane opracowania naukowe, lecz tylko o informacje, które pokażą decydentom politycznym, gdzie istnieją dodatkowe potrzeby w zakresie wdrażania.

4.5 Jednocześnie konieczne jest, by Komisja dokonywała regularnego przeglądu wszystkich swoich dyrektyw i rozporządzeń, a także kryteriów kwalifikowalności do funduszy strukturalnych i wspólnej polityki rolnej pod kątem konieczności ich ewentualnego dostosowania do najnowszych innowacji w zakresie technologii środowiskowej.

4.6 Na koniec EKES pragnąłby zwrócić uwagę, że w omawianym planie działania – tak jak w wielu innych dokumentach – słusznie zauważono, że należy wyeliminować dotacje przynoszące szkodę środowisku naturalnemu. Z tym większym niezadowoleniem EKES stwierdza, że mimo jego licznych apeli Komisja w dalszym ciągu nie przedstawiła odpowiedniego wykazu tego rodzaju dotacji, chociaż od ponad pięciu lat to obiecuje. Jeśli istnieje taki rozdźwięk między deklaracjami i czynami, można powątpiewać w szczerą intencję Komisji.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz lepszego internetu dla dzieci”

COM(2012) 196 final

(2012/C 351/15)

Sprawozdawca: **Antonio LONGO**

Dnia 2 maja 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz lepszego internetu dla dzieci”

COM(2012) 196 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje do wiadomości omawiany komunikat, którego celem jest realizacja jednego z zadań agendy UE na rzecz praw dziecka (działanie 9) polegającego na skuteczniejszym zapobieganiu zagrożeniom, a także na zwiększeniu poczucia odpowiedzialności dzieci i ich uczestnictwa w korzystaniu z technologii online w oparciu o pozytywną wizję internetu jako „miejsca oferującego dzieciom nowe możliwości dostępu do wiedzy, komunikacji, rozwijania umiejętności, a także zwiększającego perspektywy zawodowe i szanse na rynku pracy”⁽¹⁾.

1.2 Istotnym aspektem komunikatu jest zaangażowanie na rzecz rozwinięcia nowych, zaawansowanych umiejętności w zakresie bezpieczeństwa, jakości treści internetowych i nowych aplikacji. Wybór ten jest istotny, gdyż rynek europejski nie jest na tyle duży, by pobudzić do odpowiednich inwestycji.

1.3 W komunikacie przedstawiono kompleksową strategię zobowiązującą wszystkich do zaangażowania się na rzecz budowy „nowego ekosystemu”, który będzie miał zasadnicze znaczenie w nadchodzących dziesięcioleciach, w związku z czym należy go poważnie potraktować.

1.4 Komitet zwraca niemniej uwagę na pewne niedociągnięcia i problemy, w związku z czym zachęca Komisję do skorygowania niektórych decyzji i do uzupełnienia strategii o nowe propozycje.

EKES ma największe zastrzeżenia do ogólnego podejścia zastosowanego w komunikacie, w którym Komisja **więcej uwagi**

zdaje się poświęcać **rozwojowi przedsiębiorstw** niż tworzeniu lepszego internetu dla dzieci i zagwarantowaniu im jak największej ochrony.

1.5 EKES jest przekonany, że trzeba opracować **przed wszystkim spójne ramy ochrony i gwarancji dla dzieci**, a także wytyczne, które zostałyby zaproponowane wszystkim zaangażowanym podmiotom. Z tego punktu widzenia komunikat nie jest wystarczająco konkretny i szczegółowy.

1.6 EKES ma również wątpliwości co do **skuteczności samoregulacji**. Jest głęboko przekonany, że jeżeli chodzi o **najistotniejsze kwestie**, takie jak ochrona danych osobowych, poszanowanie prywatności i zwalczanie pornografii dziecięcej, należy wydać **dokładne i surowe przepisy** przewidujące odpowiednie kary, w tym natychmiastowe zamykanie stron internetowych oraz cofanie zezwoleń.

1.7 Szczególną uwagę należy zwrócić na **reklamy internetowe**⁽²⁾. W komunikacie przyznano, że dzieci są szczególnie bezbronni, lecz podjęte zobowiązania mają charakter bardzo ogólny. EKES uważa, że strategia Komisji jest niejasna i niedopracowana, i apeluje o nałożenie ścisłych i bardziej wiążących zobowiązań na wszystkie podmioty omawianego sektora.

1.8 Komitet podkreśla ponadto, że w komunikacie brakuje jakiegokolwiek wzmianki o **reklamach produktów spożywczych**, co wzbudza poważne obawy związane z otyłością oraz z zaburzeniami żywieniowymi. Ma nadzieję, że Komisja wykaże się konsekwencją w realizacji własnych zaleceń, jeżeli chodzi o „dopilnowanie, aby normy obowiązujące w odniesieniu do reklam na stronach internetowych dla dzieci umożliwiały poziom ochrony porównywalny do poziomu ochrony w usługach audiowizualnych”.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie ochrony dzieci korzystających z internetu: Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 61 oraz opinia EKES-u w sprawie wpływu społeczności internetowych na obywateli/konsumentów: Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 69.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie ram prawnych dla reklam kierowanych do dzieci i młodzieży. (Zob. str. 6 niniejszego Dziennika Urzędowego)

1.9 Komitet nie sprzeciwia się tworzeniu partnerstw publiczno-prywatnych w celu opracowania wysokiej jakości treści internetowych pod warunkiem, że zachowana zostanie wolność i niezależność organizacji pozarządowych oraz że partnerstwa te nie będą okazją do reklamowania przedsiębiorstw.

1.10 Co się tyczy **zaangażowania dzieci w opracowywanie nowych jakościowych treści internetowych**, Komitet ocenia pozytywnie wszelkie działania wykorzystujące kreatywność młodzieży, lecz wyraża poważne zastrzeżenia co do rozpatrywania wspieranych działań przede wszystkim z komercyjnego punktu widzenia, przy jednoczesnym usuwaniu ochrony na drugi plan.

1.11 Komitet podziela **obawy dotyczące cyberprzestępczości**, takiej jak pornografia dziecięca czy nagabywanie dla celów seksualnych, i popiera zamiar Komisji, by rozwinąć linie interwencyjne i kontynuować skuteczne programy UE takie jak „Bezpieczny Internet”.

1.12 Należy zintensyfikować działania **zapobiegające niektórym istotnym aspektom nieuczciwego wykorzystywania internetu**, w zakresie pobierania treści na telefony komórkowe i tablety, takich jak dzwonki i aplikacje, poprzez zaostreżenie przepisów UE oraz przypomnienie organom regulacyjnym o ich obowiązkach.

1.13 Co się tyczy **ochrony danych osobowych**, Komitet wyraził już w rozmaitych opiniach swoje obawy i postulaty związane z tym drażliwym problemem⁽³⁾ i apeluje o większą surowość nie tylko w stosunku do przedsiębiorstw UE, lecz również wobec wszystkich innych podmiotów rynku europejskiego.

1.14 Komitet podkreśla ponadto, że w komunikacie brakuje jakiegokolwiek wzmianki o **zagrożeniach dla zdrowia fizycznego i psychicznego dzieci, zwłaszcza o uzależnieniach**, i o środkach im przeciwdziałających. Wyraża zatem nadzieję, że strategia zostanie odpowiednio uzupełniona lub pojawi się nowy dokument.

1.15 Wreszcie, EKES zachęca Komisję do stałego, zakrojonego na szeroką skalę i ścisłego monitorowania związku powstającego między dziećmi a internetem, gdyż dane te są podstawowym warunkiem podjęcia decyzji o jakichkolwiek działaniach⁽⁴⁾.

2. Treść komunikatu

2.1 Zgodnie z konkluzjami Rady UE z 28 listopada 2011 r. w sprawie ochrony dzieci w świecie cyfrowym stworzenie lepszego internetu dla dzieci wymaga realizacji **szeregu strategii politycznych** na szczeblu europejskim, krajowym i sektorowym, obejmujących działania, które należy ująć w ramy kompleksowej strategii wyznaczającej podstawowe wymogi i zapobiegającej fragmentacji.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90.

⁽⁴⁾ Dane statystyczne Eurostatu pochodzą z 2009 r., a na poziomie krajowym dostępne są nowsze badania. Istotne są badania EU Kids Online, które od 2006 r. realizowane są w ramach programu „Bezpieczny Internet” i zostały ujęte w 3. sprawozdaniu na lata 2011–2014, obejmując 33 kraje.

2.2 Komisja jest przekonana, że regulacja jest możliwym wariantem, lecz główny nacisk należy położyć na samoregulację podmiotów, edukację i rozbudzenie poczucia odpowiedzialności za korzystanie z internetu.

2.3 Na początku komunikatu gruntownie omówiono „Aktualne luki i problemy”, dopatrując się ich w rozdrobnieniu rynku i w jego niezdolności do zapewnienia ochrony i jakości w UE, a także w trudnościach z zarządzaniem ryzykiem w celu zwiększenia zaufania oraz w niewystarczających umiejętnościach dzieci, które cierpią na prawdziwy „deficyt cyfrowy”.

2.4 W komunikacie zaproponowano szereg wytycznych, którymi powinny się kierować Komisja, państwa członkowskie i cały łańcuch podmiotów sektora cyfrowego, zgodnie z kompleksową strategią składającą się z **czterech głównych osi synergii**:

- **promowanie dostępności wysokiej jakości treści dla młodzieży w internecie;**
- **zwiększanie świadomości i odpowiedzialności;**
- **stworzenie bezpiecznego środowiska online dla dzieci;**
- **zwalczanie niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych oraz wykorzystywania seksualnego dzieci.**

2.5 Ostatecznym wynikiem poważnego i proaktywnego zaangażowania, do którego Komisja zachęca Europę, państwa członkowskie, operatorów usług i dostawców treści internetowych, jest „nowy ekosystem”, który da się stworzyć dzięki realizacji 10 działań:

- tworzenie kreatywnych i dydaktycznych treści online;
- propagowanie pozytywnych doświadczeń;
- umiejętności cyfrowe i kompetencje w zakresie korzystania z mediów, zajęcia w szkołach poświęcone bezpieczeństwu w internecie;
- zwiększanie świadomości i udziału dzieci;
- proste i skuteczne narzędzia zgłaszania szkodliwych treści;
- ustawienia prywatności dostosowane do wieku;
- większa dostępność i rzetelność kontroli rodzicielskiej;
- zastosowanie klasyfikacji treści (system PEGI);
- reklamy *online* i kontrola wydatków (dzwonki telefoniczne itp.), internetowe gry hazardowe;
- zwalczanie niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych oraz wykorzystywania seksualnego dzieci (materiały online, współpraca międzynarodowa itp.).

3. Uwagi ogólne

a) Pozytywne aspekty

3.1 Komitet przyjmuje z wielkim zainteresowaniem komunikat, którego sporządzenie znajduje uzasadnienie w art. 3 ust. 3 traktatu lizbońskiego przewidującym wyraźnie, że UE powinna dbać o ochronę praw dzieci, zapisanych zresztą w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 24).

3.2 Ponadto jedno ze zobowiązań ustanowionych w ramach działania 9 agendy UE na rzecz praw dziecka⁽⁵⁾ dotyczy wspierania państw członkowskich i innych zainteresowanych stron w rozwijaniu działań zapobiegawczych, rozbudzaniu poczucia odpowiedzialności dzieci i zwiększaniu ich uczestnictwa, by mogły czerpać jak najwięcej korzyści z technologii online, a także w zwalczaniu cyberprzemocy, narażenia na szkodliwe treści i inne zagrożenia związane z internetem.

3.3 Należy docenić ogólne podejście oparte na pozytywnej wizji internetu jako „miejsca oferującego dzieciom nowe możliwości dostępu do wiedzy, komunikacji, rozwijania umiejętności, a także zwiększającego perspektywy zawodowe i szanse na rynku pracy”⁽⁶⁾.

3.4 Internet jest zatem postrzegany jako duża szansa, której wykorzystanie powinno wiązać się z rozwijaniem umiejętności i świadomości, a także z przekazywaniem informacji przydatnych do zapobiegania trudnościom i zagrożeniom. „Serfowanie w sieci” jest bardzo znamienne i pełną znaczeń przenośnią, gdyż internet postrzegany jest jako środowisko naturalne, pozbawione cech patologicznych, niczym „morze”, po którym należy nauczyć się poruszać, by móc w pełni wykorzystać wszystkie jego możliwości i atuty, przestrzegając określonych zasad postępowania i strzegąc się przed niebezpieczeństwem.

3.5 Komitet popiera decyzję Komisji, by przyjąć na siebie rolę koordynatora polityki krajowej w dziedzinie, która stale zyskuje na popularności w zmieniającym się społeczeństwie.

3.6 Inny istotny aspekt dotyczy możliwości powstania nowych, zaawansowanych umiejętności w zakresie bezpieczeństwa, jakości treści internetowych i nowych aplikacji.

3.7 Wybór ten jest istotny, gdyż europejski rynek ma nadal trudności z przeznaczeniem środków finansowych na wysokiej jakości treści internetowe, a jego wielkość nie jest wystarczająca, by pobudzić do odpowiednich inwestycji.

3.8 Jednocześnie należy zaradzić powszechnemu deficytowi umiejętności wśród dzieci europejskich, które – chociaż są przedstawicielami pokolenia cyfrowego – deklarują brak umiejętności informatycznych niezbędnych do wejścia na rynek pracy z odpowiednimi kwalifikacjami.

3.9 Wreszcie komunikat zasługuje na należytą uwagę, gdyż **wyznaczono w nim strategię** zobowiązującą wszystkich do

stworzenia „**nowego ekosystemu**”, który będzie miał zasadnicze znaczenie w nadchodzących dziesięcioleciach.

b) Uwagi krytyczne i niedociągnięcia

3.10 EKES wyraża jednak zasadnicze wątpliwości co do ogólnego podejścia przyjętego w komunikacie i zwraca uwagę na niedociągnięcia w niektórych kwestiach szczegółowych.

