



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

494. sesja plenarna EKES-u w dniach 10 i 11 grudnia 2013 r.

2014/C 170/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku strategii makroregionalnej UE na rzecz rozwoju spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w basenie Morza Śródziemnego” (opinia z inicjatywy własnej)	1
2014/C 170/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wykorzystania narzędzi statystycznych do badania wolontariatu (opinia z inicjatywy własnej)	11
2014/C 170/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie mierzenia wpływu społecznego (opinia z inicjatywy własnej)	18
2014/C 170/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiego dochodu minimalnego i wskaźników ubóstwa (opinia z inicjatywy własnej)	23
2014/C 170/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wyzwań, które stoją przed europejskim przemysłem inżynieryjnym (mechanicznym, elektrycznym, elektronicznym i metalowym) w kontekście zmian w gospodarce światowej (opinia z inicjatywy własnej)	32
2014/C 170/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Europejski sektor konserwacji, naprawy i przebudowy statków: branża odporna, konkurencyjna na rynku światowym i stosująca strategię UE na rzecz zrównoważonego wzrostu” (opinia z inicjatywy własnej)	38

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

494. sesja plenarna EKES-u w dniach 10 i 11 grudnia 2013 r.

2014/C 170/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej COM(2013) 522 final – 2013/0248 (COD)	45
---------------	---	----

2014/C 170/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funduszy rynku pieniężnego COM(2013) 615 final – 2013/0306 (COD)	50
2014/C 170/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Równoległy system bankowy – przeciwdziałanie nowym źródłom ryzyka w sektorze bankowym” COM(2013) 614 final	55
2014/C 170/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie pakietu dotyczącego inwestycji w innowacje COM(2013) 494 final, COM(2013) 493 final – 2013/0232 (COD), COM(2013) 495 final – 2013/0240 (NLE), COM(2013) 496 final – 2013/0241 (NLE), COM(2013) 497 final – 2013/0242 (COD), COM(2013) 498 final – 2013/0243 (COD), COM(2013) 500 final – 2013/0233 (COD), COM(2013) 501 final – 2013/0234 (NLE), COM(2013) 503 final – 2013/0237 (NLE), COM(2013) 505 final – 2013/0244 (NLE), COM(2013) 506 final – 2013/0245 (NLE).	61
2014/C 170/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku europejskich horyzontalnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń” COM(2013) 401 final	68
2014/C 170/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającą dyrektywę Rady 90/314/EWG COM(2013) 512 final – 2013/0246(COD).	73
2014/C 170/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę COM(2013) 550 final – 2013/0265 (COD) wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 2002/65/WE, 2013/36/UE i 2009/110/WE oraz uchylającą dyrektywę 2007/64/WE COM(2013) 547 final – 2013/0264 (COD).	78
2014/C 170/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej COM(2013) 534 final.	85
2014/C 170/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie planu działania na rzecz europejskiego przemysłu stalowego COM(2013) 407 final.	91
2014/C 170/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Europejskiego Roku Rozwoju (2015)	98
2014/C 170/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zdrowia zwierząt COM(2013) 260 final – 2013/0136 (COD) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji i udostępniania na rynku materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin (prawo o materiale przeznaczonym do reprodukcji roślin) COM(2013) 262 final – 2013/0137 (COD) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin COM(2013) 267 final – 2013/0141 (COD)	104
2014/C 170/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) COM(2013) 521 final – 2013/0247 (COD).	110
2014/C 170/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów COM(2013) 516 final – 2013/0239 (COD)	113
2014/C 170/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej, wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyśpieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej” COM(2013) 408 final, COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD), COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD)	116

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

494. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 10 I 11 GRUDNIA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku strategii makroregionalnej UE na rzecz rozwoju spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w basenie Morza Śródziemnego” (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 170/01)

Sprawozdawca: **Stefano Mallia**Współsprawozdawca: **Stefano Palmieri**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

„W kierunku strategii makroregionalnej UE na rzecz rozwoju spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w basenie Morza Śródziemnego”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 121 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

Glosariusz

Skróty – nie dotyczy wersji polskiej	
MMR	Mediterranean Macro Region
MMRS	Mediterranean Macro Regional Strategy
MCR	Mediterranean Coastal Region
EMMRF	Euro-Mediterranean Macro Regional Forum

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zdaniem EKES-u region Morza Śródziemnego potrzebuje strategii makroregionalnej, która pomoże regionom sprostać wyzwaniom, których nie mogą w zadowalający sposób rozwiązać samodzielnie poszczególne regiony lub państwa zwykłymi środkami. Taka strategia pomogłaby tym regionom zająć się przyczynami niepewności panującej w regionie Morza Śródziemnego, zwiększając wartość dodaną już uruchomionych pozytywnych inicjatyw oraz celów strategii „Europa 2020”. Sukces makroregionalnej strategii dla regionu Morza Śródziemnego będzie mieć pozytywny wpływ na całą UE.

1.2 Unijne nadbrzeżne regiony śródziemnomorskie są w idealnej sytuacji do stworzenia platformy współpracy, która mogłaby stać się strategicznie ważna dla wzmocnienia powiązań gospodarczych, społecznych i politycznych między nimi oraz ze śródziemnomorskimi krajami spoza UE w konkretnych dziedzinach (imigracja, transport morski, bezpieczeństwo morskie, ochrona środowiska itp.). Nadbrzeżne regiony śródziemnomorskie mają potencjał w zakresie katalizowania procesu wzrostu gospodarczego i transformacji w wyjątkowo nowatorski sposób.

1.3 W obliczu rozmiarów tego obszaru EKES proponuje ponadto podział strategii makroregionalnej na trzy mniejsze makroregiony określone na podstawie cech geograficznych (bliskość regionalna) i uruchomienie jej za pomocą planów działania opartych na funkcjonalnym podejściu do rozwiązania wspólnych wyzwań.

1.4 EKES popiera strategię makroregionalną w basenie Morza Śródziemnego w oparciu o zasadę trzech „tak” (więcej uzupełniającego finansowania, większa koordynacja instytucjonalna i więcej nowych projektów), co wzmocni synergie między poszczególnymi politykami UE i koordynację wysiłków szerszego kręgu podmiotów w unijnych nadbrzeżnych regionach śródziemnomorskich.

1.5 EKES popiera opracowanie unijnej makroregionalnej strategii dla regionu Morza Śródziemnego, uwzględniającej wszystkie cele strategii „Europa 2020”, zwłaszcza priorytety określone jako *inteligentny wzrost (wspieranie gospodarki opartej na wiedzy, sprzyjającej innowacjom i nowym technologiom)*, *rozwój zrównoważony* (propagowanie zrównoważonej, bardziej ekologicznej i konkurencyjnej gospodarki), *wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu* (propagowanie gospodarki nakierowanej na tworzenie miejsc pracy i ograniczanie ubóstwa, aby wspierać spójność społeczną i terytorialną).

1.6 EKES wskazuje na pięć *motorów zmian*, które mogą przyczynić się do skutecznej realizacji europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020 w basenie Morza Śródziemnego:

- promowanie policentrycznego, zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju;
- wspieranie współpracy terytorialnej w unijnych nadbrzeżnych regionach śródziemnomorskich;
- zapewnienie konkurencyjności międzynarodowej nadbrzeżnych regionów śródziemnomorskich w oparciu o silne gospodarki lokalne;
- poprawa połączeń terytorialnych dla indywidualnych osób, społeczności i przedsiębiorstw;
- zarządzanie wartościami ekologicznymi, krajobrazowymi i kulturalnymi oraz ich łączenie.

1.7 EKES zwraca uwagę na duże znaczenie wspierania strategii *błękitnego wzrostu*, która ma potencjał zwiększenia konkurencyjności w regionie Morza Śródziemnego, ułatwiania realizacji bardziej ekologicznej polityki oraz przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach. Komitet popiera również zasady zawarte w strategii makroregionalnej UE dla regionu Morza Śródziemnego, obejmującej także *europejską strategię w sprawie niepełnosprawności* ⁽¹⁾ oraz *strategię na rzecz równości kobiet i mężczyzn* ⁽²⁾. Te trzy strategie powinny się wzajemnie uzupełniać podczas procesu wdrażania.

1.8 Komitet popiera wniosek Komisji Europejskiej na rzecz regionu Morza Śródziemnego w kontekście zintegrowanej polityki morskiej. Pragnie jednak zaproponować bardziej ambitne podejście – strategię makroregionalną obejmującą filar terytorialny i morski, uwzględniającą doświadczenia regionu Morza Bałtyckiego i Dunaju oraz sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie ewolucji strategii makroregionalnych UE dla regionu Morza Śródziemnego, a także sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie wartości dodanej strategii makroregionalnych.

1.9 EKES odnotowuje, że struktura zarządzania makroregionalnej strategii UE dla regionu Morza Śródziemnego powinna opierać się na wielopoziomowym podejściu obejmującym instytucje regionalne, krajowe i europejskie oraz że nie powinna być postrzegana jako dodatkowa działalność czy wysiłek tych instytucji.

⁽¹⁾ Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier”, COM(2010) 636 final.

⁽²⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn”, COM(2010) 491 final.

1.10 Zdaniem EKES-u podstawową zasadą wdrażania strategii makroregionalnej UE dla regionu Morza Śródziemnego jest zintegrowane podejście, które powinno przede wszystkim zostać opracowane poprzez tworzenie okrągłych stołów, a następnie wzmocnione dzięki utworzeniu Eurośródziemnomorskiego Forum Makroregionalnego w celu propagowania pełnego zaangażowania wszystkich podmiotów instytucjonalnych i społeczeństwa obywatelskiego oraz połączenia istniejących polityk z celami funkcjonalnymi kształtującymi wspólną politykę. Proponowane Forum wykorzysta doświadczenia zdobyte podczas opracowywania, monitorowania i oceny śródziemnomorskich kwestii terytorialnych i morskich. Stanie się ono instrumentem makroregionalnym określającym wspólne strategiczne kierunki działań oraz odgrywającym aktywną rolę w identyfikacji priorytetowych projektów na rzecz spójności terytorialnej w regionach śródziemnomorskich.

1.11 W związku ze wsparciem EKES-u i Komitetu Regionów dla strategii na rzecz spójności w regionie Morza Śródziemnego, zdaniem EKES-u właściwym krokiem strategicznym dla obu tych instytucji byłoby organizowanie Śródziemnomorskiego Forum Makroregionalnego w swojej siedzibie i objęcie wiodącej roli. Można to osiągnąć poprzez utworzenie grupy liderów złożonej z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, Komisji, EKES-u i KR-u. Grupa ta zapewni systematyczne wsparcie podczas opracowywania strategii i przyszłej koordynacji.

1.12 EKES zgadza się z poglądem, że strategii nie należy postrzegać tylko jako dokument. Przede wszystkim musi ona być procesem. To oznacza wdrażanie jej w dłuższym okresie. EKES ma nadzieję, że pozytywne wnioski wyciągnięte z wdrażania strategii makroregionalnych na rzecz regionu Morza Bałtyckiego i regionu Dunaju zostaną wykorzystane w regionie śródziemnomorskim, przyczyniając się do skutecznego i terminowego wdrażania nowej strategii makroregionalnej, która przyniesie konkretne korzyści obywatelom objętych nią regionów w rozsądnym horyzoncie czasowym.

2. Strategia makroregionalna UE dla regionu Morza Śródziemnego

2.1 Ważne jest opracowanie wspólnej definicji makroregionu. Najczęściej makroregion definiuje się jako „obszar obejmujący tereny należące do różnych krajów lub regionów, posiadające przynajmniej jedną wspólną cechę lub trudność do przewyciężenia (...) natury geograficznej, kulturowej, gospodarczej lub innej”⁽³⁾

2.1.1 Komisja określiła ramy strategii makroregionalnej obejmujące następujące trzy elementy:

- 1) zintegrowane ramy odnoszące się do państw członkowskich i krajów trzecich na tym samym obszarze geograficznym;
- 2) sprostanie wspólnym wyzwaniom;
- 3) wykorzystanie wzmocnionej współpracy na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

2.2 Do chwili obecnej UE przyjęła dwie strategie makroregionalne, jedną dla regionu Morza Bałtyckiego, zatwierdzoną w 2009 r., a drugą dla regionu Dunaju, zatwierdzoną w 2011 r. Obecnie zatwierdzana jest adriatycko-jońska strategia makroregionalna zaproponowana przez Komitet Regionów w 2011 r.⁽⁴⁾, natomiast strategia atlantycka oparta na podejściu obejmującym akweny morskie została już zatwierdzona.

2.2.1 Dyskusję nad strategią makroregionalną należy rozpatrywać w kontekście różnych zmian ram unijnej polityki: dzięki traktatowi lizbońskiemu spójność terytorialna stała się głównym celem polityki UE, zaś dzięki strategii „Europa 2020” zarządzanie terytorialne jest kluczowym czynnikiem wspierania celów unijnej polityki spójności w kolejnym okresie programowania (wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020).

2.2.2 W 2012 r. Komisja opublikowała komunikat, w którym dokonała oceny potrzeb i potencjału w zakresie działań związanych z morzem w regionie adriatycko-jońskim, a także określiła ramy opracowania do 2013 r. spójnej strategii morskiej oraz odnośnego planu działania. Dodała też, że jeżeli państwa członkowskie UE zwrócą się do Komisji o przygotowanie unijnej strategii dotyczącej regionu adriatycko-jońskiego, niniejsza strategia morska może stanowić pierwszy element takiej unijnej strategii makroregionalnej obejmującej dodatkowe dziedziny⁽⁵⁾.

⁽³⁾ „Strategie makroregionalne w UE”, dokument do dyskusji przedstawiony przez Komisarza Pawła Sameckiego w Sztokholmie (16.9.2009): http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperation/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf.

⁽⁴⁾ Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów „Współpraca terytorialna w regionie Morza Śródziemnego poprzez Instrument makroregionu adriatycko-jońskiego”, Dz.U. C 9, 11.1.2012, s. 8.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia morska dla Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego”, COM(2012) 713 final, Bruksela, 30.11.2012.

2.3 Jako że podejście „makroregionalne” coraz częściej pojawia się w polityce UE, zdaniem EKES-u pojęcie samego „makroregionu” wymaga bardziej precyzyjnej definicji. Ponadto EKES – zgodnie z wcześniejszymi opiniami⁽⁶⁾ – popiera tę ważną strategię polityczną, a także rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie perspektyw makroregionalnych w basenie Morza Śródziemnego⁽⁷⁾.

2.3.1 Można wyróżnić dwa główne cele strategii makroregionalnych: pierwszy obejmuje problemy, których regiony lub państwa nie mogą satysfakcjonująco rozwiązać działając samodzielnie (np. wyzwania środowiskowe); drugi dotyczy współpracy korzystnej dla zaangażowanych w nią regionów i państw. Klasyfikacja ta odzwierciedla różnice między kwestiami transnarodowymi a kwestiami wspólnymi (pojęcia stosowane w dyskusji nad transnarodowym charakterem i pomocniczością w kontekście finansowania UE). W związku z cechami geograficznymi, społeczno-gospodarczymi i administracyjnymi omawianego obszaru, ta pierwsza kategoria celów powinna być najistotniejsza dla strategii makroregionalnej.

2.4 Basen Morza Śródziemnego charakteryzuje się podobnymi cechami środowiskowymi, historycznymi i kulturowymi i z tego względu należy uznać go za jednolity makroregion⁽⁸⁾. EKES jest zdania, że należy wdrożyć jedną strategię makroregionalną w basenie Morza Śródziemnego obejmującą 149 (w tym 7 z Chorwacji) unijne nadbrzeżne regiony śródziemnomorskie z Hiszpanii, Francji, Chorwacji, Włoch, Malty, Słowenii, Grecji i Cypru określone na poziomie NUTS 3⁽⁹⁾.

2.5 W 2009 r. ludność aktywna zawodowo zamieszkała w nadbrzeżnych regionach śródziemnomorskich UE obejmowała 32,4 mld osób, w tym ok. 41 % kobiet. Przeciętnie ludność ta jest bardziej zagrożona bezrobociem, a średnia stopa bezrobocia w tych regionach UE wyniosła ok. 12,9 % w 2009 r. (8,9 % dla całej UE). W 2007 r. produkt krajowy brutto (PKB) tych regionów wyniósł 1 715 miliardów według standardów siły nabywczej (PPS – purchasing power standard), czyli 13,9 % PKB UE. Średni poziom PKB na mieszkańca w tych regionach wyniósł 23 000 PPS, mniej niż w UE (24 000 PPS per capita)⁽¹⁰⁾.

2.5.1 W obliczu wielkości tego obszaru EKES jest zdania, że unijny makroregion śródziemnomorski należy podzielić na co najmniej trzy mniejsze makroregiony. W wyniku konsultacji przeprowadzonych przez Parlament Europejski (PE) w sprawie ewolucji makroregionów wykrystalizowało się stanowisko skłaniające się ku utrzymaniu opcji trzech odrębnych mniejszych makroregionów: i) zachodni region śródziemnomorski, ii) kolejny region w środkowej części basenu Morza Śródziemnego – uwzględniający region adriatycko-joński – oraz iii) trzeci region we wschodniej części basenu Morza Śródziemnego, z konkretnymi, skoordynowanymi ze sobą planami działania.

2.5.2 Jeżeli chodzi o mniejszy makroregion dla centralnej części regionu Morza Śródziemnego, EKES popiera stanowisko Parlamentu Europejskiego oraz podział geograficzny przeprowadzony przez Eurostat i uważa, że konieczne jest włączenie Sycylii i Malty do regionu adriatycko-jońskiego. Co ważniejsze, państwa i regiony położone na planowanych granicach mniejszych makroregionów powinny również mieć możliwość przynależności do więcej niż jednego mniejszego makroregionu, aby zapewnić lepszą koordynację i uniknąć zbędnego powielania działań i konfliktów.

⁽⁶⁾ Opinia rozpoznawcza EKES-u na wniosek prezydencji cypryjskiej: „Strategia makroregionalna dla regionu Morza Śródziemnego”, Dz.U. C 44, 15.2.2013, s.1, opinia EKES-u w sprawie rozwoju strategii morskiej na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego, DZ.U. C 229, 31.7.2012, s. 24.

⁽⁷⁾ Wniosek dotyczący rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie ewolucji strategii makroregionalnych UE: obecna praktyka i perspektywy na przyszłość, zwłaszcza w regionie Morza Śródziemnego – 2011/2179(INI), 27.6.2012.

⁽⁸⁾ „Basen Morza Śródziemnego obejmuje wszystkie wody morskie ograniczone od zachodu Cieśniną Gibraltarską, a od wschodu Morzem Marmara, przy czym Morze Marmara nie jest w nim uwzględnione. 142 nadbrzeżne regiony UE graniczą z Morzem Śródziemnym (NUTS3)”. EUROSTAT, 2011 r., Statistics in focus, The Mediterranean and Black Sea basin.

⁽⁹⁾ Region nadbrzeżny UE to region statystyczny zdefiniowany na poziomie NUTS3, odpowiadający jednemu z następujących kryteriów:

- region z granicą morską (372 odpowiadają temu kryterium);
- region, w którym ponad połowa ludności mieszka w obrębie 50 km od morza (73 regiony odpowiadają temu kryterium);
- Hamburg, region niemiecki, który nie odpowiada kryteriom definicji, został dodany do listy regionów nadbrzeżnych UE, ze względu na silny wpływ morza.

Źródło: EUROSTAT, 2011 r., op.cit.

⁽¹⁰⁾ Po przystąpieniu Chorwacji, w 7 chorwackich nadbrzeżnych regionach śródziemnomorskich 527 700 osób jest aktywnych zawodowo (44,7 % kobiet), stopa bezrobocia wynosi 17,8 %, a średnia PKB 20 785 PPS (Eurostat, 2013 r.). Inne kraje: zob.Eurostat, 2011 r., op. cit.

3. Jakie są warunki wstępne?

3.1 Region Morza Śródziemnego jako całość ucierpiał na doraźnym podejściu Unii Europejskiej przyjętym w ramach różnych inicjatyw i instrumentów uruchamianych w miarę upływu lat. Inicjatywy te przyniosły pewne pozytywne wyniki, lecz nie doprowadziły do pełnego osiągnięcia pierwotnie wyznaczonych celów społecznych, politycznych i gospodarczych. Nadszedł czas na uzupełnienie działań UE podejmowanych za pośrednictwem Unii dla Śródziemnomorza i polityki sąsiedztwa jako element polityki zewnętrznej, poprzez zainicjowanie bardziej zintegrowanej polityki dla jej własnych regionów leżących w basenie Morza Śródziemnego.

3.1.1 Wyraźne i wspólne strategie dla całego regionu oraz dla mniejszych regionów, a także odpowiednie plany działań, mogłyby pomóc zaradzić niektórym niedostatkom politycznym, związanym z unijną polityką zewnętrzną w tym regionie, np. Unią dla Śródziemnomorza i polityką sąsiedztwa UE. Takie jasno wyznaczone strategie mogą też umożliwić włączenie i wykorzystanie niektórych pozytywnych osiągnięć i projektów prowadzonych obecnie w ramach polityki zewnętrznej UE.

3.2 EKES popiera podejście makroregionalne, które wzmacnia synergię między poszczególnymi politykami UE i koordynuje wysiłki licznych i różnorodnych podmiotów znajdujących się na obszarze śródziemnomorskich regionów nadbrzeżnych. Ogólnie rzecz biorąc strategia makroregionalna powinna mieć na celu wniesienie wartości dodanej do działań, które już są prowadzone w makroregionie, aby zapewnić koordynację funduszy europejskich, krajowych i regionalnych na rzecz realizacji wspólnych celów tak, aby stworzyć poczucie wspólnych osiągnięć wśród zaangażowanych podmiotów oraz skupić organizacje i władze wszystkich szczebli wokół tych samych szans i wyzwań. Bardziej konkretnie rzecz ujmując w tym szczególnym okresie ogromnych ograniczeń budżetowych, które silnie zmniejszają zdolność sektora prywatnego do ożywienia gospodarki, istnieje żywa potrzeba osiągnięcia jak największej efektywności Pareta w wykorzystaniu dostępnych zasobów.

3.3 Obecna sytuacja gospodarcza wywołana kryzysem finansowym z 2008 r. wymaga stałych wysiłków we wspieraniu nowych obszarów wzrostu, tak by pomóc poszczególnym krajom w wyjściu z kryzysu i umożliwić im tworzenie tak potrzebnych miejsc pracy. Obszary nadbrzeżne UE w południowej części Europy mogą potencjalnie stać się innowacyjnymi ośrodkami dynamicznego wzrostu dzięki wykorzystaniu ich unikalnych cech.

3.3.1 Będzie to jednak wymagało bezprecedensowych wysiłków, by skoordynować wszystkie prace prowadzone przez kluczowe podmioty w regionie, w celu osiągnięcia ściślejszej integracji między przedmiotowymi obszarami, w której kluczową rolę odegrają partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie.

3.3.2 Naszym zdaniem już obecnie istnieje szereg instrumentów i polityk, które mogłyby znacząco przyczynić się do realizacji strategii makroregionalnej. Chodzi tutaj o projekty finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), tzw. funduszy strukturalnych oraz funduszy udostępnianych w ramach celu konwergencji, celu konkurencyjności regionalnej oraz celu zatrudnienia, celu europejskiej współpracy terytorialnej, programów na rzecz rozwoju transportu i spójności terytorialnej (przeznaczonych na strategię „Europa 2020”), w szczególności funduszy o ukierunkowaniu morskim, takich jak Europejski Fundusz Morski i Rybacki, Instrument „Łącząc Europę” oraz fundusze z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i krajowe.

3.3.2.1 W tym kontekście należy wskazać, że wszystkie państwa członkowskie UE (a w szczególności 163 regiony leżące w basenie Morza Śródziemnego) opracowują obecnie odrębne umowy o partnerstwie, które określają, w jaki sposób każde państwo członkowskie będzie mogło wykorzystać fundusze objęte wspólnymi ramami strategicznymi. Choć umowy te przewidują element współpracy terytorialnej, to zdaniem EKES-u nie wykorzystano okazji do zwiększenia koordynacji między poszczególnymi państwami i regionami w basenie Morza Śródziemnego.

3.3.2.2 EKES wzywa jednak do zawarcia tymczasowych porozumień sprzyjających wdrażaniu strategii makroregionalnej oraz do pełnego wprowadzenia takich środków do czasu przeglądu średniookresowego umów o partnerstwie z państwami członkowskimi UE.

3.3.3 Aby zapewnić ukierunkowanie i optymalizację tych instrumentów, potrzebna jest wielopoziomowa koordynacja między zaangażowanymi instytucjami, by kierować tym procesem oraz zapewniać jak najlepsze wykorzystanie zasobów i uniknięcie powielania działań. Koordynacja regionalna jest obecnie niezbędna i pilna, zwłaszcza że trzeba zaspokoić więcej potrzeb przy tym samym (lub niższym) poziomie finansowania. W związku z tym należy ustanowić odpowiednie i skuteczne instrumenty, aby zapewnić koordynację i efektywność.

3.3.3.1 W konkurencyjnym zglobalizowanym świecie te 163 regiony muszą mieć możliwość rywalizacji z bliższymi i dalszymi konkurentami, dlatego też ogromne znaczenie mają umiejętności przywódcze i podejmowanie decyzji na czas.

3.3.4 Regiony peryferyjne i morskie będące członkami Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy (KPRNE) i KR wielokrotnie wzywały Komisję Europejską do wprowadzenia „paktu terytorialnego”, aby strategia „Europa 2020” została szerzej zaakceptowana przez wszystkie grupy gospodarcze w regionach Europy⁽¹¹⁾.

3.4 Wymagane jest połączenie ambitnej polityki ze zdecentralizowanym podejmowaniem decyzji, co pomogłoby w zapewnieniu koordynacji zasobów tak, aby były wykorzystywane tam, gdzie mogą mieć największe oddziaływanie na wzrost i zatrudnienie.

3.4.1 Tylko dobrze przemyślana i prosta strategia, oparta na szerokim konsensusie, umożliwi znalezienie właściwej drogi i dokonanie właściwych wyborów przez regiony, miasta i porty objęte unijną strategią makroregionalną.

3.4.2 Ważne jest opracowanie metody pomiaru efektywności polityki w makroregionie Morza Śródziemnego, aby podjąć na czas działania korygujące. W przeszłości brak wskaźnika dokładnie badającego powodzenie lub porażkę danej polityki w powiązaniu z brakiem koordynacji, powielaniem działań i marnotrawieniem zasobów oraz brakiem rozliczalności, uniemożliwił terminowe podjęcie działań naprawczych, co ostatecznie skutkowało pomnażaniem błędów w zakresie strategii politycznych.

3.4.3 Strategii musi towarzyszyć plan działań, który wyraźnie określałby projekty wybierane głównie ze względu na ich oddziaływanie międzyregionalne i wpływ na wzrost gospodarczy, a także określałby źródła finansowania, które zostaną zmobilizowane na ich realizację. Proces ten jest niezbędny i powinien zostać ukończony w ciągu dwóch lat od wejścia w życie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

3.4.4 Bardzo ważne jest ograniczenie wymogów biurokratycznych w zakresie sprawozdawczości i wypełniania formularzy przez poszczególne podmioty i operatorów. Organizacje pozarządowe, MŚP i władze regionalne, w szczególności w małych regionach, są często zniechęcane do uczestnictwa ze względu na brak zdolności administracyjnych i niewdzięczne zadanie nadążania z wypełnianiem procedur biurokratycznych. Choć konieczne są mechanizmy kontroli i równowagi, kluczowe znaczenie ma stworzenie beneficjentom projektu warunków do poświęcenia czasu i zasobów na wytwarzanie korzyści dla ogółu społeczeństwa i gospodarki.

3.4.5 EKES uważa, że niepowodzenie realizacji planów działań uniemożliwi regionom wykorzystanie szans na generowanie wzrostu. Koszt alternatywny takiego niepowodzenia byłby bardzo wysoki, szczególnie w czasach kryzysu. EKES zdecydowanie uważa, że innowacyjna współpraca przynosi wzrost wydajności, który można osiągnąć poprzez wykorzystanie zasobów w celu zwiększenia wzrostu. Ryzyko porażki jest groźne także dla liderów politycznych i obywateli w poszczególnych regionach. Perspektywy wzrostu na najbliższe dwa lata nie są dobre dla większości zaangażowanych regionów, a sytuacja jeszcze się pogorszy w przypadku niewykorzystania szans związanych ze strategią makroregionalną oraz zasobów ludzkich i naturalnych w regionach w sposób efektywny i zrównoważony⁽¹²⁾.

3.4.6 Punktem wyjścia strategii powinno być określenie głównych celów i wskazanie istniejących programów na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym, a także władz lokalnych i regionalnych oraz stowarzyszeń społeczeństwa obywatelskiego, które mogą zapewnić wymagane skoordynowane wysiłki. W ramach unijnej strategii makroregionalnej istnieje kilka projektów finansowanych przez UE, które pod warunkiem właściwej koordynacji mogłyby zwiększyć swoją wartość dodaną. Te projekty, które już istnieją przynajmniej na papierze, oraz nowe projekty, które bez wątpienia zostaną uruchomione w przyszłości, mogą być użyteczne w osiągnięciu niektórych celów strategii makroregionalnej UE.

4. Zakres

4.1 Głównym celem jest zachęcanie do zdefiniowania wielopoziomowego makroregionu śródziemnomorskiego i strategii makroregionalnej dla basenu Morza Śródziemnego, w ramach której wdraża się działania za pomocą konkretnych planów działań opartych na zasadzie trzech „tak”: więcej uzupełniającego finansowania, większa koordynacja instytucjonalna i więcej nowych projektów.

⁽¹¹⁾ Marsylia, 27 listopada 2009 r., seminarium KPRNE pt. „Wyprawdzenie Europy z kryzysu: wstępne propozycje regionów w sprawie budżetu i polityki UE”. W pierwszej rezolucji (CdR 199/2010) Komitet Regionów proponuje zdecydowanie poprzeć propozycję Parlamentu Europejskiego, aby ustanowić „Pakt terytorialny władz lokalnych i regionalnych w sprawie strategii „Europa 2020”.

⁽¹²⁾ Scenariusze dla basenu Morza Śródziemnego – Światowe Forum Ekonomiczne.

4.2 Regiony śródziemnomorskie wymagają wspólnego zobowiązania się do stosowania strategii na wszystkich poziomach, dzięki któremu możliwe będzie wykorzystanie celów strategii „Europa 2020” do promowania integracji polityk i funduszy UE (współpraca terytorialna). Strategia makroregionalna powinna zostać wdrożona, by pomóc poszczególnym regionom i obszarom w sprośtaniu wyzwaniom, których nie da się rozwiązać jedynie na szczeblu krajowym.

4.3 EKES jest zdania, że rozwój strategii makroregionalnej dla basenu Morza Śródziemnego powinien opierać się na trzech filarach:

— Inteligentny wzrost (ze szczególnym naciskiem na „niebieski” wzrost)

Wspieranie gospodarki opartej na wiedzy, wspierającej innowacje i nowe technologie;

— Zrównoważony wzrost

Propagowanie zrównoważonej, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej gospodarki;

— Wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu

Propagowanie gospodarki o silnym nacisku na tworzenie miejsc pracy i ograniczanie ubóstwa, aby wspierać spójność społeczną i terytorialną.

4.3.1 „Inteligentny wzrost” będzie wspierany z uwzględnieniem pojęcia „niebieskiego” wzrostu. W dniu 13 września 2012 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie niebieskiego wzrostu, w którym wskazała pięć „łańcuchów wartości” o potencjale tworzenia zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia w niebieskiej gospodarce. Są to: niebieska energia, akwakultura, turystyka, morska, przybrzeżna i rejsowa, morskie surowce mineralne i niebieska biotechnologia ⁽¹³⁾.

4.3.1.1 „Niebieski wzrost” odzwierciedla wybory, których mogły dokonać regiony nadmorskie, aby wzmocnić swoją konkurencyjność i wzrost poprzez wykorzystanie swojego położenia geograficznego i specyfiki, tzn. działań morskich i nadmorskich, czyli skupiając się na tym, w czym są najlepsze.

4.3.1.2 Wyzwanie dotyczące „inteligentnego wzrostu” dla regionów nadbrzeżnych unijnego makroregionu śródziemnomorskiego ma dwojaki charakter:

— generowanie wystarczającej działalności gospodarczej, która ostatecznie przyczyni się do wyprowadzenia Europy z obecnego kryzysu gospodarczego i społecznego;

— podejmowanie niezbędnych inwestycji w kluczową infrastrukturę, w szczególności porty, lotniska, koleje, węzły transportowe i inne, która, gdy tylko nastąpi ożywienie gospodarcze, umożliwi unijnemu makroregionowi śródziemnomorskiemu pełny w nim udział.

4.3.1.3 Zrównoważone wykorzystanie zasobów basenu Morza Śródziemnego stwarza możliwość tworzenia bogactwa i miejsc pracy. Badania nad zaawansowanymi systemami środowiskowymi i technologiami należy rozwinąć tak, aby wspierać zanikającą tradycyjną działalność śródziemnomorską, co stworzy nowe możliwości.

4.3.1.4 Wyzwania te wymagają zaangażowania środowisk naukowych, technologicznych i gospodarczych, wraz z partnerami społecznymi. Należy także zadbać o wspieranie działań w takich dziedzinach jak infrastruktura, przemysł, szkolenia, polityka inwestowania w badania i rozwój, współpraca międzyuniwersytecka oraz tworzenie klastrów.

4.3.1.5 Sektor żeglarski jest bardzo silny i wnosi wkład w strategię rozwoju. Turystyka żeglarska generuje działalność gospodarczą i miejsca pracy, a także pomaga rozwijać tożsamość eurośródziemnomorską.

4.3.2 Główne cechy „zrównoważonego wzrostu” i zaangażowanych sektorów są ze sobą powiązane na wiele sposobów. Osiągnięcie zrównoważonego rozwoju i wdrażanie polityki bardziej przyjaznej środowisku oraz przejście na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach przyczynia się do osiągnięcia celów związanych ze zmianą klimatu i dostosowaniem się do niej. Należy efektywnie gospodarować zasobami, wzmacniać synergie i określić obszary marnotrawstwa i powielania działań oraz ograniczyć je. Kluczowa infrastruktura, obejmująca transport lądowy i morski, przesył energii i sieci informatyczne muszą być stale aktualizowane, aby zapobiec powstawaniu zatorów w działaniu.

⁽¹³⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Niebieski wzrost” szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich, COM(2012) 494 final, Bruksela, 13 września 2012 r.

4.3.2.1 Działalność przybrzeżna i działalność morska są ze sobą wzajemnie powiązane i narażone na związaną z działalnością człowieka presję, taką jak np. zanieczyszczenie gruntów, które następnie przedostaje się do Morza Śródziemnego, a także emisje CO₂ ze statków⁽¹⁴⁾. Zintegrowane zarządzania strefą przybrzeżną nie powinno ograniczać się jedynie do przybrzeżnej działalności gospodarczej i zanieczyszczenia. Należy zachęcać sektor morski i statki pływające po Morzu Śródziemnym do przechodzenia na najnowsze technologie ekologiczne.

4.3.2.2 Unia Europejska i jej 8 państw członkowskich podpisało w 1975 r. konwencję barcelońską w sprawie ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem oraz jej protokoły pod egidą UNEP. Decyzją Rady pod koniec 2012 r. UE stała się stroną protokołu morskiego tej konwencji, dotyczącego ochrony nadbrzeżnych obszarów Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem pochodzącym z działalności morskiej. Unijne regiony śródziemnomorskie mogą wiele zyskać z tej konwencji i powinny poświęcić jej uwagę także w kontekście celu związanego z „błękitnym wzrostem”.

4.3.2.3 Potencjał Morza Śródziemnego w zakresie energii odnawialnej to bogate źródło czystej energii, które pozostaje niewykorzystane. Zgodnie z celami strategii „Europa 2020” środki na zapobieganie zmianie klimatu i dostosowywanie się do niej powinny zostać uwzględnione w unijnej strategii makroregionalnej.

4.3.2.4 Unijna strategia makroregionalna wymaga działań na rzecz zrównoważonego transportu, aby zmniejszyć emisje dwutlenku węgla. Transport drogowy powinien zostać przekierowany na szlaki morskie⁽¹⁵⁾. Natomiast transport morski powinien w dalszym ciągu dążyć do stosowania czystszych paliw. Należy uwzględnić też bezpieczeństwo morskie i współpracę w zakresie zapobiegania katastrofom oraz odpowiedzi na te wyzwania.

4.3.3 Unijna strategia makroregionalna powinna uwzględniać silny wymiar społeczny, aby wspierać wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu w unijnych nadbrzeżnych regionach śródziemnomorskich. Rozwój gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy powinno poprawić jakość życia mieszkańców tych regionów. Władze regionalne powinny promować dialog społeczny oraz zaangażowanie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. W oparciu o zintegrowane podejście do spójności terytorialnej należy uwzględnić sprzyjającą włączeniu społecznemu sytuację miast i obszarów metropolitalnych, obszarów wiejskich, małych nadmorskich miejscowości i wysp. Dostęp do infrastruktury, technologii i usług dla osób niepełnosprawnych powinien być powiązany z rozwojem zrównoważonym jako podstawowy warunek wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.3.3.1 Należy rozwinąć technologie informacyjne, szczególnie na najbardziej odległych obszarach peryferyjnych poprzez lepszą łączność, aby wspierać ogólną spójność terytorialną i społeczną regionów śródziemnomorskich za pomocą podejścia przekrojowego. Należy wspierać rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych.

4.3.3.2 Równie ważne jest podkreślenie potrzeby dalszego rozwoju lotnisk i usług powietrznych w makroregionie śródziemnomorskim, aby wzmocnić regionalną integrację gospodarczą. Usługi powietrzne i infrastruktura lotnicza nadal mają znaczny niewykorzystany potencjał i wymagają większych inwestycji.

4.3.3.3 Ośrodki edukacyjne i szkoleniowe mają do odegrania kluczową rolę we wspieraniu „wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu” w regionie Morza Śródziemnego. Należy określić wspólne cele edukacyjne dla całego unijnego makroregionu śródziemnomorskiego.

4.3.3.4 EKES uważa, że należy wzmocnić dialog między partnerami społecznymi i grupami społeczeństwa obywatelskiego oraz ośrodkami edukacyjnymi i szkoleniowymi. Priorytetowo należy potraktować szkolenia dotyczące kwestii morskich i żeglarskich, a także współpracę między uczelniami a ośrodkami szkoleniowymi.

4.3.3.5 Bezrobotni w unijnych nadbrzeżnych regionach śródziemnomorskich muszą także zostać wysłuchani podczas formułowania przyszłej strategii, która ma zapewnić im możliwości ponownego wejścia na rynek pracy. Konieczne są także wymierne wysiłki prowadzące do zaangażowania liderów „wykluczonych” grup społecznych, takich jak społeczności imigrantów, osoby niepełnosprawne i organizacje kobiece. EKES w pełni popiera politykę UE ukierunkowaną na zapobieganie dyskryminacji z powodu rasy lub pochodzenia etnicznego, niepełnosprawności, wieku, orientacji seksualnej lub płci.

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 480 final – 2013/0224 (COD).

⁽¹⁵⁾ Tamże.

4.3.3.6 Uwzględniając europejskie podejście do demograficznego starzenia się społeczeństwa, konieczne okazują się konkretne działania wspierające zdrowie i aktywność osób starszych w unijnych nadbrzeżnych regionach śródziemnomorskich. Regiony śródziemnomorskie muszą także wdrożyć realistyczny długoterminowy plan dotyczący kontrolowanej imigracji i pracowników sezonowych, aby uzupełnić luki powstałe w wyniku starzenia się ludności oraz rozwiązać problem powiększającego się obciążenia demograficznego. EKES popiera nasilenie wysiłków UE na rzecz pomocy regionom śródziemnomorskim w sprostaniu wyzwaniu migracji oraz w zintegrowaniu imigrantów ze społeczeństwem.

4.3.3.7 EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma opracowanie unijnej strategii makroregionalnej dla regionu Morza Śródziemnego uwzględniającej priorytety europejskie związane z poprawą włączenia społecznego, dobrobytu i pełnego poszanowania praw osób niepełnosprawnych, a także promowania równości płci w regionie Morza Śródziemnego. Dlatego też bardzo ważne jest zapewnienie indywidualnej autonomii, godności i wolności osób niepełnosprawnych oraz wzmocnienie roli kobiet na śródziemnomorskim rynku pracy, w społeczeństwie i na stanowiskach decyzyjnych.

5. Jakich korzyści można się spodziewać?

5.1 Wdrożenie strategii makroregionalnej w basenie Morza Śródziemnego stwarza wiele możliwości, przede wszystkim dzięki zapewnieniu ram odniesienia dla polityki spójności i zachęcaniu do współpracy międzysektorowej we wspólnym obszarze siły roboczej zatrudnionej w usługach. Ramy te mogą ukierunkowywać inwestycje na większą komplementarność i mogą wpływać na poszczególne priorytety każdego z regionalnych planów rozwojowych dla makroregionu europejskiego, zapewniając przegład i prawdziwą synergię w ramach zintegrowanego podejścia.

5.2 Unijna strategia makroregionalna zapewniłaby większe zaangażowanie i lepsze współdziałanie różnych mechanizmów działań UE, wykraczając poza przydział środków przyznanych na politykę spójności i łącząc zasoby regionów i państw członkowskich poprzez wielopoziomowe sprawowanie rządów. Jest to strategia, na której zyskają wszystkie podmioty lokalne.

5.3 Korzyści strategii makroregionalnej w regionie Morza Śródziemnego płyną w dużej mierze z jej wysoce wszechstronnego i wielopoziomowego, zintegrowanego podejścia, które jest w stanie promować synergię między politykami i programami UE oraz komplementarność finansowania.

5.4 Wdrożenie strategii makroregionalnej w basenie Morza Śródziemnego będzie wsparciem dla prowadzenia działań strategicznych w strefach przybrzeżnych i wyspiarskich, a także zacieśni współpracę między śródziemnomorskimi organami administracji, regionami, miastami, portami oraz, w razie potrzeby, władzami krajowymi.

5.5 Działania związane z zintegrowaną polityką morską i niebieskim wzrostem będą prowadzone z naciskiem na wzajemne powiązania i synergię, które występują między pozornie niezwiązanymi ze sobą działaniami w sektorze morskim.

5.6 Proponowane działania będą odnosiły się do wcześniej określonych trzech filarów. Wybierając proponowane działania, należy zadbać o spełnienie przez każde z nich następujących kryteriów:

- muszą mieć wpływ na makroregion i przynosić konkretne korzyści obywatelom unijnego makroregionu śródziemnomorskiego w realistycznym horyzoncie czasowym;
- muszą być spójne z zasadami zrównoważonego rozwoju, a tym samym ukierunkowane na tworzenie wzrostu gospodarczego, jednocześnie minimalizując negatywne skutki dla środowiska;
- mogą być przeprowadzone w krótko- lub średnioterminowej perspektywie (maksymalnie 7 lat);
- prawdopodobnie przyciągną finansowanie ze środków sektora prywatnego, które uzupełni finansowanie publiczne (UE i rządowe).

6. Motory zmian

6.1 EKES uważa, że wyzwania rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie Morza Śródziemnego wymagają wspólnych wysiłków z wykorzystaniem potencjału terytorialnego. EKES wskazuje na pięć *motorów zmian*, które mogą przyczynić się do skutecznej realizacji europejskiej polityki spójności w latach 2014–2020 w unijnych nadbrzeżnych regionach śródziemnomorskich.

6.1.1 *Promowanie policentrycznego, zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju*

Zrównoważony rozwój terytorialny ma strategiczne znaczenie we wspieraniu spójności gospodarczej i społecznej w unijnych nadbrzeżnych regionach śródziemnomorskich. Regiony te muszą współpracować ze sobą tworząc innowacyjne sieci, aby ograniczyć terytorialną polaryzację wyników gospodarczych i dysproporcji regionalnych oraz ukierunkować wzrost gospodarczy na rozwój zrównoważony w regionie Morza Śródziemnego.

6.1.2 *Wspieranie współpracy terytorialnej w unijnych nadbrzeżnych regionach śródziemnomorskich*

Współpraca terytorialna jest ważnym czynnikiem wzmacniającym konkurencyjność regionu Morza Śródziemnego, a jednocześnie zmniejszającym fragmentację gospodarczą, społeczną i ekologiczną. Istotne jest wzmocnienie koordynacji między poszczególnymi władzami prowadzącymi programy transgraniczne i transnarodowe, uwzględniając priorytety określone w strategiach na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, aby wspierać rozwój działań zgodnych ze strategią „Europa 2020” i polityką spójności na lata 2014-2020.

6.1.3 *Zapewnienie konkurencyjności międzynarodowej unijnych nadbrzeżnych regionów śródziemnomorskich w oparciu o silne gospodarki lokalne*

Konkurencyjność międzynarodową i spójność unijnych nadbrzeżnych regionów śródziemnomorskich można osiągnąć zachęcając ludzi do nauki, studiowania i aktualizacji umiejętności, waloryzując innowacje rynkowe prowadzące do stworzenia nowych produktów lub usług generujących wzrost i zatrudnienie, jednocześnie pomagając społecznościom lokalnym sprostać wyzwaniom społecznym. Wzmocnienie wykorzystania informacji i technologii komunikacyjnych oraz utworzenie jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki i bardzo szybki internet oraz interoperacyjne aplikacje ma strategiczne znaczenie dla rozwoju gospodarek lokalnych.

6.1.4 *Poprawa połączeń terytorialnych dla indywidualnych osób, społeczności i przedsiębiorstw*

Przystępny cenowo dostęp do usług świadczonych w interesie ogólnym, takich jak informacje, wiedza i mobilność, a także skuteczne rozwiązania transportu intermodalnego oraz systemy produkcyjne przyjazne dla środowiska to zasadnicze priorytety spójności w regionie Morza Śródziemnego. Wzmocnienie powiązań między głównymi ośrodkami unijnych nadbrzeżnych regionów śródziemnomorskich z interkontynentalnymi węzłami transportowymi poprzez rozwój autostrad morskich, wzmocnienie sieci transeuropejskich (TEN-T) oraz rozwój wtórnych sieci na szczeblu lokalnym i regionalnym w celu przezwyciężenia barier terytorialnych, np. na wyspach śródziemnomorskich, ma strategiczne znaczenie dla konkurencyjności i spójności basenu Morza Śródziemnego.

6.1.5 *Zarządzanie i łączenie wartości ekologicznych, krajobrazowych i kulturalnych*

Ochrona i wzmocnienie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego to ważny warunek rozwoju unijnych nadbrzeżnych regionów śródziemnomorskich. Ważne jest wspieranie pełnej integracji obszarów chronionych w społecznościach i gospodarkach lokalnych. Wysoka wartość krajobrazów śródziemnomorskich powinna być rozwijana pod względem jakościowym, a wartość obszarów bogatych w zasoby przyrodnicze i kulturalne powinna zostać odpowiednio uznana, aby mogły one jak najlepiej wykorzystać te atuty. Dlatego też ważny jest rozwój tożsamości lokalnej i regionalnej, przy jednoczesnym wzmacnianiu świadomości i odpowiedzialności społeczności śródziemnomorskich w odniesieniu do ich środowiska, krajobrazów, kultur i innych unikalnych wartości.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wykorzystania narzędzi statystycznych do badania wolontariatu (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 170/02)

Sprawozdawca: **Krzysztof PATER**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

wykorzystania narzędzi statystycznych do badania wolontariatu

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 109 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Biorąc pod uwagę, że wolontariat jest:

1.1.1 istotną siłą napędową wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, co buduje kapitał społeczny i ludzki oraz pogłębia solidarność międzypokoleniową, przynosząc też znaczną wartość ekonomiczną;

1.1.2 kluczowym czynnikiem wielu polityk społecznych i wskaźnikiem oddziaływania polityki publicznej, który powinien być prawidłowo mierzony i monitorowany, by dostarczał decydującym odpowiednich informacji;

1.1.3 przedmiotem badań, który obecnie jest w niewystarczającym stopniu mierzony za pomocą niespójnych i zbyt zawężonych ankiet, które pomijają takie zagadnienia, jak dobrowolna pomoc świadczona bezpośrednio osobom poza jakimikolwiek strukturami organizacyjnymi, oraz nie uwzględniają ekonomicznej wartości pracy wolontariackiej;

1.2 Komitet wzywa Komisję Europejską do:

1.2.1 zapewnienia warunków do rozpoczęcia prac metodologicznych i badań pilotażowych, zmierzających do określenia zasad prowadzenia badań pracy wolontariackiej przez krajowe urzędy statystyczne z państw należących do UE, oraz wykorzystania w tych pracach wydanego przez Międzynarodową Organizację Pracy *Manual on the Measurement of Volunteer Work* i dotychczasowych doświadczeń krajów, które podjęły już badania przy zastosowaniu rozwiązań rekomendowanych w tym podręczniku;

1.2.2 wypracowania w ciągu kilku lat jednolitej metodologii badań pracy wolontariackiej oraz doprowadzenia do przyjęcia jej w odpowiednim rozporządzeniu KE jako regularnego badania prowadzonego przez kraje członkowskie;

1.2.3 podejmowania działań zachęcających urzędy statystyczne z krajów członkowskich do włączania się w prowadzenie badań pracy wolontariackiej – zanim rozporządzenie zostanie wprowadzone;

1.2.4 gromadzenia i udostępniania spójnych informacji wynikowych z badań nad wolontariatem prowadzonych w poszczególnych krajach lub na poziomie UE;

1.2.5 wprowadzenia wiążących środków prawnych na poziomie UE i państw członkowskich, które umożliwią sektorowi non-profit współfinansowanie dotacji publicznych ekonomiczną wartością pracy wolontariackiej szacowaną na podstawie solidnych danych statystycznych uzyskanych za pomocą narzędzi statystycznych opracowanych zgodnie z niniejszą opinią.

1.3 Ponadto EKES korzysta z okazji do tego, by przypomnieć o konieczności wspierania działalności wolontariackiej i stworzenia sprzyjającego jej otoczenia. Konkretnie sugestie dotyczące otoczenia sprzyjającego pracy wolontariackiej zostały opracowane podczas Europejskiego Roku Wolontariatu 2011 i obejmują trwałe wsparcie działalności wolontariackiej, która w znaczący sposób przyczynia się do wspólnego dobra ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 150.

2. Kontekst

2.1 Zgodnie z powszechnie stosowaną (w instytucjach UE) definicją, termin „wolontariat” odnosi się do każdego rodzaju działań ochotniczych, formalnych czy nieformalnych, które dana osoba podejmuje z własnej woli, własnego wyboru i własnych powodów, bez wynagrodzenia.

2.2 Spójna z takim rozumieniem wolontariatu, aczkolwiek bardziej precyzyjna jest definicja pracy wolontariackiej zastosowana w wydanym przez Międzynarodową Organizację Pracy podręczniku *Manual on the Measurement of Volunteer Work* („Podręcznik dotyczący pomiaru pracy wolontariackiej”) jako rama pojęciowa do pomiaru wolontariatu formalnego i nieformalnego w różnych uwarunkowaniach kulturowych i prawnych. Zgodnie z tą definicją, praca wolontariacka oznacza „dobrowolną (nieprzymusową) pracę niezarobkową, tj. czas, jaki jednostki nieodpłatnie przeznaczają na działania prowadzone za pośrednictwem danej organizacji lub bezpośrednio na rzecz innych osób poza własnym gospodarstwem domowym”⁽²⁾. Zastosowanie tej definicji, precyzyjnie wymieniającej cechy wolontariatu, jest niezbędne w międzynarodowych badaniach porównawczych. Wynika z konieczności uwzględnienia wszystkich ważnych właściwości pracy wolontariackiej w definicjach opisowych stosowanych w poszczególnych krajach, pozwalając w rezultacie zachować jednolity zakres przedmiotu badania niezależnie od lokalnych uwarunkowań.

2.3 W ostatnich latach, zwłaszcza w związku z Europejskim Rokiem Wolontariatu 2011, wiele dokumentów KE, PE i Rady oraz EKES-u, KR-u i europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego wskazywało, że wolontariat jest związany z podstawowymi wartościami UE, takimi jak partycypacja obywatelska czy solidarność z potrzebującymi. Podkreślano, że wolontariat ma duży wkład w tę część dobrobytu społecznego, która nie jest mierzona przez PKB, oraz ma duży wpływ na jakość życia jednostek. Z punktu widzenia systemowego praca wolontariacka przyczynia się do tworzenia kapitału społecznego, budując i wzmacniając więzi zaufania oraz współpracy, a także kultywując powszechnie akceptowane społeczne normy i wartości. Wolontariat nieformalny jest ważnym środkiem inwestowania w kapitał ludzki, m.in. przez nieformalną opiekę oraz edukację dzieci i młodzieży, zaś wolontariat formalny odgrywa istotną rolę m.in. w rozwijaniu umiejętności ogólnych i w nabywaniu nowych umiejętności zawodowych. Również dobrowolnie świadczona opieka nad osobami starszymi i przez takie osoby ma niezmiernie istotne znaczenie w starzejących się społeczeństwach europejskich. Wszystkie cechy wskazujące na rolę wolontariatu w budowaniu spójności społecznej oraz w ułatwianiu zatrudnienia powodują, że jest on wymieniany jako ważny element wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, stanowiącego jeden z trzech filarów strategii rozwojowej UE „Europa 2020”.

2.4 Jednym z ważnych elementów wspomnianego powyżej dyskursu były też zalecenia wskazujące na potrzebę zbierania porównywalnych danych obrazujących zarówno społeczne, jak i ekonomiczne znaczenie wolontariatu. Wskazywano przy tym na metodologię opisaną w podręczniku MOP-u jako na właściwy model prowadzenia badań statystycznych w tym zakresie⁽³⁾.

2.5 Wspomniane powyżej zalecenia pozostają w oczywistym związku ze stwierdzeniem, że dostępne dane na temat wolontariatu nie są wystarczające. Diagnoza ta jest nadal aktualna.

2.6 W poszczególnych krajach przeprowadzono pewne badania wolontariatu obejmujące wiele jego istotnych aspektów (nie tylko skalę partycypacji w pracy wolontariackiej czy demograficzny profil osób się w nią angażujących, ale także np. motywację takich osób). Przeszkodą w wykorzystaniu tych badań na potrzeby analiz prowadzonych w skali całej UE jest brak zgodności co do zakresu i sposobu definiowania wolontariatu oraz inne rozbieżności metodologiczne (np. długość okresu, do którego odnoszone jest pytanie, niespójne granice wiekowe badanych populacji, różne sposoby realizacji badań, precyzja wyników), a także rozbieżne terminy badań. Jak wynika z raportu wykonanego na zlecenie Komisji Europejskiej przez firmę GHK, różnice mogą nieraz sięgać 30–40 punktów procentowych⁽⁴⁾.

⁽²⁾ *Manual on the Measurement of Volunteer Work* („Podręcznik dotyczący pomiaru pracy wolontariackiej”), Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2011.

⁽³⁾ 1) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Komunikat w sprawie polityki UE i wolontariatu: uznanie i propagowanie wolontariatu transgranicznego w UE” (COM (2011) 568 final); 2) Konkluzje Rady „Rola wolontariatu w polityce społecznej”, Rada Unii Europejskiej, 2011; 3) Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s.150.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie GHK pt. „Volunteering in the European Union”, GHK 2010.

2.7 Regularnie zbierane dane, które są porównywalne na poziomie międzynarodowym, mają w dziedzinie wolontariatu dość ograniczony zakres tematyczny odnoszący się przeważnie do stopnia rozpowszechnienia różnie definiowanej pracy społecznej świadczonej w ramach organizacji (wolontariat formalny) oraz profilu demograficznego osób ją świadczących. Czasami do badań tych dołączanych jest kilka dodatkowych pytań, np. o częstość angażowania się w wolontariat.⁽⁵⁾ Część tych badań nie ogranicza się do ogólnego pytania o tak czy inaczej określony wolontariat, lecz posługuje się zestawem kilku lub kilkunastu rodzajów organizacji lub aktywności, na rzecz których poświęcany był wolny czas⁽⁶⁾. Stosunkowo najrzadziej bada się liczbę godzin poświęconych przez wolontariuszy⁽⁷⁾.

2.8 Znaczne różnice wyników z poszczególnych badań na poziomie międzynarodowym, a także między wynikami krajowymi a międzynarodowymi nie przeszkadzają w stwierdzeniu, że zjawisko wolontariatu – nawet jeśli uwzględnia się tylko wolontariat formalny – ma bardzo duży zasięg. Szacowana liczba wolontariuszy dla populacji UE w wieku ponad 15 lat waha się w granicach 92–150 mln, co oznaczałoby, że w dobrowolną, niezarobkową pracę w różnego rodzaju organizacjach angażuje się 22–36 % dorosłych obywateli wszystkich krajów UE⁽⁸⁾. W stanowiskach najważniejszych instytucji UE dotyczących wolontariatu przyjmowane są relatywnie niskie oszacowania liczby wolontariuszy, nieprzekraczające 100 mln osób⁽⁹⁾.

2.9 Obecny stan dostępnych danych o wolontariacie nie pozwala na prowadzenie analiz, postulowanych w dokumentach KE, Parlamentu i Rady Europejskiej czy EKES-u. Obecnie nie ma możliwości rzetelnego monitorowania ekonomicznego znaczenia wolontariatu ani jego wkładu w realizowane polityki na poziomie UE. Nie można ustalić ogólnego czasu pracy wolontariackiej ani jej wartości pieniężnej, a przez to nie można ocenić jej skali wobec uniwersalnych wskaźników gospodarczych, takich jak krajowe zatrudnienie (liczba pracujących w gospodarce narodowej) czy też PKB. Jedyne dostępne dotychczas dane, które są jednakże ograniczone do wolontariatu formalnego świadczonego w organizacjach non-profit i szacowane na podstawie dość niespójnych metod, pochodzą z Projektu Międzynarodowych Badań Porównawczych Sektora Non-Profit, koordynowanych przez Uniwersytet im. Johnsa Hopkinsa. Dane te określały udział wolontariatu świadczonego w podmiotach non-profit w porównaniu do PKB i potencjału pracy ludności aktywnej zawodowo jedynie w trzech krajach UE: w Republice Czeskiej (0,2 % PKB, 0,5 % aktywnych zawodowo), we Francji (1,4 %, 3,2 %) i w Belgii (0,7 %, brak danych)⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ Np. w ramach Europejskiego Sondażu Społecznego (ESS 2002–2010) co 2 lata zbiera się dane o zaangażowaniu w pracę – w partiach politycznych lub innych organizacjach i stowarzyszeniach – motywowaną chęcią zrobienia czegoś dobrego dla kraju lub potrzebą zapobieżenia czemuś złemu. Natomiast w badaniu za 2006 r. i 2012 r. spytano także: „Jak często w ostatnich 12 miesiącach angażowałeś się w pracę na rzecz organizacji społecznych lub charytatywnych?”.

⁽⁶⁾ Europejskie badanie wartości (EVS) i kilka sondaży przeprowadzonych w ramach badania Eurobarometru, koordynowanego przez DG ds. Komunikacji (Eurobarometr 66.3/2006, 73.4/2010, 75.2/2011).

⁽⁷⁾ Europejskie badanie jakości życia (EQLS 2003, 2007), Eurobarometr 60.3 (2003/2004). Najbardziej kompleksowe dane o czasie poświęconym na pracę niezarobkową w ramach organizacji, nieformalną pomoc dla innych gospodarstw domowych czy uczestnictwo w spotkaniach organizacji, grup lub wspólnot, uwzględniające także różnice sezonowe w ciągu roku, zbierane są w ramach badań budżetu czasu (*Time Use Survey*).

⁽⁸⁾ Wymienione szacunki pochodzą ze sprawozdania GHK pt. „Volunteering in the European Union”, GHK, 2010.

⁽⁹⁾ Liczba 100 mln wolontariuszy została podana w sprawozdaniu w sprawie roli wolontariatu w kształtowaniu spójności gospodarczej i społecznej, Parlament Europejski, Komisja Rozwoju Regionalnego (2008) (2007/2149 (INI) dokument A6-0070/2008).

⁽¹⁰⁾ Wyniki te opierają się na badaniach organizacji non-profit. Na ich podstawie oszacowano sumę godzin pracy wolontariuszy w sektorze non-profit, którą przeliczono na pełnoetatowe miejsca pracy, aby móc to następnie porównać z liczbą osób aktywnych zawodowo w danym kraju. Z kolei wartość wolontariatu określono w wyniku mnożenia liczby etatów przeliczeniowych przez średnie wynagrodzenia uzyskiwane w sektorze non-profit. Metoda ta może sprzyjać uzyskiwaniu niższych oszacowań wolumenu i wartości wolontariatu niż metoda opisana w podręczniku MOP, gdyż organizacje najczęściej nie prowadzą ewidencji czasu pracy wolontariackiej i mają tendencję do nieuwzględniania pracy osób rzadko ją podejmujących. Ponadto uzyskane wyniki dotyczą tylko sektora non-profit podczas gdy metodologia MOP pozwala zmierzyć cały wolontariat formalny na rzecz wszystkich sektorów instytucjonalnych. Relacjonowane w tym akapicie wyniki pochodzą z publikacji: L.M. Salomon, S.W. Sokolowski, M.A. Haddock, H. S. Tice, „The State of Global Civil Society and Volunteering”. Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook, Center for Civil Society Studies – Johns Hopkins University, 2013.

2.10 Na bazie założeń metodologicznych zawartych w podręczniku MOP-u krajowe urzędy statystyczne w trzech państwach UE (Polska, Węgry i Włochy) przeprowadziły już badania wymiaru i wartości pracy wolontariackiej, podczas gdy niektóre inne kraje się do tego przygotowują⁽¹¹⁾. Obecnie dostępne są dane dla Polski za 2011 r. Wynika z nich, że w sumie wolontariat formalny i nieformalny stanowił odpowiednik pracy 9,6 % pracujących w poszerzonej gospodarce narodowej (uwzględniając pracę wolontariacką) i 2,8 % poszerzonego PKB. W Polsce, gdzie więzi z dalszymi członkami rodziny są szczególnie silne, główną składową pracy wolontariackiej był wolontariat nieformalny – jego udział w liczbie pracujących w gospodarce narodowej obejmującej także wolontariat wyniósł 8 %, a w poszerzonym PKB – 2,2 %. Udział wolontariatu formalnego wyniósł odpowiednio 1,6 % oraz 0,6 % ww. agregatów⁽¹²⁾.