Już w pierwszych zdaniach komunikatu **widać, że rozwój przedsiębiorstw jest celem nadrzędnym** lub też najwyższym równorzędnym w stosunku do tworzenia lepszego internetu dla dzieci, gwarantującego im jak największą ochronę.

3.11 Komisja zresztą stwierdza otwarcie w punkcie 1.1, że „Zwrócenie uwagi na potrzeby dzieci otwiera szereg możliwości gospodarczych”. Podobnie jest w punkcie 1.2, dotyczącym „aktualnych luk i problemów”, w którym pierwszoplanowe znaczenie ma troska o „rozdrobienie” i „niezdolność rynku”, a dopiero w następnej części mowa jest o „zarządzaniu ryzykiem w celu zwiększenia zaufania” i o „braku umiejętności”.

3.12 Komitet zgadza się z Komisją, że w ostatnich latach brakowało spójnych ram, zaś przeprowadzone działania opierały się na celach szczegółowych – od kanałów medialnych po platformy technologiczne. Potrzebny był zatem głęboki przełom umożliwiający rozwój dużego jednolitego rynku cyfrowego, który mógłby konkurować na szczeblu międzynarodowym.

Tę ostatnią kwestię Komitet poruszył już w wielu opiniach, popierając działania Komisji.

3.13 Niemniej jeszcze bardziej niezbędne jest i było **stworzenie spójnych ram ochrony i gwarancji dla dzieci**, a także opracowanie wytycznych, które zostałyby zaproponowane wszystkim zainteresowanym podmiotom, od państw członkowskich oraz organów nadzoru po przedsiębiorstwa, szkoły i rodziny. Z tego punktu widzenia zmarnowano szansę, jaką było sporządzenie komunikatu.

3.14 EKES ma również wątpliwości co do **skuteczności samoregulacji**. Wybór przepisów, rozporządzeń, kontroli i samoregulacji zapobiegających treściom internetowym potencjalnie szkodliwym dla rozwoju psychologicznego dzieci czy wręcz aspołecznym lub przestępczym oraz ich zwalczanie musi uwzględniać wiek dzieci, kontekst i skuteczność środków, z których każdy może być przydatny i skuteczny⁽⁷⁾.

3.15 Internet ma zasięg globalny i łatwo jest otwierać lub przenosić strony internetowe do krajów niepodlegających przepisom europejskim. Samoregulacja może być najszybszym i najskuteczniejszym sposobem działania w okresie oczekiwania

⁽⁵⁾ COM(2011) 60 final z 15 lutego 2011 r.

⁽⁶⁾ Kluczowe priorytety strategii UE na rzecz e-umiejętności „E-umiejętności na XXI wiek” – COM(2007) 496 final.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Proaktywne podejście do prawa: kolejny krok ku lepszemu stanowiowi prawa na szczeblu UE”, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 26.

na umowę międzynarodową, a także rozwiązaniem tymczasowym przed wdrożeniem przepisów. Niemniej nie ma wątpliwości, że często okazuje się ona zupełną fikcją, gdyż nie przestrzegają jej te same przedsiębiorstwa, które ją przyjęły, dlatego też należałoby zwiększyć jej skuteczność za pomocą okresowego monitorowania i środków karnych, które to środki mogłyby znaleźć się w kompetencji krajowych organów regulacyjnych.

3.16 EKES jest jednak głęboko przekonany, że **jeżeli chodzi o najistotniejsze kwestie**, takie jak ochrona danych osobowych, poszanowanie prywatności i zwalczanie pornografii dziecięcej, należy wydać **dokładne i surowe przepisy** przewidujące odpowiednie kary, w tym natychmiastowe zamykanie stron internetowych oraz cofanie zezwoleń.

3.17 Szczególną uwagę należy zwrócić na **reklamy internetowe**. W tym samym komunikacie (w punkcie 2.3.4) Komisja stwierdza, że „Dzieci (...) nie mają jeszcze rozwiniętej umiejętności krytycznego odczytywania przekazów reklamowych”, i daje przykłady zakupów online, gier hazardowych i dzwonek telefonicznych, które wszystkie mogą „powodować wysokie koszty”. Następnie podejmuje jedynie ogólne zobowiązania do skutecznego egzekwowania przepisów obowiązujących w UE, oceny skuteczności środków samoregulacji, przyjrzenia się zagadnieniu w programie na rzecz praw konsumentów itp.

EKES uważa, że strategia Komisji jest niejasna i niedopracowana, i apeluje o nałożenie ściślejszych i bardziej wiążących zobowiązań na wszystkie podmioty omawianego sektora.

3.18 Komitet podkreśla ponadto, że w komunikacie brakuje jakiegokolwiek wzmianki o reklamach produktów spożywczych, co budzi niepokój związany z problemami otyłości oraz zaburzeń żywieniowych.

4. Uwagi szczegółowe

a) Wysokiej jakości treści internetowe a szkoła i umiejętności

4.1 Komitet zgadza się ze stwierdzeniem, że w szkołach brakuje odpowiednich materiałów dydaktycznych online, i *nie sprzeciwia się* tworzeniu partnerstw publiczno-prywatnych przy udziale rodziców, nauczycieli oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w ochronę dzieci i promowanie ich praw pod warunkiem, że chroniona będzie wolność i niezależność organizacji pozarządowych i że nie będzie to okazją do reklamowania przedsiębiorstw.

4.1.1 Istotne jest, by jak najbardziej rozpowszechnić liczne eksperymenty przeprowadzane obecnie w wielu krajach, takie jak opracowywanie interaktywnych podręczników przy użyciu „metody wiki”⁽⁸⁾, tworzenie wirtualnych wspólnot szkolnych wymieniających się doświadczeniami, udostępnianie w internecie modułów samokształcenia na odległość.

4.1.2 Co się tyczy zaangażowania dzieci w opracowywanie wysokiej jakości nowych treści internetowych, Komitet ocenia pozytywnie wszelkie działania promujące kreatywność ludzi młodych, mając świadomość, że niektórym z nich zawdzięczamy największe innowacje ostatnich lat, od Google

i Facebooka po aplikacje Apple. Komitet wyraża niemniej zaniepokojenie mniej lub bardziej widoczną w różnych punktach strategii tendencją Komisji do przyjmowania w przeważającej mierze komercyjnego podejścia do wspieranych działań i, tym samym, wręcz do usuwania ochrony na drugi plan.

4.1.3 Dla sporządzenia treści edukacyjnych i jakościowych treści interaktywnych dla dzieci stosowne byłoby zachęcenie do udziału w tych działaniach grup ekspertów wysokiego szczebla (psychologów wieku rozwojowego, pedagogów itp.), którzy mogliby zaproponować najodpowiedniejsze materiały dla różnych grup wiekowych, doprowadzić do aktywacji procesów rozwojowych, przygotować krótkie publikacje zarówno dla nauczycieli, jak i rodziców, przyczynić się do sporządzenia klasyfikacji stron i gier wideo według wieku, a także współuczestniczyć w tworzeniu specjalnych portali i wysokiej jakości stymulujących treści internetowych.

4.1.4 Tworzenie tychże treści można wesprzeć za pomocą ułatwień przewidzianych przez UE oraz krajowych ulg podatkowych. Pożądane jest również opracowanie europejskiego programu na rzecz wysokiej jakości treści i aplikacji, mogącego przyczynić się przede wszystkim do zakładania nowych przedsiębiorstw przez ludzi młodych, którzy – jak powszechnie wiadomo – odgrywają kluczową rolę w innowacji internetowej.

4.1.5 EKES korzysta z okazji, by zachęcić Komisję do poprawy przekazu adresowanego do dzieci na portalu „Europa”, zwłaszcza jeżeli chodzi o zagrożenia związane z internetem, poprzez dodanie treści opracowanych specjalnie dla nich.

b) Umiejętności cyfrowe dorosłych

4.2 W sytuacji, którą można określić jako przejściową, gdy obok siebie żyją przedstawiciele pokolenia cyfrowego i generacji, które tylko częściowo przeszły od biernego (TV, prasa, kino) do czynnego korzystania z mediów, choć odpowiadają za ochronę dzieci przed ewentualnymi szkodami, najlepszym wyjściem jest coraz bardziej dynamiczny rozwój umiejętności cyfrowych dorosłych, zwłaszcza tych, którzy zajmują się kształceniem dzieci, od szkół, poprzez rodzinę, po stowarzyszenia. Należy zapobiec ryzyku, by nasze dzieci stały się „ofiarami digitalizacji” pozbawionymi przewodnika, który mógłby je ukierunkować i pomóc im w dokonaniu świadomych wyborów.

4.2.1 Program Komisji mógłby być precyzyjniejszy w tej kwestii, podobnie jak w części odnoszącej się do internetu jako narzędzia uczenia się i rozwoju kreatywności. Oba aspekty należy ze sobą powiązać w celu wykształcenia w rodzicach pozytywnej postawy⁽⁹⁾.

c) Treści nielegalne i kłamliwe

4.3 Zapobieganie ryzyku i popularyzacja internetu jako narzędzia rozwoju dzieci to nieodłączne elementy tego samego procesu, którego celem jest obiektywna prewencja. Istotne jest

⁽⁸⁾ Chodzi o metody redagowania Wikipedii, która jest encyklopedią cyfrową dostępną bezpłatnie w internecie i wynikiem dobrowolnej współpracy tysięcy ekspertów.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9.

zapewnienie równowagi między naturalną ciekawością dzieci a barierą zakazów, które mogą opóźnić lub zakłócić drogę do dojrzałości i autonomii.

4.3.1 Zapobieganie cyberprzestępczości, takiej jak pornografia dziecięca i nagabywanie dla celów seksualnych, a także nękanie w internecie wymaga od dorosłych zdolności dostrzeżenia niepokojących sygnałów. Dlatego też konieczne wydaje się zaangażowanie ekspertów – psychologów wieku rozwojowego, neuropsychiatrów dziecięcych, pediatrów, terapeutów i lekarzy pierwszego kontaktu – do opracowywania kursów i materiałów adresowanych do rodziców oraz wychowawców.

4.3.2 Ponadto dobrze byłoby się zastanowić nad rozwiązaniem technicznym polegającym na tym, że do każdej przeglądarki wprowadza się łatwy do zrozumienia symbol graficzny, który zostałby odpowiednio rozpowszechniony i pełniłby funkcję „numeru alarmowego” służącego do przesyłania właściwym organom ścigania podejrzanego linka w czasie rzeczywistym.

4.3.3 Trzeba również rozwinąć działania zapobiegające niektórym istotnym aspektom nieuczciwego wykorzystania internetu, którego ofiarą padają przede wszystkim dzieci. Zwłaszcza jeżeli chodzi o treści internetowe, które można pobrać na telefony komórkowe i tablety, takie jak dzwonki i aplikacje, zaostriżyć należy przepisy wspólnotowe i przypomnieć o obowiązkach krajowym organom regulacyjnym.

Komitet popiera zaangażowanie Komisji (pkt 2.3.4), której „Celem jest dopilnowanie, aby normy obowiązujące w odniesieniu do reklam na stronach internetowych dla dzieci umożliwiały poziom ochrony porównywalny do poziomu ochrony w usługach audiowizualnych”.

4.3.4 Szczególną uwagę należy zwrócić na koszt oprogramowania służącego zapobieganiu zagrożeniom pojawiającym się w sieci i ochronie bezpieczeństwa cybernetycznego (filtry, programy antywirusowe, kontrola rodzicielska itp.). Nie można dopuścić do tego, by powstała przepaść w poziomie zapobiegania ryzyku, gdy ze względu na wysokie koszty

oprogramowania mniej zamożne dzieci, rodziny i szkoły byłyby bardziej narażone na niebezpieczeństwa.

4.4 Niemniej zanim podjęte zostaną działania represyjne, niezbędne i kluczowe jest nadal podejmowanie czynności zapobiegawczych polegających na edukacji szkolnej i wychowaniu w rodzinie. Należy rozwinąć kształcenie nauczycieli, uwzględniając w programach nauczania również znajomość internetu. Ponadto przydatne może się okazać również sporządzenie i rozpowszechnienie w szkołach swego rodzaju podręcznika dobrych manier w zakresie korzystania z telefonu komórkowego i serwisów społecznościowych, który zawierałby wspólne zasady dla dzieci, nauczycieli i rodzin.

d) Ochrona danych osobowych

4.5 Co się tyczy ochrony danych osobowych, Komitet wyraził już w ostatnich latach swe obawy i postulaty w wielu różnych opiniach. Uważa, że należy wymagać większej dyscypliny nie tylko od przedsiębiorstw z UE, lecz także od wszystkich innych podmiotów rynku europejskiego. Zwłaszcza, jeżeli chodzi o serwisy społecznościowe, nie wolno pozwalać na pozorne uproszczenia podmiotom typu Google czy Facebook, które w rzeczywistości zdają się swobodnie wykorzystywać dane osobowe z profili użytkowników w celach handlowych. W tym wypadku konieczna jest jeszcze większa ostrożność, gdyż chodzi o dzieci⁽¹⁰⁾.

e) Zdrowie a uzależnienia

4.6 Niestety brakuje w komunikacie jakiegokolwiek wzmianki o zagrożeniach dla zdrowia fizycznego i psychicznego dzieci, które dużo czasu spędzają, surfując po internecie lub grając przy pomocy różnych urządzeń informatycznych, a także o jakichkolwiek środkach zapobiegających: wadom układu mięśniowo-szkieletowego i wadom postawy, uszkodzeniom wzroku, otyłości, uzależnieniu psychicznemu⁽¹¹⁾, tendencji do izolowania się i do ucieczki od rzeczywistości.

W tym względzie pożądane byłoby uzupełnienie działań lub sporządzenie osobnego dokumentu i stałe monitorowanie. Europejskie dane statystyczne są przestarzałe, podczas gdy zjawisko to stale i szybko się nasila.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90, nieopublikowana jeszcze w Dz.U. opinia EKES-u w sprawie odpowiedzialnego korzystania z sieci społecznościowych.