3. Podręcznik MOP-u jako całościowe i uniwersalne podejście do badania wolontariatu

3.1 Jak już wspomniano, wydany pod auspicjami MOP-u podręcznik do pomiaru pracy wolontariackiej jest wymieniany prawie we wszystkich dokumentach UE dotyczących wolontariatu jako pozytywny model systemu prowadzenia badań statystycznych w tym zakresie. Rozwiązania metodologiczne zawarte w ww. podręczniku zostały także wskazane przez Międzynarodową Konferencję Statystyków Pracy jako właściwa podstawa badań w zakresie pracy wolontariackiej, którą postuluje się włączyć do oficjalnej statystyki pracy⁽¹³⁾. Użyteczność zaproponowanych w podręczniku rozwiązań zyskała także poparcie wśród działaczy trzeciego sektora – świadczy o tym duża aktywność struktur pozarządowych promujących korzystanie z zawartego w podręczniku modelu prowadzenia badań wolontariatu⁽¹⁴⁾.

3.2 Zaproponowane w podręczniku MOP-u podejście metodologiczne stanowi także odpowiedź na problemy braku lub niespójności danych o wolontariacie w trzecim sektorze, zdiagnozowane w ramach Comparative Nonprofit Sector Project, a następnie wskazane jako poważne ograniczenie dla prac statystyki publicznej w zakresie rachunków narodowych i rachunku satelitarnego sektora non-profit⁽¹⁵⁾.

3.3 Podstawą zastosowanego podejścia metodologicznego jest definicja operacyjna badanego zjawiska, funkcjonującego w podręczniku pod nazwą pracy wolontariackiej (*volunteer work*). Określenie to w ramach konkretnego badania nie opiera się na jednolitym użyciu jednego czy kilku słów w każdym badanym kraju, lecz na definicji opisowej, w ramach której wskazuje się na trzy zasadnicze cechy badanego zjawiska. Jako pracę wolontariacką określa się działania, które:

- a) mają charakter produktywnej pracy,
- b) są niezarobkowe,
- c) są dobrowolne,
- d) nie są wykorzystywane we własnym gospodarstwie domowym.

Podręcznik MOP-u zawiera wiele dodatkowych wyjaśnień, które służą rozwianiu ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych w zakresie powyższych kryteriów⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ Portugalski urząd statystyczny przeprowadził już pilotażowe badania w formie modułu do badania aktywności ekonomicznej ludności zgodnie z podręcznikiem MOP-u; urzędy statystyczne Irlandii i Hiszpanii również wyraziły wolę rozpoczęcia podobnych badań.

⁽¹²⁾ S. Nałęcz, K. Goś-Wójcicka [red.], „Wolontariat w organizacjach i inne formy pracy niezarobkowej poza gospodarstwem domowym – 2011”. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, 2012 r.

⁽¹³⁾ Zgodnie z rezolucją przyjętą 11 października 2013 r. przez 19. Konferencję Statystyków Pracy statystyczną definicją pracy obejmuje pracę wolontariuszy jako jedną z form pracy i w konsekwencji postuluje się objęcie jej regularną obserwacją statystyczną.

⁽¹⁴⁾ Na przykład EYV 2011 Alliance, European Volunteer Centre (CEV), Johns Hopkins Center for Civil Society Studies (CCSS), and Associazione Promozione e Solidarietà (SPES).

⁽¹⁵⁾ *Handbook on non-profit institutions in the System of National Accounts*, UN United Nations Statistics Division, New York, 2003.

⁽¹⁶⁾ Oficjalne tłumaczenie podręcznika na język francuski, hiszpański, włoski i czarnogórski dostępne są na stronach www.ilo.org i www.evmp.eu.

3.4 Przyjęty w podręczniku szeroki zakres przedmiotowy badania pozwala na uwzględnienie potrzeb informacyjnych wielu interesariuszy. Centralne dla podręcznika pojęcie pracy wolontariackiej wyznacza szeroki zakres badania, ujmując w nim zarówno wolontariat formalny (określany przez MOP jako pośrednia praca wolontariacka), jak i wolontariat nieformalny (nazywany przez MOP bezpośrednią pracą wolontariacką). Zakres badanego zjawiska nie jest też ograniczony do jednego sektora, lecz uwzględnia np. wolontariat wykonywany zarówno w ramach trzeciego sektora, jak też w instytucjach sektora publicznego, i wymaga podziału danych według dziedziny i sektora instytucjonalnego. Zgromadzone dane są wyraźnie zdefiniowane i pozwalają na elastyczne wykorzystanie.

3.5 Zaproponowany w podręczniku MOP-u model badań pracy wolontariackiej opiera się na przyjęciu kilku generalnych założeń, będących podstawą ich spójności, niezależnie od typu badania sondażowego, za pomocą którego badanie będzie zrealizowane:

- a) uwzględnienie możliwie szerokiej populacji, tak aby odzwierciedlić wszystkie jej istotne składowe;
- b) wykorzystanie przyjętej w podręczniku opisowej definicji pracy wolontariackiej oraz terminologii stosowanej w tym opisie;
- c) uwzględnienie wszystkich rodzajów wolontariatu (praca wolontariacka wykonywana na rzecz lub za pośrednictwem organizacji oraz praca wolontariacka wykonywana bezpośrednio na rzecz osób spoza własnego gospodarstwa domowego albo na rzecz środowiska lub społeczności);
- d) zebranie danych o wykonywaniu pracy wolontariackiej w zakresie zmiennych zawartych w zalecanym przez podręcznik module do badania pracy wolontariackiej: czas przeznaczony na daną pracę (liczba przepracowanych godzin), rodzaj wykonywanych czynności (odpowiadający im zawód), rodzaj podmiotu, w ramach którego wykonywany był wolontariat (sektor instytucjonalny oraz branża gospodarki);
- e) możliwość określenia działalności wolontariackiej według standardowych klasyfikacji: zawodowej (ISCO) i branżowej (standardowa klasyfikacja NACE lub przeznaczona dla działalności sektora non-profit klasyfikacja ICNPO), aby umożliwić analizę pracy wolontariackiej z punktu widzenia rynku pracy oraz przypisać tej pracy wartość pieniężną⁽¹⁷⁾.

3.6 Proponowana metodologia umożliwia skoncentrowanie wysiłku badawczego przede wszystkim na pozyskaniu tych danych, które są niezbędne do określenia wolumenu i wartości pracy wolontariackiej w standardowych jednostkach ekonomicznych, pozwalających na porównanie z krajowym zatrudnieniem lub PKB. Zbierane dane pozwalają określić skalę i wartość różnych rodzajów pracy wolontariackiej według sektorów instytucjonalnych, branż gospodarki, rodzajów wykonywanych czynności, regionów, poziomu urbanizacji itp.

3.7 Na podstawie danych zebranych z zastosowaniem modułu dotyczącego pracy wolontariackiej możliwe są też liczne analizy o charakterze społecznym. Można analizować rozpowszechnienie oraz intensywność wolontariatu, jego formy (na rzecz osób czy organizacji – w przypadku struktur formalnych można określić ich dziedzinę działalności oraz sektor). Analizy te mogą uwzględniać różne cechy wolontariuszy: demograficzne (np. wiek, płeć, sytuację rodzinną), lokalizację (np. region, wielkość miejscowości), wykształcenie, status zawodowy i materialny. W przypadku włączenia dodatkowych pytań do modułu dotyczącego pracy wolontariackiej możliwe są także analizy motywacji wolontariuszy, przyczyn niepodejmowania wolontariatu itp.

3.8 Biorąc pod uwagę fakt, że respondenci są zwykle w stanie podawać szczegółowe i wiarygodne dane jedynie w odniesieniu do niedalekiej przeszłości, w podręczniku przyjęto 4-tygodniowy okres referencyjny dla pytań dotyczących pracy wolontariackiej. Założenie to jest uzasadnione potrzebą w miarę precyzyjnego ustalenia liczby godzin przeznaczonych na wolontariat. Z drugiej jednak strony okres 4 tygodni jest znacznie krótszy niż typowa dla większości badań wolontariatu perspektywa 12-miesięczna. Krótszy okres referencyjny przekłada się na niższe wskaźniki rozpowszechnienia wolontariatu (liczba wolontariuszy), a także stwarza ryzyko otrzymania wyników zaburzonych wahaniem sezonowymi. Zaleca się więc stosowanie okresu czterotygodniowego ze względu na porównywalność danych, przy czym należy też znaleźć sposoby na zrównoważenie sezonowości i zapewnienie odpowiedniej wielkości prób, by w badaniu uczestniczyła liczba wolontariuszy wystarczająca do oszacowania liczby godzin w innych grupach ludności.

⁽¹⁷⁾ Skrócona i zmodyfikowana wersja zapisów zawartych w *Manual on the Measurement of Volunteer Work* (s. 10); ISCO to Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Zawodów, NACE – Europejska Klasyfikacja Działalności; ICNPO – *International Classification of Non-profit Organizations* – Międzynarodowa Klasyfikacja (działalności) Organizacji Non-profit.

3.9 Rekomendowany w podręczniku sposób realizacji badania pracy wolontariackiej w formie modułu do badania aktywności ekonomicznej ludności (BAEL) lub innych badań gospodarstw domowych daje szereg korzyści, takich jak:

- a) pełna porównywalność i wiarygodność wyników uzyskanych na bazie badania o dużej reprezentatywnej próbie i uniwersalnej metodologii (BAEL);
- b) możliwie niskie obciążenie systemu statystyki publicznej i respondentów;
- c) możliwość analizy danych dot. pracy wolontariackiej w powiązaniu z danymi określającymi sytuację demograficzną, społeczną i zawodową, pozyskanymi w ramach BAEL;
- d) niski koszt dotarcia do respondentów;
- e) możliwość skorzystania z ankietatorów, którzy mają doświadczenie w kodowaniu różnych rodzajów pracy za pomocą używanych przez statystykę publiczną klasyfikacji, w tym zwłaszcza klasyfikacji zawodów (ISCO);
- f) właściwy kontekst poznawczy badania (pytania o pracę niezarobkową stanowią naturalne dopełnienie pytań o pracę zarobkową).

3.10 Z badaniem wolontariatu za pomocą modułu dołączanego do BAEL wiążą się też pewne ograniczenia i problemy, które są rozwiązywane stosownie do uwarunkowań lokalnych lub całościowo:

- a) coraz powszechniej stosowana w BAEL telefoniczna metoda realizacji badania zamiast wywiadów bezpośrednich zwiększa presję na ograniczenie czasu wywiadu i w rezultacie może powodować redukcję odsetka wolontariuszy (*volunteering rate*) – zwłaszcza w krajach, gdzie rozpoznawalność wolontariatu i jego zakorzenienie w języku potocznym są słabe, a przez to wywiady wymagają czasu na dodatkowe wyjaśnienia lub przykłady ⁽¹⁸⁾;
- b) powyższy problem może być wyeliminowany przez włączenie pytań z modułu do pomiaru pracy wolontariackiej do sondaży wieloaspektowych realizowanych metodą bezpośredniego kontaktu ankietera z respondentem (*face-to-face method*) ⁽¹⁹⁾;
- c) do niektórych wcześniej zdiagnozowanych problemów z realizacją modułu badania pracy wolontariackiej autorzy wydanego przez MOP podręcznika rekomendują uniwersalne rozwiązania, np. wobec stwierdzenia gorszej jakości informacji uzyskiwanych od respondentów zastępczych (*proxy respondents*) zaleca się realizowanie wywiadów tylko z osobami, których dotyczy ankieta, zamiast korzystania z informacji o pracy wolontariackiej danej osoby od jej małżonka czy innych domowników, a w przypadku trudności z zastosowaniem rozbudowanych uniwersalnych klasyfikacji takich jak NACE przewidziano możliwość zastosowania prostszych klasyfikacji w rodzaju ICNPO ⁽²⁰⁾.

3.11 Całościowy charakter *Manual on the Measurement of Volunteer Work* wiąże się z tym, że uwzględniono w nim nie tylko wytyczne w zakresie organizacji i realizacji badań, ale także zalecany sposób opracowywania i prezentowania wyników. W zakresie szacowania wartości pracy wolontariackiej zalecana jest metoda całkowitego kosztu zastąpienia (*full replacement cost*) przyporządkowująca średnią wartość wynagrodzenia w gospodarce narodowej, określoną dla danego rodzaju czynności (odpowiadającego jej zawodu), branży i sektora instytucjonalnego podmiotu, w ramach którego świadczono wolontariat.

3.12 Niezależnie od całościowego podejścia i solidnego uzasadnienia proponowanych rozwiązań, podręcznik MOP-u zachowuje dużą elastyczność w wielu kwestiach, które mogą być rozstrzygnięte przez poszczególne kraje w zależności od lokalnych uwarunkowań. Dotyczy to takich zagadnień, jak dostosowanie formy pytań do uwarunkowań miejscowych oraz mniej lub bardziej szczegółowy sposób obliczania wartości pracy wolontariackiej (niektóre inne przykłady podano w pkt 3.10). Z drugiej strony, aby zapewnić międzynarodową porównywalność danych, należy użyć najważniejszych składowych definicji pracy wolontariackiej.

⁽¹⁸⁾ Nałęcz S., *Sharing the Experience of Volunteer Work Measurement. Lessons from pioneer implementation of the ILO methodology by the Central Statistical Office of Poland*, <http://evmp.eu/wp-content/uploads/Lessons-Podgorica-GUSISP.pdf>.

⁽¹⁹⁾ Cappadozzi, T., *Sharing the Italian experience on the project of measurement of unpaid volunteer work*. http://evmp.eu/wp-content/uploads/Cappadozzi_Presentation_EVMP-Conference_Madrid_3.28.2012.pdf

⁽²⁰⁾ Uproszczone klasyfikacje zastosowano we wszystkich 3 krajach, które dotychczas wykonały pomiar pracy wolontariackiej zgodnie z podręcznikiem MOP-u.

3.13 Wspomniana elastyczność podręcznika wynika z dążenia do zapewnienia jego uniwersalności i szerokiego stosowania niezależnie od ogromnych różnic kulturowych i cywilizacyjnych występujących w skali globu. W UE zróżnicowania te są relatywnie małe, co umożliwia wypracowanie bardziej ujednoliconej metodologii, a w rezultacie – uzyskanie bardziej porównywalnych danych wyników.

4. Co należy zrobić?

4.1 Biorąc pod uwagę duże zapotrzebowanie na dane o wolontariacie, wynikające z jego istotnej roli w kreowaniu wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, wzmocnieniu spójności społecznej, kapitału społecznego, kapitału ludzkiego, edukacji nieformalnej, aktywizacji zawodowej i solidarności międzypokoleniowej – należy na poziomie UE zapewnić warunki wspierające prowadzenie systematycznych, porównywalnych badań wolontariatu w krajach członkowskich. EKES ma świadomość, że wszelkie nowe działania podejmowane przez instytucje UE i państwa członkowskie muszą uzyskać odpowiednią stabilność finansową i dlatego deklaruje zamiar poszukiwania wszelkich możliwych sposobów wspierania i finansowania badań dotyczących pomiaru wolontariatu, w tym propozycji wymienionej w punkcie 4.2.

4.2 Idąc za zaleceniami dokumentów UE wzywających kraje członkowskie do rozwijania badań wolontariatu na bazie wydanego przez MOP podręcznika, EKES wzywa Komisję Europejską do podjęcia prac zmierzających do tego, by w ciągu kilku lat wypracować jednolitą metodologię badań pracy wolontariackiej i doprowadzić do przyjęcia jej w odpowiednim rozporządzeniu jako regularnego badania prowadzonego przez kraje członkowskie.

4.3 Do czasu przyjęcia rozporządzenia KE powinna podjąć działania wspierające prowadzenie prac metodologicznych i badań pilotażowych, zmierzających do określenia spójnych zasad prowadzenia badań pracy wolontariackiej przez krajowe urzędy statystyczne, wykorzystując w tych pracach główne założenia wspomnianego podręcznika MOP-u oraz doświadczenia krajów, które podjęły już badania z zastosowaniem rozwiązań w nim opisanych. Opracowując szczegóły tego rozporządzenia należy dążyć do minimalizacji kosztów i administracyjnych obciążeń. W tym celu optymalne będzie włączenie badania pracy wolontariuszy w jedno z badań już obecnie prowadzonych przez narodowe urzędy statystyczne państw członkowskich.

4.4 W kontekście dużego zapotrzebowania na dane dotyczące skali wolontariatu formalnego i nieformalnego, a także jego wpływu na ogólny poziom dobrobytu, jak też na wybrane obszary życia społecznego w poszczególnych krajach i na poziomie całej UE, należy zapewnić warunki dla gromadzenia i udostępniania przez KE odpowiednio zharmonizowanych danych z badań prowadzonych w krajach członkowskich i na szczeblu UE. Przykładem możliwości prowadzenia badań efektów wolontariatu mogłoby być badanie dotyczące edukacji dorosłych, w ramach którego można by zbierać i analizować dane o wpływie pracy wolontariackiej na uzyskanie umiejętności przydatnych do zdobycia pożądanego zatrudnienia.

4.5 Ekonomiczna wartość pracy wolontariuszy musi zostać dostrzeżona i doceniona przez władze publiczne. Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny wprowadzić przepisy dopuszczające wartość ekonomiczną pracy wolontariuszy jako jeden ze sposobów współfinansowania projektów, wspieranych ze środków publicznych. Doświadczenia i dane zdobyte podczas badania ekonomicznej wartości pracy wolontariuszy, według jednolitej metodologii w całej Unii Europejskiej, będą bardzo pomocne w opracowaniu praktycznych rozwiązań.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie mierzenia wpływu społecznego (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 170/03)

Sprawozdawca: **Ariane RODERT**

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

mierzenia wpływu społecznego

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 5 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje dyskusję na temat mierzenia wpływu społecznego w przypadku przedsiębiorstw społecznych, podkreśla jednak, że temat jest złożony i należy poświęcić mu więcej czasu. Komisja powinna najpierw zainicjować zbieranie danych do potrzeb analizy porównawczej mierzenia wpływu społecznego w państwach członkowskich, lecz także zbadać dokładnie ten temat w kontekście wymiaru społecznego Europy.

1.2 Zdaniem EKES-u niewłaściwe lub pochopne podejście może zniweczyć cel instytucji UE, którym jest wspieranie rozwoju i wzrostu sektora przedsiębiorczości społecznej. W wielu państwach członkowskich panuje niska świadomość w zakresie tego sektora; dlatego też EKES apeluje do Komisji o priorytetowe potraktowanie podnoszenia świadomości w tej kwestii i pełnej realizacji programu Inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej.

1.3 Mierzenie wpływu społecznego ma na celu pomiar skutków społecznych i wpływu konkretnych działań przedsiębiorstwa społecznego, a nie samych przedsiębiorstw, nawet jeśli struktury przedsiębiorstw gospodarki społecznej same w sobie przyczyniają się do tworzenia wartości społecznej. Jest to proces ciągły, będący integralną częścią działalności przedsiębiorstwa i ważnym narzędziem planowania strategicznego.

1.4 Trudno jest opowiedzieć się za jedną określoną metodą, dlatego też EKES zaleca, by zamiast opracowywać nową metodę, Komisja zwiększała świadomość w zakresie najpowszechniej stosowanych zasad. Ich cechą wspólną jest oddolny charakter i chęć spowodowania zmian społecznych w oparciu o rzeczywiste potrzeby i autentyczne działania.

1.5 Jakakolwiek metoda pomiaru musi być opracowana na podstawie najważniejszych skutków działalności danego przedsiębiorstwa społecznego, wspierać jego działania, mieć właściwe proporcje i nie hamować innowacji społecznych. Powinna dążyć do równowagi danych jakościowych i ilościowych, przy założeniu, że obraz skutków ma podstawowe znaczenie dla mierzenia sukcesu. Trzeba też zauważyć, że należy dogłębniej przeanalizować trudności w przekładaniu rezultatów mierzenia wpływu społecznego na szczeblu lokalnym na szczebel makro (w ramach UE).

1.6 Zdając sobie sprawę, że potrzebne są metody mierzenia wpływu społecznego, w szczególności w odniesieniu do rozporządzeń EuSEF⁽¹⁾ i PESI⁽²⁾, EKES zaleca, by metody opracowane dla potrzeb tych rozporządzeń były pilotowane, ściśle monitorowane oraz w razie potrzeby modyfikowane. Ma to sprawić, by nie zahamowały one dostępu przedsiębiorstw społecznych do finansowania w ramach wymienionych instrumentów. Umożliwiłoby to Komisji przygotowanie wspólnych wytycznych i zasad dotyczących tego, co ma być mierzone, a nie sposobu mierzenia.

1.7 EKES będzie nadal analizował wspomnianą kwestię i uważnie śledził prace Komisji nad wdrożeniem ewentualnej metody, tak by nie zahamowała ona rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Europie. Będzie ponadto nadal uczestniczył w szerszej dyskusji na temat przyszłych możliwości wykorzystania mierzenia wpływu społecznego w odniesieniu do innych dziedzin.

⁽¹⁾ Europejskie fundusze na rzecz przedsiębiorczości społecznej, COM(2011) 862 final.

⁽²⁾ Europejski program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych, COM(2011) 609 final.

2. Wprowadzenie

2.1 W komunikacie Komisji „Akt o jednolitym rynku II – Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”⁽³⁾ zwrócono uwagę na to, że podczas wdrażania EuSEF i PESI potrzebne jest opracowanie metod pomiaru korzyści społeczno-gospodarczych generowanych przez przedsiębiorstwa społeczne.

2.2 Dlatego też jedna z podgrup⁽⁴⁾ w ramach wielostronnej grupy doradczej Komisji ds. przedsiębiorczości społecznej (GECES) otrzymała zadanie przygotowania wskazówek dla Komisji na temat możliwości mierzenia przez przedsiębiorstwa społeczne wpływu społecznego.

2.3 W niniejszej opinii opisuje się perspektywę przedsiębiorstw społecznych podczas rozwoju unijnej metody mierzenia wpływu społecznego głównie w kontekście EuSEF i PESI. Ponieważ jest to istotna kwestia, EKES podkreśla, że najlepiej byłoby następnie rozważyć mierzenie wpływu społecznego w odniesieniu do innych dziedzin, tak by uniknąć podejścia fragmentarycznego.

2.4 Zagadnienie przedsiębiorczości społecznej było ostatnio poruszane w kilku inicjatywach unijnych. EKES przeprowadził ponadto istotne prace w związku z omawianym zagadnieniem⁽⁵⁾, np. dotyczące wyzwań stojących przed EuSEF i przedsiębiorstwami społecznymi⁽⁶⁾. Jednym z głównych elementów jest uruchomienie przez Komisję Inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (SBI)⁽⁷⁾, której celem jest wspieranie rozwoju i wzrostu przedsiębiorczości społecznej w UE.

2.5 Przedsiębiorstwa społeczne są tworzone w celach społecznych i działają w gospodarce społecznej. Aby ochronić ten model, EKES podkreśla, że opis przedsiębiorstw społecznych zawarty w inicjatywie SBI powinien być podstawą wszelkich odnośnych uregulowań, norm lub programów, ponieważ definicja ta oddaje charakter przedsiębiorstw społecznych odpowiadający różnym modelom w państwach członkowskich.

2.6 Należy zaznaczyć, że celem niniejszej opinii nie jest uzasadnianie mierzenia wpływu społecznego przedsiębiorstw jako takich. Omawianej kwestii nie należy również mylić z inicjatywami z zakresu społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR) ani z dotyczącym wszystkich pracodawców wymogiem zapewnienia godziwych warunków pracy i przestrzegania wszelkich istniejących umów zbiorowych. Trzeba ponadto stwierdzić, że kwestia skuteczności działań społecznych i infrastruktury społecznej pozostaje w gestii państw członkowskich.

2.7 Chociaż w niniejszej opinii analizuje się jedynie społeczny wpływ skutków działalności przedsiębiorstw społecznych, a nie same przedsiębiorstwa społeczne, ich struktura oraz modele działania same w sobie są kluczowymi składnikami tworzenia wpływu społecznego, przez internalizację kosztów społecznych i generowanie pozytywnych efektów zewnętrznych.

3. Wpływ społeczny w kontekście społecznym

3.1 Przez długi czas zasadniczym wskaźnikiem mierzenia rozwoju organizacji i państw były wyniki gospodarcze, niezależnie od tego, czy głównym motorem rozwoju był postęp gospodarczy, czy społeczny. Aby świat mógł rozwijać się w sposób zrównoważony, priorytetem musi być perspektywa bardziej całościowa, uwzględniająca konsekwencje społeczne i gospodarcze oraz wpływ na środowisko.

3.2 Świadomość tego wzrosła w ostatnich latach. W 2008 r. EKES przyjął opinię z inicjatywy własnej „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”⁽⁸⁾, w której podkreślono, że potrzebne są nowe metody mierzenia zrównoważonego rozwoju i dobrobytu, tak aby można było sprostać wyzwaniom społecznym. W następstwie tej inicjatywy powstało sprawozdanie Komisji z 2009 r. „Wyjść poza PKB – pomiar postępu w zmieniającym się świecie”⁽⁹⁾, w którym podkreślono, że potrzebne są nowe instrumenty monitorowania i mierzenia rozwoju społecznego. Wśród inicjatyw innych podmiotów na rzecz utworzenia nowych instrumentów można wymienić np. wskaźnik poprawy jakości życia „Better Life Index”⁽¹⁰⁾, opracowany przez OECD.

3.3 W dotkniętej kryzysem Europie, w której zmieniły się modele dobrobytu, tym większe znaczenie ma obecnie skupienie się na tworzeniu rzeczywistej wartości. Podkreślono to ostatnio w inicjatywach na rzecz wzmocnienia społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej⁽¹¹⁾, proponując wskaźniki społeczne i działania w celu uzupełnienia sprawozdawczości gospodarczej. Ten sposób rozumowania przejawia się obecnie w wielu dokumentach Unii Europejskiej. Podkreśla się w nich, że mierzenie i monitorowanie społecznej wartości dodanej oraz zmian społecznych i wpływu społecznego to warunki pomyślnej realizacji dyrektyw, programów lub działań.

⁽³⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁴⁾ Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/social_impact/index_en.htm.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1; Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 44.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 55.

⁽⁷⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 53.

⁽⁹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹⁰⁾ Zob. www.betterlifeindex.org.

⁽¹¹⁾ Zob. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf.

3.4 Mierzenie wpływu społecznego jest ważną kwestią i ma kluczowe znaczenie dla odbudowy wymiaru społecznego w Europie. Dlatego też EKES kwestionuje podejście Komisji do tego zagadnienia cechujące się wielkim pośpiechem oraz wzywa do zarezerwowania dodatkowego czasu na gruntowne omówienie szerszego wachlarza zagadnień, tak by zapewnić najważniejsze rodzaje metodologii. Należy w tym kontekście wspomnieć, że ponieważ nadrzędnym celem jest wspieranie przedsiębiorstw społecznych w wypełnianiu ich misji, Komisja musi zachować daleko posuniętą ostrożność podczas opracowywania instrumentów, które mogą przynieść odwrotne skutki.

3.5 Dodatkowym argumentem jest również bardzo niska świadomość i niski stopień uznania przedsiębiorczości społecznej i gospodarki społecznej w wielu państwach członkowskich. Rozpoczynanie dyskusji z perspektywy wpływu społecznego zamiast wspierania otoczenia sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorstw społecznych może negatywnie wpłynąć na rozwój tego sektora. EKES wzywa zatem Komisję, by przed uruchomieniem inicjatywy mierzenia wpływu społecznego przyznała priorytet pełnemu wdrażaniu SBI w celu zapewnienia uczciwych i przejrzystych warunków przedsiębiorstwom społecznym we wszystkich państwach członkowskich.

4. Opisywanie wpływu społecznego

4.1 Mierzenie wpływu społecznego leży w interesie wszystkich sektorów społeczeństwa. Dla przedsiębiorstwa społecznego osiągnięcie pozytywnego wpływu społecznego jest kluczowym celem; często jest również trwałą i integralną częścią jego działalności. Istotne znaczenie ma oddzielenie rezultatów społecznych od rezultatów samego przedsiębiorstwa, tzn. należy mierzyć skutek społeczny, a nie organizację samą w sobie.

4.2 Sposób opisu wpływu społecznego przez różne zainteresowane podmioty wykazuje podobieństwa, lecz są również różnice. EKES podkreśla wagę wspólnego rozumienia i proponuje, by wpływ społeczny opisać jako skutki społeczne oraz wpływ uzyskany w wyniku konkretnych działań przedsiębiorstwa społecznego.

4.3 Należy również zaznaczyć, że mierzenie wpływu polega na mierzeniu nie tylko stopnia osiągnięcia zamierzonych skutków, lecz również stopnia osiągnięcia łącznych skutków (zamierzonych i niezamierzonych) oraz ich wpływu.

4.4 Mierzenie wpływu społecznego jest trudne, gdyż niełatwo jest wykazać związku między danym działaniem a skutkiem. Pozytywne wyniki mają często charakter jakościowy, a czasami widoczne są jedynie w dłuższej perspektywie czasowej. Dążenie do ujmowania działalności w postaci cyfr niesie ze sobą istotne niebezpieczeństwo polegające na tym, że uzyskane informacje nie zmierzają tego, co miało być zmierzone, lub też nie zmierzają tego prawidłowo. Nie wolno zatem naciskać na przedsiębiorstwa społeczne, by utożsamiały mierzenie z aspektem ilościowym przez skupianie się jedynie na działaniach łatwo mierzalnych, kwantyfikowalnych lub zewnętrznie uznawanych.

4.5 Zamiast tego należy postrzegać pomiary ilościowe jako jeden z rodzajów pomiarów, obok podejść zorientowanych na jakość, takich jak np. metody opisowe. To alternatywne lub uzupełniające podejście polegające na zbieraniu bogatych w informacje opisów narracyjnych z perspektywy beneficjenta ma podstawowe znaczenie dla oceny wartości dodanej działań danego przedsiębiorstwa społecznego. Należy również sprecyzować, że mierzenie tworzenia wartości nie musi koniecznie prowadzić do ostatecznego wyniku w postaci cyfr – równie dobrze może on łączyć wartości cyfrowe z tekstem.

4.6 Aby lepiej zbadać tę złożoną kwestię, EKES zaleca, by Komisja zainicjowała najpierw zbieranie danych na temat istniejących metod dla potrzeb analizy porównawczej w państwach członkowskich.

5. Najważniejsze zainteresowane strony oraz pojęcia

5.1 Warunkiem wstępnym unijnej metody mierzenia skutków społecznych w aktualnym kontekście UE (EuSEF i PESI) jest udział zainteresowanych stron, do których należą głównie przedsiębiorstwa społeczne, użytkownicy, decydenci, podmioty finansujące oraz, w stosownych przypadkach, dostawcy usług socjalnych, władze publiczne i partnerzy społeczni. Takie podejście oparte na udziale zainteresowanych stron zapewnia proces budowania zaufania umożliwiającą wspólną wykładnię spodziewanych skutków.

5.2 Wstępnym warunkiem tego podejścia jest wspólne rozumienie podstawowych pojęć dotyczących mierzenia wpływu społecznego. Terminy takie jak *nakład*, *wynik*, *skutek* oraz *wpływ* często definiowane są w różnych kontekstach w różny sposób. Ważne jest, by zainteresowane strony miały wspólną wykładnię tych terminów.

5.3 Skupienie się wyłącznie na wyniku (np. liczbie osób uczestniczących w szkoleniu) pomija pomiar rzeczywistego wpływu danego działania. Dlatego też ważne jest uznanie, że mierzenie skutków społecznych jest przejściem od mierzenia wyników do mierzenia wpływu. W ten sposób można będzie uchwycić prawdziwą wartość dodaną, pamiętając jednak, że mierzenie wpływu społecznego jest procesem złożonym i wielodyscyplinarnym.

5.4 Należy uważniej przeanalizować zwłaszcza trudności w przekładaniu rezultatów mierzenia wpływu społecznego na szczeblu lokalnym na szczebel makro (w ramach UE), a także kwestię tego, jak metody pomiaru uwzględniają prawa i potrzeby poszczególnych obywateli i przedsiębiorstw.

6. Metody i instrumenty

6.1 Wpływ społeczny mierzy się w bardzo zróżnicowany sposób, dlatego trudno opowiedzieć się za jedną metodą czy nawet porównać różne metody⁽¹²⁾. Opracowano niezliczoną liczbę metod. Wiele z nich zainicjowano w związku z realizacją różnych projektów EQUAL⁽¹³⁾. Ich cechą wspólną jest oddolny charakter i chęć osiągnięcia pożądaných zmian społecznych w oparciu o rzeczywiste potrzeby i autentyczne działania.

6.2 Najbardziej znane metody to: SROI (Social Return On Investment – stopa społecznego zwrotu z inwestycji) – koncepcja oparta na ocenie skutków służąca rozumieniu tworzenia wartości społecznych, ekologicznych i gospodarczych danej organizacji; oraz sprawozdawczość społeczna – metoda planowania, pomiaru i oceny celów społecznych organizacji⁽¹⁴⁾. Przykładem ogólniejszej metody wykorzystywanej do wyjaśniania społecznej wartości dodanej jest Global Reporting Index (GRI) – system sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju tworzący ramy sprawozdawczości społecznej, ekologicznej i gospodarczej. Dostępne są też liczne inne metody⁽¹⁵⁾.

6.3 Wspólną cechą tych metod jest to, że zostały opracowane z perspektywy celu działalności danego przedsiębiorstwa społecznego, a nie na podstawie modeli z innych sektorów. Zamiast mierzyć wyłącznie wyniki osiągnięte w danym przedziale czasowym, podejścia te uwzględniają często szerszy, nieliniowy proces nawiązujący m.in. do „Theory of Change” (teorii zmian)⁽¹⁶⁾. W uproszczeniu polega on na definiowaniu, kwantyfikowaniu i monitorowaniu. Poprzez zastosowanie takiego podejścia proces mierzenia jest sam w sobie częścią planowania działalności gospodarczej danego przedsiębiorstwa oraz istotnym narzędziem wewnętrznego usprawniania.

6.4 Przy opracowywaniu metod wpływu społecznego trzeba dopilnować, by zachowały one właściwe proporcje i były zaprojektowane w sposób umożliwiający wspieranie przedsiębiorstwa społecznego. Przedsiębiorstwa społeczne są często niewielkie, istnieją od niedawna i mają ograniczone zasoby, co utrudnia stosowanie przez nich skomplikowanych metod. Dlatego też EKES zaleca, by w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych i zachowania ich proporcjonalności to inne zainteresowane strony (UE, zarządzający funduszami), a nie przedsiębiorstwa społeczne ponosiły koszty mierzenia wpływu.

6.5 Jeżeli chodzi o wskaźniki, EKES proponuje, by były one wybierane przez przedsiębiorstwa społeczne w drodze rozmów z użytkownikami i zainteresowanymi stronami. Wskaźnikami mogłyby być „koszty zaoszczędzone dla społeczeństwa” lub „wpływ spowodowany” przez przedsiębiorstwo społeczne, lecz można również rozważyć działania lobbystyczne danego przedsiębiorstwa oraz jego strukturę i modele operacyjne.

6.6 Na podstawie istniejących metod Komisja powinna rozważyć opracowanie ram unijnych zgodnie z zaleceniami EKES-u. Ramy te powinny odpowiadać konkretnym uregulowaniom obowiązującym w niektórych państwach członkowskich oraz ich modelom organizacji socjalnych i samych przedsiębiorstw społecznych.

7. Pozostałe uwagi

7.1 Ponieważ ogromnie trudno jest opowiedzieć się za jedną metodą czy znormalizowanymi wskaźnikami mierzenia wpływu społecznego, Komisja powinna najpierw zwiększać świadomość w zakresie istniejących najpowszechniej stosowanych zasad i metod oraz zachęcać przedsiębiorstwa do ich wykorzystywania. Na podstawie tych doświadczeń Komisja może opracować wspólne wytyczne dotyczące mierzenia raczej skutków społecznych niż samych wyników, tak by stworzyć ramowe zasady odnośnie do tego, co należy mierzyć, zamiast próbować zdefiniować, jak mierzyć wpływ społeczny.

7.2 Z uwagi na kompleksowość tego zagadnienia EKES zaleca, by metody opracowane dla potrzeb EuSEF i PESI były w pierwszej kolejności pilotowane. Umożliwiłoby to Komisji ściśle monitorowanie wpływu stosowania tych metod i w razie konieczności ich modyfikację. Wszelkie gromadzenie danych powinno być dokonywane z podziałem na płeć, tak by można było uwzględnić rolę kobiet w przedsiębiorczości społecznej oraz zapewnić przejrzystość podczas przydzielania środków. Pomaga to zagwarantować, by stosowane metody nie ograniczyły dostępu do środków w kontekście zamierzonych celów.

⁽¹²⁾ Bouchard, M (ed) (2009): *The worth of social economy*, Peterlang, Bruxelles.

⁽¹³⁾ Zob. http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated.

⁽¹⁴⁾ Zob. <http://www.thesroinetwork.org/what-is-sroi>, <http://www.socialauditnetwork.org.uk/getting-started/what-is-social-accounting-and-audit>.

⁽¹⁵⁾ PQASSO – Practical Quality Assurance Systems for Small Organisations, SIMPLE – Simple Impact Measurement for Local Economies, Volunteering Impact Assessment Toolkit, The Big Picture, Impact Framework, Logic Model Builder, Measuring Impact Framework, Outcome Mapping, Outcome-Based Evaluation, Social Impact Assessment (SIA), The Shujog Impact Framework and Assessment.

⁽¹⁶⁾ Zob. <http://www.theoryofchange.org>.

7.3 Podczas opracowywania tych projektów pilotażowych Komisja musi również rozważyć aspekty takie jak kompetencja oraz cel funkcji audytu lub zainteresowanego podmiotu audytu. Kwestia ta jest ściśle związana z dodatkowymi kosztami i z motywami tych podmiotów. EKES wzywa Komisję, by poczyniła starania w celu zmniejszenia tych kosztów również podczas opracowywania wymogów dotyczących mierzenia, tak by uniknąć tworzenia zbędnych obciążeń biurowatycznych lub zakłócania rozwoju społecznego.

7.4 Istnieje ryzyko, że metoda pomiaru zaplanowana specjalnie dla potrzeb EuSEF i PESI będzie dominowała przy wdrażaniu innych instrumentów i uregulowań dotyczących przedsiębiorczości społecznej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Nieodpowiedni lub nieprawidłowy pomiar wpływu społecznego może zahamować innowacje i eksperymenty społeczne. Aby ograniczyć to ryzyko, Komisja powinna zaoferować programy podnoszenia świadomości i programy szkoleniowe w państwach członkowskich.

7.5 Niniejsza opinia jest pierwszym etapem prac EKES-u nad mierzeniem wpływu społecznego. Powstała w odpowiedzi na obecne prace Komisji nad tym zagadnieniem. Zdaniem EKES-u niezbędne jest kontynuowanie i poszerzenie tej dyskusji. EKES będzie zatem monitorował prace Komisji i dalej zajmował się tym zagadnieniem w ramach innych obszarów swojej działalności dotyczącej kształtowania polityki.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiego dochodu minimalnego i wskaźników ubóstwa (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 170/04)

Sprawozdawca: **Georgios DASSIS**

Współsprawozdawca: **Seamus BOLAND**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

europejskiego dochodu minimalnego i wskaźników ubóstwa

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 93 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Negatywne skutki społeczne i gospodarcze kryzysu oraz brak reform strukturalnych, przyczyniające się do ubóstwa i wykluczenia w Europie stojącej wobec problemu starzenia się społeczeństwa, nasilenia się przepływów migracyjnych i nastrojów eurosceptycznych, sprawiają, że absolutnie pilne staje się stworzenie wzorców politycznych umacniających solidarność i fundamentalne wartości, jakimi są zdobycze socjalne Europy.

W tym kontekście EKES:

1.2 Uważa, że w tym krytycznym momencie ustanowienie europejskiego dochodu minimalnego przyczyni się do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, ochrony podstawowych praw człowieka, do równowagi celów gospodarczych i społecznych oraz sprawiedliwej dystrybucji zasobów i dochodu.

1.3 Zwraca uwagę na ważną dyskusję, która miała miejsce na poziomie organów EKES-u, i podkreśla, że nadszedł właściwy czas na zagwarantowanie odpowiedniego minimalnego dochodu w Unii Europejskiej na mocy dyrektywy ramowej, mającej na celu skuteczne zwalczanie ubóstwa i ułatwiającej włączenie na rynku pracy, zgodnie z postulatami Komitetu Regionów⁽¹⁾ i różnych organizacji działających na rzecz walki z ubóstwem⁽²⁾, oraz wzywa Komisję do podjęcia uzgodnionych działań w odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego⁽³⁾ przyjętą w 2011 r.

1.4 Zachęca Komisję do przeanalizowania możliwości finansowania europejskiego dochodu minimalnego, w szczególności z myślą o ustanowieniu odpowiedniego funduszu europejskiego.

1.5 Wzywa do przyjęcia większej liczby środków, by faktycznie zrealizować wytyczone w strategii „Europa 2020” cele dotyczące zatrudnienia, ubóstwa i wykluczenia społecznego. Środki takie powinny obejmować: 1) dalsze dążenie do realizacji horyzontalnych celów w dziedzinie zatrudnienia; 2) wytyczenie celów dotyczących stopnia zredukowania trzech wskaźników składających się na wskaźniki złożone ubóstwa i wykluczenia społecznego; 3) ustanowienie celów pośrednich na poziomie europejskim i krajowym w stosunku do grup zagrożonych ubóstwem w większym stopniu niż ogół ludności, takich jak dzieci i rodziny niepełne, oraz w stosunku do ubogich pracowników; 4) zbadanie sposobów, w jakie państwa członkowskie obliczają poziom ubóstwa i wytyczają cele krajowe; oraz 5) doprowadzenie do tego, by państwa członkowskie wznawiały swe zobowiązania, tak by połączenie wysiłków podejmowanych przez każde z nich doprowadziło do osiągnięcia ogólnego celu Unii Europejskiej.

1.6 Wzywa do efektywnej oceny skutków społecznych środków objętych krajowymi programami reform (KPR) i krajowymi raportami społecznymi (KRS) oraz pakietami konsolidacji finansowej, aby nie dopuścić do pogłębiania się ubóstwa i zwiększania się wykluczenia społecznego w ich wyniku oraz by zapewnić większy udział społeczeństwa obywatelskiego w opracowaniu KPR i KRS.

⁽¹⁾ Opinia Komitetu Regionów „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym”, Dz.U. C 166 z 7.6.2011, s. 18. Zob. pkt 7, s. 19.

⁽²⁾ ATD Czwarty Świat, Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN), Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących na rzecz Bezdomnych (FEANTSA), europejska sekcja Emmaüs itd.

⁽³⁾ Rezolucja PE z 15 listopada 2011 r. w sprawie Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (2011/2052/INI), Dz.U. C 153E z 31.5.2013, ss. 57–78.

1.7 Wzywa do lepszego monitorowania pogłębiającego się ubóstwa i wykluczenia społecznego i zaleca, by w razie potrzeby za każdym razem, w odniesieniu do każdego kraju, podczas oceny KPR i KRS Komisja proponowała konkretne zalecenia dotyczące włączenia społecznego. Zalecenia te powinny mieć zastosowanie także do krajów objętych programem specjalnej pomocy z strony Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

1.8 Podkreśla, że posiadanie godnej pracy jest najlepszym zabezpieczeniem przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Wzywa Komisję, by we współpracy z państwami członkowskimi wdrożyła środki określone w Pakcie na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w celu pobudzenia wzrostu, konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy. Przyjmuje z zadowoleniem zamiar komisarza Antonia Tajaniego, by utworzyć pakt przemysłowy, który ma wzmocnić przemysł UE i jego potencjał w zakresie tworzenia miejsc pracy.

1.9 Podkreśla w szczególności znaczenie zwiększenia udziału pracowników, bezrobotnych i wszystkich słabszych grup społecznych w uczeniu się przez całe życie, a także znaczenie podnoszenia kwalifikacji zawodowych i nabywania nowych umiejętności, co może prowadzić do szybszej integracji na rynku pracy i zwiększenia wydajności oraz pomóc w znalezieniu lepszej pracy.

2. Kontekst

2.1 Minimalny dochód gwarantowany (MDG) to wsparcie dochodowe o charakterze nieskładkowym, zapewniające siatkę bezpieczeństwa osobom niekwalifikującym się do wypłaty świadczeń z zabezpieczenia społecznego⁽⁴⁾. Jako ostateczny ratunek przed ubóstwem jest on nierozzerwalnie związany z prawem do godnego życia osób niemających innych możliwości zabezpieczenia swego dochodu i dochodu osób na ich utrzymaniu⁽⁵⁾. Nie należy mylić pojęcia „minimalny dochód gwarantowany” z pojęciem „minimalne wynagrodzenie za pracę”, które jest ustalane w układach zbiorowych lub przez organ prawodawczy.

2.2 W art. 10 ust. 2 Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników (1989 r.)⁽⁶⁾ ustanowiono prawo do „wystarczających zasobów i pomocy społecznej” dla osób pozostających poza rynkiem pracy bez odpowiednich środków do życia.

2.3 Karta praw podstawowych UE (2000 r.), która jest prawnie wiążąca jako część nowego traktatu reformującego, stanowi: „Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona” (art. 1). Ponadto „w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia [...] godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków” (art. 34 ust. 3).

2.4 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 153 ust. 1 lit. h) zezwala Unii na przyjęcie przepisów dotyczących wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich w dziedzinie integracji osób wykluczonych z rynku pracy. Wśród bezwzględnych wymogów, które Unia Europejska musi wziąć pod uwagę przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań, w horyzontalnej klauzuli społecznej (art. 9) wymienia się wysoki poziom zatrudnienia, odpowiednią ochronę socjalną i zwalczanie wykluczenia społecznego.

2.5 Zalecenie Rady 92/441/EWG⁽⁷⁾ zachęca państwa członkowskie do uznawania podstawowego prawa do wystarczających i pewnych środków i świadczeń oraz do dostosowania systemów ochrony socjalnej i ustalenia wspólnych kryteriów wdrażania, nie określając jednak minimalnego progu na szczeblu UE.

2.6 Zalecenie Komisji⁽⁸⁾ z 2008 r. uznaje wsparcie odpowiedniego dochodu za jeden z trzech filarów aktywnego włączenia społecznego, podkreślając, że beneficjenci powinni być gotowi do pracy, szkoleń lub uczestnictwa w innych działaniach na rzecz włączenia społecznego.

⁽⁴⁾ Inne strategie tego typu to: a) powszechny dochód podstawowy lub gwarancja dochodu podstawowego, stałe, pojedyncze świadczenie wypłacane ryczałtem w określonych odstępach czasu dorosłym obywatelom niezależnie od ich sytuacji finansowej lub socjalnej bądź gotowości do pracy; oraz b) negatywny podatek dochodowy oparty na koncepcji krańcowej stawki podatkowej.

⁽⁵⁾ Frazer Hugh, Marlier Eric, *Minimum Income Schemes Across EU Member States, Synthesis Report, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion*, KE, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, październik 2009 r.

⁽⁶⁾ Komisja Wspólnot Europejskich, Karta socjalnych praw podstawowych pracowników, Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 1990 r.

⁽⁷⁾ Zalecenie Rady 92/441/EWG z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających środków i pomocy społecznej w systemach ochrony socjalnej, Dz.U. L 245 z 26.8.1992, ss. 46–48.

⁽⁸⁾ Zalecenie Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (notyfikowana jako dokument nr C(2008) 5737), Dz.U. L 307 z 18.11.2008, ss. 11–14.

2.7 Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym to jeden z głównych celów strategii „Europa 2020”, w ramach którego utworzono Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym⁽⁹⁾. Po raz pierwszy określono cel ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego o co najmniej 20 mln osób do 2020 r., w oparciu o zestaw trzech wskaźników. Są to: zagrożenie ubóstwem (określone jako odsetek osób o dochodach poniżej 60 % mediany krajowej), poważna deprywacja materialna (doświadczanie braku środków w oparciu o konkretny wykaz dóbr) oraz bardzo niska intensywność pracy (przebywanie w gospodarstwach domowych bez pracy)⁽¹⁰⁾. EKES z zadowoleniem przyjął to zobowiązanie i podkreślił, że polityka UE nie powinna zwiększać zagrożenia ubóstwem⁽¹¹⁾.

2.8 Główny cel określony w strategii „Europa 2020” dotyczący zmniejszenia ubóstwa i wykluczenia społecznego polega na ograniczeniu liczby osób o konkretną wartość i w ten sposób różni się od podejścia przyjętego w odniesieniu do pozostałych głównych celów tej strategii⁽¹²⁾, które określono jako odsetek, co ułatwia wszystkim państwom członkowskim dążenie do osiągnięcia tych samych celów w ujęciu procentowym.

2.9 Państwa członkowskie decydują, w jaki sposób określą swoje cele krajowe, oraz rodzaje podejść, które umożliwią ich realizację. Jednakże suma tych celów krajowych wynosi łącznie znacznie mniej niż cel strategii „Europa 2020”, ustalony na 20 mln osób: różnicę między głównym celem strategii „Europa 2020” a sumą celów krajowych⁽¹³⁾ szacuje się na 5–8 mln. Ponadto w wielu KPR nie określono jasno, w jaki sposób cel dotyczący ubóstwa zostanie osiągnięty; brakuje też odpowiednich środków na rzecz włączenia społecznego⁽¹⁴⁾. Państwa otrzymujące specjalną pomoc od Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego nie muszą przedstawiać odrębnych krajowych programów reform⁽¹⁵⁾: są zobowiązane jedynie do przedłożenia sprawozdania na warunkach określonych w protokole ustaleń. Tymczasem te ostatnie nie przewidują środków mających na celu ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego.

2.10 Rezolucja Parlamentu Europejskiego⁽¹⁶⁾ z 2010 r. zachęca państwa członkowskie do wprowadzenia systemów gwarantujących dochód minimalny równy 60 % krajowej mediany dochodu, a także apeluje o bardziej zdecydowane zalecenia ze strony UE. Z kolei rezolucja z 2011 r.⁽¹⁷⁾ wzywa Komisję do rozpoczęcia konsultacji na temat możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej w zakresie rozsądnego dochodu minimalnego.

3. Ubóstwo, wykluczenie społeczne i bezrobocie w UE

3.1 EKES uznaje, że ubóstwo jest pogwałceniem praw człowieka, dlatego też tym bardziej konieczne stają się dalsze wysiłki na rzecz realizacji celów określonych w art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Uważa, że przewyżczenie ubóstwa jest wyzwaniem dla całej Europy.

⁽⁹⁾ „Europa 2020” – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020 final, Bruksela, 3 marca 2010 r.

⁽¹⁰⁾ Łącznie wskaźniki te określają ogólną grupę docelową „zagrożoną ubóstwem lub wykluczeniem społecznym”, co oznacza, że spełnienie któregokolwiek z tych kryteriów jest wystarczające, by dana osoba została zaliczona (tylko raz) do tej kategorii.

⁽¹¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”, COM(2011) 758 final, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, ss. 130–134.

⁽¹²⁾ W dziedzinach takich jak zatrudnienie, edukacja, zmiana klimatu, badania i rozwój cele są ustanowione jako odsetki, co umożliwia państwom członkowskim ustalenie podobnych celów wyrażonych procentowo.

⁽¹³⁾ Sprawozdanie Komisji *Employment and Social Developments in Europe* [„Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie”], 2012.

⁽¹⁴⁾ Frazer Hugh i Marlier Eric, 2011, *Assessment of Progress towards the Europe 2020 social inclusion objectives: Main Findings and Suggestions on the Way Forward*. EU Network of Independent Experts on Social Inclusion [Sieć niezależnych ekspertów UE ds. włączenia społecznego], Bruksela, Komisja Europejska.

⁽¹⁵⁾ Komisja Europejska, Wytoczne dotyczące krajowych programów reform, 18 stycznia 2012 r.

⁽¹⁶⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 października 2010 r. w sprawie roli dochodu minimalnego w walce z ubóstwem i w promowaniu społeczeństwa integracyjnego w Europie (2010/2039(INI)), Dz.U. C 70E z 8.3.2012, ss. 8–18.

⁽¹⁷⁾ Zob. przypis 3.

3.2 Brak reform strukturalnych i kryzys doprowadziły do wzrostu od 2008 r. ⁽¹⁸⁾ zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz wykluczeniem z rynku pracy w wielu krajach: najnowsze dane Eurostatu ⁽¹⁹⁾ potwierdzają, że 24,2 % ludności Unii Europejskiej (119,7 mln osób) jest zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym ⁽²⁰⁾. W 2011 r. poziom ten wzrósł w 19 państwach członkowskich, a w latach 2008–2011 liczba osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego wzrosła o 4 mln. Trzy wskaźniki obrazujące „zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym” także się pogorszyły od 2008 r.: wynoszą one 17 % dla zagrożenia ubóstwem, 9 % dla poważnej deprivacji materialnej oraz 10 % w odniesieniu do osób w gospodarstwach o bardzo niskiej intensywności pracy. W wielu krajach osoby ubogie stają się coraz uboższe ⁽²¹⁾.

3.3 Dzieci (poniżej 18. roku życia) są wśród grup bardziej zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym niż ogół ludności i w ich przypadku odsetek ten wynosi 27,1 % ⁽²²⁾. W niektórych krajach odsetek osób powyżej 65. roku życia zagrożonych ubóstwem jest stosunkowo wysoki ⁽²³⁾.

3.4 Różnice w dochodach i nierówności społeczne nasilają się w obrębie każdego państwa członkowskiego, a także między poszczególnymi państwami i regionami. Sytuacja ta jeszcze się pogorszyła w związku z kryzysem ⁽²⁴⁾. Ponadto sytuacja grup ludności, które jeszcze przed kryzysem znajdowały się w trudnym położeniu, jeszcze bardziej się pogorszyła ⁽²⁵⁾.

3.5 Kryzys ujawnił nowe formy ubóstwa, takie jak bezdomność, ubóstwo energetyczne, wykluczenie finansowe (brak dostępu do podstawowych usług bankowych i kredytów) oraz nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych. Zagrożenia społeczne są wyższe w przypadku kobiet niż mężczyzn. Jednocześnie grupy ludności najbardziej pod tym względem narażone, np. osoby starsze (zwłaszcza osoby w podeszłym wieku i starsze kobiety), osoby niepełnosprawne, cierpiące na poważne choroby przewlekłe, samotnie wychowujące dzieci, rodziny o niskich dochodach, a także imigranci i niektóre mniejszości etniczne (np. Romowie) są dotknięte w nieproporcjonalnie wysokim stopniu różnymi formami deprivacji.

3.6 Poziom zatrudnienia i sytuacja społeczna w Unii Europejskiej osiągnęły stan krytyczny. Bezrobocie stale wzrasta: w styczniu 2013 r. dotkniętych nim było 26,2 mln osób, czyli 10,8 % ludności aktywnej zawodowo w Unii (odpowiednio 19 mln i 11,9 % ludności aktywnej zawodowo w strefie euro), natomiast sytuacja gospodarstw domowych jest alarmująca ⁽²⁶⁾. Bezrobocie osób młodych osiągnęło rekordowy poziom w całej Unii Europejskiej: 23,6 % młodych ludzi w wieku produkcyjnym nie ma pracy i zwykle pozostaje bez niej przez coraz dłuższe okresy.

3.7 EKES jest poważnie zaniepokojony rosnącą liczbą ubogich pracujących, co wiąże się m.in. z rozpowszechnianiem się niepewnych form zatrudnienia i niskich płac. W 2011 r. 8,9 % osób zatrudnionych żyło poniżej progu ubóstwa i stanowiło 1/3 dorosłych w wieku produkcyjnym zagrożonych ubóstwem ⁽²⁷⁾.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES wydał szereg opinii ⁽²⁸⁾ dotyczących bezpośrednio lub pośrednio dochodu minimalnego i ubóstwa, w których zajął stanowisko w tej sprawie i poczynił odpowiednie zalecenia. W związku ze zgubnymi skutkami kryzysu, uwagi i zalecenia poczynione w 1989 r. ⁽²⁹⁾ nabierają coraz pilniejszego charakteru. Komitet wyraził poparcie między innymi dla Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym i uznał, że otwarta metoda koordynacji wraz z horyzontalną klauzulą społeczną może przyczynić się do zapewnienia minimalnego dochodu oraz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

⁽¹⁸⁾ Dokument roboczy służb Komisji, *Evidence on Demographic and Social Trends. Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy* [„Trendy demograficzne i społeczne – wpływ polityki społecznej na włączenie społeczne, zatrudnienie i gospodarke”], SWD(2013)38 final, część pierwsza.

⁽¹⁹⁾ Eurostat, 2013 r. Wskaźniki ogólne. t2020_50. t2020_51. t2020_52. t2020_53. Aktualizacja: 3 października 2013 r.

⁽²⁰⁾ Najwyższy poziom odnotowano w Bułgarii (49 %), Rumunii i na Łotwie (w obu przypadkach 40 %), Litwie (33 %) oraz w Grecji i na Węgrzech (w obu przypadkach 31 %), a także we Włoszech (28,2 %).

⁽²¹⁾ Komisja Europejska, *Social Europe: Current Challenges and the Way Forward, Annual Report of the Social Protection Committee* (2012).

⁽²²⁾ Zob. przypis 18.

⁽²³⁾ Ibid.

⁽²⁴⁾ Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), Europejski Instytut Związków Zawodowych (ETUI), *Benchmarking Working Europe*, 2013 r.

⁽²⁵⁾ Eurofound, *Quality of Life in Europe: Impacts of the Crisis, 3rd European Quality of Life Survey*, Luksemburg, 2012 r.

⁽²⁶⁾ Komisja Europejska, „EU Employment and Social Situation Quarterly Review”, marzec 2013 r.

⁽²⁷⁾ Zob. przypis 21.

⁽²⁸⁾ Zob. Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 23–27; Dz.U. C 166 z 7.6.2011, ss. 18–22; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, ss. 35–39; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, ss. 52–56; Dz.U. C 48 z 15.2.2011, ss. 57–64; Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 90–98; Dz.U. C 44 z 11.2.2011, ss. 34–39; Dz.U. C 318 z 29.10.2011, ss. 43–49; Dz.U. C 132 z 3.5.2011, ss. 26–38; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, ss. 10–17.

⁽²⁹⁾ Dz.U. C 221 z 28.8.1989, ss. 10–15.

4.2 Pilną konieczność wprowadzenia systemu minimalnego dochodu podkreślono podczas wysłuchania publicznego⁽³⁰⁾, które zorganizował EKES w związku z odnośną opinią i na które przybyli eksperci oraz zajmujące się tą tematyką osobistości, by wspólnie przemyśleć sposoby udoskonalenia metod pomiaru ubóstwa i wyzwania związane z przyjęciem europejskiego systemu minimalnego dochodu.

4.3 Wielowymiarowy charakter ubóstwa⁽³¹⁾ i wykluczenia społecznego wymaga wzmocnienia wymiaru społecznego w zarządzaniu na poziomie europejskim: zrównoważona społecznie polityka makroekonomiczna jest warunkiem wyjścia z kryzysu i zapewnienia spójności społecznej. Utrzymujący się poziom ubóstwa i wykluczenia społecznego zagraża gospodarce, ponieważ zmniejsza dochód do dyspozycji i popyt, podważa konkurencyjność i ogranicza budżety krajowe.

4.4 W tym kontekście EKES jest przekonany, że należy dokonać ponownej oceny priorytetów i polityk, a szczególnie polityki pieniężnej, w tym paktu stabilności i wzrostu, polityki w zakresie konkurencji i handlu zagranicznego, a także polityki finansowej i fiskalnej.

4.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje zaktualizowany pakiet dotyczący inwestycji społecznych z 20 lutego 2013 r.⁽³²⁾, który zachęca państwa członkowskie do opracowania skutecznego i właściwego wsparcia dochodu, odpowiadającego potrzebom społecznym określonym na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, oraz do ustanowienia budżetów referencyjnych obejmujących listę dóbr i usług potrzebnych rodzinie o określonym składzie i wielkości, by żyć na konkretnym poziomie dobrobytu, łącznie z ich kosztami miesięcznymi i rocznymi.

4.6 EKES nalega, by Komisja przyspieszyła tryb wywiązywania się z obietnicy⁽³³⁾ wsparcia działań państw członkowskich, nadzorując reformy mające na celu aktywne włączenie, opracowując metodę ustanowienia budżetów referencyjnych, a także monitorując adekwatność wsparcia dochodów przy wykorzystaniu wyżej wymienionych budżetów, po tym jak zostaną one sporządzone we współpracy z państwami członkowskimi.

4.7 EKES jest głęboko przekonany, że najlepszym sposobem prowadzącym do ograniczenia ubóstwa i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu jest przywrócenie wzrostu, pobudzenie konkurencji i stworzenie przedsiębiorstw europejskim korzystnych warunków ramowych (co obejmuje np. unikanie nakładania nadmiernych obciążeń administracyjnych i zapewnienie dostępu do finansowania), tak by umożliwić im rozwijanie działalności i tworzenie miejsc pracy dla osób o odpowiednich kwalifikacjach.

4.8 Komitet podkreśla konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na programy uczenia się przez całe życie jako podstawowe narzędzie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, zwiększenia możliwości zatrudnienia oraz poprawy dostępu do wiedzy i rynku pracy. Ważne jest, by zwiększyć udział pracowników, bezrobotnych i wszystkich słabszych grup społecznych w uczeniu się przez całe życie, a także podnieść poziom kwalifikacji zawodowych i poprawić nabywanie nowych umiejętności, co może prowadzić do szybszej integracji na rynku pracy i zwiększenia wydajności oraz pomóc w znalezieniu lepszej pracy.

4.9 EKES popiera kompleksowe podejście do przedsiębiorczości społecznej oraz zwiększenie finansowania funduszu na rzecz przedsiębiorczości społecznej, a także poprawę otoczenia prawnego i administracyjnego, aby wspierać przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, które – jako motory wzrostu, innowacji i zatrudnienia – mogą zwalczać ubóstwo.

4.10 EKES z zadowoleniem przyjmuje niedawne zalecenie w sprawie ubóstwa dzieci⁽³⁴⁾, lecz wyraża ubolewanie, że utrzymujące się zagrożenie dużej liczby dzieci ubóstwem przekazywanym z pokolenia na pokolenie wskazuje na niedostatki prowadzonej obecnie polityki.

⁽³⁰⁾ 28 maja 2013, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-european-minimum-income>.

⁽³¹⁾ Wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym składa się z trzech elementów: zagrożenia ubóstwem i poważną deprivacją materialną oraz bardzo niskiej intensywności pracy.

⁽³²⁾ Komunikat Komisji COM(2013) 83 „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020”. Pakiet dotyczący inwestycji społecznych obejmuje także zalecenie „Inwestowanie w dzieci” (C (2013) 778 final), dokumenty robocze *Long-term care in ageing societies – Challenges and policy options, Investing in Health, Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market* oraz *3rd Biennial Report on Social Services of General Interest*.

⁽³³⁾ Komunikat COM(2013) 83 final/2, pkt 2.2.

⁽³⁴⁾ Zalecenie Komisji z dnia 20 lutego 2013 r. zatytułowane „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”, Dz.U. L 59 z 2.3.2013, ss. 5–16.

4.11 EKES jest zaniepokojony faktem, że cel strategii „Europa 2020” dotyczący ubóstwa i wykluczenia społecznego (mniej niż 20 mln osób ubogich w 2020 r. w Unii) prawdopodobnie nie zostanie osiągnięty.

4.12 EKES zwrócił już uwagę, że poziom zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie KPR znacznie różni się między państwami członkowskimi, a niektóre z nich przewidują takie zaangażowanie tylko w małym stopniu⁽³⁵⁾.

4.13 Brak aktualnych danych na temat dochodu i warunków życia jest przeszkodą w realizacji strategii „Europa 2020”.

5. Rola dochodu minimalnego w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

5.1 EKES ma świadomość, że powierzenie Unii Europejskiej konkretnej kluczowej roli w ochronie obywateli poprzez zapewnienie dochodu minimalnego byłoby niezwykle złożonym działaniem politycznym ze względu na: różnice gospodarcze między państwami członkowskimi, zróżnicowanie systemów dochodu minimalnego⁽³⁶⁾, zróżnicowanie struktur ochrony socjalnej, zasadę pomocniczości, sieć praw i obowiązków dotyczących ochrony obywateli poprzez zapewnienie im minimalnego dochodu, złożone powiązania między polityką i wynikami, a także znaczenie pojęcia „solidarności” w Unii Europejskiej.

5.2 EKES uważa jednak, że potrzebne jest wprowadzenie i wzmocnienie systemów dochodu minimalnego, które już istnieją, jako że dwadzieścia dwa lata po opublikowaniu zalecenia 92/441/EWG nie wszystkie państwa członkowskie mają taki system, dostęp do niego i odpowiedni poziom nie wszędzie jest zagwarantowany, zaś wspólne cele państw członkowskich w zakresie ograniczenia ubóstwa i wykluczenia społecznego są znacznie mniej ambitne niż cel wyznaczony w strategii „Europa 2020”⁽³⁷⁾.

5.3 Zważywszy na powiązania między ubóstwem a gospodarką, EKES podkreśla potencjał stabilizujący systemu dochodu minimalnego, który może zarówno złagodzić społeczny wpływ kryzysu, jak i wywrzeć skutki antycykliczne dzięki zapewnieniu dodatkowych zasobów, zwiększając popyt na rynku wewnętrznym.

5.4 EKES bardzo się obawia, że systemy dochodu minimalnego, które w większości państw członkowskich znacznie się różnią pod względem zakresu, powszechności i skuteczności, nie prowadzą do wystarczającego zmniejszenia ubóstwa. Niepokoi się także, że niekorzystanie z nich wystawia ich skuteczność na próbę⁽³⁸⁾.

5.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem pozytywne wyniki społecznej otwartej metody koordynacji, wyraża jednak ubolewanie, że nie wykorzystano w pełni istniejących instrumentów i struktur, a postępy w walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym były ograniczone.

5.6 Aby uzupełnić otwartą metodę koordynacji w kwestiach polityki społecznej, EKES popiera wprowadzenie europejskiej dyrektywy, która rozszerzyłaby system dochodu minimalnego na wszystkie państwa członkowskie, ulepszyła istniejące programy, uwzględniając różne konteksty krajowe, i stanowiła wyraziste przesłanie w sprawie filaru społecznego UE.

5.7 Proponowana dyrektywa powinna ustanowić wspólne standardy i wskaźniki, określić metody monitorowania jej wdrażania oraz umożliwić zaangażowanie partnerów społecznych, beneficjentów i innych podmiotów podczas ustanawiania i dokonywania przeglądów krajowych systemów dochodu minimalnego.

5.8 EKES uważa, że warunkiem wzmocnienia solidarności i spójności społecznej **w obrębie państw członkowskich i pomiędzy nimi** jest polityka budżetowa i makroekonomiczna służąca także celom inwestycji społecznych w strategii „Europa 2020” w ramach wdrażania istniejących strategii oraz wykorzystywania istniejących instrumentów i struktur.

5.9 Zdaniem EKES-u wysiłki Unii Europejskiej na rzecz poprawy ochrony obywateli poprzez zapewnienie dochodu minimalnego powinny polegać na pomaganiu państwom członkowskim, zwłaszcza najbardziej potrzebującym, w otwarciu rynków i realizacji skutecznej polityki makroekonomicznej, a także na bardziej efektywnym i lepiej ukierunkowanym wykorzystywaniu środków, które już są dostępne, oraz na niezwłocznym zbadaniu możliwości zwiększenia koniecznych środków.

⁽³⁵⁾ EKES, *Civil Society Involvement in the National Reform Programmes*, sprawozdanie podsumowujące. Bruksela, 28 lutego 2011 r.

⁽³⁶⁾ Pelen obraz sytuacji, zob. Frazer i Marlier, op. cit., 2009 r.

⁽³⁷⁾ Komitet Ochrony Socjalnej, op. cit.

⁽³⁸⁾ SWD(2013) 39 final.

5.10 EKES przypomina, że choć systemy minimalnego dochodu są bezpośrednio powiązane z systemami ochrony socjalnej i świadczeń socjalnych, nie powinny pociągać za sobą zależności od nich. Potwierdza więc warunki, które ustanowił w 1989 r.⁽³⁹⁾ W tym celu systemom minimalnego dochodu powinna towarzyszyć polityka ogólna, a także ukierunkowane środki, takie jak np. aktywna polityka dotycząca rynku pracy mająca pomóc osobom bez zatrudnienia powrócić na rynek pracy, usługi pośrednictwa pracy, zarządzanie świadczeniami społecznymi i programami dotyczącymi rynku pracy, np. w zakresie kształcenia i tworzenia zatrudnienia wspieranego przez odpowiednie strategie aktywacji zawodowej, by doprowadzić do tego, że osoby poszukujące pracy będą miały większe szanse na znalezienie zatrudnienia. Równie istotne są skuteczne instytucje rynku pracy, opieka zdrowotna, polityka mieszkaniowa oraz przystępne i dostępne usługi publiczne wysokiej jakości.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³⁹⁾ Zob. opinia wymieniona w przypisie 29.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 1.4

Zmienić

~~Zachęca Komisję do przeanalizowania istniejących najlepszych praktyk, aby pomóc państwom członkowskim w opracowaniu strategii aktywnego włączenia społecznego obejmujących wystarczające i odpowiednie wsparcie dochodu, a także działania aktywizacyjne oraz służące zwalczaniu ubóstwa; tego rodzaju pomoc dla państw członkowskich powinna być świadczona z poszanowaniem praktyk krajowych oraz podstawowych kompetencji państw członkowskich w tym zakresie zgodnie z zasadą pomocniczości, a jednocześnie wiązać się z analizą możliwości finansowania oraz sposobów jego skutecznego i ukierunkowanego wykorzystywania, możliwości finansowania europejskiego dochodu minimalnego, w szczególności z myślą o ustanowieniu odpowiedniego funduszu europejskiego.~~

Wynik głosowania

Za: 112

Przeciw: 134

Wstrzymało się: 10

Punkt 4.2

Zmienić

~~Pilną konieczność~~ Konieczność zajęcia się systemem wprowadzenia systemu minimalnego dochodu podkreślono podczas wystąpienia publicznego⁴⁰, które zorganizował EKES w związku z odnośną opinią i na które przybyli eksperci oraz zajmujące się tą tematyką osobistości, by wspólnie przemyśleć sposoby udoskonalenia metod pomiaru ubóstwa i wyzwania związane z przyjęciem europejskiego systemu minimalnego dochodu na poziomie krajowym.

Wynik głosowania

Za: 110

Przeciw: 132

Wstrzymało się: 13

Punkt 5.3

Zmienić

Zważywszy na powiązania między ubóstwem a gospodarką, EKES ~~zauważa~~ podkreśla potencjał stabilizujący systemu dochodu minimalnego, który ~~mógłby~~ może zarówno złagodzić społeczny wpływ kryzysu, jak i wywrzeć skutki antycykliczne dzięki ~~zapewnieniu dodatkowych zasobów, zwiększając popyt na rynku wewnętrznym.~~

Wynik głosowania

Za: 110

Przeciw: 139

Wstrzymało się: 8

Punkt 5.6

Zmienić

EKES wzywa do wymiany najlepszych praktyk dotyczących systemów dochodu minimalnego oraz wytycznych na szczeblu krajowym w celu wspierania państw członkowskich w tworzeniu systemów dochodu minimalnego i zapewnienia, by były one odpowiednio ukierunkowane i skuteczne. Aby uzupełnić otwartą metodę koordynacji w kwestiach polityki społecznej, EKES popiera wprowadzenie europejskiej dyrektywy, która rozszerzyłaby system dochodu minimalnego na wszystkie państwa członkowskie, ulepszyła istniejące programy, uwzględniając różne konteksty krajowe, i stanowiła wyraziste przesłanie w sprawie filaru społecznego UE. Ponadto wprowadzona niedawno tabela wyników ujmująca kwestie społeczne może przyczynić się do zapobieżenia potencjalnym rozbieżnościom.

Wynik głosowania

Za: 115

Przeciw: 138

Wstrzymało się: 9

Punkt 5.7

Zmienić

Proponowana dyrektywa powinna ustanowić wspólne standardy i wskaźniki, określić Proponowane środki powinny wyznaczać orientacyjne standardy i wskaźniki, określać metody monitorowania jej ich wdrażania oraz umożliwić zaangażowanie partnerów społecznych, beneficjentów i innych podmiotów podczas ustanawiania i dokonywania przeglądów krajowych systemów dochodu minimalnego.

Wynik głosowania

Za: 115

Przeciw: 139

Wstrzymało się: 5

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wyzwań, które stoją przed europejskim przemysłem inżynieryjnym (mechanicznym, elektrycznym, elektronicznym i metalowym) w kontekście zmian w gospodarce światowej (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 170/05)

Sprawozdawca: **Lucie STUDNIČNÁ**

Współsprawozdawca: **Rumen ATANASOW**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

wyzwań, które stoją przed europejskim przemysłem inżynieryjnym (mechanicznym, elektrycznym, elektronicznym i metalowym) w kontekście zmian w gospodarce światowej

(opinia z inicjatywy własnej).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 11 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 167 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski przemysł inżynieryjny⁽¹⁾ odgrywa kluczową rolę w ożywieniu gospodarczym Europy i w osiągnięciu ambitnego celu zwiększenia do 2020 r. produkcji przemysłowej do ponad 20 % PKB. Aby jednak uzyskać taki wzrost, odwrócić obecne tendencje i wydobyć społeczeństwo z bezrobocia, konieczne jest zwiększenie inwestycji ze strony przedsiębiorstw.

1.2. Aby to osiągnąć, Europa musi opracować wyraźną wizję i cel dla przemysłu. W rezultacie musi powstać skoordynowana polityka wyraźnie ukierunkowana na konkurencyjność europejskiego przemysłu, obejmująca pozostałe dziedziny polityki i sprawiająca, że Europa stanie się bardziej atrakcyjnym miejscem do zakładania firm.

1.3. Europa musi wypracować bardziej przychylne podejście do zmian w przemyśle, szczególnie w kontekście pomyślniej transformacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

1.4. Europa powinna stać się bardziej świadoma swoich atutów – dobrze wykwalifikowanych i umotywowanych pracowników, zróżnicowanego systemu szkolnictwa, olbrzymiej wiedzy naukowej, wielu wiodących w świecie klastrów regionalnych, dobrze zintegrowanych łańcuchów dostawców i usług, dobrze rozwiniętej infrastruktury transportowej i ogromnego rynku wewnętrznego, obejmującego ponad 500 milionów konsumentów, a także solidnej współpracy partnerów społecznych – oraz rozwijać i umacniać te atuty.

1.5. Aby stwarzać nowe inwestycje, Europa musi stosować strategię, w której przemysł jest wciąż prekursorem innowacji technologicznych, a równocześnie – aby osiągnąć niezbędną wielkość produkcji i zatrudnienia jako kluczowego narzędzia zwiększenia konkurencyjności – stać się atrakcyjniejsza dla przedsiębiorstw wytwarzających towary masowej produkcji, zarówno w sektorach wysokich, jak też niskich i średnich technologii. EKES wzywa Komisję Europejską, by zainicjowała strategię dotyczącą tego, w jaki sposób Europa może przyciągnąć większe inwestycje w przedsiębiorstwa z sektora zaawansowanych technologii – w tym także nowoczesne zakłady produkcyjne powstałe w wyniku czwartej rewolucji przemysłowej – oraz w wysokie kwalifikacje i umiejętności wspierające innowacje w całym łańcuchu wartości.

1.6. Finansowanie badań naukowych w Europie powinno być lepiej powiązane z potrzebami przemysłu. Należy włączać przedsiębiorstwa już na wczesnym etapie procesu innowacji i wspierać twórcze działania MŚP w dziedzinie inżynierii, tak by łatwiej i szybciej wykorzystywać nowe pomysły w nowych produktach. Należy propagować i wspierać klastry łączące przedsiębiorstwa produkcyjne i struktury badawcze.

1.7. Komisja Europejska powinna zwiększyć swoje wysiłki na rzecz ułatwiania działalności europejskich przedsiębiorstw, w szczególności MŚP. Tworzenie nowych przepisów technicznych i administracyjnych należy rozważyć jedynie, gdyby ich celów nie można było osiągnąć w inny sposób. KE powinna położyć większy nacisk na spójne stosowanie obowiązujących przepisów we wszystkich państwach członkowskich, harmonizując i wzmacniając nadzór rynku. KE powinna również wspierać zrównoważone stosowanie takiego podejścia na arenie światowej wobec innych regionów świata.

⁽¹⁾ Patrz pkt 2 „Wprowadzenie”.

1.8. Należy zmniejszyć niekorzystne zjawiska, takie jak trudny dostęp do finansowania, wysokie koszty energii lub koszty wynikające z obciążeń administracyjnych i z prawodawstwa, przyjmując bardziej spójne i przewidywalne przepisy.

1.9. Wysokie zatrudnienie w Europie można utrzymać jedynie pod warunkiem że pracownicy będą lepiej wykształceni i przeszkoleni niż w gospodarkach konkurencyjnych. Należy przedsięwziąć środki w celu przyciągnięcia młodzieży – zarówno męskiej, jak i żeńskiej – do zawodów technicznych wymagających coraz bardziej zaawansowanego poziomu urządzeń i usług. Należy zachęcać do współpracy przedsiębiorstw z uniwersytetami i szkołami, do szkolenia i uczenia się przez całe życie.

2. Wprowadzenie

2.1. **Przemysł inżynierski** w Europie jest sektorem bardzo szerokim i zróżnicowanym; obejmuje kody w klasyfikacji NACE nr 25, 26, 27, 28, 29.3, 32.11 i 33, z wyjątkiem 33.15 do 33.17. **Przemysł inżynierski** obejmuje tradycyjnie następujące obszary: inżynieria mechaniczna i elektryczna, urządzenia mechaniczne, elektronika, artykuły metalowe i metalurgia.

2.2. Cały **przemysł inżynierski** w Europie reprezentuje około 130 tys. przedsiębiorstw zatrudniających ponad 10,3 mln osób o wysokich kwalifikacjach i umiejętnościach, generuje roczną produkcję wartości około 1 840 mld EUR oraz około 1/3 całego eksportu UE.

2.3. Ponieważ przemysł ten wytwarza szeroką gamę produktów końcowych i zapewnia innym sektorom komponenty, części, narzędzia, urządzenia mechaniczne, instalacje, systemy, technologie itd., ma on podstawowe znaczenie dla poziomu technicznego wielu innych sektorów oraz definiuje rozwój społeczny w zakresie sprawności energetycznej, zdrowia, mobilności, komunikacji i bezpieczeństwa.

2.4. Ze względu na swoją wielkość produkcji, wysokie zatrudnienie i silne zorientowanie na eksport, **przemysł inżynierski** odgrywa kluczową rolę w ożywieniu gospodarczym Europy i w osiągnięciu ambitnego celu nakreślonego w komunikacie Komisji „Silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego”, którym jest odwrócenie obecnej tendencji i zwiększenie do 2020 r. produkcji przemysłowej do ponad 20 % PKB.

2.5. Europejski przemysł inżynierski trzeba postrzegać i analizować w kontekście rozwoju gospodarczego UE. Jego gałęzie są integralnymi i niezbędnymi ogniwami łańcuchów wartości. Z tego punktu widzenia borykają się one zasadniczo z tymi samymi problemami co ich odpowiedniki w łańcuchu wartości (przemysł stalowy, sektor energetyczny itd.).

3. Wyzwania dla europejskiego przemysłu inżynierskiego

3.1. Konkurencja międzynarodowa

3.1.1. Europejski **przemysł inżynierski** eksportuje istotną część swojej produkcji. W ostatnich latach inwestycje pozostawały w tyle za innymi regionami świata. Wiąże się to z niebezpieczeństwem delokalizacji łańcuchów wartości z Europy, a europejski **przemysł inżynierski** stoi w obliczu rosnącej konkurencji światowej.

3.1.2. Ameryka Północna przyjęła strategię ukierunkowaną na ponowną industrializację, opartą w szczególności na niskich kosztach energii i niższych kosztach pracy w NAFTA. Chiny i szereg krajów w Azji Południowo-Wschodniej przyciągnęły znaczne inwestycje, w szczególności w sektorach elektrycznym i elektronicznym, ostatnio również w sektorze urządzeń mechanicznych. Dysponując wspieranymi przez państwo planami rozwojowymi, przemysły te konkurują nie tylko niższym wynagrodzeniem, lecz będą wkrótce produkować towary o wyższej wartości dodanej. Japonia staje się coraz bardziej konkurencyjna na skutek niedawnej dewaluacji jena o około 30 %. W ostatnich latach udało się przyciągnąć inwestycje produkcyjne również w Afryce i na Bliskim Wschodzie.

3.1.3. Cel polegający na 20-procentowym udziale przemysłu w PKB wymaga tworzenia corocznie co najmniej 400 tys. nowych miejsc pracy. Tylko pod warunkiem że Europa będzie potrafiła przyciągnąć więcej inwestycji, powstanie wystarczająca liczba miejsc pracy i bogactwo, co pozwoli na utrzymanie w niej wysokich standardów socjalnych i osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”. Europa stanie się miejscem inwestowania tylko wtedy, gdy będzie konkurencyjna.

3.1.4. Oczywiście jest, że niemożliwe będzie utrzymanie tak wysokiej liczby (ponad 10 mln), w zdecydowanej większości dobrze płatnych miejsc pracy, jeśli Europa skupi się jedynie na przemyśle inżynieryjnym najwyższej kategorii. Przedsiębiorstwa z sektora zaawansowanych technologii odgrywają wprawdzie decydującą rolę, jeżeli chodzi o zachowanie przewagi technologicznej, i wspierają innowacje w całym łańcuchu wartości, lecz kluczowe znaczenie ma to, by Europa pozostała miejscem wytwarzania wszelkiego rodzaju produktów inżynieryjnych oraz towarów, również w sektorze niskich i średnich technologii. Oprócz tworzenia zatrudnienia, ma to podstawowe znaczenie dla zintegrowanej sieci dostawców, będącej jednym z największych atutów producentów w Europie. Umożliwia również szybką wymianę wiedzy, niezwłoczne dostosowanie produkcji oraz korzyści z klastrów regionalnych.

3.2. Wyzwania technologiczne

3.2.1. To w szczególności sektor inżynierii jest prekursorem przechodzenia do zielonej i niskoemisyjnej gospodarki przez produkty, systemy i technologie wytwarzane w przedsiębiorstwach w nim działających. Sektor ten bardzo szybko zmierza w kierunku czwartej rewolucji przemysłowej⁽²⁾, która zapewni przeskok do masowego dostosowywania, umożliwiając przemysłowi reagowanie na wyzwania społeczne poprzez dostosowane do potrzeb rozwiązania.

3.2.2. Europa ma wiedzę naukową i kompetencję badawczą niezbędne do przejścia do zielonej gospodarki, jednak droga do innowacyjnych produktów stawia jeszcze wyższe wymagania. W wielu technologiach Europa ma wyraźną przewagę naukową, jednak sektory korzystające z tych badań umiejscowiły się poza jej granicami. Oznacza to, że Europa nie jest wystarczająco atrakcyjnym miejscem produkcji dla wprowadzania takich innowacji na rynek, a odpływ wiedzy do konkurencyjnych gospodarek staje się prawdziwym zagrożeniem.

4. Co może zrobić Europa?

4.1. Aspekty strategiczne

4.1.1. Oceniając szanse realizacji naprawdę potrzebnej polityki przemysłowej UE, napotyka się związane z tym poważne problemy, które wpłynęłyby na niezbędną przemianę. Po pierwsze, UE brakuje niestety wizji i przywództwa, co prowadzi do podejmowania zbyt wielu chaotycznych inicjatyw oraz do dużej niespójności ram regulacyjnych. Po drugie, koncepcja zrównoważonego rozwoju, która mogłaby mieć integrujący charakter, w równym stopniu powinna opierać się na trzech filarach (środowiskowym, społecznym i ekonomicznym).

4.1.2. Obecnie spadek zaufania inwestorów⁽³⁾ do gospodarki UE jest dramatyczny i koniecznie trzeba podjąć działania, by to zaufanie odzyskać. Rzeczywista realizacja strategii „Europa 2020” w połączeniu ze sprzyjającym i motywującym otoczeniem biznesowym mogą być sposobem na wyjście z aktualnego kryzysu.

4.1.3. Aby odwrócić postępujący upadek przemysłu w Europie, potrzebne są o wiele większe inwestycje oraz wzrost. Cel 20 % PKB oraz stworzenie nowych miejsc pracy nie zostaną osiągnięte, jeśli Europa nie wypracuje jasnej wizji i programu dla przemysłu. W wyniku tych działań powinna powstać skoordynowana polityka wyraźnie nastawiona na konkurencyjność europejskiego przemysłu, obejmująca pozostałe dziedziny polityki i sprawiająca, że Europa stanie się atrakcyjnym miejscem dla zakładania firm.

4.1.4. Przedsiębiorstwa inżynieryjne cierpią z powodu nadmiernej regulacji, czasami niewłaściwej, oraz wielu przepisów krajowych nakładających się na prawo unijne. W szczególności MŚP nie potrafią sobie z nimi radzić. Głównym zadaniem przedsiębiorstw inżynieryjnych powinno być znajdowanie rozwiązań technicznych, a nie poświęcanie znacznej części swoich zasobów na zajmowanie się najnowszymi uregulowaniami. Najprostszym sposobem rozwiązania tego problemu jest zmniejszenie ilości nowego prawodawstwa.

4.1.5. Przykładem zbędnego nowego prawodawstwa jest zwyczaj, że większości proponowanych przekształceń obowiązujących rozporządzeń i dyrektyw towarzyszą poprawki. Często zamiast tworzenia nowych przepisów lepszym rozwiązaniem problemu byłoby lepsze stosowanie przepisów już obowiązujących. Dlatego też nowe przepisy należy tworzyć tylko w ostateczności.

4.1.6. Prawodawca Unii często próbuje zbyt szczegółowo regulować poszczególne dziedziny. Jest to rozsądne w przypadku niektórych uregulowań technicznych, jednak w innych dziedzinach może być niewłaściwe. Przykładowo przepisy dotyczące pól elektromagnetycznych są zbyt skomplikowane i MŚP mają trudności z ich przestrzeganiem. Strategia KE na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2013–2020 musi zapewniać odpowiedni poziom ochrony w miejscu pracy, jednocześnie jednak powinna być spójna, krótka i łatwa w stosowaniu.

⁽²⁾ Pierwsza (koniec XVIII wieku) – systemy manufakturowe; druga (początek XX wieku) – produkcja masowa, podział pracy; trzecia (od połowy lat 70-ych) – automatyzacja, elektronika i IT; czwarta – wykorzystanie internetu w procesach produkcyjnych, łączenie tych procesów w sieci.

⁽³⁾ Zob. załączony dokument EUROSTATU.

4.1.7. Europejskie prawodawstwo musi stać się bardziej przewidywalne. W odniesieniu do cyklu inwestycyjnego przedsiębiorstw oznacza to, że gdy tylko zostanie ustalona metodologia, nie należy jej zmieniać. Cele trzeba modyfikować w sposób przewidywalny i w perspektywie długoterminowej. Przykładem stopniowego zatracania pierwotnie całościowego podejścia Komisji jest dyrektywa w sprawie ekoprojektu. Początkowo nacisk położono na energię, należy zatem zachować solidną metodologię (MEErP), z której korzystano. Szczególne problemy wynikają z częstych przekształceń. W odniesieniu do niektórych produktów zmiany w prawodawstwie zachodzą w odstępach mniej więcej 5-letnich, co ma katastrofalne skutki zwłaszcza dla sektora inżynierskiego, w którym horyzont inwestycyjny rozciąga się w przedziale od 10 do 30 lat.

4.1.8. Niestety oceny skutków sporządzane przez KE nie uwzględniają w wystarczającym stopniu kosztów nowego prawodawstwa w odniesieniu do przedsiębiorstw, w szczególności MŚP. Największym i tak naprawdę nieuwzględnianym kosztem dodatkowych przepisów jest to, że Europa traci inwestycje oraz nowe przedsiębiorstwa, które otwierają swoje siedziby poza Unią.

4.1.9. Również przepisy dotyczące przetargów publicznych powinny być łatwo zrozumiałe. W przeciwnym razie MŚP tracą zdolność przedstawiania ofert, zmniejsza się konkurencyjność, trudniej jest sprawdzać decyzje w trakcie procedury udzielania zamówień, a procedura zamówień publicznych staje się bardziej podatna na nadużycia. Należy zatem skupić się na uproszczeniu przepisów i przejrzystości.

4.1.10. Koszty energii w Europie są znacznie wyższe niż w konkurencyjnych gospodarkach. Najpilniejszym działaniem mającym na celu cenowe uprzywilejowanie energii jest stworzenie prawdziwego europejskiego rynku energii. Ponadto ważne jest, by powstrzymać się od wprowadzania przepisów, które doprowadzą do dodatkowego wzrostu cen. Odchodzenie od paliw kopalnych musi być przystępne pod względem kosztów, neutralne pod względem technologicznym i oparte na prawach rynkowych.

4.2. Rynek wewnętrzny i nadzór rynku

4.2.1. Ochrona przed produktami niebezpiecznymi i niezgodnymi z przepisami oraz przed podrabianiem produktów jest warunkiem wstępnym uczciwej konkurencji. Obecnie mniej niż 1 % wszystkich wytworzonych towarów wwożonych przez duże porty europejskie sprawdzanych jest w chwili ich przybycia pod względem zgodności z przepisami unijnymi, a wiele niebezpiecznych i podrobionych produktów, w szczególności elektrycznych, wprowadzanych jest na rynek wewnętrzny.

4.2.2. Organy kontroli i nadzoru różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich UE. W niektórych państwach członkowskich system przewiduje mechanizm niezbędnej ochrony podmiotów gospodarczych, w innych krajach organy przewidziane do tego celu są rzadkością, nie mają całościowego profilu i wystarczających kompetencji lub stosuje się odmienną wykładnię przepisów. UE powinna ulepszyć i zwiększyć koordynację między tymi organami, tak by wypracować odpowiedni i jednolity europejski system.

4.3. Normy

4.3.1. Normalizacja w Europie stała się jednym z kluczowych czynników sukcesu jednolitego rynku. Normalizacja przyczynia się do zapewnienia wymieniałości produktów i ułatwia w ten sposób ich zbytność na całym świecie i w długich łańcuchach wartości. Jednak w ostatnich latach wiele MŚP narzeka na ilość zleceń normalizacji ze strony KE oraz na to, że normalizacja wykroczyła poza wymogi techniczne. Należy zachęcać MŚP do udziału w procesie normalizacji i je wspierać.

4.3.2. Ponieważ MŚP w coraz większym stopniu zaangażowane są w łańcuchy wartości, należy im umożliwić wnoszenie odpowiedniego wkładu w ustalanie norm. Należy podjąć konkretne środki w celu zapewnienia równowagi między zainteresowanymi stronami, np. zapewnić lepsze wsparcie na poziomie krajowym dla udziału MŚP mających mniejsze zasoby finansowe.

4.4. Technologia i badania

4.4.1. Przedsiębiorstwa przemysłu inżynierskiego są główną siłą napędową oraz prekursorem innowacyjności, jeżeli chodzi o wytwarzanie sprzętu niezbędnego do urzeczywistnienia zielonej rewolucji. Efektywność energetyczna, obniżenie emisji CO₂ oraz działania przyjazne dla klimatu pozytywnie wpływają na zrównoważony rozwój sektora. Oprócz tworzenia nowych produktów, innowacje przedsiębiorstw inżynierskich często prowadzą do nowych sposobów produkcji, towarów i systemów jeszcze bardziej racjonalnych z punktu widzenia środowiska, a jednocześnie bardziej produktywnych i bardziej przystępnych cenowo, jeżeli chodzi o klientów.

4.4.2. Europa osiągnęła wysoki poziom badań i wyników badań. W 2012 r. w Europie złożono ponad 250 tys. wniosków patentowych. Jednak przejście od badań do innowacyjnych produktów wymaga nie tylko wiedzy i kompetencji badawczych. W wielu technologiach Europa miała przez długi czas wyraźną przewagę naukową, jednak ostatecznie sektory korzystające z tych badań często przenosiły się poza Europę. Takie słabe wykorzystywanie w Europie istniejącej wiedzy przez przemysł można przewyciężyć jedynie przez udział przemysłu w programach badawczych na wczesnym etapie oraz odpowiednie ramy pozwalające na wykorzystywanie we właściwym czasie zdobytej wiedzy. Za pomocą funduszy publicznych należy wspierać nowe struktury łączące przemysł i badania – klastry, parki technologiczne oraz ośrodki wymiany technologicznej.

4.4.3. Aby usprawnić wykorzystanie nowych odkryć naukowych przez przemysł, finansowanie badań i innowacji powinno być lepiej ukierunkowane na potrzeby przemysłu; należałoby również dokonywać tego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, na przykład programu „Fabryki jutra”. Aby zwiększyć udział przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, należy uprościć wskazówki i przepisy dotyczące udziału i zatwierdzania projektów. Należy podjąć działania, aby wspierać tworzenie nowoczesnych fabryk, w związku z czwartą rewolucją przemysłową.

4.5. Instrumenty rynku pracy

4.5.1. Już sama liczba miejsc pracy w przemyśle inżynieryjnym pokazuje, że odgrywa on kluczową rolę w przezwycięzeniu obecnego wysokiego bezrobocia w UE oraz ma duży potencjał tworzenia nowych miejsc pracy, pod warunkiem że Europa potrafi zapewnić inwestycje niezbędne dla kolejnego ożywienia gospodarczego. Stworzenie tych miejsc pracy mogłoby zlikwidować niedopuszczalnie wysoki poziom bezrobocia wśród młodzieży. Wydaje się, że podejmowane obecnie przez UE wysiłki na rzecz stworzenia tzw. gwarancji dla młodzieży to właściwe działanie w kontekście bieżącego kryzysu. Jednakże w perspektywie długoterminowej trwałe zatrudnienie mogą zapewnić jedynie prężne przedsiębiorstwa, które inwestują w Europie.

4.5.2. Liczne sektory produkcyjne stoją w obliczu niedoboru młodych fachowców. Systemy kształcenia i szkolenia zawodowego powinny być znacznie bardziej ukierunkowane na obecne i przyszłe potrzeby przedsiębiorstw. Władze administracyjne oraz sam przemysł powinny podejmować działania mające przyciągnąć młodych ludzi do sektora, a równocześnie polepszyć jego wizerunek. Należy w szczególności rozwiązać problem braku fachowców w niektórych regionach Europy w dziedzinie nauki, technologii, inżynierii oraz matematyki, np. przez wspieranie mobilności tych fachowców w całej Europie.

4.5.3. Wciąż zbyt mało kobiet pragnie wiązać karierę zawodową z inżynierią. W wielu krajach europejskich **przemysł inżynieryjny** rozpoczął już kampanie nakierowane na zwiększenie zainteresowania młodych kobiet przyuczaniem do zawodu, a Europejski Fundusz Społeczny wspiera projekty mające na celu obniżenie bariery psychologicznej młodych kobiet wobec kariery zawodowej w zawodach z dziedziny inżynierii. Trzeba jednak zwiększyć wysiłki w tej dziedzinie. Przedmioty techniczne oraz inżynieryjne powinny być atrakcyjniej nauczane w szkołach.

4.5.4. Jednym z kluczowych czynników wyjaśniających fakt, że wiele przedsiębiorstw europejskich dobrze przetrzymało obecny kryzys, jest doskonały poziom ich siły roboczej. Ze względu na odpowiedni system przyuczania do zawodu pracownicy tych przedsiębiorstw mają kompleksową wiedzę na temat podstaw teoretycznych oraz obowiązującego procesu produkcji. Zdolni są do szybkiego stosowania innowacji na różnych etapach łańcucha wartości. Europejska polityka zatrudnienia powinna zachęcać poszczególne kraje do stosowania takich systemów przyuczania do zawodu na szczeblu przedsiębiorstw. Należy zachęcać do współpracy przedsiębiorstw ze szkołami i uniwersytetami, organizować targi pracy umożliwiające pierwsze zatrudnienie oraz wspierać praktyki szkoleniowe.

4.5.5. Stowarzyszenia branżowe i związki zawodowe mogą podejmować, ze wsparciem swoich rządów, inicjatywy mające na celu ocenę kształcenia branżowego oraz usprawniać działania mogące pomóc w zlikwidowaniu luki w zakresie kwalifikacji na rynku pracy w sektorze dostarczającym coraz bardziej skomplikowanych maszyn produkcyjnych i usług technicznych wymagających nowych umiejętności.

4.5.6. Uczenie się przez całe życie powinno być wspólną powinnością pracodawców i pracowników. Pracownicy, którzy utracą swoje miejsce pracy muszą mieć odpowiednią możliwość szybkiego zaktualizowania swoich kwalifikacji. Należy zintensyfikować aktywne polityki w dziedzinie zatrudnienia oraz przyspieszyć wymianę sprawdzonych rozwiązań, np. współfinansowanych przez EFS i ERDF.

4.5.7. W sektorach przemysłowych zachodzą ciągłe zmiany. Wciąż powstają pewne miejsca pracy i produkty, inne natomiast stają się zbędne. Niezbędną restrukturyzację należy przeprowadzać z odpowiednim wyprzedzeniem. Wszyscy partnerzy społeczni – związki zawodowe i pracownicy – oraz rządy i instytucje UE powinni połączyć się we wspólnym dialogu, tak by wypracować elastyczniejsze i bardziej pozytywne podejście do zmian w przemyśle. Przede wszystkim należy unikać zwolnień, tak by utrzymać w przedsiębiorstwach wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą. Utrata miejsc pracy, której nie da się uniknąć, powinna być przeprowadzana w sposób akceptowalny społecznie oraz odpowiednio zamortyzowana. W niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej możemy znaleźć przykłady unowocześnienia gospodarki, która stała się wydajniejsza, czystsza i tworzy nowe, dobrze płatne miejsca pracy.

4.5.8. Rządy, stowarzyszenia branżowe i związki zawodowe muszą znaleźć rozwiązania, które potrafią sprostać cyklicznym fluktuacjom działalności gospodarczej. Szybkie i sprawne zagospodarowanie wykwalifikowanego personelu ma kluczowe znaczenie, jeśli europejskie przedsiębiorstwa produkcyjne mają reagować na rosnącą presję światowej konkurencji. Przepisy o zatrudnieniu muszą akceptować rozwiązania w zakresie pracy, zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne, uwzględniające potrzebę efektywności procesu produkcyjnego, a także kwestie zdrowia i bezpieczeństwa oraz równowagę między pracą zawodową a życiem osobistym. Instrumentów niezbędnego uelastycznienia nie wolno wykorzystywać do obniżania norm społecznych obowiązujących w Europie.

4.5.9. Krajowi partnerzy społeczni ponoszą dużą odpowiedzialność, jeżeli chodzi o rokowania zbiorowe. Zachowanie konkurencyjności przy obecnych poziomach kosztów pracy jest wyzwaniem, a przy tym należy utrzymać siłę nabywczą pracowników. Poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich nie może się odbywać kosztem obniżania płac. Aby zachować miejsca pracy i podnieść poziom zatrudnienia, należy podjąć wysiłki w zakresie konkurencyjności pozacenowej oraz kontroli kosztów produkcji. Poprawa wydajności powinna prowadzić w równej mierze do podwyżek płac, inwestycji i zysku dla akcjonariuszy.

4.6. *Umiejdzynarodowienie MŚP*

4.6.1. W ostatnich latach Komisja Europejska uznała, że wspieranie MŚP w wywozie jest kluczowym czynnikiem silnej gospodarki. Dla wielu MŚP pierwszym krokiem jest wywóz do innego kraju UE. Dlatego też tak ważna jest konkurencyjność rynku wewnętrznego, ponieważ doświadczenia tam nabyte mogą zachęcić przedsiębiorstwa do wywozu na rynki pozaeuropejskie. Ponieważ MŚP mają z tym trudności, ważne jest, by na tych rynkach nie zostały pozostawione same sobie. Należy również polepszyć dostęp MŚP do instrumentów finansowych wspierających wywóz.

4.7. *Polityka energetyczna a przyszłe inwestycje*

4.7.1. Chociaż budżety publiczne nadal są ograniczone, nie należy opóźniać niezbędnych inwestycji w infrastrukturę energetyczną, gdyż mogłoby to zahamować konkurencyjność w Europie.

4.7.2. Obecnie większość inwestycji w zakresie wydajności energetycznej i wydajności zasobów realizowana jest jedynie w przypadku możliwości osiągnięcia rentowności w okresie krótszym niż 3 lata, co sprawia, że nie wykorzystuje się wielu potencjalnych korzyści. Nie przeprowadza się wielu inwestycji prywatnych, mimo że byłyby one użyteczne, ponieważ ich rentowność zostałaby zwykle osiągnięta w terminie 3 do 5 lat. Dylemat ten można by przezwyciężyć, gdyby przyszłe zyski z takich inwestycji mogły generować przepływy pieniężne już wtedy, gdy inwestycja ma być realizowana. Dlatego też w EBI lub w krajowych bankach inwestycyjnych można by utworzyć fundusze zapewniające przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym kredyty niezbędne dla takich inwestycji w zamian za zyski generowane przez odnośne oszczędności do czasu spłaty kredytu. Model ten umożliwia takie inwestycje bez jakichkolwiek subwencji publicznych.

4.8. *Dostęp do surowców*

4.8.1. Obecnie, gdy ceny surowców są wysokie, europejscy producenci korzystają z wcześniejszych wysiłków na rzecz lepszego przetwarzania odpadów. Przeważająca część metali stanowiących podstawę większości towarów jest obecnie ponownie przetwarzana. Jednakże kluczowe znaczenie dla konkurencyjności przemysłu inżynierskiego ma wciąż dostęp do surowców, które trzeba importować. UE musi w związku z tym nalegać na to, by handel surowcami, w szczególności pierwiastkami ziem rzadkich, nie był utrudniany ograniczeniami niezgodnymi z zasadami WTO. Należy też uwzględnić konieczność przestrzegania norm etycznych, społecznych i ekologicznych.

4.9. *Wykorzystanie potencjału nowych państw członkowskich UE i państw przystępujących do Unii*

4.9.1. Europejskie przedsiębiorstwa powinny znacznie lepiej badać i wykorzystywać potencjał nowych państw członkowskich UE. To podejście mogłoby sprawić, że nadmierne różnice gospodarcze między regionami Europy przestaną być problemem, a staną się atutem Europy.

4.9.2. EKES apeluje, by KE monitorowała sytuację w dziedzinie handlu międzynarodowego surowcami krytycznymi. Zaleca opracowanie kilku prawdopodobnych scenariuszy, w tym scenariusza obejmującego najgorszą sytuację, w celu określenia zagrożeń i ewentualnych rozwiązań. Należy zacieśniać współpracę z innymi krajami znajdującymi się w podobnej sytuacji (USA, Japonia, Korea Południowa).

Bruksela, 11 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Europejski sektor konserwacji, naprawy i przebudowy statków: branża odporna, konkurencyjna na rynku światowym i stosująca strategię UE na rzecz zrównoważonego wzrostu” (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 170/06)

Sprawozdawca: **Marian KRZAKLEWSKI**

Współsprawozdawca: **Enrique CALVET CHAMBÓN**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Europejski sektor konserwacji, naprawy i przebudowy statków: branża odporna, konkurencyjna na rynku światowym i stosująca strategię UE na rzecz zrównoważonego wzrostu”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2013 r. Sprawozdawcą był Marian KRZAKLEWSKI, a współsprawozdawcą Enrique CALVET CHAMBÓN.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 163 do 3 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Sektor konserwacji, naprawy i przebudowy statków (*ship maintenance, repair and conversion* – SMRC) ma strategiczny wymiar dla Europy i jej zrównoważonego rozwoju, ponieważ odgrywa kluczową rolę w takich dziedzinach, jak ochrona środowiska, transport, bezpieczeństwo i optymalizacja energii.

1.2 EKES ocenia, że obecna sieć stoczni SMRC w UE, ze względu na zaawansowane technicznie *know-how*, jest dobrze przygotowana i zdolna do zaspokojenia wzrostu popytu na zrównoważony rozwój, technologie, innowacje, umiejętności pracownicze i wyposażenie stoczni.

1.3 Zdaniem Komitetu, pomimo trudnego kontekstu gospodarczego pojawiają się szanse dla sektora związane z powiększaniem się światowej floty i wzrastającym odsetkiem starszych statków, a w szczególności z rosnącym popytem na przebudowy i modernizację ze względu na wymogi ekologiczne, energetyczne i klimatyczne. Dotyczy to w najbliższej perspektywie czasowej rosnącego zapotrzebowania na: statki charakteryzujące się efektywnością energetyczną, funkcjonowanie i rozwój urządzeń energetyki wiatrowej *off-shore* i wydobywanie surowców naturalnych na morzu.

1.4 W średniej i dalszej perspektywie kolejną szansą dla sektora może być otwieranie się szlaków morskich na Morzu Arktycznym i górnictwo głębokomorskie.

1.5 Komitet stwierdza, że pomimo obiecujących możliwości, ze względu na trwający kryzys, właściciele statków i stocznie SMRC nadal borykają się z finansowymi wąskimi gardłami, takimi jak np. dostęp do kredytów, czyli z trudnymi dla firm warunkami prowadzenia działalności. Kolejnym wyzwaniem jest utrzymanie masy krytycznej sektora.

1.6 Aby zaradzić tej sytuacji, podsektor SMRC powinien ściśle współpracować z morskim łańcuchem wartości, tak by podnieść rangę sektora i uzyskać pomoc od UE, państw członkowskich i regionów w obliczu ciągle rosnącej konkurencji ze strony krajów trzecich.

1.6.1 Komitet uważa, że korzystne i potrzebne dla tego sektora będzie podjęcie środków takich jak:

— szersza i aktywniejsza rola EBI w odniesieniu do sektora, realizowana przy okazji zadań EBI dla wsparcia europejskiej polityki przemysłowej; dotyczy to również MŚP z sektora SMRC, w przypadku których EBI i EFI mają duże pośrednie możliwości działania;

- organizacja warsztatów z udziałem EBI, Komisji Europejskiej i podmiotów z tego sektora (które to warsztaty są proponowane w agendzie LeaderSHIP 2020) oraz przeprowadzenie analizy możliwości finansowych oferowanych przez EBI;
- możliwe wykorzystanie Inicjatywy Obligacji Projektowych „Europa 2020” w obszarach dotyczących transportu i energii; skierowanie funduszy regionalnych (w tym dotyczących „inteligentnej specjalizacji”) na branżę morską; podjęcie przez Komisję – koniecznie przed końcem 2013 roku– decyzji o wydłużeniu funkcjonowania „Zasad ramowych” (dotyczących dozwolonej pomocy państwa dla sektora stoczniowego) do czasu zaproponowania i wejścia w życie nowych przepisów dotyczących zarówno „Ogólnych ram w sprawie B+R+I”, jak również „Pomocy regionalnej”, które razem wzięte powinny w przyszłości odgrywać rolę aktualnych „Zasad ramowych”; należy podjąć takie kroki, by w sytuacji wygaśnięcia „Zasad ramowych” i zastąpienia ich nowymi przepisami nie doszło do powstania nowych „wąskich gardeł” finansowych, oraz podjąć wszelkie wysiłki, by zrekompensować sektorowi SMRC szkody ekonomiczne, jakie mogłoby to spowodować;
- priorytetowe traktowanie – w ramach funduszy unijnych na B+R+I ujętych w inicjatywie „Horyzont 2020” (mającej być kontynuacją platformy technologicznej Waterborn) – ukierunkowanych projektów morskich obejmujących elementy demonstracji i wykazujących potencjał innowacyjny (łącznie z PPP na rzecz badań).

1.7 EKES stwierdza, że choć aktualne umiejętności pracowników sektora SMRC w UE są wystarczające, to powinny być one stale oceniane i aktualizowane, a działania te powinny być wspierane w pierwszej kolejności, na przykład w ramach inicjatywy LeaderSHIP 2020. W tym sektorze istnieje realne zagrożenie utraty masy krytycznej ze względu na starzenie się wykwalifikowanej siły roboczej.

1.8 Zdaniem EKES-u przyciąganie do sektora nowych i młodych pracowników powinno być w centrum uwagi i być połączone z działaniami prowadzącymi do poprawy wizerunku sektora. Należy to połączyć ze wsparciem finansowym szkół i uczelni posiadających specjalizacje obejmujące profil SMRC.

1.9 Komitet uważa, że Komisja razem z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami (na przykład w ramach koncepcji „Rady sektorowej ds. umiejętności”) powinna wypracować plan ciągłej adaptacji umiejętności do nowych zadań sektora SMRC obejmujących m.in. urządzenia *off-shore* (platformy, wiatraki itd.), przystanie, nowe techniczne jednostki pływające, urządzenia i statki do bunkrowania LNG itd. Wymaga to monitorowania kompetencji, stałego rozwoju szkoleń i promowania mobilności wewnątrz Europy.

1.10 Obszerny zestaw zasad i przepisów (ochrona środowiska, bezpieczeństwo, porty, przepisy dot. transportu, montaż, recykling) wpływają istotnie na funkcjonowanie sektora i popyt na jego usługi. Z tego względu EKES uważa, że sektory SMRC i budowy statków powinny razem konsultować się często i systematycznie z EMSA w celu zapewnienia bardziej ekologicznych i bezpiecznych statków oraz ich skuteczną kontrolę.

1.11 Zdaniem EKES-u zbiór nowych zasad i wymagań odnośnie do zaawansowanych technologii nie powinien być traktowany jako szkodliwy lub problematyczny dla sektora, ale jako szansa dla niego. W tej kwestii, w celu uzyskania lepszych efektów, sektory SMRC i budowy statków oraz sektor produkcji stali powinny ściślej współdziałać. Komitet postuluje, aby DG MOVE zwróciła uwagę na sektor SMRC w swoich pracach nad polityką strategiczną (m.in. w kwestii żeglugi bliskiego zasięgu).

EKES uważa, że zgodnie ze średnioterminowymi (3 lata) prognozami świadczącymi o silnym zapotrzebowaniu na recykling statków wykonywany w Europie, sektor SMRC posiada wyposażenie pozwalające realizować takie projekty. Ma także kapitał ludzki pozwalający spełnić wymogi dotyczące przyjaznego dla człowieka i środowiska recyklingu statków. Jednocześnie w sektorze bierze się pod uwagę, że jest to nowy i inny niż pozostałe rodzaj działalności, z którym wiążą się aspekty drażliwe i wymagające delikatnego podejścia. Zdaniem Komitetu recykling statków będzie coraz bardziej strategiczną działalnością dla przemysłu europejskiego.

1.12 W opinii Komitetu kluczowymi zadaniami krótkoterminowymi, które potrzebują publicznego wsparcia dla finansowania przebudów realizowanych w sektorze SMRC w UE, są: instalowanie płuczek i systemów uzdatniania wód balastowych (to może dotyczyć do 65 000 statków w świecie, zgodnie z Rejestrem Lloyd'a), przebudowy związane z efektywnością energetyczną (m.in. instalacja silników zasilanych LNG, instalowanie urządzeń do bunkrowania LNG na morzu i systemów odzysku ciepła oraz zestawów modernizacyjnych do *slow steaming* itd.).

1.13 Komitet jest przekonany, że przemysł SMRC ma wielkie znaczenie dla europejskiej floty marynarki wojennej poszczególnych państw i że należy ten temat włączyć do innych opinii EKES-u zajmujących się sektorem zbrojeniowym.

1.14 EKES uważa, że faktyczne stosowanie przepisów IMO, zwłaszcza zaś konwencji o zarządzaniu wodami balastowymi, ma kluczowe znaczenie dla sektora. Konwencja powinna więc zostać właściwie i skutecznie wdrożona i trzeba jasno określić, jakie są oczekiwania.

2. Wstęp

Europejski przemysł konserwacji, modernizacji i remontu statków – SMRC

2.1 Przemysł stoczniowy obejmuje wszystkie przedsiębiorstwa zaangażowane w budowę, konserwację, przebudowę i naprawę wszelkich statków oraz innych odnośnych struktur morskich. Angielski skrót „SMRC” odnosi się do stoczni zajmujących się konserwacją, naprawą i przebudową statków. W tym obszarze działalności mieszczą się również przeglądy klasyfikacyjne. W UE takie stocznie funkcjonują w szesnastu krajach i zatrudniają około 50–55 tysięcy pracowników (średnia z okresu 2007–2011).

2.2 Branża SMRC jest specyficznym segmentem przemysłu stoczniowego. Znaczenie tego sektora rośnie wraz ze wzrostem globalnej floty i nasileniem transportu morskiego (i śródlądowego), a także wraz z rozwojem technologii okrętowych oraz wzrostem wymagań wobec transportu wodnego odnośnie do zrównoważonego rozwoju.

2.3 Aktualna pozycja UE w tym sektorze jest mocna. Jej udział w światowym rynku wynosi obecnie około 35 %, co dowodzi, że ten sektor jest strategiczny dla Europy. Należy utrzymać taką pozycję, a nawet ją wzmocnić, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa transportu morskiego, jak również ścisłe normy dotyczące ochrony środowiska i efektywności energetycznej.

Charakterystyka sektora SMRC

2.4 Sektor SMRC pod wieloma aspektami różni się od przemysłu budowy statków. Rozróżnia się w nim następujące podsektory: napraw, konserwacji oraz modernizacji i przebudów statków.

2.5 Konserwacja i naprawy to zazwyczaj krótkotrwała działalność. Przez większość czasu statek jest w suchym doku i przeciętnie pozostaje w nim przez około 10–12 dni.

2.6 Planowanie działań remontowych jest stosunkowo proste i stocznie mogą wpływać na decyzje właścicieli statków odnośnie do wyboru stoczni. Jeśli chodzi o nieplanowane naprawy, które mają miejsce w wyniku awarii systemowej, mechanicznej lub strukturalnej, to muszą one być wykonywane przez najbliższą stocznnię. W takich przypadkach trudno wpływać na decyzje armatora.

2.7 Zgodnie z raportem OECD z 2008 r.⁽¹⁾, wybór odpowiedniej stoczni remontowej stał się niezwykle ważny dla właścicieli statków, którzy często muszą zdecydować pomiędzy wyborem finansowo atrakcyjnej opcji niskokosztowej a potrzebą zapewnienia niezawodności i zaawansowania technicznego. Najważniejszymi czynnikami decydującymi o tym, gdzie statek zostanie naprawiony, są zazwyczaj: koszty, czas remontu (w tym koszt zmiany trasy) i – w mniejszym stopniu – rodzaj technologii.

⁽¹⁾ *The interaction between the ship repair, ship conversion and shipbuilding industries report*, C/WP6(2008)6c.

2.8 W celu uzyskania korzyści skali w różnych miejscach w świecie ma miejsce łączenie budowy i remontów statków. Kraje z grona potentatów w przemyśle stoczniowym zazwyczaj rozdzielają działalność stoczni budowlanych i SMRC w celu osiągnięcia większej koncentracji siły roboczej i większej wydajności produkcji.

W niektórych krajach UE (np. w Polsce, Niemczech i Holandii) oraz w Indiach ma miejsce funkcjonalno-korporacyjne łączenie stoczni budowy statków i SMRC. Okazuje się, że ten model skutecznie tam funkcjonuje przy wykorzystaniu wspólnych dla obydwu rodzajów stoczni wydziałów, urzędzeń (oraz innych jednostek organizacyjnych⁽²⁾), przy równoczesnym wykorzystaniu dywersyfikacji portfela produktów i zamówień oraz minimalizacji ryzyka wynikającego z cyklu spowolnienia ekonomicznego.

2.9 Realia rynkowe sektora

2.10 Charakteryzując rozwój branży SMRC w ostatnich kilkunastu latach, w literaturze użyto określenia „zawsze młody” przemysł. Silny wzrost światowej floty od 660 mln DWT w 1990 r. do 1 468 mln DWT w 2011 r. jest źródłem równoczesnego wzrostu szans dla przemysłu SMRC. Światowe roczne obroty w tym sektorze szacowano na ok. 12 mld USD na koniec 2010 roku⁽³⁾.

2.11 Jeśli chodzi o obroty europejskiego sektora remontowego, to wyniosły one 3,16 mld EUR w 2010 roku (rekordowy wynik to ok. 4 mld euro w 2008 r.). Załącznik 1 przedstawia obroty w stoczniach remontowych w różnych krajach europejskich w latach 2006–2010.

2.12 Sektor SMRC w Europie miał się całkiem dobrze przed kryzysem. Od 2010 r. armatorzy, próbując obniżyć koszty, dokonywali cięć wydatków lub odraczali zlecenia. W drugiej połowie 2010 roku udało się odrobić straty, o czym świadczy to, że czas oczekiwania na remont ponownie wzrósł (od jednego tygodnia do trzech tygodni).

2.13 Stocznie SMRC zlokalizowane są na całym świecie. Chociaż stocznie w Azji wykonują remonty statków po niższych kosztach (ze względu na niskie koszty pracy), wielu armatorów wybiera droższe stocznie, bo są one w stanie zaoferować krótszy okres oczekiwania (a także pozwalają uniknąć zmiany trasy) i bardziej wyrafinowaną wiedzę.

Przebudowy i modernizacje w stoczniach SMRC

2.14 Proces przebudowy i modernizacji w niektórych aspektach jest bardziej podobny do budowy statków niż do działań składających się na remonty i konserwacje. Przebudowa statków trwa zazwyczaj dłużej niż normalny remont. Działania składające się na przebudowę mogą zostać zakwalifikowane jako proces produkcyjny.

2.15 Według Sea Europe⁽⁴⁾ przebudowa statków jest bliższa działaniom stoczni budowlanych, jeśli chodzi o skalę czasu, jednakże przebudowa wymaga zupełnie innego podejścia, zakładającego elastyczność, która zapewnia przeprowadzanie zmian w planie pracy, zgodnie z wymogami klienta i szczególnym charakterem statku przeznaczonego do konwersji.

2.16 Stocznie wykonujące przebudowy na krótko przed kryzysem miały bardzo dobry rynek. W 2009 r. zamówienia zaczęły spadać, z perspektywą na największy ich spadek na początku 2010 roku. W tym czasie większość rejestrów zamówieniowych na przebudowy było pustych. Do pewnej poprawy sytuacji doszło w drugiej połowie 2010 roku, jednak aktualnie wielu armatorów ogranicza zlecenia na przebudowy ze względu na wyzwania finansowe.

2.17 Ostatnio coraz ważniejsza jest rola remontów, przebudów oraz modernizacji statków pomocniczych typu *off-shore* i urządzeń pływających (w tym platform wiertniczych). Biorąc pod uwagę wysokie koszty nowych statków tego typu (oraz pływających obiektów *off-shore*), jak również długi czas oczekiwania na ich dostawę (nawet do czterech lat), armatorzy decydują się na konwersję istniejących jednostek typu *off-shore* i urządzeń pływających. W Europie istnieje jednak silna pokusa, aby używać tańszych zagranicznych stoczni do przeprowadzenia takich przebudów.

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

⁽³⁾ CESA Annual Report 2010–2011.

⁽⁴⁾ W 2012 r. Związek Europejskich Zrzeszeń Stoczni (CESA) i Rada Producentów Wyposażenia Okrętowego (EMEC) połączyły się w stowarzyszenie armatorów i producentów wyposażenia – European Ships and Maritime Equipment Association – zwane SEA Europe.

3. Analiza konkurencyjność europejskiego sektora SMRC

3.1 Badania i analizę konkurencyjności sektora SMRC w UE przeprowadzono ostatnio w programie badawczym ECO-REFITEC⁽⁵⁾ realizowanym w ramach 7. Programu badawczego. Wyniki tych badań przedstawiono w Załączniku 2.

4. Prawodawstwo europejskie oraz międzynarodowe mające wpływ na sektor SMRC (materiały źródłowe⁽⁶⁾,⁽⁷⁾,⁽⁸⁾)

4.1 Na poziomie międzynarodowym dyskusje dotyczące wielostronnych porozumień ws. konkurencyjności (np. pod auspicjami WTO), które mogłyby wpływać na sektor SMRC, nie zostały przeprowadzone, a szanse na osiągnięcie porozumienia w krótkim okresie są raczej nikłe.

4.2 Na poziomie bilateralnym UE wynegocjowała umowę handlową wpływającą pośrednio na konkurencyjność z USA, Kanadą, Japonią i Koreą Płd., ale jej wpływ na sektor SMRC jest raczej znikomy.

Na poziomie europejskim prawodawstwo unijne zawiera „Zasady ramowe” dotyczące pomocy państwa dla przemysłu stoczniowego. W tym kontekście Komisja może zezwolić na przyznanie środków na innowacje lub na dotacje regionalne dla stoczni, a w przypadku kredytów eksportowych – na przyznanie pomocy armatorom. Jeśli chodzi o sektor SMRC, ramy te dotyczą dotacji na naprawę i przebudowę w przypadku pomocy regionalnej i pomocy na innowacje oraz wyłącznie dotacji na przebudowę statków w przypadku kredytów eksportowych.

4.2.1 Obecne ramy obowiązują przez dwa lata od 1 stycznia 2012 r. Komisja zapowiada, że po tym okresie uda się włączyć ramy dotyczące stoczni do przyszłej wersji unijnych wytycznych dotyczących pomocy państwa na działalność badawczą i innowacyjną, jak również na pomoc regionalną, gdyż aktualnie zarówno ogólne unijne ramy, jak i bardziej specyficzne ramy dotyczące budowy statków są poddawane przeglądomi.

4.3 Istniejące regulacje ratyfikowane przez członków IMO, które stwarzają nowe możliwości dla sektora SMRC

4.4 Konwencja ws. zarządzania wodami balastowymi

4.4.1 Konwencja dot. zarządzania wodami balastowymi rozwiązuje problem przenoszenia inwazyjnych gatunków morskich pomiędzy różnymi obszarami morskimi z powodu odprowadzania wody balastowej przewożonej przez statki. Wejście w życie konwencji zaplanowano na początek 2014 r.

4.4.2 Wpływ tej konwencji na branżę SMRC będzie bardzo istotny, bo wiele statków będzie potrzebowało modernizacji i/lub przebudowy, co może dotyczyć do 65 000 jednostek w świecie, zgodnie z Rejestrem Lloyd'a.

4.4.3 Potencjalne inne skutki tej konwencji dla stoczni SMRC to w głównej mierze zagrożenia z powodu posługiwania się nowymi chemikaliami i przechowywania ich oraz zwiększone wymagania prawne z powodu ich użytkowania.

4.5 Konwencja MARPOL (Załącznik VI) – Zapobieganie zanieczyszczeniom powietrza przez statki

4.5.1 Konwencja, która weszła w życie w 2013 r., ma na celu zmniejszenie emisji zanieczyszczeń powietrza pochodzących ze statków, w szczególności SO_x i NO_x.

⁽⁵⁾ *Eco innovative refitting technologies and processes for shipbuilding industry promoted by European Repaire Shipyards* - projekt współfinansowany przez Komisję Europejską w ramach siódmego programu ramowego (2007–2013).

⁽⁶⁾ Zob. przypis 5.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 3.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 1.

4.5.2 W celu uniknięcia niepotrzebnych ograniczeń nakładanych na przemysł morski, aneks VI do Konwencji ustala, że zmniejszenie emisji można osiągnąć poprzez użycie alternatywnych paliw lub poprzez przyjęcie technologii oczyszczania gazów.