⁽¹¹⁾ Badania na temat uzależnienia od internetu zostały po raz pierwszy sporządzone w 1995 r., kiedy dr Kimberly Young założyła w USA pierwszy ośrodek leczenia uzależnienia od internetu (<http://www.netaddiction.com/>). Istotne badania przeprowadzono w ostatnich latach w Niemczech, Włoszech i Republice Czeskiej.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym

COM(2012) 238 final

(2012/C 351/16)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Rada Unii Europejskiej, w dniu 15 czerwca 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 25 czerwca 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym

COM(2012) 238 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji dotyczące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie identyfikacji elektronicznej (eID) i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym, którego celem jest umocnienie jednolitego rynku UE dzięki zwiększeniu zaufania i wygody w zakresie bezpiecznych i płynnych transakcji transgranicznych drogą elektroniczną.

1.2 Komitet zdecydowanie popiera rozwój jednolitego rynku oraz uważa, że rozporządzenie to zwiększy skuteczność publicznych i prywatnych usług online, e-biznesu i handlu elektronicznego w UE, z korzyścią dla obywateli Unii, którzy pracują lub studiuje w innym kraju UE, a także dla małych i średnich przedsiębiorstw rozwijających działalność transgraniczną.

1.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w rozporządzeniu zaproponowano podejście neutralne pod względem technologicznym i otwarte na innowacje.

1.4 Komitet uważa jednak, że w rozporządzeniu Komisja powinna była pójść dalej i przyspieszyć rozwój europejskiej identyfikacji elektronicznej *de facto* i *de iure* w odniesieniu do określonego zestawu usług.

1.5 Uznając fakt, że kwestie związane z dokumentowaniem tożsamości należą do kompetencji krajowych, i mając na względzie poszanowanie zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności, EKES zaleca jednak, by Komisja rozważyła, w jaki sposób można by wprowadzić znormalizowaną dla całej UE identyfikację elektroniczną, o którą wszyscy obywatele mogliby występować na zasadzie dobrowolności. System europejskiej identyfikacji elektronicznej dostępny dla wszystkich obywateli ułatwiłby urzeczywistnienie faktycznie jednolitego rynku towarów i usług oraz przyniósłby znaczne korzyści z punktu

widzenia społeczeństwa i z punktu widzenia świadczenia usług, np. wyższy poziom ochrony przed oszustwami, większe wzajemne zaufanie podmiotów gospodarczych, mniejsze koszty świadczenia usług oraz wyższą jakość usług i lepszą ochronę obywateli.

1.6 Komitet zaleca, by Komisja opracowała normę UE dotyczącą identyfikacji elektronicznej, analogicznie do norm, które przyjmuje Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN). Norma taka określałaby parametry unijnej identyfikacji elektronicznej, a jednocześnie tworzyłaby ramy dla harmonizacji różnych krajowych systemów identyfikacji elektronicznej oraz wzór dla wszelkich nowych systemów identyfikacji elektronicznej wprowadzanych w krajach, gdzie takowe obecnie nie są stosowane.

1.7 EKES zaleca, by Komisja rozważyła możliwość rozpoczęcia wprowadzania unijnej identyfikacji elektronicznej, dostępnej na zasadzie dobrowolności dla wszystkich obywateli, poprzez utworzenie systemu podstawowego zapewniającego uwierzytelnioną na poziomie UE identyfikację elektroniczną w odniesieniu do ograniczonego zestawu transakcji konsumenckich w handlu elektronicznym.

1.8 Jako że obecnie w żadnym z 27 państw członkowskich nie istnieje dobrze rozwinięty system identyfikacji elektronicznej dla podmiotów gospodarczych (osób prawnych), Komitet zaleca, by Komisja, z poszanowaniem zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności, bardziej intensywnie zaangażowała się na rzecz szybkiego wprowadzenia dobrowolnego systemu europejskiej identyfikacji elektronicznej dla osób prawnych, który obejmowałby określone parametry stosowane do wszystkich przedsiębiorstw w UE.

1.9 EKES przyjmuje z zadowoleniem zaproponowane w rozporządzeniu przepisy dotyczące uwierzytelniania witryn internetowych. Uważa, że szybkie wdrożenie tych przepisów

ułatwiłoby budowę wzajemnego zaufania między konsumentami a przedsiębiorcami, które ma tak kluczowe znaczenie dla jednolitego rynku cyfrowego.

1.10 Komitet ponownie wzywa Komisję do przedstawienia propozycji zmierzających do wprowadzenia europejskiego znaku zaufania dla przedsiębiorstw. EKES już w swoich wcześniejszych opiniach twierdził, że europejski znak zaufania dla przedsiębiorstw znacznie zwiększyłby zaufanie konsumentów do transgranicznego handlu online.

1.11 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zaproponowane rozporządzenie uwzględni liczne opinie Komitetu wzywające do transgranicznej harmonizacji środków identyfikacji elektronicznej, podpisów elektronicznych i usług zaufania, jak również obawy Komitetu dotyczące poszanowania praw obywateli do prywatności i bezpieczeństwa w środowisku internetowym⁽¹⁾. Komitet z zadowoleniem przyjmuje również fakt, że projekt rozporządzenia zawiera przepis mówiący, iż państwa członkowskie przyjmują odpowiedzialność za swoje zgłoszone systemy.

1.12 Komitet zauważa, że w rozporządzeniu uwzględniono prace nad normalizacją techniczną i rozwojem procesów prowadzone w ramach projektów STORK⁽²⁾ i mające na celu utworzenie europejskiej platformy interoperacyjności w dziedzinie identyfikacji elektronicznej oraz wdrożenie praktycznego systemu, który przyczyni się do powstania wewnętrznego rynku podpisów elektronicznych i powiązanych z nimi transgranicznych usług zaufania. Komitet zaleca, by Komisja ułatwiała te jakże ważne wysiłki i zapewniała wszelkie wsparcie konieczne do przyspieszenia prac.

1.13 EKES zaleca, by przyjęciu zaproponowanego rozporządzenia towarzyszyła kampania informacyjna skierowana do obywateli, mająca na celu wyjaśnienie, w jaki sposób transgraniczne rozwiązania dotyczące identyfikacji elektronicznej oraz podpisów elektronicznych będą funkcjonowały w praktyce, oraz rozwianie wszelkich wątpliwości w kwestii prywatności i bezpieczeństwa.

1.14 Jako że społeczeństwo cyfrowe rozwija się i coraz więcej usług publicznych o kluczowym znaczeniu jest świadczonych online, Komitet podkreśla istotną potrzebę, by Komisja nadal zapewniała ukierunkowane wsparcie dla strategii, które mają na celu przyspieszenie włączenia cyfrowego w całą Unię.

1.15 EKES wnosi, by Komisja ponownie przeanalizowała te zapisy rozporządzenia, w których mowa o stosowaniu aktów delegowanych, oraz zwraca się o wyjaśnienie, dlaczego odwołanie się do tych uprawnień jest istotne dla wdrożenia przedmiotowych artykułów.

2. Kontekst

2.1 Dyrektywa w sprawie podpisów elektronicznych obowiązuje od ponad 12 lat. Ma ona pewne luki, np. brak wymogu

obowiązkowego nadzoru krajowego nad dostawcami usług, co hamuje transgraniczne stosowanie podpisów elektronicznych. Ponadto nie obejmuje ona wielu nowych technologii.

2.2 Wszystkie kraje UE dysponują ramami prawnymi dotyczącymi podpisów elektronicznych, jednakże różnią się one między sobą, co *de facto* uniemożliwia przeprowadzanie transgranicznych transakcji elektronicznych. To samo dotyczy usług zaufania – takich jak elektroniczne znaczniki czasu, pieczęcie i przekazy elektroniczne oraz uwierzytelnianie witryn internetowych – które nie są interoperacyjne na szczeblu europejskim. Dlatego omawiane rozporządzenie proponuje wspólne zasady i praktyki dotyczące tych usług.

2.3 W projekcie rozporządzenia występują trzy kluczowe elementy:

- (i) Uaktualnia ono ramy prawne dotyczące podpisów elektronicznych i zastępuje obowiązującą dyrektywę w sprawie podpisów elektronicznych. Umożliwia np. „podpisanie się” za pomocą telefonu komórkowego, zwiększa wymogi dotyczące odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa oraz przewiduje jasne i surowsze przepisy odnośnie do nadzoru nad usługami dotyczącymi podpisów elektronicznych oraz powiązanych z nimi usługami.
- (ii) Dzięki wprowadzeniu wymogu wzajemnego uznawania różnych krajowych systemów identyfikacji elektronicznej (odmiennego od harmonizacji i centralizacji), rozporządzenie poszerza ich zastosowanie – możliwości dostępne w ramach już istniejących środków identyfikacji elektronicznej – poprzez zapewnienie ich funkcjonowania ponad granicami UE.
- (iii) W rozporządzeniu po raz pierwszy uwzględniono inne usługi zaufania, co oznacza, że należy spodziewać się klarownych ram prawnych oraz wzmocnionych środków bezpieczeństwa dzięki silnym organom nadzoru nad dostawcami usług związanych z pieczęciami elektronicznymi, elektronicznymi znacznikami czasu, dokumentami elektronicznymi, przekazami elektronicznymi oraz uwierzytelnianiem witryn internetowych.

2.4 Projekt rozporządzenia nie przewiduje:

- zobowiązania państw członkowskich UE do wprowadzenia, bądź osób prywatnych do uzyskania, krajowych dokumentów tożsamości, elektronicznych dokumentów tożsamości czy innych środków identyfikacji elektronicznej;
- wprowadzenia europejskiej identyfikacji elektronicznej lub jakiegokolwiek rodzaju europejskiej bazy danych;
- umożliwienia lub wymogu udostępniania danych osobowych innym stronom.

2.5 Do usług, na które szersze zastosowanie identyfikacji elektronicznej będzie miało prawdopodobnie największy korzystny wpływ, należą internetowy system poboru podatków, edukacja i inne usługi socjalne, e-zamówienia oraz e-zdrowie.

⁽¹⁾ Dz.U. C 97 z 28.4.2007, ss. 27–32;

Dz.U. C 228 z 22.9.2009, ss. 66–68;

Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 178–181;

Dz.U. C 54 z 19.2.2011, ss. 58–64;

Dz.U. C 318 z 29.10.2011, ss. 105–108;

Dz.U. C 229 z 31.7.2012, ss. 1–6.

⁽²⁾ www.eid-stork.eu/.

2.6 Wykorzystując projekty STORK, w które zaangażowane jest 17 państw członkowskich pracujących nad rozwojem systemów interoperacyjnych, Komisja i państwa członkowskie UE udowodniły, że transgraniczne wzajemne uznawanie identyfikacji elektronicznej sprawdza się.

2.7 Projekt rozporządzenia jest ostatnim z 12 kluczowych działań zaproponowanych w Akcie o jednolitym rynku⁽³⁾ oraz jedną z propozycji przedstawionych w ramach planu działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015⁽⁴⁾, planu działania na rzecz stabilności i wzrostu UE⁽⁵⁾ oraz europejskiej agendy cyfrowej⁽⁶⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1 Utworzenie w pełni zintegrowanego jednolitego rynku cyfrowego ma kluczowe znaczenie dla wdrożenia Europejskiej agendy cyfrowej, dla dobrobytu obywateli Europy oraz dla sukcesu przedsiębiorstw w UE, a zwłaszcza 21 milionów MŚP. Obecnie 13 mln obywateli pracuje w innym państwie UE, a 150 mln robi zakupy przez internet; jednak tylko 20 % osób w Unii, które kupują online, nabywa towary i usługi z innego państwa UE. Wprowadzenie zharmonizowanej i interoperacyjnej ogólnounijnej identyfikacji elektronicznej, podpisów elektronicznych i usług zaufania (w tym uwierzytelniania witryn internetowych, znaczników czasu i pieczęci elektronicznych) jest decydujące dla postępu jednolitego rynku cyfrowego.

3.2 Konieczne jest działanie na rzecz promowania e-zamówień z myślą o poprawie skuteczności, przejrzystości i konkurencji. W chwili obecnej dziedzina ta rozwija się powoli – jedynie 5 % procedur udzielania zamówień publicznych w UE może być przetwarzanych elektronicznie.

3.3 Godne ubolewania jest to, że w sytuacji braku systemu europejskiej karty eID rozwinęły się liczne, zróżnicowane systemy krajowe. EKES odnotowuje, że polityka zaproponowana przez Komisję we wniosku dotyczącym rozporządzenia, mająca ułatwić urzeczywistnienie do 2015 r. w pełni zintegrowanego jednolitego rynku cyfrowego⁽⁷⁾, koncentruje się na wzajemnym prawnym uznawaniu różnorodnych zgłoszonych krajowych systemów identyfikacji elektronicznej oraz stworzeniu konkretnej interoperacyjności technicznej wszystkich zgłoszonych systemów.

3.4 Komitet zauważa przyjęte przez Komisję przy opracowaniu tego rozporządzenia podejście ewolucyjne, które opiera się na dyrektywie w sprawie podpisów elektronicznych⁽⁸⁾ i ma umożliwić osobom prywatnym i przedsiębiorstwom stosowanie ich własnych krajowych systemów identyfikacji elektronicznej w celu uzyskania dostępu do usług publicznych w innych państwach UE, w których działa identyfikacja elektroniczna.

3.5 EKES uważa jednak, że w UE potrzebny jest znormalizowany system europejskiej identyfikacji elektronicznej dla wszystkich obywateli i przedsiębiorstw. Ubolewa, że w rozporządzeniu nie widać starań o posunięcie naprzód rozwoju wspólnej

europejskiej identyfikacji elektronicznej. Wprawdzie rozporządzenie zobowiązuje wszystkie państwa członkowskie do uznawania wszystkich krajowych systemów elektronicznej identyfikacji zgłoszonych zgodnie z rozporządzeniem, umożliwia jednak państwom, by decydowały, czy chcą zgłosić swe systemy krajowe czy nie, a także uwzględnić preferencje tych państw członkowskich, które nie wprowadziły krajowych systemów identyfikacji elektronicznej.