4.5.3 Konwencja ta stwarza szanse dla stoczni SMRC, ponieważ technologie ograniczające emisje będą musiały być zainstalowane na pokładach statków, które wchodzi w skład istniejących flot. Potencjalne zagrożenia dla stoczni wykonujących montaż urządzeń ekologicznych obejmują: rosnącą zależność od dostawców urządzeń i potrzebę pewnych inwestycji w stoczniach.

4.6 Konwencja „Ship Recycling” (recykling statków)

4.6.1 Konwencja ta ma na celu zapewnienie takich warunków, aby ryzyko dla środowiska, zdrowia i bezpieczeństwa podczas operacji recyklingu statków było utrzymywane na dopuszczalnym poziomie.

4.6.2 W następstwie przepisów konwencji właściciele statków muszą być w pełni poinformowani o wszystkich materiałach, które są używane podczas konserwacji, napraw i przebudów, i upewnić się, że niepożądane materiały nigdy nie będą używane w stoczniach. Może to stworzyć dodatkowe możliwości uzyskania nowych zamówień na specjalistyczne usługi dla legitymujących się wysokim poziomem know-how stoczni UE.

4.7 Recykling statków będzie coraz bardziej strategiczną działalnością, mającą na celu zapewnienie i dostarczenie na przykład złomu i innych surowców do sektorów wytwórczych w UE (stal, aluminium, miedź) w celu zmniejszenia zarówno bezpośredniego, jak i pośredniego wpływu na środowisko oraz w celu uniknięcia niedopuszczalnych warunków pracy i warunków socjalnych.

5. Propozycje działań i wytyczne dla sektora SMRC zawarte w inicjatywie LeaderSHIP 2020 oraz w bieżących pracach Komitetu Dialogu Sektorowego Przemysłu Stocznioowego

5.1 Sektor SMRC i jego otoczenie powinny wziąć pod uwagę szanse i możliwości finansowania przez EBI, poprzez poszerzenie działań kredytujących tego banku. Działania EBI powinny być pobudzone i przebadane, głównie pod kątem projektów odnoszących się do „zielonej żeglugi”, energii odnawialnej *off-shore* i przebudów. Jako pilne działanie, proponowane jest zwołanie przez DG ENT „warsztatów”, aby skonkretyzować wsparcie przez EBI.

5.2 Państwa członkowskie i regiony przybrzeżne powinny zbadać możliwość alokacji funduszy strukturalnych dla dywersyfikacji technologii przemysłu morskiego w odniesieniu do nowych sektorów rynku. W szczególności chodzi tu o kontekst regionalnych strategii dla inteligentnej specjalizacji.

5.3 Jeśli chodzi o ewentualne działania UE dotyczące długoterminowego finansowania, to szansa potencjalnych środków na takie finansowanie budowy i modernizacji statków powinna być przebadana przez KE. Państwa członkowskie, operatorzy finansowi i przemysł technologii morskich oraz inne zainteresowane strony powinny dokonać przeglądu dostępności gwarancji rynkowych.

5.4 Przemysł okrętowy (w tym SMRC) w kooperacji z KE, krajami członkowskimi lub regionami powinien się włączyć w działania badawcze, stosując w tym celu między innymi PPP – partnerstwo publiczno-prywatne, uwzględniając w pełni strukturę sektorów morskich i odpowiednie zasady dotyczące pomocy państwa.

5.4.1 EKES zgadza się z tezą z agendy LeaderSHIP2020, że aby sprostać ogólnym celom PPP dla sektora stocznioowego, potrzebne będzie silne zaangażowanie na rzecz programów badawczych. Jeśli chodzi o cele krótkoterminowe, to niewątpliwie trwała konkurencyjność sektora SMRC powinna opierać się na właściwym pobudzaniu innowacji na poziomie przedsiębiorstwa.

5.5 EKES popiera włączenie Komitetu Dialogu Sektorowego Przemysłu Stoczniowego do prac dotyczących definiowania i wdrażania polityk w ramach agendy LeaderSHIP 2020. Aktualnie szczególna rola Komitetu powinna polegać na realizacji tej części agendy, która dotyczy lepszej identyfikacji i porównywalności kwalifikacji i umiejętności w celu zapewnienia długotrwałego dobrobytu sektora.

5.6 EKES z nadzieją wita pozytywny postęp prac w Komitecie Dialogu w sprawie standardów społecznych w europejskim sektorze budowy statków i SMRC.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

494. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 10 I 11 GRUDNIA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej

COM(2013) 522 final – 2013/0248 (COD)

(2014/C 170/07)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Komisja Europejska, dnia 5 września 2013 r., oraz Parlament Europejski, dnia 10 września 2013 r., działając na podstawie art. 175 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 2012/2002 ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej

COM(2013) 522 final – 2013/0248 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 153 do 3 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES ogólnie pozytywnie ocenia dotychczasowe funkcjonowanie Funduszu Solidarności Unii Europejskiej (FSUE) ⁽¹⁾, którego utworzenie od samego początku popierał ⁽²⁾.

1.2 EKES uważa, że rozporządzenie nr 2012/2002 dotyczące funkcjonowania Funduszu Solidarności Unii Europejskiej powinno zostać bezzwłocznie zmienione; oczekiwanie na tę zmianę trwa już zbyt długo ⁽³⁾. Komitet popiera wysiłki Komisji w tym kierunku, pomimo że nowy wniosek w tej sprawie jest bardzo konserwatywny, co zauważył również Parlament Europejski ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r., Dz.U. L 311 z 14.11.2002.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dot. rozporządzenia Rady ustanawiającego Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Dz.U.C 61 z 14.3.2003, s. 187–188.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dot. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 69.

⁽⁴⁾ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia i stosowania Funduszu Solidarności Unii Europejskiej – C2012/2075 A7–0398/2012 z 20 grudnia 2012 r.

1.3 Zdaniem EKES-u Rada, odrzucając w 2005 r. wniosek Komisji ⁽⁵⁾, zaprzepaściła okazję, by oprzeć funkcjonowanie funduszu na nowych podstawach.

1.4 EKES uważa, że należy przedsięwziąć wszelkie niezbędne środki, aby ograniczyć obciążenia biurokratyczne w działaniu FSUE i przyspieszyć procedury ⁽⁶⁾.

1.5 EKES popiera zmiany zaproponowane w nowym wniosku dotyczącym rozporządzenia ⁽⁷⁾, które odnoszą się do ustalenia zaliczek, sprecyzowania pojęć „poważnej klęski żywiołowej” i „nadzwyczajnej klęski o zasięgu regionalnym”, a także podjęcia środków wobec państw członkowskich, które nie podejmują odpowiednich działań w celu zapobieżenia tym klęskom.

1.6 EKES uważa, że pomimo obecnych szczególnych trudności finansowych, UE powinna przeznaczyć większe środki na działania FSUE na wypadek ewentualnej klęski o szczególnie dużej skali.

1.7 Zdaniem EKES-u należy w pełni wyjaśnić warunki interwencji z tytułu FSUE, aby fundusz ten nie budził nieuzasadnionych oczekiwań i nie był wykorzystywany jako narzędzie w grze politycznej, ale także po to, by nie powodował rozczarowań wśród dotkniętej klęską ludności.

1.8 EKES sądzi, że narzędzia takie jak FSUE są dla UE doskonałą okazją do wykazania swej jedności i solidarności, pod warunkiem, że będą odpowiednio używane, oraz że Unia poinformuje obywateli europejskich o podejmowanych przez siebie wysiłkach i udzielanej pomocy.

1.9 Zdaniem EKES-u do przewidzianych działań należy włączyć również nagłe klęski spowodowane ogólnie efektem cieplarnianym związanym ze zmianą klimatu, a także działaniami terrorystycznymi.

1.10 EKES zastanawia się, dlaczego wartości progów stanowiących kryterium dla ogłoszenia „poważnej” klęski zostały utrzymane na tak wysokim poziomie, co sprawia, że FSUE może przyznać środki tylko wyjątkowo i wyłącznie poprzez uruchomienie klauzul odstępstwa. Komitet uważa, że minimalne progi kwot określających wysokość szkód są szczególnie wysokie i powinny zostać obniżone.

1.11 Klauzula pomocniczości stosowana ściśle przez Radę jest elementem zniechęcającym i znacznie utrudnia wysiłki Komisji. EKES wnosi, by klauzula ta była stosowana bardziej elastycznie.

1.12 Komitet jest przekonany, że w niektórych wypadkach byłoby i jest możliwe uniknięcie poważnych katastrof dzięki zastosowaniu dostępnych mechanizmów i funduszy europejskich oraz posiadanej wiedzy fachowej.

1.13 EKES zgadza się z zasadą, że płaci sprawca szkód.

1.14 EKES stwierdza, że w ostatnich latach w Europie zarejestrowano niestety znaczny wzrost liczby poważnych katastrof.

1.15 Komitet zwraca się do państw członkowskich o udoskonalenie procedur i mechanizmów wewnętrznych, aby ułatwić pracę Komisji poprzez dostarczenie jej w odpowiednim czasie wiarygodnych, aktualnych i udokumentowanych informacji.

1.16 EKES uważa, że okres 9–12 miesięcy niezbędny do wypłaty pomocy jest niezwykle długi i niezgodny z celem pilnej i natychmiastowej pomocy.

1.17 Według EKES-u należy określić zasady dotyczące upowszechniania i działań promocyjnych na temat Funduszu Solidarności, aby zapoznać z nim obywateli.

⁽⁵⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, COM(2005) 108 final z 6 kwietnia 2005 r.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Przyszłość Funduszu Solidarności Unii Europejskiej”, Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 52.

⁽⁷⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, COM(2013) 522 final z 25 lipca 2013 r.

2. Wprowadzenie

2.1 FSUE został ustanowiony w 2002 r. w następstwie katastrofalnych powodzi w Europie Środkowej i Północnej. Jego celem jest udzielanie państwom członkowskim i krajom kandydującym dodatkowej pomocy w wypadku poważnych klęsk żywiołowych w celu przywrócenia życia gospodarczego i społecznego w regionach dotkniętych kataklizmem.

2.2 FSUE utworzono w ramach procedury pilnej, kiedy okazało się, że UE posiada znaczne środki, by reagować na klęski żywiołowe na całym świecie, ale nie ma odpowiednich narzędzi, gdy trzeba stawić czoła podobnym katastrofom na swym własnym terytorium lub w krajach kandydujących.

2.3 Od chwili utworzenia FSUE wielokrotnie prowadził zadowalające działania. Stwierdzono jednak także pewne usterki strukturalne i biurokratyczne, które Komisja starała się usunąć, przedstawiając w 2005 r. wniosek dotyczący rozporządzenia. Dokument ten uzyskał pozytywną opinię Parlamentu Europejskiego, ale został odrzucony przez Radę.

2.4 Pułap dla rocznego budżetu funduszu określono na poziomie 1 mld euro i suma ta, jak dotąd, okazała się wystarczająca.

3. Obowiązujące rozporządzenie w sprawie funkcjonowania funduszu

3.1 Oto główne przepisy obowiązującego obecnie rozporządzenia ustanawiającego FSUE:

3.1.1 Fundusz został ustanowiony, by nieść pomoc państwom członkowskim i krajom kandydującym, w których doszło do poważnej klęski żywiołowej, oraz by umożliwić UE podjęcie pilnych i skutecznych działań.

3.1.2 Obejmuje on państwa członkowskie i kraje, które rozpoczęły negocjacje w sprawie przystąpienia do UE.

3.1.3 Stanowi on narzędzie uzupełniające i dostarcza dodatkowej pomocy, refinansując działania o charakterze pilnym.

3.1.4 Określono, że główne aspekty klęsk żywiołowych, których fundusz będzie dotyczył, to warunki życia, środowisko naturalne i gospodarka.

3.1.5 Za klęskę żywiołową uznano, w rozumieniu tekstu, katastrofę powodującą istotne szkody z punktu widzenia kosztów gospodarczych lub określone w procentach PKB ⁽⁸⁾.

3.1.6 W rozporządzeniu stwierdzono, że FSUE powinien działać zgodnie z bardzo szybkimi procedurami, a decyzje muszą być podejmowane bezzwłocznie.

3.1.7 W każdym wypadku odpowiedzialność za realizację wsparcia zachowuje państwo korzystające z pomocy.

3.2 W rozporządzeniu podkreślono, że konieczna jest jak największa przejrzystość i ostrożne zarządzanie finansowe.

3.3 Ze względu na znaczną wysokość sum ustalonych jako kryterium dla poważnych klęsk żywiołowych ustanowiono również klauzule odstępowania dotyczące tzw. nadzwyczajnych klęsk o zasięgu regionalnym oraz klęsk, do których doszło w krajach sąsiednich. Kryteria te są jednak bardzo rygorystyczne, a ponadto ustalono pułap wynoszący 75 mln euro. Odstępstwa te stały się ostatecznie regułą interwencji FSUE. Wynika to z bardzo wysokich sum ustalonych w celu zdefiniowania poważnych klęsk żywiołowych.

3.4 Zgodnie z rozporządzeniem główne priorytety FSUE w wypadku poważnej klęski żywiołowej są następujące:

3.4.1 bezzwłoczne przywrócenie funkcjonowania infrastruktury i zakładów energetycznych, dostaw wody pitnej, kanalizacji, telekomunikacji, transportu i edukacji;

3.4.2 zapewnienie czasowego zakwaterowania i finansowanie służb ratowniczych;

3.4.3 podjęcie działań na rzecz ochrony dziedzictwa kulturowego;

3.4.4 natychmiastowe oczyszczenie obszarów dotkniętych klęską.

⁽⁸⁾ Klęskę żywiołową uznaje się za poważną, jeżeli powoduje szkody o wartości przekraczającej 3 mld euro (w cenach z 2002 r.) lub 0,6 % PKB danego kraju.

3.5 Dane państwo członkowskie musi jak najszybciej, a najpóźniej w terminie 10 tygodni od początku klęski, wnieść do Komisji wniosek o pomoc, w którym należy określić również skalę katastrofy i zakres pomocy.

4. Propozycje zmian w rozporządzeniu

4.1 Omawiany wniosek zmieniający rozporządzenie nr 2012/2002 dotyczące funkcjonowania FSUE przynosi następujące zmiany:

4.1.1 Działania FSUE zostały wpisane w nowe wieloletnie ramy finansowe 2014–2020.

4.1.2 Jasno zdefiniowano zakres FSUE, ograniczając go do klęsk żywiołowych obejmujących także katastrofy spowodowane przez człowieka.

4.1.3 Ustalono, w przypadku klęsk o zasięgu regionalnym, próg w wysokości 1,5 % PKB na poziomie NUTS 2 (od 800 tys. do 3 mln osób).

4.1.4 Wprowadzono możliwość dokonywania szybkich wypłat zaliczek na wniosek państwa członkowskiego dotkniętego klęską, których wysokość nie przekracza 10 % zakładanej kwoty pomocy finansowej oraz 30 mln EUR.

4.1.5 Po raz pierwszy uwzględniono przypadek klęsk żywiołowych postępujących stopniowo, takich jak susza.

4.1.6 Wprowadzono przepisy zachęcające do skuteczniejszego zapobiegania klęskom, w tym do wykorzystania stosownych przepisów Unii dotyczących zapobiegania; Komisja będzie miała prawo odrzucić wniosek o interwencję z tytułu funduszu zgłoszony przez państwo członkowskie, które dopuściło się poważnych zaniedbań, a także w wypadku ponownego wystąpienia klęski o tym samym charakterze.

4.1.7 We wniosku zawarto nowe przepisy na temat kwalifikowalności VAT-u i wyłączenia pomocy technicznej.

4.1.8 W wyjątkowych wypadkach dopuszczono możliwość odstąpienia od niektórych przepisów rozporządzenia finansowego.

4.1.9 Ustalono, że klęska żywiołowa zostanie uznana za poważną, jeżeli szkody przekroczą 3 mld euro lub 0,6 % PKB.

5. Stanowisko EKES-u

5.1 EKES zgadza się co do tego, że konieczna była zmiana rozporządzenia nr 2012/2002 dotyczącego funkcjonowania FSUE, aby:

5.1.1 stał się on, w wypadku klęsk żywiołowych, skuteczniejszym narzędziem wsparcia dla państw członkowskich, krajów kandydujących i ościennych;

5.1.2 uzyskał kompetencje, by interweniować w przypadku katastrof spowodowanych wypadkami przemysłowymi lub technologicznymi.

5.2 Komitet uważa, że przewidziane sumy są skromne w razie katastrof o dużym zasięgu, mogących oddziaływać na dużą część obszaru UE (wypadki jądrowe, pandemie itd.); wzywa zatem Komisję, by zwróciła szczególną uwagę na ten aspekt.

5.3 EKES w pełni popiera wysiłki Komisji na rzecz przyspieszenia procedur związanych z funkcjonowaniem FSUE, przy czym oczywiste jest, iż muszą one stanowić niezawodne mechanizmy i odpowiadać całkowicie jasnym i prostym zasadom.

5.4 EKES wzywa państwa członkowskie do ostrożnego korzystania z mechanizmów funduszu, aby nie wzbudzać niesłusznie negatywnych reakcji wobec UE.

5.5 EKES popiera procedurę zaliczkową oraz wprowadzenie kategorii „postępujących stopniowo szkód” związanych np. z suszą. Uważa ponadto, że zalesianie również musi być elementem naprawy szkód planowanej w następstwie klęski żywiołowej.

5.6 EKES uważa, że Komisja powinna szczególnie surowo traktować państwa członkowskie, które pomimo istnienia przepisów europejskich i finansowania europejskiego na ten cel dopuściły się zaniedbań powodujących poważne katastrofy.

5.7 EKES uważa, że zmiana klimatu w przyszłości będzie powodowała jeszcze więcej klęsk żywiołowych, i w związku z tym wnosi, by Komisja również ten fakt uwzględniła w zmienianym rozporządzeniu.

5.8 EKES uważa, że społeczeństwo obywatelskie odgrywa zawsze szczególnie istotną rolę w sytuacji poważnych katastrof, i wzywa Komisję, by włączyła do zmienianego rozporządzenia możliwość finansowania również wyspecjalizowanych i uznanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które dysponują strukturami i wiedzą umożliwiającymi im wnoszenie wkładu w postaci własnych usług.

5.9 EKES jest zdania, że skuteczne działania mechanizmów takich jak FSUE pozwalają UE na konkretne, praktyczne wykazanie solidarności i wzywa Komisję do podjęcia niezbędnych środków, aby obywatele europejscy byli informowani o roli odgrywanej przez Unię.

5.10 EKES jest przekonany, że finansowanie funduszu powinno zostać włączone do budżetu ogólnego UE, aby ograniczyć opóźnienia spowodowane obecnymi powolnymi i zbiurokratyzowanymi procedurami, w których uczestniczy Rada, Parlament i Komisja. Jednocześnie należy ustanowić mechanizm pozwalający na zwiększenie środków budżetowych w wypadku poważnych katastrof, które wymagają większych środków pomocowych.

5.11 EKES podziela stanowisko Parlamentu Europejskiego, który uważa, że próg interwencji odpowiadający 1,5 % PKB regionalnego na poziomie NUTS 2 jest szczególnie wysoki i wyklucza znaczną liczbę poważnych klęsk żywiołowych z zakresu interwencji funduszu, ku wielkiemu rozczarowaniu obywateli. Proponuje ponadto obniżenie go do 1 %, tak aby obejmował przede wszystkim kraje o niskich wskaźnikach demograficznych.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funduszy rynku pieniężnego

COM(2013) 615 final – 2013/0306 (COD)

(2014/C 170/08)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Parlament Europejski, w dniu 12 września 2013 r., oraz Rada, w dniu 19 września 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funduszy rynku pieniężnego

COM(2013) 615 final – 2013/0306 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 149 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja Europejska przedstawiła oczekiwany i wielokrotnie zapowiadany wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funduszy rynku pieniężnego.

1.2 Rynek równoległego systemu bankowego jest bardzo istotny. Rada Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board – FSB*) szacuje, że ma on wartość 51 000 mld euro na szczeblu światowym, czyli 25–30 % całego rynku finansowego. W Europie większość funduszy rynku pieniężnego (około 80 % całkowitej wielkości i 60 % funduszy) działa na mocy dyrektywy 2009/65/WE (UCITS). Począwszy od lipca 2013 r. pozostałe FRP prowadzą działalność na podstawie przepisów dyrektywy 2011/61/UE w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

1.3 Konieczność uregulowania działalności tzw. równoległego systemu bankowego wynika z dwóch głównych przyczyn: z możliwości wykorzystania go do omijania przepisów, zwłaszcza wymogów kapitałowych, lub do prowadzenia działalności, którą można zarządzać w ramach tradycyjnego uregulowanego systemu, zwiększając prawdopodobieństwo reakcji systemowej. Drugą istotną przyczyną jest fakt, że w działalności finansowej równoległego systemu bankowego wykorzystuje się ważne dźwignie, narażając sektor finansowy, podobnie jak czynią to tradycyjne banki, na panikę i reakcje systemowe.

1.4 EKES popiera decyzję Komisji, by sektor ten uregulować za pomocą rozporządzenia, a nie dyrektywy. Wziąwszy pod uwagę cechy FRP działających na szczeblu światowym, lecz posiadających siedziby głównie w trzech krajach: Francji, Irlandii i Luksemburgu, kluczowe znaczenie mają jednolite przepisy nadające się do natychmiastowego zastosowania. Jest to w pełni zgodne z zasadami proporcjonalności i pomocniczości.

1.5 Na polecenie Rady Stabilności Finansowej w październiku 2012 r. IOSCO sporządziła pierwszy zestaw zaleceń w celu ukierunkowania organów regulacyjnych na interwencję na rynkach FRP. W listopadzie 2012 r. sama Rada Stabilności Finansowej zaproponowała wytyczne regulacyjne w celu zmniejszenia wrażliwości FRP na gwałtowne wycofywanie inwestycji, a 20 listopada 2012 r. PE wydał swe własne wytyczne. Wreszcie, w grudniu 2012 r.⁽¹⁾ swe zalecenie wydała Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS).

⁽¹⁾ Dz.U. C 146 z 25.5.2013, s. 1.

1.6 W Stanach Zjednoczonych Komisja Papierów Wartościowych i Giełd wydała ustawę nr 2-a7, która reguluje tę dziedzinę od 2010 r. Natomiast dnia 19 listopada 2012 r. ⁽²⁾ Rada Nadzoru Stabilności Finansowej (FSOC), odpowiedzialna za regulację w USA, rozpoczęła przegląd obowiązujących przepisów, proponując bardzo podobne rozwiązania jak KE: wymóg zapewnienia buforu kapitałowego, obowiązkowego przejścia do FRP o zmiennej NAV, krótkoterminowych inwestycji, a także częstszego przekazywania rynkowi informacji o strukturze portfela inwestycyjnego. Zważywszy na ścisłą integrację rynków, EKES zaleca uzgodnienie z organami po drugiej stronie Atlantyku jednolitych i skutecznych przepisów.

1.7 EKES zgadza się ze stwierdzeniem zawartym w dokumencie ERRS. „Choć FRP nie spowodowały kryzysu finansowego z lat 2007–2008, ich działalność w okresie zawirowań na rynku finansowym uwypukliła związane z nimi ryzyko przeniesienia, a nawet wzmocnienia kryzysu. Doświadczenia lat 2007–2008 wskazują, że FRP mogą być podatne na ucieczki inwestorów oraz mogą potrzebować wsparcia jednostek sponsorujących, w szczególności w celu utrzymania stałej wartości aktywów netto”.

1.8 Komitet stwierdził, że „Chociaż niewątpliwie niezbędna jest płynność systemu finansowego, który przed kryzysem finansowym w dużej mierze zależał od równoległego systemu bankowego, doświadczenia związane z kryzysem pokazują, że w procesie regulacyjnym należy położyć nacisk na konieczność stabilności systemu finansowego”. „W rzeczywistości niedopuszczalna jest działalność »równoległa«, w związku z czym równoległy system bankowy powinien podlegać tym samym wymogom regulacyjnym i ostrożnościowym co cały system finansowy”. „Celem nowych przepisów powinien być również wysoki poziom ochrony konsumentów europejskich”.

1.9 Komitet już od pewnego czasu, zgodnie z zaleceniami Rady Stabilności Finansowej, postulował szybkie wydanie rozporządzenia ⁽³⁾. Niezbędne jest, by Parlament i Rada jak najszybciej osiągnęły porozumienie w celu wydania omawianego rozporządzenia, uwzględniając propozycje zmian przedstawione przez EKES. Istnieje ryzyko, że przyjęcie rozporządzenia opóźni się o wiele miesięcy, zważywszy na harmonogram instytucjonalny Parlamentu i Komisji.

1.10 EKES uważa, że lepsze i bardziej adekwatne do celu jest zalecenie wydane przez RSF i ERRS ⁽⁴⁾ w sprawie ryzyka związanego z funduszami o stałej NAV, które powinny zostać przekształcone w fundusze o zmiennej NAV. Wziąwszy pod uwagę fakt, że największe możliwe ryzyko, któremu stawiono czoło, wynosiło ponad 6 %, bufor kapitałowy w wysokości 3 % wydaje się niewystarczający, by sprostać wymogom płynności w czasie, gdy wszystkie podmioty powinny spodziewać się znacznych zawirowań na rynku i mogą pospieszyć wycofać swe inwestycje.

2. Główne zagadnienia zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia

2.1 Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia nawiązuje do zeszłorocznej Zielonej księgi w sprawie równoległego systemu bankowego zwanego w języku angielskim *shadow banking* (zob. IP/12/253 i MEMO/12/191). Podsumowano w nim dotychczasowe prace i przedstawiono plan możliwych działań regulacyjnych w tej istotnej dziedzinie.

2.2 Zdarzenia zachodzące podczas kryzysu finansowego rzuciły światło na wiele aspektów FRP, które sprawiają, że mogą być one zagrożone w razie trudności na rynku finansowym, i które mogą przenieść ryzyko na inne rynki lub je spotęgować.

2.3 Wytyczne przyjęte przez Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (CESR) w celu stworzenia minimalnej płaszczyzny porozumienia zostały zastosowane po roku przez zaledwie dwanaście państw członkowskich, unaoczniając tym samym ciągłe utrzymywanie się różnic między przepisami różnych krajów. Fakt ten wymaga szybkich i stanowczych działań.

2.4 FRP nie będą mogły działać z wykorzystaniem pochodnych instrumentów finansowych, poza normalnym zakresem ochrony przed ryzykiem walutowym i ryzykiem związanym ze stopami procentowymi.

2.5 FRP powinny również ograniczyć ryzyko kontrahenta poprzez dywersyfikację inwestycji. Umowa z otrzymanym przyrzeczeniem odkupu zawarta z jednym kontrahentem nie będzie mogła przekraczać 20 % ogółu aktywów FRP.

⁽²⁾ Rejestr federalny, tom 77, nr 223, 19 listopada 2012 r., powiadomienia 69455.

⁽³⁾ Dz.U. C 146 z 25.5.2013, s. 39.

⁽⁴⁾ Zalecenie A – Dz.U. C 146 z 25.5.2013, s. 1.

2.6 Zarządzający muszą unikać zasięgania opinii wyspecjalizowanych agencji zewnętrznych, a także poddawać FRP okresowym testom warunków skrajnych w celu sprawdzenia ich odporności.

2.7 Celem wydanego wniosku dotyczącego rozporządzenia jest zapewnienie większej przejrzystości poprzez:

- zebranie szczegółowych danych;
- przepisy w sprawie instrumentów finansowych i ryzyka związanego z operacjami finansowymi prowadzonymi za pomocą papierów wartościowych;
- określenie ram regulujących kontakty z bankami.

2.8 We wniosku dotyczącym rozporządzenia proponuje się również ściślejsze kontrolowanie funduszy rynku pieniężnego, postulując bardziej zaostrzone warunki płynności. Zdaniem Komisji, w wypadku wycofania kapitału przez inwestorów, zagwarantowałyby to funduszom możliwość realizacji zlecenia umorzenia bez szkód dla systemu.

2.9 W szczególności fundusze te powinny stale posiadać przynajmniej 10 % płynnych aktywów o jednodniowym terminie zapadalności oraz 20 % płynnych aktywów o tygodniowym terminie zapadalności, podczas gdy ich ekspozycja na ryzyko wobec jednego emitenta nie powinna przekraczać 5 % wartości. Należy ponadto zagwarantować bufor kapitałowy w wysokości 3 % dla funduszy o stałej wartości aktywów netto.

3. Uwagi ogólne

3.1 Równoległy system bankowy odgrywa istotną rolę w finansowaniu gospodarki realnej. „(...) Przyczynił się (on) do wzrostu znaczenia aspektu finansowego gospodarki i do bańki na rynku nieruchomości, które od 2007 r. wpływały na różne kraje rozwinięte, doprowadzając je na skraj ruiny. Dlatego też należy mu przypisać główną, choć nie wyłączną, odpowiedzialność za głęboką recesję, która dotknęła USA i wiele krajów UE. Cały system finansowy powinien służyć gospodarce realnej”⁽⁵⁾. Zwłaszcza MSP borykają się z poważnymi problemami związanymi z ograniczeniem ich dostępu do kredytów. Wydaje się, że system bankowy nie jest w stanie wypełniać swej podstawowej funkcji, którą jest wsparcie gospodarki realnej.

3.2 FRP służą łączeniu popytu i podaży na aktywa krótkoterminowe.

3.3 Jak stwierdziły Rada Stabilności Finansowej oraz inne istotne instytucje, takie jak Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO) i Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, chociaż uznaje się znaczenie systemowe FRP, nie uregulowano ich w wystarczającym stopniu. EKES podziela ten pogląd.

3.4 Europejska Federacja Bankowa wyraża natomiast pewne obawy w związku z konsekwencjami propozycji w sprawie funduszy pieniężnych, uznając je za restrykcyjne i trudne do realizacji, podczas gdy środki z funduszy mogą zostać wykorzystane przez banki do wsparcia pożyczek dla gospodarki realnej.

3.5 W międzyczasie nad kwestią tą pochyliła się również grupa G-20. Koncentruje się na działalności (a nie na podmiotach) w tym sektorze. Różne uwagi ze strony krajów należących do G-20 mają na celu uregulowanie sektora za pomocą łagodnego podejścia, by uniknąć nadmiernych wstrząsów dla ruchu kapitału na świecie, zważywszy na istotną rolę równoległego systemu bankowego w dostarczaniu środków pieniężnych sektorowi bankowemu.

3.6 Jeżeli chodzi o pokrewne instytucje i działania, w 2011 r. Rada Stabilności Finansowej oszacowała, że wartość równoległego systemu bankowego wynosi około 51 tys. mld EUR na szczeblu światowym, co równa się 25–30 % całego systemu finansowego i połowie działalności bankowej (w strefie euro prawie 17 tys. mld, w Wielkiej Brytanii prawie 7 tys. mld, a w Stanach Zjednoczonych 17,5 tys. mld⁽⁶⁾).

⁽⁵⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 42.

⁽⁶⁾ Dla porównania cały system bankowy strefy euro zarządza łącznie aktywami o wartości około 27 tys. mld EUR.

3.7 Pośród różnych pośredników uczestniczących w tym systemie, FRP mają znaczenie systemowe i stanowią istotne źródło finansowania krótkoterminowego dla instytucji finansowych, przedsiębiorstw i rządów. Z tego względu ich finansowanie jest głównym elementem omawianych międzynarodowych prac regulacyjnych.

3.8 W Europie w portfelach tych funduszy znajduje się około 22 % krótkoterminowych dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez rządy lub sektor przedsiębiorstw, a także 38 % krótkoterminowych dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez sektor bankowy, o wartości około 1 000 mld EUR.

3.9 Jeżeli chodzi o ich łączne rozmieszczenie geograficzne w UE, ich siedziby mieszczą się głównie we Francji, Irlandii i Luksemburgu, a jeżeli chodzi o fundusze o stałej NAV, są one wykorzystywane przede wszystkim przez przedsiębiorstwa w Niemczech i Wielkiej Brytanii.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Sektor FRP jest ściśle powiązany z bankami, które często zarządzają samymi funduszami, a nawet wykorzystują je do finansowania swojej działalności. Zdaniem Komisji większość FRP jest wspierana przez banki: dziewięć na dziesięć największych zarządzających FRP jest de facto finansowanych przez banki komercyjne. Liczby te wskazują na wysoki stopień powiązania nie tylko między dwoma omawianymi sektorami, lecz również między FRP, finansami przedsiębiorstw i rządami.

4.2 Dla przedsiębiorstw FRP są alternatywnym sposobem krótkoterminowego wykorzystania kapitału. Dzięki tym instrumentom mogą one bowiem wykorzystać swe rezerwy z większym zyskiem zamiast składać je w banku. Chociaż EKES uznaje potencjalną zasadność tych sposobów wykorzystania środków finansowych, to zwraca uwagę na związane z tym zagrożenia. W przeciwieństwie do banków, w razie problemów fundusze nie miałyby możliwości skorzystania z jakiegokolwiek pomocy ze strony banków centralnych.

4.3 W istocie dla FRP nie ma systemów gwarancji depozytów. Pośrednicy równoległego systemu bankowego (fundusze hedgingowe, FRP czy też strukturyzowane instrumenty inwestycyjne) dostarczają kredytu.

4.4 Zgodnie z obecnym mechanizmem funkcjonowania FRP może pożyczyć wszystkie środki zgromadzone przez osoby indywidualne lub przedsiębiorstwa. EKES odnotowuje, że w sytuacji, gdy jeden bądź dwóch pożyczkobiorców jest niezdolnych spłacić dług, FRP może upaść, gdyż w tym samym czasie niektórzy deponenci/inwestorzy mogą zwrócić się o zwrot pieniędzy, a fundusz może nie być w stanie ich oddać. Jeżeli nie wprowadzi się przepisów ostrożnościowych, mechanizm ten może wywołać kolejny kryzys.

4.5 W świetle przedstawionych uwag, a także już wspomnianego faktu, że największymi podmiotami finansującymi/sponsorującymi FRP są właśnie banki, EKES stanowczo stwierdza, że działalność FRP powinna być poddana przepisom i kontrolom obowiązującym już w systemie bankowym.

4.6 EKES uważa, że propozycja Komisji dotycząca zażegnania tego ryzyka poprzez nałożenie bufora płynności w wysokości 3 % jest niewystarczająca, by zabezpieczyć się przed ryzykiem związanym z FRP o stałej NAV, zważywszy, że odnotowano już przypadki, w których ryzyko przewyższało 6 %.

4.7 Nieadekwatność przewidywań Komisji dotyczy również zaleceń Rady Stabilności Finansowej i Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego. Z myślą o ostrożnościowym zabezpieczeniu tego systemu obie rady zaproponowały Komisji przyjęcie mechanizmu oceny funduszy w oparciu o zmienną NAV, tak by wartość funduszu dostosowała się zgodnie z wahaniami cen. W rozporządzeniu utrzymano natomiast przewidziany początkowo mechanizm stałego NAV, ograniczając się do wprowadzenia bufora płynności, by stawić czoła ewentualnym niekorzystnym wahaniom wartości. EKES uważa, że zalecenia obu organów regulujących rynek w większym stopniu odpowiadają zasadzie ochrony stabilności systemu finansowego, co widać w załączonej poniżej tabeli.

Fundusz rynku pieniężnego utrzymujący stałą wartość aktywów netto (CNAV – Constant Net Asset Value) (art. 25)

Wniosek Komisji (4 września 2013 r.)	Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS)	Zalecenie Rady Stabilności Finansowej
Artykuł 30: Każdy FRP o stałej NAV ustanawia i utrzymuje bufor NAV, którego wysokość musi stale wynosić co najmniej 3 % całkowitej wartości aktywów FRP o stałej NAV.	Wymaga, by FRP przyjmowały zmienną wartość aktywów netto (NAV), i zwraca się do FRP, by ogólnie stosowały wycenę według wartości godziwej (zalecenie A, pkt 2, s. 3).	Jeżeli to możliwe, do FRP oferujących stabilną lub stałą wartość aktywów netto należy zwrócić się o przejście do zmiennej NAV (zalecenie 2.2, s. 3).
Artykuł 31: Bufor NAV jest wykorzystywany wyłącznie w przypadku subskrypcji i umorzeń do wyrównania różnicy między stałą NAV przypadającą na jednostkę uczestnictwa lub udział a NAV przypadającą na jednostkę uczestnictwa lub udział.	Zastosowanie księgowania według kosztu zamortyzowanego powinno być ściśle ograniczone do niewielkiej liczby sytuacji (zalecenie A, pkt 2, s. 3).	

Tabela porównawcza ⁽⁷⁾

W odniesieniu do oferowanych produktów EKES poddaje pod rozagę fakt, że do równoległego systemu bankowego trafiły produkty, które są już sprzedawane w tradycyjnym systemie bankowym, a zatem podlegają regulacji. Ma to na celu uniknięcie ściślejszej kontroli w ramach nadzoru bankowego.

4.8 EKES wyraża zaniepokojenie, że zagrożenia te pojawiają się ponownie w ramach równoległego systemu bankowego, by uniknąć nadzoru. Jego zdaniem należy zatem oprzeć się na zasadzie: „ta sama działalność = te same zasady”.

4.9 EKES podkreśla już wielokrotnie potwierdzoną zasadę, zgodnie z którą odpowiednia przejrzystość i właściwy stopień nadzoru gwarantowałyby systemowi finansowemu działanie na rzecz gospodarki, co zwiększyłoby zaufanie, wydajność i skuteczność.

W projekcie przepisów zakazuje się zewnętrznych ratingów kredytowych w odniesieniu do funduszy rynku pieniężnego. Postanowienie to ma zapobiegać temu, by potencjalne obniżenie oceny wiarygodności kredytowej nie wywoływało paniki na rynkach. Chociaż jest ono niezgodne z zasadą przejrzystości i skuteczności, a także może być niekorzystne dla pełnej symetrii informacyjnej, EKES uważa, że na rynku FRP działają podmioty zawodowe i że agencje ratingowe mogą wywołać panikę wśród inwestorów, po prostu zmieniając zdanie. Środki ratingu wewnętrznego, wzmocnienie procedur i ochrony w zakresie zarządzania ryzykiem, a także bardziej rygorystyczny i zastrzony nadzór mogą pomóc w skutecznej ochronie jakości aktywów odniesienia oraz zabezpieczenia funduszy.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁷⁾ Tabela została sporządzona przez posła do Parlamentu Europejskiego Svena Giegolda.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Równoległy system bankowy – przeciwdziałanie nowym źródłom ryzyka w sektorze bankowym”

COM(2013) 614 final

(2014/C 170/09)

Sprawozdawca: **Christos POLYZOGOPOULOS**

Dnia 18 kwietnia 2013 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 i Parlamentu Europejskiego „Równoległy system bankowy – przeciwdziałanie nowym źródłom ryzyka w sektorze bankowym”

COM(2013) 614 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 13 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 153 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES pozytywnie odnosi się do komunikatu, jako spójnego wkładu w reformę usług finansowych w celu przywrócenia prawidłowego funkcjonowania i stabilności tego sektora o istotnym znaczeniu oraz ograniczenia wszelkiego ryzyka systemowego z nim związanego.

1.2 EKES spodziewa się, że nowe regulacje dotyczące rynków finansowych pozytywnie wpłyną na stan gospodarki i podkreśla swe głębokie przekonanie, że stabilność sektora finansowego oraz powodzenie podjętych reform są obowiązkowym warunkiem wstępnym trwałego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz zakończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego w UE.

1.3 EKES uważa, że plan działania, jaki tworzą środki już podjęte oraz środki, które zostaną wprowadzone, wytycza właściwy kierunek. Uznaje też poczynione do tej pory postępy, niemniej podkreśla pilną potrzebę przyspieszenia prac nad licznymi elementami tego planu i zakończenia bieżących prac nad inicjatywami legislacyjnymi. EKES ma tu na względzie pięć priorytetowych obszarów ⁽¹⁾ działań i przedstawia następujące uwagi:

1.4 Uznając, że żywotne znaczenie w reformie usług finansowych ma podejście do kwestii arbitrażu ⁽²⁾, przyjmuje z zadowoleniem zaproponowane liczne szczegółowo opisane środki ⁽³⁾, w tym zwłaszcza zaostrzenie ram ostrożnościowych w sektorze bankowym w celu ograniczenia ryzyk związanych z efektem domina i arbitrażem.

1.5 Pozytywnie odnosi się do wysiłków podjętych, by zwiększyć przejrzystość, zwłaszcza zaś w odniesieniu do konkretnych działań, które mają na celu stworzenie nadzoru nad równoległym systemem bankowym w obrębie UE, repozytoriów transakcji dotyczących produktów podlegających rozporządzeniu EMIR ⁽⁴⁾, zmianę dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID) ⁽⁵⁾, wprowadzenie identyfikatora podmiotu prawnego (*Legal Entity Identifier – LEI*) i zwiększenie przejrzystości transakcji finansowania papierów wartościowych.

1.6 Przyznaje, że poczyniono postępy w tworzeniu ściślejszych ram prawnych odnoszących się do kapitałów inwestycyjnych, czego głównym celem była poprawa ich płynności i stabilności, zwłaszcza z punktu widzenia przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS), które mają siedzibę w Europie lub są w niej sprzedawane.

⁽¹⁾ Zob. pkt 3.2 niniejszej opinii.

⁽²⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 39.

⁽³⁾ COM(2013) 614 final, pkt 3.4.

⁽⁴⁾ Instrumenty pochodne będące przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerzy centralni i repozytoria transakcji.

⁽⁵⁾ Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid/index_fr.htm.

1.7 Uważa, że jeśli chodzi o „ograniczenie ryzyk związanych z transakcjami finansowania papierów wartościowych”, w komunikacie ograniczono się do uwag ogólnych, które nie stoją na wysokości panujących obecnie krytycznych warunków, choć odzwierciedlają one obecny stan rzeczywisty. Zaleca przyspieszenie prac i uściślenie przewidzianych działań, zwłaszcza w odniesieniu do przepisów dotyczących zbywalnych papierów wartościowych, gdyż transakcje finansowania papierów wartościowych, głównie umowy odkupu i pożyczki papierów wartościowych, odegrały nadrzędną rolę w zadłużeniu sektora finansowego.

1.8 Podobnie wskazuje na opóźnienie i zaleca zwiększenie wysiłków oraz rychłe wyjaśnienia istotnej problematyki, jaką jest wzmocnienie nadzoru nad równoległym systemem bankowym. W komunikacie ograniczono się do wskazania pewnej liczby problemów dotyczących tej dziedziny i wskazano tylko jedno działanie w przyszłości – Europejski System Nadzoru Finansowego (ESNF) – które Komisja podejmie w 2013 r.

1.9 Zważywszy na to, że głównymi ofiarami kryzysu finansowego i gospodarczego są wbrew swej woli obywatele jako podatnicy, pracownicy, oszczędzający i konsumenci, EKES wnosi o nasilenie inicjatyw w zakresie regulacji dotyczących ich ochrony dzięki przejrzystości, właściwej informacji, odpowiedzialności społecznej sektora finansowego oraz ochronie konsumentów i drobnych inwestorów. Przypomina też ważne uwagi, które sformułował w sprawie włączenia społeczeństwa obywatelskiego w uregulowanie rynków finansowych⁽⁶⁾.

1.10 Komitet uważa za istotne, że w swoim komunikacie Komisja stwierdza, iż równoległego systemu bankowego nie należy postrzegać jedynie z punktu widzenia związanych z nim zagrożeń. Jest on również dodatkowym alternatywnym źródłem finansowania, który może być korzystny dla realnej gospodarki.

2. Definicja, zakres stosowania i kontekst

2.1 Równoległy system bankowy definiuje się jako „system pośrednictwa pożyczkowego, który obejmuje podmioty i działania poza normalnym systemem bankowym”⁽⁷⁾. Opiera się on na dwóch powiązanych filarach tzn. podmiotach, które głównie zajmują się działaniami, takimi jak gromadzenie środków finansowych mające cechy przyjmowania depozytów, transformacja terminów zapadalności lub transformacja płynności, transfer ryzyka kredytowego oraz stosowanie bezpośredniej lub pośredniej dźwigni finansowej. Natomiast jego „działalność”, która stanowi ważne źródło finansowania podmiotów pozabankowych, obejmuje sekurytyzację, udzielanie pożyczek papierów wartościowych i transakcje repo.

2.2 Podmioty ad hoc to spółki sekurytyzacyjne, takie jak spółki do celów programu emisji papierów dłużnych przedsiębiorstw zabezpieczonych aktywami (ABCP), celowe spółki inwestycyjne (Special Investment Vehicles – SIV) oraz spółki celowe ad hoc (Special Purpose Vehicles – SPV), fundusze rynku pieniężnego oraz inne rodzaje funduszy inwestycyjnych lub produktów wykazujących cechy depozytowe, które sprawiają, że są one podatne na skutki masowych umorzeń (panika), fundusze inwestycyjne, w tym fundusze inwestycyjne typu ETF, które udzielają kredytów lub stosują dźwignię finansową, przedsiębiorstwa finansowe i podmioty obracające papierami wartościowymi udzielające kredytów lub gwarancji kredytowych bądź dokonujące transformacji terminów zapadalności lub transformacji płynnością, które nie są regulowane przepisami dotyczącymi banków lub też zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji, które emitują produkty kredytowe lub udzielają im gwarancji.

2.3 Działalność równoległego sektora bankowego wywodzi się z deregulacji systemu finansowego, która rozpoczęła się w Wielkiej Brytanii w latach osiemdziesiątych i poszerzyła się na Stany Zjednoczone i inne kraje w latach dziewięćdziesiątych⁽⁸⁾. Pierwsze umowy z Bazylei odegrały ważną rolę w tym procesie, gdyż działalność spekulacyjną umieszczono w nich poza bilansem oraz wprowadzono ścisłe przepisy dotyczące bilansu banków⁽⁹⁾.

2.4 Zniesienie lub złagodzenie zasad i przepisów⁽¹⁰⁾ umożliwiły instytucjom finansowym poszerzenie swej działalności na nowe dziedziny i na nowe złożone modele. Jednocześnie perspektywy wysokich zysków wywarły wpływ na miliony osób na świecie o bardzo nieznaczącej znajomości produktów sektora bankowości równoległej i jego funkcjonowania.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 3.

⁽⁷⁾ COM(2013) 614 final, s. 3.

⁽⁸⁾ Nicholas Gregory Mankiw i Mark Taylor, „Economics: Special Edition with Global Economic Watch” (UK: Cengage Learning EMEA, 2010 r.).

⁽⁹⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 39 – Zielona księga: Równoległy system bankowy.

⁽¹⁰⁾ W Stanach Zjednoczonych ustawa Gramm-Leach-Bliley (1999 r.) zniósła rozróżnienie między bankami komercyjnymi i bankami hipotecznymi, a także między towarzystwami ubezpieczeniowymi a giełdowymi firmami maklerskimi.

2.5 W 2007 r. grupa G20 postanowiła przyjąć szereg środków regulacyjnych, by zapewnić bezpieczeństwo i stabilność systemu finansowego, podczas gdy kryzys z 2008 r. oraz jego poważne skutki społeczne i gospodarcze wykazały ryzyko związane z działalnością równoległego sektora bankowego oraz jego słabość tak pod względem luk prawnych, jak i nieskutecznego systemu nadzoru, nieprzejrzystości rynków lub zbytnej złożoności produktów, jednocześnie wskazując na rolę Rady Stabilności Finansowej.

2.6 Unia Europejska odgrywa pierwszoplanową rolę w międzynarodowych wysiłkach podejmowanych na forum G20 i Rady Stabilności Finansowej, czym uwydatnia znaczne postępy poczynione przez siebie w wypełnianiu zobowiązań określonych w planie działań na rzecz reformy systemu bankowego i rozwoju nowych struktur nadzoru. Licznym reformom nadano już formę prawną i warto przytoczyć np. choćby jedną z nich dotyczącą pozagiełdowych instrumentów pochodnych.

2.7 Sprawozdanie Rady Stabilności Finansowej z października 2011 r., które stanowi pierwsze kompleksowe międzynarodowe działanie zmierzające do zajęcia się kwestią równoległego systemu bankowego, koncentruje się na: i) określeniu zasad monitorowania i regulacji równoległego systemu bankowego; ii) rozpoczęciu procesu badania w celu ustalenia i oceny ryzyka systemowego; iii) określeniu zakresu możliwych środków regulacyjnych w ramach pięciu kierunków działania⁽¹¹⁾. Jednocześnie Komisja opublikowała zieloną księgę poświęconą głównie potencjalnemu ryzyku związanemu z równoległym systemem bankowym w UE i możliwym podejściom do rozwiązania tych kwestii na drodze przepisów prawnych.

3. Streszczenie komunikatu

3.1 W komunikacie najpierw podsumowano podjęte już działania zmierzające w dwóch kierunkach: z jednej strony środki przyjęte w stosunku do podmiotów finansowych skupiają się na zaostrzeniu wymogów nałożonych na banki i na zakłady ubezpieczeń w odniesieniu do transakcji z równoległym systemem bankowym oraz na opracowaniu zharmonizowanych ram dotyczących podmiotów zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi; z drugiej strony środki dotyczące integralności rynku skupiają się na instrumentach przenoszących ryzyko, zaostrzeniu zasad dotyczących sekurytyzacji oraz lepszych ramach regulujących agencje ratingowe.

3.2 Ponadto w komunikacie Komisji określono następnie pięć priorytetowych obszarów działań, w których zamierza ona przyjąć dodatkowe środki:

- 1) zwiększenie przejrzystości równoległego systemu bankowego,
- 2) stworzenie lepszych ram regulujących fundusze inwestycyjne, w szczególności przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe,
- 3) opracowanie prawa papierów wartościowych pozwalającego ograniczyć ryzyka związane z transakcjami finansowania papierów wartościowych,
- 4) zaostrzenie zasad ostrożnościowych w sektorze bankowym,
- 5) lepszy nadzór nad równoległym systemem bankowym.

Chodzi tu zwłaszcza następujące działania:

3.2.1 W odniesieniu do przejrzystości równoległego systemu bankowego, wysiłki podjęte w zakresie gromadzenia i wymiany rzetelnych i obszernych danych zostaną uzupełnione inicjatywami w zakresie monitorowania ryzyka związanego z równoległym systemem bankowym oraz w zakresie centralnych repozytoriów obsługujących instrumenty pochodne, rozporządzenia EMIR⁽¹²⁾, zmiany dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID)⁽¹³⁾, wprowadzenia identyfikatora podmiotu prawnego (*Legal Entity Identifier* – LEI) oraz większej przejrzystości transakcji finansowania papierów wartościowych.

3.2.2 Jeśli chodzi o niektóre fundusze inwestycyjne, a zwłaszcza o fundusze rynku pieniężnego z siedzibą w Europie lub które są sprzedawane w Europie, proponuje się opracowanie nowych zasad mających na celu poprawę ich płynności i stabilności oraz przegląd zasad mających zastosowanie do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS).

⁽¹¹⁾ Współpraca między zwykłymi bankami a podmiotami związanymi z równoległym systemem bankowym (Bazyłejski Komitet Nadzoru Bankowego – BCBS); ryzyko systemowe funduszy rynku pieniężnego (Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych – IOSCO); obecnie obowiązujące wymogi dotyczące sekurytyzacji (IOSCO i BCBS); pozostałe podmioty związane z równoległym systemem bankowym (FSB) oraz pożyczki papierów wartościowych i „transakcje repo” (FSB).

⁽¹²⁾ Instrumenty pochodne będące przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerzy centralni i repozytoria transakcji.

⁽¹³⁾ Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid/index_fr.htm.

3.2.3 W odniesieniu do zmniejszenia ryzyka związanego z transakcjami finansowania papierów wartościowych, w komunikacie przedstawiono olbrzymie wysiłki, które podjęto, by lepiej zrozumieć to zjawisko i wyciągnąć z niego wnioski. Wyjaśniono także, że aby zaradzić temu problemowi, Komisja rozważa przedłożenie wniosku ustawodawczego dotyczącego prawa papierów wartościowych.

3.2.4 Natomiast ramy ostrożnościowe w sektorze bankowym zostaną zaostrzone w celu ograniczenia ryzyk związanych z efektem domina i arbitrażem za pośrednictwem bardziej rygorystycznych zasad. Ramy te nałożą na banki dodatkowe wymogi kapitałowe w przypadku operacji z nieregulowanymi podmiotami finansowymi, wprowadzą zaostrzone przepisy dotyczące wypłacalności oraz nowe zasady płynnościowe, głównie dzięki wejściu w życie 1 stycznia 2014 r. rozporządzenia (CRR) ⁽¹⁴⁾ i dyrektywy (CRD IV) ⁽¹⁵⁾ w sprawie wymogów kapitałowych. Ponadto przewidziano rozważenie ewentualnego rozszerzenia zakresu stosowania norm ostrożnościowych w celu zmniejszenia ryzyka arbitrażu.

3.2.5 Jeśli chodzi o większy nadzór, podkreślono rozproszony, niejednorodny i dynamiczny charakter równoległego systemu bankowego oraz wyzwania związane z nadzorem ostrożnościowym np. ze względu na możliwość obchodzenia przepisów w kontekście transgranicznym. Na poziomie europejskim prowadzone są obecnie prace wstępne przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) i poszczególne europejskie urzędy nadzoru. Te aspekty oraz konieczność podjęcia kwestii arbitrażu, a także „ewentualna potrzeba” doprecyzowania instytucjonalnej roli każdego organu zostaną rozważone w ramach przeglądu Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF), który Komisja przeprowadzi w 2013 r.

4. Uwagi

4.1 Od samego początku kryzysu finansowego EKES w licznych opiniach ⁽¹⁶⁾ przedstawiał stanowiska społeczeństwa obywatelskiego w szeregu różnych kwestii związanych z funkcjonowaniem systemu finansowego i sformułował słuszne uwagi i zalecenia zarówno ogólne, jak i bardziej szczegółowe, zwłaszcza dotyczące naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków ⁽¹⁷⁾.

4.1.1 EKES uważa, że zielona księga ⁽¹⁸⁾ w sprawie równoległego systemu bankowego stanowiła ważny krok we właściwym kierunku mający na celu zmierzenie się z istniejącymi problemami. Jednocześnie położono w niej m.in. nacisk na konieczność wyeliminowania działań „równoległych”, które muszą również zostać podporządkowane wymogom prawnym i ostrożnościowym na równi z całym systemem finansowym.

4.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem podjęcie w skali światowej kwestii nadzoru ostrożnościowego z myślą o objęciu ramami prawnymi i kontrolą wszystkich instytucji finansowych o znaczeniu systemowym, instrumentów i rynków ⁽¹⁹⁾. Wyraża zadowolenie z faktu, że podczas ostatniego posiedzenia grupa G20 ⁽²⁰⁾ zatwierdziła zalecenia Rady Stabilności Finansowej, z którymi przedmiotowy komunikat jest w pełni zgodny.

4.3 EKES wzywa Komisję do zadbania o odpowiednią treść i harmonogram ram działań dotyczących wzmocnionego nadzoru nad równoległym systemem bankowym w wyniku wprowadzenia spójnego mechanizmu nadzoru poprzez rychłe wyjaśnienie roli instytucjonalnej organów nadzoru w ramach przeglądu europejskiego systemu organów nadzoru finansowego.

⁽¹⁴⁾ Rozporządzenie (UE) nr 575/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012, Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1.

⁽¹⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

⁽¹⁶⁾ Między innymi: Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 59; Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 76; Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 80; Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 64; Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 68. Opinie te znajdują się na stronie internetowej EKES-u: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.financial-markets-opinions>.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 11 z 5.1.2013, s. 39.

⁽¹⁹⁾ Komunikat ze szczytu G20 w dniu 2 kwietnia 2009 r., Londyn.

⁽²⁰⁾ W dniach 5–6 września 2013 r. w Sankt Petersburgu.

4.4 Zważywszy, że w zależności od kraju niektóre działania i podmioty sektora równoległego podlegają pewnemu systemowi prawnemu bądź mu nie podlegają, szczególnie ważne jest, by zagwarantować równe warunki konkurencji między różnymi krajami oraz między właściwym sektorem bankowym a podmiotami równoległego systemu bankowego poprzez odpowiednie mechanizmy pozwalające uniknąć tego, by arbitraż regulacyjny doprowadził do zakłóceń w systemie zachęt wynikających z przepisów.

4.5 EKES zwraca zwłaszcza uwagę na to, że w odniesieniu do analizy danych konieczne jest, by organy regulacyjne przyjęły podejście wspólne w skali światowej, któremu towarzyszą wspólne ramy odniesienia i otwarte standardy branżowe, by umożliwić szybką wymianę danych oraz działać skutecznie i w odpowiednim czasie, tak by zapobiegać ryzyku systemowemu i chronić stabilność finansową.

4.6 EKES uważa, że skala oraz stopa wzrostu równoległego systemu bankowego jest kolejnym czynnikiem ryzyka systemowego i przypomina, że zgodnie z dokumentem Rady Stabilności Finansowej (RSF) z 2012 r. ⁽²¹⁾ osiągnął on 67 tys. mld dolarów w 2011 r. w porównaniu z 26 tys. mld dolarów w 2002 r. i jest równy 111 % skumulowanego PKB krajów objętych badaniem przez RSF.

4.7 EKES uważa ponadto, że korzystne byłoby przeprowadzenie analizy tej kwestii raczej z punktu widzenia działań równoległego sektora niż jego podmiotów, gdyż nadzór i kontrola przedmiotowych działań stanowi istotny czynnik powodzenia przyjętych środków.

4.8 EKES uważa, że ten poważny problem oraz niewłaściwe praktyki nie dotyczą wyłącznie równoległego sektora bankowego. Oczywiście jest, że w połączeniu z brakiem przejrzystości model banku nadmiernie rozrośniętego pociąga za sobą ryzyko destabilizacji gospodarki, czego skutkiem jest przeniesienie na całe społeczeństwo kosztów ratowania instytucji „zbyt dużych i mocno ze sobą powiązanych, by upaść”.

4.9 EKES zwraca uwagę na to, że aby zwiększyć konkurencyjność i stabilność europejskiego sektora bankowego, trzeba ponadto zreformować europejski system finansowy, czyli podjąć kwestię właściwego rozwiązania problemu wielkości banków, która sprawia, że nie można dopuścić do ich upadku. W tym celu trzeba stworzyć warunki dla przejrzystości, racjonalizacji skali działań wielkich konglomeratów oraz zmniejszenia wzajemnej zależności w obrębie grup przedsiębiorstw.

4.10 W związku z tym EKES uważa, że środkiem nadzoru muszą towarzyszyć skuteczna walka z wszelkimi nieprawidłowościami w działalności sektora finansowego oraz reformy strukturalne. Wzywa więc Komisję do przyspieszenia procedur mających wprowadzić jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uwzględniając zalecenia zawarte w sprawozdaniu Liikana oraz w niedawnym sprawozdaniu Komisji Gospodarczej i Monetarnej Parlamentu Europejskiego poświęconym reformie sektora bankowego UE ⁽²²⁾.

4.11 W związku z tym, że ze względu na rozproszony charakter równoległego sektora bankowego, który przybiera różnorodne formy i bardzo łatwo dostosowuje się do różnych okoliczności, skuteczny nadzór nad nim jest zadaniem skomplikowanym i trudnym, EKES wzywa Komisję do wyjaśnienia w odpowiednim czasie, czy właściwe krajowe i europejskie organy nadzoru, w tym jednolity mechanizm nadzorczy, dysponują faktycznie i w wystarczającym zakresie wymaganymi zasobami, instrumentami nadzoru i kompetencjami.

4.12 EKES uważa, że aby nadzór ten się powiódł, muszą mu towarzyszyć mechanizmy nakładania sankcji, które byłyby skuteczne, odstrasżające i proporcjonalne do potrzeb, a także publikowanie wymiaru sankcji i informacji dotyczących autorów naruszenia przepisów. Wskazuje także na problem nieprzestrzegania europejskich przepisów przez osoby fizyczne lub prawne z krajów trzecich.

4.13 EKES podkreśla konieczność zapewnienia konsumentom produktów finansowych ochrony przed nieuczciwymi praktykami, przed rzeczonymi produktami i usługami wprowadzającymi w błąd lub nieposiadającymi gwarancji wypłacalności, bądź też przed wszelkimi nieuczciwymi warunkami zawartymi w umowach. Przypomina też, że zaproponował utworzenie europejskiej agencji ochrony konsumentów usług finansowych, by ich lepiej chronić i zagwarantować przejrzystość oraz skuteczne rozpatrywanie ich skarg.

4.14 Dostępne strony internetowe oraz inne nowoczesne narzędzia informatyczne mogą oferować konsumentom możliwość porównania i wyboru produktów i usług, co sprzyja konkurencji i samoregulacji na rynku tego sektora.

⁽²¹⁾ Rada Stabilności Finansowej, sprawozdanie z monitorowania równoległego systemu bankowego w 2012 r. (RSF, 2012 r.).

⁽²²⁾ 2013/2021(INI).

4.15 EKES zachęca Komisję do przyspieszenia oceny skutków, by zakończyć prace nad nowymi przepisami dotyczącymi płynności oraz do przeprowadzenia badania porównawczego kosztów i korzyści w odniesieniu do skuteczności i adekwatności licznych tekstów regulacyjnych, które zostały przyjęte od nastania kryzysu finansowego, tak by uzyskać ocenę kumulacyjną wpływu tych przepisów na rynek produktów finansowych w UE.

4.16 EKES stwierdza również, że wysiłki legislacyjne muszą zostać wsparte przez zaawansowane ekspertyzy i badania naukowe podejmujące kwestie gromadzenia i wymiany danych oraz ogólnie mieć na celu bardziej wyczerpujące śledzenie dynamiki ewolucji podmiotów sektora równoległego oraz określenie jego elementów, które są korzystne dla gospodarki realnej, a także tych, które mogą stać się nowym źródłem zagrożenia i ryzyka systemowego.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie pakietu dotyczącego inwestycji w innowacje

COM(2013) 494 final,

COM(2013) 493 final – 2013/0232 (COD),

COM(2013) 495 final – 2013/0240 (NLE),

COM(2013) 496 final – 2013/0241 (NLE),

COM(2013) 497 final – 2013/0242 (COD),

COM(2013) 498 final – 2013/0243 (COD),

COM(2013) 500 final – 2013/0233 (COD),

COM(2013) 501 final – 2013/0234 (NLE),

COM(2013) 503 final – 2013/0237 (NLE),

COM(2013) 505 final – 2013/0244 (NLE),

COM(2013) 506 final – 2013/0245 (NLE)

(2014/C 170/10)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**Współsprawozdawca: **Laure BATUT**

Dnia 29 lipca 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 (pkt 1) 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 „Partnerstwa publiczno-prywatne w programie «Horyzont 2020»”: ważne narzędzie służące do szerzenia innowacji i wzrostu gospodarczego w Europie

COM(2013) 494 final.

Parlament Europejski, w dniu 10 września 2013 r., oraz Rada, w dniu 3 września 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 185 i 188 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udziału Unii w programie badawczo-rozwojowym podjętym wspólnie przez kilka państw członkowskich mającym na celu wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie badań

COM(2013) 493 final – 2013/0232 (COD)

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udziału Unii Europejskiej w Europejskim programie na rzecz innowacji i badań w dziedzinie metrologii (EMPIR) podjętym przez kilka państw członkowskich

COM(2013) 497 final – 2013/0242 (COD)

decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uczestnictwa Unii Europejskiej w drugim programie partnerstwa pomiędzy Europą a krajami rozwijającymi się w zakresie badań klinicznych prowadzonym wspólnie przez kilka państw członkowskich

COM(2013) 498 final – 2013/0243 (COD)

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udziału Unii w programie badawczo-rozwojowym na rzecz pomocy osobom starszym w prowadzeniu aktywnego trybu życia podjętym przez szereg państw członkowskich

COM(2013) 500 final – 2013/0233(COD).

Dnia 2 września 2013 r. Rada, działając na podstawie art. 187 i art. 188 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie Wspólnego Przedsiębiorstwa na rzecz Realizacji Drugiej Wspólnej Inicjatywy Technologicznej w zakresie Leków Innowacyjnych

COM(2013) 495 final – 2013/0240 (NLE)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wspólnego przedsiębiorstwa na rzecz przemysłu opartego na surowcach pochodzenia biologicznego

COM(2013) 496 final – 2013/0241 (NLE)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wspólnego przedsiębiorstwa ECSEL

COM(2013) 501 final – 2013/0234 (NLE)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wspólnego przedsiębiorstwa „Clean Sky 2”

COM(2013) 505 final – 2013/0244 (NLE)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie wspólnego przedsiębiorstwa na rzecz technologii ogniw paliwowych i technologii wodorowych 2

COM(2013) 506 final – 2013/0245 (NLE).

Dnia 2 września 2013 r. Rada, działając na podstawie art. 187 i art. 188 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 219/2007 w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) w odniesieniu do przedłużenia wspólnego przedsięwzięcia do roku 2024

COM(2013) 503 final – 2013/0237 (NLE).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 105 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zgadza się co do tego, że partnerstwo oferuje różnorodne korzyści oraz że jego potencjał można by wykorzystać jeszcze lepiej.

1.2 EKES uważa, że należy ściślej określić dziesięć proponowanych inicjatyw i wprowadzić między nimi synergię, korzystając ze wsparcia finansowego w ramach inicjatywy „Horyzont 2020” (H2020), gdyż ich instrumenty, forma i treść różnią się od innych rodzajów partnerstw.

1.3 EKES domaga się, by zapewniono długoterminowe finansowanie inicjatyw oraz stabilność ram regulacyjnych, aby ograniczyć wyróżniające je czynniki wysokiego ryzyka oraz przyczynić się do realizacji ogólnych celów UE, takich jak rozwój zrównoważony, zatrudnienie i kształcenie nowych wysoko wykwalifikowanych profili zawodowych.

1.4 EKES uważa, że instrumenty te są istotne do zapewnienia większych środków na inwestycje w badania i innowacje, pod warunkiem że będą elastyczne, proste, niebiurokratyczne, otwarte i przejrzyste, że wywołają efekt mnożnikowy w odniesieniu do dodatkowego finansowania i zapewnią coraz większy udział mniejszych przedsiębiorstw, zwłaszcza z regionów mniej uprzywilejowanych.

1.5 Zdaniem EKES-u cele powinny być wymierne i ukierunkowane na innowacje oraz na ich przekształcenie w zastosowania przemysłowe i nowe miejsca pracy, ściśle wiążąc się ze wspólną średnio- i długoterminową wizją w ramach zrównoważonego i przejrzystego systemu zarządzania, któremu muszą towarzyszyć jasne techniczno-naukowe i społeczno-ekonomiczne wskaźniki skuteczności.

1.6 Jeżeli chodzi o instytucjonalne partnerstwa publiczno-prywatne (PPP), EKES zaleca, by większą uwagę zwrócono na mechanizmy uniemożliwiające wykorzystywanie informacji wewnętrznych, bardziej optymalnie stosowano efekt mnożnikowy, zapewniano w programach i projektach więcej przestrzeni dla wszelkiego rodzaju mniejszych przedsiębiorstw, w tym dla przedsiębiorstw społecznych, a także opracowano zdecydowaną politykę komunikacji, w której proaktywną rolę odgrywałyby fora zainteresowanych stron we wszystkich wspólnych przedsiębiorstwach.

1.7 Co się tyczy partnerstw publiczno-publicznych (P2P), EKES uważa, że budżet europejskich badań i innowacji powinien przyczynić się do zapewnienia większej równowagi w przydzielaniu środków unijnych, ze zwróceniem baczniejszej uwagi na MŚP intensywnie wykorzystujące technologię, a także na innowacje kliniczne, medyczne i technologiczne sprzyjające dobrostanowi wszystkich obywateli, zwłaszcza zaś prowadzeniu aktywnego trybu życia i wspomaganemu starzeniu się.

1.8 EKES domaga się, by prowadzono proaktywną politykę komunikacji w sprawie rozwoju dziesięciu opracowanych inicjatyw, i zaleca organizowanie corocznych konferencji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego, na których przedstawiano by sprawozdania roczne na temat uzyskanych wyników oraz przyszłych strategii, a także praktyczne przewodniki w wielu językach dotyczące inteligentnego udziału w różnych formach partnerstwa działających na poziomie UE.

1.9 EKES zaleca Komisji rozwój tej proaktywnej polityki m.in. dzięki ustanowieniu nagród EKES-u honorujących innowacje gospodarcze i społeczne. Dotyczy to trzech zasadniczych grup: zainteresowanych ośrodków naukowych i przedsiębiorstw, użytkowników innowacyjnych wyników na rynku oraz wszystkich obywateli Unii, z myślą o zaspokojeniu potrzeb społeczeństwa, zwłaszcza pod względem zatrudnienia i kształcenia. Komitet proponuje ustanowienie europejskiej nagrody innowacji, która byłaby przyznawana za innowacyjne zastosowania związane z dziedziną przemysłową, gospodarczą lub społeczną i która wyraźnie ukazywałaby europejską wartość dodaną.

2. Kontekst partnerstw

2.1 W inicjatywie „Horyzont 2020” przewiduje się tworzenie partnerstw publiczno-prywatnych w kluczowych sektorach, w których badania i innowacje mogą przyczynić się do:

- realizacji celów europejskich w dziedzinie konkurencyjności;
- podejmowania wyzwań społecznych;
- lepszej harmonizacji wsparcia UE dla badań i innowacji;
- przyciągnięcia większych inwestycji przemysłowych w badania i innowacje.

2.2 Należy uściślić, że istnieją różne formy partnerstwa na rzecz badań i innowacji:

- **PPP instytucjonalne** w rozumieniu art. 187 (dawnego art. 171) TFUE w sprawie wspólnych autonomicznych przedsiębiorstw: innowacyjne leki, technologie ogniw paliwowych i technologie wodorowe, czyste niebo, przemysł oparty na surowcach pochodzenia biologicznego, podzespoły i układy elektroniczne, zarządzanie ruchem lotniczym.
- **PPP zawarte w drodze umowy (protokołu ustaleń)**, w ramach których ustanawia się cele strategiczne, orientacyjne budżety i mechanizmy konsultacji: fabryki przyszłości, budownictwo energooszczędne, pojazdy ekologiczne, internet przyszłości, zrównoważone procesy przemysłowe, robotyka, fotonika, wysoko wydajne komputery.
- **Europejskie platformy technologiczne**, które przyczyniają się do określenia europejskich partnerstw na rzecz innowacji, europejskich inicjatyw technologicznych, partnerstw publiczno-prywatnych i publiczno-publicznych, ERANET, wspólnot wiedzy i innowacji.
- **Publiczno-publiczne P2P** w rozumieniu art. 185, które opierają się na udziale we wspólnych programach państw członkowskich i UE finansującej swą część z inicjatywy „Horyzont 2020”: współpraca na rzecz rozwoju w dziedzinie opieki zdrowotnej, metrologia, MŚP, pomoc w aktywnym życiu.
- **Europejskie partnerstwo innowacyjne (EIP)**, wprowadzone wraz z „Unią innowacji”, inicjatywą przewodnią strategii „Europa 2020”: wspólna platforma współpracy kierowana przez grupę sterującą, której przewodniczy co najmniej jeden komisarz europejski odpowiedzialny za daną dziedzinę. Istnieją trzy partnerstwa tego rodzaju: surowce, zrównoważony rozwój i wydajność rolnictwa oraz aktywne starzenie się w dobrym zdrowiu.
- **Wspólnoty wiedzy i innowacji (WWiI)**, powstałe w ramach Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT), sieci doskonałości stworzone w ramach zintegrowanych partnerstw różnych sektorów: środowiska akademickiego i badawczego, sektora technologii, przemysłu i przedsiębiorstw. Stworzono trzy WWiI: *Climate-KIC*, *KIC InnoEnergy*, *EIT ICT Labs*. Wskazano następujące obszary tematyczne: przemysł wytwórczy, żywność przyszłości, innowacje na rzecz zdrowego życia i aktywnego starzenia się, surowce, bezpieczne i inteligentne społeczeństwo, mobilność miejska.
- **Partnerstwa oparte na inteligentnej specjalizacji (RIS3)** w ramach polityki regionalnej UE i funduszy strukturalnych, a zwłaszcza regionalnej strategii innowacji w dziedzinie badań i innowacji (w tym innowacji społecznych i technologicznych), transferu technologii i rozwoju technologii informacyjnej, zgodnie z nowymi wytycznymi w sprawie spójności na lata 2014–2020.

2.3 Doświadczenia związane z instytucjonalnymi PPP jako organami Unii w rozumieniu art. 185 rozporządzenia (WE, Euratom, nr 1605/2002) wskazują, że należy przewidzieć dodatkowe kategorie PPP, tak aby partnerzy prywatni mieli większy wybór bardziej elastycznych i dostępnych instrumentów niż te, które stosuje się do instytucji unijnych.

2.4 PPP realizowane w ramach inicjatywy „Horyzont 2020” można zdefiniować jako innowacyjne instrumenty finansowe wyłonione i zastosowane w otwarty i przejrzysty sposób w oparciu o ocenę przeprowadzoną przez niezależnych ekspertów. Cechują się one:

- naturalną, europejską wartością dodaną;
- wpływem na konkurencyjność przemysłową i trwały wzrost gospodarczy;
- jakością wytyczonych celów społeczno-gospodarczych, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia oraz kształcenia;
- wyważonym wkładem wszystkich partnerów w oparciu o wspólną wizję;
- jasnym określeniem roli każdego z partnerów;
- kluczowymi wskaźnikami skuteczności;
- spójnością z programem strategicznym UE w dziedzinie B+I;
- systemem należytego zarządzania finansami;
- zdolnością wywoływania efektu mnożnikowego dla nowych inwestycji;
- otwartymi i przejrzystymi ramami zarządzania, również z udziałem mniejszych przedsiębiorstw.

2.5 Wspólne inicjatywy technologiczne (WIT) to sprawdzone formy współpracy publiczno-prywatnej w dziedzinie B+R.

2.6 WIT wywodzą się przede wszystkim z europejskich platform technologicznych (EPT), na których temat EKES już się wypowiadał⁽¹⁾, a zwłaszcza z tych spośród nich, dla których istniejące zwykle instrumenty wsparcia działalności B+R nie byłyby wystarczające do osiągnięcia celów przewidzianych w programach strategicznych.

2.7 EKES zgadza się co do tego, że partnerstwo oferuje różnorodne korzyści oraz że jego potencjał można by jeszcze lepiej wykorzystać. Dlatego też przyjął z zadowoleniem „inicjatywę Komisji dotyczącą tworzenia i wspierania w ramach inicjatywy przewodniej »Unia innowacji« europejskich partnerstw innowacji (EPI)”.

2.8 EKES podkreślił również „decydujące znaczenie innowacji dla strategii »Europa 2020«” oraz fakt, iż „innowacje niekoniecznie są wynikiem linearnego następstwa [...], ale powstają w złożonym procesie [...]”⁽²⁾.

2.9 Chociaż istnieje wysoki stopień zależności między badaniami a innowacją, to „nie wolno ani podporządkować innowacji badaniom naukowym, ani badań naukowych innowacyjności”, ponieważ „oznaczałoby to kulturowe zubożenie podstawowych wartości europejskich”⁽³⁾.

2.10 EKES ponawia poparcie dla propagowania innowacji społecznych, zwłaszcza w ramach programów finansowania UE, takich jak fundusze strukturalne czy też program na rzecz przemian i innowacji społecznych, jako środka ułatwienia dodatkowego wsparcia na rzecz rozwoju zdolności finansowania przedsiębiorstw społecznych⁽⁴⁾.

2.11 EKES podkreślił znaczenie partnerstw dla zwiększenia atrakcyjności Europy jako podmiotu międzynarodowego w dziedzinie B+I.

⁽¹⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 12.

⁽²⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 121.

⁽³⁾ Zob. przypis 2.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 17.

2.12 EKES podkreślił poparcie dla roli współpracy w łączeniu podmiotów europejskiego i krajowego sektora publicznego w P2P i PPP⁽⁵⁾ w celu sprostania dużym wyzwaniom społecznym oraz wzmocnienia pozycji konkurencyjnej UE. Z analizy:

- modeli partnerstwa wypróbowanych w 7. programie ramowym,
- Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji – CIP,
- europejskiej przestrzeni badawczej (EPB),
- ram politycznych Unii innowacji,
- pilotażowego partnerstwa na rzecz aktywnego starzenia się w dobrym zdrowiu (AHA),

udało się wyciągnąć bardzo pozytywne wnioski w tej dziedzinie⁽⁶⁾.

2.13 EKES popiera metodę, przy pomocy której Komisja opracowała dziesięć propozycji pakietu dotyczącego inwestycji w innowacje, na podstawie wyników konsultacji publicznych, ocen skutków i różnych planów działania.

2.14 Ze swej strony EKES zorganizował 31 października 2013 r. wysłuchanie na temat pakietu proponowanych inicjatyw, w którym wzięli udział liczna grupa zainteresowanych reprezentantów społeczeństwa obywatelskiego, przedstawiciele kierownictwa różnych istniejących wspólnych przedsiębiorstw oraz samej Komisji.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES stanowczo popiera pakiet inicjatyw Komisji i uważa, że zarówno propozycje PPP, w rozumieniu art. 187 TFUE, jak i P2P, w rozumieniu art. 185 TFUE, to skuteczny sposób sprostania dużym wyzwaniom, które odbijają się na konkurencyjności Europy i jej zrównoważonym rozwoju społeczno-gospodarczym.

3.2 EKES uważa, że istotne jest ściślejsze określenie **dziesięciu inicjatyw, na które przeznaczono wsparcie z inicjatywy „Horyzont 2020”**, gdyż pod względem instrumentów, formy i treści różnią się one od innych form partnerstwa, chociaż ich cele czasami całkowicie lub częściowo się pokrywają. Należy przy tym unikać powielania się działań i potencjalnych konfliktów, zwracając zamiast tego uwagę na synergię i komplementarność z innymi inicjatywami. W żadnym przypadku państwa członkowskie nie są zwolnione z odpowiedzialności w dziedzinach, których dotyczą te inicjatywy w zakresie partnerstwa.

3.3 Komitet podkreśla, że UE powinna zagwarantować perspektywy budżetowe w zakresie B+I oraz stabilność uproszczonych ram regulacyjnych, a przedsiębiorstwa powinny przewidzieć stosowne inicjatywy, tak aby ograniczyć typowe dla nich czynniki wysokiego ryzyka. Uważa ponadto, że wsparcie finansowe powinno zostać rozdysponowane w bardziej wyważony sposób między inicjatywami, z większą dbałością o nowoczesne technologie na rzecz pomocy w prowadzeniu aktywnego trybu życia, a także o program na rzecz MŚP działających w dziedzinie zaawansowanych technologii.

3.4 Jeżeli chodzi o same instrumenty, mają one istotne znaczenie dla zapewnienia większych środków na inwestycje w B+I, pod warunkiem że będą elastyczne, proste, niebiurokratyczne, otwarte i przejrzyste, że rozwiązane zostaną problemy związane z równowagą i/lub potencjalnym konfliktem między regułami konkurencji, promowaniem innowacji, ochroną własności intelektualnej, rozpowszechnianiem i swobodnym dostępem do wyników, tak by usługi końcowe, świadczone podatnikom i konsumentom, były lepsze.

3.5 EKES przypomina zwłaszcza, że „należy nadal gwarantować autorstwo i własność intelektualną badaczy i organizacji badawczych” oraz że „otwarty dostęp do rozsądnie wybranych danych, na których opierają się publikacje dostępne w trybie otwartego dostępu, mógłby być przydatny – przede wszystkim w przypadku globalnej symetrii między Europą a państwami pozaeuropejskimi”⁽⁷⁾.

3.6 Zdaniem EKES-u cele powinny być wymierne oraz powiązane nie tylko ze strategią przemysłową sektora, lecz przede wszystkim z rozwiązywaniem problemów społeczeństwa oraz problemów zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego, zwłaszcza pod względem zatrudnienia. Należy je powiązać ze wspólną średnio- i długoterminową wizją w ramach zrównoważonego i przejrzystego systemu zarządzania, któremu muszą towarzyszyć jasne naukowo-techniczne i społeczno-gospodarcze wskaźniki skuteczności.

⁽⁵⁾ Przykłady partnerstw P2P to między innymi: ERA-NET i ERA-NET Plus, inicjatywy omówione w dawnym art. 185 oraz wspólne planowanie. Przykładem PPP w dziedzinie badań i innowacji są natomiast ITC i internet przyszłości.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 39.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 48

3.7 Oceniając pozytywnie doświadczenia związane z PPP jako sposobem łączenia różnych rodzajów finansowania, EKES opowiada się za znacznie uproszczonymi modelami finansowania kosztów, by zwiększyć wiarygodność modelu, zmniejszyć ryzyko nieprawidłowości w zestawieniu wydatków beneficjentów, zmniejszyć złożoność rachunkowości związanej z projektem, a także wyeliminować zbędne etapy weryfikacji, ułatwiając i przyspieszając proces realizacji.

3.8 EKES uważa zatem, że aby zagwarantować sprawiedliwe warunki wszystkim przedsiębiorstwom działającym na rynku wewnętrznym, finansowanie dla PPP i P2P w ramach inicjatywy H2020 musi być zgodne z przepisami przewidzianymi w odniesieniu do pomocy państwa, zapewniając skuteczność wydatków publicznych i zapobiegając zakłóceniom rynku, oraz odpowiadać wszystkim wymogom etycznym.

3.9 Zdaniem EKES-u w szczególności ustanowienie PPP powinno podlegać warunkom, które zapewniają utrzymanie efektywnego środowiska konkurencyjnego i gwarantują możliwość przystąpienia nowych uczestników na dowolnym etapie oraz systematyczne włączanie grup użytkowników końcowych w programy i projekty.

3.10 Zdaniem EKES-u konieczne jest uznanie znaczenia praw własności intelektualnej. Należy zachęcać do ustanawiania porozumień w sprawie wymiany patentów, aby umożliwić dzielenie się danymi naukowymi oraz rozwinąć współpracę i badania w konkretnych dziedzinach technologicznych, unikając „gąszczy patentowej”⁽⁸⁾.

3.11 EKES zaleca opracowanie poradnika dla użytkowników końcowych, w którym omówiono by liczne instrumenty UE na rzecz innowacji, różne formy partnerstwa, wspólne inicjatywy, inicjatywy przewodnie, wspólnoty wiedzy, platformy i inne podobne działania UE w dziedzinie badań i innowacji. Wprowadzenie charakteru przekrojowego zwiększyłoby ponadto inwestycje (zob. nanotechnologie i pomoc dla osób starszych) i umożliwiłoby szersze włączenie wszystkich rodzajów przedsiębiorstw.

3.12 EKES uważa, że złożony system środków, synergii i polityk unijnych, poczynwszy od polityki w dziedzinie B +I, przez politykę regionalną i przemysłową po politykę spójności, należy uczynić bardziej przyjaznym dla użytkownika i przejrzystym, zwłaszcza dla MŚP i mniejszych organizacji oraz organizacji przedsiębiorstw społecznych.

3.13 EKES uważa również, że istotne jest zapewnienie widoczności, rozpowszechnienia (również przez zapewnienie odpowiednich wersji językowych) i przejrzystości w odniesieniu do całego pakietu oraz powiązanych lub dających się powiązać z nim inicjatyw i instrumentów. Można to osiągnąć za pomocą proaktywnej polityki komunikacji i corocznych konferencji z udziałem wszystkich zainteresowanych stron zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, na których przedstawiano by sprawozdania okresowe w sprawie uzyskanych wyników i przyszłych strategii.

3.14 Mając na uwadze istotne znaczenie przydzielonych zasobów i różnorodność rzeczywistych sytuacji i potrzeb w państwach członkowskich, EKES zaleca, by opracowano politykę komunikacji ukierunkowaną na cztery typy odbiorców:

- środowiska naukowe i świat biznesu, w różnych formach i wymiarach;
- środowisko małych i średnich przedsiębiorstw oraz gospodarki społecznej;
- użytkowników końcowych – za pośrednictwem zorganizowanego dialogu prowadzonego w różnych sektorach z ich przedstawicielami, do którego warto byłoby włączyć EKES;
- wszystkich obywateli-podatników – z myślą o tym, by informować ich o wynikach i możliwych innowacyjnych zastosowaniach unijnych B+I.

3.15 EKES sądzi, że można by ustanowić nagrodę EKES-u dla innowacji gospodarczych i społecznych, aby honorować wyniki osiągnięte przez 10 partnerstw zaproponowanych w różnych dyscyplinach w 28 państwach członkowskich, z udziałem forów zainteresowanych stron, przewidzianych w statucie wspólnych przedsiębiorstw. EKES wnosi, by Komisja ze swej strony opracowała szeroko zakrojone działania uświadamiające i szkoleniowe w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że widać wyraźną tendencję do coraz częstszego korzystania z PPP w dziedzinie zdrowia publicznego, czystego nieba, zarządzania przestrzenią powietrzną, elektroniki, informatyki, technologii ogniw paliwowych i technologii wodorowych. Zastrzega jednak, że konieczne jest zapewnienie synergii z innymi partnerstwami i inicjatywami o różnorodnym charakterze, a także z tymi istniejącymi w ramach innych polityk UE.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 28.

4.2 Co się tyczy inicjatywy na rzecz innowacyjnych leków, EKES zaleca, by stworzono więcej możliwości opracowywania leków dostępnych dla uboższych warstw społeczeństwa do długotrwałych kuracji i do leczenia rzadkich chorób. EKES zaleca ponadto, by do priorytetów należało wprowadzenie do obrotu w UE produktów badań europejskich i określenie zasad ustalania cen od grama substancji czynnej, które uwzględniałyby trudności budżetów publicznych oraz systemów socjalnych państw członkowskich.

4.3 Jeżeli chodzi o inicjatywę FCH 2 na rzecz technologii ogniw paliwowych i technologii wodorowych, EKES uważa, że wśród celów należy uwzględnić zwłaszcza rozwój technologii CO₂-free służącej do produkcji wodoru.

4.4 W ramach inicjatywy na rzecz czystego nieba należy nadać większe znaczenie wpływowi wyników – również bieżących – wyodrębnionych działań demonstracyjnych, a także wpływowi zarządzania ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa i środowiska w PPP na rzecz jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

4.5 Należy nadzorować inicjatywę na rzecz rozwoju biotechnologii z wykorzystaniem materiałów biologicznych, biorolniczych i biomateriałów, by technologie te były w pełni zgodne z wymogami ochrony świata ożywionego, środowiska i zrównoważenia rolno-spożywczego, które przewidziano w zasadach ostrożności. EKES spodziewa się pozytywnych, konkretnych i zauważalnych wyników tej inicjatywy.

4.6 Duże zaangażowanie, między innymi finansowe, na rzecz inicjatywy ECSEL, dotyczącej technologii cyfrowych i nanoelektroniki, przewidziane już w częściach tematycznych „Horyzontu 2020”, powinno przynosić podatnikom konkretne korzyści związane z lepszym, przyjaznym dla użytkownika i bezpłatnym dostępem do tych technologii⁽⁹⁾.

4.7 EKES stanowczo popiera również cztery inicjatywy P2P, lecz zwraca uwagę, że istotne znaczenie mają dwie z nich, i postuluje ich wzmocnienie, między innymi za pomocą większych środków finansowych:

- inicjatywa Eurostar, ze względu na pozytywne wyniki, jakie przyniosła, wspierając dostęp do badań, rozwoju technologicznego i innowacji dla MPŚ w ramach europejskiej przestrzeni badawczej (EPB);
- europejski program nowoczesnych technologii na rzecz pomocy w prowadzeniu aktywnego trybu życia (AAL), który jest zgodny z istotnymi wymogami zdrowego rozwoju jednostki i całego społeczeństwa europejskiego.

4.8 Zwłaszcza w odniesieniu do programu „Nowoczesne technologie w służbie osobom starszym” (AAL), EKES zaleca uwzględnienie różnych sytuacji państw członkowskich, między innymi z uwagi na możliwość pogłębienia się tych problemów w związku z przemianami demograficznymi do 2024 r. i w późniejszym okresie. Poziom finansowania UE powinien zostać znacznie zwiększony w stosunku do poziomu 7PR, z uwzględnieniem opinii różnych kategorii reprezentujących społeczeństwo obywatelskie wyrażanych na forum przyszłego komitetu ad hoc.

4.9 EKES zaleca, by – z myślą o przyspieszeniu rozwoju i zwiększeniu możliwości tworzenia miejsc pracy oraz bardziej wykwalifikowanych profili zawodowych – te partnerstwa instytucjonalne rozwinięto w ścisłej synergii i koordynacji z podobnymi działaniami w ramach inicjatyw przewodnich polityki przemysłowej i inicjatyw inteligentnej specjalizacji, a także polityki spójności oraz regionalnych strategii na rzecz innowacji.

4.10 Co się tyczy udziału w programie metrologicznym, EKES odsyła do swej opinii na ten temat⁽¹⁰⁾ i zaleca, by zwiększono również finansowe wsparcie udziału mniejszych przedsiębiorstw i grup użytkowników; jeśli zaś chodzi o kwestię partnerstwa pomiędzy Europą a krajami rozwijającymi się, odsyła się do opinii w sprawie stosunków UE – Afryka⁽¹¹⁾, zawierającej w szczególności zalecenie, by nie lekceważono objawów powrotu do Europy chorób będących przedmiotem badań, a także by czuwano nad pełnym poszanowaniem zasad etycznych w protokołach.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁹⁾ Zob. opinię CESE 4345/2013 z 24 października 2013 r.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 69.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku europejskich horyzontalnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń”

COM(2013) 401 final

(2014/C 170/11)

Sprawozdawca: **Jörg FRANK VON FÜRSTENWERTH**

Dnia 11 czerwca 2013 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 „W kierunku europejskich horyzontalnych ram w zakresie zbiorowego dochodzenia roszczeń”

COM(2013) 401 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa od ponad 20 lat do wprowadzenia na szczeblu wspólnotowym instrumentów zbiorowego dochodzenia roszczeń umożliwiających w wypadku naruszenia praw zbiorowych skuteczne dochodzenie roszczeń na drodze sądowej. Środki dotyczące zbiorowego dochodzenia roszczeń powinny obejmować wszystkie obszary, w których prawo UE gwarantuje obywatelom ochronę ich praw, a jednocześnie uwzględniać rozmaite tradycje prawne państw członkowskich.

1.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż Komisja w końcu podjęła inicjatywę i zwróciła się do państw członkowskich o wprowadzenie krajowych systemów zbiorowego dochodzenia roszczeń na podstawie wspólnych zasad europejskich. Inicjatywa ta była już dawno niezbędna. Instrumenty zbiorowego dochodzenia roszczeń są zarówno w interesie obywateli Unii, jak i w interesie uczciwych przedsiębiorstw, które prowadzą działalność zgodnie z prawem. Instrumenty te chronią gospodarkę przed zjawiskiem nieuczciwej konkurencji i wzmacniają zaufanie obywateli europejskich do gospodarki.

1.3 EKES ubolewa, że Komisja nie przedstawiła wniosku dotyczącego dyrektywy. Komunikat i zalecenie nie są właściwymi instrumentami do zagwarantowania jednolitego wdrażania w państwach członkowskich. EKES wzywa więc Komisję do przedłożenia wniosku dotyczącego dyrektywy. Tymczasem powództwo zbiorowe jest jedynym mechanizmem zapewniającym pełną skuteczność dochodzenia praw w UE.

1.4 EKES odnotowuje wysiłki Komisji na rzecz zapewnienia wyważonego podejścia, które gwarantowałyby podstawowe prawa procesowe stron i zapobiegało nadużyciom. EKES popiera również fakt, że Komisja uwzględniła nie tylko zbiorowe dochodzenie roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk, ale także zbiorowe roszczenia odszkodowawcze. Należy przeanalizować możliwość poszerzenia rodzajów skarg.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje odrzucenie przez Komisję amerykańskiego modelu pozwów zbiorowych (*class action*). Powództwo zbiorowe w prawie europejskim właśnie nie może przypominać *class action*. Przewidziane przez Komisję gwarancje są odpowiednie i proporcjonalne. Słusznie odrzucono honoraria wypłacane prawnikom w przypadku wygrania sprawy, które stanowią zachęty do wchodzenia na drogę sądową, jak też słusznie odrzucono możliwość dochodzenia odszkodowania karnego. Zasady dotyczące dopuszczenia skarżących i obciążenia kosztami należy zrewidować pod kątem zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

1.6 Komitet podziela stanowisko Komisji, że jednostkom należy przyznać prawo dołączenia się do powództwa zbiorowego poprzez skorzystanie z wariantu *opt-in*. Komitet dostrzega jednak korzyści zastosowania w niektórych przypadkach wariantu *opt-out*. Szczególnie w wypadku, gdy mamy do czynienia z wieloma poszkodowanymi i bardzo małymi szkodami wskazane może być rozszerzenie postępowania sądowego na wszystkie poszkodowane strony. Nie jest jasne, czy Komisja uznaje wariant *opt-out* za prawnie dopuszczalny w takich przypadkach. EKES wzywa Komisję do sprecyzowania jej propozycji w tej kwestii. Komitet zaleca także stworzenie europejskiego centralnego rejestru skarg w celu informowania potencjalnych stron występujących z roszczeniem.

1.7 EKES zawsze podkreślał potencjał procedur pozasądowego rozstrzygania sporów, Dlatego też z zadowoleniem przyjmuje podejście Komisji, zgodnie z którym strony mogą wybrać te procedury jako uzupełniający i dobrowolny dodatkowy instrument, zaś sędziom przydziela się zadanie propagowania pozasądowego rozstrzygania sporów.

1.8 Komitet zaleca uwzględnienie osobnych przepisów kolizyjnych dla zbiorowego dochodzenia roszczeń. Należy uzupełnić przepisy dotyczące finansowania zbiorowego dochodzenia roszczeń. Ryzyko finansowe, jakie ponoszą organizacje nienastawione na zysk, musi być przewidywalne. Państwa członkowskie mają w tym zakresie odpowiednie uregulowania.

2. Streszczenie komunikatu i zalecenia Komisji

2.1 W komunikacie Komisja podsumowuje wyniki konsultacji przeprowadzonych w 2011 r. pt. „W kierunku spójnego europejskiego podejścia do roszczeń zbiorowych”⁽¹⁾. Ponadto przedstawia stanowisko w kwestii roszczeń zbiorowych. W opublikowanym równolegle zaleceniu⁽²⁾ sugeruje państwom członkowskim wprowadzenie krajowych systemów zbiorowego dochodzenia roszczeń na podstawie wspólnych zasad europejskich. Państwa członkowskie powinny włączyć te wspólne zasady do swoich krajowych systemów w ciągu dwóch lat. Komisja zbada po 4 latach, czy konieczne są dalsze środki legislacyjne.

2.2 Dochodzenie roszczeń na poziomie poszczególnych państw powinno być możliwe w tych obszarach, w których przepisy UE gwarantują prawa obywatelom i przedsiębiorstwom. Komisja Europejska pragnie usprawnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a jednocześnie zapobiec poprzez odpowiednie działania składaniu pozwów stanowiących nadużycie drogi sądowej.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES już od ponad 20 lat – również w trakcie kontrowersyjnych dyskusji na etapie sondowania opinii – opowiada się za stworzeniem instrumentów zbiorowego dochodzenia roszczeń na szczeblu wspólnotowym umożliwiających w wypadku naruszenia praw zbiorowych skuteczne dochodzenie roszczeń na drodze sądowej⁽³⁾. Skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości został zapisany w Karcie praw podstawowych jako prawo podstawowe, prawo obywatelskie. Procedury zbiorowego dochodzenia roszczeń są istotne dla obywateli Unii, lecz także dla małych i średnich przedsiębiorstw w wypadku szkód masowych lub rozproszonych, gdy ryzyko kosztów może nie być proporcjonalne do poniesionych szkód. Obejmują one tak obszerne dziedziny, jak choćby ochrona konsumenta, konkurencja, ochrona środowiska i ochrona danych. Tylko w ten sposób można zapewnić skuteczność prawom wynikającym z art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych.

3.2 Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, mimo że jego zdaniem lepiej by było, gdyby została ona podjęta nieco szybciej i wcześniej oraz, jeśli chodzi o wybór instrumentów prawnych, została lepiej ukierunkowana na pożądane cele. Kwestię dochodzenia roszczeń zbiorowych na drodze sądowej omawia się na szczeblu europejskim od 1985 r.; zatem podjęcie decyzji w tej sprawie było niezbędne już od dawna⁽⁴⁾.

3.3 EKES z ubolewaniem odnotowuje, że Komisja wybrała dyrektywę wyłącznie dla prawa konkurencji⁽⁵⁾. Komitet zawsze podkreślał, że zalecenie nie jest odpowiednim instrumentem dla zapewnienia niezbędnego skutecznego i jednolitego wdrażania w państwach członkowskich⁽⁶⁾. Z uwagi na spore różnice proceduralne w państwach członkowskich właśnie dyrektywa zapewniłaby podstawowy poziom harmonizacji a jednocześnie pozostawiła państwom wystarczającą swobodę, aby mogły uwzględnić specyfikę krajowych porządków prawnych. EKES wzywa Komisję do niezwłocznego przedłożenia wniosku dotyczącego dyrektywy.

3.4 Pozytywnie należy ocenić fakt, że Komisja zastosowała podejście horyzontalne. Komitet już wcześniej zwracał uwagę, iż takie obszary polityki jak ochrona konsumentów, rynek wewnętrzny i polityka konkurencji są ze sobą ściśle powiązane⁽⁷⁾. Należy dążyć do szeroko zakrojonej koordynacji inicjatyw ułatwiających korzystanie ze środków dochodzenia roszczeń, aby uniknąć zbędnego powielania przepisów. Tak więc EKES pozytywnie ocenia uznanie przez Komisję zalecenia i wniosku dotyczącego dyrektywy w obszarze prawa konkurencji za jeden pakiet⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ COM(2010) 135 final z 31 marca 2010 r.

⁽²⁾ Zalecenie Komisji w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk oraz roszczeń odszkodowawczych w państwach członkowskich, dotyczących naruszeń praw przyznanych na mocy prawa Unii, Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 60.

⁽³⁾ Zob.: Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97; Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 89, punkt 3.30.

⁽⁴⁾ Zob.: Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1, punkt 3.6 i nast. oraz punkt 7 i nast.; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97.

⁽⁵⁾ COM(2013) 404 final z 11 czerwca 2013 r.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1, punkt 8.1.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40, punkt 4.2.1.

⁽⁸⁾ Zob. COM(2013) 401 final, przypis 10.

3.5 EKES odnotowuje wyważone podejście Komisji, które uznaje różne tradycje prawne i gwarantuje prawa procesowe stron, a jednocześnie zapobiega nadużywaniu drogi sądowej.

3.6 EKES zawsze wzywał do zapewnienia skutecznej ochrony przed nadużyciami. Zdecydowanie zgadza się z odrzuceniem przez Komisję amerykańskiego modelu pozwów zbiorowych (*class action*). Komitet zawsze podkreślał, że powództwo zbiorowe w prawie europejskim nie może przypominać *class action* ⁽⁹⁾. Domagał się również zniesienia honorariów wypłacanych prawnikom w zależności od rozstrzygnięcia sprawy i przepisów stanowiących zachętę ekonomiczną dla stron trzecich ⁽¹⁰⁾. Te postulaty zostały uwzględnione w zaleceniach.

3.7 Komisja słusznie wskazuje, że powództwa odszkodowawcze powinny mieć na celu zabezpieczenie odszkodowania za poniesioną szkodę, co do której ustalono, że została spowodowana naruszeniem prawa unijnego. Egzekwowanie prawa na drodze publicznoprawnej zapewnia natomiast element represyjny i odstraszający.

3.8 EKES ubolewa jednak, iż Komisja nie poczyniła żadnych osobnych propozycji odnośnie do jurysdykcji i mającego zastosowanie prawa, gdyż w wypadku postępowania sądowego o charakterze transgranicznym mogłoby dojść do sytuacji, w której sąd stosowałby różne akty prawne dotyczące odszkodowania. Nie można też wykluczyć, że do rozstrzygnięcia danego sporu właściwy byłby więcej niż jeden sąd, co stwarza ryzyko wyboru sądu pod kątem szansy na korzystniejsze rozstrzygnięcie sprawy.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Roszczenia o zaprzestanie bezprawnych praktyk i roszczenia odszkodowawcze

4.1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje, iż propozycje obejmują zarówno zbiorowe dochodzenie roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk, jak i roszczenia odszkodowawcze. W tym kontekście poza tym na uznanie zasługuje to, że rozważania Komisji najwyraźniej mają się odnosić zarówno do znacznych, jak i do niewielkich wartości przedmiotu sporu.

4.1.2 Niemniej jednak z punktu widzenia ochrony konsumenta należałoby może zakwestionować fakt, że ograniczono się do roszczeń o zaprzestanie bezprawnych praktyk i roszczeń odszkodowawczych. Być może rozsądnie byłoby przewidzieć dalsze instrumenty zbiorowego dochodzenia roszczeń dla takich przypadków, w których jedno i to samo bezprawne naruszenie przepisów prawa UE dotyczyłoby co najmniej dwóch osób. Można tu wziąć pod uwagę np. wnioski o wydanie deklaratywnego orzeczenia ustalającego, uchylanie się od skutków umowy z powodu błędu czy też roszczenia gwarancyjne. Komisja powinna uwzględnić te kwestie.

4.2 Rola sądu

4.2.1 Komitet już we wcześniejszych opiniach podkreślał centralną rolę sędziego w postępowaniu z zakresu zbiorowego dochodzenia roszczeń ⁽¹¹⁾. Postulaty te zostały przyjęte przez Komisję, co należy odnotować z zadowoleniem. Odpowiednio wczesne stwierdzenie przez sędziego, czy skarga nie jest nieuzasadniona, stanowi ważny element ochrony przed nadużywaniem procedury zbiorowego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych.

4.2.2 W wypadkach, gdy organy publiczne są uprawnione do stwierdzania naruszeń prawa unijnego, nie można pozwolić, by wnoszenie skargi o charakterze prywatnoprawnym było dopuszczalne dopiero po zakończeniu prowadzonego przez te organy postępowania, gdyż długi czas postępowania może prowadzić do odmowy udzielenia ochrony prawnej. W tym przypadku można by wzmocnić pozycję sędziego, który mógłby np. zawiesić to postępowanie na pewien czas.

4.3 **Uprawnienie do dochodzenia roszczeń.** Aby zapobiec nadużywaniu drogi sądowej, należy ustanowić jasne i jednoznaczne kryteria dotyczące uprawnień do dochodzenia roszczeń przez organizacje przedstawicielskie. Dlatego Komitet z zadowoleniem przyjmuje także fakt, iż Komisja przewidziała minimalne wymogi dla organizacji reprezentujących poszkodowanych. Organizacje te muszą działać dla pożytku publicznego i nie może dochodzić do konfliktu interesów. Przesadne i nie do zaakceptowania jest to, że do minimalnych wymogów muszą też należeć wystarczające zasoby finansowe i kadrowe oraz posiadanie specjalistycznej wiedzy prawniczej. Można się zastanawiać, jaki będzie punkt odniesienia przy podejmowaniu decyzji o spełnieniu tych wymogów w konkretnym przypadku. Kwestie te wymagają pogłębionej refleksji. Nowe procedury ustawodawcze w państwach członkowskich mogą okazać się tutaj przydatnym impulsem.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1, punkt 7.1.2; Dz.U. C 128 z 18.5.2012, s. 97, punkt 5.2.3.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1, punkt 7.1.2; Dz.U. C 128 z 18.5.2012, s. 97, punkt 5.2.3.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1, punkt 7.3 i nast.; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3.

4.4 **Skuteczne odszkodowania.** Nadrzędne znaczenie ma dopilnowanie, by poszkodowani otrzymali rzeczywiste i pełne odszkodowanie za poniesione straty⁽¹²⁾. Zalecenia Komisji uwzględniają tę zasadę. W tym kontekście należy przyjąć z zadowoleniem, iż nie dopuszczono honorariów wypłacanych prawnikom w zależności od rozstrzygnięcia sprawy, kosztem odszkodowań dla stron skarżących⁽¹³⁾.

4.5 Mechanizm *opt-in* i *opt-out*

4.5.1 EKES w swojej opinii z 14 lutego 2008 r. dokładnie opisał zalety i wady mechanizmu *opt-in* i *opt-out* w ramach zbiorowego dochodzenia roszczeń⁽¹⁴⁾. W tamtej opinii i kolejnych opiniach opowiadał się za mieszanym systemem, łączącym zalety obydwóch mechanizmów⁽¹⁵⁾.

4.5.2 Jednostkom należy przyznać prawo do dołączenia się do zbiorowego postępowania sądowego poprzez skorzystanie z wariantu *opt-in*, zamiast wychodzić z założenia, że są one stronami skarżącymi z braku oświadczenia stanowiącego inaczej (*opt-out*)⁽¹⁶⁾. Komitet dostrzega jednak korzyści zastosowania w niektórych przypadkach wariantu *opt-out*. Szczególnie w wypadku, gdy mamy do czynienia z wieloma poszkodowanymi i bardzo małymi szkodami wskazane może być rozszerzenie postępowania sądowego na wszystkie poszkodowane strony⁽¹⁷⁾.

4.5.3 Stroną skarżącą powinna być wówczas spełniająca odpowiednie wymagania organizacja reprezentująca poszkodowanych, zgodnie z zaleceniem Komisji.

4.5.4 Nie jest jasne, czy Komisja uznaje wariant *opt-out* za prawnie dopuszczalny w takich przypadkach. Raczej ogranicza się ona do ogólnej wskazówki mówiącej, że rezygnacja z zasady *opt-in* powinna mieć miejsce (tylko) ze względów rzetelnego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Niestety nie wyjaśnia, kiedy zachodzą takie warunki. EKES wzywa Komisję do sprecyzowania jej propozycji w tej kwestii⁽¹⁸⁾.

4.6 **Informacje na temat zbiorowego dochodzenia roszczeń.** EKES ubolewa, iż w zaleceniu nie przewidziano na poziomie europejskim elektronicznego rejestru skarg w celu powiadamiania i rejestrowania podmiotów potencjalnie występujących z roszczeniem. Taki rejestr, do którego wgląd mieliby poszkodowani w całej Unii Europejskiej, można by skutecznie wprowadzić po rozsądnych kosztach⁽¹⁹⁾ i byłby on pomocnym narzędziem dla obywateli i przedsiębiorstw w dochodzeniu ich praw.

4.7 **Alternatywne metody zbiorowego rozstrzygnięcia sporów.** Pozasądowy mechanizm zbiorowego rozstrzygnięcia sporów mógłby stanowić uzupełniający element rozstrzygnięcia sporów⁽²⁰⁾. EKES zawsze podkreślał potencjał odpowiednich procedur⁽²¹⁾, dlatego też z zadowoleniem przyjmuje wybrane podejście, zgodnie z którym strony mogą wybrać te procedury jako uzupełniający i dobrowolny instrument. Poza tym bezwzględnie należy zapewnić, że w trakcie pozasądowego rozstrzygnięcia sporów nie może dojść do przedawnienia czy do upływu ostatecznego terminu. Komisja powinna to wyraźnie określić, tak samo jak i kwestię zbiorowego powództwa następczego.

4.8 **Powództwa następcze.** Egzekwowaniu prawa na drodze publicznoprawnej, np. prawa konkurencji, musi towarzyszyć skuteczne publiczne egzekwowanie prawa. Jednocześnie należy ułatwić roszczenia odszkodowawcze podmiotom, których gwarantowane przepisami unijnymi prawa zostały naruszone⁽²²⁾. Propozycja Komisji jest pod tym względem wyważona, gdyż do zakończenia postępowania przed organem publicznym nie należy liczyć upływu terminów przedawnienia lub terminów zawitych na niekorzyść poszkodowanych.

4.9 Finansowanie powództw zbiorowych

4.9.1 Należy umożliwić uzasadnione roszczenia odszkodowawcze i unikać sytuacji, w której wysokie koszty postępowania ograniczą tę możliwość. EKES z zadowoleniem przyjmuje więc fakt, iż Komisja zażądała od państw członkowskich, aby procedura zbiorowego dochodzenia roszczeń nie była przesadnie droga.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40, punkt 4.8.4.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1, punkt 7.2 i nast.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1, punkt 7.2.3.1; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40, punkty 4.4.1 i 4.4.2.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1, punkt 7.2.3.1; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97, punkt 5.2.3; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40, punkty 4.4.1 i 4.4.2.

⁽¹⁸⁾ W związku z tym Komisja powinna jeszcze raz wyjaśnić, kiedy i pod jakimi warunkami można pogodzić zasadę *opt-out* z prawem do bycia wysłuchanym, zawartym w art. 41 ust. 2 i w art. 47 ust 2 Karty praw podstawowych UE. Jest to także istotne zwłaszcza dla tych państw członkowskich, w których – jak np. w Niemczech – prawo do bycia wysłuchanym jest chronione przez konstytucję.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40, punkt 4.8.5.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97, punkt 5.3.5.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 93.

⁽²²⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40, punkt 3.6.1.

4.9.2 Komisja powinna jednak jeszcze bardziej doprecyzować to zagadnienie. Dla nienastawionych na zys organizacji przedstawicielskich koszty postępowania i koszty usług adwokackich mogą być przeszkodą nie do przejścia. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy w razie przegrania sprawy zostałyby one obciążone np. kosztami wynagrodzenia biegłych, które narażałyby na szwank ich dalsze istnienie. Toteż z myślą o organizacjach nienastawionych na zys należy rozważyć ograniczenie kosztów postępowania – analogicznie do uregulowań prawa socjalnego i prawa pracy w poszczególnych państwach członkowskich. Istotne względy przemawiają za tym, by w przypadku wzbogacenia pomyśleć o systemie przekazywania części zajmowanych zysków organizacjom o takim profilu.

4.9.3 Komitet popiera również decyzję dopuszczenia pod pewnymi warunkami finansowania przez strony trzecie. Zaproponowane przez Komisję warunki, np. przejrzystość źródeł finansowania, są odpowiednie i wystarczające do uniknięcia nadużywania drogi sądowej.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG

COM(2013) 512 final – 2013/0246(COD)

(2014/C 170/12)

Sprawozdawca generalny: **Anna Maria DARMANIN**

Dnia 6 września 2013 r. Rada oraz dnia 10 września 2013 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, dyrektywę 2011/83/UE i uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG

COM(2013) 512 final – 2013/0246 (COD).

W dniu 12 listopada 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 11 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Annę Marię DARMANIN na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 96 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje projekt dyrektywy w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych. Uznaje, że zakres i definicje określone w dyrektywie stanowią kluczowy element wniosku, dlatego też wskazuje, że:

- podróże służbowe, lub podróże łączące cele służbowe i prywatne niezakupione na podstawie umowy ramowej w postaci imprezy turystycznej lub aranżowanych usług turystycznych, wyraźnie wpisują się w zakres wniosku;
- organizatorów podróży okazjonalnych również trzeba objąć zakresem dyrektywy, aby zapewnić równe reguły gry oraz odpowiednią ochronę konsumenta. Dlatego należy usunąć wzmiankę o „imprezach turystycznych organizowanych okazjonalnie” z punktu 19 wniosku;
- imprezy turystyczne i aranżowane usługi turystyczne powinny być objęte zakresem wniosku. Ze względu na ograniczony czas trwania mniejsze jest ryzyko przedsiębiorcy, a konsumenci mogą napotykać taką samą liczbę problemów jak w przypadku jakiegokolwiek imprezy turystycznej. Ponadto w niektórych krajach nie istnieje takie ograniczenie;
- szczegółowe dane związane z rezerwacją, o których mowa w definicji zaaranżowanych usług turystycznych (artykuł 3 ust. 2 ppkt v), powinny obejmować wszelkie przekazywane dane klienta, a nie tylko szczegóły karty kredytowej, jak wspomniano w punkcie 18 motywów wniosku;
- należy skreślić ostatnie zdanie art. 3 ust. 2 lit. b) ppkt v) „najpóźniej w momencie potwierdzenia rezerwacji pierwszej usługi”, jako że odniesienie do konkretnych ram czasowych jest problematyczne i może prowadzić do nieporozumień;
- należy skreślić odniesienie do „tego samego” i „odrębnego” procesu rezerwacji w art. 3 ust. 2 lit. b) ppkt i) oraz art. 3 ust. 5 lit. a).

1.2 EKES popiera dążenie do zapewnienia większej przejrzystości. Jednakże związana z tym metodologia powinna być jasna i praktyczna, aby można było łatwo ją stosować, a nie pozostawiona wyłącznie w gestii detalistów.

1.3 Choć EKES popiera rozpowszechnianie informacji drogą cyfrową, to jednak wskazuje, że nadal wielu europejskich konsumentów nie ma takich usług, z wyboru lub ze względu na ograniczony dostęp, i że nie można pozwolić na ich dyskryminację w uzyskiwaniu informacji na temat ich zorganizowanych podróży bądź do aktualizacji tych informacji.

1.4 EKES zaleca dokładniejsze zdefiniowanie „rozsądnych” opłat za anulowanie i zdecydowanie podkreśla, że rekompensata wynosząca 100 EUR jest niewystarczająca i ogranicza obecne prawa konsumentów.

1.5 EKES uważa, że możliwa jest zmiana dyrektywy 90/314/EWG poprzez dostosowanie jej do nowych technologii bez konieczności obniżania poziomu ochrony konsumentów.

2. Kontekst

2.1 Dyrektywa w sprawie imprez turystycznych i aranżowanych usług turystycznych jest długo oczekiwaną aktualizacją dyrektywy w sprawie podróży zorganizowanych z 1990 r. Zaktualizowana dyrektywa obejmuje nowe media cyfrowe jako narzędzie umożliwiające konsumentom rezerwację wakacji, a także usuwa niektóre przestarzałe elementy.

2.2 Komisja rozpoczęła prace nad zmianą tej dyrektywy w 2007 r., prowadząc oceny skutków, proces konsultacji oraz spotkania z konkretnymi zainteresowanymi stronami.

3. Definicja

3.1 Kluczowym elementem zaktualizowanej dyrektywy jest jej zakres i zawarte w niej definicje. Zakres obejmuje szerszy wachlarz podróży i uwzględnia:

- wcześniej zorganizowane imprezy turystyczne, przez detalistów lub usługodawców internetowych;
- nową kategorię imprez dostosowanych do indywidualnych potrzeb nabywanych od usługodawcy internetowego lub stacjonarnego detalisty;
- inne dostosowane do potrzeb usługi turystyczne (zaaranżowane usługi turystyczne), gdzie detalista lub usługodawca internetowy występuje jako pośrednik.

3.2 W artykule 2 dyrektywy określono jej zakres, który nie obejmuje niezależnie organizowanych podróży lub podróży służbowych i innych dziedzin wykluczonych z jej zastosowania. W tym kontekście EKES podkreśla, że wykluczenie na mocy art. 2 ust. 2 lit. c) nie powinno w żaden sposób odnosić się do przedsiębiorcy lub jego pracownika, który zorganizuje nieobjętą zakresem umowy ramowej zaaranżowaną usługę turystyczną lub podróż w celach służbowych, lub jako połączenie pracy i rekreacji. W związku z tym podróże takie pod każdym względem powinny wpisywać się w definicję imprezy turystycznej i/lub aranżowanej usługi turystycznej.

3.3 W nowej definicji zadbano o to, by imprezy turystyczne miały szerszy zakres niż tylko tradycyjne wakacje zorganizowane; obejmuje także bardziej nowoczesne trendy w wyjazdach wakacyjnych, uwzględniające dodatkowe 23 % urlopowiczów. Oczekuje się, że prawie połowa urlopowiczów będzie objęta zakresem nowej dyrektywy (46 %) ⁽¹⁾. Podczas gdy 7 z 10 tradycyjnych imprez turystycznych kupowana jest w stacjonarnym biurze podróży, pewna liczba konsumentów kupuje takie tradycyjne imprezy drogą elektroniczną. Również w przypadku imprez organizowanych indywidualnie w coraz większym stopniu korzysta się z internetu ⁽²⁾.

3.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje tę nową szerszą definicję imprezy turystycznej, która wyraźnie uwzględnia kwestie związane z dostosowanymi do potrzeb imprezami, które nie były objęte dyrektywą z 1990 r., mimo że konsumenci powszechnie uważali, że są chronieni. Zdaniem EKES-u imprezy turystyczne niekoniecznie łączą transport i zakwaterowanie: jest to raczej połączenie dwóch różnych elementów, wynajmu samochodu lub wycieczek, transportu, zakwaterowania, sportu czy innego elementu wakacji.

3.5 Definicja pakietu w art. 3 ust. 2 obejmuje szerokie spektrum imprez turystycznych. EKES z zadowoleniem przyjmuje tę definicję, lecz wskazuje, że „szczegółowe dane”, o których mowa w punkcie 2 lit. b) ppkt v) tego artykułu powinny odnosić się do wszelkich przekazywanych danych klienta związanych z rezerwacją, a nie tylko szczegółów karty kredytowej, jak wskazano w uzasadnieniu dyrektywy (punkt 18). Dlatego EKES zaleca skreślenie dwóch ostatnich zdań punktu 18 motywów. Ponadto EKES podkreśla, że przekazywanie takich szczegółowych danych nie powinno być związane z żadnym konkretnym momentem, zatem zaleca wykreślenie z motywu 18 i art. 3 ust. 2 lit. b) ppkt v) sformułowania „najpóźniej w momencie potwierdzenia rezerwacji pierwszej usługi”.

⁽¹⁾ Dane pochodzą ze sporządzonej przez KE oceny skutków SWD(2013) 263 final.

⁽²⁾ Przeprowadzone przez BEUC i jej członków badanie na temat „Wakacje i podróże”.

3.6 EKES wskazuje, że dyrektywa powinna mieć także zastosowanie do okazjonalnych organizatorów imprez turystycznych, których zadania i obowiązki należy także uwzględnić. Zapewniłoby to ochronę konsumenta niezależnie od organizatora imprezy, a także zagwarantowałoby równe reguły gry dla organizatorów imprez turystycznych. W związku z tym EKES zaleca usunięcie wyrażenia „imprezy turystyczne organizowane okazjonalnie” z punktu 19 uzasadnienia dyrektywy.

3.7 Imprezy turystyczne i aranżowane usługi turystyczne, których czas trwania nie przekracza 24 godzin, powinny być objęte zakresem wniosku. Ze względu na ograniczony czas trwania mniejsze jest ryzyko przedsiębiorcy, a konsumenci mogą napotykać taką samą liczbę problemów jak w przypadku jakiegokolwiek imprezy turystycznej. Ponadto w niektórych krajach nie istnieje takie ograniczenie⁽³⁾.

4. Przejrzystość

4.1 Wniosek ma na celu zapewnienie większej przejrzystości dla konsumentów i zagwarantowanie, że konsumenci będą dobrze poinformowani o rodzaju zawieranej umowy oraz swoich prawach. Chodzi tu o uniknięcie powtórzenia się wcześniejszych przypadków, kiedy to konsumenci mogli omyłkowo uważać, że są chronieni.

4.2 EKES popiera jasne i obszerne informowanie konsumentów o tym, na co się zgadzają. Jednakże wprowadzenie tej przejrzystości w praktyce może nie być tak proste jak się wydaje, zważywszy że metodologię wdrażania pozostawiono w gestii detalisty.

4.3 Odpowiedzialność powinna spoczywać zarówno na organizatorze, jak i detaliście, nie tylko na organizatorze. Konsumenci często myślą się co do tego, kto jest kim w łańcuchu umownym i bardzo często uważają detalistę za partnera umowy. Ponadto konsumenci nie powinni zależeć od dobrej woli detalistów, by przekazać skargi, zatem właściwe wdrożenie artykułu 13 ma ogromne znaczenie.

5. Szczególne zasady dotyczące publikacji

5.1 Wymóg ponownego drukowania broszur określony w dyrektywie z 1990 r. został uchylony, ponieważ internet rozpoczął nową erę informacji dla konsumentów. Zniesienie tego wymogu pozwoli tej branży zaoszczędzić 390 mln EUR rocznie⁽⁴⁾. Jednakże nowy wniosek nadal wymaga dostarczania konsumentom wszystkich informacji na etapie zawierania umowy oraz pisemnego informowania o wszelkich zmianach.

5.2 EKES cieszy się z oszczędności dla tej branży i zdecydowanie opowiada się za wykorzystaniem tych oszczędności na wspieranie innowacji, zatrudnienia i wzrostu. Jednakże EKES uważa, że konsumenci, którzy z wyboru lub z braku zasobów nie korzystają z internetu, nie powinni znaleźć się w gorszej pozycji pod względem dostępu do odpowiednich informacji.

6. Informacje przed zawarciem umowy i zmiany w umowie

6.1 EKES podkreśla potrzebę dostarczania informacji w trwałej formie przed zawarciem umowy, tak aby konsumenci mogli je w każdej chwili przeczytać.

6.2 Ponadto EKES uznaje, że każda informacja dostarczana turyście przed lub w trakcie zawarcia umowy może ulec zmianie, lecz informacje takie jak nazwa i adres usługodawcy są zbyt ważne, żeby mogły ulec zmianie i dlatego nie powinny jej podlegać.

6.3 Istotne zmiany w umowie powinny być możliwe jedynie wówczas, gdy nie powodują niedogodności dla podróżnego. Ponadto zgoda klienta na zmiany powinna być wyraźnie wyrażona, a nie dorozumiana, jak proponuje się w art. 9 ust. 2 lit. b).

6.4 Należy skreślić prawo organizatora do anulowania imprezy, jeśli nie zebrano wymaganej minimalnej liczby osób. Mimo że w obecnej dyrektywie istnieje już ta możliwość, nie ma dla niej dalszego uzasadnienia, jako że obecna technologia pozwala przedsiębiorcom z łatwością przewidywać ryzyko związane z ofertami i działaniami oraz zarządzać nim.

⁽³⁾ Np. na Węgrzech i w Austrii wycieczki trwające mniej niż 24 godziny są nim objęte. Coraz popularniejsze w niektórych krajach (np. w Hiszpanii) jest oferowanie zestawu złożonego z przewozu, kolacji i biletów na spektakl lub imprezę sportową, a cała usługa świadczona jest w czasie krótszym niż 24 godziny i bez noclegu.

⁽⁴⁾ Dane pochodzą ze sporządzonej przez KE oceny skutków SWD(2013) 263 final.

6.5 Umowy powinny być sporządzone w języku konsumenta.

7. Prawo do anulowania

7.1 Na mocy nowych przepisów konsumenci nie tylko zachowują prawo do przeniesienia umowy na osobę trzecią, lecz także do wycofania się z umowy. W takim przypadku będą zobowiązane do uiszczenia organizatorowi rozsądnej opłaty, aby pokryć poniesione przez niego koszty.

7.2 EKES popiera rozszerzenie prawa konsumenta do anulowania przed wyjazdem. Kwestionuje jednak faktyczną wartość „rozsądnych” opłat w przypadku wypowiedzenia przez konsumenta. Dyrektywa powinna określić ogólne zasady lub reguły obliczania rekompensaty do uiszczenia przez konsumenta. Opłaty te nie powinny być nadmierne lub nieproporcjonalne.

7.3 Ponadto konsument powinien być w stanie rozwiązać umowę bez uiszczania rekompensaty z przyczyn nieprzewidzianych i pozostających poza kontrolą, takich jak choroba lub śmierć członka rodziny, co stanowiłoby uzupełnienie proponowanego prawa organizatora do rozwiązania umowy bez uiszczania rekompensaty w przypadku wystąpienia siły wyższej.

8. Odpowiedzialność za brak realizacji

8.1 Rekompensata do 100 EUR i trzech nocy na pasażera jest zdaniem EKES-u absolutnie niedopuszczalna. Stoi ona w sprzeczności z ogólną odpowiedzialnością organizatora za realizację imprezy zgodnie z umową z konsumentem. Ponadto jest to sprzeczne z zasadą „pełnej rekompensaty” za szkody, która jest ogólną zasadą prawa we wszystkich państwach członkowskich UE. Pułap cen nie powinien być nigdy stosowany w stosunku do osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

8.2 Komitet z zadowoleniem zauważa, że w proponowanej dyrektywie wyraźnie uwzględnia się prawa osób niepełnosprawnych, na przykład w rozdziale 4.