3.6 Chociaż zaproponowane rozporządzenie respektuje suwerenność krajową oraz nie nakłada na wszystkich obywateli UE obowiązku posiadania elektronicznego dokumentu identyfikacyjnego, należy jednak rozważyć korzyści wynikające z uniwersalnego europejskiego systemu identyfikacji elektronicznej. Z czasem obywatele nieposiadający takowego dokumentu znajdą się w niekorzystnej sytuacji. Aby każdy obywatel miał równe możliwości, będzie potrzebował środka identyfikacji elektronicznej, którego będzie mógł używać w każdym kraju UE.

3.7 Wdrożenie systemów zapewniających interoperacyjność w całej UE ma decydujące znaczenie dla skutecznego i płynnego realizowania transakcji elektronicznych opartych na elektronicznej identyfikacji, a także dla świadczenia usług zaufania. Wiele pracy trzeba jeszcze wykonać, by utworzyć platformę zapewniającą pełną interoperacyjność europejskiej identyfikacji elektronicznej.

3.8 Niezbędny jest ogólnoeuropejski program informacyjny, zapewniający obywatelom doradztwo, w jaki sposób korzystać z identyfikacji elektronicznej, podpisów elektronicznych oraz usług zaufania, tak by byli oni w stanie właściwie chronić swoją prywatność i bezpieczeństwo w środowisku internetowym. Trzeba wdrożyć kampanię służącą podnoszeniu świadomości i informowaniu, tak by dotrzeć do obywateli o różnych poziomach potrzeb informacyjnych i rozumienia świata cyfrowego.

3.9 Wiele osób ma wątpliwości co do prywatności i bezpieczeństwa w trakcie przeprowadzania transakcji za pomocą usług cyfrowych. Wątpliwości te są wyolbrzymiane, gdy obywatele nie rozumieją technologii stosowanych przy świadczeniu tych usług, co wywołuje niepotrzebny strach i opór. Organy publiczne i państwa członkowskie powinny czynić większe starania w celu wyjaśnienia, w jaki sposób chroni się prywatność i bezpieczeństwo podczas korzystania ze zgłoszonych technologii identyfikacji elektronicznej i podpisów elektronicznych. W tym kontekście EKES zauważa, że zaproponowany system w zakresie usług zaufania został opracowany tak, aby nie doszło do niepotrzebnego ujawnienia czy niepotrzebnej wymiany danych oraz aby uniknąć centralizacji informacji.

3.10 We wcześniejszych opiniach Komitet wzywał Komisję, by przedstawiła propozycje wprowadzenia systemu certyfikacji na poziomie UE – europejskiego znaku zaufania – dla przedsiębiorstw prowadzących działalność online. Europejski znak zaufania stanowiłby gwarancję, że działalność przedsiębiorstwa jest w pełni zgodna z prawem europejskim, a prawa konsumenta są chronione. Taki system zwiększyłby zaufanie konsumentów do handlu w internecie.

3.11 Troską Komitetu jest to, że w sytuacji, gdy Europa coraz bardziej łączy się cyfrowo za pomocą identyfikacji elektronicznej i usług zaufania, niezmiernie istotne jest, by wszyscy obywatele mieli dostęp do technologii i umiejętności, dzięki którym będą mogli w równym stopniu czerpać korzyści

⁽³⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 743 final.

⁽⁵⁾ COM(2011) 669 final.

⁽⁶⁾ COM(2010) 245 final.

⁽⁷⁾ EUCO 2/1/11 i EUCO 52/1/11.

⁽⁸⁾ Dyrektywa 1999/93/WE.

z cyfrowej rewolucji. Włączenie cyfrowe wciąż jest istotnym problemem dla UE, w której jedna czwarta ludności nigdy nie korzystała z internetu; głównymi wyzwaniem nadal są wiek, płeć i wykształcenie.

4. Uwagi szczególne

4.1 Nie tracąc z oczu poszanowania zasady pomocniczości, EKES zaleca jednak, by Komisja rozważyła, w jaki sposób można wprowadzić unijną kartę eID dostępną dla wszystkich obywateli. Być może można by to osiągnąć poprzez określenie standardowego zestawu parametrów, które mogłyby przejść każdy krajowy system identyfikacji elektronicznej i w ten sposób zapewniać status unijnej identyfikacji elektronicznej, oraz poprzez wprowadzenie dla określonych usług elektronicznego dokumentu identyfikacyjnego uwierzytelnionego na poziomie UE. Obywatele mogliby występować o unijne eID na zasadzie dobrowolności i korzystać z niego w przypadku braku systemu krajowego.

4.2 Komitet zaleca, by Komisja rozważyła wprowadzenie unijnej identyfikacji elektronicznej poprzez utworzenie systemu podstawowego umożliwiającego ograniczoną, uwierzytelnioną na poziomie UE identyfikację elektroniczną dla transakcji konsumenckich w handlu elektronicznym. Uwierzytelnianiem tej europejskiej identyfikacji elektronicznej mogłyby zarządzać organ nadzorowany przez UE, co zapewniłoby konsumentom i sprzedawcom wymagany wysoki poziom zaufania i bezpieczeństwa.

4.3 Jako że obecnie w żadnym z 27 państw członkowskich nie istnieje dobrze rozwinięty system identyfikacji elektronicznej dla podmiotów gospodarczych (osób prawnych), Komitet zaleca, by Komisja skorzystała z okazji i zaangażowała się na rzecz szybkiego wprowadzenia systemu europejskiej identyfikacji elektronicznej dla osób prawnych. Opracowanie takiego systemu powinno oczywiście przebiegać w poszanowaniu zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności. Jeżeli UE podejmie działania teraz, zapobiegnie to problemom z harmonizacją, powodowanym przez niezliczone, różniące się między sobą krajowe systemy identyfikacji elektronicznej, które powstały w sytuacji braku uniwersalnej europejskiej karty eID. Ponadto wdrożenie europejskiego systemu identyfikacji elektronicznej dla osób prawnych przyniosłoby natychmiastowe korzyści ekonomiczne 21 milionom MŚP w Europie, które rozwijają transgraniczną działalność gospodarczą.

4.4 Komitet zauważa, że w 16 z 42 artykułów wniosku dotyczącego rozporządzenia powierza się Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów delegowanych⁽⁹⁾. EKES uznaje wprawdzie, że akty delegowane są konieczne, by ułatwić wdrażanie niektórych aspektów technicznych rozporządzenia oraz umożliwić Komisji elastyczność w tym zakresie, jest jednak zaniepokojony tak szerokim zastosowaniem tych uprawnień. Komitet obawia się, że zabezpieczenia dotyczące stosowania aktów delegowanych⁽¹⁰⁾ nie będą odpowiednie, by zapewnić skuteczną kontrolę Rady i Parlamentu Europejskiego nad wykonywaniem tych uprawnień przez Komisję, a to niesie ze sobą konsekwencje w zakresie pewności prawa.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ Art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽¹⁰⁾ Zabezpieczenia zawarte w art. 290 Traktatu z Lizbony oraz w porozumieniu między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie stosowania art. 290 TFUE.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Handel, wzrost gospodarczy i rozwój – Dostosowanie polityki handlowej i inwestycyjnej do sytuacji krajów najbardziej potrzebujących”

COM(2012) 22 final

(2012/C 351/17)

Sprawozdawca: **Evelyne PICHENOT**

Dnia 27 stycznia 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Handel, wzrost gospodarczy i rozwój – dostosowanie polityki handlowej i inwestycyjnej do sytuacji krajów najbardziej potrzebujących”

COM(2012) 22 final.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18 i 19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Kontekst

Po dziesięcioletnim okresie aktywnej polityki łączącej handel z rozwojem, w komunikacie Komisji Europejskiej z 2012 r. pt. „Dostosowanie polityki handlowej i inwestycyjnej do sytuacji krajów najbardziej potrzebujących” ⁽¹⁾ przedstawiono wyważone podsumowanie tejże polityki w świecie, który podlega radykalnym zmianom. Kraje rozwijające się odpowiadają obecnie za ponad 50 % światowego handlu. W nadchodzących latach handel między państwami Południa ma największy potencjał wzrostu. Zmieniły się same przeszkody w handlu i bardziej niż kiedykolwiek wcześniej przybierają formę barier pozataryfowych, które są głównym problemem w zakresie eksportu z krajów rozwijających się.

W tym kontekście EKES podkreśla znaczenie lepszego włączenia krajów rozwijających się do handlu regionalnego i międzynarodowego. Popiera zaangażowanie Unii Europejskiej na rzecz multilateralizmu i szybkiego zawarcia w WTO porozumienia korzystnego dla krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC). Przypomina niemniej, że handel jest środkiem, a nie celem samym w sobie. W zmieniającym się świecie, w którym obciążenie dla środowiska przybiera niespotykaną dotąd skalę i w którym wciąż rosną nierówności, wyzwaniem jest włączenie polityki handlowej do nowej, bardziej zrównoważonej formy rozwoju, w większym stopniu sprzyjającej włączeniu społecznemu.

1.2 Poparcie Komitetu

Nowy komunikat w sprawie handlu, inwestycji i rozwoju należy przyjąć z zadowoleniem jako wynik skutecznej współpracy dyirekcji generalnych Komisji Europejskiej. EKES uznaje jako

udziału społeczeństwa obywatelskiego w konsultacjach publicznych oraz trafność diagnozy, której towarzyszy troska o spójność i o wprowadzenie w życie tych aspektów programu działań na rzecz zmian ⁽²⁾, które dotyczą handlu. Przyjmuje ze szczególnym zadowoleniem zainteresowanie wpływem, monitorowaniem i oceną polityki handlowej, które stanowią najlepszą podstawę do pragmatycznego podejścia do powiązania handlu z rozwojem. Wraz ze swymi partnerami angażuje się w monitorowanie i pragnie, by sporządzono ocenę przeszkód w handlu i w inwestycjach, z którymi mogą borykać się niektóre kraje rozwijające się.

Komitet podziela zainteresowanie dostępem podmiotów prywatnych, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw europejskich do kredytu i do pomocy na rzecz wymiany handlowej oraz wsparciem dla handlu lokalnego i regionalnego między drobnymi producentami rolnymi. Przypomina rządów krajów rozwijających się o wadze stworzenia pewnych warunków do inwestowania na ich terytorium, a także o kluczowej roli podaży w rozwoju.

Popiera inicjatywę Dyirekcji Generalnej ds. Rozwoju i Współpracy (DEVCO) Komisji Europejskiej mającą na celu zapoczątkowanie zorganizowanego dialogu na temat rozwoju „Policy Forum for Development”, który do 2013 r. będzie na etapie przejściowym.

1.3 Uwagi krytyczne Komitetu

Jeżeli chodzi o radykalne zmiany zachodzące na świecie, krytyczną sytuację klimatyczną oraz rosnącą przepaść między krajami wschodzącymi i nieszchodzącymi, komunikat ogranicza się do dostosowania polityki, w tym do uzasadnienia

⁽¹⁾ „Handel, wzrost gospodarczy i rozwój – Dostosowanie polityki handlowej i inwestycyjnej do sytuacji krajów najbardziej potrzebujących”, COM(2012) 22 final.

⁽²⁾ „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian”, COM(2011) 637 final.

a posteriori reformy ogólnego systemu preferencji (GSP). Stworzenie nowej wizji rozwoju powinno stać się priorytetem UE i jej partnerów, których potencjał trzeba wzmocnić z myślą o zrównoważonym rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu. By zmierzać w tym kierunku, Komitet apeluje o kontynuację szeroko zakrojonej debaty ze społeczeństwem obywatelskim.

W komunikacie pomija się zresztą pewne istotne kwestie. Nie wyciągnięto w nim zwłaszcza wszystkich wniosków z analizy rozdrobnienia handlu. Stwierdzono w nim, że z punktu widzenia wymiany handlowej można rozróżnić obecnie trzy grupy krajów: kraje najsłabiej rozwinięte, których udział w światowym handlu pozostaje marginalny, szybko rozwijające się kraje wschodzące, a także kraje znajdujące się pośrodku, między tymi dwoma grupami. Ze względu na to, że w komunikacie kładzie się nacisk na kraje „najbardziej potrzebujące”, w niewystarczającym stopniu omawia się traktowanie z punktu widzenia handlu krajów znajdujących się pośrodku, które stanowią niemiernie większość krajów rozwijających się. Bardziej restrykcyjny GSP nie może odgrywać roli strategii rozwoju.

Wreszcie, EKES ostrzega przed ograniczeniami związanymi z rozróżnianiem krajów wyłącznie na podstawie kryterium dochodu (PKB). Wykroczenie poza kryterium dochodu narodowego (tak jak czyni się już w wypadku krajów najsłabiej rozwiniętych), by lepiej rozróżnić kraje rozwijające się, jest obiecującym podejściem, które UE musi nadal popierać na forach międzynarodowych. Jest to temat, który UE mogłaby już obecnie poruszać podczas dyskusji w sprawie milenijnych celów rozwoju po 2015 r. oraz celów zrównoważonego rozwoju.

1.4 Zalecenia Komitetu

EKES przypomina znaczenie opracowania swoistej strategii rozwoju poprzez połączenie polityki wewnętrznej i handlowej z perspektywy trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wewnętrzne środki wzmocnienia praworządności, korygowania niedoskonałości rynku oraz ochrony środowiska gospodarczego i ludzkiego to zasadnicze elementy strategii rozwoju. Bez nich wkład handlu do rozwoju może być jedynie marginalny i ograniczony, zwłaszcza w dziedzinie rolnictwa.

Komitet powtarza swoje zalecenie, by włączyć oceny wpływu na zrównoważony rozwój w szerszy cykl oceny skutków polityki handlowej, od fazy *ex ante* do fazy *ex post* – oceny, która uwzględniałaby także europejskie cele strategii „Europa 2020”.

EKES zachęca UE do większego uwzględnienia w swej strategii handlowej wobec krajów rozwijających się konkluzji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) z czerwca 2012 r. w sprawie podstawowej ochrony socjalnej.

EKES zaleca, by postanowienia dotyczące zrównoważonego rozwoju zostały włączone do ogólnej oceny umów o wolnym handlu poprzez zastosowanie procedur regularnego monitorowania i analizy *ex post* tych umów w EKES-ie. Ponadto pragnie, by postanowienia w sprawie zrównoważonego rozwoju zawarte

we wszelkich umowach handlowych dotyczyły również zaangażowania na rzecz monitorowania i oceny wpływu całej umowy na zrównoważony rozwój.