8.3 EKES zaleca, by Komisja uwzględniła w motywach proponowanej dyrektywy odniesienia do certyfikatów dostępności i ich normalizacji, co dostarczałoby bezcennych informacji biurom podróży.

8.4 Komitet zgadza się z tym, że zasada obarczania podróżnego odpowiedzialnością za informowanie organizatora „o ich (podróżnego) szczególnych potrzebach co najmniej 48 godzin przed rozpoczęciem imprezy turystycznej” powinna stosować się również do osób z niepełnosprawnością. Niemniej jednak Komitet zwraca uwagę na to, że często podróżni chcieliby, lecz nie mogą znaleźć sposobu przekazania tych informacji organizatorowi. Dlatego też ważne jest, by wyraźnie wskazać podróżnemu sposoby przekazania tych informacji (np. przez umieszczenie specjalnego pola w elektronicznym formularzu zgłoszenia).

9. Ulepszony system dochodzenia roszczeń

9.1 Dochodzenie roszczeń jest kluczowym aspektem ochrony konsumentów. Dotąd konsumenci napotykali niekiedy na przypadki, gdy ciężar odpowiedzialności przenoszony był z jednego usługodawcy na innego, pozostawiając konsumenta w nieprzyjemnej sytuacji. Wniosek wskazuje na potrzebę jednolitego punktu kontaktowego w przypadku problemów.

9.2 EKES popiera uproszczenie dochodzenia roszczeń konsumentów, dzięki jednolitemu punktowi kontaktowemu w przypadku problemów z dostosowanymi do potrzeb imprezami turystycznymi. Punkt ten powinien zostać jasno określony od samego początku rozmów dotyczących umowy o wakacjach zorganizowanych.

9.3 Konsumenti powinni dysponować rozsądnym okresem czasu na złożenie skargi i nie być zmuszani do uczynienia tego natychmiast; w ten sposób nie będą oni pozbawieni prawa do dochodzenia roszczeń po okresie podróży.

10. Wpływ wniosku

10.1 EKES dostrzega znaczący wpływ tego nowego wniosku, zarówno na konsumentów, jak i przedsiębiorstwa. Istnieje szereg korzyści dla obu stron, jak wskazano w notatce prasowej Komisji na ten temat.

10.2 Zmieniony wniosek przyniesie silniejszą ochronę konsumenta w pewnych obszarach i oszczędności dla branży. Mimo to EKES nadal ma wątpliwości co do odpowiedniego wdrażania postanowień dotyczących informacji przekazywanych konsumentowi oraz wyraźnej odpowiedzialności tej branży.

10.3 Ponadto chociaż indywidualnie organizowane podróże nie są objęte dyrektywą, powinno się im zapewnić nie mniejszy poziom ochrony konsumentów.

11. Konsolidacja przepisów prawnych

11.1 EKES zauważa problem rozdrobnienia prawnego kwestii praw związanych z podróżami i wakacjami i stwierdza, że potrzebne jest bardziej zharmonizowane podejście. Podróże i wakacje nie są objęte ogólnymi prawami konsumenckimi, wynikającymi z dyrektywy nr 2011/83 w sprawie praw konsumentów. To wyłączenie jest przyczyną segmentacji i słabej ochrony europejskich konsumentów podczas podróży. Ponadto choć indywidualne podróże są objęte w inny sposób przepisami na mocy innych dyrektyw, które uznają ich szczególny charakter, to różnorodność i zakres praw w poszczególnych dyrektywach powodują dalszą konsternację podróżnego.

12. Niewypłacalność

12.1 Ochrona konsumentów przed niewypłacalnością, o której mowa we wniosku, pozytywnie przyczyni się do uniknięcia sytuacji, w której bezzadni konsumenci borykają się z niewypłacalnością usługodawcy jeszcze podczas wakacji. Jednakże należy zapewnić współpracę administracyjną i szybko działające punkty kontaktowe.

13. Przegląd

13.1 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja zamierza w ciągu 5 lat przedłożyć Radzie i Parlamentowi przegląd dotyczący stosowania wniosku, a także przedstawić wnioski ustawodawcze. EKES podkreśla, że przegląd taki powinien rozpocząć się zaraz po wejściu dyrektywy w życie; zapewni to jasny obraz wdrażania na wczesnych etapach i pozwoli uniknąć bardzo długich okresów przyjmowania wniosków ustawodawczych.

14. Harmonizacja i związki z ogólnym prawem zobowiązań

14.1 Pełna harmonizacja zaproponowana przez Komisję nie powinna prowadzić do obniżenia obecnego poziomu ochrony konsumentów. Państwa członkowskie powinny mieć swobodę uzupełniania przepisów dyrektywy i zachowywania obowiązujących przepisów na poziomie krajowym.

14.2 Komitet podkreśla, że system szczególnych środków zaradczych w przypadku niezrealizowania umowy przez przedsiębiorcę lub złej realizacji ma wpływ na ogólne prawo zobowiązań w państwach członkowskich i dlatego należy wyjaśnić związki wniosku z ogólnym prawem zobowiązań.

15. Inne kwestie

15.1 Należy doprecyzować niejasne terminy zastosowane we wniosku Komisji, takie jak „znaczną część” (art. 2 ust. 2 lit. d), „rozsądny termin” (art. 9 ust. 2 lit. b) oraz „nieproporcjonalne” (art. 11 ust. 2).

15.2 Ustępy 2 lit. b) ppkt i) oraz 5 lit. a) w artykule 3 są sprzeczne, a zatem wymagają wyjaśnienia.

15.3 Komisja powinna przedstawić niewyczerpujący przykładowy wykaz innych usług turystycznych (art. 3 ust. 1 lit. d), w uzupełnieniu opłat i terminów wspomnianych w art. 10 ust. 1 oraz nadzwyczajnych okoliczności, o których mowa w art. 12 ust. 3 ppkt iii).

Bruksela, 11 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę

COM(2013) 550 final – 2013/0265 (COD)

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 2002/65/WE, 2013/36/UE i 2009/110/WE oraz uchylającej dyrektywę 2007/64/WE

COM(2013) 547 final – 2013/0264 (COD)

(2014/C 170/13)

Sprawozdawca: **Vincent FARRUGIA**

Parlament Europejski, w dniu 8 października 2013 r., oraz Rada, w dniu 31 października 2013 r., działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę

COM(2013) 550 final – 2013/0265 (COD)

oraz

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 2002/65/WE, 2013/36/UE i 2009/110/WE oraz uchylającej dyrektywę 2007/64/WE

COM(2013) 547 final – 2013/0264 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 11 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 176 do 22 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje dwie inicjatywy ustawodawcze z pakietu dotyczącego płatności opublikowanego przez Komisję 24 lipca 2013 r.: wniosek dotyczący zmienionej dyrektywy w sprawie usług płatniczych i wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie opłat interchange.

1.2 Komitet podkreśla, że należy jak najpilniej przeprowadzić proces regulacyjny dotyczący tych wniosków, by zareagować na brak przejrzystości w odniesieniu do rzeczywistych kosztów płatności za pomocą kart i znieść przeszkody utrudniające wchodzenie na rynek płatności, w tym wielostronne opłaty interchange. EKES zauważa, że rynkom płatności w dalszym ciągu brak ram regulacyjnych opartych na dowodach empirycznych, co doprowadziłoby do pełnej harmonizacji systemu SEPA. Ponadto ramy prawne muszą pozwalać na pełną i otwartą konkurencję, by wzmacniać dobrobyt konsumentów i właściwe funkcjonowanie wolnego rynku. Europejski rynek płatności musi się tak zmienić, by umożliwić korzystanie z nowych modeli płatności i rozwoju technologii.

1.3 EKES generalnie popiera pałupy proponowane przez Komisję w rozporządzeniu o opłatach interchange, ale zaleca, by pałupy dla elektronicznych płatności kartami debetowymi i kredytowymi były niższe niż te obecnie proponowane. System płatności kartami debetowymi działający bez opłat interchange byłby naprawdę tanią, prostą i wydajną elektroniczną alternatywą dla płatności gotówkowych w Europie i stworzyłby większe możliwości dla handlu elektronicznego zarówno w ujęciu krajowym, jak i transgranicznym. Równoległy z nim system niższych opłat za transakcje kartami kredytowymi przyniósłby większe korzyści konsumentom i gospodarce.

1.4 Komitet uważa ponadto, że środki te mają tak istotne znaczenie, że należy je wdrożyć jak najszybciej. O ile to możliwe pałupy powinny zostać wprowadzone na poziomie krajowym w ciągu sześciu miesięcy od daty przyjęcia rozporządzenia, nie później jednak niż w ciągu roku.

1.5 EKES zaleca, by znaleźć również sposób na ograniczenie opłat nakładanych w ramach trójstronnego modelu biznesowego. W opublikowanej wraz z wnioskami ocenie skutków Komisja stwierdza, że model trójstronny może zostać wyłączony z proponowanych pułapów, jako że posiada ograniczony udział w rynku i generalnie skierowany jest na użytek biznesowy. Zważywszy na szybki rozwój nowych modeli biznesowych i systemów opartych na chmurze obliczeniowej, Komitet nie do końca podziela przekonanie Komisji, że taka sytuacja się utrzyma.

1.6 EKES uważa, że należy włączyć karty biznesowe do zakresu stosowania pułapów na tym samym poziomie, co karty konsumenckie. Należy wprowadzić przepis, który zapobiegnie zwiększaniu wykorzystania kart biznesowych przez systemy płatności kartą.

1.7 EKES zaleca, by druga dyrektywa w sprawie usług płatniczych zawierała jaśniejsze zapisy dotyczące ewentualnych opłat nakładanych przez banki na dostawców usług będących osobami trzecimi za dostęp do informacji o rachunkach konsumentów. W rozumieniu EKES-u Komisja uważa, że banki nie powinny nakładać takich opłat; Komitet zaleca więc, by wyrazić to jaśniej w tekście dyrektywy.

1.8 W uzupełnieniu do tych wniosków EKES podkreśla potrzebę wprowadzenia w pełni interoperacyjnych standardów płatności na wszystkich rynkach w Europie. Potrzeba większych starań o wykorzystanie nowych technologii i zagwarantowanie pewności. Zasadnicze znaczenie ma również konsultowanie się ze wszystkimi odpowiednimi podmiotami oraz stosowanie przez nie tych samych standardów. Wymagać to będzie europejskiego przywództwa i solidnej struktury zarządzania.

2. Spostrzeżenia i uwagi

2.1 W 2011 r. Komisja Europejska opublikowała zieloną księgę „W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych”⁽¹⁾. W wyniku przeprowadzonych później konsultacji powstał pakiet dotyczący płatności. EKES odsyła do swojej opinii⁽²⁾, w której zwracał uwagę na potrzebę wprowadzenia przejrzystych i pewnych zasad dotyczących wielostronnych opłat interchange oraz zasad biznesowych związanych z płatnościami kartą. W wielu odpowiedziach na konsultacje zwracano uwagę na tę potrzebę. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane rozporządzenie w sprawie opłat interchange, które dotyczy właśnie tych zagadnień. Rozporządzenie będzie miało zastosowanie do transakcji za pomocą obecnie używanych kart płatniczych, ale również do wszelkich form płatności elektronicznej lub mobilnej za pomocą aplikacji wykorzystujących ten sam model biznesowy.

2.2 Komitet zwraca uwagę, że zgodnie z danymi EBC łączny koszt płatności detalicznych ponoszony przez społeczeństwo wynosi 130 mld EUR, czyli 1 % PKB, a koszt opłat interchange stanowi 10 mld EUR⁽³⁾. Zauważa się znaczne różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi w stopniu rozwoju rynku bankowości detalicznej oraz płatności elektronicznych i płatności dokonywanych za pomocą kart płatniczych. W dużej części Europy, a zwłaszcza w pewnych państwach członkowskich rynek ten charakteryzuje się zbyt małą konkurencją, co powoduje wysokie ceny i niski poziom innowacji.

2.3 EKES zauważa, że omawiany wniosek nie dotyczy wypłat gotówki w bankomatach. Mniejsze wykorzystanie gotówki może spowodować wzrost liczby płatności elektronicznych, z korzyścią dla wszystkich akceptantów i konsumentów. EBC i Komisja przyznają, że transakcje gotówkowe wiążą się z wysokimi kosztami prywatnymi i mogą zachęcać do operowania w szarej strefie gospodarki i unikania opodatkowania ze względu na małą identyfikowalność i przejrzystość.

2.4 Gwałtownie wzrasta korzystanie z płatności elektronicznych, zarówno przez internet jak i telefony komórkowe. Niezmiernie ważne jest, by uwzględnić te zmiany w europejskim prawodawstwie. EKES zauważa niebezpieczeństwo, na które Komisja też zwróciła uwagę, że nie należy pozwolić na to, by wady systemu interchange i innych rodzajów opłat „zainfekowały” te nowe technologie mobilne.

⁽¹⁾ COM(2011) 941 final.

⁽²⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 52.

⁽³⁾ Sprawozdanie EBC „The Social and Private Costs of Retail Payments Instruments” [„Społeczne i prywatne koszty instrumentów płatności detalicznej”], Occasional Paper 137, wrzesień 2012 r.

2.5 Komitet popiera wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie dostępu do rachunków płatniczych⁽⁴⁾, który powinien w pewien sposób pobudzić konkurencję w tej dziedzinie. Pożądane jest również, by dyrektywa zapewniała konieczną przejrzystość i przekazywanie informacji dotyczących wszystkich innych kosztów ponoszonych przez konsumentów, które to informacje nie są obecnie znane, oraz by zawierała przepisy umożliwiające konsumentom łatwiejszą zmianę banku i znalezienie najbardziej opłacalnego rozwiązania. Jej celem jest nadanie wszystkim obywatelom Europy prawa do otwarcia rachunku bankowego o pewnych minimalnych cechach za darmo lub za „rozsądną” cenę. Ogólnym celem pakietu dotyczącego płatności, w połączeniu z tym wnioskiem, powinno być umożliwienie wszystkim obywatelom UE dokonywania podstawowych płatności elektronicznych przez internet zarówno w rozliczeniach krajowych jak i transgranicznych w prosty i tani sposób.

2.6 EKES zauważa ponadto brak dostępności danych dotyczących faktycznych kosztów płatności elektronicznych i brak przejrzystości w tej kwestii. Potrzebne są dodatkowe dane, by umożliwić pełną analizę tych zagadnień i ustalić, która z zaangażowanych stron ponosi dane koszty. Należy również zwrócić uwagę na to, by nie wywołać niepożądanych skutków – obniżenie opłat po jednej stronie rynku może spowodować wyższe koszty w innym obszarze systemu.

2.7 EKES odnotowuje, że Komisja zleciła przeprowadzenie badania oceniającego wpływ wielostronnych opłat interchange na akceptantów w stosunku do płatności gotówkowych za pomocą testu obojętności dla akceptanta⁽⁵⁾. Komitet uważa, że potrzebne są podobne badania odczuć i stosunku konsumentów do kosztów związanych z różnymi instrumentami płatności, jako że obecnie mało jest danych empirycznych. Pewne informacje zawierają przeprowadzone przez London Economics badania skutków pierwszej dyrektywy w sprawie usług płatniczych i rozporządzenia w sprawie płatności transgranicznych⁽⁶⁾. Również niedawne badanie pokazało⁽⁷⁾, że największy wpływ na zachowanie konsumenta podczas wyboru metody płatności miały dodatkowe opłaty. Jednakże Komitet zauważa, że konieczne są dalsze badania, by ocenić, jaki wpływ na zachowanie konsumentów będzie miał fakt, że przejrzyste będą faktyczne koszty różnych modeli płatności.

2.8 Model płatności kartami oparty na wielostronnych opłatach interchange został zaprojektowany do stymulowania korzystania z kart i dobrze działał przez wiele lat. Obecnie jednak, w momencie nasycenia rynku, jest on przestarzały. Przeszkadza innowacyjności i konkurencji, ze szkodą dla całej gospodarki europejskiej.

2.9 Opłaty interchange są pobierane przez bank posiadacza karty (bank wydający kartę) od banku akceptanta (banku świadczącego acquiring) przy każdej transakcji zakupu dokonanej kartą płatniczą. Bank świadczący acquiring przenosi tę opłatę na akceptanta, zmniejszając kwotę płatności ceny transakcyjnej. Opłaty interchange są istotnym źródłem dochodów z kart banków wydających (inne obejmują opłaty roczne, odsetki od korzystania z linii kredytowej, opłaty za spóźnione spłaty, opłaty za przeliczenia walutowe itp.)

2.10 Rynek płatności elektronicznych w Europie jest zdominowany obecnie przez karty, które należą tylko do dwóch głównych systemów i funkcjonują w modelu wielostronnych opłat interchange. Ten model biznesowy powoduje zakłócenia konkurencji na kilka sposobów. Konkurencja wśród systemów kart o klienta-bank wydający winduje opłaty jeszcze wyżej, natomiast konkurencja o klienta-posiadacza karty mnoży nowe produkty z coraz większą liczbą dodatkowych „darmowych korzyści”. Dlatego też należy zwiększyć konkurencję wśród podmiotów świadczących usługi płatnicze.

2.11 W 2007 r. Komisja przyjęła decyzję stwierdzającą, że model wielostronnych opłat interchange stosowany przez MasterCard jest umową antykonkurencyjną, która narusza artykuł 101 Traktatu o UE. MasterCard odwołał się od tej decyzji, lecz w maju 2012 r. Sąd UE w pełni podtrzymał decyzję Komisji i potwierdził, że stosowany przez MasterCard system wielostronnych opłat interchange był antykonkurencyjny i nie był konieczny dla prawidłowego funkcjonowania systemu kart. MasterCard odwołał się od tego wyroku.

2.12 W rozporządzeniu w sprawie opłat interchange proponuje się rozwiązać te problemy przez ustalenie górnych pułapów opłat interchange na pewnym poziomie dla pewnych typów kart; pułapy te zostałyby narzucone po określonym terminie. Celem rozporządzenia jest też usunięcie pewnych zasad umownych wiążących użytkowników systemów kart, które to zasady, jak stwierdzono, mają antykonkurencyjne skutki.

⁽⁴⁾ COM(2013) 266 final; opinia EKES-u Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 40.

⁽⁵⁾ Komisja zleciła firmie Deloitte przeprowadzenie badania kosztów akceptowania środków płatniczych.

⁽⁶⁾ Zob. analiza skutków dyrektywy 2007/64/WE i zastosowania rozporządzenia 924/2009 na stronie http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/framework/130724_study-impact-psd_en.pdf.

⁽⁷⁾ Elke Himmelsbach i Nico Siegel, z TNS w Niemczech, „Hidden fees for card payments: Will transparency change consumer behaviour?” [„Ukryte koszty płatności kartą: Czy przejrzystość zmieni zachowania konsumentów?”].

2.13 W rozporządzeniu proponuje się ustalenie pułapów tylko w transakcjach kartami należącymi do czterostronnych systemów kart płatniczych, szeroko stosowanymi przez konsumentów. Pułapy nie dotyczyłyby kart biznesowych ani trójstronnych systemów kart (np. Amex, Diners). Jednakże trójstronne systemy kart płatniczych są uznawane za czterostronne systemy kart płatniczych, jeśli wydają karty lub świadczą usługi acquiringu w odniesieniu do transakcji kartą za pomocą licencjonowanego banku (jak ma to miejsce w przypadku AMEX w niektórych państwach członkowskich).

2.14 Proponowane pułapy dotyczyłyby wyłącznie transakcji kartami konsumenckimi i wyznaczone byłyby na maksymalnym poziomie 0,2 % dla kart debetowych i 0,3 % dla kart kredytowych. EKES nie posiada informacji na temat ostatecznego źródła danych, na których podstawie określono te pułapy. Są one identyczne z pułapami przyjętymi przez MasterCard w 2009 r. w zobowiązaniach złożonych w wyniku skargi dotyczącej nieuczciwej konkurencji. Również Visa Europe zobowiązała się w 2010 r. do pułapu 0,2 % w odniesieniu do kart debetowych. Visa Europe zaproponowała też później zobowiązanie się do poziomu 0,3 % w odniesieniu do kart kredytowych.

2.15 Dlatego też wysokość pułapów odzwierciedla zobowiązania dotyczące konkurencji przyjęte przez Komisję na podstawie testu obojętności dla akceptanta. Niemniej Komitet stwierdza, że Komisja ma jeszcze przeprowadzić badania wymienione w punkcie 2.7 niniejszej opinii. Sumy zasugerowane początkowo zostały podane przez same systemy kart płatniczych, w oparciu o dane dostarczone przez szereg banków centralnych⁽⁸⁾. Komitet podkreśla, że w proponowanym rozporządzeniu należy wprowadzić wszystkie konieczne środki ochronne, by zagwarantować, że bezpośrednie koszty, jakie mogą być nakładane na konsumentów przez banki (takie jak prowizje, opłaty za karty i za konta), nie wzrosną po to, by obejść nakaz obniżenia wielostronnych opłat interchange.

2.16 Niemniej jednak w samym uzasadnieniu do rozporządzenia Komisja zauważa, że obecnie w ośmiu państwach członkowskich UE nie obowiązują żadne lub obowiązują bardzo niskie opłaty interchange w przypadku transakcji kartą debetową, bez wyraźnego negatywnego wpływu na wydawanie kart i korzystanie z nich. Także sporządzona przez Komisję ocena skutków zawiera istotne argumenty popierające pogląd, że nie powinno się pobierać żadnych opłat interchange od konsumenckich kart debetowych⁽⁹⁾. EKES stwierdza, że należałoby przeprowadzić bardziej szczegółowe badanie w celu ustalenia rzeczywistych kosztów wielostronnych opłat interchange dla konsumenta, czy to w postaci dodatkowych opłat czy pośredniego wzrostu cen.

2.17 EKES uważa, że należy bardziej wnikliwie rozważyć poziomy pułapów proponowane w omawianym rozporządzeniu. W niemal wszystkich państwach członkowskich rynek kart debetowych jest wysoce rozwinięty i nie ma potrzeby wprowadzania zachęt do korzystania z tych kart przez działania marketingowe finansowane z opłat interchange. Ponadto niższe opłaty interchange spowodowałyby częstsze przyjmowanie płatności kartą, a więc częstsze korzystanie z kart, zatem w ogólnym rozrachunku banki odczułyby tylko niewielką utratę przychodów, lub nie odczułyby jej wcale.

2.18 Komitet proponowałby, aby zmienić omawiany wniosek i dla kart debetowych ustalić system bez opłat interchange, biorąc za podstawę najbardziej skuteczne działające obecnie systemy krajowe. W związku z tym należałoby zmienić pułap ustalony na 0,3 % dla kart kredytowych, tak by ustalić go na niższym poziomie, proporcjonalnie do niższego poziomu dla kart debetowych. Środki te należy poddawać przeglądowi i oceniać ich oddziaływanie na przedsiębiorstwa i konsumentów.

2.19 Rozporządzenie wprowadzałoby pułapy w dwóch etapach: transakcje transgraniczne podlegałyby pułapom dwa miesiące od wejścia w życie rozporządzenia, a transakcje krajowe, dwa lata od jego wejścia w życie. EKES kwestionuje potrzebę aż tak długiego okresu przejściowego dla krajowych wielostronnych opłat interchange. Większość płatności dokonywanych jest lokalnie, a rynek płatności transgranicznych jest w porównaniu z tym bardzo niewielki. To na krajowym rynku poziom opłat interchange stanowi największe obciążenie dla akceptantów, a w wyniku tego dla konsumentów. Tak długi okres przejściowy dla rynku krajowego mógłby poważnie opóźnić odczuwanie faktycznych korzyści z rozporządzenia.

2.20 EKES przyjmuje też z zadowoleniem zmiany w zasadach transgranicznego acquiringu, ale podkreśla, że nie powinny one spowodować utworzenia nowych barier między dużymi i małymi akceptantami. Od momentu wejścia w życie wniosek zezwalałby na transgraniczny acquiring w transakcjach kartami konsumenckimi za ograniczone pułapem stawki. Jeśli wdrożenie pułapów krajowych nie zostanie przeprowadzone jak najszybciej (jak zaleca się w punkcie 1.4 niniejszej opinii), może to oznaczać, że tylko duże firmy handlu detalicznego będą mogły natychmiast skorzystać z pułapów, przenosząc operacje acquiringu na poziom transgraniczny, podczas gdy małe i średnie przedsiębiorstwa nie posiadające tej możliwości będą musiały uiszczać wysokie opłaty od transakcji krajowych. Nie należy zakładać, że banki krajowe dobrowolnie obniżą stawki, by przeciwdziałać przeniesieniu działalności do transgranicznych agentów rozliczeniowych. Komitet uważa też, że do przepisów dotyczących transgranicznego acquiringu należy włączyć karty biznesowe, ustalając, że należy stosować taką opłatę interchange, jaka obowiązuje w kraju agenta rozliczeniowego.

⁽⁸⁾ Zob. Notatka Komisji Europejskiej nr MEMO/13/719 z 24 lipca 2013 r.

⁽⁹⁾ Na s. 193 stwierdza się tam: „Możliwość zakazu stosowania opłat interchange dla kart debetowych, co potencjalnie przyniosłoby większe korzyści akceptantom i konsumentom, wymaga dalszego przeanalizowania, by upewnić się, że rynki w EOG są na tyle dojrzałe, w szczególności w odniesieniu do wydawania kart debetowych i korzystania z nich, że nie ma potrzeby naliczania opłat interchange w celu stworzenia zachęty do płacenia kartami debetowymi. Można by zatem przeprowadzić pod tym kątem badanie, wkrótce po podjęciu działań ustawodawczych w sprawie opłat interchange”.

2.21 EKES popiera zniesienie zasad dotyczących honorowania wszystkich kart. Jeśli karty biznesowe nie są objęte pułapami, sprzedawcy mogą odmawiać ich przyjmowania. Zgodnie z drugą dyrektywą w sprawie usług płatniczych będą również mogli obłożyć karty biznesowe dodatkową opłatą. To pozwoli akceptantom na kierowanie konsumentów tak, by nie korzystali z kart o wysokich opłatach.

2.22 Niemniej Komitet wcale nie jest pewien, czy wyłączenie systemów trójstronnych z rozporządzenia jest dobrym wyborem i nie jest przekonany co do rozumowania Komisji, że takie systemy kart w dalszym ciągu będą skupiać się na zamożnych konsumentach⁽¹⁰⁾. Istnieje ryzyko, że banki mogą starać się przenieść swoich klientów do systemów trójstronnych lub nakłaniać ich do korzystania z kart biznesowych, które nie są objęte rozporządzeniem.

2.23 Komitet zauważa też, że przepisy dotyczące tego, kiedy karta biznesowa powinna lub musi zostać wydana, nie są jasne. W wielu państwach członkowskich osoby prowadzące indywidualną działalność gospodarczą automatycznie dostają kartę biznesową, jeśli otwierają rachunek firmowy. Nie jesteśmy pewni tego, na ile zasady te są ustalone i czy drobni przedsiębiorcy mogą występować o wydanie karty niebiznesowej. Ponadto wiele przedsiębiorstw wydaje swoim pracownikom karty biznesowe, które mogą być też wykorzystywane do celów niebiznesowych.

2.24 EKES z zadowoleniem przyjmuje przepisy dotyczące wyboru instrumentu płatniczego w terminalu płatniczym. W rozporządzeniu stwierdza się, że jeśli karta lub urządzenie płatnicze zawiera dwie lub więcej marek instrumentów płatniczych, bank nie może zaprogramować domyślnego wyboru marki w momencie wydawania karty: wybór dokonuje konsument w punkcie sprzedaży. Daje mu to dodatkową wolność wyboru metody płatności najbardziej odpowiadającej jego profilowi ekonomicznemu. Rozporządzenie usuwa też zasadę niedyskryminacji i tym samym łądzi zasady dotyczące tego, jakich informacji o opłatach interchange mogą lub nie mogą udzielać akceptanci.

2.25 Celem rozporządzenia jest zapobieganie wzrostowi opłat związanych z systemami kart, które kompensowałyby obniżenie wielostronnych opłat interchange; art. 5 stanowi, że wszelkiego rodzaju kwoty netto otrzymywane przez bank wydający karty z systemu kart płatniczych z tytułu transakcji płatniczych lub powiązanych działań traktowane będą jak część opłaty interchange. Niejasne jest jednak, czy w rozporządzeniu zwraca się wystarczającą uwagę na poziom opłat narzucanych akceptantom przez ich własne banki wykonujące acquiring, które to opłaty mogą być bardzo wysokie, zwłaszcza dla małych firm o słabej pozycji negocjacyjnej.

2.26 EKES z zadowoleniem przyjmuje przepisy rozdzielające systemy kart płatniczych od podmiotów obsługujących. Zapobiegnie to łączeniu systemów kart i usług obsługi w jedną ofertę handlową i umożliwi akceptantom swobodny wybór sposobu obsługi. Spowoduje to wzrost konkurencji i umożliwi wejście nowych podmiotów na rynek, co z kolei obniży ceny.

2.27 W odniesieniu do drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych, EKES z zadowoleniem przyjmuje umożliwione przez nią otwarcie rynku. Spowoduje ona ujednoczenie przepisów prawnych i usunie rozbieżności krajowe, wynikające z fakultatywnego charakteru niektórych przepisów obecnej dyrektywy w sprawie usług płatniczych. Zapewni ona przejrzystość prawa odnośnie do statusu nowych modeli płatności, wprowadzając dla nich jednolite uregulowania prawne. Stworzy zatem większą konkurencję między dostawcami, umożliwi wejście nowych podmiotów na rynek i pomoże poprawić skuteczność i obniżyć koszty. Dzięki temu wpłynie na rozwój nowych modeli płatności w handlu elektronicznym. Zapewni też bezpieczeństwo, przejrzystość i odpowiednie informacje osobom korzystającym z płatności.

2.28 Do zakresu stosowania drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych włączeni zostaną także dostawcy usług płatniczych będący osobami trzecimi, a definicja usług płatniczych zostanie zmieniona tak, by zachowywała neutralność technologiczną, co będzie sprzyjać rozwojowi nowych technologii. Ponadto otworzy ona drogę rozwojowi nowych modeli płatności, umożliwiając dostawcom usług będącym osobami trzecimi dostęp do informacji o rachunku konsumenta. Tacy dostawcy usług będący osobami trzecimi będą więc mogli sprawdzić, czy klient zamierzający dokonać płatności online posiada na rachunku wystarczające środki pieniężne, i przekazać bankowi tego klienta jego autoryzację na dokonanie płatności. Przewidziano środki ochronne dla konsumentów, by zagwarantować, że udzielą oni świadomej zgody na takie działania dostawcy usług.

2.29 Dyrektywa nie wspomina jednakże o tym, czy bank będzie mógł nakładać opłatę za wykonanie takiej usługi na dostawcę usług będącego osobą trzecią (a tym samym, na konsumenta). Jeśli takie opłaty byłyby wysokie i rozpowszechnione, prawdopodobnie zniwelowałyby to wszelkie korzyści płynące z modelu biznesowego z dostawcami usług będącymi osobami trzecimi. Dlatego też wzywamy organy regulacyjne do postanowienia, że takie usługi będą dostarczane nieodpłatnie, jako część zwykłych usług dostarczanych w ramach umowy z posiadaczem rachunku.

⁽¹⁰⁾ Zob. Notatka Komisji Europejskiej nr MEMO/13/719 z 24 lipca 2013 r.

2.30 Druga dyrektywa w sprawie usług płatniczych dokona pewnych zmian w zakresie rozliczania i rozrachunku. Na mocy dyrektywy w sprawie zamknięcia rozliczeń instytucje płatnicze nie mogą brać bezpośredniego udziału w mechanizmach rozliczania i rozrachunku. Muszą korzystać z tych mechanizmów za pośrednictwem dużych banków. Dyrektywa nie zmieni tej sytuacji radykalnie: nie ma powszechnego bezpośredniego dostępu do systemów rozliczania i rozrachunku dla instytucji płatniczych. Na mocy drugiej dyrektywy w sprawie usług płatniczych przepisy dotyczące dostępu pośredniego muszą być takie same dla wszystkich rodzajów instytucji płatniczych (z zachowaniem środków ochrony przed ryzykiem rozrachunkowym).

2.31 Kolejnym rozważanym zagadnieniem jest potrzeba rozliczeń i rozrachunków w czasie (niemal) rzeczywistym w Europie. W pewnych państwach istnieją już takie systemy, a inne rozpatrują tę kwestię. Bank Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych wydał we wrześniu br. dokument konsultacyjny na ten temat. Organy regulacyjne powinny rozważyć, czy za pomocą przyszłej inicjatywy ustawodawczej nie narzucić przejścia na procesy rozliczania i rozrachunku działające w czasie rzeczywistym.

2.32 EKES ma nadzieję, że druga dyrektywa w sprawie usług płatniczych poskutkuje wejściem na rynek płatności nowych podmiotów, które będą oferować rozwiązania płatnicze z wykorzystaniem systemów polecenia przelewu SEPA i polecenia zapłaty SEPA. Takie innowacyjne produkty płatnicze znacznie zmniejszyłyby koszty płatności w handlu elektronicznym i otworzyły je na szerszy rynek. Mogłyby też znacząco zwiększyć bezpieczeństwo, jako że przekazywano by znacznie mniej informacji szczególnie chronionych. Płatności on-line z użyciem kart wymagają wprowadzenia wielu danych szczególnie chronionych i dlatego są bardzo podatne na oszustwa. Obecnie stosowane metody zabezpieczeń (3-D secure itp.) próbują to przezwyciężyć, ale są one uciążliwe i nieodpowiednie.

Bruksela, 11 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 2.18

Zmienić

Komitet proponowałby, aby zmienić omawiany wniosek i ustalić system dla kart debetowych ~~ustalić system bez opłat interchange~~, biorąc za podstawę najbardziej skuteczne działające obecnie systemy krajowe. W związku z tym należałoby zmienić pułap ustalony na 0,3 % dla kart kredytowych, tak by ustalić go na ~~niższym odpowiednim poziomie, proporcjonalnie do niższego poziomu dla kart debetowych~~. Środki te należy poddawać przeglądowi i oceniać ich oddziaływanie na przedsiębiorstwa i konsumentów.

Wynik głosowania

Za:	49
Przeciw:	108
Wstrzymało się:	20

Punkt 2.19

Zmienić

Rozporządzenie wprowadzałoby pułapy w dwóch etapach: transakcje transgraniczne podlegałyby pułapom dwa miesiące od wejścia w życie rozporządzenia, a transakcje krajowe, dwa lata od jego wejścia w życie. EKES zwraca się do Komisji o uważne przeanalizowanie skutków, jakie to pierwsze działanie wywrze na zainteresowane strony (konsumentów, akceptantów, pracodawców i pracowników objętych tym systemem płatności itp.) przed wdrożeniem drugiego etapu ~~kwestionuje potrzebę aż tak długiego okresu przejściowego dla krajowych wielostromych opłat interchange. Większość płatności dokonywanych jest lokalnie, a rynek płatności transgranicznych jest w porównaniu z tym bardzo niewielki. To na krajowym rynku poziom opłat interchange stanowi największe obciążenie dla akceptantów, a w wyniku tego dla konsumentów. Tak długi okres przejściowy dla rynku krajowego mógłby poważnie opóźnić odczuwanie faktycznych korzyści z rozporządzenia.~~

Wynik głosowania

Za:	48
Przeciw:	121
Wstrzymało się:	22

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

COM(2013) 534 final

(2014/C 170/14)

Sprawozdawca: **Eugen LUCAN**

Dnia 17 lipca 2013 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 ustanowienia Prokuratury Europejskiej

COM(2013) 534 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 11 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 176 do 7 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa inicjatywę Komisji za właściwą. Ustanowienie Prokuratury Europejskiej to ważny krok w kierunku utworzenia nowych mechanizmów sądowych chroniących zarówno interesy finansowe Unii, jak i wkład finansowy obywateli europejskich w unijny budżet.

1.2 EKES uważa, że należy chronić interesy finansowe Unii, niemniej jednak spójność systemu prawa karnego UE udałoby się zapewnić lepiej, gdyby w rozporządzeniu precyzyjnie określono ⁽¹⁾ nie tylko stosowaną terminologię, lecz także przede wszystkim przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii, które w konsekwencji powinny być przedmiotem ścigania w państwach członkowskich. Definicje te należałoby włączyć do rozporządzenia lub też można by je wprowadzić poprzez odesłanie do załącznika, który wzorowałby się na rozporządzeniu w sprawie Eurojustu ⁽²⁾ i zostałby ewentualnie uzupełniony przez dyrektywę. Takie doprecyzowanie może ustanowić ramy kolejnych przepisów w zakresie przestępstw szkodzących interesom finansowym Unii, a także zagwarantować poszanowanie zasady legalności („*nullum crimen sine lege*”).

1.3 EKES jest zdania, że kompetencje nowej Prokuratury Europejskiej powinny zostać utrzymane w granicach przepisów art. 86 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wobec braku analizy skutków dotyczącej przestępczości transgranicznej rozszerzenie kompetencji Prokuratury na podstawie art. 86 ust. 4 jest przedwczesne.

1.4 Jeśli chodzi o procedury i spory, w których Prokuratura Europejska sama jest stroną, EKES zaleca zastosowanie zabezpieczeń proceduralnych dla podejrzanych, zgodnie z odpowiednimi normami w ramach rozporządzenia, w szczególności z poszanowaniem przepisów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – w tym zwłaszcza prawa do rzetelnego procesu sądowego i prawa do obrony – jako że oferuje ona wyższy poziom ochrony w porównaniu z przepisami krajowymi. W swojej definicji „prawa do obrony” EKES uwzględni również konieczność zagwarantowania zasady „równości broni” między oskarżeniem a obroną.

1.5 EKES sugeruje, aby rozszerzono zadania Komitetu Monitorującego ds. Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, przyznając mu nowe kompetencje dotyczące kontroli tego, czy gwarantowane są prawa i swobody podstawowe każdego człowieka, zwłaszcza w kontekście ustanowienia Prokuratury Europejskiej, oraz czy w postępowaniu karnym respektowane są prawa człowieka. Komitet ten podejmie współpracę ze wszystkimi sekcjami EKES-u i z innymi instytucjami europejskimi i krajowymi, które mają kompetencje w tej dziedzinie. Działania komitetu ⁽³⁾ będą miały na celu kontrolowanie i ocenę poszanowania praw człowieka w stosunkach UE z państwami członkowskimi oraz z państwami trzecimi.

⁽¹⁾ Zob. art. 2 lit. b), art. 4 ust. 1 i art. 12 dokumentu COM(2013) 534 final oraz wyjaśnienia zawarte w pkt 4.1 niniejszej opinii „Przedmiot, definicje, zakres kompetencji”.

⁽²⁾ COM(2013) 535 final, art. 3 ust. 1: „Kompetencje Eurojustu obejmują formy przestępczości wymienione w załączniku 1”.

⁽³⁾ Komitet ten działa przy Sekcji REX. Kwestie aktywności obywatelskiej i obrony podstawowych praw każdego człowieka leżą również w kompetencjach Sekcji SOC.

1.6 EKES jest zdania, że jeśli chodzi o procedurę wstępnej selekcji prokuratora europejskiego, panel ekspertów, który ma przedstawić Komisji opinię doradczą, powinien obejmować po jednym przedstawicielu każdego z następujących organów: EKES-u, Komitetu Regionów, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego i Rady Izb Adwokackich Unii Europejskiej (CCBE). Ten panel ekspertów o charakterze doradczym powinien składać się z co najmniej jedenastu członków.

1.7 EKES uważa, że do podstawowych zasad działalności Prokuratury Europejskiej należy włączyć zasady legalności oraz podległości hierarchicznej, których nie wymienia się wyraźnie w rozporządzeniu.

1.8 EKES jest zdania, że w rozporządzeniu należy też ustanowić więcej zabezpieczeń dotyczących wykonywania praw i obowiązków prokuratorów europejskich oraz ich odpowiedzialności w wypadku nadużyć i poważnych uchybień zawodowych.

1.9 EKES zwraca uwagę, że ponieważ materiały dowodowe są dopuszczane bez przeprowadzania walidacji, przepisy dotyczące dopuszczalności dowodów zgromadzonych przez Prokuraturę Europejską i przedstawionych przez nią sądowi pierwszej instancji mogą prowadzić do zaistnienia przypadków nierówności i pogwałcenia zasady „równości broni”. Zważywszy, że art. 32 ust. 5 rozporządzenia określa, że zainteresowanym osobom „przysługują wszystkie prawa procesowe dostępne na podstawie mającego zastosowanie prawa krajowego”, wśród których uwzględnia się oczywiście też procedury dotyczące dopuszczalności dowodów, trzeba stwierdzić, że przepisy rozporządzenia są wewnętrznie sprzeczne i że mogą skutkować pogwałceniem praw oskarżonych w postępowaniu karnym.

1.10 Gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych powinno dotyczyć tylko osób, co do których istnieją istotne przesłanki, że popełniły przestępstwo przeciwko interesom finansowym Unii; w przeciwnym razie można by mieć do czynienia z poważną i nadmierną ingerencją w ich życie prywatne.

1.11 Zdaniem EKES-u ustanowienie Prokuratury Europejskiej jest sposobem na zagwarantowanie ochrony wkładu finansowego obywateli europejskich do unijnego budżetu. Do wniosku w sprawie rozporządzenia i do wniosku w sprawie dyrektywy należy włączyć definicje przestępstw szkodzących interesom finansowym Unii, ujednolicając je.

2. Kontekst i uwagi ogólne

2.1 Dyskusje dotyczące ustanowienia Prokuratury Europejskiej rozpoczęły się ponad dziesięć lat temu⁽⁴⁾. W maju 2011 r. Komisja przyjęła Komunikat w sprawie ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej przez prawo karne i w drodze dochodzeń administracyjnych⁽⁵⁾, w którym sformułowała propozycje zmierzające do ulepszenia ochrony interesów finansowych UE.

2.2 W ostatnich trzech latach sprawy, które wzbudziły podejrzenie o nadużycia finansowe, reprezentowały średnio kwotę ok. 500 mln euro rocznie, jednak według szacunków łączna rzeczywista wartość tych nadużyć jest znacznie wyższa. Zaledwie niewielką część, a mianowicie mniej niż 10 %, tej całkowitej kwoty udaje się odzyskać od sprawców⁽⁶⁾. Szacuje się, że w 2010 r. 46 % kwot zajętych w ramach przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii (na poziomie państw członkowskich) pochodziło z sektora publicznego, a 52 % z prywatnego. Informacje odnoszące się do dziedzin, w których popełniane są nadużycia, wyglądają następująco: rolnictwo – 17 %; papierosy – 1 %; cła – 6 %; wydatki/zakupy bezpośrednie – 11 %; instytucje UE – 27 %; pomoc zewnętrzna – 19 %; fundusze strukturalne – 19 %. Jak wynika ze sprawozdania OLAF-u, ogólnie rzecz biorąc informacje te zachowują ważność również w odniesieniu do lat 2011 i 2012. Podejście to wymaga konkretnych rozwiązań i działań na poziomie polityki karnej Unii Europejskiej.

2.3 W lipcu 2012 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę budżetu UE za pomocą prawa karnego. W dokumencie tym zawarto wspólne definicje przestępstw na szkodę budżetu UE i przewidziano harmonizację sankcji minimalnych (w tym kary pozbawienia wolności w poważnych przypadkach) oraz wspólne terminy przedawnienia.

⁽⁴⁾ Zielona księga w sprawie ochrony prawnokarnej interesów finansowych Wspólnoty oraz ustanowienia Prokuratury Europejskiej, COM(2001) 715 final, 11 grudnia 2001 r.

⁽⁵⁾ Zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0293:FIN:PL:PDF>.

⁽⁶⁾ Streszczenie oceny skutków, SWD(2013) 275 final, s. 2, pkt 1.2.

2.4 W 2012 r. i na początku 2013 r. na poziomie europejskim⁽⁷⁾ odbyło się szereg dyskusji i spotkań dotyczących ustanowienia Prokuratury Europejskiej. W orędziu o stanie Unii ogłoszonym we wrześniu 2012 r. przewodniczący Barroso ponownie podkreślił zaangażowanie Komisji w działania na rzecz ustanowienia Prokuratury Europejskiej.

2.5 W dniu 17 lipca 2013 r. Komisja opublikowała zestaw tekstów ustawodawczych złożony z kilku rozporządzeń mających na celu reformę systemu Eurojustu, usprawnienie zarządzania OLAF-em oraz ustanowienie Prokuratury Europejskiej.

2.6 Głównym zadaniem Prokuratury Europejskiej ma być zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym UE. W jej kompetencjach ma leżeć rozpatrywanie spraw i wszczynanie dochodzeń oraz, w stosownych wypadkach, stawianie przed właściwymi sądami państw członkowskich osób podejrzanych o popełnienie tego rodzaju przestępstw.

3. Prezentacja wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

3.1 Utworzenie Prokuratury Europejskiej nie ma charakteru obowiązkowego, lecz stanowi przewidzianą możliwość. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określa, że Rada „może ustanowić” Prokuraturę Europejską, stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Podstawę prawną i przepisy dotyczące utworzenia Prokuratury Europejskiej zawarto w art. 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który stanowi, że „W celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, może ustanowić Prokuraturę Europejską w oparciu o Eurojust”.

3.2 Na mocy art. 86 ust. 4 TFUE, Rada Europejska może rozszerzyć uprawnienia Prokuratury Europejskiej na zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym.

3.3 Rozporządzenie w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej obejmuje następujące elementy: przedmiot i definicje; zasady ogólne (statut i struktura Prokuratury, powoływanie i odwoływanie członków, zasady); kompetencje; regulamin prowadzenia dochodzeń, ścigania i postępowań sądowych; zasady dotyczące gwarancji proceduralnych; kontrola sądowa; ochrona danych; stosunki Prokuratury Europejskiej z instytucjami europejskimi; wpływ na budżet.

3.4 Za sądową kontrolę czynności procesowych podjętych przez Prokuraturę Europejską odpowiedzialne są organy krajowe.

3.5 Zgodnie z traktatami Unii⁽⁸⁾, Dania nie będzie uczestniczyć w systemie Prokuratury Europejskiej.

3.6 Wielka Brytania i Irlandia skorzystały z tzw. klauzuli „opt-out” w dziedzinie polityki dotyczącej sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Oznacza to, że nie będą uczestniczyć w tym systemie, chyba że wyraźnie i z własnej woli podejmą taką decyzję.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Przedmiot, definicje, kompetencje

4.1.1 O ile w pierwszym artykule rozporządzenia „ustanawia się” nową Prokuraturę Europejską, to jednak jej funkcjonowanie i zdolność operacyjna będą zależały wyłącznie od tego, jak w dłuższej perspektywie zostanie wdrożona dyrektywa w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii⁽⁹⁾, w której zdefiniowano przestępstwa i nielegalne działania wpływające na interesy finansowe Unii. Ustanowienie Prokuratury Europejskiej jest użyteczne dla ochrony wkładu finansowego obywateli europejskich do unijnego budżetu.

4.1.2 Przestępstwa przeciwko interesom finansowym Unii, objęte wnioskiem w sprawie dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii⁽¹⁰⁾, są następujące:

- i) nadużycie wpływające na interesy finansowe Unii (art. 3);
- ii) przestępstwa kryminalne związane z nadużyciami wpływające na interesy finansowe Unii (art. 4): dostarczenie lub nieprzekazanie informacji, pranie pieniędzy, przyjęcie obietnicy korzyści lub uzyskanie korzyści przez urzędnika europejskiego;

⁽⁷⁾ COM(2013) 534 final, ss. 3 i 4.

⁽⁸⁾ Art. 1 i 2 protokołu (nr 22) załączonego do TFUE.

⁽⁹⁾ W art. 2 lit. b) rozporządzenia mowa o niej jako dyrektywie „2013/xx/UE”.

⁽¹⁰⁾ We wniosku dotyczącym rozporządzenia COM(2013) 534 final także mowa o niej jako dyrektywie „2013/xx/UE”.

iii) podżeganie, pomocnictwo oraz usiłowanie (art. 5 dyrektywy, nie definiując tych przestępstw, stanowi, że powinny one być karane).

4.1.3 EKES uważa, że przestępstwa te należy w jednoznaczny i wyraźny sposób zdefiniować prawnie, dodając ustęp, w którym zostaną jasno wskazane te z nich, które są rozpatrywane przez Prokuraturę Europejską. Ponadto drobne przestępstwa (poniżej określonej wysokości strat, np. 10 tys. EUR) powinny być wyłączone z zakresu kompetencji Prokuratury Europejskiej. Komitet jest zdania, że wszystkie definicje zawarte w dyrektywie powinny zostać doprecyzowane. Powinny się również znaleźć w rozporządzeniu, w tym także definicja „urzędnika publicznego”⁽¹¹⁾, która została rozszerzona z sektora publicznego na prywatny. Wszystkie definicje zawarte we wniosku w sprawie rozporządzenia i we wniosku w sprawie dyrektywy muszą zostać wyraźnie wyjaśnione, sprecyzowane, zharmonizowane i ujednolicone.

4.1.4 EKES uważa, że inne rozwiązanie służące jasnemu określeniu przedmiotu, definicji i kompetencji związanych z Prokuraturą Europejską polegałoby na tym, by zmienić niektóre artykuły definiujące jej zakres działalności⁽¹²⁾, wprowadzając odesłanie do załącznika, który wzorowałby się na rozporządzeniu w sprawie Eurojustu⁽¹³⁾ i mógłby zostać uzupełniony i ujednolicony za pomocą wniosku w sprawie dyrektywy.

4.1.5 Należy nadać kompetencjom Prokuratury Europejskiej jasny i bezdyskusyjny charakter. Choć do objaśnienia przestępstw wchodzących w przedmiotowy zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej niezbędne jest odniesienie się do przepisów krajowych, które wdrażają przepisy Unii (dyrektywa 2013/xx/UE), to niektóre określone w rozporządzeniu cechy tych przestępstw – m.in. ich charakter transgraniczny, wpływ na interesy Unii lub udział urzędników europejskich – mogłyby zapewnić spójną politykę karną, w ramach której tak samo traktowano by wszystkie rodzaje przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii.

4.1.6 W rozporządzeniu nie powinno się poszerzać kompetencji Prokuratury Europejskiej również na przestępstwa, w sprawie których dochodzenie prowadzą prokuratorzy krajowi. Należałoby wymienić kryteria, które umożliwiłyby – w przypadkach, gdy Prokuratura Europejska dysponuje kompetencjami pomocniczymi – określenie „przewagi” (pierwszeństwa). W przeciwnym wypadku mogłoby dojść do sytuacji, w której interpretacja i praktyka w dziedzinie prawa karnego różniłyby się w poszczególnych państwach członkowskich.

4.1.7 W przypadku dochodzenia transgranicznego może dojść do tego, że niektóre państwa członkowskie nie współpracowałyby w ramach czynności dochodzeniowych Prokuratury Europejskiej. Relacje między prokuratorem europejskim a delegowanymi prokuratorami europejskimi pozwolą uniknąć sytuacji, w której to samo dochodzenie prowadzono by w różnych państwach członkowskich. Można ustanowić prostą zasadę odnoszącą się do najwcześniej powiadomionej jurysdykcji, tak aby rozpoczynano postępowania karne w tym państwie członkowskim, którego organy sądowe pierwsze zajęły się daną sprawą.

4.2 Zasady w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej

4.2.1 Choć Prokuratora Europejskiego powołuje Rada po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, to jednak Komisja odgrywa istotną rolę we wstępnej selekcji kandydatów, jako że „przedkłada [...] krótką listę kandydatów” i zwraca się o wyrażenie opinii do „utworzonego przez nią panelu”⁽¹⁴⁾. Co się tyczy procedury wyboru prokuratora europejskiego, EKES zaleca, by w odniesieniu do fazy konsultacji Komisja zwiększyła skład panelu ekspertów z siedmiu do jedenastu członków, określiła liczbę osób, które zostaną wybrane odpowiednio z Trybunału Sprawiedliwości, krajowych sądów najwyższych i prokuratur krajowych lub spośród innych wysoce kompetentnych i doświadczonych prawników, oraz włączyła do tej komisji doradczej po jednym przedstawicielu każdego z następujących organów: EKES-u, Komitetu Regionów, Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego i Rady Izb Adwokackich Unii Europejskiej (CCBE).

4.2.2 EKES jest zdania, że innym właściwym środkiem ustawodawczym byłoby ustanowienie również specjalnych zabezpieczeń dotyczących pracowników wymiaru sprawiedliwości w celu zagwarantowania ich niezależności, uczciwości i bezstronności, a także z myślą o zapewnieniu im ochrony i stabilności. W tym względzie EKES zauważa, że nieusuwalność prokuratorów jest bezwzględnie konieczna, zwłaszcza w wypadkach, gdy zgłoszono na nich skargi.

4.2.3 Odwołania z funkcji prokuratora europejskiego lub jego zastępcy dokonuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji. Kompetencje dotyczące szkód wyrządzonych obywatelom przez delegowanych prokuratorów europejskich i prokuratora europejskiego lub jego zastępców należą do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał analizuje i rozstrzyga skargi związane z tymi szkodami. EKES uważa za niezbędne, by w przypadku sporów dotyczących odszkodowań Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej informował o swoich decyzjach Parlament Europejski, Radę i Komisję.

⁽¹¹⁾ COM(2012) 363 final, art. 4 ust. 5.

⁽¹²⁾ Zob. art. 1 lit. b), art. 4 ust. 1 i art. 12 dokumentu COM(2013) 534 final.

⁽¹³⁾ COM(2013) 535 final, art. 3: „Kompetencje Eurojustu obejmują formy przestępczości wymienione w załączniku 1”.

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 534 final, art. 8 ust. 3

4.2.4 Do podstawowych zasad działalności Prokuratury Europejskiej należałoby włączyć również zasady legalności oraz podległości hierarchicznej, których nie wymienia się wyraźnie w rozporządzeniu. Prokuratora Europejska powinna również móc rozpatrywać sprawy z urzędu. Europejski system dochodzeń karnych byłby bardziej spójny i jednolity, gdyby Prokuratura Europejska mogła kierować do OLAF-u wiążące wytyczne i instrukcje.

4.2.5 Należałoby ustanowić, poprzez decyzje dotyczące funkcjonowania wewnętrznego, skuteczne mechanizmy komunikacji, które gwarantowałyby niezależność Prokuratury, prokuratora europejskiego, jego zastępców i pracowników wobec nacisków wywieranych z zewnątrz.

4.2.6 W tekście wprowadza się rozróżnienie między dwiema kategoriami przestępstw: pierwsza z nich wchodzi automatycznie w zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej (art. 12), podczas gdy druga (art. 13) obejmuje przestępstwa, które wykazują pewne powiązania z przestępstwami z pierwszej kategorii (czyny powiązane). EKES sądzi, że dopóki nie zostanie opracowany zestaw jasnych definicji przestępstw i przestępstw opartych na identycznych faktach, w kompetencjach Prokuratury Europejskiej nie powinny leżeć te z nich, w sprawie których dochodzenie prowadzą prokuratorzy krajowi (przestępstwa ściśle powiązane z przestępstwami przeciwko interesom finansowym Unii). Jedynymi kryteriami wyjaśniającymi powiązanie z tą kategorią są w rozporządzeniu wyrażenia: przestępstwa „dominujące”⁽¹⁵⁾ i „przestępstwa oparte na identycznych faktach”, których użycie w kontekście braku jasnych definicji przestępstw nadaje rozporządzeniu nieprzewidywalny charakter (z jakiego punktu widzenia przestępstwa te są dominujące: z punktu widzenia zainteresowanych osób, naruszonych artykułów prawa, skutków finansowych? itd.).

4.3 Regulamin prowadzenia dochodzeń, ścigania i postępowań sądowych

4.3.1 Czynności dochodzeniowe przewidziane w rozporządzeniu, które określa, z jakich rodzajów środków dochodzeniowych i pod jakimi warunkami może korzystać Prokuratura Europejska, powinny być stosowane tylko w odniesieniu do przestępstw wchodzących w przedmiotowy zakres kompetencji Prokuratury Europejskiej. Należy zharmonizować na poziomie UE różnego rodzaju decyzje, jakie Prokuratura Europejska może podjąć po zakończeniu dochodzenia, a zwłaszcza konkretne rozstrzygnięcia, w tym oskarżenie oraz umorzenie postępowania.

4.3.2 Fakt, że materiały dowodowe gromadzone przez Prokuraturę Europejską i przedstawiane przez nią sądowi pierwszej instancji są dopuszczane bez przeprowadzania walidacji, może prowadzić do zaistnienia przypadków nierówności i pogwałcenia zasady „równości broni” ze szkodą dla obrony. Jako że Prokuratura Europejska jest wspierana za pośrednictwem współpracy instytucjonalnej przez wszystkie struktury, organy, biura i agencje Unii oraz korzysta ze wsparcia organów państw członkowskich, podejrzany ani obrona nie będą dysponować podobnymi zasobami, aby dowieść niewinności, a tym samym zasada „równości broni” zostanie naruszona.

4.3.3 Możliwość zawarcia transakcji w interesie należytego wymierzania sprawiedliwości może nie dać się pogodzić z niektórymi systemami krajowymi, dlatego nie należy wyłączać jej spod kontroli sądowej. EKES zaleca Komisji, by określiła w rozporządzeniu znaczenie terminu „transakcja” i warunki jego stosowania, zwłaszcza w przypadkach, w których Prokuratura Europejska dysponuje kompetencjami pomocniczymi.

4.3.4 Zabezpieczenia proceduralne, które, na mocy odpowiednich przepisów, zwłaszcza Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, są przyznane podejrzany i innym osobom objętym postępowaniem prowadzonym przez Prokuraturę Europejską, mogą ustanawiać w sposób niezależny pewne prawa (prawo do zachowania milczenia, prawo do otrzymania pomocy prawnej), których dotychczas nie uregulowano w przepisach Unii. Prawa te powinny stosować się także do świadków, a nie tylko do „podejrzanych”.

4.4 Kontrola sądowa

4.4.1 W przypadku gdy Prokuratura Europejska podejmuje czynności procesowe przy wypełnianiu swojej funkcji, wówczas do celów kontroli sądowej uznawana jest za organ krajowy. Zdaniem EKES-u należałoby stworzyć możliwość sądowej kontroli na szczeblu UE czynności wewnętrznych Prokuratury Europejskiej.

4.4.2 Wewnętrzne normy proceduralne Prokuratury Europejskiej (regulamin wewnętrzny) nie powinny odnosić się tylko do przydzielania spraw, lecz również do innych ważnych aspektów, takich jak hierarchia, struktura, zarządzanie, konkretne zadania itp. Mimo że normy wewnętrzne nie podlegają wykonaniu i mają tylko wartość międzyinstytucjonalną, ze względów pewności prawa można uznać, że tworzą one prawo, i na tej podstawie powinni móc powoływać się na nie obywatele UE, których dotyczy dochodzenie karne. Wariant ten jest też zgodny z art. 86 ust. 3 Traktatu, który stanowi, że prawodawca Unii określa zasady mające zastosowanie do sądowej kontroli czynności procesowych podjętych przez Prokuraturę Europejską przy wypełnianiu jej funkcji.

⁽¹⁵⁾ COM(2013) 534, art. 13 „Kompetencje pomocnicze”, ust. 1.

4.5 Ochrona danych osobowych

4.5.1 W konkretnym kontekście Prokuratury Europejskiej przepisy dotyczące ochrony danych doprecyzowują i uzupełniają ustawodawstwo Unii mające zastosowanie do przetwarzania danych osobowych przez organy UE⁽¹⁶⁾. Ich przekazanie do krajów trzecich jest możliwe jedynie w przypadku, gdy podpisana została konwencja w tej dziedzinie. Przekazywanie danych osobowych do takich krajów może mieć miejsce tylko wtedy, gdy jest to absolutnie niezbędne w konkretnym postępowaniu karnym, i tylko pod warunkiem że w drodze porozumienia dany kraj trzeci zobowiąże się do zapewnienia i utrzymania tego samego poziomu ochrony danych, jaki obowiązuje w UE. Nadzór nad przetwarzaniem wszystkich danych osobowych w kontekście działań Prokuratury Europejskiej należy powierzyć Europejskiemu Inspektorowi Ochrony Danych (EIOD) i odpowiednim organom krajowym.

4.5.2 Przetwarzanie danych osobowych powinno dotyczyć tylko osób, co do których istnieją solidne przesłanki, że popełniły przestępstwo przeciwko interesom finansowym Unii; w przeciwnym razie można by mieć do czynienia z poważną i nadmierną ingerencją w ich życie prywatne i z pogwałceniem Karty praw podstawowych.

4.5.3 EKES uważa, że jedynie absolutna potrzeba i wyraźny zasadniczy związek przyczynowy z badanymi faktami mogą uzasadnić gromadzenie niektórych danych, o których mowa w art. 37 ust. 4. Zbieranie dodatkowych danych osobowych, o których mowa we wspomnianym art. 37 ust. 4, musi być uzasadnione nadrzędnymi wymogami dochodzenia i musi przebiegać z poszanowaniem Karty praw podstawowych UE, europejskiej konwencji praw człowieka i wszelkich dalej idących przepisów poszczególnych państw członkowskich w zakresie ochrony danych.

4.5.4 EKES uważa, że jeżeli nie zachodzi bezwzględna potrzeba przechowywania tych danych osobowych, to należy usunąć je z akt i rejestrów; podobnie należy postąpić we wszystkich przypadkach, w których osoby objęte dochodzeniem nie zostały oskarżone.

Bruksela, 11 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ W szczególności rozporządzenie (WE) nr 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie planu działania na rzecz europejskiego przemysłu stalowego

COM(2013) 407 final

(2014/C 170/15)

Sprawozdawca: **Claude ROLIN**

Współsprawozdawca: **Zbigniew KOTOWSKI**

Dnia 3 lipca 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

planu działania na rzecz europejskiego przemysłu stalowego

COM(2013) 407 final.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 11 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 156 do 5 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje plan działania na rzecz europejskiego przemysłu stalowego, który Komisja Europejska przedstawiła 11 czerwca br. EKES uważa, że plan działania na rzecz przemysłu stalowego to pierwszy krok we właściwym kierunku, a jednocześnie dowód uznania, że sektor stalowy to dla Europy sektor o znaczeniu strategicznym i siła napędowa wzrostu gospodarczego. Jednakże jego powodzenie zależeć będzie od realizacji zawartych w nim deklaracji.

1.2 Plan działania to konkretna propozycja, lecz jego wdrożenie zajmie wiele miesięcy, a nawet lat. Tymczasem przy tegorocznej dynamice spadku produkcji i przychodów niezbędne są szybkie działania, aby pomóc pracownikom dotkniętym przez kryzys i by przywrócić pozytywny klimat inwestycyjny w sektorze oraz w jego łańcuchach pochodnych. W przeciwnym razie może dojść do dalszego zamykania zakładów i do utraty większej liczby miejsc pracy. W tym kontekście EKES wzywa Komisję Europejską do jak najszybszego opublikowania harmonogramu z dokładnymi terminami realizacji planu działania. Należy go przedyskutować z partnerami społecznymi na następnym posiedzeniu grupy wysokiego szczebla.

1.3 Plan działania jest dość niejasny, jeśli chodzi o konkretne działania. Nie uwzględnia też należycie cyklicznego wymiaru kryzysu. Aby zachować strategiczne znaczenie tego sektora dla europejskiego przemysłu wytwórczego i dla zatrudnienia oraz zapobiec jego dalszemu kurczeniu się, EKES wzywa Komisję Europejską do podjęcia pilnych kroków, w tym do:

- przeprowadzenia z udziałem partnerów społecznych szczegółowej oceny istniejących mocy produkcyjnych;
- podjęcia środków ułatwiających wykorzystywanie i transport złomu i zapobieganie jego nielegalnemu wywozowi;
- wykorzystywania na szeroką skalę funduszy strukturalnych UE i zadbania o to, by przy ich udzielaniu uwzględniano w wystarczającym stopniu wymiar sektorowy;
- opracowania, przy wsparciu publicznym, środków o charakterze tymczasowym (jak np. skrócenie czasu pracy w Niemczech) i/lub wzmocnienia istniejących środków, by zapewnić utrzymanie miejsc pracy w przemyśle stalowym;
- pobudzania popytu w sektorach pochodnych względem branży stalowej, między innymi poprzez natychmiastowe wdrożenie środków zaproponowanych dla przemysłu motoryzacyjnego i budowlanego; ogólnie rzecz biorąc należy zachować właściwą równowagę między konsolidacją budżetową, tzn. środkami oszczędnościowymi, a aktywną polityką przemysłową tworzącą inwestycje i miejsca pracy⁽¹⁾; sam sektor motoryzacyjny i budowlany nie wystarczą do pobudzenia popytu na stal;
- istotnego zwiększenia wsparcia, w tym pomocy publicznej, dla inwestycji w rozwój nowych technologii i procesów, aby stymulować dalsze unowocześnianie instalacji i zakładów;

⁽¹⁾ CESE 1094/2013 – CCMI/108.

- wprowadzenia zrównoważonego modelu produkcji stali jako podstawy europejskiego przemysłu stalowego; należy opracować i pilnie rozpropagować europejskie normy zrównoważonego rozwoju, takie jak znak jakości dla stalowych wyrobów budowlanych (SustSteel);
- tego, by Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji nie skupiał się na działaniach ex post, ale na przewidywaniu zmian, czyli np. na ułatwianiu wprowadzania nowych technologii i pomaganiu pracownikom w dostosowywaniu się do nich.

1.4 Należy także położyć natychmiastowy nacisk na tworzenie zrównoważonej polityki europejskiej w zakresie klimatu, energii i handlu, co umożliwi przestawienie sektora na gospodarkę niskoemisyjną oraz energo- i zasobooszczędną, bez obciążania tymi kosztami jedynie unijnego przemysłu stalowego. Cel ten można także osiągnąć poprzez promowanie ambitnej polityki w zakresie badań, rozwoju i innowacji, np. w ramach programu „Horyzont 2020” oraz aktywne wspieranie stosowania nowych, czystszych i bardziej zasobo- i energooszczędnych technologii.

1.5 EKES popiera ogólny cel, którym jest przeciwdziałanie zmianie klimatu i popiera działania UE w tym zakresie. Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na specyficzne cechy sektora stalowego, zwłaszcza te, które wiążą się z ograniczeniami technologicznymi, a także na starania, które już podjęto. Wyznaczone cele dla przemysłu stalowego muszą być możliwe do zrealizowania z technicznego i ekonomicznego punktu widzenia. Należy je ustanawiać tak, aby przynajmniej najlepiej prosperujące podmioty w UE nie ponosiły dodatkowych kosztów wynikających z unijnej polityki związanej z klimatem, a zwłaszcza z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS), przynajmniej do czasu osiągnięcia międzynarodowego kompleksowego porozumienia w sprawie zmiany klimatu, określającego te same cele i środki dla przemysłu stalowego na całym świecie.

1.6 W trzecim okresie handlu uprawnieniami do emisji, a także później, należy maksymalnie zwiększyć tymczasowe środki wyrównawcze mające zrekompensować wzrost cen energii elektrycznej w całej UE, który związany jest z systemem handlu emisjami. EKES wzywa Komisję, by dokładniej zbadała tę kwestię i szybko podjęła odpowiednie działania.

1.7 Komitet popiera koncepcję ustanowienia europejskiego systemu finansującego wdrażanie nowych i innowacyjnych technologii w sektorach energochłonnych, na który przeznaczano by przychody z aukcji uprawnień do emisji w ramach ETS.

1.8 Należy nadal propagować wprowadzanie przełomowych technologii, takich jak ULCOS. Zdaniem EKES-u bardzo ważne jest ściśle monitorowanie danych dotyczących emisji dwutlenku węgla oraz efektywności energetycznej hut stali.

1.9 Wzajemność i tworzenie równych warunków działania w skali światowej muszą być priorytetami Komisji Europejskiej. W sytuacji, kiedy takie równe warunki działania nie istnieją, a w krajach o gospodarkach wschodzących rozpowszechnia się protekcyjność, EKES wzywa Komisję do podjęcia bardziej zdecydowanych środków w obronie europejskiego przemysłu stalowego, w tym do ukierunkowanego i szybkiego zastosowania instrumentów ochrony handlu.

1.10 EKES z zadowoleniem wita przyjęcie ram jakości służących przewidywaniu zmian i restrukturyzacji oraz określających najlepsze praktyki w tej dziedzinie. Komitet uważa, że ramy te powinny być stosowane przez różne zainteresowane podmioty jako minimalna europejska norma dotycząca przewidywania zmian i zarządzania nimi w sposób odpowiedzialny społecznie, poprzez propagowanie szkoleń, podnoszenie umiejętności i w razie potrzeby wspieranie przekwalifikowania. Należy także wykorzystać te ramy do zwiększenia atrakcyjności europejskiego przemysłu stalowego z punktu widzenia młodych osób posiadających wysokie kwalifikacje. Ponadto należy opracować długoterminowe rozwiązania w odpowiedzi na zmianę pokoleniową. Partnerzy społeczni na wszystkich szczeblach mogą odegrać proaktywną rolę w tym zakresie.

1.11 EKES uważa, że sektor stalowy powinien mieć taki sam dostęp do istniejących funduszy europejskich, krajowych, i regionalnych co inne sektory, jeśli UE ma przestawić się na bardziej konkurencyjny sektor stalowy w sposób odpowiedzialny społecznie.

2. Wprowadzenie

2.1 W planie działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu stalowego w Europie Komisja Europejska podkreśla, że „UE jest drugim pod względem wielkości producentem stali na świecie, wytwarzającym ponad 177 mln ton stali rocznie, co stanowi 11 % produkcji światowej”. Przemysł stalowy jest masowo obecny w całej Europie i liczy co najmniej 500 zakładów produkcyjnych rozmieszczonych w 24 państwach członkowskich.

2.2 EKES potwierdza, że europejski przemysł stalowy jest fundamentem dobrobytu w Europie i nieodłącznym elementem europejskiego łańcucha dostaw. Tworzy on i produkuje tysiące różnorodnych, innowacyjnych rozwiązań dotyczących produktów ze stali w Europie, co daje bezpośrednie i pośrednie zatrudnienie oraz utrzymanie milionom obywateli Europy.

2.3 Niestety, widać wyraźnie, że przemysł ten w sposób szczególnie dotkliwy odczuwa skutki kryzysu gospodarczego, który objął już wszystkie kraje Europy. Przemysł stalowy jest zależny od takich gałęzi, jak przemysł motoryzacyjny i budowlany, w których od 2008 r. nastąpił gwałtowny spadek działalności. To z kolei doprowadziło do zmniejszenia zapotrzebowania na stal w Europie.

2.4 Skutkiem spadku popytu na stal w Europie były tymczasowe lub stałe zamknięcia zakładów produkcyjnych oraz likwidacja ponad 60 tys. miejsc pracy w tym sektorze.

2.5 Żywotne znaczenie dla Europy ma szybkie podjęcie działań w celu opanowania obecnego kryzysu, który dotyka przemysł stalowy. Z tego względu EKES przyjmuje z zadowoleniem niedawną inicjatywę Komisji Europejskiej, by podjąć działania na rzecz wsparcia europejskiego przemysłu stalowego.

2.6 Komisja po raz pierwszy przedstawia szeroko zakrojony plan działania dotyczący sektora produkcji stali. Czyny to 11 lat po wygaśnięciu w 2002 r. traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS). Plan ten jest efektem wspólnych wysiłków podjętych przez Komisję i partnerów społecznych, by poczynić postępy w kwestii polityki przemysłowej – ogólnie i w głównych wytwórczych branżach przemysłu. Jest to również pierwszy krok w kierunku prawdziwej polityki przemysłowej, obejmującej politykę w zakresie handlu, badań i rozwoju, środowiska, klimatu i energii.

2.7 W planie przedstawiono szereg środków i zaleceń dotyczących popytu, energii i efektywności energetycznej, polityki w dziedzinie klimatu, konkurencji, handlu, surowców, badań i innowacji. Zalecenia dotyczą także aspektów społecznych, takich jak dostęp do europejskich funduszy strukturalnych w celu złagodzenia społecznych kosztów przewidywania zmian i zarządzania nimi oraz wspierania zatrudnienia młodzieży, by zwiększyć konkurencyjność sektora.

2.8 Partnerzy społeczni w sektorze stali wnieśli wkład w tę długoterminową strategię w ramach Europejskiego Komitetu Dialogu Społecznego, opracowując kompleksowy przegląd wyzwań, które stoją przed europejskim przemysłem stalowym. Ta wspólna analiza stanowiła punkt wyjścia dla obrad okrągłego stołu wysokiego szczebla, zwołanego przez Komisję Europejską z myślą o opracowaniu planu działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu stalowego w Europie.

2.9 Stal to strategiczny fundament europejskiego przemysłu wytwórczego i w dalszym ciągu czynnik napędzający innowacje technologiczne, które mają kluczowe znaczenie dla tworzenia wartości w sektorach pochodnych, takich jak przemysł motoryzacyjny, budowlany, lotniczy i kosmiczny, energetyczny itp. Prężny sektor stalowy ma żywotne znaczenie dla Europy, jeśli ma ona osiągnąć cel polegający na wzroście udziału przemysłu w PKB z obecnego poziomu 15,2 % do 20 %⁽²⁾.

2.10 Europejski przemysł stalowy dysponuje wieloma atutami, takimi jak: nowoczesne zakłady, zaawansowane produkty, wymagający klienci wymuszający ciągły rozwój produktów, znaczący rynek wewnętrzny i wykwalifikowani pracownicy. Przemysł ten stoi jednak aktualnie w obliczu poważnych wyzwań, jakimi są: niski popyt, rosnące koszty energii, zależność od importowanych surowców oraz często nieuczciwa konkurencja.

2.11 Plan działania to dokument poruszający najważniejsze kwestie dotyczące sektora stalowego, a w szczególności zawierający wykaz możliwych środków, które muszą zostać wdrożone na różnych szczeblach instytucjonalnych i przez główne zainteresowane strony.

2.12 Komisja Europejska przewiduje powołanie oficjalnej grupy wysokiego szczebla, która będzie monitorowała wdrażanie planu oraz jego wpływ na konkurencyjność, stabilność i zatrudnienie w sektorze.

3. Uwagi Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

3.1 EKES odnotowuje z zadowoleniem, że Komisja Europejska zajęła się alarmującą sytuacją, w jakiej znajduje się europejski sektor stalowy. Konsultacje przeprowadzone z partnerami społecznymi i państwami członkowskimi dały im możliwość wyrażenia opinii na temat sektora i występujących w nim niedociągnięć, a także zaproponowania ewentualnych rozwiązań pozwalających utrzymać prężny sektor stali w Europie. Konsultacje te zakończyły się opracowaniem planu działania na rzecz konkurencyjnego i zrównoważonego przemysłu stalowego w Europie.

⁽²⁾ COM(2012) 582 final.

3.2 Plan ten jest pierwszym krokiem zmierzającym do tego, by pomóc sektorowi stalowemu stawić czoła dzisiejszym głównym wyzwaniom gospodarczym, społecznym i środowiskowym oraz stworzyć „nowe” ramy polityki przemysłowej, tak by utrzymać w Europie konkurencyjny przemysł stalowy i jego pracowników. Deklaracje przedstawione w planie działania są optymistyczne, lecz w ostatecznym rozrachunku jego powodzenie zależeć będzie od ich praktycznej realizacji. Plan ten wywrze swój potencjalny skutek jedynie wtedy, gdy zostanie oparty na jasno sformułowanej strategii krótko-, średnio- i długookresowej i pod warunkiem zapewnienia mu niezbędnych instrumentów prawnych, finansowych i logistycznych.

3.3 Z punktu widzenia EKES-u realizacja planu powinna umożliwić:

- Stworzenie warunków ramowych do utrzymania konkurencyjności międzynarodowej i zrównoważonego rozwoju europejskiego przemysłu stalowego w perspektywie krótko- i długoterminowej. Zdolność reagowania przemysłu na zmieniające się otoczenie gospodarcze warunkowana jest polityką w zakresie badań i innowacji, środowiska, energii, handlu, konkurencji i potrzeb konsumenta. Plan powinien być ukierunkowany na kształtowanie wspomnianych dziedzin polityki tak, aby odpowiednio sprostać wyzwaniom stojącym przed przemysłem stalowym.
- Wspieranie przemysłu stalowego – który dotkliwie odczuł i nadal odczuwa skutki kryzysu gospodarczego – w celu uporania się ze spadkiem koniunktury. Od czasu kryzysu przemysł stalowy zdecydowanie reagował na spadek popytu na stal poprzez wprowadzanie stałych i tymczasowych ograniczeń mocy produkcyjnych. Od 2008 r. w liczba miejsc pracy w przemyśle stalowym zmniejszyła się o 15,5 % (źródło: EUROFER).
- Zagwarantowanie, że przyszłość przemysłu stalowego w Europie nie będzie zagrożona. Zamknięte zakłady produkcyjne i wygaszone wielkie piece mogą nie zostać już zastąpione lub z powrotem uruchomione. Zdaniem EKES-u istnieje bardzo realne niebezpieczeństwo, że kiedy popyt znowu się pojawi, gospodarka UE stanie się strukturalnym importerem stali.
- Poprawę otoczenia biznesowego i regulacyjnego dla produkcji stali w Europie. Europejskie ceny surowców i energii, a także koszty regulacyjne są jedne z najwyższych na świecie. W porównaniu z USA ceny gazu w UE są trzy lub czterokrotnie wyższe, a ceny elektryczności dwukrotnie wyższe. Przewiduje się, że bez podjęcia odpowiednich kroków różnica ta jeszcze bardziej się zwiększy.
- Wspieranie pracowników i regionów mocno dotkniętych kryzysem, ale także pomaganie im w lepszym planowaniu zmiany i zarządzaniu nią poprzez propagowanie szkoleń, podnoszenie umiejętności i w razie potrzeby wspieranie przekwalifikowania. Zlikwidowano tysiące miejsc pracy, a jeszcze więcej z nich jest nadal zagrożonych. Ponadto miał miejsce ogólny wzrost liczby tymczasowych miejsc pracy, co utrudnia przekazywanie kluczowych umiejętności i wiedzy fachowej. W niektórych przypadkach może to mieć niekorzystny wpływ na jakość produkcji bądź zagrażać bezpieczeństwu pracowników.

Uwagi ogólne

3.4 Jednym z głównych celów komunikatu Komisji dotyczącego polityki przemysłowej jest zapewnienie, by sektor przemysłowy stanowił 20 % unijnego PKB do 2020 r. EKES popiera ten cel, ponieważ przyniósłby on korzyści także przemysłowi stalowemu. Jednakże cel ten może być bardzo trudny do osiągnięcia bez ułatwienia dostępu do instytucji finansowych takich jak Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju.

3.5 Sytuacja na rynku zmusi producentów stali do dalszego przeprowadzania trudnych zmian strukturalnych (nie można wykluczyć możliwości fuzji, przejęć i upadłości). Kosztowne inwestycje w innowacje, innowacyjne gatunki stali, poprawę gamy oferowanych wyrobów gotowych, dalsze ograniczenie kosztów danego rodzaju produktów, a także wprowadzenie usług z wykorzystaniem stali pochodzącej z własnej produkcji są konieczne, lecz ich finansowanie jest obecnie trudne bądź wręcz niemożliwe dla wielu producentów stali.

Odpowiednie ramy regulacyjne

3.6 Według niedawno zleconego przez Komisję badania dotyczącego oceny łącznych kosztów dla przemysłu stalowego UE, koszty regulacyjne w normalnych warunkach nie są główną przyczyną powstawania znacznych różnic w konkurencyjności cenowej. Jednakże w czasach kryzysu koszty regulacyjne UE mogą mieć znaczący wpływ na konkurencyjność przemysłu stalowego⁽³⁾. Ramy regulacyjne należy ocenić zarówno pod względem kosztów, jak i korzyści.

3.7 Partnerzy społeczni z sektora stali muszą być ściśle zaangażowani w ocenę ram regulacyjnych.

Zwiększanie popytu na stal

3.8 Komisja Europejska podkreśla, że „w UE popyt na stal zależy od sytuacji gospodarczej i finansowej kilku kluczowych sektorów wykorzystujących stal, takich jak na przykład budownictwo i przemysł motoryzacyjny”⁽⁴⁾. Niestety, obecny kryzys gospodarczy wywiera bardzo niekorzystny wpływ na popyt w tych sektorach, co powoduje spadek ogólnego popytu na stal.

3.9 W celu pobudzenia europejskiego popytu na stal Komisja zamierza oprzeć się na planie „CARS 2020”⁽⁵⁾ oraz na inicjatywie na rzecz wspierania zrównoważonego budownictwa⁽⁶⁾. Biorąc pod uwagę, że obecna sytuacja sektora stalowego wymaga pilnego rozwiązania, plany te nie są wystarczająco konkretne i nie wystarczą, by wywrzeć wpływ na sektor stalowy w krótkoterminowej perspektywie.

3.10 Popyt na stal można także pobudzić ułatwiając wdrażanie dużych przyszłościowych projektów infrastrukturalnych oraz zwiększając siłę nabywczą obywateli europejskich, aby ożywić koniunkturę na rynku wewnętrznym.

Równe warunki działania na szczeblu międzynarodowym

3.11 W ostatnim dziesięcioleciu przemysł stalowy UE był coraz bardziej poszkodowany z powodu nieuczciwych praktyk handlowych, działań protekcyjnych ze strony krajów trzecich, a także nadmiernej koncentracji producentów surowców. Dlatego też należy pilnie zbadać możliwości ukierunkowanego i szybkiego przeciwdziałania wszystkim nieuczciwym praktykom handlowym, których ofiarą padł europejski przemysł stalowy. Jest to tym pilniejsze, że w skali światowej sektor ten wykazuje nadwyżkę mocy produkcyjnych, w związku z czym niektóre państwa trzecie stosują nieuczciwe praktyki handlowe, by wyeksportować swoje nadwyżki produkcji.

Polityka w dziedzinie energii, klimatu, zasobów i efektywności energetycznej na rzecz zwiększenia konkurencyjności

3.12 Europejski przemysł stalowy będzie miał przed sobą przyszłość tylko wtedy, kiedy przedsiębiorstwa będą w awangardzie światowego rozwoju technologicznego, zwłaszcza jeśli chodzi o zastosowanie najnowszych technologii produkcyjnych związanych z ograniczeniem emisji CO₂ i efektywnością energetyczną, o ile ma to sens z ekonomicznego punktu widzenia.

3.13 Przemysł stalowy jest przemysłem energochłonnym, który obecnie w większym stopniu boryka się z wysokimi cenami energii niż większość jego międzynarodowych konkurentów. Ponieważ jest to także przemysł wysoce kapitałochłonny, stabilność, przewidywalność i międzynarodowa konkurencyjność cen energii ma kluczowe znaczenie dla długoterminowego rozwoju sektora.

3.14 Plan działania słusznie koncentruje się na tym, w jaki sposób wyroby i materiały stalowe mogą przyczynić się do ograniczenia emisji CO₂. Przy obecnym stanie technologicznym ta branża przemysłu jest już prawie na granicy możliwości, jeśli chodzi o procesy produkcyjne, w związku z czym nie może osiągnąć celów ustalonych przez Komisję do 2050 r. Znacznych ulepszeń można dokonać tylko za pomocą przełomowych technologii. Z tego względu sprawą najwyższej wagi stają się badania, rozwój i innowacje oraz środki na finansowanie badań i rozwoju. W tym kontekście EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji, by w ramach programu „Horyzont 2020” wspierać projekty w zakresie badań i rozwoju oraz projekty demonstracyjne i pilotażowe dotyczące nowych technologii ukierunkowanych na bardziej ekologiczne, zasobo- i energooszczędne rozwiązania.

3.15 Chociaż przy obecnym stanie technologicznym branża jest już prawie na granicy możliwości, nie wszystkie zakłady w pełni wykorzystały swój potencjał ulepszeń zmierzających do większej efektywności energetycznej i zasobooszczędności w oparciu o istniejące technologie. Należy zachęcać przedsiębiorstwa, by inwestowały w najlepsze dostępne techniki (BAT).

⁽³⁾ Centrum Studiów nad Polityką Europejską, *Assessment of Cumulative Cost Impact for the Steel Industry* [Ocena łącznych skutków kosztów ponoszonych przez przemysł stalowy], 2013.

⁽⁴⁾ COM(2013) 407.

⁽⁵⁾ COM(2012) 636 final.

⁽⁶⁾ COM(2012) 433 final.

3.16 Ceny zasobów i energii to obecnie czynniki napędzające innowacje. Wprawdzie główna odpowiedzialność za inwestowanie w badania, rozwój i innowacje spoczywa na przemyśle stalowym, to jednak konieczne jest większe wsparcie badań i rozwoju, projektów pilotażowych i demonstracyjnych, a także rozpowszechniania nowych technologii. Jako że głównym czynnikiem generującym koszty są surowce i energia, wyzwanie polega na tym, by zmniejszyć różnice w kosztach w stosunku do głównych konkurentów UE.

3.17 Kryzys i daleko idące ograniczenia budżetowe poważnie utrudniły ewentualne przyznanie rekompensaty dla producentów stali w niektórych państwach członkowskich, co może doprowadzić do stworzenia nierównych warunków w Europie.

Innowacje

3.18 W ostatnich dziesięcioleciach europejski przemysł stalowy utrzymywał przewagę konkurencyjną nad innymi producentami dzięki poprawie efektywności, innowacjom produktowym i znacznemu zwiększeniu wydajności pracy. Jednakże obecnie dodatkowe ulepszenia w tej dziedzinie są trudne do osiągnięcia, dopóki nie poprawi się sytuacja rynkowa i regulacyjne otoczenie biznesowe.

3.19 Rozwój nowych opłacalnych technologii musi iść w parze z poprawą konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw stalowych w stosunku do ich światowych konkurentów. Zmniejszenie zużycia energii i surowców w produkcji doprowadzi do obniżenia kosztów, dzięki czemu europejski przemysł stalowy stanie się bardziej konkurencyjny.

Wymiar społeczny: restrukturyzacja i zapotrzebowanie na umiejętności

3.20 W planie wskazuje się, że problem niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej w przyszłości wynika przede wszystkim z piramidy wiekowej, nie bierze się jednak wystarczająco pod uwagę „utraty” wiedzy i umiejętności w związku z restrukturyzacją. Zmiana pokoleniowa będzie ponadto wymagała rozwiązań systemowych, zwłaszcza w obliczu znacznego wzrostu bezrobocia wśród młodych ludzi.

3.21 Aby poradzić sobie z gorszą koniunkturą, utrzymać pracowników i zachować umiejętności mające kluczowe znaczenie dla przyszłości przemysłu stalowego, należy koniecznie promować środki tymczasowe służące wspieraniu pracowników.

Grupa wysokiego szczebla

3.22 Biorąc pod uwagę, jak pilna jest sprawa europejskiego sektora stalowego, rozczarowujące jest, że Komisja planuje, by grupa wysokiego szczebla spotykała się tylko raz w roku. Ze względu na obecną zmienną sytuację w sektorze konieczne jest ciągłe aktualizowanie informacji na ten temat, aby móc podejmować świadome decyzje.

3.23 Ponadto w ciągu 12 miesięcy od przyjęcia planu działania trzeba przeprowadzić ocenę jego wpływu na konkurencyjność europejskiego przemysłu stalowego. Aby ta ocena była jak najbardziej precyzyjna i obiektywna, kluczowe znaczenie ma włączenie partnerów społecznych w dyskusje. Konieczne jest zacieśnienie współpracy między pracodawcami i przedstawicielami pracowników, na szczeblu europejskim, krajowym, lokalnym i na poziomie poszczególnych firm, aby zaangażować ich we wdrażanie planu.

Bruksela, 11 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 1.11

Zmienić

EKES uważa, że sektor stalowy powinien mieć taki sam dostęp do istniejących funduszy europejskich, ~~krajowych,~~ i ~~regionalnych~~ co inne sektory, jeśli UE ma przestawić się na bardziej konkurencyjny sektor stalowy w sposób odpowiedzialny społecznie.

Uzasadnienie

To krótsze sformułowanie pozwala uniknąć szczegółowego wymieniania funduszy i zapewnia podmiotom rynkowym dostateczną elastyczność, nie powodując zakłóceń na rynku tej branży.

Wynik głosowania

Za:	70
Przeciw:	77
Wstrzymało się:	12

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Europejskiego Roku Rozwoju (2015)

(2014/C 170/16)

Samodzielny sprawozdawca: **Andris GOBIŅŠ**

Dnia 18 września 2013 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Europejskiego Roku Rozwoju (2015).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja Europejska odpowiedziała na wspólną inicjatywę społeczeństwa obywatelskiego i EKES-u, by wyznaczyć rok 2015 Europejskim Rokiem Rozwoju.

1.2 Komitet zdecydowanie popiera poprawki do projektu wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego Europejskiego Roku Rozwoju ⁽¹⁾ zaproponowane przez Europejską Konfederację Organizacji Pozarządowych na rzecz Pomocy i Rozwoju (CONCORD) ⁽²⁾ oraz projekty poprawek Parlamentu Europejskiego ⁽³⁾. Komitet wskazuje, że większość tych sugestii została omówiona na nieformalnym posiedzeniu grupy zadaniowej ds. Europejskiego Roku Rozwoju i została częściowo uwzględniona w innych opiniach EKES-u oraz na stronie EKES-u poświęconej dyskusjom nad tym Rokiem.

1.3 Europejski Rok Rozwoju będzie pierwszym Europejskim Rokiem o wyraźnym wymiarze globalnym, opartym na prawach. EKES wzywa instytucje UE do dołożenia jak największych starań na rzecz realizacji celów określonych przez CONCORD, który stwierdził, że Rok ten jest „wyjątkową okazją do szerszej dyskusji publicznej i znaczącego zaangażowania obywatelskiego w kształtowanie wizji Europy w zakresie rozwoju na świecie, w Europie oraz na innych kontynentach, a także uwzględnienia wymiaru praw człowieka, zrównoważenia środowiskowego i spójności społecznej” ⁽⁴⁾.

1.4 Komitet wzywa swoich partnerów w innych regionach świata do propagowania ogólnoświatowego Roku Rozwoju 2015 także w innych regionach, jako że zostało jeszcze wystarczająco dużo czasu na poczynienie przygotowań.

1.5 Główny nacisk należy położyć na najbardziej zrównoważone i istotne aspekty współpracy rozwojowej, takie jak solidarność i sprawiedliwość na świecie, spójność polityki na rzecz rozwoju, cele zrównoważonego rozwoju, światowe zasoby publiczne oraz wyzwania, a także rolę obywateli europejskich jako konsumentów i podmiotów w gospodarce światowej. Kwestie wąsko pojęte i związane z dynamiką dawca-biorca nie powinny być tu priorytetem.

1.6 Należy także położyć nacisk na rolę sektora prywatnego w dziedzinie rozwoju ⁽⁵⁾, ponieważ kraje rozwijające się zwykle nie mają strategii rozwojowych dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), w tym spółdzielni. Strategie takie mogłyby przyczynić się do wyeliminowania ubóstwa i ułatwić wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Europejskie doświadczenia w zakresie polityki wspierania MŚP, we współpracy z partnerami społecznymi i zainteresowanymi organizacjami pozarządowymi, powinny zostać przekazane krajom rozwijającym się w sposób ukierunkowany i znaczący dla nich, aby osiągnąć zrównoważony wzrost we wszystkich trzech dziedzinach – gospodarczej, społecznej i środowiskowej.

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Rozwoju (2015), COM(2013) 509 final.

⁽²⁾ Reakcja CONCORD na wniosek Komisji Europejskiej w sprawie Europejskiego Roku Rozwoju 2015.

⁽³⁾ Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Rozwoju (2015), sprawozdawca Charles Goerens, 2013/0238(COD).

⁽⁴⁾ Reakcja CONCORD na wniosek Komisji Europejskiej w sprawie Europejskiego Roku Rozwoju 2015.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie zaangażowania sektora prywatnego w ramy rozwoju na okres po 2015 r., Dz.U. C 67, z 6.3.2014, s. 1–5.

1.7 EKES przypomina, że kluczem do sukcesu poprzednich Lat Europejskich była ścisła współpraca między instytucjami i organami UE a społeczeństwem obywatelskim, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Komitet wzywa zatem do podjęcia natychmiastowych działań – ustanowienia grup zadaniowych obejmujących wiele podmiotów, aby zapewnić terminową i odpowiednio ustrukturyzowaną współpracę. Dlatego EKES zdecydowanie popiera utworzenie sojuszu organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.8 Wielopoziomowe działania prowadzone przez te organizacje (na szczeblu krajowym, unijnym i krajów partnerskich) odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu procesów politycznych. W związku z tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego i ich działania powinny być absolutnym priorytetem podczas Roku i otrzymać większość finansowania. W celu uzyskania lepszych wyników w krótkiej i długiej perspektywie Europejskiego Roku Rozwoju konieczne jest unikanie wydawania pieniędzy na kosztowne kampanie prowadzone przez agencje *public relations* (PR), bądź też należy usługi te ograniczyć do absolutnego minimum (jak stwierdzono w punkcie 3.6 niniejszej opinii).

1.9 Komitet wzywa instytucje UE do wykorzystywania debat trójstronnych, aby skupić się na trwałych wynikach i udziale zamiast na kampaniach lub działaniach informacyjnych. W tym celu należy zmienić szereg części kilku artykułów wniosku Komisji Europejskiej, jak wskazano w trzeciej i czwartej części niniejszej opinii. Konieczne są także zmiany w motywach i załącznikach, których z braku miejsca nie można uwzględnić w niniejszej opinii.

1.10 Zdecentralizowane podejście, opisane w punkcie 3.5 niniejszej opinii, mogłoby przynieść najlepsze wyniki, jako że tradycje i historia współpracy rozwojowej są bardzo różnorodne i nie ma jednolitej formuły dotyczącej stosowania określonych sformułowań i podejmowania określonych działań. Kilka sugestii dotyczących Roku opartego na inicjatywach oddolnych zawarto w części 3 i 4 niniejszej opinii. Należy je uwzględnić w przygotowaniach Roku.

2. Uwagi ogólne

2.1 Rok Europejski odgrywa szczególną rolę w komunikacji i aktywnym zaangażowaniu obywateli, pozwala na organizację wspólnych wydarzeń na szczeblu europejskim, krajowym, lokalnym i regionalnym, z udziałem zarówno podmiotów instytucjonalnych, jak i coraz większej liczby organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2.2 Rok 2015 to rok, w którym mają zostać osiągnięte milenijne cele rozwoju. Powinien on zakończyć się oceną wyników i przyjęciem nowej strategii lub paradygmatu na kolejne dziesięciolecie. UE odgrywała dotąd kluczową rolę w dziedzinie rozwoju i w ustanowieniu milenijnych celów rozwoju. Choć współpraca na rzecz rozwoju jest znaczenie szersza niż pomoc rozwojowa, warto zwrócić uwagę, że większość oficjalnej pomocy rozwojowej (60 %) pochodzi z UE i jej państw członkowskich. UE i jej obywatele, wraz z partnerami z krajów rozwijających się, muszą odegrać kluczową rolę w dyskusjach na temat działań po 2015 r.

2.3 Według danych Eurobarometru ⁽⁶⁾ ok. 20 mln osób w UE osobiście angażuje się w organizacjach pozarządowych na rzecz rozwoju (w tym wolontariat), ok. 130 mln obywateli UE przekazuje datki organizacjom pomagającym krajom rozwijającym się, zaś 72 % obywateli UE osobiście popiera ideę pomocy krajom o niskim poziomie rozwoju.

2.4 Coraz więcej ludzi rozumie, że rozwój zaczyna się we własnym kraju i we własnym życiu, poprzez sprawiedliwy handel, ochronę środowiska, udział w procesach politycznych itp.

2.5 Szybko rosnąca, szeroka i zintegrowana koalicja zwolenników, ze silnym wsparciem komisarza UE ds. rozwoju Andrisa Piebalgsa i jego zespołu, pod przewodnictwem organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym i unijnym, takich jak Ruch Europejski – Łotwa, łotewska platforma współpracy na rzecz rozwoju (LAPAS) i Europejska Konfederacja Organizacji Pozarządowych na rzecz Pomocy i Rozwoju (CONCORD), a także EKES ⁽⁷⁾, zgromadziła podmioty obejmujące szerokie spektrum organizacji społeczeństwa obywatelskiego, Komitet Regionów i Parlament Europejski. Od początku partnerzy prowadzili współpracę na rzecz udanego i ambitnego Roku, który przyniesie konkretne wyniki.

⁽⁶⁾ Specjalne wydanie Eurobarometru, nr 352, czerwiec 2010 r., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_352_en.pdf.

⁽⁷⁾ Inicjatywa ta została po raz pierwszy zaprezentowana i omówiona na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego CONCORD w dniu 22 czerwca 2011 r. przez Andrisa GOBINŠA (Ruch Europejski – Łotwa i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny) oraz Mārę Simane (łotewska platforma współpracy na rzecz rozwoju (LAPAS)). Utworzono nieformalną grupę zadaniową, zaś oficjalne głosowanie na sesji plenarnej EKES-u 7 grudnia 2011 r. nad opinią w sprawie: „Handel, wzrost i polityka światowa – polityka handlowa jako kluczowy element strategii „Europa 2020” obejmowało wniosek w sprawie Europejskiego Roku Rozwoju i Współpracy.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES wzywa instytucje UE do wykorzystania dyskusji trójstronnych do wzbogacenia Roku o **więcej istotnych kwestii i środków, aby zapewnić lepsze i bardziej zrównoważone wyniki** (np. poprzez procesy polityczne, zobowiązania, ulepszenie dialogu horyzontalnego i strukturalnego itp.).

3.2 **EKES przypomina swoją pierwotną sugestię dotyczącą treści Roku:** „EKES wnosi o to, by więcej uwagi poświęcano zagadnieniu współpracy na rzecz rozwoju, solidarności na świecie i debacie nad milenijnymi celami rozwoju. Proponuje, by 2015 r. ogłosić rokiem »rozwoju i współpracy« (nazwa tymczasowa). W związku z tym, że UE i jej państwa członkowskie postanowiły osiągnąć te cele do 2015 r., Komitet proponuje, by przy okazji tej edycji Europejskiego Roku działać na rzecz większego uczulenia każdego obywatela, społeczeństwa obywatelskiego oraz krajowych i europejskich organów władzy na te kwestie oraz na rzecz wzbudzenia poczucia wspólnej odpowiedzialności za realizację wyznaczonych już celów, a także nowych zadań określonych po 2015 r.”⁽⁸⁾

3.3 **Angażowanie obywateli europejskich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich partnerów na całym świecie** w pomoc rozwojową i dialog polityczny na temat światowego rozwoju i sprawiedliwości na świecie są kluczowe dla powodzenia Roku i dla rozwoju per se. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają kluczową rolę nie tylko w zbieraniu funduszy i wdrażaniu działań na rzecz rozwoju, lecz także w procesach politycznych. Dotyczy to w szczególności młodszych pokoleń, które jest zwykle bardziej powiązane z szerszym światem poprzez media społecznościowe i inne, a także bardziej świadome pilnych kwestii, które jako przyszli liderzy będą musieli rozwiązać. Dlatego też kluczowe znaczenie ma istotne i bezpośrednie zaangażowanie dzieci i młodzieży, zwłaszcza dziewcząt, w dyskusje prowadzone w ramach Roku Europejskiego. Konieczne jest też znaczące i bezpośrednie zaangażowanie obywateli o różnych interesach i z różnych środowisk społecznych itp. Wyżej wspomniane aspekty powinny być odpowiednio odzwierciedlone w przygotowaniach i wdrażaniu Roku, jeśli chodzi o jego treść i finansowanie.

3.4 **EKES popiera zdecentralizowane podejście do Roku Europejskiego:** Grupy zadaniowe na szczeblu krajowym powinny ustanowić krajowe motto, hasło czy zaproszenie do udziału w Roku, które najbardziej odzwierciedla sytuację w danym państwie członkowskim. Grupy zadaniowe na poziomie unijnym i krajowym powinny zostać ustanowione nie później niż 2 miesiące od przyjęcia wniosku i uzyskać dostęp do finansowania przyznanego w ramach Roku. Prace tych grup i wsparcie dla nich powinno wykraczać poza okres trwania Roku. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie powinno odgrywać kluczową rolę w grupach zadaniowych.

3.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje plan Komisji dotyczący **przeznaczenia znacznej kwoty finansowania** na zapewnienie powodzenia Roku. Jednocześnie Komitet wyraża swoje zaniepokojenie, że na obecnym etapie tylko niewielki odsetek finansowania przeznaczono na zaangażowanie i działania społeczeństwa obywatelskiego, choć to właśnie zapewniłoby osiągnięcie najbardziej trwałych rezultatów w ramach Roku. Należy unikać wykorzystywania funduszy na obecne lub nowe kontrakty/przetargi w dziedzinie PR lub ograniczyć je do absolutnego minimum, ponieważ w niektórych przypadkach mogą one nawet przynieść skutki przeciwne do celów Roku.

3.6 W oparciu o dobre praktyki z poprzednich Lat Europejskich, Komitet popiera ustanowienie **szerokiego i obejmującego wszystkie zainteresowane strony sojuszu organizacji społeczeństwa obywatelskiego**, który podobnie jak w zeszłych latach powinien odgrywać wiodącą rolę w planowaniu i wdrażaniu Europejskiego Roku. EKES proponuje poświęcenie szczególnej uwagi ścisłej współpracy z członkami i organami EKES-u oraz innymi podmiotami, a także z członkami sojuszu na szczeblu unijnym i krajowym.

3.7 Należy także kontynuować w Roku 2015 dobrą praktykę **wyznaczania „Ambasadorów Roku”**. Daje to istotne możliwości podnoszenia świadomości społecznej i zdobywania poparcia dla celów Roku.

3.8 Komitet zobowiązuje się do opracowania **mechanizmów współpracy** na wszystkich właściwych szczeblach, aby zapewnić jak najlepszą współpracę i synergię między instytucjami i organami UE. Należy nawiązać współpracę z Organizacją Narodów Zjednoczonych podczas Roku.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Handel, wzrost i polityka światowa – Polityka handlowa jako kluczowy element strategii „Europa 2020”, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 73–78.

3.9 Komitet zdecydowanie popiera sugestie dotyczące Roku omówione podczas spotkań nieformalnej grupy zadaniowej ds. Roku oraz przedstawione w dyskusjach na stronie internetowej EKES-u. Pomysły organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów zostały zebrane przez CONCORD⁽⁹⁾. **Instytucje UE powinny dołożyć jak największych starań, aby Rok był:**

- **Inspirujący:** powinien to być proces, w ramach którego wszystkie podmioty omawiają i wspólnie opracowują nowe sposoby myślenia i praktyki w zakresie rozwoju oraz dochodzą do porozumienia co do znaczenia sprawiedliwości na świecie dla Europy i jej obywateli.
- **Zapewniający uczestnictwo:** skupiający się na obywatelach i ich poglądach na sprawiedliwość na świecie oraz nadający im centralne miejsce w dyskusji. Wymaga to zapewnienia im równych szans w wyrażaniu poglądów osobistych i poglądów ich organizacji. Oznacza to przejście od „informowania obywateli w celu podniesienia ich świadomości” do „wspólnej dyskusji nad ich poglądami na temat sprawiedliwego rozwoju na świecie”.
- **Spójny:** Polityka na rzecz rozwoju powinna być spójna, zaś podczas Roku należy omówić inne polityki Komisji Europejskiej wykraczające poza rozwój (handel, finanse, rolnictwo itp.) z tego punktu widzenia.
- **Procesem edukacji rozwojowej i podnoszenia świadomości:** Rok powinien być postrzegany jako proces na rzecz uczestniczącej edukacji rozwojowej i podnoszenia świadomości, w oparciu o zasady pedagogiczne i wartości Europejskiego Konsensusu w sprawie Edukacji Rozwojowej.
- **Globalny:** Wszelkie dyskusje powinny być prowadzone na równi z partnerami spoza Europy.

3.10 Komitet zdecydowanie popiera następujące sugestie przedstawione przez sprawozdawcę Parlamentu Europejskiego⁽¹⁰⁾:

- **zmiana nazwy roku** – Europejski Rok Rozwoju [uwaga tłumacza: zmiana nazwy Roku nie dotyczy polskiej wersji językowej];
- szczególną uwagę należy poświęcić obywatelom mieszkającym w **państwach członkowskich bez długoletnich tradycji współpracy na rzecz rozwoju**⁽¹¹⁾, zaś EKES sugeruje znalezienie specjalnych rozwiązań w tych państwach, aby uniknąć szerokich problemów związanych ze współfinansowaniem;
- podnoszenie świadomości obywateli Unii na temat ich udziału w światowym rozwoju oraz możliwości przyczynienia się do sprawiedliwszego rozwoju na świecie, a także **włączenie rozwoju na stałe do krajowych programów edukacyjnych**⁽¹²⁾;
- aby zapewnić zaangażowanie partnerów z krajów rozwijających się⁽¹³⁾;
- „podnoszenie świadomości i promowanie debaty na temat wpływu, jaki **decyzje i wybory poszczególnych obywateli oraz podmiotów na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim** mogą mieć na światowy rozwój oraz na ludzi żyjących w krajach rozwijających się, tak aby osiągnąć szersze zrozumienie polityki”⁽¹⁴⁾;
- „Komisja zaprasza na te spotkania [koordynacyjne] przedstawicieli **społeczeństwa obywatelskiego** i Parlamentu Europejskiego w charakterze obserwatorów”⁽¹⁵⁾.

4. Zalecenia dodatkowe do poprawek do wniosku przedstawionego przez Komisję Europejską⁽¹⁶⁾

4.1 Artykuł 1 (dodatkové zdanie). Podtytuł dla poszczególnych krajów umożliwiłby bardziej skuteczne odzwierciedlenie różnic w tradycjach, wyzwaniach i potencjale każdego państwa członkowskiego: „Rok 2015 ogłasza się »Europejskim Rokiem Rozwoju« [...]. Podtytuł i motto, hasło lub zaproszenie do roku powinno zostać ustanowione na szczeblu krajowym”.

⁽⁹⁾ Zob. reakcja CONCORD na wniosek Komisji Europejskiej w sprawie *Europejskiego Roku Rozwoju 2015*, wrzesień 2013 r.

⁽¹⁰⁾ Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie *Europejskiego Roku Rozwoju (2015)*, sprawozdawca Charles Goerens, 2013/0238(COD).

⁽¹¹⁾ Zob. w tym samym źródle: poprawki 14 i 31.

⁽¹²⁾ To samo źródło, adaptacja poprawki 17.

⁽¹³⁾ To samo źródło, poprawki 18, 19, 21, 28 i 30.

⁽¹⁴⁾ To samo źródło, poprawka 20.

⁽¹⁵⁾ To samo źródło, poprawka 27.

⁽¹⁶⁾ Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie *Europejskiego Roku Rozwoju (2015)*, COM(2013) 509 final.

4.2 Artykuł 2 (pierwsza część) – Korzystny byłby większy nacisk na zaangażowanie, należy wspomnieć o wszystkich podmiotach jako równych uczestnikach: „– przekazywanie obywatelom UE informacji o współpracy UE na rzecz rozwoju i angażowanie ich w dyskusje na temat ze szczególnym zaakcentowaniem tego, co Unia już teraz może osiągnąć jako globalny partner w dziedzinie rozwoju największy na świecie darczyńca pomocy, a także osiągnięcie porozumienia co do tego, jak mogłaby jeszcze zwiększyć swoją aktywność dzięki połączeniu sił jej instytucji i państw członkowskich większej spójności i lepszej koordynacji ze swoimi państwami członkowskimi, instytucjami i innymi podmiotami”.

4.3 Artykuł 2 (druga część) – W nawiązaniu do opinii EKES-u w sprawie „Handel, wzrost i polityka światowa – Polityka handlowa jako kluczowy element strategii” „Europa 2020.”: – pobudzanie czynnego i znaczącego zainteresowania obywateli Europy współpracą na rzecz rozwoju i udziałem w niej oraz kształtowanie poczucia odpowiedzialności i możliwości w zakresie indywidualnych decyzji oraz zobowiązań krajowych i międzynarodowych (także odnośnie do programu działań na okres po 2015 r.) oraz uczestnictwa w tworzeniu i realizacji polityki oraz”

4.4 Artykuł 2 (trzecia część) – Tekst bazuje w zbyt dużym stopniu na myśleniu w kategoriach pomocy i darczyńcy, co bardzo zawęży jego zakres – „zwiększanie świadomości roli współpracy UE na rzecz rozwoju, która w zmieniającym się świecie coraz silniejszych wzajemnych powiązań przynosi szerokie korzyści wszystkim zaangażowanym podmiotom w UE i jej krajach partnerskich nie tylko jej beneficjentom, ale również obywatelom UE;”

4.5 Artykuł 2 (nowa część): – Trwałe wyniki procesów politycznych na szczeblu unijnym i krajowym mają kluczowe znaczenie; brakuje wzmianki o nich w obecnym wniosku: – „osiągnięcie trwałych wyników i ulepszeń tam, gdzie jest to konieczne (np. wewnętrzne i zewnętrzne programy polityczne oraz polityka rozwojowa, spójność, efektywność, podejście oparte na prawach, wzmocnienie pozycji kobiet, rozwój zrównoważony, bezpieczeństwo (ludzi), uczestnictwo i wymiana, narzędzia i struktury dla społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacji przedsiębiorstw, związków zawodowych itp.)”.

4.6 Artykuł 3 (punkt 1, pierwsze tiret) – Komunikacja musi być dwukierunkowym procesem, ostatnie kampanie Lat Europejskich spotkały się z poważną krytyką z różnych stron: – kampanie działania informacyjne w celu omówienia i osiągnięcia porozumienia co do najważniejszych kwestii rozpowszechniania głównych przesłań, kierowane do ogółu społeczeństwa oraz do konkretnych grup, w tym za pośrednictwem mediów społecznościowych;”

4.7 Artykuł 3 (punkt 1, drugie tiret) – Skuteczne grupy zadaniowe na szczeblu krajowym i unijnym okazały się jednym z kluczowych czynników sukcesu Roku Europejskiego. Aby zapewnić przejrzystość, dyskusje muszą przynieść konkretne i wymierne rezultaty: – organizacja otwartego i obejmującego wszystkie zainteresowane strony procesu politycznego, kierowanego przez wielopodmiotową grupę zadaniową, w tym konferencji, imprez i inicjatyw z udziałem wszelkich zainteresowanych stron w celu promowania uczestnictwa i debaty oraz w celu zwiększania świadomości na szczeblu europejskim oraz w razie potrzeby zapewnienia odpowiednich wyników i ulepszeń;”

4.8 Artykuł 3 (punkt 1, nowe tiret) – Rok dotyczący rozwoju bez bezpośredniego zaangażowania podmiotów z krajów rozwijających się jest nie do pomysłenia: – „działania w UE iwykraczające poza jej granice, skierowane do krajów partnerskich, ich ludności i organizacji”;

4.9 Artykuł 3 (punkt 1, nowe tiret) – EKES i Komisja Europejska w swoim dokumencie roboczym wskazują, że terminowe przygotowanie i monitorowanie działań może zapewnić lepsze wyniki Roku, podobnie jak powiązania między latami tematycznymi: – działania przygotowujące do Roku i monitorujące go na szczeblu krajowym i unijnym;

4.10 Artykuł 4 (punkt 2) – Jak stwierdzono w punkcie 4.7: „Koordynatorzy krajowi, w ścisłej koordynacji z Komisją, konsultują się i współpracują ustanawiają krajową grupę zadaniową/sterującą złożoną z różnymi zaangażowanymi stronami, w tym ze społeczeństwem obywatelskim rozmaitych zaangażowanych stron, w tym ze społeczeństwa obywatelskiego [...]”.

4.11 Załącznik: Szczegóły środków, o których mowa w art. 3 część A. Bezpośrednie inicjatywy Unii (pierwszy akapit) – Należy poprzeć podejście zdecentralizowane, aby odzwierciedlić różnorodne sytuacje w poszczególnych państwach członkowskich; organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie powinny być wykluczone z wdrażania propozycji: „Finansowanie przyjmie co do zasady formę bezpośredniego zakupu towarów i usług w ramach przetargów otwartych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego i innych istniejących umów ramowych. [...]”

4.12 Załącznik: Szczegóły działań, o których mowa w artykule 3, część A. Bezpośrednie inicjatywy Unii (nowy punkt) – Na podstawie najlepszych praktyk z poprzednich lat: W 2013 r. ponad 60 ogólnounijnych sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego bierze udział w koordynacji i wdrażaniu Roku w ramach działań na szczeblu unijnym i krajowym, konieczne jest odpowiednie wsparcie prac sojuszu: – wspieranie koordynacji społeczeństwa obywatelskiego w zakresie ugruntowanego modelu „sojuszu na rzecz Roku Europejskiego”.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zdrowia zwierząt

COM(2013) 260 final – 2013/0136 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji i udostępniania na rynku materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin (prawo o materiale przeznaczonym do reprodukcji roślin)

COM(2013) 262 final – 2013/0137 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin

COM(2013) 267 final – 2013/0141 (COD)

(2014/C 170/17)

Sprawozdawca: **Armands KRAUZE**

Rada, w dniu 31 maja i 7 czerwca 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 23 maja 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2, art. 114 ust. 3, art. 168 ust. 4 lit. b) oraz art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie następujących wniosków:

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zdrowia zwierząt

COM(2013) 260 final – 2013/0136 COD

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji i udostępniania na rynku materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin (prawo o materiale przeznaczonym do reprodukcji roślin)

COM(2013) 262 final – 2013/0137 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin

COM(2013) 267 final – 2013/0141 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES pozytywnie ocenia i ogólnie popiera wnioski Komisji Europejskiej dotyczące rozporządzeń Parlamentu i Rady w sprawie zdrowia zwierząt i roślin oraz jakości materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin. Uważa też, że spójne i przejrzyste przepisy wraz z ich odpowiednim wdrażaniem we wszystkich państwach członkowskich UE są niezbędne do zapewnienia sprawiedliwych warunków konkurencji wszystkim podmiotom działającym na rynku europejskim.

1.2 EKES zaleca jednak przeredagowanie wniosku w sprawie zdrowia zwierząt, by tekst rozporządzenia był bardziej zrozumiały.

1.3 EKES apeluje do Komisji Europejskiej o wprowadzenie w prawodawstwie wszelkich niezbędnych środków bezpieczeństwa oraz o zapewnienie unijnego finansowania w zakresie wystarczającym do zapobieżenia zagrożeniom związanym z migracją dzikich zwierząt z krajów trzecich, poprzez lądowe granice zewnętrzne Unii Europejskiej, mogących rozprzestrzeniać groźne choroby zakaźne na terytorium UE.

1.4 EKES stwierdza, że akty ustawodawcze UE, zwłaszcza w dziedzinie zdrowia roślin, powinny być spójne ze stanowiskiem przyjętym przez nią wcześniej na szczeblu międzynarodowym, i podkreśla, że do tej pory propozycje Komisji dotyczące procesu ustanawiania międzynarodowych norm fitosanitarnych nie są zgodne z punktem widzenia, jaki Unia wyraziła wcześniej w sprawie włączenia inwazyjnych gatunków obcych do przepisów dotyczących zdrowia roślin.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzoną możliwość wypłaty poszkodowanym podmiotom odszkodowania z tytułu wartości rynkowej zniszczonych roślin i produktów roślinnych lub innych produktów będących przedmiotem środków zwalczania lub środków ograniczających rozprzestrzenianie, przewidzianą w nowych przepisach dotyczących zdrowia roślin.

1.6 EKES wyraża zaniepokojenie w związku z tym, że UE może utracić swój dobry stan fitosanitarny – zważywszy na zmiany, które Komisja zamierza wprowadzić do systemu ochrony roślin – do tego stopnia, że odbije się to na potencjale wywozowym państw członkowskich i że producenci będą musieli wydatkować więcej środków na walkę z chorobami i pasożytami.

1.7 EKES ostrożnie podchodzi do faktu, że kategoria leśnego materiału rozmnożeniowego została włączona do projektu rozporządzenia, gdyż Komisja nie przedstawiła przekonujących argumentów w sprawie korzyści, jakie może to przynieść sektorowi leśnemu.

2. Informacje ogólne o inicjatywach ustawodawczych

2.1 W każdej z trzech dziedzin, czyli zdrowia zwierząt, zdrowia roślin oraz obrotu materiałem przeznaczonym do reprodukcji roślin, wskazano szereg pułapek na szczeblu UE, które utrudniały działalność podmiotom rynkowym, w związku z czym szczególnie istotne jest wprowadzenie zmian do prawodawstwa, by zmniejszyć obciążenia administracyjne nakładane zarówno na producentów i usługodawców, jak i konsumentów i usługobiorców, a także poprawić otoczenie dla przedsiębiorczości.

2.2 Jeżeli chodzi o zdrowie zwierząt, różne problemy pojawiają się w związku z obecnie obowiązującymi aktami prawnymi: polityka w tym zakresie jest skomplikowana, brakuje całościowej strategii i zbyt mało uwagi poświęca się zapobieganiu chorobom, podczas gdy należałoby kłaść większy nacisk na opracowanie i wdrożenie ostrzejszych przepisów w zakresie bezpieczeństwa biologicznego w odniesieniu do miejsc trzymania zwierząt.

2.3 Co się tyczy zdrowia zwierząt, we wniosku Komisji bardziej zaakcentowano środki zapobiegawcze, nadzór nad chorobami, kontrolę i badania w celu zmniejszenia częstotliwości występowania chorób i zachorowalności, gdy pojawiają się ogniska występowania. Przewiduje się również uregulowania dotyczące zarówno zwierząt lądowych, jak i wodnych.

2.4 Zdrowie roślin ma kluczowe znaczenie dla ochrony różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych. Szczególnie niebezpieczne są agrofagi z innych kontynentów. W przypadku wprowadzenia do Europy te obce gatunki powodują poważne straty gospodarcze. Zadomowienie się nowych agrofagów na terytorium UE może skłaniać państwa trzecie do wprowadzania ograniczeń handlowych i tym samym szkodzić unijnemu wywozowi.

2.5 Jeżeli chodzi o zdrowie roślin, we wniosku Komisji określono pojęcie agrofagów kwarantannowych i ich podział na kategorie, a także kryteria stosowane do stwierdzenia, czy dany agrofag kwalifikuje się do organizmów kwarantannowych. Komisja jest uprawniona do przyjęcia – w drodze aktów wykonawczych – wykazów konkretnych roślin, produktów roślinnych i innych przedmiotów podlegających szczególnym zakazom i przepisom dotyczącym ich wprowadzania do Unii i przemieszczania na jej terytorium, a także przepisom dotyczącym wprowadzania i przemieszczania roślin, produktów roślinnych i innych przedmiotów na obszarach chronionych.

2.6 Co się tyczy materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, wniosek Komisji ma na celu uzupełnienie prawodawstwa dotyczącego wprowadzania do obrotu materiału siewnego i materiału rozmnożeniowego roślin, uwzględniając postęp techniczny w zakresie hodowli roślin, szybki rozwój rynku międzynarodowego, a także potrzebę wsparcia różnorodności biologicznej roślin i zmniejszenia kosztów oraz obciążeń administracyjnych zarówno właściwych organów, jak i podmiotów.

3. Kontekst i streszczenie wniosku Komisji

3.1 Dnia 6 maja 2013 r. Komisja Europejska przyjęła i opublikowała w celu kontroli publicznej akty stanowiące przegląd przepisów odnoszących się do zdrowia zwierząt i roślin, a także jakości materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin.

Zdrowie zwierząt

3.2 Ramy prawne obowiązujące obecnie w Unii Europejskiej w dziedzinie zdrowia zwierząt określa obecnie około pięćdziesięciu dyrektyw i rozporządzeń, a także czterysta aktów prawa wtórnego. W 2004 r. Komisja przeprowadziła ocenę aktów prawnych w dziedzinie zdrowia zwierząt. Po zakończeniu oceny w 2007 r. opracowano nową strategię w zakresie zdrowia zwierząt. W swoim komunikacie z 6 maja 2013 r. Komisja określiła ramy prawne, które opierają się na tejże strategii UE, opublikowanej w 2007 r.

3.3 Komisja proponuje uproszczenie ram prawnych, tak by ich podstawą były dobre rządy, by odpowiadały one normom międzynarodowym, koncentrowały się na długoterminowych środkach zapobiegawczych i ustanawiały współpracę ze wszystkimi stronami zainteresowanymi tymi kwestiami.

3.4 We wniosku Komisji proponuje się wprowadzenie skutecznych mechanizmów szybkiego reagowania w wypadku choroby, w tym wobec nowych wyzwań, takich jak pojawiające się choroby, a także przyznanie jasno określonej i wyważonej roli właściwym organom, instytucjom Unii Europejskiej, sektorowi rolnictwa i właścicielom zwierząt, wprowadzenie podziału odpowiedzialności i określenie obowiązków każdego z uczestników – podmiotów, lekarzy weterynarii, posiadaczy zwierząt domowych i osób zawodowo zajmujących się zwierzętami – gdyż wszystkie te kwestie mają zasadnicze znaczenie dla ochrony zdrowia zwierząt.

3.5 Istotne jest, by Komisja chciała zmniejszyć zakłócenia w handlu, uwzględnić specyfikę małych gospodarstw hodowlanych i mikroprzedsiębiorstw oraz ustanowić uproszczone procedury, tak by uniknąć nieuzasadnionych obciążeń administracyjnych i nadmiernie zawyżonych kosztów, dbając jednocześnie o ścisłe zastosowanie surowych norm w dziedzinie zdrowia zwierząt.

3.6 Konieczne jest ograniczenie – tak dalece, jak to możliwe – następstw chorób zwierząt dla zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego, dobrostanu zwierząt, gospodarki oraz społeczeństwa poprzez zwiększenie wiedzy o chorobach, przygotowanie się do reagowania na nie, nadzór oraz wprowadzenie systemów reagowania kryzysowego na poziomie krajowym i unijnym.

3.7 Jednym z głównych celów wniosku Komisji jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego, a jednocześnie zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego oraz wsparcie celów strategii „Europa 2020”.

Zdrowie roślin

3.8 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ochronnych przeciwko agrofagom roślin, zawierający postanowienia dotyczące wykrywania zagrożeń związanych z tymi szkodliwymi organizmami i ograniczenia tych zagrożeń do dopuszczalnego poziomu, został sporządzony na podstawie wniosku Komisji z 2008 r., w którym zaproponowano przegląd dyrektywy Rady 2000/29/WE w sprawie zdrowia roślin. We wniosku uchylono kilka dyrektyw kontrolnych dotyczących postępowania z niektórymi organizmami kwarantannowymi, których obecność stwierdzono w UE.

3.9 Jeżeli chodzi o przywóz roślin, we wniosku Komisji ustanowiono nowe ramy, w których Komisja może wykonywać swe kompetencje, przyjmując akty wykonawcze mające przeciwdziałać zagrożeniom związanym z różnymi roślinami pochodzącymi z niektórych państw trzecich i wymagającymi zastosowania środków ochronnych. Wniosek zawiera również dodatkowe warunki dla stacji kwarantanny, przewidując, że do roślin podlegających przepisom, które są wprowadzane na terytorium UE w bagażu pasażerów, nie będzie się już stosować odstępstw, tak więc ich wprowadzenie tą drogą wymagać będzie odład świadectwa fitosanitarnego.

3.10 Jeżeli chodzi o przemieszczanie produktów roślinnych w UE, we wniosku Komisji dokonano podziału wszystkich podmiotów na kategorie według tego, czy są one podmiotami zawodowymi, czy też nie, a także ustalono zakres ich odpowiedzialności i obowiązki wynikające z przepisów dotyczących przemieszczania roślin, produktów roślinnych i innych przedmiotów podlegających przepisom. Przewiduje się obowiązkowe wpisanie podmiotów zawodowych do rejestru, który będzie również obejmował podmioty zawodowe, zobowiązane do rejestracji na mocy wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, i który zmniejszy tym samym obciążenia administracyjne.