EKES zachęca UE do większego wsparcia bezcłowego i bezkwestionowanego dostępu do produktów z krajów LDC na forach wielostronnych. Rozwinięcie przez UE zdolności LDC do negocjowania, tak by mogły one podpisać umowy handlowe między państwami Południa, mogłoby również stać się priorytetem UE.

EKES wzywa UE do podjęcia refleksji nad przyszłością umów o partnerstwie gospodarczym wobec przeciągającego się impasu. EKES pragnie uczestniczyć w tym procesie i uważa, że należy w tej refleksji lepiej uwzględnić specyfikę krajów kategorii pośredniej.

2. Wnioski płynące z rozdrobnienia handlu międzynarodowego

2.1 Od 2006 r., po raz pierwszy od rewolucji przemysłowej, udział krajów rozwijających się w handlu międzynarodowym przewyższa 50 %. Od 10 lat odnotowuje się zbliżanie się do siebie dochodów krajów rozwijających się i rozwiniętych, co nazywa się „wyrównaniem poziomu zamożności” („catching-up”). Te dwa zjawiska wiążą się z obniżeniem barier celnych na świecie oraz z rolą, jaką w światowym handlu odgrywają kraje wschodzące, a zwłaszcza Chiny. Lokalizacja handlu przemysłowego przenosi się do Azji, a handlu rolnego – w stronę Brazylii. Jednocześnie zmienia się struktura handlu, a do handlu towarami dochodzi handel zadaniami, gdyż większość produktów podlegających wymianie handlowej na świecie to produkty pośrednie, a nie gotowe. Można wyróżnić trzy grupy krajów: LDC, których udział w handlu światowym pozostaje marginalny, szybko rozwijające się kraje wschodzące i kraje znajdujące się pośrodku, pomiędzy tymi dwoma grupami, do których należy większość krajów rozwijających się.

2.2 Niedawne zapoczątkowanie procesu wyrównywania się poziomu gospodarek kryje w sobie jednak istotne różnice w szybkości nadrobienia zaległości przez poszczególne kraje, przy czym niewschodzące kraje rozwijające się wypadają najgorzej. Jest to pierwszy aspekt, z punktu widzenia którego wymiana handlowa między krajami najuboższymi i innymi jest nierówna. Choć wszystkie kraje zyskują na wymianie handlowej, niektóre specjalizacje mają większą wartość dodaną od innych, a w większości wypadków specjalizacje krajów najuboższych są (stosunkowo) najmniej rentowne. Kraje te tkwią w pułapce eksploatacji kilku zasobów złóż naturalnych i tropikalnych zasobów rolnych, które dają im absolutną przewagę w handlu, lecz ich rentowność z czasem się zmniejsza, w porównaniu z rentownością działalności przemysłowej i usługowej.

2.3 Utrzymujący się wzrost cen surowców kopalnych i rolnych, zwłaszcza z powodu wzrostu popytu w krajach wschodzących, może się wydawać niezwykłą szansą dla krajów rozwijających się eksportujących te produkty. Niemiernie może on – wprost przeciwnie – uwięzić je w pułapce podstawowej

specjalizacji, narażając je na „przekleństwo surowców” (nie-wielką odporność na wstrząsy, niestabilność dochodów z eksportu i budżetów publicznych, skłonność do czerpania nadmiernych zysków ze sprzedaży surowców i do przeznaczania ich na konflikty zbrojne), przypadki zawyżania kursu walutowego i grabież ziemi. Dywersyfikacja eksportu jest niezbędna dla zrównoważonego rozwoju gospodarki. Rynki mogą jednak utrwalić historyczną zależność gospodarek rozwijających się od tych produktów.

2.4 Wyrównywaniu poziomu gospodarek towarzyszy również wzrost nierówności wewnątrz krajów. Obowiązkiem państwa jest czuwanie nad sprawiedliwym podziałem zysków z otwarcia handlu w ramach całej jego gospodarki i na całym jego terytorium. Korzyści z handlu i wzrostu nie rozpowszechniają się automatycznie pośród wszystkich podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza jej najsłabszych segmentów. Stąd istotne jest opracowanie swego rodzaju strategii rozwoju poprzez połączenie polityki wewnętrznej i handlowej z perspektywy wspólnego wzrostu. Kraje rozwijające się, w których źródła dochodów z podatków są ograniczone, a możliwości budżetowe skromniejsze, muszą się zmierzyć w tym względzie z drugim utrudnieniem.

2.5 Podobnie jak handel, którego lokalizacja i struktura się zmieniają, polityka przemysłowa i handlowa również ulega zmianom. Od 10 lat udział krajów rozwijających się w handlu międzynarodowym zmienił się wskutek osłabienia preferencji handlowych i dużej liczby umów regionalnych i dwustronnych. W swym dokumencie roboczym Komisja odnotowuje stałą marginalizację LDC w handlu światowym. Aktywne podejście przedstawione w komunikacie z 2002 r. z myślą o zakończeniu dauhańskiej rundy rozwojowej nie było wystarczające do znacznego zwiększenia udziału LDC w handlu światowym, gdyż prawie cała wymiana handlowa odbywa się bez nich.

2.6 Konkurencyjna gra nie toczy się już na granicach, lecz wewnątrz krajów. Oprócz kilku linii taryfowych, bariery w handlu przyjmują coraz częściej formę pozataryfową, taką jak normy, kodeksy, dopłaty i przepisy. W tym względzie pojawienie się BRIC w handlu międzynarodowym jest w mniejszym stopniu wynikiem samego otwarcia handlu co jasnych, zaplanowanych, odpowiednich i niezależnych strategii rozwoju, łączących w sobie aktywną politykę publiczną z zachętami rynkowymi. Brak strategii rozwoju i zdolności oddziaływania na globalizację świadczy natomiast o trzeciej z kolei nierówności, na którą narażone są kraje LDC.

2.7 W dzisiejszym handlu kraje LDC borykają się z trzema rodzajami nierówności: nierówności *dochodów* wynikającej ze specjalizacji handlowej, nierówności w zakresie zdolności *finansowania* zielonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i nierówności w zakresie zdolności politycznych do *opracowania, zaprogramowania i pilotowania* strategii rozwoju. Są one ze sobą powiązane i na pewno się pogłębią, jeżeli nie zostaną podjęte wspólne, odpowiednie działania łączące politykę handlową i inwestycyjną oraz politykę współpracy na rzecz rozwoju, zgodnie z celem 8. milenijnych celów rozwoju.

3. Potrzeba europejskiej wizji strategicznej w zmieniającym się świecie spójnej ze strategią „Europa 2020”

3.1 W komunikacie Komisji w sprawie handlu, wzrostu gospodarczego i rozwoju potwierdzono główne zasady ustanowione w komunikacie z 2002 r., podkreślając jednak potrzebę wprowadzenia rozróżnienia między krajami rozwijającymi się w celu skupienia się na tych, które najbardziej potrzebują pomocy. W oparciu o to założenie Komisja przedstawia sześć priorytetów na obecne dziesięciolecie: bardziej skoncentrowane preferencje, skuteczniejszą pomoc na rzecz wymiany handlowej, promowanie i ochronę bezpośrednich inwestycji zagranicznych, elastyczne negocjacje – zgodnie z wielkością dochodu danego państwa – w sprawie kompleksowych umów o wolnym handlu, propagowanie dobrych rządów (w tym zrównoważonego rozwoju) i wreszcie zwiększenie odporności najsłabszych krajów na wstrząsy zewnętrzne i wewnętrzne.

3.2 EKES popiera te priorytety, które są odzwierciedleniem ciągłości, lecz podkreśla, że jedynie częściowo odpowiadają one trzem głównym obecnym wyzwaniom w zakresie rozwoju. Nowy komunikat w sprawie handlu, wzrostu gospodarczego i rozwoju opiera się na bardzo istotnych materiałach zebranych podczas niezwykle wartościowych konsultacji publicznych na ten temat w 2011 r. i należy go przyjąć z zadowoleniem jako wynik skutecznej współpracy dyrekcji generalnych. Stanowi on uzupełnienie komunikatu w sprawie handlu, wzrostu i polityki światowej, który jest nadal podstawą powiązania handlu ze strategią „Europa 2020”. Poza takimi dokonaniami jak większe rozróżnienie krajów rozwijających się i rosnące zainteresowanie podmiotami prywatnymi w komunikacie w sprawie powiązania handlu z rozwojem brakuje odwołanej wizji perspektywicznej.

3.3 Jak podkreślono w komunikacie oraz w poprzedzającym je badaniu, włączenie do rynku światowego nie jest ani celem samym w sobie, ani wystarczającym warunkiem rozwoju. Otwarcie handlu i dostęp do rynku nie stanowią strategii rozwoju, gdyż są one jedynie jej elementem. Wewnętrzne środki wzmocnienia praworządności, korygowania niedoskonałości rynku oraz ochrony środowiska gospodarczego i ludzkiego to zasadnicze elementy strategii rozwoju i wstępny warunek zysków z handlu, zwłaszcza w sektorze rolnictwa.

3.4 Bez wspólnej wizji rozwoju, inicjatywy polityczne w zakresie uprzywilejowanego dostępu do rynków zagranicznych, takie jak ogólny system preferencji i umowy o partnerstwie gospodarczym wprowadzone przez UE nie mogły doprowadzić do oczekiwanego ożywienia wzrostu. Najbardziej niepokojące nie są skromne korzyści gospodarcze, jakie te inicjatywy przyniosły krajom rozwijającym się, lecz słaba wola polityczna ze strony krajów rozwijających się, których one dotyczyły. Z myślą o sobie, a także o swych partnerach UE powinna jasniej wskazać dokładne korzyści, jakich oczekuje się po obniżeniu barier taryfowych i pozataryfowych. Wreszcie,

zadaniem UE jest dowiedzenie spójności swej polityki zewnętrznej wobec państw AKP, w ramach której daje się pierwszeństwo wymiarowi regionalnemu w dziedzinie handlu (umowy o partnerstwie gospodarczym⁽³⁾), chociaż w zainteresowanych regionach polityka na rzecz rozwoju i wzrostu ma nadal charakter krajowy.

3.5 Na szczelbu wielostronnym można stwierdzić to samo. W przeciwieństwie do negocjacji w sprawie zmiany klimatu, podczas których można zaobserwować, że kraje rozwijające się, w tym zwłaszcza nieszczęśliwe kraje rozwijające się, wzięły w swoje ręce kwestie negocjacji, ich zaangażowanie polityczne w rundę dłuhańską jest nadal słabe bądź w ogóle go brak. Priorytety i potrzeby krajów korzystających z pomocy na rzecz wymiany handlowej zostały ponadto niewłaściwie określone z powodu braku wystarczających umiejętności i przestrzeni politycznej w tych krajach, by opracować zrównoważone strategie rozwoju.

3.6 Na obronę UE przyznać trzeba, że współpraca międzynarodowa na rzecz rozwoju realizowana jest nadal w duchu umów zawartych między suwerennymi państwami narodowymi. W rzeczywistości jednak dyplomacja ta prowadzona jest z krajami, które są słabymi państwami o ograniczonych możliwościach. W konsekwencji handel jest zaniedbywany w ramach strategii rozwoju i programowania pomocy. Stworzenie nowej wizji rozwoju powinno stać się priorytetem UE i jej partnerów, których potencjał trzeba w tym celu wzmocnić. Realizacja polityki krajowej jest kluczem do tego, by z handlu uczynić jeden z czynników rozwoju. W krótkiej perspektywie pragmatyzm, a także metoda prób i błędów i eksperymentowanie powinny kierować działaniami UE w dziedzinie handlu na rzecz rozwoju i przyczynić się do tworzenia wizji spójnej ze strategią „Europa 2020”.

4. Pragmatyczne podejście do handlu i inwestycji służące wizji rozwoju

4.1 Rozwijanie umiejętności i narzędzi monitorowania i oceny oddziaływania handlu

4.1.1 Empiryczny charakter powiązania handlu z rozwojem wymaga opracowania pragmatycznego podejścia do polityki handlowej w oparciu o eksperymentowanie i uczenie się. Tego, czy dana umowa handlowa jest korzystna czy nie dla rozwoju, nie można stwierdzić czy potwierdzić z wyprzedzeniem. EKES przywołuje swoje zalecenie zawarte w poprzedniej opinii, które dotyczyło włączenia ocen wpływu na temat zrównoważonego rozwoju do szerszego cyklu oceny konsekwencji polityki handlowej od *ex ante* po *ex post*, uwzględniającego europejskie cele strategii „Europa 2020”.

⁽³⁾ Zob. deklarację końcową z Santo Domingo, sporządzoną podczas 12. seminarium regionalnego środowisk gospodarczych i społecznych AKP-UE, 5–6 lipca 2012 r., <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-acp-eu-twelfth-regional-seminar-fd.24031>.

4.1.2 Monitorowanie i ocena są szczególnie potrzebne w obszarach polityki wspierającej umowy handlowe, tak by udoskonalić ich wyniki za pomocą kolejnych przeglądów. Jest tak również w wypadku analizy postanowień dotyczących zrównoważonego rozwoju, które – zdaniem EKES-u – powinny znaleźć się we wszystkich umowach handlowych UE. EKES zaleca, by postanowienia te zostały włączone do ogólnej oceny umów o wolnym handlu poprzez zastosowanie procedur regularnego monitorowania i analizy *ex post* tych umów w EKES-ie. Ponadto pragnie, by obecnie negocjowane postanowienia w sprawie zrównoważonego rozwoju dotyczyły również zaangażowania na rzecz monitorowania i oceny wpływu całej umowy na zrównoważony rozwój.

4.1.3 Regularna ocena skuteczności i wpływu ułatwień w handlu oraz różnych metod dostępu do rynku proponowanych przez UE krajom rozwijającym się (specjalnego i zróżnicowanego traktowania, umów o partnerstwie gospodarczym, ogólnego systemu preferencji) powinna umożliwić również konsolidację elementów polityki UE, które są obecnie niezbędne. Naukowa i niezależna ocena wpływu jest podstawą odnowy polityki w zakresie oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA). Pomoc związana z handlem, na którą w 2010 r. przeznaczono budżet powyżej 10 mld euro, zyskałaby większą skuteczność i adekwatność dzięki opracowaniu wskaźników umożliwiających ocenę jej wyników.

4.1.4 Oprócz ogólnego systemu preferencji pole manewru, z którego mogłyby czerpać korzyści kraje rozwijające się, pozostaje niewykorzystane. Zgodnie z poprzednią opinią, EKES popiera wszelkie inicjatywy UE mające na celu zachęcenie krajów rozwijających się do wykorzystania instrumentów bezpieczeństwa żywnościowego. Należy zwłaszcza, na poziomie multilateralnym, regionalnym i bilateralnym, ułatwić im stosowanie dostępnych instrumentów handlowych, takich jak środki ochronne pozwalające im interweniować w wypadku znacznego wzrostu importu, który mógłby zagrozić lokalnej produkcji żywności⁽⁴⁾, i zmierzyć jego skutki.

4.1.5 EKES ponawia zalecenie zawarte w swej poprzedniej opinii⁽⁵⁾, by wspierano sprawiedliwy handel za pośrednictwem odpowiednich zasobów i przepisów mających na celu poprawę przejrzystości, monitorowania i wiarygodności. EKES zachęca ponadto do systematycznej oceny oddziaływania sprawiedliwego handlu nie tylko na domniemanych beneficjentów, lecz również na nie-beneficjentów z regionów, w których wytwarza się te same produkty.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Handel, wzrost i polityka światowa – Polityka handlowa jako kluczowy element strategii „Europa 2020” COM(2010) 612 final, Dz.U. C 043 z 15.2.2012.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wkład w zrównoważony rozwój: rola sprawiedliwego handlu i związanych z handlem pozarządowych systemów zapewniania zgodności ze zrównoważonym rozwojem”, COM(2009) 215 final, Dz.U. C 339 z 14.12.2010.

4.1.6 Zgodnie z programem prac na lata 2010–2013 w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju niezbędne jest ocenie spójności instrumentów handlowych współtworzonych przez UE, zwłaszcza jeżeli chodzi o dostęp do leków, prawa własności intelektualnej i godną pracę. EKES zachęca UE do większego uwzględnienia w swej strategii handlowej wobec krajów rozwijających się konkluzji MOP z czerwca 2012 r. w sprawie podstawowej ochrony socjalnej.

4.1.7 EKES zachęca do objęcia monitorowaniem i oceną również przeszkód w handlu i w inwestycjach, z którymi mogą borykać się niektóre kraje rozwijające się.

4.1.8 By uczenie się i ocena były skuteczne i by doprowadziły do reformy polityki handlowej w celu wsparcia rozwoju, muszą wiązać się one z szerokim udziałem społeczeństwa obywatelskiego wykraczającym poza obecne praktyki, zwłaszcza w zakresie mechanizmów monitorowania umów handlowych i partnerstwa gospodarczego.

4.2 Wsparcie dla podmiotów prywatnych w krajach rozwijających się

4.2.1 EKES odnotowuje, że Komisja kładzie nacisk na kluczową rolę podmiotów prywatnych – zwłaszcza drobnych producentów rolnych i przedsiębiorców – które stanowią podstawę gospodarki wielu krajów rozwijających się. Podkreśla, że konieczne jest promowanie odpowiedzialnego postępowania przedsiębiorstw, zachęcanie do partnerstw między sektorem prywatnym i publicznym oraz uznanie różnych form przedsiębiorczości, takich jak spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i inne formy przedsiębiorstw gospodarki społecznej⁽⁶⁾. Uznaje wagę stworzenia pewnych warunków do inwestycji, stabilnego prawa handlowego, sprawiedliwego systemu podatkowego, a także skutecznego i przewidywalnego systemu prawnego, gwarantującego pewność prawa dla inwestycji krajowych i zagranicznych. EKES podkreśla znaczenie infrastruktury i usług w zakresie handlu elektronicznego dla strategii na rzecz wzmocnienia i zróżnicowania oferty eksportowej.

4.2.2 EKES popiera środki zmierzające do ułatwienia dostępu drobnym producentom rolnym i przedsiębiorcom do pomocy związanej z handlem, by umożliwić im czerpanie korzyści z handlu, oraz do promowania polityki na rzecz przechodzenia z sektora nieformalnego do działalności rejestrowanej. EKES przypomina, że wnioski przedstawione we wspólnym badaniu MOP i WTO⁽⁷⁾ są nadal aktualne: „duży wpływ zatrudnienia nierejestrowanego w krajach rozwijających się uniemożliwia im czerpanie korzyści z otwarcia handlu, sprawiając, że pracownicy w okresie przejściowym wpadają w pułapkę ubóstwa”. Działania na rzecz równości kobiet i mężczyzn oraz wsparcie działalności kobiet przyczynią się do przechodzenia z sektora nieformalnego do sektora działalności zarejestrowanej. Należy nadal priorytetowo traktować zwalczanie korupcji i rozwój infrastruktury.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie gospodarki społecznej w Ameryce Łacińskiej, Dz.U. C 143 z 22.5.2012.

⁽⁷⁾ Globalizacja i zatrudnienie nieformalne w krajach rozwijających się, wspólne badanie MOP/WTO, 2009 r.

Współpraca partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego, mająca na celu zwalczanie korupcji może być źródłem doświadczeń.

4.2.3 Należy zwiększyć relatywną przewagę UE w stosunku do innych instytucji – zarówno krajowych, jak i wielostronnych – w zakresie wsparcia dla podmiotów prywatnych bez względu na formę ich przedsiębiorczości, by poprawić skuteczność narzędzi pomocy związanej z handlem, zwłaszcza w miarę rozwoju handlu między państwami Południa. UE musi zapewnić swym delegacjom w krajach trzecich zasoby ludzkie adekwatne do tych wyzwań i w większym stopniu włączyć je do wykorzystywania doświadczeń zdobytych w terenie.

4.2.4 Organizacje zawodowe aktywnie działające w sektorze prywatnym mogą się znacznie przyczynić do rozpoznania potrzeb krajów partnerskich w zakresie współpracy. Prowadzenie z nimi intensywniejszych konsultacji za pośrednictwem EKES-u powinno pomóc w zbliżeniu podaży i popytu w zakresie współpracy. Wcześniejsze inicjatywy, takie jak negocjacje w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym i opracowanie dokumentów strategicznych dotyczących ograniczania ubóstwa pod egidą Banku Światowego, umożliwiły wzmocnienie organizacji zawodowych w krajach rozwijających się i nadanie im struktury.

4.2.5 Jak podkreśla Komisja, Komitet z zadowoleniem przyjmuje koncepcję, że odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw przyczynia się do promowania warunków uczciwej konkurencji w handlu i inwestycjach na szczeblu światowym. Stwierdzono, że dzięki międzynarodowym umowom ramowym obejmującym podwykonawców duże przedsiębiorstwa pochodzące z Europy odegrały pionierską rolę, wprowadzając do wymiany handlowej normy socjalne i środowiskowe, a także zasady dobrych rządów. Przestrzeganie wytycznych OECD, mających tę zaletę, że obejmują one mechanizm odwoławczy na wypadek sporów, jest zatem dobrym pomysłem. Ponadto zasady te odnoszą się do potrzeby publikowania co roku istotnych, wiarygodnych i weryfikowalnych informacji dotyczących społeczeństwa, co powinno stać się powszechną praktyką.

4.3 Przygotowanie reform globalnego ładu

4.3.1 Propozycja współpracy w dziedzinie handlu i rozwoju powinna zostać zaadresowana również do krajów wschodzących, obok krajów OECD, które tradycyjnie zapewniały oficjalną pomoc rozwojową i uprzywilejowany dostęp do rynków. Kraje wschodzące mają obecnie największe pole manewru. EKES zachęca UE do większego promowania skutecznego bezkwestyjnego i bezkwestyjnego dostępu do produktów pochodzących z krajów LDC na wielostronnych forach (szczególnie G20), lecz również w ramach stosunków dwustronnych z krajami wschodzącymi. Rozwinięcie zdolności LDC do negocjowania umów handlowych między państwami Południa mogłoby również stać się priorytetem UE.

4.3.2 EKES nalega, by podjęto wszelkie możliwe starania w celu zakończenia dauhańskiej rundy rozwojowej, przynajmniej w formie wcześniejszej umowy korzystnej dla samych LDC i przewidującej szerokie zaangażowanie donatorów, bez względu na to, czy są oni członkami Komitetu Pomocy Rozwojowej. EKES ponawia swoje życzenie, by rok 2015, kiedy zakończy się realizacja milenijnych celów rozwoju, poświęcić współpracy międzynarodowej. Podsumowanie MCR oraz perspektywy, które otworzyły się na szczycie Rio+20 w sprawie zrównoważonego rozwoju, będą stanowić przedmiot opinii Komitetu, równoległe do konsultacji.

4.3.3 Jednocześnie strategia na rzecz handlu i rozwoju UE nie ogranicza się, z jednej strony, do większej wzajemności wobec krajów wschodzących czy też, z drugiej strony, do bezcłowego dostępu do produktów z krajów najsłabiej rozwiniętych. Niewschodzące kraje rozwijające się, znajdujące

się pośrodku, pomiędzy tymi dwoma grupami, to partnerzy, z którymi UE mogłaby rozwijać wspólne interesy. Mogłyby one stać się poważnymi sojusznikami w propagowaniu lepszych rządów, które są głównym celem UE. Ze względu na to, że w komunikacie priorytetowo potraktowano kraje najbardziej potrzebujące pomocy, brakuje w nim wyrazistej strategii, która nie ograniczałaby się do bardziej restrykcyjnego ogólnego systemu preferencji.

4.3.4 Wykroczenie poza kryterium dochodu narodowego (tak jak czyni się w wypadku krajów najsłabiej rozwiniętych), by lepiej rozróżnić kraje rozwijające się, jest obiecującym podejściem do zwiększenia skuteczności specjalnego i zróżnicowanego traktowania oraz pomocy związanej z handlem. Jest to kwestia, którą UE może poruszyć w dyskusji na temat milenijnych celów rozwoju po 2015 r. oraz celów zrównoważonego rozwoju.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 850/98 w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1288/2009

COM(2010) 298 final – 2012/0158 (COD)

(2012/C 351/18)

Sprawozdawca generalny: **Brian CURTIS**

Rada, w dniu 5 lipca 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 10 lipca 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 850/98 w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1288/2009

COM(2010) 298 final – 2012/0158 (COD).

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

Mając na względzie pilny charakter prac, na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Briana CURTISA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 122 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Mając na względzie, że przejściowe środki techniczne określone w rozporządzeniu (WE) nr 1288/2009 przestają obowiązywać z dniem 31 grudnia 2012 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zgadza się w wnioskiem Komisji mającym na celu zagwarantowanie pewności prawa w odniesieniu do tych środków w trakcie opracowywania nowego rozporządzenia ramowego dotyczącego środków technicznych, stanowiącego część reformy wspólnej polityki rybołówstwa.

1.2 Przedmiotowe środki techniczne są ważne dla zrównoważonego rybołówstwa, należy zatem zapewnić ich ciągłość. Zaprzestanie stosowania tych środków (nawet czasowo) miałyby negatywne skutki dla ochrony zasobów, których one dotyczą, jak również dla ekosystemu wrażliwych siedlisk głębinowych i dla ptaków morskich, między innymi dla wielu obszarów Natura 2000. Zaprzestanie ich stosowania oznaczałoby również, że wiele uzasadnionych i zatwierdzonych odstępstw od przepisów rozporządzenia (WE) nr 850/98 przestałoby mieć zastosowanie.

1.3 Komitet proponuje zatem utrzymanie stosowania poprzedniej metody polegającej na przedłużeniu stosowania przejściowych środków technicznych w rozporządzeniu (WE) nr 1288/2009 przez dodatkowe 18 miesięcy zamiast ich włączenia do rozporządzenia (WE) nr 850/98.

2. Kontekst

2.1 W dniu 4 czerwca 2008 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie rozporządzenia Rady dotyczącego ochrony zasobów rybnych poprzez środki techniczne⁽¹⁾, które miało

zastąpić rozporządzenie (WE) nr 850/98 w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich oraz zapewnić trwałe wdrożenie środków technicznych ustanowionych w dorocznym rozporządzeniu dotyczącym uprawnień do połowów na zasadzie przejściowej.

2.2 W sprawie tego wniosku Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał odpowiednią opinię, która po przeprowadzeniu regulaminowej procedury została przyjęta na 451. sesji plenarnej Komitetu w dniu 25 lutego 2009 r.⁽²⁾

2.3 Rozpatrywanie przez Komisję rozporządzenia odpowiadającego temu wnioskowi utrudniły w roku 2009 negocjacje w sprawie przyjęcia traktatu lizbońskiego.

2.4 W tym czasie, ze względu na pilny charakter sprawy, przyjęto rozporządzenie (WE) nr 43/2009 ustalające uprawnienia do połowów na 2009 rok i związane z nimi warunki dla pewnych stad ryb i grup stad ryb⁽³⁾.

2.5 Jednocześnie, podczas gdy trwało w roku 2009 rozpatrywanie rozporządzenia Rady w sprawie środków technicznych, przestały obowiązywać środki przewidziane w załączniku III do wspomnianego wyżej rozporządzenia (WE) nr 43/2009, ponieważ zakończył się ich okres stosowania.

⁽¹⁾ COM(2008) 324 final.

⁽²⁾ Dz.U. C 218 z 11.9.2009.

⁽³⁾ Dz.U. L 22 z 26.1.2009, s. 1.

2.6 Z tego względu, w celu zagwarantowania pewności prawnej i dalszej odpowiedniej ochrony zasobów morskich i zarządzania nimi, przyjęto rozporządzenie Rady (WE) nr 1288/2009 ustanawiające przejściowe środki techniczne na okres od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 30 czerwca 2011 r. ⁽⁴⁾, w którym przewidziano dalsze obowiązywanie przejściowych środków technicznych określonych w załączniku III do rozporządzenia (WE) nr 43/2009 przez okres przejściowy wynoszący 18 miesięcy.

2.7 Ze względu na nowe wymogi określone w traktacie lizbońskim Komisja wycofała w 2010 r. wniosek z 2008 r.

2.8 Okres obowiązywania środków został następnie ponownie przedłużony na kolejne 18 miesięcy na podstawie rozporządzenia (UE) nr 579/2011, jako że nie było jeszcze możliwe włączenie ich do obecnie obowiązującego rozporządzenia (WE) nr 850/98 dotyczącego środków technicznych (lub nowego rozporządzenia zastępującego to rozporządzenie) do dnia 30 czerwca 2011 r.

2.9 Komisja zamierza zmienić rozporządzenie (WE) nr 850/98 po wprowadzeniu reformy wspólnej polityki rybołówstwa, która jest obecnie w trakcie negocjacji, i zgodnie z jej zasadami. Z tego względu nowe rozporządzenie w sprawie środków technicznych nie może być gotowe do wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. W związku z tym należy znaleźć rozwiązanie pozwalające na utrzymanie przejściowych środków technicznych po dniu 31 grudnia 2012 r., aby zapewnić czas na opracowanie nowych ram w tym zakresie.

2.10 Rezultatem opisanego procesu jest omawiany w niniejszej opinii EKES-u wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 850/98 poprzez włączenie do niego przedmiotowych środków technicznych.

3. Uwagi

3.1 W art. 34 lit. b większą jasność tekstu można by osiągnąć poprzez umieszczenie punktu 3 za punktem 1 o odstępstwach, od razu po ogólnym zakazie stosowania, tak jak to uczyniono w rozporządzeniu (WE) nr 43/2009, a dopiero później – wymogu specjalnego upoważnienia do połowów przy użyciu sieci stawnych (punkt 2 we wniosku w obecnym brzmieniu).

3.2 Należy rozszerzyć odstępstwo, o którym mowa w punkcie 9.12 załącznika III do rozporządzenia (WE) nr 43/2009, obowiązującego do 31 grudnia 2012 r. W ostatnim kwartale 2011 r. i w pierwszym półroczu 2012 r. program badawczy na głębokościach poniżej 600 m wykazał niski poziom przyłowu rekina, co powinno umożliwić zastosowanie tego odstępstwa do zestawów sieci skrzelowych na żabnicowate po konsultacji ze STECF.

3.3 Punkty 1, 2, 4, 5a, 5b, 5c, 5d, 17 i 18 załącznika III do rozporządzenia (WE) nr 43/2009, obowiązującego do 31 grudnia 2012 r., nie znajdują odzwierciedlenia we wniosku. Komisja wyjaśniła, że punkty 5a, c i d nie będą potrzebne od 1 stycznia 2012 r.; punkty 1 i 2 zostały pominięte i nie zostaną ponownie włączone na wniosek Danii; punkty 17 i 18 zostały ujęte we wniosku odpowiednio w punktach 6 i 3.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ Dz.U. L 347 z 24.12.2009, s. 6.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad rozliczania i planów działania dotyczących emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem

COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD)

oraz

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie uwzględnienia sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (sektora LULUCF) w zobowiązaniach Unii związanych ze zmianą klimatu

COM(2012) 94 final

(2012/C 351/19)

Sprawozdawca: **Ludvík JÍROVEC**

Komisja Europejska, w dniu 12 marca 2012 r., Parlament Europejski w dniu 15 marca 2012 r., oraz Rada, w dniu 26 marca 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad rozliczania i planów działania dotyczących emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem

COM(2012) 93 final – 2012/0042 (COD)

oraz

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie uwzględnienia sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (sektora LULUCF) w zobowiązaniach Unii związanych ze zmianą klimatu

COM(2012) 94 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 29 sierpnia 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 185 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji. Sądzi, że jest to ambitny wniosek stanowiący odpowiedź na potrzebę istnienia solidniejszego systemu rozliczania, mającego na celu wprowadzenie zaleceń płynących z międzynarodowych porozumień do prawodawstwa UE. Przygotowując i opracowując akty prawne, Komisja powinna zapewnić jednocześnie, terminowe i odpowiednie przekazywanie stosownych dokumentów Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i społeczeństwu obywatelskiemu. Aktualizując definicje po zmianach przyjętych przez organy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) czy protokołu z Kioto lub też przyjętych na podstawie innych umów wielostronnych, Komisja powinna przeprowadzać odpowiednie konsultacje, w tym ze specjalistami. Bardzo ważne jest zapewnienie spójności wniosku z decyzjami przyjętymi w kontekście UNFCCC.

1.2 Jako że powszechna umowa prawna dotycząca zmiany klimatu ma zostać wynegocjowana przed końcem 2015 r. i według dotychczasowych planów weszłaby w życie w 2020 r., UE – aby wesprzeć negocjacje nad ogólnosiwiatowym porozumieniem – powinna skupić się teraz na opracowywaniu

sprawiedliwych i skutecznych z punktu widzenia klimatu modeli zachęcających do łagodzenia zmiany klimatu. Sektor LULUCF odgrywa tu ważną rolę, dlatego istotne jest, by istniały wspólne przepisy dotyczące obliczania zarówno poziomu emisji, jak i pochłaniania.

1.3 Komitet jest zdania, że konieczna jest całościowa ocena służąca zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie, uwzględniająca wszystkie strumienie gazów cieplarnianych (ich emisję i pochłanianie) związane z gruntami uprawnymi i pastwiskami oraz z działalnością rolniczą i hodowlą zwierząt gospodarskich. Sprawozdawczość dotycząca emisji gazów cieplarnianych z działalności rolniczej i hodowli oraz ich rozliczanie są już natomiast obowiązkowe w ramach protokołu z Kioto i są też objęte limitami emisji zapisanymi w decyzji dotyczącej wspólnego wysiłku redukcyjnego⁽¹⁾.

1.4 Komitet uznał, że to złożone zagadnienie trzeba dokładnie przeanalizować, także w szerszym kontekście polityki UE w dziedzinie zmiany klimatu i w powiązaniu z zapotrzebowaniem UE na energię. Komitet proponuje, by zwiększyć

⁽¹⁾ Decyzja nr 2009/406/WE.

widoczność działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu w rolnictwie, leśnictwie i powiązanych sektorach, co stanowiłoby podstawę opracowania odpowiednich zachęt politycznych, np. we wspólnej polityce rolnej, a także zapewnienia w państwach członkowskich równych warunków działania.

1.5 Komisja powinna zwrócić uwagę na wszystkie możliwe polityki, nie tylko te powiązane ze środowiskiem i przyrodą, i dążyć do osiągnięcia efektu synergii dzięki powiązaniu tych polityk.

1.6 Sektor leśnictwa nie jest postrzegany w sposób całościowy ani nie uwzględnia się jego wielofunkcyjnej roli, tzn. jego roli jako producenta biomasy na potrzeby wytwarzania energii odnawialnej. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję UE, by uwzględnić pozyskane produkty drzewne w zasadach rozliczania. Uwzględnienie w rachunkach zasobów węgla znajdujących się w tych produktach wzmocni rolę drewna i wyrobów z drewna w ramach oceny wpływu na klimat.

1.7 EKES przyjmuje z zadowoleniem przewidziane sporządzenie krajowych planów działania, ponieważ dzięki temu wyjątkowo dobrze wypuklona zostanie postulowana w punkcie 1.4 „widoczność” możliwych działań. Należy przy tym jednak mieć wzgląd na trzy podstawowe zasady:

- 1) Absolutnie konieczne jest uzupełnienie tych planów innymi środkami politycznymi lub powiązanie ich z już istniejącymi, tak by stworzyć warunki ramowe, które umożliwią właścicielom i użytkownikom gruntów realizowanie odpowiednio skutecznych działań w sektorze LULUCF w sposób ekonomicznie sensowny, a nie wyłącznie na swój koszt. Tak samo bowiem jak środki na rzecz ochrony środowiska obecnie często oznaczają wyłącznie wydatki, a nie przynoszą zysków – są więc nieatrakcyjne pod względem ekonomicznym – tak i środki na rzecz łagodzenia zmiany klimatu (np. ochrona mokradeł o dużej zawartości materiału organicznego) nierzadko są nieopłacalne. Ramy, które powinna utworzyć UE, muszą zapewniać zachęty i motywować unijnych producentów do osiągnięcia wytyczonych celów, podobnie jak ma temu służyć system handlu uprawnieniami do emisji, którym Unia świadomie nie chce objąć sektora LULUCF.
- 2) Plany działania oraz procedury kontroli i sprawozdawczości muszą być pomyślane tak, by zarówno właściciele i użytkownicy gruntów, jak i organy rządowe mogli zrealizować je przy minimalnych nakładach administracyjnych.
- 3) Wszystkie wymogi i środki ustalane przez UE muszą być w sposób niebudzący wątpliwości zgodne z zasadą pomocniczości.

1.8 Komitet jest zdania, że trzeba stymulować potencjał sektora LULUCF w zakresie łagodzenia zmiany klimatu oraz zwiększyć widoczność działań w zakresie łagodzenia zmiany klimatu podejmowanych przez rolników. Sektor ten należy rozpatrywać nie osobno, lecz w sposób zintegrowany, z wykorzystaniem synergii ze strategiami politycznymi realizowanymi

obecnie na szczeblu unijnym i krajowym. Komitet podkreśla, że trzeba unikać niepotrzebnych obciążeń administracyjnych lub powielania prac oraz uwzględnić krajowe warunki i kompetencje na każdym szczeblu. Punktem wyjścia dla unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu powinny być racjonalne pod względem kosztów narzędzia łagodzenia zmiany klimatu, aktywne zarządzanie lasami UE i aktywne ich wykorzystywanie oraz szersze wykorzystywanie odnawialnego i zrównoważonego surowca, jakim jest drewno.

1.9 Komitet przyjmuje z zadowoleniem pragnienie UE, by wyjść poza porozumienia z Kopenhagi, Cancún i Durbanu, oraz propozycję, by przyjąć cel redukcji wynoszący 30 %, jeśli spełnione zostaną określone warunki, jednocześnie jednak apeluje, by odpowiednio uwzględniać sytuację gospodarczą w UE. Unia musi ponadto naciskać na pozostałe strony konwencji UNFCCC, by podjęły podobne działania, gdyż w przeciwnym razie może dojść do przeniesienia emisji gazów cieplarnianych do obszarów ekologicznie jeszcze bardziej wrażliwych niż UE.

1.10 Ponadto w świetle obecnych działań służących przygotowaniu dobrych ram WPR na następny okres finansowania trzeba pamiętać, że omawiany wniosek musi być ściśle powiązany z polityką rolną i innymi politykami UE. W ocenach politycznych stopniowo lepiej uwzględniono zasoby węgla zgromadzone w glebie, dzięki czemu także w rolnictwie i leśnictwie w większym stopniu pamięta się o łagodzeniu zmiany klimatu czy o przystosowaniu się do niej. Komitet zdecydowanie wyraża zadowolenie z tego, że we wniosku nie przewiduje się żadnych obowiązków redukcji emisji dla rolników i leśników, które wiązałyby się dla nich z jednostronnymi obciążeniami. Uzyskanie lepszego oglądu sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich będzie wymagało jedynie niezbyt wielkich inwestycji w tych państwach.

2. Kontekst polityczny

2.1 We wniosku Komisja przedstawia nowe elementy dotyczące protokołu z Kioto i wyników konferencji w Durbanie⁽²⁾.

2.1.1 Sytuacja jest obecnie taka, że emisje i pochłanianie gazów cieplarnianych z sektora LULUCF nie są wprawdzie uwzględnione w unijnym celu redukcji emisji gazów cieplarnianych o 20 % do 2020 r., jednak wliczają się częściowo do ilościowego celu Unii w zakresie ograniczenia emisji zgodnie z art. 3 ust. 3 Protokołu z Kioto. Dlatego trzeba opracować wspólne metody obliczeniowe umożliwiające dokładne obliczanie zarówno poziomu emisji, jak i pochłaniania, oraz uwzględnienie ich w ramach obowiązków UE w zakresie sprawozdawczości.

2.1.2 Jakiegokolwiek wnioski legislacyjne obejmujące obowiązkową sprawozdawczość dotyczącą pastwisk i gruntów uprawnych muszą być zgodne z decyzjami podjętymi przez 17. konferencję stron UNFCCC (COP 17) w Durbanie.

⁽²⁾ Konferencja stron protokołu z Kioto, COP 17, grudzień 2012 r., Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

2.1.3 Jeśli chodzi o gospodarkę leśną, przed COP 17 jej rozliczanie przez państwa członkowskie nie było wymagane, gdyż zakładano natychmiastowe utlenienie całości pozyskanej biomasy. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję UE, by uwzględnić pozyskane produkty drzewne w zasadach rozliczania, co oznaczałoby wykorzystanie zasobów węgla zawartych w pozyskanych produktach drzewnych. Może to zwiększyć rolę drewna i produktów drzewnych w łagodzeniu zmiany klimatu.

2.1.4 Jeśli chodzi o dalszy rozwój (uznanego także we wniosku) potencjału leśnictwa w zakresie wzmocnienia łagodzenia zmiany klimatu, dłuższy okres rotacji drzew, unikanie zrębu zupełnego (o których mowa w uzasadnieniu) i przekształcanie lasu niezakłóconego ludzką działalnością to działania, których nie można rozważać w każdym kontekście, ponieważ są uzależnione od gatunków i starzenia się drzew w ramach zrównoważonej gospodarki leśnej. Trzeba jednak podkreślić, że nie jest to obecnie częścią wniosku ustawodawczego.

2.1.5 Korek jest bardzo ważnym produktem w grupie pozyskanych produktów drzewnych, ponieważ oferuje szereg korzyści: jest naturalnym produktem wytwarzanym z zasobów odnawialnych w przyjaznym dla środowiska procesie, który nie wymaga ścinania drzew; jak już udowodniono, przemysł korkowy ma duże znaczenie dla utrzymania stabilności ekologicznej wrażliwego i zagrożonego ekosystemu śródziemnomorskiego; przemysł korkowy jest też ważny z punktu widzenia miejsc pracy i dochodów.

2.2 We wniosku przewiduje się, że państwa członkowskie będą ustanawiać i prowadzić rachunki prawidłowo odzwierciedlające całość emisji i pochłaniania wynikających z działań w zakresie gospodarki gruntami uprawnymi.

2.2.1 Zgodnie z wytycznymi Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) dla sektora LULUCF wykaz rezerwarów węgla obejmuje także biomasę nadziemną. Problem dotyczący rozliczania biomasy nadziemnej z gruntów uprawnych wiąże się z rozróżnieniem na uprawy roślin zielnych (w przypadku których rozlicza się tylko węgiel zawarty w glebie) i drzewiastych (w przypadku których rozlicza się biomasę). W związku z tym uwzględnia się wysoką wartość roślin wieloletnich, takich jak drzewa oliwne, drzewa owocowe i winnice, ale nie bierze się pod uwagę pochłaniania CO₂ przez rośliny jednoroczne, jako że punktem odniesienia są zmiany w zasobach węgla od 1990 r. Rola produktów rolnych, takich jak rzepak (żywność, pasza i paliwo), rośliny pastewne (pasze i paliwo) czy warzywa (żywność), nie jest uwzględniana, gdyż może ją zaprzepaścić zmiana w poziomie zasobów węgla. Wynika to z tego, że IPCC i Protokół z Kioto uznają rośliny jednoroczne za neutralne pod względem emisji dwutlenku węgla.

2.2.2 W tych gałęziach rolnictwa, w których możliwości zwiększenia pochłaniania są małe – tak jak w wypadku wykorzystywania pozyskanych produktów drzewnych – rozliczanie gleb rolniczych może w niektórych przypadkach być problemem i mieć negatywny wpływ. Trzeba zatem jasno określić kwestię rozliczania zarówno emisji, jak i pochłaniania dwutlenku węgla.

2.2.3 Na niektórych obszarach o utrudnieniach klimatycznych, gdzie rolnictwo uzależnione od opadów deszczu zapewnia utrzymanie rolnikom i wspiera społeczności obszarów wiejskich lub gdzie określone uprawy wieloletnie są zagrożone ze względu na ich niską opłacalność (np. uprawy drzew oliwnych w południowej Europie), ryzyko zerowego potencjalnego wzrostu może także przyczyniać się do porzucania gruntów rolnych i braku zainteresowania utrzymaniem produkcji na tych gruntach. W załączniku IV do wniosku Komisji określono środki, które można włączyć do planów działania proponowanych przez Komisję. Trzeba zapobiec pokrywaniu się tych środków z tymi już stosowanymi w ramach drugiego filara WPR jako środki rolno-środowiskowe, dzięki temu że środki te będą wymierne.

2.2.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem przewidziane sporządzenie krajowych planów działania, ponieważ dzięki temu wyjątkowo dobrze uwypuklona zostanie postulowana w punkcie 1.4 „widoczność” możliwych działań. Należy przy tym jednak mieć wzgląd na trzy podstawowe zasady:

- 1) Absolutnie konieczne jest uzupełnienie tych planów innymi środkami politycznymi lub powiązanie ich z już istniejącymi, tak by stworzyć warunki ramowe, które umożliwią właścicielom i użytkownikom gruntów realizowanie odpowiednio skutecznych działań w sektorze LULUCF w sposób ekonomicznie sensowny, a nie wyłącznie na swój koszt. Tak samo bowiem jak środki na rzecz ochrony środowiska obecnie często oznaczają wyłącznie wydatki, a nie przynoszą zysków – są więc nieatrakcyjne pod względem ekonomicznym – tak i środki na rzecz łagodzenia zmiany klimatu (np. ochrona mokradeł o dużej zawartości materiału organicznego) nierzadko są nieopłacalne. Ramy, które powinna utworzyć UE, muszą zapewniać zachęty i motywować unijnych producentów do osiągnięcia wytyczonych celów, podobnie jak ma temu służyć system handlu uprawnieniami do emisji, którym Unia świadomie nie chce objąć sektora LULUCF.
- 2) Plany działania oraz procedury kontroli i sprawozdawczości muszą być pomyślane tak, by zarówno właściciele i użytkownicy gruntów, jak i organy rządowe mogli zrealizować je przy minimalnych nakładach administracyjnych.
- 3) Wszystkie wymogi i środki ustalane przez UE muszą być w sposób niebudzący wątpliwości zgodne z zasadą pomocniczości.

3. Uwagi ogólne

3.1 Celem Komisji Europejskiej jest wprowadzenie solidniejszego systemu rozliczania, który wprowadzi zalecenia z międzynarodowych porozumień do prawodawstwa UE. Wniosek odzwierciedla kluczowe elementy zmienionych zasad rozliczania dla sektora LULUCF, uzgodnione w Durbanie w grudniu 2011 r., które będą miały zastosowanie od początku drugiego okresu rozliczeniowego na mocy protokołu z Kioto. Niektóre z przepisów wniosku odbiegają jednak od decyzji podjętych w Durbanie, np. postulowany obowiązek rozliczania w odniesieniu do gospodarki gruntami uprawnymi i gospodarki pastwiskami oraz przepisy dotyczące zasad rozliczania dla zjawisk katastrofalnych.

3.2 Propozycja nowego obowiązkowego rozliczania przez państwa członkowskie całości emisji i pochłaniania związanych z gospodarką gruntami uprawnymi i pastwiskami będzie oznaczała większe obciążenia administracyjne na poziomie krajowym i będzie wymagała od Komisji znacznych wysiłków w zakresie monitorowania sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich. Zasady rozliczania przyjęte we wniosku oraz poziomy odniesienia będą miały podstawowe znaczenie dla funkcjonowania tej decyzji w praktyce. Komitet obawia się możliwego dublowania obowiązków państw członkowskich wynikających z jednej strony z UNFCCC oraz z drugiej strony z przepisów prawnych Unii Europejskiej.

3.3 Lasy UE zapewniają ważne korzyści społeczno-gospodarcze oraz niezbędne usługi ekosystemowe i zwiększają zdolność radzenia sobie ze zmianą klimatu i dostosowywania się do niej, gdyż każdego roku usuwają 10 % wszystkich emisji CO₂ w UE. Lasy dostarczają wielu różnorodnych zrównoważonych i inteligentnych produktów biotechnologicznych, a drewno odpowiada za połowę energii odnawialnej w UE. Komitet podkreśla wieloraką rolę europejskich lasów w społeczeństwie i apeluje do Komisji o całościowe podejście do problematyki lasów, z punktu widzenia zarówno klimatu, jak i konkretnych realiów zrównoważonej gospodarki leśnej w UE. Lasy są czymś więcej niż tylko rezerwuarami węgla i trzeba to dostrzegać w strategiach politycznych dotyczących klimatu.

4. Spostrzeżenia

4.1 EKES pragnie podkreślić, że rolnictwo i leśnictwo mogą przyczynić się do łagodzenia zmiany klimatu. Jednakże ich możliwości w tym zakresie ograniczają naturalne warunki i zakłócenia, ryzyko osiągnięcia stanu nasycenia, złożone strumienie, niewystarczające zdolności monitorowania emisji i znaczne niepewności wiążące się z metodami rozliczania.

4.2 Komitet przyjmuje do wiadomości wyniki oceny skutków przeprowadzonej przez JRC i szanuje jego zdanie co do wykonalności propozycji, należy jednak poprawić wiedzę naukową i metody monitorowania, aby zwiększyć zaufanie do wykazów emisji gazów cieplarnianych związanych z leśnictwem i glebami rolniczymi. Trzeba ulepszyć dokładność i spójność oraz ważne jest, by rozważyć możliwości łagodzenia zmiany klimatu z całościowego punktu widzenia dzięki wykorzystaniu podejścia zintegrowanego. W tym kontekście Komitet zwraca uwagę na doświadczenia niektórych państw, takich jak Dania i Portugalia, które przedstawiają sprawozdania o działalności rolniczej w sposób w pełni zgodny z wymogami UNFCCC. Komitet uważa za niezbędne zwrócenie uwagi na złożoność mierzenia emisji w sektorze LULUCF i nie podziela jednoznacznego przekonania o tym, że sektor ten powinien być uwzględniany w celach Unii Europejskiej dotyczących redukcji emisji.

4.3 Wniosek Komisji nie przewiduje włączenia na tym etapie sektora LULUCF do zobowiązań Unii dotyczących klimatu, ma jednak stanowić pierwszy krok na drodze do realizacji tego celu poprzez stworzenie właściwego kontekstu politycznego. Komitet ubolewa nad tym, że wniosek nie został rozszerzony także o odniesienie do połączonych skutków wynikających z zastępowania, dzięki leśnictwu i rolnictwu, paliw kopalnych i materiałów nieodnawialnych biopaliwami i biomasą, co należy naprawić w dalszych działaniach, które powinny dotyczyć także biogospodarki i procesów energetycznych związanych z LULUCF. Sektor ten należy rozpatrywać nie osobno, lecz w sposób zintegrowany, z wykorzystaniem synergii ze strategiami politycznymi realizowanymi obecnie na szczeblu unijnym i krajowym. Państwa członkowskie są same w najlepszej pozycji, by decydować o właściwych działaniach.

Bruksela, 19 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa

COM(2012) 277 final – 2012/143 (COD)

(2012/C 351/20)

Parlament Europejski, w dniu 14 czerwca 2012 r., oraz Rada, w dniu 15 czerwca 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa

COM(2012) 277 final – 2012/143 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, Komitet, na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września), postanowił 148 głosami za – 8 osób wstrzymało się od głosu – wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1005/2008 ustanawiające wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania

COM(2012) 332 final – 2012/162 (COD)

(2012/C 351/21)

Parlament Europejski, w dniu 2 lipca 2012 r. oraz Rada, w dniu 10 lipca 2012 r., działając na podstawie art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1005/2008 ustanawiające wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania

COM(2012) 332 final – 2012/162 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Komitet, 141 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu, postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2008/971/WE w odniesieniu do włączenia leśnego materiału rozmnożeniowego kategorii „kwalifikowany” w zakres tej decyzji oraz aktualizacji nazwy organów odpowiedzialnych za zatwierdzanie i kontrolę produkcji

COM(2012) 355 final – 2012/172 (COD)

(2012/C 351/22)

W dniu 5 czerwca 2012 r. Parlament Europejski oraz Rada, działając na podstawie art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2008/971/WE w odniesieniu do włączenia leśnego materiału rozmnożeniowego kategorii „kwalifikowany” w zakres tej decyzji oraz aktualizacji nazwy organów odpowiedzialnych za zatwierdzanie i kontrolę produkcji

COM(2012) 355 final – 2012/172 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września) Komitet, stosunkiem głosów 145 do 3 – 5 osób wstrzymało się od głosu, postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2003/17/WE poprzez wydłużenie okresu jej stosowania oraz aktualizację nazwy państwa trzeciego oraz nazw organów odpowiedzialnych za zatwierdzanie i kontrolę produkcji

COM(2012) 343 final – 2012/0165 (COD)

(2012/C 351/23)

Parlament Europejski, w dniu 5 czerwca 2012 r., oraz Rada, w dniu 23 lipca 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 i art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2003/17/WE poprzez wydłużenie okresu jej stosowania oraz aktualizację nazwy państwa trzeciego oraz nazw organów odpowiedzialnych za zatwierdzanie i kontrolę produkcji

COM(2012) 343 final – 2012/0165 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z dnia 18 września) Komitet stosunkiem głosów 142 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

| | | |
|---------------|---|----|
| 2012/C 351/16 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym COM(2012) 238 <i>final</i> | 73 |
| 2012/C 351/17 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Handel, wzrost gospodarczy i rozwój – Dostosowanie polityki handlowej i inwestycyjnej do sytuacji krajów najbardziej potrzebujących” COM(2012) 22 <i>final</i> | 77 |
| 2012/C 351/18 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 850/98 w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1288/2009 COM(2010) 298 <i>final</i> – 2012/0158 (COD) | 83 |
| 2012/C 351/19 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad rozliczania i planów działania dotyczących emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem COM(2012) 93 <i>final</i> – 2012/0042 (COD) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie uwzględniania sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (sektora LULUCF) w zobowiązaniach Unii związanych ze zmianą klimatu COM(2012) 94 <i>final</i> | 85 |
| 2012/C 351/20 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa COM(2012) 277 <i>final</i> – 2012/143 (COD) | 89 |
| 2012/C 351/21 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1005/2008 ustanawiające wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania COM(2012) 332 <i>final</i> – 2012/162 (COD) | 90 |
| 2012/C 351/22 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2008/971/WE w odniesieniu do włączenia leśnego materiału rozmnożeniowego kategorii „kwalifikowany” w zakres tej decyzji oraz aktualizacji nazwy organów odpowiedzialnych za zatwierdzanie i kontrolę produkcji COM(2012) 355 <i>final</i> – 2012/172 (COD) | 91 |
| 2012/C 351/23 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję Rady 2003/17/WE poprzez wydłużenie okresu jej stosowania oraz aktualizację nazwy państwa trzeciego oraz nazw organów odpowiedzialnych za zatwierdzanie i kontrolę produkcji COM(2012) 343 <i>final</i> – 2012/0165 (COD) | 92 |



CENY PRENUMERATY w 2012 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

| | | |
|--|--|---------------|
| Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa | w 22 językach urzędowych UE | 1 200 EUR/rok |
| Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie na płycie DVD | w 22 językach urzędowych UE | 1 310 EUR/rok |
| Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa | w 22 językach urzędowych UE | 840 EUR/rok |
| Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie na płycie DVD (komplet) | w 22 językach urzędowych UE | 100 EUR/rok |
| Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, płyta DVD raz w tygodniu | wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE | 200 EUR/rok |
| Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy | w językach, których dotyczy konkurs | 50 EUR/rok |

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczej płycie DVD.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

Sprzedaż i prenumerata

Prenumeratę różnych odpłatnych publikacji wydawanych okresowo, na przykład prenumeratę *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, można zamówić u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa i aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>