3.11 We wniosku planuje się stworzenie elektronicznego systemu powiadamiania, tak by państwa członkowskie w jednolity sposób i w stosownym czasie informowały, że na ich terytorium pojawił się agrofag. Przewiduje się również podniesienie świadomości obywateli, zwiększenie liczby sprawozdań, protokołów i programów oraz wprowadzenie ćwiczeń symulujących sytuacje kryzysowe.

Materiał przeznaczony do reprodukcji roślin

3.12 W odniesieniu do materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji i udostępniania na rynku materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin (prawo o materiale przeznaczonym do reprodukcji roślin), który ujednocila i zmienia przepisy dotyczące wprowadzania tego materiału do obrotu, gdyż zastępuje i uchyla dwanaście dyrektyw Rady.

3.13 Okazuje się, że konieczne jest dokonanie przeglądu prawodawstwa odnoszącego się do materiału przeznaczanego do reprodukcji roślin, zważywszy, że dyrektywy wspomniane we wniosku są obecnie nieaktualne, były wielokrotnie zmieniane i różnią się od siebie pod względem podejścia. Są również niejasne, w związku z czym państwa członkowskie mają często trudności ze zrozumieniem kwestii dotyczących ich transpozycji, co prowadzi do zakłóceń między podmiotami rynkowymi, jeżeli chodzi o warunki ich rozwoju. Ponadto, wzięwszy pod uwagę ich dużą liczbę, dyrektywy regulujące tę dziedzinę są słabo skoordynowane z innymi aktami ustawodawczymi dotyczącymi zdrowia roślin czy też kontroli rynków.

3.14 Projekt rozporządzenia w sprawie materiału przeznaczanego do reprodukcji roślin dotyczy materiału siewnego gatunków rolniczych, materiału rozmnożeniowego roślin uprawnych (warzyw, drzew owocowych, krzewów owocowych i gatunków ozdobnych), a także leśnego materiału rozmnożeniowego. W konsekwencji wprowadza się ogólne określenie „materiał przeznaczony do reprodukcji roślin”, które stosuje się zarówno do materiału siewnego, jak i do materiału rozmnożeniowego.

3.15 Jedyny przypadek, do którego projekt rozporządzenia nie będzie miał zastosowania, to przemieszczanie materiału przeznaczanego do reprodukcji roślin, który służy celom badawczym, naukowym i hodowlanym, jest przeznaczony do banków genów czy też wymieniany w naturze między osobami innymi niż podmioty zawodowe.

3.16 W zawartych w projekcie rozporządzenia postanowieniach dotyczących leśnego materiału rozmnożeniowego stwierdza się, że państwa członkowskie mogą wprowadzić bardziej zaostrzone wymogi odnośnie do materiału udostępnionego użytkownikom końcowym. W wypadku leśnego materiału rozmnożeniowego nowy projekt rozporządzenia wymaga od właściwych organów wypełnienia nadmiernych formalności dodatkowych, co może prowadzić do zwiększenia obciążeń administracyjnych dla podmiotów.

4. Uwagi ogólne i szczegółowe

Zdrowie zwierząt

4.1 EKES wyraża zastrzeżenia co do uprawnień Komisji do przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych na mocy traktatu lizbońskiego. Szczególnie niepokoi się o kwestie problematyczne dla państw członkowskich, gdyż w wypadku aktów delegowanych państwa te nie będą mogły uwzględnić specyfiki krajowej lub regionalnej danej dokumentacji.

4.2 EKES zwraca uwagę na fakt, iż w pobliżu lądowych granic zewnętrznych Unii Europejskiej występuje zwiększone zagrożenie rozprzestrzenianiem przez dzikie zwierzęta różnych zakaźnych chorób zwierzęcych w państwach członkowskich. Wniosek ma jednak na celu rozszerzenie potencjalnego zakresu środków kontroli chorób, które to środki można będzie teraz z większą spójnością stosować do zwierząt dzikich; przewiduje także szereg środków bioasekuracji i innych środków zapobiegawczych, które można stosować na granicach UE. W związku z tym apeluje do Komisji Europejskiej o zapewnienie wszelkich niezbędnych środków bezpieczeństwa oraz unijnego finansowania w zakresie wystarczającym do zapobieżenia temu zagrożeniu.

4.3 Należy uściślić, jaka grupa osób jest zobowiązana powiadomić o swych podejrzeniach co do pojawienia się choroby zwierząt. Właściciele mają obowiązek nadzorować zdrowie zwierząt, które do nich należą.

4.4 EKES podkreśla niespójność w zastosowaniu terminów „podmiot” i „osoba zawodowo zajmująca się zwierzętami” i zaleca, by je wyjaśniono w celu uściślenia, że prawo własności należy do „podmiotu”. Odnotowuje, że w całym tekście wniosku nie określono, jaką rolę nadaje się „osobie zawodowo zajmującej się zwierzętami”.

4.5 EKES zachęca Komisję do jak najszybszego opublikowania uporządkowanego wykazu chorób zwierząt w celu dokonania oceny postanowień odnoszących się do zapobiegania tym chorobom i kontrolowania ich. Konieczne jest przyjęcie elastycznego podejścia, tak by – w razie potrzeby – mogło być ono poddawane niezbędnej aktualizacji. Powinno ono zostać opracowane w ścisłym porozumieniu z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami.

4.6 EKES pragnie zauważyć, że między rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przemieszczania o charakterze niehandlowym zwierząt domowych, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie zwierząt domowych”, a omawianym wnioskiem Komisji istnieje rozbieżność, jeżeli chodzi o zastosowane terminy, których znaczenie należałoby uzgodnić. Trudno zrozumieć, jakie są stosunki prawne osoby fizycznej (posiadacza) z właścicielem zwierząt, chociaż w rozporządzeniu w sprawie zwierząt domowych „osobę upoważnioną” definiuje się jako „osobę fizyczną, którą właściciel upoważnił pisemnie do przemieszczania o charakterze niehandlowym zwierzęcia domowego w imieniu właściciela”.

4.7 By uniknąć stosowania norm interpretacyjnych, EKES proponuje dodanie wzmianki, że Komisja przygotowuje akt delegowany dotyczący uzyskania podstawowej wiedzy przez podmioty i osoby zawodowo zajmujące się zwierzętami.

4.8 Co się tyczy badań stanu zdrowia w niektórych sektorach, takich jak akwakultura i pszczelarstwo, zaleca, by jedynie dobrze wykształceni i autoryzowani specjaliści byli upoważnieni do sprawowania funkcji lekarza weterynarii.

4.9 Komitet wzywa Komisję Europejską do zdefiniowania w prawodawstwie, w sposób jasny i zrozumiały, mechanizmów wypłaty odszkodowań dla właścicieli zwierząt użytkowych w przypadku rozprzestrzenienia się groźnej choroby zakaźnej.

4.10 EKES zaleca objęcie sektorów takich jak drobiarstwo programami rozwoju obszarów wiejskich, by umożliwić finansowanie inwestycji koniecznych w gospodarstwach w celu ich dostosowania do nowych przepisów dotyczących zdrowia zwierząt.

Zdrowie roślin

4.11 W odniesieniu do kwarantanny w projekcie rozporządzenia dotyczącym zdrowia roślin zawarto złagodzone postanowienia i procedury. Zatem w wypadku wprowadzania do obrotu ograniczonych ilości przewiduje się złagodzony system ochrony roślin, chociaż niewielka liczba zakażonych lub zarażonych pasożytami roślin bądź produktów roślinnych może mieć znaczny wpływ na sytuację fitosanitarną w UE.

4.12 Jeżeli chodzi o definicję agrofagów, we wniosku zastosowano kryteria, które nie odpowiadają zasadom Międzynarodowej konwencji ochrony roślin (dalej: IPPC), a także terminy i definicje, które znacznie się różnią od terminów i znaczeń użytych w konwencji oraz w przepisach dotyczących środków fitosanitarnych. Ta rozbieżność może powodować niezrozumienie w państwach trzecich i, tym samym, utrudniać wywóz roślin i produktów roślinnych.

4.13 EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzoną możliwość wypłaty poszkodowanym podmiotom odszkodowania z tytułu wartości rynkowej zniszczonych roślin i produktów roślinnych lub innych produktów będących przedmiotem środków zwalczania lub środków ograniczających rozprzestrzenianie, przewidzianą w nowych przepisach dotyczących zdrowia roślin. Podobne rozwiązanie obowiązuje już w odniesieniu do zwierząt w ramach Funduszu Weterynaryjnego Unii Europejskiej. Odszkodowania z tytułu wartości rynkowej zniszczonych roślin itp. zostaną wdrożone po przyjęciu prawodawstwa dotyczącego zdrowia roślin. Funkcjonowanie tych zapisów należałoby zapewnić bez dalszej zwłoki już od początku obowiązywania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

4.14 Zważywszy, że UE – podobnie jak każde z jej państw członkowskich – podpisała Międzynarodową konwencję ochrony roślin oraz Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych, należy spodziewać się, że z powodu zmian wprowadzonych do definicji nie będzie ona stosować zasad powyższej konwencji i porozumienia międzynarodowego.

4.15 EKES odnosi się z rezerwą do zmiany wymogów dotyczących wprowadzenia paszportu roślin dla roślin i produktów roślinnych, które są przeznaczone do sprzedaży na obszarach chronionych, zważywszy, że w projekcie przewiduje się, że paszport ten nie będzie już obowiązkowy dla użytkowników końcowych, chociaż zwiększy to ryzyko rozpowszechnienia nowych roślin stanowiących organizmy kwarantannowe.

4.16 EKES nie popiera propozycji zobowiązania podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza rolników, w wypadku wystąpienia agrofagów kwarantannowych, do szybkiego zastosowania wszystkich środków fitosanitarnych niezbędnych do usunięcia tych agrofagów, gdyż gwarantowanie stanu fitosanitarnego w długim okresie należy do zadań i inwestycji gospodarczych właściwych organów, a dodatkowe koszty osłabiłyby konkurencyjność wspomnianych podmiotów.

4.17 Choć EKES odnosi się przychylnie do podejścia Komisji do wywozu do państw trzecich i do możliwości skorzystania z certyfikatu przed wywozem, to wyraża obawę, że nowe przepisy nie rozwiążą obecnych problemów związanych z certyfikacją towarów przeznaczonych do wywozu, jeżeli certyfikat został wydany w innym kraju niż kraj, z którego one pochodzą. Jest również nadal zaniepokojony podwójnymi badaniami i kontrolami, których koszty będą musiały ponieść przedsiębiorstwa europejskie.

Materiał przeznaczony do reprodukcji roślin

4.18 Zgodnie z omawianym projektem rozporządzenia definicja „podmiotu” nie obejmuje osób prywatnych. „Podmiot zawodowy” został zdefiniowany jako każda osoba fizyczna lub prawna prowadząca zawodowo co najmniej jeden z następujących rodzajów działalności w odniesieniu do materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin: produkowanie, hodowlę, utrzymywanie, świadczenie usług, zabezpieczanie lub udostępnianie na rynku. By ułatwić kontrolę, podmioty zawodowe są zobowiązane się zarejestrować.

4.19 Konieczne jest jaśniejsze przeformułowanie nowego postanowienia dotyczącego podmiotów zawodowych, gdyż trudno jest zrozumieć, jaki jest zakres jego zastosowania. Czy w tym przypadku stosuje się ono wyłącznie do tychże podmiotów, czy też dotyczy również podmiotów niezawodowych?

4.20 Projekt rozporządzenia proponowany przez Komisję zawiera ponadto wiele innych niejasności, na przykład w odniesieniu do sposobu zastosowania jego postanowień do produkcji leśnego materiału rozmnożeniowego lub do kontroli wprowadzania go do obrotu. Postanowienia te różnią się od postanowień dotyczących materiału rozmnożeniowego upraw rolnych, jeżeli chodzi o system klasyfikacji, definicje czy też podstawowe zasady kontroli i nadzoru, i nie należy ich zmieniać. Ponadto obowiązujące przepisy dotyczące produkcji i certyfikacji leśnego materiału rozmnożeniowego są zgodne z ramami OECD.

4.21 EKES nie może zgodzić się z tym, by producent był zobowiązany do pokrycia wszystkich wydatków związanych z materiałem elitarnym wykorzystywanym do produkcji leśnego materiału rozmnożeniowego, wzięwszy pod uwagę, że to postanowienie może zmniejszyć zainteresowanie rejestracją nowego materiału elitarnego tego rodzaju, o wysokiej jakości genetycznej, co może prowadzić do negatywnych skutków dla nowego drzewostanu w UE. Przygotowanie podobnego materiału elitarnego do produkcji leśnego materiału rozmnożeniowego jest długotrwałym przedsięwzięciem, a zwrot z inwestycji następuje dopiero po kilku dziesięcioleciach.

4.22 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że materiał przeznaczony do reprodukcji roślin wymieniany w naturze między dwoma osobami innymi niż podmioty zawodowe jest wyłączony z zakresu rozporządzenia, które powinno być sformułowane w ten sposób, by umożliwić kolekcjonerom lub sąsiadom wymianę nasion lub roślin bez obawy o naruszenie prawa.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

COM(2013) 521 final – 2013/0247 (COD)

(2014/C 170/18)

Sprawozdawca: **Seamus BOLAND**

Parlament Europejski, w dniu 10 września 2013 r., oraz Rada Europejska, w dniu 17 września 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 i art. 207 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

COM(2013) 521 final – 2013/0247 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 6 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 2 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej dotyczący zmiany art. 70 ust. 4 lit. c rozporządzenia (WE) nr 1698/2005 w sprawie przedłużenia okresu stosowania odstępstwa dotyczącego stosowania zwiększonych stawek współfinansowania przez państwa członkowskie zagrożone poważnymi trudnościami związanymi z ich stabilnością finansową, aby można było w pełni zrealizować programy rozwoju obszarów wiejskich.

1.2 Komitet popiera ten wniosek, o ile stosuje się on do końca obecnego okresu programowania (2007–2013) oraz do kolejnego.

1.3 EKES zaleca, by te z państw członkowskich, które w okresie realizacji programu 2013–2020 wciąż będą objęte programami stabilności finansowej, skorzystały ze wspomnianych mechanizmów współfinansowania.

1.4 Choć Komitet odnotowuje, że ogólny budżet nie zmieni się, to z zadowoleniem przyjmuje uwagę dotyczącą faktu, że jeżeli państwa członkowskie będą nadal stosować zwiększone stawki współfinansowania, zapotrzebowanie na środki na płatności w budżecie na 2014 r. może zwiększyć się o 90 mln EUR.

1.5 Zgodnie z wcześniejszymi opiniami w sprawie wsparcia dla państw członkowskich o niestabilnej sytuacji finansowej Komitet zaleca utrzymanie sprawiedliwego rozdziału środków.

2. Wyjaśnienie i kontekst

2.1 Komisja Europejska jest zobowiązana zapewnić pełne wdrożenie programu rozwoju obszarów wiejskich w ramach wspólnej polityki rolnej oraz dopilnować, by wszystkie społeczności wiejskie we wszystkich państwach członkowskich, zwłaszcza w krajach najbardziej dotkniętych przez kryzys finansowy, uzyskały z niego jak największe korzyści.

2.2 Z uwagi na kryzys finansowy i na surowe środki konsolidacji budżetowej wprowadzane przez wiele państw, można spodziewać się trudności związanych ze współfinansowaniem programów.

2.3 W niektórych przypadkach problemy te mogą zmniejszyć ogólny poziom pomocy dla beneficjentów, co postawi osoby zamieszkujące obszary wiejskie w niekorzystnej sytuacji.

2.4 W pierwszej kolejności dotkniętych zostanie siedem państw: Cypr, Grecja, Węgry, Irlandia, Łotwa, Portugalia i Rumunia, nazywane „państwami objętymi programem”. Ponadto Węgry, Rumunia i Łotwa nie są już objęte programem dostosowawczym.

2.5 Celem wniosku jest umożliwienie tym i innym państwom członkowskim pełną realizację programu rozwoju obszarów wiejskich, by nadal można było wdrażać projekty, nie tracąc przy tym wsparcia.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Omawiany wniosek zawiera przepisy, które umożliwią wspomnianym państwom członkowskim stosowanie zwiększonych stawek współfinansowania bez zmiany całkowitej sumy przyznanych im w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich środków finansowych na lata 2007–2013. Zapewni to dodatkowe środki finansowe państwom członkowskim znajdującym się w sytuacji krytycznej oraz ułatwi im dalszą realizację programów w terenie.

3.2 Nie wpłynie to na środki na pokrycie zobowiązań, ponieważ nie proponuje się zmiany maksymalnych kwot finansowania ze środków EFRROW przewidzianych w programach operacyjnych w okresie programowania 2007–2013. Jeżeli jednak państwa członkowskie będą nadal stosować zwiększone stawki współfinansowania, zapotrzebowanie na środki na płatności w budżecie na 2014 r. może zwiększyć się o 90 mln EUR.

3.3 W świetle wniosków państw członkowskich o możliwość skorzystania z tego działania oraz biorąc pod uwagę sytuację w zakresie przedkładania płatności okresowych, Komisja przeanalizuje sytuację oraz, jeśli będzie to konieczne, zaproponuje odpowiednie działania.

3.4 EKES wypowiadał się już na ten temat w podobnych opiniach, w których omówiono trudności związane ze współfinansowaniem w państwach członkowskich objętych programami stabilności finansowej. Mowa o opiniach NAT/613 „Konsolidacja fiskalna/programy Europejskiego Funduszu Rybackiego” i ECO/352 „Zarządzanie finansowe i zasady umorzenia zobowiązań dla państw członkowskich zagrożonych poważnymi trudnościami”.

4. Uwagi ogólne

4.1 Dobrze udokumentowane jest znaczenie programu rozwoju obszarów wiejskich z punktu widzenia jego wartości dla społeczeństwa i gospodarki wszystkich państw członkowskich. Program umożliwi regionom wiejskim utrzymanie zamieszkującej je ludności, dzięki temu, że przedsiębiorstwa z tych terenów są w stanie konkurować z firmami położonymi bliżej centrum. Ze społecznego punktu widzenia program zwiększa jakość życia osób zamieszkujących bardziej odizolowane obszary wiejskie.

4.2 Obecny kryzys finansowy poważnie zaszkodził wzrostowi gospodarczemu i stabilności finansowej niektórych państw członkowskich, a także przyczynił się do powszechnego spadku wzrostu w UE.

4.3 Oczywiście jest, że państwa członkowskie objęte surową dyscypliną budżetową, narzuconą przez takie organy zewnętrzne jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Europejski Bank Centralny i inne, nie będą w stanie zagwarantować realizacji zobowiązań dotyczących współfinansowania programów rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z zaleceniami UE.

4.4 EKES musi stwierdzić, że kryzys finansowy wywarł wpływ na współfinansowanie obecnego programu na lata 2007–2013. Będzie to miało rozległe skutki dla projektów, których realizacja dobiega końca obecnie lub zakończy się do końca 2015 r.

4.5 By rozwiązać ten problem, który mógłby negatywnie wpłynąć na niektóre obszary wiejskie, można zapewnić maksymalne wykorzystanie środków EFRROW dostępnych z tytułu art. 70 ust. 4 lit. c rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 poprzez wydłużenie ich stosowania do końcowego terminu kwalifikowalności wydatków w okresie programowania 2007–2013, tj. do 31 grudnia 2015 r.

4.6 Istnieją ograniczenia czasowe dla płatności okresowych i płatności salda końcowego, oparte na okresie otrzymywania przez państwo członkowskie pomocy finansowej zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 407/2010, rozporządzeniem (WE) nr 332/2002 lub Porozumieniem ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności. Niestety nawet po zakończeniu udzielania pomocy finansowej państwo członkowskie może nadal mieć poważne trudności z zagwarantowaniem współfinansowania z tych programów.

4.7 Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dn. 7–8 lutego 2013 r. i postanowieniami art. 22 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, stawka współfinansowania zostanie podwyższona o 10 punktów procentowych. Będzie ona miała zastosowanie w okresie programowania 2014–2020 do dnia 30 czerwca 2016 r., kiedy możliwość jej podniesienia zostanie poddana przeglądowi. Ze względu na fakt, że okresy programowania 2007–2013 i 2014–2020 częściowo się pokrywają, należy zagwarantować spójne i jednolite traktowania państw członkowskich otrzymujących pomoc finansową w obu tych okresach. W związku z tym państwa członkowskie otrzymujące pomoc finansową powinny mieć możliwość korzystania z podwyższonej stawki współfinansowania do końca okresu kwalifikowalności oraz uwzględnienia tej podwyżki we wnioskach o płatność salda końcowego nawet w przypadku, gdy pomoc finansowa nie jest już udzielana.

4.8 Możliwość podwyższenia płatności okresowych i płatności salda końcowego powyżej zwykłej stawki współfinansowania nie powinna ograniczać się do okresu otrzymywania przez państwo członkowskie pomocy finansowej zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 407/2010, rozporządzeniem (WE) nr 332/2002 lub Porozumieniem ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności, ponieważ nawet po zakończeniu udzielania pomocy finansowej państwo członkowskie ma nadal poważne trudności z zagwarantowaniem współfinansowania z budżetu krajowego.

4.9 Zakłada się, że zmiana rozporządzenia 1698/2005 nie niesie ze sobą skutków finansowych. Wynika to z faktu, że nie zmieni się ogólna pula środków finansowych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich. Pod koniec całego programu Komisja może jednak dokonać przeglądu płatności dla państw członkowskich.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów

COM(2013) 516 final – 2013/0239 (COD)

(2014/C 170/19)

Sprawozdawca generalny: **Stéphane BUFFETAUT**

Rada, w dniu 27 września 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 8 października 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 i 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów

COM(2013) 516 final – 2013/0239 (COD).

Dnia 17 września 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Stéphane'a BUFFETAUT na sprawozdawcę generalnego oraz 121 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia, w swej istocie całkowicie uzasadniony, powinien umożliwić lepsze zwalczanie praktyk nielegalnego przemieszczania odpadów i ich przetwarzania w obiektach niespełniających norm. Określając jasne i jednolite ramy prowadzenia kontroli, nowe przepisy stanowią metodologiczną pomoc dla państw członkowskich i powinny je zachęcić do skuteczniejszej kontroli, tym bardziej, że plany będą co roku analizowane i dostosowywane w zależności od potrzeb.

1.2 Jeśli chodzi o wywóz, fakt, iż uprawnione organy będą mogły żądać dowodu na to, że przemieszczanie odbywa się zgodnie z wymogami prawnymi dotyczącymi metod, technologii i norm przetwarzania odpadów stosowanych przez instalację odzysku w państwie przeznaczenia powinien umożliwić skuteczniejszą walkę z nielegalnym eksportem odpadów, o którym wiadomo, że stał się niestety polem do działalności mafijnej.

1.3 Wprowadzenie skutecznych i jednolitych kontroli powinno również pozwolić na walkę z nieuczciwą konkurencją, ponieważ w jej wyniku przedsiębiorstwa przestrzegające zasad i działające w sposób uczciwy i przejrzysty są w gorszej sytuacji niż te, które ignorują zobowiązania prawne, omijają je lub świadomie je naruszają.

1.4 Lepsza organizacja planów kontroli jest pożądana zarówno ze względu na ochronę zdrowia publicznego i środowiska, jak i na utrzymanie zdrowej konkurencji w tym sektorze oraz walkę z działalnością mafijną. Niemniej pamiętać należy, że dodatkowe środki praktyczne nieuchronnie pociągają za sobą koszty i wymagają określenia przez państwa członkowskie priorytetów w wydatkach publicznych.

2. Kontekst

2.1 Po ośmiu latach stosowania rozporządzenia nr 1013/2006 Komisja pragnie wyciągnąć wnioski ze zgromadzonych doświadczeń, aby ulepszyć jego przepisy poprzez wprowadzenie zmian, które zmierzają z jednej strony do uproszczenia procedur, a z drugiej – do zwiększenia skuteczności kontroli z myślą zwłaszcza o zapobiegnięciu nielegalnemu przemieszczaniu odpadów niebezpiecznych.

2.2 Warto przypomnieć, że rozporządzenie, o którym mowa, miało na celu transpozycję do ustawodawstwa wspólnotowego przepisów opracowanych przez OECD i konwencji bazylejskiej dotyczącej przemieszczania odpadów, zaradzenie trudnościom związanym ze stosowaniem rozporządzenia z 1993 r., sprzyjanie harmonizacji przepisów na poziomie międzynarodowym w dziedzinie transgranicznego przemieszczania odpadów oraz uproszczenie tekstu i nadanie mu większej jasności.

2.3 O ile kwestia zgodności przepisów europejskich z konwencjami międzynarodowymi została rozstrzygnięta, trzeba jeszcze wprowadzić zmiany w zakresie inspekcji, ze zwróceniem szczególnej uwagi na odpady niebezpieczne i odpady nielegalnie wywożone w celu składowania lub przetworzenia w obiektach niespełniających norm. W praktyce chodzi o lepsze ukierunkowanie kontroli na odpady najbardziej problematyczne.

2.4 Należy przypomnieć, że w Unii Europejskiej wszystkie przesyłki odpadów przeznaczonych do odzysku mają prawo do swobodnego przemieszczania. W przypadku odpadów innych niż niebezpieczne takie przemieszczanie nie wymaga żadnego uprzedniego zgłoszenia i musi tylko spełnić ogólne przepisy dotyczące informowania. Przemieszczanie odpadów niebezpiecznych przeznaczonych do odzysku oraz przemieszczanie odpadów przeznaczonych do unieszkodliwienia podlega obowiązkowi uprzedniego zgłoszenia na piśmie i uprzedniej zgody na piśmie.

2.5 Z wdrożeniem omawianego aktu prawnego wiąże się konieczność kontroli jego stosowania. Przewiduje się zatem, że państwa członkowskie powinny organizować inspekcje przedsiębiorstw zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie odpadów oraz kontrole przemieszczania – w transporcie drogowym, w portach czy też w dowolnym innym rodzaju transportu. Kontrole mogą być też przeprowadzane na końcu łańcucha, gdy odpady znajdują się już w obiekcie odzysku lub unieszkodliwiania.

2.6 Państwa członkowskie realizują te kontrole w sposób, który same uznają za stosowny. W rozporządzeniu w sprawie przemieszczania odpadów nie określa się bowiem szczegółowych zasad przeprowadzania kontroli. Ta pozostawiona państwom członkowskim swoboda decyzji wywołała w praktyce znaczne różnice między nimi. Niektóre państwa ustanowiły skuteczne systemy kontroli, inne – znacznie mniej skuteczne, głównie z powodu braku wystarczających środków na ten cel. Sytuacja ta sprawia, że eksporterzy nielegalnych odpadów decydują się na ich wywóz z terytorium państw członkowskich, których systemy kontroli są wadliwe.

2.7 Najpoważniejsze problemy związane z nielegalnym przemieszczaniem dotyczą, rzecz jasna, odpadów niebezpiecznych i odpadów, które są nielegalnie wywożone w celu składowania lub przetworzenia w niewłaściwy sposób i niezgodnie z obowiązującymi normami. Skutki tego procederu mogą być groźne dla zdrowia ludzi i dla środowiska naturalnego.

2.8 Jedną ze szkodliwych konsekwencji znacznej skali nielegalnego przemieszczania jest również fakt, że bardzo zróżnicowany między państwami członkowskimi poziom kontroli powoduje zakłócenia konkurencji. Tym samym przedsiębiorstwa przestrzegające ustawodawstwa znajdują się w gorszym położeniu niż te, które mogą prowadzić działalność w krajach, w których przepisy są słabo lub źle kontrolowane.

2.9 Komisja proponuje zmianę rozporządzenia właśnie w celu udaremnienia tych nielegalnych i niebezpiecznych praktyk. Zmiana ta ma na celu wsparcie i ukierunkowanie inspekcji państw członkowskich tak, aby lepiej skupiały się one na strumieniach odpadów niosących ze sobą wysokie ryzyko.

3. Treść wniosku

3.1 Obok faktu, że Komisja dodaje definicję ponownego użycia produktów, które nie są odpadami, i że pragnie otrzymać uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych w zakresie wymogów technicznych i organizacyjnych dotyczących wymiany danych i informacji, najważniejszym elementem wniosku jest zmiana artykułu 50 rozporządzenia.

3.2 Zmiany te mają zapewnić, że:

3.2.1 państwa członkowskie będą organizowały kontrole przedsiębiorstw i przeprowadzały wrywkowe kontrole przemieszczania odpadów, a także procesów odzysku i unieszkodliwiania;

3.2.2 państwa członkowskie ustanowią plany inspekcji przemieszczania odpadów, w tym inspekcji w obiektach i przedsiębiorstwach oraz inspekcji transportu (transport drogowy, kolejowy, porty).

3.3 Komisja określa elementy, które należy uwzględnić w tych planach. Jest to siedem punktów, do których państwa muszą się zastosować i z których muszą zdawać sprawę.

3.4 Mowa tu o strategii uwzględniającej konieczne zasoby, ocenie ryzyka obejmującej poszczególne nielegalne strumienie odpadów, określeniu priorytetów, informacjach dotyczących liczby i rodzaju planowanych inspekcji w składowiskach i inspekcji transportu, podziale zadań między wszystkie odpowiednie organy zajmujące się inspekcjami, sposobach koordynacji między tymi organami oraz ocenie konieczności szkolenia inspektorów. Przewiduje się, że plany te będą corocznie poddawane przeglądowi.

3.5 Komisja dodaje ponadto przepisy dotyczące właściwej ochrony przesyłki odpadów oraz przeprowadzania odzysku w sposób zgodny z ustawodawstwem.

4. Uwagi ogólne

4.1 Sytuacja opisana przez Komisję, skala zjawiska nielegalnego przemieszczania odpadów oraz rozbieżności pod względem poziomu kontroli i wdrożenia przepisów, jak też niekorzystne położenie przedsiębiorstw prawidłowo stosujących ustawodawstwo – wszystko to uzasadnia wolę podjęcia działań w celu zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu i ograniczenia związanych z nim zagrożeń dla zdrowia i środowiska.

4.2 Wdrożenie nowych przepisów nie powinno się przekładać na formalne środki administracyjne mające na celu dostosowanie się do nowo przyjętych zasad bez ich konkretnego stosowania. Wymagać to będzie nowych środków finansowych, co jest niełatwe dla państw członkowskich, którym brak pieniędzy i które muszą doprowadzić do równowagi wydatki publiczne.

4.3 Przewidziane procedury muszą zatem być proste, aby umożliwić prowadzenie lub doskonalenie niezbędnych kontroli tym państwom członkowskim, które nie prowadzą ich jeszcze poprawnie. Gorliwość państw członkowskich niestosujących przepisów mogłaby ewentualnie pobudzić obawę przed skargą do Trybunału Sprawiedliwości za niewypełnianie zobowiązań wynikających z traktatów lub też działania podejmowane przez szeregowych obywateli mających uprawnione interesy.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej, wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyspieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”

COM(2013) 408 final, COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD), COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD)

(2014/C 170/20)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Parlament Europejski, w dniu 1 lipca 2013 r., oraz Rada Unii Europejskiej, w dniu 17 lipca 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 100 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej, wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyspieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej”

COM(2013) 408 final COM(2013) 409 final – 2013/0187 (COD) COM(2013) 410 final – 2013/0186 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 11 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 180 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Stworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (*Single European Sky – SES*) jest nadal priorytetem europejskiej polityki w dziedzinie lotnictwa. Drzemie w niej niezrealizowany jak dotąd potencjał oszczędności i udoskonaleń pod względem jakości, bezpieczeństwa, ekologiczności i przepustowości w sektorze lotniczym, a nawet w całej gospodarce europejskiej. W ostatnich latach Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) stale umożliwiał społeczeństwu obywatelskiemu zabranie głosu w debacie w sprawie SES. Przyjął kilka opinii tematycznych⁽¹⁾, do których sporządzenia przyczyniło się wiele zainteresowanych stron w dziedzinie lotnictwa. We wszystkich tych opiniach EKES zdecydowanie popierał inicjatywę SES.

1.2 Wnioski ustawodawcze są wynikiem ewolucji, a nie rewolucji. Opierają się na wcześniejszych reformach, lecz nie zajmują ich miejsca. W nadchodzących latach powinny się znacznie przyczynić do przekształcenia europejskiego systemu ATM w wydajniejszą i bardziej zintegrowaną przestrzeń powietrzną w oparciu o wyniki osiągnięte już od 2004 r.

1.3 EKES apeluje do państw członkowskich o odwagę i wolę polityczną, aby szybko utworzyć jednolitą europejską przestrzeń powietrzną oraz by Komisja Europejska w pełni odgrywała przewodnią rolę w procesie wdrażania tej inicjatywy.

⁽¹⁾ [Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 50–55](#); [Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 38–43](#); [Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 9–13](#).

1.4 Dla przeprowadzenia niezbędnej, opóźnionej już reformy europejskiej przestrzeni powietrznej kluczowe znaczenie ma kompleksowy system skuteczności działania. Niedostateczna realizacja celów opłacalności w pierwszym okresie odniesienia (RP1) sprawia, że jeszcze istotniejsze jest wytyczenie celów dla RP2, tak by pobudzić tworzenie prawdziwych, sprawnie działających funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB), doprowadzić do synergii, a także wyeliminować obecne obszary, w których powielają się działania trzydziestu siedmiu oddzielnych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSP).

1.5 Chociaż stworzenie prawdziwej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej wiąże się na początku z pewnymi wyzwaniami, to doprowadzi do stałego wzrostu europejskiego ruchu lotniczego, stwarzając duże możliwości zatrudnienia i perspektywę europejskiej struktury kariery dla kontrolerów ruchu lotniczego.

1.6 Należy niezwłocznie ustanowić dialog społeczny na szeroką skalę. Jedynie szeroko zakrojone partnerstwo w zakresie zasobów ludzkich w lotnictwie europejskim może zapewnić podobne zaangażowanie wszystkich stron oraz zharmonizowane podejście do stworzenia prawdziwej jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, co będzie korzystne dla zatrudnienia we wszystkich ogniwach łańcucha wartości w lotnictwie, dla środowiska naturalnego oraz – co nie mniej istotne – dla konsumentów europejskich.

1.7 Należy jak najszybciej zająć się połączeniem i konsolidacją FAB, a także zmniejszeniem ich liczby. Koncepcja wirtualnych centrów stanowi innowację techniczną zgodną z systemem SESAR i jednocześnie umożliwia ciągłą i akceptowalną społecznie transformację. W tym celu wprowadzenie systemu SESAR będzie wymagać reformy ATM. Należy dążyć do normalizacji sprzętu ATM w całej UE.

1.8 Należy również zbadać granice FAB, by upewnić się, że ich kształt i wielkość odpowiadają celowi, w którym zostały stworzone. O składzie FAB powinny decydować: przepływ ruchu lotniczego, synergia świadczenia usług oraz potencjalna poprawa skuteczności, a nie sama bliskość geograficzna lub przynależność polityczna/kulturowa.

1.9 Komitet przyjmuje z zadowoleniem proponowane wzmocnienie funkcji menedżera sieci, co daje pierwszeństwo korzyściom z sieci europejskiej przed bardziej partykularnymi interesami krajowymi.

1.10 Komitet uznaje inicjatywę oddzielenia usług pomocniczych ATM i tym samym otwarcia ich na większą konkurencję. Nalega, aby Komisja jeszcze przed zastosowaniem tych środków niezwłocznie zorganizowała opracowanie niezależnej analizy oceniającej ich ewentualne skutki, zwłaszcza jeśli chodzi o aspekty społeczne i aspekty związane z zatrudnieniem⁽²⁾.

1.11 Istotne jest wytyczenie celów służących zwiększeniu wydajności, a jednocześnie pozwalających utrzymać jakość warunków pracy i poprawić bezpieczeństwo lotnicze.

1.12 Użytkownicy przestrzeni powietrznej muszą w większym stopniu uczestniczyć w kształtowaniu polityki.

2. Wprowadzenie

2.1 Europejski przemysł lotniczy odgrywa istotną rolę w gospodarce europejskiej, promując handel i turystykę, a także pobudzając wzrost zatrudnienia. Kontrola ruchu lotniczego jest kluczowym czynnikiem w łańcuchu wartości przemysłu lotniczego. Powinna zapewniać bezpieczny, szybki i oszczędny przepływ ruchu lotniczego, minimalizując tym samym zużycie paliwa, emisje dwutlenku węgla i czas lotu.

2.2 Jednak europejskie służby żeglugi powietrznej tradycyjnie rozwijały się przede wszystkim w granicach krajowych. Każde państwo członkowskie ustanawiało swój własny system ATM, co prowadziło do kosztownego i niewydajnego rozdrobnienia strukturalnego europejskiej przestrzeni powietrznej, a także do stałego niedostosowania do wymogów jej użytkowników: przedsiębiorstw lotniczych, a ostatecznie również klientów, którzy płacą za ich usługi.

⁽²⁾ Zob. Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 9–13 (pkt 4.7).

2.3 Trzeba przyspieszyć wdrożenie SES oraz związanej z tym reformy europejskiego systemu ATM, pomagając naszym użytkownikom przestrzeni powietrznej w trudnym i konkurencyjnym środowisku globalnym, na którym w bezpośrednim sąsiedztwie UE działają takie wschodzące potęgi lotnictwa, jak Ukraina i Turcja⁽³⁾, a także ułatwiając przyszły wzrost gospodarczy. Ze względu na to, że pakiety legislacyjne SES I i SES II przyniosły do tej pory mało zadowalające wyniki, Komisja proponuje starannie ukierunkowany kolejny wniosek ustawodawczy⁽⁴⁾ w celu ułatwienia wczesnego wdrażania SES. Najnowszy pakiet legislacyjny SES II+ składa się z czterech przekształconych rozporządzeń, które doprowadziły do powstania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej⁽⁵⁾, oraz ze zmiany rozporządzenia ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego⁽⁶⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1 Celem inicjatywy SES jest poprawa ogólnej efektywności organizacji europejskiej przestrzeni powietrznej i zarządzania nią.

3.2 Na podstawie analizy zawartej w omawianym komunikacie⁽⁷⁾, a także związanej z nim oceny skutków⁽⁸⁾, Komisja zaproponowała pakiet legislacyjny (SES2+)⁽⁹⁾ w celu konsolidacji oraz – tam, gdzie to możliwe – przyspieszenia procesu reform zarządzania ruchem lotniczym (ATM) w Europie poprzez dalszą poprawę jakości, wydajności, bezpieczeństwa i ekologiczności służb żeglugi powietrznej (ANS) oraz dążenie do konsolidacji europejskiego systemu ATM. Sprawozdania jednostki Eurocontrol ds. oceny skuteczności działania pokazały, że w samym 2010 r. brak wydajności i rozdrobnienie systemu odpowiadają za koszty w wysokości ponad 4 mld EUR, których można było uniknąć.

3.3 Pierwszym problemem poruszonym w ocenie skutków SES2+ jest brak wydajności i oszczędności służb żeglugi powietrznej w Europie. Są one nadal bardzo niewydajne, jeżeli chodzi o opłacalność, efektywność lotów i przepustowość. Skala tych problemów staje się jasna, jeżeli sytuację porównamy do Stanów Zjednoczonych, gdzie przestrzeń powietrzna ma podobną wielkość. W USA przestrzeń powietrzną kontroluje jedna instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej w przeciwieństwie do 38 instytucji, które zapewniają te służby na trasie lotu w Europie. Amerykańska instytucja kontroluje niemal 70 % więcej lotów, zatrudniając 38 % mniej pracowników. Głównym powodem tych różnic w wydajności i skuteczności jest opór państw członkowskich UE wobec wystarczającego poszerzenia w RP1 celów opłacalności systemu skuteczności działania, niedostateczna realizacja nawet tych skromnych celów, nieskuteczny nadzór i egzekwowanie przez organy nadzorujące, a także nieproporcjonalnie duża liczba personelu pomocniczego zatrudnionego w instytucjach zapewniających służby żeglugi powietrznej.

3.4 60 % całkowitych opłat ATM w Europie generowanych jest przez pięć instytucji⁽¹⁰⁾. Należy się przede wszystkim zastanowić, dlaczego te duże podmioty odnoszące korzyści skali generują dwu-, a czasami czterokrotnie wyższe koszty niż ich mniejsze odpowiedniki. Tak przedstawia się sytuacja pomimo wszelkich teorii ekonomicznych, które twierdzą coś zgoła przeciwnego. Jednostka Eurocontrol ds. oceny skuteczności działania szacuje, że ogólna wysokość pośrednich i bezpośrednich kosztów w okresie odniesienia 2015–2019 wyniesie ponad 70 mld EUR.

Zważywszy, że w systemie skuteczności działania SES wyznaczono cele UE dla RP2, do których realizacji muszą się współmiernie przyczynić plany poszczególnych państw członkowskich UE, osiągnięcie ogólnych celów UE w zakresie opłacalności jest w dużej mierze zależne od wprowadzenia części ulepszeń przez kraje generujące większość opłat. Nie można było tego po nich oczekiwać w RP1.

⁽³⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 51-55.

⁽⁴⁾ Tamże.

⁽⁵⁾ COM(2013) 410 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 409 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 408 final.

⁽⁸⁾ SWD(2013) 206 final.

⁽⁹⁾ COM(2013) 409 i 410 final.

⁽¹⁰⁾ Zob. tabela „Calculation of 2014 Unit Rates – Adjustments and revenues” („Obliczenie stawek jednostkowych w 2014 r. – korekty i dochody”) w dokumencie informacyjnym „Initial Estimates of the Route Charges Cost-Bases and Unit Rates”, wydanym przez poszerzoną komisję Eurocontrol ds. opłat trasowych 16 lipca 2013 r. (s. 6): http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/route-charges/operation-reports/cer-99-2013-3452-fin_item_2-en.pdf.

3.5 Drugim zasadniczym problemem, który należy poruszyć, jest rozdrobnienie systemu ATM. Europejski system ATM składa się z 28 organów krajowych nadzorujących ponad sto ANSP, z których każda znajduje się pod kontrolą innych krajowych organów regulacyjnych, z czym wiążą się różnice w systemach, zasadach i procedurach. Istnieje wiele kosztów dodatkowych, które wynikają z dużej liczby tychże instytucji w Europie. Każda z nich podejmuje decyzje w sprawie swego własnego programu inwestycji kapitałowych, samodzielnie pozyskując i utrzymując swoje systemy, które są często niezgodne z systemami innych ANSP⁽¹¹⁾. Problemy nasilają się w związku z prowadzeniem oddzielnych szkoleń dla pracowników, tworzeniem odrębnych procedur operacyjnych oraz ograniczeniem świadczenia usług do niewielkiej przestrzeni powietrznej. Łącznie 38 głównych ANSP wydatkowało rocznie ok. 1 mld EUR na dobra kapitałowe, czego nie koordynowano ani nie monitorowano pod kątem korzyści dla całej sieci.

3.6 Celem inicjatywy SES2+ jest większa koordynacja takiego oddzielnego podejmowania decyzji, a także uzyskanie większych korzyści dla sieci i pogłębienie współpracy.

4. Rozwój skuteczności działania służb żeglugi powietrznej

4.1 Pod koniec lat 90. w Europie pojawiły się poważne opóźnienia i wystąpiło zjawisko nieefektywności w zapewnianiu służb kontroli ruchu lotniczego. Ponad 10 lat później rozdrobnienie europejskiej przestrzeni powietrznej jest nadal duże.

4.2 W 2011 r. łączne koszty bezpośrednie i pośrednie kontroli ruchu lotniczego w Europie wyniosły około 14 mld EUR. Same koszty bezpośrednie (w formie opłat pobieranych od użytkowników) stanowią ponad 20 % łącznych kosztów operacyjnych (z wyłączeniem paliwa) najbardziej wydajnych linii lotniczych. W przeciwieństwie do innych środków transportu wszystkie te koszty odzyskuje się poprzez użytkowników, czyli konsumentów.

4.3 Chociaż wydajność (mierzona w godzinach pracy kontrolerów ruchu lotniczego) wzrosła o około 18 % w ciągu ostatnich 10 lat, to całkowite koszty zatrudnienia kontrolerów ruchu lotniczego rosły szybciej (o prawie 40 %). Mimo to stanowią oni jedynie jedną trzecią wszystkich pracowników zatrudnionych przez ANSP, co wskazuje na dużą liczbę pracowników pomocniczych (około 30 tys. w 2011 r.).

5. Poprawa wydajności SES

5.1 Doświadczenie pokazuje, że państwa członkowskie, które są wyłącznym lub większościowym właścicielem instytucji zapewniających służby, wykazują silną tendencję do skupiania się na zdrowych strumieniach dochodów z finansowanego przez użytkowników systemu służb kontroli ruchu lotniczego. W związku z tym mogą nie być skłonne do poparcia zasadniczych zmian zmierzających do zwiększenia operacyjnej integracji przestrzeni powietrznej, które może ograniczyć obecne przebiegi trasy przez krajową przestrzeń powietrzną preferowane przez państwo/ANSP, gdyż generują one przychody.

5.2 Spójniejsze podejście sieciowe do planowania przebiegu trasy może zmniejszyć średni czas podróży przez europejską przestrzeń powietrzną o około 10 minut, ograniczając zużycie paliwa i związane z nim emisje CO₂. Chociaż obecny brak wydajności nie przynosi rzeczywistych szkód ANSP lub państwom, kosztami obciążeni zostają klienci przedsiębiorstw lotniczych i – nieuchronnie – konsumenci.

5.3 W obecnym systemie państwa członkowskie w Komitecie ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej (SSC) mają decydujący głos w sprawie celów, a także przyjęcia planów skuteczności działania i środków korygujących w razie nieosiągnięcia celów. Jak stwierdzono we wcześniejszej opinii EKES-u⁽¹²⁾, w razie potrzeby użytkownicy i ANSP powinni mieć prawo udziału w charakterze obserwatorów w posiedzeniach Komitetu ds. Jednolitej Przestrzeni Powietrznej. Komitet przyznaje, że Komisja podjęła wysiłki w celu lepszej konsultacji z niepublicznymi podmiotami SES, powołując osobny branżowy organ konsultacyjny⁽¹³⁾, lecz jest zdania, że skuteczne wdrażanie SES wymaga pogłębionego dialogu wszystkich zainteresowanych stron i państw, a także ich pełnego udziału.

⁽¹¹⁾ Zob. sprawozdanie Eurocontrol „U.S./Europe Comparison of ATM-related Operational Performance”, 2010.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 9.

⁽¹³⁾ Branżowy organ konsultacyjny (ICB) spotkał się po raz pierwszy w 2004 r. Zgodnie ze stroną internetową Komisji jest to „szansa dla wszystkich podmiotów sektora, by podzielić się z Komisją Europejską swoimi oczekiwaniami co do jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej czy też przekazać swe poglądy w sprawie różnych wariantów i harmonogramów. Komisja zamierza skorzystać z porad ICB, by pokierować nie tylko inicjatywami ustawodawczymi, lecz również normalizacją, badaniami naukowymi i inwestycjami infrastrukturalnymi” (http://ec.europa.eu/transport/modes/air/single_european_sky/consultation_body_en.htm).

5.4 W swym nowym pakiecie legislacyjnym Komisja proponuje wzmocnienie mechanizmów kontroli i sankcji. Ze względu na to, że Komisja czuwa nad systemem skuteczności działania i ponosi ostatecznie odpowiedzialność za jego funkcjonowanie, EKES stanowczo popiera propozycję Komisji, by członkowie organu weryfikującego skuteczność działania byli wyznaczani bezpośrednio przez Komisję w celu ochrony niezależności.

6. Uwagi szczegółowe

6.1 Najlepszym sposobem regulacji jest konkurencja, lecz zupełnie nie istnieje ona w zakresie świadczenia podstawowych usług ATM. Realistycznie rzecz biorąc, w perspektywie krótko- czy średnioterminowej niewykonalne byłoby wprowadzenie konkurencji do wszystkich usług ATM. Analiza Komisji wskazuje, że główne służby kontroli ruchu lotniczego posiadają naturalny monopol, przynajmniej dopóki stosowana jest obecna technologia. Ze względu na brak konkurencji tym istotniejsza jest silna i skuteczna regulacja gospodarcza takich monopolistycznych instytucji, która zastępuje konkurencję. EKES popiera zatem rozwiązanie sugerowane w SES II+, by Komisja była europejskim organem regulującym ATM.

6.2 Celem pierwszego pakietu SES z 2004 r. było wprowadzenie rynkowych mechanizmów świadczenia usług pomocniczych, by zwiększyć ich wydajność. W praktyce niewiele osiągnięto, chociaż w dwóch przypadkach, w których podjęto takie działania – w Szwecji i Wielkiej Brytanii – wyniki były pozytywne (jedna z ANSP oszacowała oszczędności na ok. 50 % w porównaniu z wewnętrznym zapewnianiem służb pomocniczych).

6.3 Bardziej praktyczna jest propozycja w sprawie służb pomocniczych, takich jak służby meteorologiczne, służby informacji lotniczej, a także służby łączności, nawigacji lub dozoru. Zarówno w ramach systemu ATM, jak i poza nim działa wiele przedsiębiorstw, które mogłyby zaoferować takie usługi. Można by je rozdzielić między kilka instytucji zapewniających służby w celu maksymalizacji konkurencji, lub – jak ostatnio zaproponował Eurocontrol w swojej analizie pojęcia „scentralizowanych służb” – przypisać je jednej instytucji bądź grupie instytucji, które mogłyby wesprzeć kilka kluczowych instytucji zapewniających służby w tym zakresie.

6.4 Komisja jest zdania, że mechanizmy rynkowe powinny zostać wprowadzone w celu zwiększenia wydajności świadczenia usług pomocniczych. W swym pakiecie legislacyjnym Komisja proponuje wprowadzenie rozdziału i otwarcie rynku niektórych służb pomocniczych, o których mowa powyżej. Większość scentralizowanych usług w dziedzinach proponowanych we wstępnym wykazie Eurocontrol i dotyczących zarządzania danymi mogłyby świadczyć strony spoza systemu ATM. Należy zatem rozważyć ogłoszenie przetargu również dla instytucji innych niż istniejące ANSP, by wprowadzić pewne elementy konkurencji, a zwłaszcza bardziej konkurencyjne przetargi.

6.5 Szereg trudności z wdrażaniem SES wynika z problemów napotykanym przez krajowe organy nadzorujące (NSA): niewystarczające środki, brak wiedzy fachowej oraz zależność zarówno od rządów, jak i od ANSP. Niezradzenie tym niedociągnięciom w dużym stopniu utrudni wdrażanie SES. W przeciwieństwie do USA, gdzie jest jeden organ regulacyjny, w Europie istnieje wiele krajowych organów nadzorujących. Rozporządzenie UE w sprawie ATM – być może na podstawie FAB – poprawiłoby spójność i egzekwowanie wdrażania SES, a także pomogłoby zmniejszyć koszty nadzoru, które ponoszą użytkownicy, a ostatecznie – konsumenci.

7. Likwidacja rozdrobnienia europejskiego systemu ATM

7.1 Ponowne zaprojektowanie funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej (FAB) ma wyeliminować rozdrobnienie przestrzeni powietrznej, umożliwiając współpracę ANSP, a także optymalizując organizację i użytkowanie przestrzeni powietrznej oraz tras nad większymi obszarami, co zapewni osiągnięcie ogólnej synergii dzięki korzyściom skali.

7.2 Chociaż państwa członkowskie i ich ANSP podjęły dużo wysiłków z myślą o stworzeniu FAB, dotychczasowe postępy nie są zadowalające. Zapowiedziano dziewięć FAB, lecz żaden z nich nie jest w pełni operacyjny. Wydaje się, że większość ma spełnić wymogi formalne, a nie doprowadzić do osiągnięcia synergii czy też korzyści skali.

7.3 Prawdziwe – zamiast instytucjonalnych – zmiany w zastosowaniu FAB często blokowano z obawy, że strumień dochodów z opłat trasowych spadnie, w niektórych przypadkach o ponad 30 %, jeżeli zmiany te zostaną wprowadzone, a usługi zostaną zrationalizowane, na przykład przez skrócenie tras. Państwa członkowskie musiały dodatkowo stawić czoła silnemu sprzeciwowi ze strony pracowników broniących obecnego poziomu zatrudnienia. Choć łatwo zrozumieć to poczucie niepewności, jest ono bezpodstawne. Zwiększenie wydajności europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym poprzez stworzenie faktycznie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, wraz z szybkim postępem technologicznym, przyczynią się do stałego wzrostu ruchu lotniczego w Europie, chroniąc miejsca pracy i powierzając kontrolerom bardziej odpowiedzialne funkcje kierownicze i nadzorcze.

7.4 Ponadto, by chronić istniejące monopole, w imię ochrony infrastruktury wojskowej, a także celów i operacji w europejskiej przestrzeni powietrznej powoływano się na suwerenność państw. O ile w ramach SES chroni się rzeczywiste potrzeby wojskowe, dokładna granica między tymi uzasadnionymi potrzebami a nieuzasadnioną ochroną interesów krajowych często się zaciera. Istnieją przykłady oddelegowanej przestrzeni powietrznej, które nie wywołały prawdziwych problemów z suwerennością.

W sektorze lotnictwa skutecznie sprywatyzowano najważniejsze krajowe porty lotnicze w oparciu o transgraniczne powiązania własnościowe. ATM to zasadniczo usługi infrastrukturalne. W Europie istnieje wiele przykładów istniejących lub planowanych prywatyzacji transgranicznych kluczowych usług infrastrukturalnych w dziedzinie energetyki, w tym w drażliwej kwestii wytwarzania energii jądrowej, telekomunikacji, wody itp. Jedną częściowo sprywatyzowaną ANSP znajduje się po części w rękach podmiotów zagranicznych.

7.5 EKES uznaje zamiar Komisji, by kontynuować postępowania w sprawie uchybienia przeciwko państwom członkowskim w związku z FAB, szczególnie w przypadkach, w których postęp w realizacji reformy nie uwidoczni się wyraźnie w nadchodzących miesiącach. Choć preferowana opcja zdecydowanie polega na skoordynowanym wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej przez wszystkie państwa członkowskie pod przewodnictwem Komisji, to jednak w przypadku niestosowania przepisów należy stanowczo stosować, jako środek ostateczny, wszczęcie postępowania o uchybienie zobowiązaniom. Komisja słusznie pozostaje zaangażowana w proces przyjmowania przez FAB modeli organizacyjnych odpowiednich dla większej operacyjnej integracji przestrzeni powietrznej.

7.6 EKES popiera propozycję Komisji zawartą w tym pakiecie legislacyjnym, by szerzej rozwinąć koncepcję FAB, tak aby jego motorem napędowym w większym stopniu stała się skuteczność działania, a on sam był dla ANSP elastyczniejszym narzędziem opartym na partnerstwach branżowych i służącym osiągnięciu parametrów docelowych ustalonych przez system skuteczności działania SES.

8. Rola Eurocontrol

8.1 Eurocontrol ma nadal do odegrania zasadniczą rolę, jeśli chodzi o wdrożenie SES. Organizacja ustanowiona pierwotnie w celu zapewnienia wspólnego systemu kontroli ruchu lotniczego w sześciu państwach europejskich z upływem czasu podjęła szeroki zakres innych zadań. Wraz z tworzeniem jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej Eurocontrol powinna ponownie skupić się na swym podstawowym zadaniu, którym jest koordynacja świadczenia usług.

8.2 By lepiej skoordynować swą działalność, w 2012 r. UE i Eurocontrol podpisały porozumienie wysokiego szczebla⁽¹⁴⁾, w którym uznano wkład, jaki Eurocontrol może wnieść do stworzenia skutecznego europejskiego systemu ATM, wspierając jeden organ regulujący ATM wyznaczony przez UE, czyli Komisję. W tym względzie Eurocontrol będzie nadal wspierać i wspomagać Komisję i EASA w opracowaniu odpowiednich zasad i przepisów.

8.3 Podjęto już istotne kroki, a końcowa część procesu reform Eurocontrol rozpoczęła się w 2013 r. Jest to nadal organizacja międzyrządowa, a jej akt założycielski i organy decyzyjne (takie jak Tymczasowa Rada) nie odzwierciedlają jeszcze wyniku ostatnich zmian reformatorskich. Komisja popiera bieżące reformy Eurocontrol, które skupią się na zarządzaniu europejską siecią ATM i jej działaniu. UE uznała już szczególne znaczenie tej roli, uprawniając Eurocontrol do wypełniania zadań związanych z zarządzaniem siecią wyznaczonych w ramach prawodawstwa dotyczącego SES. Podejście to należy wspierać zgodnie z ramami prawnymi SES oraz uruchomieniem SESAR. Ponadto nie można tego osiągnąć bez przekształcenia struktury zarządzania tą organizacją w administrację kierowaną w większym stopniu przez przedstawicieli sektora.

8.4 Ze względu na to, że system skuteczności działania ma kluczowe znaczenie dla urzeczywistnienia SES, poszerzona komisja Eurocontrol powinna przekazać obowiązek przeglądu prognoz państw członkowskich UE dotyczących ruchu lotniczego i stawek jednostkowych organowi weryfikującemu skuteczność działania. Ten zaś powinien je przeanalizować w imieniu Komisji. Wziąwszy pod uwagę, że poszerzona komisja przekazuje sprawozdania Tymczasowej Radzie Eurocontrol, a tym samym państwom członkowskim, proponowane przekazanie przeglądu prognoz państw członkowskich UE organowi weryfikującemu skuteczność działania byłoby logiczniejsze w kontekście systemu skuteczności działania i zgodne z proponowaną rolą Komisji jako europejskiego organu regulującego ATM. Przegląd prognoz ruchu lotniczego i stawek jednostkowych członków Eurocontrol spoza UE, który jest prowadzony również za pomocą systemu skuteczności działania SES, powinien pozostać w gestii poszerzonej komisji Eurocontrol.

8.5 Komisja powierzyła Eurocontrol funkcję menedżera sieci pod kierownictwem rady menedżera sieci. Funkcja ta przynosi już pierwsze korzyści.

⁽¹⁴⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st13/st13792.en12.pdf>.

8.6 Koncepcja partnerstwa branżowego na rzecz lepszego udostępniania służb powinna być traktowana jako cel, który byłby również zgodny z dalszą reformą organizacji Eurocontrol. W ten sposób ANSP oraz użytkownicy przestrzeni powietrznej stałoby się uczestnikami menedżera sieci jako swoistego wspólnego przedsiębiorstwa. Taki model zapewnia oddzielenie od organów regulacyjnych, zmieniając rolę menedżera sieci z podmiotu pełniącego funkcje organizacji międzyrządowej nadzorującej zlepek krajowych bloków przestrzeni powietrznej w instytucję zapewniającą bardziej racjonalną koordynację służby żeglugi powietrznej, która koncentruje się na stworzeniu wydajniejszej i oszczędniejszej europejskiej sieci przestrzeni powietrznej godnej swej nazwy – jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej.

8.7 EKES przyjmuje z zadowoleniem zawartą w tym pakiecie legislacyjnym propozycję Komisji, by wzmocnić rolę menedżera sieci w oparciu o usprawnione zarządzanie, które nadawałoby większe znaczenie tej branży: ANSP, użytkownikom przestrzeni powietrznej i portom lotniczym.

9. Rola Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) w ATM

9.1 EASA ma kluczowe znaczenie w polityce bezpieczeństwa lotniczego UE od 2002 r. Jej celem jest osiągnięcie wysokiego, jednolitego poziomu bezpieczeństwa, a jednocześnie dążenie do tradycyjnych celów UE, takich jak zapewnienie równych szans, swobodny przepływ, ochrona środowiska, unikanie powielania przepisów, propagowanie norm ICAO⁽¹⁵⁾ itd.

9.2 W przepisach przewidziano jednak, że Komisja będzie proponować zmiany w celu usunięcia nakładania się regulacji z chwilą ustanowienia odpowiednich przepisów wykonawczych dotyczących EASA.

9.3 System ATM różnił się pod tym względem, gdyż wprowadzono rozróżnienie między przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa i innymi przepisami, biorąc pod uwagę silną rolę odgrywaną tradycyjnie przez Eurocontrol w kwestiach innych niż bezpieczeństwo.

9.4 Obecnie, gdy zbliża się termin uruchomienia projektu SESAR, istnieje ryzyko nasilenia się problemu dostosowania różnych przepisów technicznych, gdyż system regulacyjny musi ułatwiać lub umożliwiać wszelkie powiązane z nimi rozwiązania techniczne i koncepcje. Musimy ukształtować pod auspicjami EASA jednolitą strategię regulacyjną, strukturę przepisów oraz proces konsultacji.

9.5 Komisja proponuje w pakiecie legislacyjnym wyeliminowanie częściowego pokrywania się rozporządzeń dotyczących SES i EASA oraz odpowiedni rozdział prac pomiędzy różnymi instytucjami. W związku z tym Komisja powinna skupić się na kluczowych kwestiach regulacji gospodarczych, podczas gdy EASA zapewni skoordynowane opracowanie i nadzór nad wszystkimi przepisami technicznymi, korzystając z wiedzy fachowej organizacji Eurocontrol.

10. Dialog społeczny

10.1 Jak stwierdzono w ostatniej opinii rozpoznawczej EKES-u w sprawie SESII+⁽¹⁶⁾, pilnie trzeba zająć się kwestią dialogu społecznego ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w łańcuchu wartości lotnictwa. Ma to zasadnicze znaczenie dla wdrażania SES.

10.2 W tym kontekście należy dążyć do ogólnounijnych standardów, aby zapewnić zatrudnienie i jakość w lotnictwie. Stąd też piąty filar jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej będzie decydujący dla odpowiedniego uwzględnienia wyzwań w zakresie zatrudnienia, mobilności pracowników, zmian w zarządzaniu kadrą i podnoszenia kwalifikacji. Należy więc wzmocnić dialog społeczny, i to nie tylko w obrębie samego sektora zarządzania ruchem lotniczym. W dialogu tym powinni uczestniczyć także partnerzy społeczni spoza służb żeglugi powietrznej. Należy rozpocząć dyskusje na temat skutków społecznych dla pracowników służb żeglugi powietrznej, przewoźników lotniczych i portów lotniczych oraz na temat sposobów utrzymania miejsc pracy w sektorze lotnictwa w ogóle.

Bruksela, 11 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁵⁾ Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 9.

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL