



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 57

16 lipca 2014

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

497. sesja plenarna EKES-u w dniach 25 i 26 marca 2014 r.

2014/C 226/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie instrumentów rynkowych na rzecz niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki w UE (opinia z inicjatywy własnej)	1
2014/C 226/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i przyszłości wolnych zawodów w europejskim społeczeństwie obywatelskim w 2020 r. (opinia z inicjatywy własnej).	10
2014/C 226/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych: punkt widzenia, rola i wkład społeczeństwa obywatelskiego (opinia z inicjatywy własnej).	17
2014/C 226/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu inwestycji społecznych na zatrudnienie i budżety publiczne (opinia z inicjatywy własnej).	21

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

497. sesja plenarna EKES-u w dniach 25 i 26 marca 2014 r.

2014/C 226/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wewnętrznego rynku energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej” C (2013) 7243 <i>final</i>	28
2014/C 226/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie marynarzy zmieniającej dyrektywę 2008/94/WE, 2009/38/WE, 2002/14/WE, 98/59/WE oraz 2001/23/WE COD(2013) 798 <i>final</i> – 2013/0390 COD	35

2014/C 226/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/96/UE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich COM(2013) 814 <i>final</i> – 2013/0400 (CNS).	40
2014/C 226/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń oraz rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty COM(2013) 794 <i>final</i> – 2013/0403 (COD)	43
2014/C 226/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony niejawnego <i>know-how</i> i niejawnych informacji handlowych (tajemnic handlowych) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem COM(2013) 813 <i>final</i> – 2013/0402 (COD).	48
2014/C 226/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsiębiorstwo Shift2Rail COM(2013) 922 <i>final</i> – 2013/0445 (NLE)	54
2014/C 226/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udziału Unii Europejskiej w podwyższeniu kapitału Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego COM(2014) 66 <i>final</i> – 2014/0034 (COD)	61
2014/C 226/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym COM(2013) 821 <i>final</i> – 2013/0407 (COD), wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym COM(2013) 822 <i>final</i> – 2013/0408 (COD), wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tymczasowej pomocy prawnej dla podejrzanych lub oskarżonych, którzy zostali pozbawieni wolności, oraz w sprawie pomocy prawnej w ramach postępowania dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania COM(2013) 824 <i>final</i> – 2013/0409 (COD), komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zapewnianie postępów w ramach Agendy Unii Europejskiej na rzecz gwarancji procesowych dla podejrzanych lub oskarżonych – wzmocnienie podstaw europejskiej przestrzeni wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych” COM(2013) 820 <i>final</i>	63
2014/C 226/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego maksymalne dozwolone poziomy skażenia promieniotwórczego żywności i pasz po awarii jądrowej lub w innym przypadku zdarzenia radiacyjnego COM(2013) 943 <i>final</i> – 2013/0451 NLE	68
2014/C 226/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 89/608/EWG, 90/425/EWG oraz 91/496/EWG w zakresie odniesień do przepisów zootechnicznych COM(2014) 4 <i>final</i> – 2014/0033 COD. . .	69
2014/C 226/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących handlu zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu oraz ich przywozu do Unii COM(2014) 5 <i>final</i> – 2014/0032 COD.	70

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

497. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 25 I 26 MARCA 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie instrumentów rynkowych na rzecz niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki w UE (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 226/01)

Sprawozdawca: **Martin SIECKER**Współsprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 18 września 2013 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

instrumentów rynkowych na rzecz niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki w UE

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 marca 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 123 do 2 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Postępy na drodze do niskoemisyjnej, efektywnie wykorzystującej zasoby gospodarki nie są wystarczająco zdecydowane. Jeżeli UE ma w sposób oszczędny i społecznie akceptowalny osiągnąć cele na 2050 r., uzgodnione przez państwa członkowskie i poparte w różnych opiniach EKES-u, konieczne są szybsze postępy. Można to osiągnąć łącząc przejrzyste, skuteczne, solidne i sprawne ramy regulacyjne z przewidywalnymi rynkowymi instrumentami finansowymi. Uzgodnione przez państwa członkowskie cele obniżenia emisji dwutlenku węgla określono tak, by spowolnić wyczerpywanie się zasobów i globalne ocieplenie, unikając kryzysu środowiskowego w przyszłości. By osiągnąć ten cel trzeba będzie w średniej perspektywie znacznie bardziej upowszechnić wykorzystanie odnawialnych źródeł energii i istotnie ograniczyć wykorzystanie węgla, chyba że metody wychwytywania dwutlenku węgla okażą się opłacalne i społecznie akceptowalne.

1.2 W wyniku obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego ustalanie cen energii znalazło się na pierwszym planie ze względu na wpływ wysokich cen energii na koszt energii ponoszony przez gospodarstwa domowe w okresie wprowadzania oszczędności i na konkurencyjność przemysłową. Energia postrzegana jest raczej jako przeszkoda na drodze do odnowy gospodarczej, niż część rozwiązania. Mimo iż trzeba zająć się tymi rzeczywistymi problemami, najważniejsze jest to, by zwłaszcza sektor energetyki mógł funkcjonować zgodnie z długoterminowym programem transformacji, charakteryzującym się utrzymaniem jasno wytyczonego kierunku i stabilności różnych polityk oraz związanymi z nim mechanizmami wsparcia. Znaczenie instrumentów rynkowych polega na tym, że muszą zarówno przyspieszać przechodzenie na zasobooszczędną i niskoemisyjną gospodarkę, jak i wspierać odnowę gospodarczą.

1.3 Celem reform fiskalnych w dziedzinie ochrony środowiska jest zastosowanie mechanizmów rynkowych, by zająć się negatywnymi efektami zewnętrznymi związanymi z wykorzystaniem zasobów naturalnych. Odbyna się to w sposób niewpływający na budżet, poprzez obniżenie obciążeń podatkowych pracy. Reformy te uwzględniają jednocześnie bardziej systematycznie zasadę „zanieczyszczający płaci” dzięki stopniowemu znoszeniu szkodliwych dla środowiska dotacji i przesunięciu opodatkowania z pracy na wykorzystanie zasobów. W konsekwencji mogą skorygować niedoskonałości rynku, poprawić efektywność ekonomiczną, pomóc w rozwoju nowych gałęzi przemysłu, które zapewnią stabilne i lokalne miejsca pracy, stworzyć jasne i przewidywalne otoczenie dla ekoinnowacyjnych inwestycji i wspomóc przywrócenie stabilności fiskalnej po recesji poprzez uzyskanie dodatkowych dochodów.

1.4 Ceny energii wzrosły we wszystkich sektorach. Wywołuje to sprzeciw ze strony gospodarstw domowych i przemysłu w wielu państwach członkowskich. Potrzebne są szczegółowe badania, by określić źródło tych podwyżek cen (produkcja, dystrybucja, podatki) oraz stwierdzić gdzie odnawialne źródła energii przyczyniły się do wzrostu cen energii elektrycznej, a gdzie do ich stabilizacji lub obniżenia. Komitet zachęca państwa członkowskie, by ostrożnie kontynuowały reformy fiskalne w dziedzinie ochrony środowiska, zwłaszcza w czasie kryzysu, przewidując bardziej zasadnicze reformy swych systemów podatkowych w odpowiednim czasie. Zapewnienie odpowiednich cen dwutlenku węgla w UE, a następnie również na uzgodnionym poziomie światowym, musi być kluczowym elementem reformy. Komitet apeluje do Komisji, by reforma ta stała się integralną i stałą częścią europejskiego semestru, ze szczególnym naciskiem na zachęcanie do efektywności energetycznej.

1.5 Zastosowanie instrumentów rynkowych jest obecnie niewystarczająco konsekwentne i spójne. Państwa członkowskie UE nie wykorzystują w pełni możliwości, jakie przedstawienie się na gospodarkę niskoemisyjną tworzy dla rozwoju zatrudnienia oraz dla innowacyjności i modernizacji przemysłu. Sektor motoryzacyjny jest dobrym przykładem tego, jak udało się osiągnąć cel zmniejszenia zużycia paliw węglowodorowych dzięki właściwemu połączeniu instrumentów regulacyjnych i rynkowych. Konieczne jest wzmocnienie i udoskonalenie instrumentów rynkowych w taki sposób, by przekazać rynkom mocny sygnał. Komitet apeluje do państw członkowskich, by respektowały i wdrażały zasady najlepszych praktyk przyjęte w ostatnim komunikacie Komisji w sprawie wewnętrznych rynków energii oraz towarzyszące mu wytyczne⁽¹⁾. Nie może być wątpliwości co do tego, że realizacja jednolitego rynku energii zniweluje największe różnice cen między państwami członkowskimi. Ponadto ukończenie międzypaństwowych sieci energetycznych obniżyłoby koszty przechodzenia na odnawialne źródła energii, umożliwiając szerszy dostęp do elektrowni dysponujących rezerwowymi mocami wytwórczymi.

1.6 Oprócz polityk związanych z energią Komitet zauważa, że narzędzia rynkowe mogą być stosowane do innych strategii na rzecz poprawy efektywności korzystania z zasobów naturalnych i obniżania emisji dwutlenku węgla, takich jak recykling, bardziej zrównoważone gospodarowanie odpadami i bardziej zrównoważone rolnictwo.

1.7 Reforma fiskalna w dziedzinie ochrony środowiska zachęca do przeniesienia obciążenia podatkowego z pracy na wykorzystywanie zasobów naturalnych, ułatwiając tym samym utrzymanie istniejących miejsc pracy i stworzenie nowych w wielu sektorach gospodarki. Alternatywnym rozwiązaniem w konkretnych sektorach, np. w sektorze energii, mogłoby być opodatkowanie szkodliwych emisji CO₂ pochodzących z paliw kopalnych i przeznaczenie uzyskanych w ten sposób środków na wspieranie wprowadzania nowych, czystszych technologii, takich jak energia ze źródeł odnawialnych i efektywność energetyczna. Chodzi tu o zapewnienie bardziej zrównoważonego koszyka energii, a jednocześnie utrzymanie średnich cen energii bądź rachunków za energię na rozsądnym poziomie. Może się przyczynić do konsolidacji budżetowej, wywierając mniej negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie niż inne podatki bezpośrednie lub pośrednie. Komisja Europejska powinna odgrywać wiodącą i koordynującą rolę w promowaniu tej reformy.

1.8 Komitet uważa za niedopuszczalne, by w UE wciąż subsydiowano nieuzasadnione działania szkodliwe dla środowiska, bezpośrednio z budżetów publicznych i pośrednio jako „koszty zewnętrzne”, których nie uwzględniono w cenach produktów ze względu na niewystarczające zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci”. Tego rodzaju dotacje zakłócają sygnały rynkowe i utrudniają przedstawienie się na niskoemisyjną, efektywnie wykorzystującą zasoby gospodarkę. Od wielu lat UE dąży do stopniowego zniesienia dotacji szkodliwych dla środowiska i do internalizacji kosztów zewnętrznych. Zważywszy na to, że celem UE jest wyeliminowanie takich dotacji do 2020 r., Komitet wyraża zaniepokojenie z powodu braku wystarczających działań. Apeluje do państw członkowskich, by zgodnie z przewidzianymi celami opracowały wykazy i plany działania na rzecz zniesienia tych dotacji. Komisja Europejska powinna odgrywać wiodącą i koordynującą rolę również w tej dziedzinie, na przykład uwzględniając ją w procesie europejskiego semestru.

⁽¹⁾ SWD(2013) 439 final.

1.9 Energia słoneczna i wiatrowa mają znacznie mniejszy wpływ na środowisko niż energia ze źródeł kopalnych. Najlepsze formy produkcji czystej energii uwzględniają interesy społeczne i środowiskowe oraz potrzeby przyszłych pokoleń, są zlokalizowane na miejscu, zmniejszają zależność od importu energii i tworzą nowe miejsca pracy. Czysta energia nie może jednak konkurować na równych zasadach na rynku, ponieważ energia z paliw kopalnych i jądrowych jest subsydiowana w większym stopniu (bezpośrednio i pośrednio) od energii ze źródeł odnawialnych. Czysta energia potrzebuje równych szans rozwoju. Niezbędne staje się stworzenie równych warunków działania w zakresie produkcji energii.

1.10 Mimo iż ogólny cel przejścia na gospodarkę niskoemisyjną jest szeroko akceptowany, tempo przebiegu tego procesu i wybierane metody stanowią wciąż przedmiot intensywnej debaty. Mówi się o tym, że nie doceniono wpływu recesji i kryzysu długu publicznego na nośność europejskiej gospodarki. Z niepokojem wspomina się też o tym, że przyspieszanie działań na rzecz transformacji w krótkiej i średniej perspektywie spowoduje upośledzenie zdolności konkurencyjnych. Wciąż nie osiągnięto też porozumienia odnośnie do korzyści gospodarczych, jakie przyniosą działania na rzecz transformacji; panuje przekonanie, że nie docenia się negatywnych skutków. W niniejszej opinii uwzględnia się te obawy i przyznaje, że będą one przedmiotem nieustającej dyskusji. Niemniej jednak Komitet wzywa UE i jej państwa członkowskie do bardziej zdecydowanego dążenia do udanego wejścia w niskoemisyjną przyszłość.

2. Wprowadzenie

2.1 Państwa członkowskie UE nie były wystarczająco zdecydowane w dostosowywaniu swoich gospodarek do zmiany klimatu. Przeprowadzono w UE szeroką i dogłębną debatę nad tym, czy konieczne jest dostosowanie się społeczeństwa do rozwoju zrównoważonego i zmiany klimatu. W jej wyniku uzgodniono, że działania ukierunkowane będą na rozwój zrównoważony, w tym ekologizację gospodarki. Ten kierunek polityki potwierdzono w kilku dokumentach: w zmienionej w 2006 r. strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju z 2001 r., siódmym wspólnotowym programie działań w zakresie środowiska naturalnego, inicjatywie przewodniej strategii „Europa 2020” „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” oraz w „Planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”. Komitet poparł ten cel w różnych opiniach.

2.2 W ciągu ostatnich pięciu lat wszystkie państwa członkowskie borykały się w większym lub mniejszym stopniu z problemami związanymi z kryzysem bankowym i kryzysem długu publicznego, a obydwie spotęgowane były bardzo poważnym pogorszeniem sytuacji gospodarczej. Ewolucja cen energii dla odbiorców indywidualnych i przemysłowych w kontekście oszczędności i wobec niższych cen konkurencji światowej budzi pytania odnośnie do sposobu, w jaki wdrażana jest polityka energetyczna i środowiskowa UE pod kątem jej ewentualnych skutków negatywnych. Sytuacja jest alarmująca i trzeba się nią zająć. Trzeba stosować instrumenty rynkowe w taki sposób, by przyczyniały się zarówno do ekologizacji gospodarki, jak i wspierania odnowy gospodarczej.

2.3 Chociaż zarzewiem dyskusji była częściowo zmiana klimatu, wśród tematów znalazły się również gospodarka i postęp społeczny. Europa może dużo zyskać na przeprowadzeniu procesowi przejścia na zieloną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu. W niedawnej analizie przeprowadzonej przez Komisję potwierdzono, że przemysł europejski zachował dotąd swoją pozycję na rynku światowym dzięki stosunkowo niskim poziomom energochłonności i dużemu udziałowi odnawialnych źródeł energii ⁽²⁾. Komitet zwrócił uwagę na możliwości, jakie gospodarka niskoemisyjna oferuje w zakresie nowych zrównoważonych modeli biznesowych i przemian w przemyśle ⁽³⁾. Pomyślne, szybkie przestawienie się na ten ekologiczny model gospodarczy jest nie tylko wyzwaniem, lecz również największą szansą na to, by UE pozostała światową potęgą gospodarczą. Jednocześnie istnieje obawa, że na krótką metę ceny energii stanowią jeden z czynników prowadzących do deindustrializacji, i ten problem trzeba rozwiązać. Niskie ceny gazu w USA i Rosji wpływają zwłaszcza na wysoce energochłonne gałęzie przemysłu. Niemniej dla większości przemysłu koszty energii nadal są czynnikiem mniej istotnym dla konkurencyjności niż koszty pracy i ogólnej wydajności. Komisja umieściła przejście na niskoemisyjną, efektywnie wykorzystującą zasoby gospodarkę w samym centrum swej inicjatywy przewodniej promującej silniejszy przemysł dla Europy ⁽⁴⁾, ale wskazała też obecnie na to, że to przejście musi dokonać się w sposób uwzględniający panujące realia gospodarcze i polityczne ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Komisja Europejska, *Energy Economic Developments in Europe* [„Związane z energią zmiany gospodarcze w Europie”], European Economy 1/2014.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie modeli działalności na rzecz trwałego wzrostu, niskoemisyjnej gospodarki i przemian w przemyśle, Dz.U. C 133/8 z 9.5.2013.

⁽⁴⁾ Komunikat „Silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego” (COM(2012) 582 final).

⁽⁵⁾ Komunikat: Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii (COM(2014) 15).

2.4 Przejście na gospodarkę niskoemisyjną z pewnością zwiększyłoby bezpieczeństwo energetyczne Europy. Europa importuje obecnie gaz i ropę naftową za ponad 500 mld EUR, częściowo z politycznie niestabilnych regionów. Zastąpienie importu paliw niskoemisyjną energią produkowaną w UE zwiększyłoby odporność europejskiej gospodarki i pomogłoby w utrzymaniu łańcuchów wartości w Europie. Jeżeli proces ten odbędzie się w odpowiednim czasie, to w połączeniu z inteligentnym zarządzaniem kursami wymiany i zachowaniem właściwej równowagi między interesami gospodarczymi, ekologicznymi i społecznymi, może on odegrać kluczową rolę w przezwyciężeniu kryzysu.

2.5 Przemiana nie może odbywać się kosztem europejskiej konkurencyjności, a podstawowy wymóg to zwiększenie aktywności gospodarczej poprzez zaangażowanie większej liczby przedsiębiorstw w szerszym zakresie sektorów przy jednoczesnym zwiększeniu zatrudnienia. W tym względzie nie da się ignorować wpływu taniej energii, zwłaszcza gazu łupkowego, który spowodował odrodzenie przemysłu wytwórczego USA. Gospodarce UE pilnie przydałby się podobny rozkwit przemysłu, który znów zapewniłby miejsca pracy oraz większe wpływy z podatków. Takie odrodzenie wymagałoby po części większej pewności i lepszego reagowania polityki energetycznej UE na wyzwania światowe, przy jednoczesnej realizacji ogólnego programu na rzecz niskoemisyjnej gospodarki.

2.6 Celem UE jest ograniczenie emisji CO₂ do 2050 r. o 80–95 % w porównaniu z latami 90. Komisja szacuje, że każdego roku z europejskiego PKB trzeba inwestować dodatkowo 1,5 % na przestawienie się na gospodarkę niskoemisyjną, by osiągnąć ten cel. Jeżeli nie zostaną podjęte żadne kroki, zgodnie z jej szacunkami będzie to kosztować 50 mld EUR rocznie. Niemniej jednak, dla dziesiątek milionów obywateli UE, którzy są obecnie bez pracy lub borykają się ze skutkami niższego standardu życia, te „przyszłe koszty” są o wiele bardziej nierealne niż ich obecne problemy. O ile nie uda się rozwiązać tej bez wątpienia napiętej sytuacji, realizacja tego celu może kosztować znacznie więcej czasu i pieniędzy.

2.7 Ambicje wyraża się za pomocą słów, z nich składają się również regulacje, ale podstawą polityki jest działanie. Nie podjęto wystarczających działań, jeśli chodzi o wytyczone cele. Wiele jest tego przyczyn: kryzys finansowy, brak działań ze strony państw członkowskich, zmiana polityki państw członkowskich i sprzeciw ze strony przemysłu naftowego i gazowego. Dodatkowo jednak pojawiły się faktyczne niepewności i zmiany wywołane nieprzewidzianymi skutkami nowych sytuacji lub wydarzeń, jak na przykład szybkiego rozwoju wydobywania gazu łupkowego w USA lub Fukushima. Wynikająca z tego polityka oscylacji między napędzaniem a chłodzeniem gospodarki nie zapewnia koniecznych stabilnych i przewidywalnych ram. Aby kontynuować proces transformacji bez opóźnień musimy znaleźć równowagę między elastycznością polityki a koniecznym zobowiązaniem do długoterminowych inwestycji i szeregu wspierających instrumentów rynkowych. Wymaga to intensywnego dialogu wszystkich podmiotów łańcucha energetycznego, instytucji europejskich, państw członkowskich, przemysłu i społeczeństwa.

2.8 Rynek energii, jak wszystkie rynki, reaguje na sygnały cenowe w ramach obowiązujących przepisów. Jeśli rynek nie dostarcza koszyka energetycznego przewidzianego w planie transformacji, oznacza to, że sygnały cenowe są nieprawidłowe. Sygnały te można zmieniać, jednak trzeba się upewnić, że nie będzie to miało nader niekorzystnego wpływu na zainteresowane podmioty gospodarcze i społeczne.

2.9 Przejście na gospodarkę niskoemisyjną musi uwzględniać skutki społeczne, zwłaszcza jeśli chodzi o zatrudnienie. Komisja stwierdziła, że wzrost liczby miejsc pracy w ramach zielonej gospodarki był dodatni w całym okresie recesji i prognozuje się, że nadal będzie dość wysoki. W samych tylko sektorach efektywności energetycznej i energii odnawialnej może powstać 5 mln miejsc pracy do 2020 r.⁽⁶⁾

Sprawiedliwe pokierowanie tą przemianą wymaga aktywnej polityki zatrudnienia, by zapewnić godziwe miejsca pracy. Kluczem do tego jest odrodzenie gospodarcze wraz z powiązanymi z nim wymaganiami dotyczącymi polityki energetycznej, infrastruktury i rynków. Trzeba uważnie rozważyć jej wpływ na gospodarstwa domowe o niskich dochodach, a także na ceny energii. Ponadto na rynkach energii jej ceny często nie odzwierciedlają prawidłowo prawdziwych kosztów różnych źródeł energii. W przeciwieństwie do kosztu energii z odnawialnych źródeł wiele kosztów konwencjonalnej energii nie jest podawanych oddzielnie w cenach energii czy pokrywanych w ramach rachunków za energię, lecz zamiast tego w budżetach publicznych są one podciągane pod dotacje lub ukrywane w postaci zewnętrznych kosztów niepożądanych skutków dla zdrowia i środowiska.

⁽⁶⁾ Komunikat „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” (COM (2012) 173 final).

2.10 W komunikacie Komisji w sprawie cen i kosztów energii w Europie dokonano przeglądu złożonej dziedziny cen energii i wpływu jej kosztów na odbiorców indywidualnych i przemysłowych⁽⁷⁾. Wśród wniosków stwierdzono, że środki finansowane z „opłat nakładanych w ramach polityki energetycznej i podatkowego składnika cen”, które w ostatnich latach wzrosły najbardziej, muszą być stosowane w jak najbardziej opłacalny sposób.

3. Instrumenty rynkowe

3.1 Uwagi ogólne

3.1.1 Znaczna część przepisów UE została zaprojektowana z myślą o doprowadzeniu do redukcji emisji dwutlenku węgla. Same ramy regulacyjne nie załatwią sprawy; do wsparcia procesu przemian potrzebne są zachęty finansowe i gospodarcze oparte na zasadzie kija i marchewki. Instrumenty rynkowe, takie jak podatki ekologiczne, handel uprawnieniami do emisji i reforma dotacji, mają do odegrania w tym względzie istotną rolę⁽⁸⁾.

3.1.2 Powyższe instrumenty mogą zmienić wyniki działań rynkowych, gdyż poprawiają system sygnałów cenowych, internalizując koszty zewnętrzne, oferując przedsiębiorstwom większą elastyczność i pomoc w realizacji celów oraz zachęcając do skuteczności i innowacji.

3.1.3 UE i państwa członkowskie opracowały pewne narzędzia, takie jak ekologiczna reforma podatkowa, stopniowe znoszenie szkodliwych dotacji, handel uprawnieniami do emisji, promowanie energii ze źródeł odnawialnych oraz zielone zamówienia publiczne. Dostępne instrumenty mogą zasadniczo przynieść oczekiwane efekty. Problemem jest włączenie do prawodawstwa, właściwe zastosowanie, kontrola i egzekwowanie, a prowadzenie tych działań wymaga zagwarantowania poparcia ze strony obywateli. Istnieje faktyczne ryzyko, że jeżeli ten łańcuch nie będzie wystarczająco rozwinięty, instrumenty nie będą odpowiednio działać, co doprowadzi do niewystarczających wyników, jednocześnie obciążając gospodarstwa domowe i przemysł nadmiernymi kosztami. Miernikiem tego braku spójności są uderzające różnice w kosztach energii między państwami członkowskimi.

3.1.4 Jeśli UE zamierza osiągnąć swoje cele w zakresie niskiej emisyjności, musi przyspieszyć ten proces i przekonać do niego opinię publiczną. Konieczne jest zwiększenie oszczędności energii i zastąpienie dostaw energii z paliw kopalnych energią ze źródeł odnawialnych. Są to kluczowe czynniki w przestawieniu się na zieloną gospodarkę. W przestawianiu produkcji energii z paliw kopalnych na źródła odnawialne należy również zapewnić rezerwę paliwową i stadia przejściowe, wykorzystując na przykład gaz lub paliwa jądrowe. Sposób zastosowania dostępnych instrumentów przez państwa członkowskie nie zapewnia wystarczająco silnej zachęty, by rynek uzyskiwał lepsze wyniki. Istotne instrumenty, takie jak podatki ekologiczne, nie są stosowane w odpowiedniej skali.

W znacznym stopniu spowodowane jest to tym, że koszty energetyczne dostępne w poszczególnych państwach członkowskich różnią się znacznie w zależności od zasobów naturalnych, uwarunkowań geograficznych, klimatycznych i historycznych, a krajowe plany redukcji dwutlenku węgla i wykorzystanie przez nie instrumentów rynkowych również się od siebie różnią.

3.1.5 Zdaniem Komitetu energia ze źródeł odnawialnych musi wejść w skład koszyka i uzyskać taki priorytet, by zagwarantować, że polityki energetyczne wspierać będą zarówno rozwój gospodarczy, jak i przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną. Nawet w takim przypadku, mimo iż różna jest sytuacja państw członkowskich, EKES pragnąłby jak najszybszego ukończenia transeuropejskich sieci energetycznych. Takie połączenia mogą stanowić cenny dodatkowy zasób w każdej strategii krajowej.

3.1.6 Polityka ochrony środowiska powinna być ściśle związana z innymi obszarami polityki. Zdecentralizowane wytwarzanie energii elektrycznej na obszarach wiejskich może stworzyć wiele dodatkowych miejsc pracy. Łącząc politykę ochrony środowiska z polityką regionalną, wraz z przeznaczonymi na nie środkami, można znacznie poprawić jakość życia na obszarach wiejskich.

⁽⁷⁾ Komunikat „Ceny i koszty energii w Europie” (COM (2014) 21 final).

⁽⁸⁾ Zielona księga „Instrumenty rynkowe na potrzeby polityki w zakresie ochrony środowiska” (COM(2007) 140 final).

3.2 Podatki ekologiczne

3.2.1 Podatek ekologiczny opiera się na założeniu, że cena za zanieczyszczającą środowisko działalność gospodarczą ma ukazać rzeczywiste koszty produkcji i konsumpcji, których nie odzwierciedlają ceny rynkowe, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”. Dzieje się tak np. w Polsce, gdzie przedsiębiorstwa zanieczyszczające muszą wpłacać środki do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z którego finansowane są zachęty na projekty z zakresu zrównoważonego rozwoju. W kompetencji państw członkowskich pozostaje nakładanie bezpośrednich i pośrednich podatków w UE. Niewiele państw członkowskich stosuje konkretne podatki ekologiczne, lecz istnieje parę dobrych przykładów (tj. Finlandia, Szwecja, Dania, Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Słowenia i Estonia). Skala przesunięć podatkowych różni się między państwami członkowskimi. Szacuje się, że dotyczą one łącznej kwoty ponad 25 mld EUR rocznie⁽⁹⁾.

3.2.2 Pomimo pomyślnego zastosowania podatków ekologicznych w niektórych państwach członkowskich, nie wykorzystuje się pełnego potencjału reformy fiskalnej w dziedzinie ochrony środowiska umożliwiającego wprowadzenie szeroko zakrojonych zmian w polityce podatkowej. Należy podkreślić, że reforma fiskalna w dziedzinie ochrony środowiska stwarza ogromne możliwości, zwłaszcza jako jeden ze środków na rzecz odzyskania miejsc pracy. Gdyby wprowadzono w życie hasło przewodnie komisarz Hedegaard: „Opodatkujmy to, co spalamy, a nie to, co zarabiamy”, a obciążenia podatkowe przesunięto by z pracy na wykorzystanie zasobów, zmniejszyłyby się koszty pracy ponoszone przez pracodawców, co ułatwiłoby tworzenie nowych miejsc pracy nie tylko w zielonych niszach rynkowych, lecz w wielu sektorach gospodarczych. Ekologiczna reforma podatkowa powinna być podstawą ogólnej restrukturyzacji finansów publicznych mającej na celu konsolidację budżetową. Oczywiście nie może ona zwiększyć ogólnego obciążenia podatkowego, powinna być opłacalna i ekowydajna. Należałoby unikać zwiększania kosztów energii powyżej zakresu oszczędności związanych z efektywnością energetyczną.

3.2.3 Reforma może również pomóc w przezwyciężeniu deficytów fiskalnych. Podatki ekologiczne mogą się przyczynić do konsolidacji budżetowej, wywierając mniej negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie niż inne podatki bezpośrednie lub pośrednie, takie jak podatek dochodowy lub VAT⁽¹⁰⁾. Komisja powinna poszerzyć swe podejście o rozważanie korzyści płynących z ekologicznej reformy podatkowej w swej rocznej analizie wzrostu gospodarczego i europejskim semestrze.

3.3 Stopniowe znoszenie szkodliwych dotacji

3.3.1 UE ma na celu stopniowe zniesienie szkodliwych dla środowiska dotacji do 2020 r.⁽¹¹⁾ Komisja obiecała to w 2006 r. i 2009 r. Także w 2009 r. uczestnicy szczytu G-20 zgodzili się rozpocząć stopniowe znoszenie „nieefektywnych subwencji dla paliw kopalnych, które zachęcają do marnotrawnej konsumpcji”. Powyższe zobowiązanie uwzględniono również w ramach Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku oraz w konkluzjach konferencji „Rio+20”. Pomimo tych wszystkich obietnic nie podjęto wystarczających działań.

3.3.2 Na szczeblu światowym OECD przedstawiła sprawozdanie na temat dotacji szkodliwych dla środowiska w swych krajach członkowskich. Bezpośrednie wsparcie z budżetu wraz z ulgami podatkowymi na paliwa kopalne wynosi 55–90 mld dolarów rocznie⁽¹²⁾. Międzynarodowa Agencja Energetyczna (MAE) szacuje, że na całym świecie na paliwa kopalne przeznaczają się dotacje w wysokości 523 mld USD, i nazywa je „wrogiem publicznym numer jeden”⁽¹³⁾. Bank Światowy szacuje natomiast, że roczne dotacje na paliwa kopalne wynoszą nawet 775 mld USD. Jeżeli polityka się nie zmieni, w ciągu kilku lat dotacje na paliwa kopalne drastycznie wzrosną, powodując wiele dodatkowych problemów. Stopniowe zniesienie dotacji do 2020 r. znacznie zmniejszy zapotrzebowanie na energię, a także obniży emisje CO₂ o 1,7 gigaton, przynosząc jednocześnie rządowi dodatkowe dochody.

⁽⁹⁾ Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska (IEEP), *Reforming environmental taxes and harmful subsidies: challenges and opportunities* [„Reforma podatków ekologicznych i szkodliwych dotacji: wyzwania i możliwości”], s. 6.

⁽¹⁰⁾ Vivid Economics, *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits* [„Opodatkowanie emisji CO₂ i konsolidacja budżetowa: możliwość zmniejszenia deficytów fiskalnych Europy dzięki ustalaniu cen uprawnień do emisji”], sprawozdanie przygotowane dla Europejskiej Fundacji Klimatycznej i Green Budget Europe, maj 2012 r.

⁽¹¹⁾ Decyzja nr 1386/2013/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 listopada 2013 r. ustanawiająca ogólny unijny program działań w zakresie środowiska do 2020 r.

⁽¹²⁾ OECD, *Fossil fuel subsidies: billions up in smoke?* [„Dotacje do paliw kopalnych: miliardy idą z dymem?”], 2013

⁽¹³⁾ Komunikat prasowy Europejskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej z 4.2.2013.

3.3.3 Dotychczas nie zgromadzono kompleksowych danych na temat dotacji dla paliw kopalnych w UE; liczby z różnych źródeł różnią się między sobą. Na ogół dopłaty do nich są bardzo wysokie. Na energię z paliw kopalnych przeznaczają się na szczeblu UE do 68,8 mld EUR rocznie, w tym 26 mld EUR w formie dotacji bezpośrednich oraz do 42,8 mld EUR, które państwa członkowskie i obywatele muszą zapłacić w celu zrekompensowania negatywnych skutków społecznych i zdrowotnych⁽¹⁴⁾. Szkodliwych dla środowiska dotacji nie wprowadzono, by umyślnie wyrzucić negatywny wpływ na zdrowie lub środowisko. Miały one inne pozytywne cele, takie jak zapewnienie taniej energii ze źródeł lokalnych lub tworzenie miejsc pracy. Komitet wzywa państwa członkowskie do oceny, czy nadal chcą wspierać te cele, i jeżeli tak, to jak można to uczynić w sposób przyjazny dla środowiska. Punktem wyjścia mogłby być unijny wykaz umożliwiający przegląd tych dotacji.

3.3.4 Oprócz dotacji bezpośrednich z budżetów publicznych oraz zewnętrznych kosztów zdrowotnych trzeba również uwzględnić dalsze koszty niepożądanych skutków spalania paliw kopalnych dla środowiska, takie jak koszty następne szkód środowiskowych oraz silnych burz i powodzi spowodowanych ociepleniem klimatu. Te „koszty zewnętrzne” są konsekwencją niewystarczającego stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”. Niemiecka Federalna Agencja Ochrony Środowiska szacuje, że zewnętrzne koszty środowiskowe emisji dwutlenku węgla wynoszą 80 EUR na tonę emisji CO₂ ⁽¹⁵⁾, a dodatkowe obciążenie w wysokości 290 mld EUR wynika z faktu, że 3652 mld ton emisji CO₂ wywoływanych jest przez spalanie paliw⁽¹⁶⁾. Elektrownie jądrowe w UE otrzymują łącznie dotacje w wysokości 35 mld EUR, nie wliczając w to kosztów zabezpieczenia przed ryzykiem wypadków i unieszkodliwiania odpadów. Na energię odnawialną przydziela się co roku 30 mld EUR w formie dotacji bezpośrednich.

3.3.5 Pomimo tych nierówności technologia energii odnawialnej szybko się rozwija, cena energii odnawialnej znacznie spadła w ostatnich latach (cena paneli fotowoltaicznych obniżyła się o 85 %) i stworzono wiele nowych miejsc pracy w tym sektorze, podczas gdy cena energii ze źródeł kopalnych pozostaje niezmiennie wysoka. W październiku 2013 r. podmioty sektora energetycznego reprezentujące partykularne interesy zaapelowały o zaprzestanie subsydiowania energii odnawialnej oraz o zwiększenie dotacji na energię jądrową. Jeżeli tak się stanie, energia odnawialna nie będzie mogła w żadnym razie konkurować z innymi systemami dostaw energii z powodu braku równych warunków konkurencji.

3.3.6 Nie wszystkie dotacje są szkodliwe. W sytuacjach, w których konieczne jest opracowanie nowych technologii wspierających bardziej zrównoważoną gospodarkę w przyszłości, pomocne mogłoby być przyznanie dotacji na rozpoczęcie badań, na rozwój i infrastrukturę do czasu, aż nowe technologie zaczną funkcjonować na rynku. Tego typu wsparcie miało zasadnicze znaczenie dla wczesnego etapu rozwoju energii ze źródeł odnawialnych i będzie musiało być kontynuowane tak długo, aż źródła odnawialne staną się konkurencyjnymi źródłami energii na przyszłość.

3.3.7 Zgodnie z planem działania na rzecz zasobooszczędnej Europy państwa członkowskie powinny były do 2012 r. wskazać najistotniejsze dotacje na działania szkodliwe dla środowiska na podstawie przyjętej metodologii, przygotować plany i harmonogramy zniesienia tych dotacji, a także przedstawić sprawozdania na ten temat w ramach swych krajowych programów reform. Tych środków nie zrealizowano w wystarczający sposób. Badanie DG ENV z 2012 r. zawiera przegląd dotacji i innych rodzajów subsydiów⁽¹⁷⁾ przyznanych na działania szkodliwe dla środowiska w UE i proponuje plan działania służący przeglądowi tychże dotacji. Komisja powinna rozważyć to narzędzie w obecnym semestrze europejskim.

3.4 System handlu uprawnieniami do emisji

3.4.1 System handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) jest głównym europejskim instrumentem gospodarczym opartym na zasadzie limitowania i handlu, który ma na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. System ma stanowić silną zachętę dla przedsiębiorstw, by inwestowały w zapobieganie gazom cieplarnianym, pozostawiając im możliwość działania w jak najskuteczniejszy sposób.

⁽¹⁴⁾ Dane na temat dotacji bezpośrednich zostały zaczerpnięte z wykazu *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013* [„Wykaz szacunkowego wsparcia budżetowego i wydatków podatkowych na paliwa kopalne 2013”] OECD z 2013 r., a także z opracowania *Budgetary support and tax expenditures for fossil fuels: an inventory for six non-OECD EU countries* [„Wsparcie budżetowe i wydatki podatkowe na paliwa kopalne: wykaz dla sześciu krajów UE spoza OECD”]. Dane dotyczące wpływu na zdrowie pochodzą natomiast ze sprawozdania Sojuszu na rzecz Zdrowia i Środowiska (HEAL) opublikowanego w 2013 r. *The unpaid health bill – how coal power plants make us sick* [„Niezapłacony rachunek za zdrowie: jak elektrownie węglowe niszczą nasze zdrowie”]; zob. również artykuł „Süddeutsche Zeitung” z 14 października 2013 r. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/foerderung-der-energiebranche-oettinger-schoent-subventionsbericht-1.1793957>.

⁽¹⁵⁾ Federalna Agencja Ochrony Środowiska, *Schätzung der Umweltkosten in den Bereichen Energie und Verkehr*, s. 2012.

⁽¹⁶⁾ Źródło: Energetyka UE w liczbach za 2013 r.

⁽¹⁷⁾ Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska Naturalnego, badanie uzasadniające zniesienie dotacji szkodliwych dla środowiska, październik 2012 r.

3.4.2 EU ETS funkcjonuje obecnie w warunkach braku równowagi podaży i popytu, która prowadzi do niewystarczającej zachęty cenowej do dokonania niezbędnych inwestycji w technologie niskoemisyjne. Nadwyżka uprawnień do emisji wynika w dużej mierze z nieoczekiwanej ostrego kryzysu gospodarczego oraz powszechnego korzystania z kredytów międzynarodowych. Pilnie potrzebna jest reforma strukturalna ETS, by stał się on silną zachętą do inwestycji niskoemisyjnych. Nadwyżka uprawnień musi zostać wyeliminowana z rynku, a pozostałe uprawnienia muszą zostać powiązane z przyszłymi celami dotyczącymi ograniczenia emisji CO₂, których realizacja będzie konieczna do stworzenia gospodarki niskoemisyjnej w 2050 r., zgodnie z założeniami UE. Wspomniana reforma powinna również uwzględniać wykonalność technologiczną i efektywność ekonomiczną dla przemysłu oraz uważnie rozważyć potencjalne niezamierzone skutki w przyszłości.

3.5 Dostosowanie cen na granicach uwzględniające emisje CO₂

3.5.1 Trzeba będzie podjąć dodatkowe działania, by rozwiązać problem „ucieczki emisji”, takie jak dostosowanie cen na granicach, uwzględniające emisje CO₂ („border carbon adjustment”). Jest to system mający na celu ograniczenie emisji CO₂, a jednocześnie zapewnienie równych warunków działania. W ramach tego systemu cena towarów importowanych zostanie podwyższona w chwili przekraczania granicy na podstawie obliczenia związanych z nimi masowej emisji. Modele w niedawnym badaniu pokazują⁽¹⁸⁾, że dostosowanie cen towarów może znacznie zmniejszyć ucieczkę emisji w niektórych sektorach.

3.5.2 Jednak niektórzy główni partnerzy handlowi Europy nie odnoszą się pozytywnie do dostosowania cen towarów na granicach w omawianej obecnie formie. Trzeba będzie wynegocjować tę sprawę w WTO. Traktat zezwala na rozważanie takich „niehandlowych” kwestii. Nie należy lekceważyć trudności z tym związanych, jeśli brak jest światowego porozumienia w sprawie ustalenia cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla. Kwestię tę można rozwiązać, opracowując lepszy system dostosowania cen na granicach. Zasadnicze znaczenie ma to, że dostosowanie cen nie jest instrumentem antydumpingowym, lecz przyczyni się do realizacji na szczeblu globalnym polityki przeciwdziałania zmianie klimatu zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, jeżeli będzie dobrze zaplanowane.

3.6 Promowanie zrównoważonej energii

3.6.1 Propagowanie zrównoważonej energii jest jednym z kluczowych elementów przedstawiania się na gospodarkę niskoemisyjną. Instrumenty rynkowe mogą odgrywać w tym względzie istotną rolę. Wprowadzenie tych instrumentów leży w gestii państw członkowskich, z których część wybrała różne narzędzia subsydiowania energii odnawialnej: wsparcie inwestycji i wsparcie operacyjne obejmujące system ustalania cen dostaw zwrotnych. Doświadczenia w kilku państwach członkowskich pokazują, że ten ostatni system doprowadził do największego wzrostu produkcji energii ze źródeł odnawialnych, często dzięki zapewnianiu gwarantowanych i wysokich zysków z inwestycji.

3.6.2 Ważne jest niemniej, aby taryfy gwarantowane stosowane jako zachęty do wprowadzania odnawialnych rodzajów energii nie były finansowane wyłącznie poprzez ogólne zwiększanie cen energii, gdyż mogłoby to wywołać niechęć społeczeństwa do tych taryf i samych odnawialnych źródeł energii. Niestety w wielu miejscach tak się to właśnie odbywało i tam sprzeciw jest już bardzo wyraźny. Dlatego pilnie potrzeba działań naprawczych, aby wzmocnić poparcie społeczeństwa dla zielonej rewolucji.

3.6.3 Fakt, że państwa członkowskie mają różne systemy wsparcia przyczynia się do fragmentacji europejskiego rynku energii. Komitet zaleca stosowanie systemów rynkowych sprzyjających włączeniu systemów krajowych do europejskiego rynku energii. Wykorzystanie mechanizmów współpracy określonych w dyrektywie w sprawie odnawialnych źródeł energii z 2009 r. ma również zasadnicze znaczenie dla większego spożytkowania synergii UE za pośrednictwem rynku energii elektrycznej⁽¹⁹⁾.

3.7 Instrumenty rynkowe w sektorze motoryzacyjnym

3.7.1 Sektor motoryzacyjny stanowi ogólnie dobry przykład udanego stosowania instrumentów rynkowych. Celem transformacji jest zmniejszenie wykorzystania paliw węglowodorowych w sektorze, a ostatecznie rezygnacja z nich. Strategia obejmuje cztery elementy: przepisy, technologie, infrastrukturę i instrumenty rynkowe. Przepisy wykorzystywane są do poprawy efektywności paliwowej i obniżania poziomu emisji nowych pojazdów z silnikami spalinowymi (ICV). Technologia umożliwia dostosowanie się do przepisów dotyczących paliw węglowodorowych i opracowanie pojazdów elektrycznych (EV). W miarę coraz szerszego wykorzystania pojazdów elektrycznych potrzebna będzie infrastruktura zawierająca olicznikowane punkty ładowania, wymianę akumulatorów itp., która będzie naśladować, a ostatecznie zastąpi istniejącą infrastrukturę zaopatrzenia w paliwa węglowodorowe. W miarę postępów w zakresie przepisów, technologii i infrastruktury, instrumenty rynkowe mogą odegrać decydującą rolę w procesie transformacji.

⁽¹⁸⁾ Vivid Economics, *Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits* [„Opodatkowanie emisji CO₂ i konsolidacja budżetowa: możliwość zmniejszenia deficytów fiskalnych Europy dzięki ustalaniu cen uprawnień do emisji”], sprawozdanie przygotowane dla Europejskiej Fundacji Klimatycznej i Green Budget Europe, maj 2012 r.

⁽¹⁹⁾ SWD(2012) 164 final.

3.7.2 Najbardziej oczywistym zastosowaniem instrumentów rynkowych jest wzrost podatków od paliw węglowodorowych. Prowadzi to do przesiedania się właścicieli pojazdów z silnikami spalinowymi do mniejszych, bardziej paliwooszczędnych pojazdów, i korzystania przez nich z komunikacji publicznej i rowerów. Opodatkowanie pojazdów ICV zmieniano również tak, by zachęcać do zakupu i eksploatacji pojazdów paliwooszczędnych, zarówno przez wysokość podatków od cen zakupu, jak i rocznych podatków od eksploatacji pojazdu. Ten sam system różnicującego opodatkowania pojazdów jest stosowany na korzyść pojazdów elektrycznych, jednak istnieje jeszcze wiele innych przeszkód do ich szerszego udziału w rynku.

3.8 Zielone zamówienia publiczne

3.8.1 Zamówienia publiczne, które stanowią 16 % PKB UE, są istotnym uczestnikiem rynku. Zielone zamówienia publiczne są zatem ważnym narzędziem promowania ekologicznych produktów i usług. W swoim planie działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz w komunikacie w sprawie zielonych zamówień publicznych Komisja podjęła w ostatnich latach wysiłki na rzecz stworzenia wszechstronnego systemu doradztwa i wsparcia. Na podstawie oceny wyników państw członkowskich wytyczyła orientacyjny cel, by do 2010 r. 50 % wszystkich wydatków było ekologicznych. Daleko jeszcze do osiągnięcia tego celu. Powinien znaleźć się on wyżej wśród priorytetów w planach działania państw członkowskich.

3.9 Inwestycje sektora prywatnego

3.9.1 Przejście na bardziej zrównoważoną produkcję i zużycie w sektorze energii i w innych sektorach oznacza fundamentalną restrukturyzację gospodarki. Same tylko rządy i ich działania nie są w stanie tego osiągnąć. Potrzeba w tym celu zaangażowania całego społeczeństwa oraz nawiązania szerokiego dialogu i współpracy ze wszystkimi grupami interesu, tak aby osiągnąć konsensus i uzyskać zobowiązania na rzecz koniecznych zmian. Zgodnie z planem działania dotyczącym przejścia na gospodarkę niskoemisyjną sektory publiczny i prywatny muszą zainwestować dodatkowo 270 mld euro rocznie przez następne 40 lat. Jedną trzecią inwestycji można finansować z środków publicznych, a resztę musi pozyskać sektor prywatny. Są to inwestycje długoterminowe. Komisja postrzega je jako najistotniejsze wyzwanie, któremu trzeba sprostać, by ponownie ukierunkować UE na inteligentną i zrównoważoną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu, na przykład poprzez europejskie długoterminowe fundusze inwestycyjne (ELTIF) i instrument „Łącząc Europę” (CEF).

3.9.2 Zgodnie z zaleceniami OECD zawartymi w dokumencie roboczym w sprawie środowiska z 2012 r. rządy muszą opracować kompleksowe plany dotyczące strategicznej infrastruktury w powiązaniu z krajowymi celami w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, by umożliwić inwestycje w zielony wzrost i niskoemisyjną infrastrukturę odporną na zmianę klimatu. Komisja powinna poszukiwać możliwości stworzenia takiego środowiska inwestycyjnego dla ELTIF w odniesieniu do zrównoważonej przyszłości. W tym względzie priorytety inwestycyjne CEF i ELTIF powinny być zgodne z celami planów działania na rzecz gospodarki niskoemisyjnej i energii UE 2050, ze strategią adaptacyjną oraz z omawianym pakietem klimatyczno-energetycznym 2030.

3.9.3 Takie fundusze mogłyby ułatwić tego rodzaju inwestycje. Ze względu na to, że długoterminowa zapadalność finansowanych aktywów jest dostosowana do odpowiedzialności inwestorów instytucjonalnych, tego rodzaju fundusze mogą sprzyjać również przyciąganiu środków z rynku finansowego. Warunkiem jest oczywiście atrakcyjność inwestycji, gdyż ryzyko – zwłaszcza regulacyjne – jest ograniczone, istnieje perspektywa wystarczającego zwrotu, a projekty, w które się inwestuje, są racjonalne z finansowego i technicznego punktu widzenia.

3.9.4 Z zadowoleniem można przyjąć innowacyjne fundusze i instrumenty finansowe przyciągające środki z rynku finansowego. Jednak sektor bankowy będzie nadal finansować sporą część gospodarki europejskiej za pomocą tradycyjnych instrumentów dłużnych. Ekologizacja standardów bankowych jest zatem niezbędnym wymogiem, by przesunąć finansowanie prywatne z konwencjonalnych inwestycji na niskoemisyjne i odporne na zmianę klimatu. By osiągnąć cele klimatyczne i energetyczne, innowacyjne instrumenty finansowe muszą przyciągnąć środki prywatne na inwestycje, co w przeciwnym razie nie miałyby miejsca.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i przyszłości wolnych zawodów w europejskim społeczeństwie obywatelskim w 2020 r. (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 226/02)

Sprawozdawca: **Arno METZLER**

Dnia 14 lutego 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

roli i przyszłości wolnych zawodów w europejskim społeczeństwie obywatelskim w 2020 r.

(opinia z inicjatywy własnej) ⁽¹⁾.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 lutego 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25 i 26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 210 do 8 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. System wolnych zawodów, pod warunkiem społecznych dostosowań, może w przyszłości wносить znaczny wkład w świadczenie wysokiej jakości usług w zakresie dóbr socjalnych, takich jak opieka zdrowotna, w usługi dla społeczeństwa i w ochronę swobód obywatelskich oraz może przyczyniać się do dobrobytu gospodarczego. Wolne zawody są też elementem każdego demokratycznego społeczeństwa i oferują znaczny potencjał wzrostu pod względem zatrudnienia i PKB.

1.2. W niektórych państwach członkowskich UE pojęcie „wolny zawód” nie jest stosowane. System ten wraz ze związanymi z nim problemami społecznymi i rozwiązaniami istnieje w całej UE. Przy tym ubolewa się na różne niedociągnięcia w dziedzinie nadzoru i zapewniania jakości, których przyczyną są nie tyle braki systemowe, co raczej niepełne przestrzeganie przepisów.

1.3. Tak podejście oparte na nakazach i zakazach („*rules-based regulation*”), jak i podejście oparte na zasadach („*principles-based regulation*”) na równi umożliwiają optymalne uregulowanie wolnych zawodów.

1.4. Świadczenie usług w ramach wykonywania wolnego zawodu charakteryzuje się brakiem symetrii informacji między usługodawcą a usługobiorcą. Usługi te dotyczą egzystencjalnych kwestii związanych z życiem, zdrowiem, kwestii prawnych i ważnych zagadnień ekonomicznych. Usługodawca musi wobec tego spełniać szczególnie wysokie wymagania profesjonalizmu i standardy etyczne.

1.5. W wielu krajach istnieją uregulowania taryfowe dotyczące konkretnych zawodów. Może to służyć ochronie konsumentów. Uregulowania taryfowe są mechanizmami wymagającymi szczególnego uzasadnienia i powinny być tak ustalane, by służyły interesowi ogółu, a nie konkretnej grupie interesu.

1.6. We wszystkich państwach członkowskich stowarzyszenia zawodowe lub izby zawodowe są przedstawicielami interesów danych grup zawodowych. Spełniają funkcję doradczą i częściowo uczestniczą w kształtowaniu regulacji państwowych. Poprzez stałą i rzeczywistą współpracę z instytucjami zapewniają ochronę ogólnych interesów obywateli. Uproszczenie procedur administracyjnych jest jednym z priorytetów wykonawców wolnych zawodów, którzy dokonują w związku z tym inwestycji o charakterze ekonomicznym i inwestycji w zasoby ludzkie, nie otrzymując przy tym żadnej formy rekompensaty ze strony finansów państwowych.

1.7. Państwa członkowskie tworzą i nadzorują samorządy w poszczególnych państwach. Muszą przy tym wykluczyć sprzeczności między przesłankami leżącymi u podstaw uregulowań a interesami danych grup oraz zagwarantować konsumentom, że ich oczekiwania dotyczące wiedzy, etyki i cech charakterystycznych usługodawcy zostaną spełnione.

1.8. Wkład wolnych zawodów w sprawne funkcjonowanie życia administracyjnego, politycznego i gospodarczego państwa członkowskiego jest uznawany na poziomie krajowym i europejskim, ponieważ przyczyniają się one do modernizacji i skuteczności administracji publicznej oraz usług świadczonych obywatelom i konsumentom.

⁽¹⁾ W ramach prac nad niniejszą opinią EKES zlecił Europejskiemu Ośrodkowi Badań nad Wolnymi Zawodami przy Uniwersytecie w Kolonii przeprowadzenie analizy pt. „Status wolnych zawodów: ich funkcja i znaczenie w europejskim społeczeństwie obywatelskim” (*The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society*, EESC/COMM/05/2013), której wyniki zostaną wkrótce opublikowane.

1.9. Sektor ten ma zasadnicze znaczenie dla możliwości zatrudnienia oferowanych młodym ludziom, którzy w przyszłości pragną wykonywać wolny zawód i inwestować w swoją wiedzę. Przedstawiciele wolnych zawodów prowadzący własny gabinet muszą przestrzegać przepisów prawa i/lub umów zbiorowych w odniesieniu do swoich pracowników, z którymi łączy ich stosunek pracy, oraz w odniesieniu do młodzieży, która odbywa u nich szkolenie zawodowe, staż lub specjalizację.

2. Od artes liberales do usług opartych na wiedzy

2.1. Pojęcie „wolne zawody” wywodzi się od nazwy „*artes liberales*”, którą w starożytności określano działania nauczycieli, szefów budowy, adwokatów, architektów czy inżynierów lub lekarzy. Wykonywanie zawodów „*artes liberales*” było przywilejem wolnych obywateli i arystokracji.

2.2. Od XIX wieku wolnych zawodów nie definiuje się już na podstawie tego, czy dana osoba jest wolno urodzona, lecz na podstawie wykonywanego zajęcia.

2.3. Do początku XIX wieku wolne zawody charakteryzowały się szczególnie bliskimi związkami z państwem. Ograniczało to ich niezależność w wywiązywaniu się z funkcji, co skutkowało lekceważącym stosunkiem wobec nich ze strony społeczeństwa. Dotyczyło to zwłaszcza adwokatów, o których mianowaniu i przenoszeniu częściowo decydowały sądy. Także kontrola i nadzór dyscyplinarny po części leżały w gestii sądów.

2.4. W XIX wieku, w różnych krajach Europy, przedstawiciele wolnych zawodów pod wpływem liberalizmu zyskiwali świadomość odrębności własnego stanu i zaczęli tworzyć niezależne od państwa stowarzyszenia zawodowe. W ten sposób od wpływów państwa uwolnił się stan adwokacki. Także lekarzom udało się uwolnić częściowo od państwowych regulacji i kontroli ich zawodu.

2.5. Często to stowarzyszenia zawodowe przejmowały takie zadania, jak dopuszczanie do zawodu, regulowanie go i kontrolę nad nim. Później uprawnienia w zakresie regulacji przekazano organizacjom samorządowym lub izmom zawodowym.

2.6. Obecnie pojęcie „wolny zawód” jest opisem socjologicznym.

2.7. Wolne zawody charakteryzują się świadczeniem wysokiej jakości usług niematerialnych o zdecydowanie intelektualnym charakterze związanym z uzyskaniem wysokiej jakości wykształcenia akademickiego. Są to usługi ściśle związane z interesem ogółu, świadczone w warunkach zawodowej i ekonomicznej niezależności, osobiście, na własną odpowiedzialność i w sposób zawodowo niezależny, w oparciu o relację szczególnego zaufania między usługobiorcą i usługodawcą, o prymat interesu usługobiorcy i jego jak najlepszej obsługi nad dążeniem do maksymalnego zysku oraz w powiązaniu z przestrzeganiem ścisłych i surowych uregulowań prawnych i etycznych danej profesji.

2.8. Dana działalność również może zostać uznana za wolny zawód, jeśli charakteryzują ją te kluczowe właściwości, choć nie występują w niej niektóre specyficzne cechy. Dlatego w wielu państwach członkowskich wykonywanie wolnego zawodu nie stoi w sprzeczności z tym, żeby działalność była prowadzona w ramach umowy o zatrudnienie, o ile zachowana zostaje niezależność zawodowa. EKES stwierdza, że nastąpiła dywersyfikacja wolnych zawodów oraz izb lub organizacji, które zajmują się ich działalnością, w systemie wolnych zawodów w Europie. Nowe wolne zawody, takie jak psycholog, pracownik socjalny, doradca finansowy, doradca w dziedzinie zadłużenia, geodeta lub mediator, które nie we wszystkich państwach uznawane są za wolne zawody, muszą zatem wchodzić w zakres tego pojęcia.

2.9. W poszczególnych państwach członkowskich pojęcie wolnego zawodu ma szerszy lub węższy zakres znaczeniowy, w niektórych zaś zupełnie ono nie występuje. W niektórych państwach do wolnych zawodów należą jedynie typowe rodzaje działalności: profesje medyczne, poradnictwo (adwokaci, doradcy podatkowi, doradcy zawodowi i biegli rewidenty) oraz inżynierowie i architekci. Gdzie indziej z kolei do wolnych zawodów zalicza się też działalność artystyczną.

2.10. Niezależnie od tych różnic, w żadnym z państw członkowskich nie wolno dopuścić do tego, by wykorzystywano zasadniczą cechę wolnych zawodów, jaką jest asymetria informacji między usługodawcą a usługobiorcą. Usługi świadczone przez przedstawicieli wolnych zawodów są złożone i wymagają wysokiego poziomu specjalistycznej wiedzy. Usługobiorca nie ma więc wystarczających informacji, fachowej wiedzy i doświadczenia, by przy wyborze usługodawcy i po przyjęciu usługi ocenić jakość tejże usługi.

2.11. Wolne zawody są więc profesjami opartymi na zaufaniu. Ze względu na ową asymetrię informacji usługobiorca musi mieć zaufanie, że usługodawca nie wykorzysta tego deficytu wiedzy na swoją korzyść, lecz zaoferuje mu możliwie najlepszą i odpowiadającą jego potrzebom usługę. I tak usługobiorca, zlecając wykonanie danego zadania, udziela mu kredytu zaufania. Minimalne merytoryczne standardy oraz normy etyki zawodowej to jedyne instrumenty służące ochronie zaufania usługobiorców do usługodawców.

3. Uregulowania i przyświecające im cele

3.1. Na ogół państwa członkowskie regulują wolne zawody zgodnie z dwoma odrębnymi technikami prawniczymi: tzw. podejściem opartym na zasadach („*principles-based regulation*”) oraz podejściem opartym na nakazach i zakazach („*rules-based regulation*”).

3.2. Uregulowanie wolnych zawodów obejmuje zatem wymagania moralne w zakresie wykonywania zawodu, jak i normy etyki zawodowej. Wyrażają one odpowiedzialność społeczną wolnych zawodów. Suma wszystkich norm etyki zawodowej nazywana jest deontologią.

3.3. Podejście oparte na zasadach („*principles-based regulation*”) polega na sformułowaniu ogólnych podstawowych zasad odnoszących się do danego zawodu, które muszą być skonkretyzowane w poszczególnych przypadkach („*outcomes-based regulation*”). Natomiast to, w jaki sposób podmiot prawa w danym przypadku realizuje wytyczone cele, zależy od jego uznania. Z kolei podejście oparte na zakazach i nakazach („*rules-based regulation*”) jest podejściem kazuistycznym.

3.4. Oba podejścia prawne mają swe wady i zalety. Niemniej spełniają podstawową zasadę wynikającą z oczekiwań społecznych – zapewnienia niezależnego doradztwa i wsparcia. Problematiczne sytuacje i ich rozwiązania mogą się zmieniać z biegiem czasu i będą wymagać dostosowania lub stworzenia nowych zasad.

3.5. Przy tym pomocna byłaby okresowa ocena przepisów przez UE, którą powinno się przeprowadzać także na poziomie krajowym. I tak tradycyjne wolne zawody będą mogły zostać „uwolnione” (np. w obszarze budownictwa), a zarazem – w miarę potrzeby – będzie można wprowadzić nowe zasady, by uwzględnić nowe wolne zawody (np. w zakresie pozyskiwania informacji czy instytucji kredytowych).

4. Aspekty gospodarcze

4.1. Wolne zawody wnoszą znaczny wkład w tworzenie i utrzymanie ważnej infrastruktury społecznej. Jeden na sześciu samozatrudnionych działa w gałęzi gospodarki związanej z wolnymi zawodami i tendencja ta wzrasta. To samo dotyczy jednego z sześciu pracowników.

4.2. Liczba i odsetek samozatrudnionych kobiet w sektorze związanym z wolnymi zawodami wzrosły w latach 2008–2012. Ten wynoszący około 45 % odsetek wyraźnie przekracza odsetek samozatrudnionych kobiet łącznie w całej gospodarce (31,1 %).

4.3. Sektor związany z wolnymi zawodami wnosi ponad 10-procentowy wkład w wytwarzaną wartość dodaną brutto. Zgodnie z danymi UE, spadek wartości dodanej wytwarzanej w sektorze wolnych zawodów był w okresie kryzysu w 2009 r. łagodniejszy niż w całej gospodarce łącznie: porady dla przedsiębiorców i biura inżynierskie po 600 tys. przedsiębiorstw, porady prawne i audyt – 550 tys., biura architektów – 315 tys. oraz reklama i badanie rynku – 270 tys. przedsiębiorstw.

4.4. Zważywszy na potencjał wzrostu i udział tego sektora w zatrudnieniu – w większości chodzi o stabilne miejsca pracy wymagające wysokich kwalifikacji – działalność przedstawicieli wolnych zawodów należy uznać i wspierać z pełnym uwzględnieniem wymiaru przedsiębiorczości. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja uznaje przedstawicieli wolnych zawodów za prawdziwych przedsiębiorców i wyraża chęć wsparcia ich sektora poprzez ich włączenie zwłaszcza do programów na rzecz rozwoju i konkurencyjności MŚP. To podejście wymaga analizy i rozwoju warunków działania struktur, w ramach których wykonuje się wolny zawód, do czego zobowiązuje zresztą dyrektywa dotycząca usług na rynku wewnętrznym. Wolne zawody nie mogą się rozwijać wyłącznie za pośrednictwem jednoosobowych przedsiębiorstw lub działalności indywidualnej. Środowisko wolnych zawodów powinno się ponadto zdystansować wobec zjawiska pozornego samozatrudnienia.

5. Etyka a dążenie do zysku

5.1. We wszystkich państwach członkowskich wolne zawody nierozłącznie wiążą się z pojęciem interesu ogólnego. Zawody medyczne i społeczne oraz z dziedziny psychologii zapewniają infrastrukturę niezbędną dla zdrowia całego społeczeństwa.

Doradcy prawni i podatkowi w demokratycznym państwie prawa są elementem poszanowania swobód obywatelskich. Razem z biegłymi rewidentami dbają o to, by procesy gospodarcze przebiegały bez zakłóceń. Zawody te są też bezpośrednio związane z kwestiami praw podstawowych.

5.2. Ze związanej z wolnymi zawodami dbałości o interes ogółu wynika również szczególna odpowiedzialność etyczna. Doradcy prawni i podatkowi oraz biegli rewidenty służą zasadom praworządności oraz bronią interesów majątkowych swych klientów. Pracownicy społeczni i psycholodzy uczestniczą, z korzyścią dla obywateli europejskich, w tworzeniu klimatu włączenia społecznego o znacznie większej stabilności pod względem relacji, a także w kategoriach psychologicznych i społecznych. Architekci i inżynierowie chronią społeczeństwo przed zagrożeniami związanymi z pracami budowlanymi i urządzaniami technicznymi, zwiększają innowacyjność społeczeństwa i podnoszą jakość jego życia poprzez ciągłe rozwijanie infrastruktury technicznej oraz opracowywanie nowatorskich rozwiązań technicznych. Natomiast zawody artystyczne tworzą i pielęgnują dobra kultury. Te czynniki oraz opisana już asymetria informacji zakładają wysokiej jakości wykształcenie oraz szczególnie wysokie wymagania etyczne.

5.3. Szczególne powiązanie wolnych zawodów z interesem ogółu i wynikające z tego niezbędne warunki dotyczące świadczenia tych usług wymagają zabezpieczenia za pośrednictwem wiążących regulacji zawodowych i wykazu powszechnie uznanych standardów zachowań etycznych dla każdego z tych zawodów. Dlatego w każdym państwie członkowskim istnieją przynajmniej minimalne uregulowania w tej dziedzinie. EKES zaleca, aby wszystkie izby, organizacje i stowarzyszenia wolnych zawodów opracowały kodeksy i normy etyki oraz powołały komisje etyki wpisane w struktury różnych zawodów.

5.4. O ile nie istnieje żaden zawodowy kodeks etyczny, zawodowe stowarzyszenia przedstawicielskie powinny je sformułować dla danego państwa członkowskiego, jako niewiążące wytyczne dla tej grupy zawodowej. Ponadto poszczególne izby i stowarzyszenia zawodowe powinny opracować europejskie kodeksy etyki zawodowej, by podkreślić i zapewnić wysokie wymogi, którym muszą sprostać usługi świadczone przez wolne zawody w całej Europie. Do opracowania kodeksu postępowania zachęca art. 37 dyrektywy usługowej⁽²⁾. Ze znaczenia, jakie dla klienta mają usługi świadczone przez wolne zawody oraz ze szczególnego zaufania, które usługobiorca musi mieć do usługodawcy, wynika zarazem obowiązek osobistego świadczenia danej usługi.

5.5. Relacja osobistego zaufania między usługobiorcą i usługodawcą, jak i bardzo osobisty określony interes prawny sprawiają, że nieuniknione stają się: prawna ochrona danych i ustawowe prawo odmowy zeznań, jak i zakaz zeznań ze strony usługodawcy i jego współpracowników. Są to cechy charakteryzujące praworządne państwo gwarantujące swobody obywatelskie.

5.6. Usługi wolnych zawodów, które odnoszą się do głównych dziedzin leżących w interesie ogólnym, np. opieka zdrowotna, opieka społeczna lub psychologiczna, usługi aptekarskie i porady prawne, muszą być dostępne na całym terytorium, także w regionach wiejskich.

5.7. Te wymagania zakładają, że przedstawiciele wolnych zawodów będą zawsze przedkładać jakość usług nad dążenie do maksymalizacji zysku – zgodnie z zasadami etycznymi, którym podlegają.

5.8. Wobec tego dalszy rozwój regulacji prawnej wolnych zawodów nie powinien być wypadkową jedynie względów ekonomicznych. Celem każdej z tych regulacji powinno być zapewnienie na całym obszarze świadczenia wysokiej jakości usług, spełniających surowe wymogi w zakresie kwalifikacji zawodowych. Trzeba zawsze sprawdzać, czy obecne uregulowania są odpowiednie, by zapewnić realizację tych celów, lub czy też w rzeczywistości służą innym interesom.

6. Obecne i przyszłe wymogi wobec wolnych zawodów i ich charakterystyka

6.1. Trzeba stworzyć ogólnoeuropejską jednolitą definicję wolnych zawodów. Powinna ona obejmować jedynie ogólne cechy wolnych zawodów, oraz określać ich kategorie. Definicja taka nie powinna stanowić przeszkody dla pojawienia się nowych wolnych zawodów. Za wzór mogłaby posłużyć Karta Wolnych Zawodów, która została opracowana przez różne europejskie organizacje zawodowe pod kierownictwem Europejskiego Stowarzyszenia Dentystów (Council of European Dentists – CED).

⁽²⁾ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.U. L 376, s. 36 i następne.

6.2. W uzupełnieniu do krajowych organizacji międzybranżowych oraz europejskich przedstawicieli międzybranżowych w każdym państwie członkowskim powinna być zarejestrowana organizacja zawodowa każdego z wolnych zawodów, która zbiera zasady etyki zawodowej, publikuje je i rozwija, o ile czynności tych nie wykonują już izby zawodowe. Organizacja taka powinna również być odpowiedzialna za przestrzeganie owych zasad przez przedstawicieli danego zawodu.

6.3. Także w przyszłości poprzez konkretne wzorce i jasno określone zasady etyczne trzeba zagwarantować wysokie standardy etyczne świadczenia usług przez wolne zawody. Chodzi tu o uregulowania normatywne i karne dotyczące tych zawodów, a także kodeksy postępowania etycznego. Wzmacnia to zaufanie konsumentów.

6.4. Oprócz wymogów fachowości i etyki zawodowej przy świadczeniu usług wolnych zawodów trzeba również utrzymać oraz wzmocnić konkurencyjność i nowatorstwo w tych zawodach. Ich obecnym wyzwaniem jest umiejętność radzenia sobie z odmiennymi przepisami krajowymi oraz umiejętność konkurencyjności z kolegami z innych krajów UE w obrębie rynku wewnętrznego, który staje się coraz bardziej zintegrowany.

6.5. Uregulowania danych grup zawodowych muszą być zgodne z podstawowymi swobodami europejskimi, tzn. swobodą świadczenia usług, swobodą przedsiębiorczości i swobodą przemieszczania się. Muszą wobec tego funkcjonować w sposób niedyskryminacyjny, stanowić wiążące podstawy dbałości o dobro ogólne oraz być proporcjonalne. Ponadto muszą być zgodne z prawem krajowym. Prawo to powinno przypisywać konkretnym zadaniom konkretne kwalifikacje.

6.6. Świadczenie usług wolnych zawodów często wiąże się z zagrożeniem dla bardzo ważnych osobistych interesów prawnych usługobiorcy. Dlatego też konieczne staje się uregulowanie kwestii dopuszczenia do tych zawodów oraz postawienie wysokich wymagań przy zezwalaniu na ich wykonywanie. Oprócz wykształcenia obejmuje to cechy osobiste, takie jak dobra reputacja, stan zdrowia lub wyrzeczenie się prowadzenia jednocześnie działalności sprzecznej z danym zawodem. Na poziomie UE wymagania te są odpowiednio uwzględnione w dyrektywie w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych⁽³⁾, jak i w specyficznych przepisach np. w dyrektywach dotyczących lekarzy i lekarzy dentystów i w dyrektywie dotyczącej adwokatów⁽⁴⁾ lub w dyrektywie o biegłych rewidentach⁽⁵⁾.

6.7. W niemal wszystkich państwach członkowskich osoby wykonujące wolne zawody są zobowiązane do regularnego doskonalenia zawodowego (*continuing professional development*, CPD). Występują jednak różnice dotyczące kontrolowania działań szkoleniowych i skutków nierzetelnego wywiązywania się z obowiązku przechodzenia szkoleń. W kontekście coraz bardziej złożonych zagadnień, ciągłego rozwoju technologii w medycynie i technice, a także narastającej liczby krajowych i międzynarodowych norm prawnych, do obowiązku wolnych zawodów należy zapewnić rzetelnych szkoleń wszystkim przedstawicielom tych zawodów.

6.8. W większości państw członkowskich przedstawiciele wolnych zawodów mogą nawiązywać w sposób niemal nieograniczony współpracę z przedstawicielami innych zawodów. Jednak w niektórych państwach członkowskich możliwość działalności w spółkach ograniczono do wybranych wolnych zawodów, określono kwestie większości i prawa głosowania w spółkach i prowadzenia spółek, a udział kapitału stron trzecich został wykluczony. Zasady te stwarzają możliwość obrony przed jednostronną realizacją celów ekonomicznych w ramach świadczenia usług przez wolne zawody.

6.9. Utrzymywanie współpracy z przedstawicielami innych zawodów może prowadzić do konfliktu w kontekście zachowania tajemnicy zawodowej, jak i w kontekście prawa do odmówienia zeznań. Należy zagwarantować, że ochrona usługobiorców, klientów i pacjentów nie ucierpi w wyniku tego, iż świadczenie danej usługi zostało zlecone spółce, w której współdziałają przedstawiciele i wolnych, i innych zawodów. Konflikty te można skutecznie złagodzić poprzez ograniczenia kręgu udziałowców w spółkach.

⁽³⁾ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.U. L 255, s. 22 i następne.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług, Dz.U. L 78 s. 17, oraz dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych, Dz.U. L 77 s. 36.

⁽⁵⁾ Dyrektywa 2006/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG oraz uchylającą dyrektywę Rady 84/253/EWG, Dz.U. L 157 s. 87 i następne.

7. Ochrona konsumentów i samorządność

7.1. We wszystkich państwach członkowskich istnieją organizacje wolnych zawodów tworzone przez państwo, izby lub stowarzyszenia zawodowe. Koncepcja samorządności jako zasada organizacyjna wolnych zawodów jest w wielu państwach członkowskich nierozdzielnie związana z ideą wolnych zawodów.

7.2. W państwach członkowskich można napotkać dwie odmienne koncepcje samorządności tych zawodów. Zgodnie z jedną, stowarzyszenia i izby zawodowe jako organizacje dobrowolne reprezentują interesy danego zawodu. Spełniają one funkcję doradczą w regulowaniu (przez państwo) danej profesji. Ponadto w kodeksie etycznym formułują standardy dotyczące profesjonalnego wykonywania tego zawodu. Zgodnie z innym podejściem, izby zawodowe, działając pośrednio jako część administracji publicznej, dodatkowo przejmują zadania w zakresie dopuszczania do zawodu i sprawowania kontroli. Samorządność tych grup zawodowych nie stoi zatem w opozycji wobec administracji państwa, lecz – zarówno samorządy jak i administracja publiczna – pełnią wspólnie określone funkcje.

7.3. Samorządy wolnych zawodów dbają o równowagę między niezależnością przedstawicieli danego zawodu od wpływu państwa a prawem państwa do regulowania go. Samodzielne stanowienie prawa przez członków danej grupy zawodowej stanowi gwarancję jej niezależności od ingerencji państwa, a jednocześnie zapewnia dbałość o interes ogólny, co jest korzystne dla klientów i konsumentów.

7.4. Samorządność wolnych zawodów jest przejawem zasady pomocniczości, zgodnie z którą określona kwestia zawsze powinna być rozwiązywana na tym poziomie, który jest tej kwestii najbliższy. Członków danej profesji cechuje szczególna znajomość danej dziedziny, wobec czego są najwłaściwszą instancją z punktu widzenia zarządzania i regulowania wolnych zawodów. Wykorzystuje ona zasadę kontroli konkurencji.

7.5. Poprzez samorządność i samoregulację wolne zawody same określają granice wykonywania danego zawodu przez ich członków. Są to przejawy pośredniego działania administracji publicznej, wobec czego wymagają przekazania kompetencji państwa. Każdy samorząd i każda samoregulacja wolnego zawodu są powiązane z podstawowymi swobodami, z prawem krajowym, a także z europejskim i krajowym prawem konkurencji.

7.6. Obowiązkowe członkostwo jest warunkiem funkcjonowania samorządów w tych państwach, w których jest to możliwe zgodnie z obowiązującym prawem. To naruszenie swobody wykonywania zawodu jest uzasadnione nadrzędnością interesu ogólnego.

7.7. Przepisy dotyczące obowiązkowego członkostwa muszą być tak sformułowane, by nie ucierpiały na tym swoboda świadczenia usług ani swoboda przedsiębiorczości. Właściwe instrumenty obejmują uznanie rejestracji w innym państwie członkowskim lub (bezpłatną) rejestrację w przypadku członkostwa zarejestrowanego w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

7.8. Należy zakładać, że także w 2020 r. będzie istniała konieczność wyważenia interesu państwowego i indywidualnego, jak i potrzeba niezależnych porad i wsparcia. Prawdopodobnie i wówczas wolne zawody będą dobrze funkcjonować, o ile w odpowiedniej chwili pójdą z duchem czasu, a ich podstawy, względna przewaga wiedzy, niezależność i przejrzystość oraz związane z nimi zaufanie nie zostaną ograniczone.

Bruksela, 25 marca 2014 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. 39 ust. 2 RW):

a) **Punkt 1.1**

Zmienić

- 1.1 System wolnych zawodów, pod warunkiem społecznych dostosowań, może w przyszłości wносить znaczny wkład w świadczenie wysokiej jakości usług w zakresie dóbr socjalnych, takich jak opieka zdrowotna i usługi psychosocjalne, w usługi dla społeczeństwa i ochronę praw i swobód obywatelskich, oraz może przyczyniać się do dobrobytu gospodarczego. Wolne zawody są też elementem każdego demokratycznego społeczeństwa i oferują znaczny potencjał wzrostu pod względem zatrudnienia i PKB oraz zdolność do ciągłej adaptacji do potrzeb obywateli europejskich.

Uzasadnienie

Zostanie przedstawione ustnie.

Wynik głosowania

Za: 56

Przeciw: 128

Wstrzymało się: 30

b) **Punkt 6.9**

Zmienić

- 6.9 Utrzymywanie współpracy z przedstawicielami innych zawodów może prowadzić do konfliktu w kontekście zachowania tajemnicy zawodowej, jak i w kontekście prawa do odmówienia zeznań. Należy zagwarantować, że ochrona usługobiorców, klientów i pacjentów nie ucierpi w wyniku tego, iż świadczenie danej usługi zostało zlecone spółce, w której współdziałają przedstawiciele i wolnych, i innych zawodów. Poufność, jako wartość deontologiczna, musi stanowić priorytet w wykonywaniu wszystkich wolnych zawodów. Przestrzeganie zasad deontologicznych pozwala skutecznie unikać takich konfliktów. Konflikty te można skutecznie złagodzić poprzez ograniczenia kręgu udziałowców w spółkach.

Uzasadnienie

Zostanie przedstawione ustnie.

Wynik głosowania

Za: 80

Przeciw: 116

Wstrzymało się: 27

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych: punkt widzenia, rola i wkład społeczeństwa obywatelskiego (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 226/03)

Samodzielny sprawozdawca: **Mario CAMPLI**

Dnia 22 stycznia 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Statut europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych: punkt widzenia, rola i wkład społeczeństwa obywatelskiego”(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 marca 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 140 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wnioski

1.1.1 Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych są częścią europejskiego modelu społeczno-gospodarczego na równi ze spółdzielniami, fundacjami i stowarzyszeniami. Różnorodność form przedsiębiorstw, w tym w gospodarce społecznej, niezależnie od definicji prawnej przedsiębiorstwa w różnych prawodawstwach krajowych, jest istotnym elementem jednolitego rynku Unii Europejskiej także z punktu widzenia jego promowania oraz inwestycji i rozwoju europejskiego pluralizmu przedsiębiorczego.

1.1.2 Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych mają prawo do europejskiego statutu, by mogły odpowiadać na potrzebę pokrycia ryzyka, zwłaszcza w kontekście opieki zdrowotnej i ochrony socjalnej pracowników, przedsiębiorstw i obywateli.

1.1.3 Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych nie zgadzają się na nieuchronność przekształcania się w spółki, a EKES pragnie ze swej strony uwydatnić różnorodność form przedsiębiorczości, w tym podmiotów gospodarki społecznej, by ochronić europejskie dziedzictwo gospodarcze i społeczne. Niemniej, żadna kampania informacyjna, choć przydatna, nie może zastąpić koniecznych ram prawnych.

1.1.4 W Europie mamy olbrzymią różnorodność towarzystw ubezpieczeń wzajemnych (jest ich ok. 40 rodzajów), lecz pomimo tego zróżnicowania 95 % z nich działa na tych samych zasadach zarządzania.

1.2 Zalecenia

1.2.1 EKES, zgodnie z zobowiązaniami, jakich się podjął podczas wydarzenia w Strasburgu poświęconego przedsiębiorczości społecznej, wzywa Komisję do rychłego przedstawienia wniosku legislacyjnego dotyczącego projektu rozporządzenia w sprawie europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.

1.2.2 EKES pragnie, by model towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych został uznany w ramach spójnego systemu prawnego na poziomie europejskim odpowiednio do jego znaczenia gospodarczego i roli społecznej.

1.2.3 EKES zaleca, by jego statut był statutem określającym sposób zarządzania, a nie sposób prowadzenia działalności, w celu zachowania różnorodności towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

1.2.4 Komitet uważa, że statut nie powinien mieć na celu harmonizacji przepisów krajowych i być opcjonalny.

1.2.5 EKES wnosi o opublikowanie szczegółowego harmonogramu prezentacji i przyjęcia projektu statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.

2. Wprowadzenie

2.1 Celem niniejszej opinii jest maksymalne przyspieszenie prac nad wnioskiem dotyczącym rozporządzenia Komisji w sprawie statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.

2.2 Europejskie społeczeństwo obywatelskie i zainteresowane strony uważają, że brak odpowiednich podstaw prawnych będzie zniechęcał do podejmowania działalności w ramach towarzystw ubezpieczeń wzajemnych na poziomie europejskim. Miałoby to poważne skutki społeczne w kontekście osłabionych interwencji publicznych: sanitarne (zmniejszenie równego dostępu do europejskiej opieki zdrowotnej); na płaszczyźnie zatrudnienia (utrata możliwości znalezienia zatrudnienia, w tym wyspecjalizowanego); a także na płaszczyźnie pogłębiania spójności społecznej w Europie i integracji europejskiej.

2.3 Od dawna trwają dyskusje na temat statutu europejskiego i wahania na jego temat, więc wciąż nie podjęto decyzji w tej sprawie.

2.3.1 Projekt statutu europejskiego towarzystw ubezpieczeń wzajemnych ma długą historię, która zaczyna się w 1993 r. i związana jest z dyrektywami europejskimi dotyczącymi ubezpieczeń. W tym kontekście towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych postulowały, by w statucie europejskim uznać ich oryginalną formę zarządzania, jaką jest spółka osobowa.

2.3.2 Pierwszy projekt rozporządzenia został wycofany w 2006 r. Choć w 2003 r. w komunikacie dotyczącym praw spółek Komisja zobowiązała się wprowadzić nowe europejskie formy prawne, dotyczące zwłaszcza towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, co następnie potwierdziła w planie działań dotyczących modernizacji prawa spółek i zarządzania przedsiębiorstwem z 2006 r., w tym samym roku wycofała projekt statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych z harmonogramu swych prac.

2.3.3 Europejskie stowarzyszenia ubezpieczeń wzajemnych w 2007 r. ponownie podjęły inicjatywy na rzecz tego projektu.

2.3.4 W marcu 2010 r. Parlament Europejski przyjął pisemną deklarację opowiadając się za statutem europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, a w lipcu 2011 r. sporządził sprawozdanie dotyczące roli europejskich towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, w którym wskazywał na konieczność opracowania projektu statutu.

2.3.5 W marcu 2013 r. Parlament Europejski jednogłośnie przyjął opracowane przez Luigi BERLINGUERA sprawozdanie z inicjatywy własnej na temat możliwości opracowania projektu statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.

2.3.6 Równolegle Komisja, w ramach Aktu o jednolitym rynku, postanowiła sfinansować badanie dotyczące sytuacji towarzystw ubezpieczeń wzajemnych i trudności, z którymi się one borykają na rynku wewnętrznym (tzw. badanie Panteia). To ważne sprawozdanie, opublikowane 12 października 2012 r. i przeprowadzone pod egidą Komisji, po raz pierwszy umożliwiło uzyskanie wyczerpującego obrazu środowiska prawnego, gospodarczego i społecznego, w jakim działają towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁽¹⁾.

2.3.7 Następnie Komisja zorganizowała konsultacje publiczne w sprawie wniosków z tego badania (ich wyniki zostały opublikowane w październiku 2013 r.)⁽²⁾, a powódzenie, jakim się one cieszyły (ponad 300 odpowiedzi, w tym dwie trzecie były reakcjami pozytywnymi) skłoniło Komisję do przeprowadzenia oceny oddziaływania dotyczącej możliwości opracowania projektu statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych.

2.4 W swej opinii (z października 2009 r.) dotyczącej różnorodności form przedsiębiorstw⁽³⁾ EKES podkreślił, że „pluralizm i zróżnicowanie form przedsiębiorstw zostały uznane zarówno w traktacie, jak i w praktyce, w oparciu o różne statusy prawne już zatwierdzone bądź też obecnie rozpatrywane”. Komitet uwzględnił towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych jako formę przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

2.5 W załączniku do deklaracji ogłoszonej w Strasburgu podczas wydarzenia, zorganizowanego wspólnie przez EKES i Komisję w dniach 16–17 stycznia 2014 r., poświęconego przedsiębiorczości społecznej podkreślono, że „różne zainteresowane strony uważają, że polityka na rzecz przedsiębiorczości społecznej powinna obejmować wszystkie przedsiębiorstwa gospodarki społecznej (spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia, fundacje itd.). UE powinna zaproponować towarzystwom ubezpieczeń wzajemnych statut europejski, który umożliwi im prowadzenie działalności transgranicznej, fuzję i podjęcie wyzwań związanych z dyrektywą Wypłacalność II oraz europejskim statutem dotyczącym stowarzyszeń”. Podczas tego wydarzenia komisarz ds. przedsiębiorczości Antonio TAJANI zapowiedział podjęcie przez Komisję inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu statutu.

3. Opis towarzystw ubezpieczeń wzajemnych

3.1 W poszczególnych krajach UE formy prawne towarzystw ubezpieczeń wzajemnych są bardzo różnorodne. Te różne formy towarzystw ubezpieczeń wzajemnych oraz rola, którą one odgrywają, zależą od kultury i historii tych przedsiębiorstw w każdym kraju. Z historycznego punktu widzenia towarzystwa te wprowadziły pierwsze formy zabezpieczeń społecznych w Europie. Obecnie głównym zadaniem towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w UE jest, w kontekście dbałości o interes ogólny, oferowanie usług swoim członkom oraz gwarantowanie, poprzez usługi ubezpieczeniowe, usługi socjalne, zdrowotne oraz w zakresie opieki, pokrycia ryzyka ponoszonego przez członków.

⁽¹⁾ Badanie nt. obecnej sytuacji i perspektyw towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w Europie http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/mutuals/prospects_mutuals_fin_en.pdf.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/mutuals/index_en.htm.

⁽³⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22.

3.2 Łącznie w UE występuje około **40 rodzajów organizacji ubezpieczeń wzajemnych**. Około 95 % tych towarzystw działa zgodnie z pięcioma wspólnymi zasadami:

1. **mają one być zorganizowane na mocy prawa prywatnego**, tzn. nie być zależne od rządu, ani subwencjonowane z funduszy publicznych,
2. muszą być **związkiem osób**, a nie kapitałów,
3. system zarządzania nimi musi być demokratyczny i zgodny z zasadą: **jedna osoba = jeden głos**,
4. wśród członków obowiązuje **zasada solidarności**: przystąpienie do towarzystwa jest dobrowolne, nie ma kryteriów selekcji członków,
5. zyski muszą być spożytkowane **z korzyścią dla członków**.

3.3 Organizacje tego typu mają **średnio 15,8 %** udziału w rynku w Europie (12,8 % ubezpieczeń na życie, 20,5 % ubezpieczeń innych niż na życie). Ponadto ocenia się, że organizacje ubezpieczeń wzajemnych świadczą usługi zdrowotne i **usługi socjalne dla około 230 mln** obywateli europejskich, w tym około 100 mln osób jest zabezpieczone z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. Zatrudniają one około 350 tys. osób w Europie. Powszechnie przyjmuje się, że gospodarka korzysta na **różnorodności struktur**, które się na nią składają, gdyż taka różnorodność poprawia **zdolność do reagowania** na zmiany rynkowe. Co więcej w okresie kryzysu **długoterminowa wizja**, którą kierują się towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, daje im przewagę nad spółkami kapitałowymi.

4. **Ogólne rozważania nad projektem statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych: Dlaczego potrzebny jest statut europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych?**

4.1 W Unii Europejskiej jedynie spółki akcyjne i spółdzielnie dysponują statutem europejskim, a obecnie omawiany jest projekt statutu fundacji. Natomiast towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych nie mają statutu europejskiego ⁽⁴⁾.

4.2 Proces integracji europejskiej prowadzi do większej mobilności pracowników, przedsiębiorstw i obywateli. Trzeba mieć możliwość zagwarantowania im na całym obszarze Unii ubezpieczenia zdrowotnego, socjalnego i z tytułu innych rodzajów ryzyka obejmowanego ubezpieczeniem, unikając przerwania ciągłości uprawnień, korzyści i różnych form ochrony.

4.3 Komisja i Rada pracują obecnie nad kwestiami usług finansowych i ubezpieczeniowych (Bazylea III, Wyplącalność II); delegowania i mobilności pracowników; nowa dyrektywa dotycząca transgranicznej opieki zdrowotnej obowiązuje w państwach członkowskich od 1 stycznia 2014 r. Niemniej towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych w państwach członkowskich nie mają możliwości prawnej uczestniczenia w tym procesie integracji europejskiej i rozwoju rynku wewnętrznego, chyba że się przekształcą i przyjmą statut spółdzielni europejskiej albo statut europejskiej spółki akcyjnej. Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych nie zgadzają się na nieuchronność tej sytuacji, a EKES pragnie ze swej strony uwydatnić różnorodność form przedsiębiorczości, w tym podmiotów gospodarki społecznej, by zachować europejskie dziedzictwo gospodarcze i społeczne.

4.4 Ponadto ostrożnościowe ramy dotyczące ubezpieczeń „Wyplącalność II” są elementem uzupełniającym przemawiającym na rzecz statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych: mogłyby one umożliwić tym towarzystwom czerpanie korzyści wynikających z dywersyfikacji, przeprowadzania operacji reasekuracji i zarządzania aktywami, by zmniejszyć koszty, co jest korzystne dla zrzeszonych w nich członków.

4.5 Towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych nie mają dostępu do rynków kapitałowych, wobec czego potrzebują wspólnych narzędzi współpracy, w tym na poziomie europejskim, by nie zniknąć na bardzo konkurencyjnym rynku.

4.6 Towarzystwa działające na poziomie europejskim nie kierują się jedynie względami konkurencji, ani nie szukają jedynie nowych rynków, lecz głównie pragną poprawić jakość usług świadczonych na rzecz swych członków.

4.7 Towarzystwa te ogólnie potrzebują oficjalnego uznania przez UE, co da im podstawy prawne i legitymizację jako uczestnika procesu integracji europejskiej.

⁽⁴⁾ Opinie EKES-u w sprawie:

- statutu fundacji europejskiej, Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 57;
- promocji spółdzielczości w Europie, Dz.U. C 234 z 22.9.2005, s. 1;
- statutu spółki europejskiej, Dz.U. C 129 z 27.4.1998, s. 1.

4.8 Statut europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych oznacza uznanie istnienia tych towarzystw, ich znaczenia gospodarczego i społecznego, specyficznej roli w zakresie zarządzania ryzykiem ponoszonym przez osoby, zwłaszcza w zakresie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych.

4.9 W skrócie, EKES pragnie, by model towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych został uznany w ramach spójnego systemu prawnego na poziomie europejskim zgodnie z jego znaczeniem gospodarczym i rolą społeczną. Ponadto pozwoli to na uniknięcie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych, umożliwi oszczędności skali i rozwój tego typu działalności we wszystkich państwach członkowskich Unii (także w czterech państwach członkowskich, które nie znają tej formy działalności) dzięki pełnemu wykorzystaniu nowego statutu, swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

5. Szczegółowe rozważania nad projektem statutu europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych: Jaki powinien być statut europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych?

5.1 W Europie mamy olbrzymią różnorodność towarzystw ubezpieczeń wzajemnych (jest ich ok. 40 rodzajów), lecz pomimo tego zróżnicowania 95 % z nich działa na tych samych zasadach zarządzania. Dlatego EKES zaleca, by ich statut był statutem określającym sposób zarządzania, a nie sposób prowadzenia działalności.

5.2 Ponadto statut w formie odnoszącej się do grupy pozwala na zachowanie różnorodności europejskich podmiotów tego sektora w ich oryginalnym kształcie: umożliwia zachowanie struktur odzwierciedlających ich tożsamość, a jednocześnie poczynienie oszczędności skali dzięki temu wspólnemu narzędziu (wspólne zakupy i produkty). Aby móc utrzymać krajową różnorodność, którą cechuje się forma prawna towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w całej Europie, EKES zaleca ustanowienie – jako zasadniczej cechy – jak największych możliwości w zakresie ustalania statutu i formy organizacyjnej członków.

5.3 Statut będzie opcjonalny (fakultatywny), by nie wpływać na przepisy krajowe.

5.4 Ważne jest, by przewidzieć możliwość grupowania się towarzystw ubezpieczeń wzajemnych i dzięki temu upowszechnić ich działalność transgraniczną, by rozwinąć wymiar europejski ubezpieczeń wzajemnych.

5.5 Projekt rozporządzenia musi umożliwić utworzenie:

- europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych przez osoby fizyczne zamieszkujące w różnych państwach członkowskich lub osoby prawne podlegające przepisom prawa różnych państw członkowskich;
- europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych za pomocą transgranicznego połączenia kilku istniejących towarzystw ubezpieczeń wzajemnych;
- europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych za pomocą przekształcenia krajowego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych bez jego uprzedniej likwidacji, jeżeli dane towarzystwo posiada siedzibę statutową i siedzibę zarządu w jednym państwie członkowskim oraz placówkę lub filię w innym państwie członkowskim;
- grupy towarzystw ubezpieczeń wzajemnych.

5.6 Europejskie towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, tak jak i krajowe towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, nadal podlegają ogólnym zasadom obowiązującym w państwach członkowskich: przepisom dotyczącym uczestnictwa pracowników w procesach decyzyjnych, prawu pracy, przepisom socjalnym, prawu fiskalnemu, prawu konkurencji, prawu własności przemysłowej i intelektualnej, procedurom niewypłacalności i wstrzymania płatności. W szczególności przepisy krajowe dotyczące działalności towarzystw ubezpieczeń wzajemnych i kontroli ze strony organów nadzoru powinny bez ograniczeń mieć zastosowanie do europejskiego towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. W powyższych zagadnieniach, jak również w innych kwestiach nieuregulowanych przedmiotowym rozporządzeniem, stosuje się przepisy prawne państw członkowskich oraz przepisy prawa wspólnotowego.

5.7 Przepisy dotyczące uczestnictwa pracowników towarzystw ubezpieczeń wzajemnych są ustanowione w dyrektywach dotyczących praw pracowników, które stanowią uzupełnienie nierozłącznie związane z tym rozporządzeniem i muszą być stosowane jednocześnie.

5.8 W statucie europejskich towarzystw ubezpieczeń wzajemnych należałoby przewidzieć możliwość, by w skład walnego zgromadzenia wchodził ich członkowie lub delegaci członków. Jeśli chodzi o prawo do głosowania, należałoby nie tylko móc zagwarantować każdemu członkowi równe prawa głosu (jedna osoba, jeden głos), ale także przewidzieć możliwość różnego ważenia głosów.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu inwestycji społecznych na zatrudnienie i budżety publiczne (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 226/04)

Sprawozdawca: **Wolfgang GREIF**

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

wpływu inwestycji społecznych na zatrudnienie i budżety publiczne

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 marca 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 26 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 205 do 6 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem pakiet Komisji dotyczący inwestycji społecznych, a zwłaszcza zadeklarowaną zmianę paradygmatu, dzięki której inwestycje społeczne nie będą postrzegane jednostronnie jako koszty, lecz jako inwestycje w przyszłość.

1.2 W związku z tym EKES zwraca uwagę na liczne pozytywne skutki inwestycji społecznych, w szczególności dla rynku pracy i budżetów publicznych, w następujących dziedzinach:

- usługi socjalne i opieka nad dziećmi,
- kształcenie i zwalczanie bezrobocia młodzieży,
- wspieranie zatrudnienia,
- promocja zdrowia i aktywne starzenie się,
- socjalne budownictwo mieszkaniowe i społeczeństwo bez barier,
- przedsiębiorczość społeczna.

1.3 Przy tym wyjaśnia się i demonstrowe pozytywne związki przyczynowo-skutkowe:

- poszerzenie usług socjalnych ma w całej Europie duży wpływ na zatrudnienie;
- dobrze zaplanowane, skuteczne i wydajne inwestycje społeczne trwale odciążają budżety publiczne i w ten sposób nie stanowią konkurencji dla konsolidacji budżetowej;
- brak działań w dziedzinie społecznej ma również swą cenę, a koszty zaniechania inwestycji społecznych są często znacznie wyższe;
- inwestycje w państwo opiekuńcze prowadzą nie tylko do postępu społecznego, lecz opłacają się również z gospodarczego i podatkowego punktu widzenia.

1.4 Korzyści socjalne, gospodarcze, podatkowe i społeczne, czyli różnorodne zyski z inwestycji społecznych są tym wyższe, im lepiej inwestycje te są zakorzenione w wiarygodnym kontekście makroekonomicznym i instytucjonalnym.

1.5 Aby szeroko zakrojony pakiet dotyczący inwestycji społecznych mógł zostać konsekwentnie i z powodzeniem wdrożony, muszą z zdaniem EKES-u zostać spełnione następujące kluczowe warunki:

- Wiarygodne przedstawienie się na (zapobiegawcze) inwestycje społeczne wymaga odejścia od jednostronnej polityki ściśle oszczędnościowej. EKES podkreśla postulat dotyczący wprowadzenia w życie europejskiego programu naprawy gospodarczej i inwestycji, na który przeznaczono by budżet w wysokości 2 % PKB.
- Bez gwarancji finansowej i odpowiednich warunków ramowych nie można wykorzystać potencjału inwestycji społecznych. W ramach przewidzianej konsolidacji budżetowej, oprócz zwiększenia efektywności i skuteczności wydatków publicznych, niezbędne jest także poszukiwanie nowych źródeł dochodów.

- Inwestycje społeczne muszą stać się stałym elementem w strategii „Europa 2020” oraz w semestrze europejskim. Trzeba je wyraźnie uwzględniać w rocznych analizach wzrostu gospodarczego oraz w zaleceniach dla poszczególnych krajów.
- EKES popiera dyskusję Komisji nad tym, by zgodnie z tzw. złotą regułą budżetową także inwestycje społeczne były, w kontekście przepisów budżetowych UGW, wyłączone z obliczania publicznego deficytu netto.
- Należy starać się o metodyczne postępy i opracowanie odpowiednich instrumentów mierzenia (pozytywnych) skutków nasilonych inwestycji społecznych oraz udoskonalenie wskaźników społecznych w instytucjonalnych ramach UGW.
- EKES apeluje do Komisji o opracowanie ambitnego i długoterminowego planu działań politycznych mających na celu wdrożenie pakietu dotyczącego inwestycji społecznych przynajmniej do 2020 r.

2. Wprowadzenie

2.1 EKES stoi na stanowisku, że zwłaszcza w czasie kryzysu istnieje olbrzymie zapotrzebowanie na inwestycje społeczne, by zaradzić rosnącemu zagrożeniu ubóstwem. W dziedzinie tej tkwi również duży potencjał zatrudnienia w całej Europie, który trzeba wykorzystać za pośrednictwem inwestycji prywatnych i publicznych ⁽¹⁾.

2.2 EKES przyjął zatem z zadowoleniem pakiet Komisji dotyczący inwestycji społecznych ⁽²⁾, w którym apeluje się do państw członkowskich, by położyły większy nacisk na inwestycje społeczne, a zwłaszcza na zadeklarowaną zmianę paradygmatu, dzięki której inwestycje społeczne nie będą postrzegane jednostronnie jako koszty, lecz jako inwestycje w przyszłość ⁽³⁾.

2.3 W tym kontekście stwierdzono również, że inwestycje społeczne, które są ukierunkowane na określony skutek lub wynik i w spójny sposób wdrażane w praktyce, trwale zwiększają szanse na zatrudnienie i wnoszą istotny wkład w osiągnięcie celów polityki zatrudnienia w ramach strategii „Europa 2020”.

2.4 Dlatego też EKES wezwał Komisję do przedstawienia konkretnego planu realizacji pakietu dotyczącego inwestycji społecznych.

2.5 Stwierdził, że słabą stroną inicjatywy Komisji są pozostawione bez odpowiedzi pytania dotyczące finansowania, i odnotował, że bez zmiany dominującej polityki jednostronnego cięcia wydatków nierealistyczna jest pomyślna realizacja przedstawionych propozycji co do nasilenia inwestycji społecznych.

2.6 Na tych założeniach oparto się w niniejszej opinii, omawiając liczne pozytywne skutki inwestycji społecznych, zwłaszcza dla rynku pracy i budżetów publicznych, oraz formułując konkretne postulaty i zalecenia w odniesieniu do wdrożenia pakietu dotyczącego inwestycji społecznych.

3. Ogólne uwagi dotyczące różnorodnych zysków z inwestycji społecznych – korzyści socjalnych, gospodarczych, podatkowych i społecznych

3.1 Komisja przypisuje polityce społecznej trzy główne funkcje ⁽⁴⁾: wspieranie osób w różnych sytuacjach zagrożenia, stabilizacja gospodarki oraz inwestycje społeczne. Rozróżnienia tego nie należy postrzegać jako wzajemnego rozgraniczenia elementów; wskazuje ono raczej możliwości aktywnego kształtowania polityki. Należy także pamiętać o wzajemnym uzupełnianiu się zarówno poszczególnych dziedzin polityki, jak i ogólnych uwarunkowań (instytucjonalnych), które w ostatecznym rozrachunku umożliwia spójność społeczną.

⁽¹⁾ Dz.U. C 11, z 15.1.2013, s. 8.

⁽²⁾ COM(2013) 83 final.

⁽³⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013.

⁽⁴⁾ COM(2013) 83 final, s. 3.

3.2 Nie tylko w EKES-ie, lecz również w coraz większym stopniu w środowisku badawczym ⁽⁵⁾ i politycznym UE, uznaje się, że inwestycje w państwo opiekuńcze prowadzą nie tylko do postępu społecznego, lecz opłacają się również z gospodarczego i podatkowego punktu widzenia ⁽⁶⁾. Jednocześnie brakuje porównywalnych standardów, które pomogłyby określić i ocenić wszystkie pozytywne zewnętrzne skutki inwestycji społecznych.

3.3 Nie ulega jednak wątpliwości, że dobrze zaplanowane, skuteczne i wydajne inwestycje społeczne – stosownie do specyficznego dla poszczególnych krajów kształtu i zasięgu podejmowanych działań – przynoszą wiele pozytywnych skutków: zaspokajają istniejące potrzeby społeczne oraz stwarzają możliwości zatrudnienia i równość szans – także pod względem płci, a wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia kompensują w znacznym stopniu koszty. Inwestycyjny charakter inwestycji społecznych przejawia się w tym, że zazwyczaj nie ma konieczności zakładania bezpośrednich dochodów, ale na przestrzeni czasu ujawniają się pozytywne skutki (np. gdy chodzi o inwestycje w edukację, opiekę nad dziećmi, promocję zdrowia, warunki pracy dostosowane odpowiednio do etapu życia pracownika).

3.4 Różnorakie zyski z inwestycji społecznych są tym wyższe, im lepiej inwestycje te są zakorzenione w uzupełniającym, instytucjonalnym i całościowym kontekście politycznym. Niezbędne są strategiczne planowanie i ustrukturyzowane monitorowanie pod kątem celów strategii „Europa 2020”.

3.5 Ze względu na obecne dramatyczne bezrobocie, które w najbliższej przyszłości raczej się nie zmniejszy, stanowcze działania za pomocą inwestycji społecznych mogą się znacznie przyczynić do większego wzrostu i zatrudnienia. Wykorzystanie dostępnego potencjału zatrudnienia wymaga konsekwentnego stosowania polityki umożliwiającej uczestnictwo w życiu gospodarczym i społecznym. Zasadnicze znaczenie mają w tym kontekście ukierunkowane na określony skutek lub wynik przyszłościowe inwestycje społeczne, a zwłaszcza rozwój usług społecznych, któremu przypisuje się ogólnie znacznie większy wpływ na zatrudnienie niż jakiegokolwiek innej formie wydatkowania środków publicznych.

3.6 Oprócz pozytywnych skutków na rynku pracy inwestycje społeczne mogą również prowadzić do odciążenia budżetów publicznych, przy czym nie stanowią one konkurencji dla konsolidacji budżetowej. EKES stwierdził już wcześniej, że próby konsolidacji budżetów publicznych poprzez jednostronne cięcia wydatków w okresie spowolnienia gospodarczego ogólnie uznaje się za niepowodzenie ⁽⁷⁾. Średnio- i długoterminowe wyrównanie dochodów i wydatków jest skuteczne raczej dlatego, że za pomocą inwestycji rozwiązuje się problemy strukturalne i tym samym poszerza się trwale budżetowa swoboda działania organów publicznych. Obecne analizy pokazują, że wspieranie wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu i zwiększenie wskaźników zatrudnienia zgodnie z celami strategii „Europa 2020” zapewniłyby dodatkowe pole manewru w budżetach państw członkowskich całej UE w wysokości nawet 1000 mld EUR ⁽⁸⁾.

3.7 Należy ponadto zauważyć, że zwłaszcza w dziedzinie społecznej brak działań również ma swą cenę, a koszty zaniechanych inwestycji społecznych są często znacznie wyższe. Podejście, zgodnie z którym naprawa jest droższa od zapobiegania, znalazło wyraz w wielu komunikatach Komisji ⁽⁹⁾. Inwestycje społeczne wiążą się wprawdzie w perspektywie krótkoterminowej z kosztami, jednak w perspektywie średnio- i długoterminowej przynoszą wzrost dobrobytu w społeczeństwie oraz wzrost dochodów budżetów państwowych, co ponadto prowadzi do wyraźnego zmniejszenia kosztów w przyszłości ⁽¹⁰⁾.

3.8 Nie wszystkie wydatki socjalne są z założenia inwestycjami społecznymi. Niektóre inwestycje społeczne mają zasadniczo wpływ jedynie na konsumpcję (np. emerytury, świadczenia dla bezrobotnych). EKES podkreśla jednak stałe znaczenie inwestycji w mocne systemy zabezpieczenia społecznego dla ożywienia konsumpcji i koniunktury (zwłaszcza w czasach kryzysu), gdyż jako automatyczne stabilizatory wspierają one dochody i popyt, a tym samym sprzyjają przezwyciężeniu kryzysu w Europie ⁽¹¹⁾.

⁽⁵⁾ „Social and employment policies for a fair and competitive Europe – Background paper”, Foundation Forum 2013 r., Eurofound, Dublin, s. 16.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 4.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 3.

⁽⁸⁾ EPC Issue Paper No. 72, listopad. 2012 r.

⁽⁹⁾ Zob. MEMO/03/58 z 19 marca 2003 r. bądź komunikat prasowy IP/13/125 z 2013 r.

⁽¹⁰⁾ M.in. COM(2013) 83 final, s. 2.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 44, pkt 4.4.2.

4. Przykłady oddziaływania inwestycji społecznych

4.1 Inwestycje w usługi socjalne: większe inwestycje w zapewnienie i wspieranie infrastruktury społecznej (m.in. opieki, opieki nad osobami starszymi, opieki zdrowotnej, usług dla osób niepełnosprawnych, asysty domowej, punktów doradztwa itp.) tworzą miejsca pracy, wnoszą istotny wkład w większe uczestnictwo w rynku pracy⁽¹²⁾, a w perspektywie średnio- i długoterminowej przyczyniają się do odciążenia budżetów publicznych⁽¹³⁾ oraz do ożywienia regionalnej gospodarki. Zgodnie z szacunkami Komisji przy rocznej stopie wzrostu zatrudnienia w sektorze zdrowia wynoszącej 0,5 % do 2020 r. można oczekiwać sektorowego wzrostu zatrudnienia w postaci co najmniej 1 mln nowych miejsc pracy⁽¹⁴⁾. EKES wielokrotnie wskazywał, że zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym muszą to być miejsca pracy zapewniające korzystne formy zatrudnienia i godziwe wynagrodzenie⁽¹⁵⁾.

4.2 Inwestycje w opiekę nad dziećmi: wiele badań pokazuje na przykładzie opieki nad dziećmi, że właściwie ukierunkowane inwestycje umożliwiają pogodzenie postępu społecznego ze wzrostem konkurencyjności⁽¹⁶⁾. Nowe szacunki wskazują, że inwestycje publiczne w realizację celów barcelońskich w dziedzinie opieki nad dziećmi przynoszą nie tylko widoczne skutki dla zatrudnienia, lecz również znaczne dochody dla organów publicznych. Na przykład studium przypadku⁽¹⁷⁾ na temat Austrii pokazuje, że koszty inwestycji, nawet z uwzględnieniem gorszych perspektyw gospodarczych, są po 4 latach niższe od uzyskanych dochodów. Budżety publiczne odnoszą przy tym dodatkowe korzyści, m.in. z ożywienia koniunktury i polityki regionalnej, wzrostu zatrudnienia bezpośredniego, a także malejących kosztów świadczeń dla bezrobotnych. EKES przyjąłby z zadowoleniem rozwój działalności badawczej i intensywniejszą wymianę najlepszych praktyk także w tej dziedzinie.

4.3 Inwestycje w dzieci: Komisja apeluje o środki zapobiegawcze w postaci wcześniejszych inwestycji, by poprawić możliwości rozwoju i uczestnictwa dzieci (nie tylko tych ze środowisk mniej uprzywilejowanych pod względem społeczno-ekonomicznym)⁽¹⁸⁾. W zaleceniu „Inwestowanie w dzieci” Komisja pokazuje, że inwestycje zapobiegające ubóstwu dzieci można przeprowadzić za pomocą szerokiej gamy środków. Jednocześnie wyjaśnia, jakie są pozytywne skutki tworzenia wysokiej jakości placówek opieki: rozwój talentów, mniejsze ryzyko wczesnego kończenia nauki, większe szanse zatrudnienia zwłaszcza dla kobiet, a także ożywienie wzrostu na szczeblu regionalnym⁽¹⁹⁾.

4.4 Inwestycje w kształcenie oraz w walkę z bezrobociem młodzieży: pozytywna przyszłość Europy może stać się rzeczywistością tylko dzięki wyższemu poziomowi kształcenia oraz zmniejszeniu braków w kształceniu ogólnym i zawodowym. Inwestycje w kształcenie, odpowiadające potrzebom ludzi i gospodarki, prowadzą do wzrostu wydajności, wpływów podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne. Szacunki OECD dotyczące oprocentowania wydatków publicznych na kształcenie wskazują na dochody wysokości średnio 7,8 %⁽²⁰⁾. Promowanie zatrudnienia młodzieży musi stanowić główny element krajowych strategii na rzecz inwestycji społecznych. Słusznie nakłania się państwa członkowskie, by opracowywały zdecydowane środki na rzecz osób młodych, zwłaszcza tych, które ani nie pracują, ani się nie kształcą (NEET). Eurofound szacuje, że straty gospodarcze wynikające z wykluczenia młodzieży z rynku pracy lub systemu kształcenia wynoszą rocznie ponad 150 mld EUR, czyli 1,2 % europejskiego PKB⁽²¹⁾.

⁽¹²⁾ „Drivers of Female Labour Force Participation in the OECD”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 145, OECD Publishing, Thévenon Olivier (2013).

⁽¹³⁾ „Wynik badania: każde euro zainwestowane w 2010 r. w usługi mobilne tworzy ekwiwalent 3,70 EUR”. Badanie dotyczące społecznych i gospodarczych korzyści wynikających z mobilnych usług pielęgnarskich i opiekuńczych w Wiedniu na podstawie analizy SROI, Schober, C. et al, Wiedeń (2012), s. 9.

⁽¹⁴⁾ SWD(2012) 95 final.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, pkt 4.7.5.

⁽¹⁶⁾ Zur ökonomischen Notwendigkeit eines investiven Sozialstaates, WIFO, Famira-Mühlberger, U (2014), Wiedeń.

⁽¹⁷⁾ „Social Investment, Growth, Employment and Financial Sustainability, Economic and Fiscal Effects of Improving Childcare in Austria”, AK Europa (2013), Bruksela lub Eurofound (ref.: EF1344).

⁽¹⁸⁾ Zob. „The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, Journal of Public Economics”, Heckman, J.J., et al. (2010), tom 94 (1–2), ss. 114–128.

⁽¹⁹⁾ COM(2013) 778 final.

⁽²⁰⁾ Zob. przypis 18.

⁽²¹⁾ „Young people and NEETs in Europe: First findings” (EF1172EN).

4.5 Inwestycje we wspieranie zatrudnienia: Wysokie bezrobocie, zwłaszcza bezrobocie młodzieży i bezrobocie długotrwałe, jest dużym obciążeniem nie tylko dla danej osoby i jej bliskich. Także dla budżetów publicznych utrwalenie się bezrobocia stanowi duże wyzwanie, któremu trzeba zaradzić poprzez działania na rzecz podnoszenia umiejętności i wspieranie zatrudnienia⁽²²⁾. Im dłużej utrzymuje się bezrobocie, tym trudniej jest odpowiednio dostosować podaż i popyt na rynku pracy. Zwłaszcza w gospodarce opartej na wiedzy i technologiach niedostateczne kwalifikacje i brak doświadczenia zawodowego stanowią decydującą przeszkodę dla trwałego sukcesu na rynku pracy.

4.6 Inwestycje w reagowanie na zmiany demograficzne i zwiększenie szans zatrudnienia osób starszych: EKES wielokrotnie wskazywał, że rynek pracy jest kluczem do zaradzenia problemom związanym ze zmianami demograficznymi. Jeżeli istniejący potencjał zatrudnienia będzie lepiej wykorzystywany, uda się utrzymać na stałym poziomie stosunek liczby płatników składek do liczby świadczeniobiorców, mimo rosnącej liczby osób starszych⁽²³⁾. Pomimo dającej się przewidzieć zmiany struktury wiekowej w wielu państwach członkowskich UE niewystarczająco inwestowano do tej pory w tworzenie takiego środowiska pracy, które dostosowuje się do potrzeb starzejących się pracowników (warunki pracy dostosowane do etapu życia pracownika) i w zwiększenie ich uczestnictwa w rynku pracy.

4.7 Inwestycje w profilaktykę i rehabilitację zdrowotną: pozytywne oddziaływanie daje się również zauważyć w dziedzinie zakładowej i pozazakładowej promocji zdrowia, gdyż szanse zatrudnienia i ryzyko bezrobocia są ściśle związane ze zdrowiem fizycznym i psychicznym. Jeśli nie rozpozna się we właściwym czasie sytuacji zagrożenia i nie interweniuje skutecznie, powoduje to nie tylko indywidualne cierpienia, lecz również wysokie koszty społeczne. By zapewnić stabilność budżetową, trzeba dokonywać większych inwestycji w profilaktykę.

4.8 Inwestycje w budownictwo socjalne: podobnie jak Parlament Europejski i Komitet Regionów, EKES dostrzega w budownictwie socjalnym klucz do spójności społecznej i apeluje o stworzenie europejskich ram w tym zakresie⁽²⁴⁾. Niemniej w tym zakresie zasada pomocniczości musi gwarantować, że państwa członkowskie będą nadal mogły same określać kryteria dotyczące budownictwa socjalnego. Tego rodzaju inwestycje zaspokajają pilne potrzeby społeczne (przede wszystkim w zakresie walki z ubóstwem i włączenia społecznego), a jednocześnie przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy w regionie, co stabilizuje gospodarkę, a także, np. poprzez inwestycje w termomodernizację, wnoszą wkład w przeciwdziałanie zmianie klimatu oraz ubóstwu energetycznemu⁽²⁵⁾.

4.9 Inwestycje w społeczeństwo bez barier: EKES już niejednokrotnie podkreślał konieczność wspierania społeczeństwa bez barier⁽²⁶⁾. Punktem ciężkości w inwestycjach społecznych powinny zatem być inwestycje w tworzenie dostosowanych do wieku i niepełnosprawności przestrzeni publicznych i mieszkań oraz odpowiedniej infrastruktury wspierającej mobilność, a także łatwo dostępnych i przystępnych cenowo wysokiej jakości usług społecznych dla defaworyzowanych grup społecznych.

4.10 Inwestycje w przedsiębiorczość społeczną: EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja uznaje istotną rolę gospodarki społecznej w realizacji pakietu dotyczącego inwestycji społecznych. Przedsiębiorstwa społeczne często bezpośrednio uczestniczą we wdrażaniu. Aby wesprzeć wykonywanie tych zadań, trzeba zapewnić łatwiejszy dostęp do środków publicznych i kapitału prywatnego, odpowiedni dla modeli biznesowych przedsiębiorstw społecznych. Państwa członkowskie mogłyby szerzej wykorzystywać innowacyjne sposoby finansowania, np. poprzez udział sektora prywatnego, co może prowadzić także do oszczędności budżetowych⁽²⁷⁾. EKES ponownie podkreśla jednak, że nie może to w żadnym razie prowadzić do komercjalizacji polityki społecznej czy do przyjęcia fragmentarycznego podejścia do niej. Państwo nie może unikać odpowiedzialności społeczno-politycznej⁽²⁸⁾.

5. Zalecenia polityczne

5.1 Przystawienie się na zapobiegawcze inwestycje społeczne wymaga odejścia od jednostronnej polityki ściśle oszczędnościowej.

5.1.1 Zdaniem EKES-u poszerzenie usług społecznych ma większy wpływ na zatrudnienie niż jakiekolwiek inne formy wydatków publicznych. Dlatego też nalega, by w Europie w sposób sukcesywny i zrównoważony rozbudowywano państwo opiekuńcze, by móc rozwinąć jego potencjał jako dodatkowej siły produkcyjnej europejskiej gospodarki.

⁽²²⁾ „Why invest in employment? A study on the cost of unemployment”, Bruksela, Idea Consult (2012).

⁽²³⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 74.

⁽²⁴⁾ Rezolucja PE z 11 czerwca 2013 r. (2012/2293(INI)), Dz. U. C 9 z 11.1.2012, s. 4.

⁽²⁵⁾ Rezolucja PE w sprawie komunikatu Komisji dotyczącego inwestycji społecznych (PE508.296v01-00).

⁽²⁶⁾ Zob. m.in. TEN/515 „Dostępność jako prawo człowieka” (jeszcze nieopublikowana) i Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 28.

⁽²⁷⁾ Zob. przypis 3.

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91.

5.1.2 Pomyślne wdrożenie szerokiego pakietu dotyczącego inwestycji społecznych wymaga wiarygodnej podstawy makroekonomicznej i instytucjonalnej. Bez zmiany polityki jednostronnych cięć wydatków nie można doprowadzić zwłaszcza do pomyślnej integracji na rynku pracy, ani też do sprawiedliwego udziału jak najszerzej części społeczeństwa w życiu społecznym i gospodarczym.

5.1.3 W świetle pakietu dotyczącego inwestycji społecznych i powiązanych z nim wyzwań EKES powtarza swój postulat realizacji europejskiego programu naprawy gospodarczej i inwestycji, na który przeznaczono by budżet w wysokości 2 % PKB ⁽²⁹⁾.

5.2 *Bez gwarancji finansowej nie można wykorzystać potencjału społecznego i gospodarczego inwestycji społecznych.*

5.2.1 Wiarygodna zmiana podejścia w kierunku strategii opartej na inwestycjach i zapobieganiu w głównych dziedzinach działania (m.in. polityce edukacyjnej, społecznej i zdrowotnej, a także polityce rynku pracy) następuje dopiero wówczas, gdy zagwarantowane jest finansowanie, zarówno z budżetu UE, jak i z budżetów krajowych państw członkowskich.

5.2.2 EKES wyraża ponownie przekonanie, że w ramach zbliżającej się konsolidacji budżetowej nie można zatem zwracać uwagi wyłącznie na stronę wydatków, lecz że w powiązaniu ze zwiększeniem wydajności i skuteczności wydatków publicznych niezbędne jest również znalezienie nowych źródeł dochodów ⁽³⁰⁾. W tym kontekście Komitet uważa, że konieczne jest wzmocnienie wpływów podatkowych państw członkowskich, m.in. poprzez pobieranie podatku od transakcji finansowych, zlikwidowanie rajów podatkowych, zakończenie konkurencji podatkowej, jak też zwalczanie oszustw podatkowych. Ponadto wskazana jest ogólna refleksja nad systemem podatkowym, w której trzeba uwzględnić kwestie opodatkowania różnych rodzajów dochodów i majątku ⁽³¹⁾.

5.2.3 EKES popiera pogląd Komisji, że Europejski Fundusz Społeczny (EFS) powinien być głównym instrumentem wspierania inwestycji społecznych i że 20 % jego środków w każdym państwie członkowskim należy przeznaczyć na włączenie społeczne i zwalczanie ubóstwa. Uważa jednak, że inne fundusze UE są tu również konieczne. Domaga się na przykład, by zarówno z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), jak i z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) przeznaczono znaczne środki na usługi społeczne, takie jak opieka nad dziećmi i innymi osobami czy też mobilność na obszarach wiejskich, a także by zostało to zapisane w porozumieniach krajowych.

5.2.4 EKES postrzega bardzo krytycznie warunkowość w ramach zarządzania gospodarczego, która przewiduje cięcia środków na spójność jako karę za nieprzestrzeganie wytycznych UE w dziedzinie makroekonomicznej. Nie tylko działa to procyklicznie i hamująco na rozwój gospodarczy, lecz również utrudnia dodatkowo niezbędne inwestycje właśnie w krajach objętych programem pomocowym. Należy zamiast tego zapewnić impulsy do rozwoju i udzielić wsparcia, by jeszcze zwiększyć współfinansowanie ze strony UE przede wszystkim w krajach w szczególnym stopniu dotkniętych kryzysem gospodarczym.

5.3 *Inwestycje społeczne muszą stać się stałym elementem w strategii „Europa 2020” oraz w semestrze europejskim.*

5.3.1 EKES apeluje, by położono silniejszy nacisk na inwestycje społeczne w procesie koordynacji europejskiego semestru. Należy wyraźnie uwzględnić ten nowy rozkład priorytetów w przyszłej rocznej analizie wzrostu gospodarczego oraz w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Należy przy tym jasno stwierdzić, że wzmocnienie inwestycji społecznych jest zgodne z konsolidacją budżetową sprzyjającą wzrostowi.

5.3.2 Mając na względzie ten cel, EKES popiera prowadzoną obecnie w obrębie Komisji Europejskiej dyskusję nad stosowaniem tzw. złotej reguły budżetowej, by w kontekście przepisów budżetowych UGW przyszłościowe inwestycje organów publicznych wyłączyć z obliczania publicznego deficytu netto. Dzięki temu uda się uniknąć zaniechania inwestycji przynoszących zyski netto w długim okresie. EKES zachęca do dyskusji na temat tego, czy złota reguła budżetowa mogłaby być stosowana także do inwestycji społecznych wspieranych z funduszy strukturalnych.

5.3.3 Promowanie inwestycji społecznych musi być także głównym elementem przeglądu zintegrowanych wytycznych w sprawie wzrostu i zatrudnienia podczas śródrokresowej oceny strategii „Europa 2020” przeprowadzanej w 2014 r.

⁽²⁹⁾ Zob. Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 77, pkt 3.2.4.

⁽³⁰⁾ Zob. Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 94, pkt. 4.3.

⁽³¹⁾ Zob. Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 23, pkt 6.1.3.1.

5.3.4 Dlatego też zdaniem EKES-u konieczne jest prowadzenie na wszystkich szczeblach intensywniejszych konsultacji ze wszystkimi podmiotami, w których gestii leży realizacja inwestycji społecznych, a także ich informowanie i włączenie do podejmowania decyzji i monitorowania.

5.4 *Lepsze metody i skuteczniejsze instrumenty mierzenia powodzenia strategii na rzecz większych inwestycji społecznych.*

5.4.1 Podstawy decyzyjne przyszłego kierunku polityki muszą być bardziej kompleksowe i mieć lepszą jakość. Ogólnie rzecz biorąc, należy dążyć do dynamicznego, a także opartego na koncepcji cyklu życiowego i zapobieganiu podejścia w kontekście inwestycji społecznych, które w odniesieniu do kosztów rzeczywistych oferowałyby więcej niż jedynie statyczna analiza kosztów i korzyści⁽³²⁾.

5.4.2 Ze względu na złożone powiązania między różnymi obszarami polityki pożądana byłaby lepsza metoda pomiaru skuteczności i większa przejrzystość, na przykład w formie relacji korzyści i kosztów z punktu widzenia korzyści całego społeczeństwa lub scenariuszy zastosowania różnych środków politycznych na przestrzeni czasu z uwzględnieniem średnio- i długoterminowej perspektywy.

5.4.3 Pierwszym krokiem mogłoby być metodyczne rozwinięcie już istniejących standardowych prognoz długoterminowych w poszczególnych dziedzinach wydatków, również związanych ze zmianami demograficznymi (np. kształcenie, opieka, zdrowie, emerytury). Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa w roku 2015 byłoby odpowiednią okazją, by przedstawić korzyści z inwestycji społecznych niezbędnych i finansowanych w zależności od specyfiki danego kraju. Dotychczas tego nie zrobiono i prowadziło to stale do zniekształconego przedstawiania i zawyżania kosztów.

5.4.4 Kwestią otwartą jest również to, jakie znaczenie powinny mieć wskaźniki socjalne w istniejących ramach instytucjonalnych UGW. Jeżeli miałyby one mieć realną wagę w podejściu do polityki, należałoby dążyć do ich udoskonalenia.

5.4.5 W tym kontekście ciekawy jest zdaniem EKES-u apel Parlamentu Europejskiego⁽³³⁾ do Komisji, by opracować tabelę wyników obejmującą wspólne wskaźniki dotyczące inwestycji społecznych, która obejmowałaby mechanizm ostrzegania monitorujący postępy dokonane w państwach członkowskich. Interesujący jest także skierowany do państw członkowskich postulat, by zbadały możliwość podpisania paktu na rzecz inwestycji społecznych, w którym wytyczono cele inwestycyjne i ustanowiono mechanizm kontroli.

5.5 *Przegląd i doprecyzowanie planu działań politycznych mających na celu wdrożenie pakietu dotyczącego inwestycji społecznych*

5.5.1 EKES uważa, że zaproponowany przez Komisję plan działań politycznych mających na celu wdrożenie pakietu dotyczącego inwestycji społecznych jest zbyt mało ambitny, wobec czego wzywa ją do przedłożenia planu działań, który byłby bardziej konkretny i opracowany na dłuższą perspektywę czasową (przynajmniej do 2020 r.).

Bruksela, 26 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ Zob. Komisja Europejska, „Social Agenda”, maj 2013 r., s. 15.

⁽³³⁾ Zob. przypis 27.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

497. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 25 I 26 MARCA 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wewnętrznego rynku energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej”

C(2013) 7243 final

(2014/C 226/05)

Sprawozdawca: **Pierre-Jean Coulon**Współsprawozdawca: **Sorin Ioniță**

Dnia 5 sierpnia 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 „Realizacja wewnętrznego rynku energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej”

C(2013) 7243 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 marca 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje nowy komunikat, którego celem jest udostępnienie państwom członkowskim wskazówek co do tego, jak najlepiej wykorzystać interwencję publiczną. Komitet uważa to za okazję do modyfikacji polityk pod kątem doświadczeń zdobytych przez państwa członkowskie i nadania nowego impulsu procesowi integracji europejskiego rynku energii elektrycznej, dzięki wyraźniejszemu skupieniu się na korzyściach dla społeczeństwa (zwłaszcza dla osób najbardziej zagrożonych) i likwidacji ubóstwa energetycznego w UE.

1.2 EKES zaleca, by uściślić pojęcia „interwencji publicznej” i „pomocy państwa”. Najlepsze wykorzystanie interwencji publicznej nie oznacza, że interwencja lub pomoc powinna być systematycznie zmniejszana lub zwiększana, lecz raczej, że należy ją zoptymalizować.

1.3 EKES apeluje o większą spójność na poziomie europejskim między krajowymi i lokalnymi interwencjami publicznymi, by uniknąć wszelkiego ryzyka skutków przeciwnych do zamiarów.

1.4 Zaleca Komisji zwrócenie uwagi na to, by cele jej komunikatu nie utrudniały realizacji celów strategii „Europa 2020”.

1.5 Bardziej zintegrowany, pogłębiony i elastyczniejszy rynek energii elektrycznej powinien przynieść korzyści producentom i konsumentom (w tym MŚP, rzemieślnikom i innym producentom małej skali). Niemniej jednak na granicach państwowych w dalszym ciągu występują niesłychane przeszkody pod względem regulacji, zdolności przesyłowych, struktur cenowych itp.

1.6 EKES przypomina, że należy pilnie rozbudować infrastrukturę przesyłową i wzmocnić wzajemne połączenia sieci elektrycznej.

1.7 Komitet popiera pomysł europeizacji systemów pomocy na odnawialne źródła energii (OZE) i zaleca Komisji dalsze ułatwienie mechanizmów współpracy między państwami członkowskimi na rzecz promowania pomocy transgranicznej.

1.8 Komitet zgadza się z tym, że wsparcie nowych technologii należy dostosowywać w miarę ich dojrzewania. Uważa, że Komisja powinna przedstawić wyraźną definicję „dojrzałego źródła energii” – definicję, która może się z czasem zmieniać.

1.9 EKES zgadza się, że wewnętrzny rynek energii elektrycznej nie jest celem sam w sobie. Musi być zaprojektowany z korzyścią dla wszystkich konsumentów, zwłaszcza tych najbardziej zagrożonych. Komitet podpisuje się pod koncepcją utworzenia środków na poziomie europejskim w celu umacniania pozycji usługobiorców jako kluczowych podmiotów europejskiego rynku energii elektrycznej, tak by stali się „konsumentami aktywnymi”. Wzywa Komisję do intensyfikacji działań w tym zakresie i zaproponowania środków i inicjatyw zmierzających do jak najlepszego wykorzystania interwencji publicznej i likwidacji ubóstwa energetycznego.

1.10 EKES podkreśla, że energia elektryczna jest podstawowym dobrem i powinno się nią zarządzać, mając to na uwadze. W ogólnym interesie gospodarczym państwo członkowskie może ustanowić w tym kontekście pewne zobowiązania związane ze świadczeniem usługi publicznej. Powszechny dostęp do energii powinien być jednym z celów polityki energetycznej UE i zostać zapisany w Traktacie. W interesie konkurencyjności jak najlepsze wykorzystanie interwencji publicznej w sektorze energetyki nie powinno prowadzić do zmniejszenia lub ograniczenia obowiązków świadczenia usługi publicznej, wprowadzonych z woli państw członkowskich. Komitet wzywa Komisję do zachowania szczególnej czujności w tej sprawie i do podjęcia środków na rzecz lepszego zabezpieczenia obowiązków świadczenia usługi publicznej i ich dalszego wzmocnienia, niezależnie od obecnych ograniczeń oszczędnościowych.

2. Wprowadzenie

2.1 W 2008 r. Unia Europejska wytyczyła sobie ambitne cele w dziedzinie klimatu i energii (3x20). Nowe ramy polityki europejskiej w dziedzinie klimatu i energii do 2030 r., przyjęte 22 stycznia 2014 r., stanowiąc będą przedmiot jednej z przyszłych opinii Komitetu. Państwa członkowskie poczyniły postępy w zmierzaniu do celów w zakresie energii odnawialnej, głównie w wyniku interwencji publicznej.

2.2 Co więcej, w lutym 2011 r. szefowie państw i rządów UE zadeklarowali, że celem jest realizacja wewnętrznego rynku energii do 2014 r. Komisja opublikowała od tego czasu szereg dokumentów w tej sprawie. 15 listopada 2012 r. opublikowała komunikat zatytułowany „Uruchomienie wewnętrznego rynku energii”, który zawierał początkową ocenę wewnętrznego rynku energii i plan działań na rzecz jego realizacji. Po publikacji komunikatu zorganizowano wysłuchanie publiczne na temat wewnętrznego rynku energii, wystarczalności mocy wytwórczych energetyki i mechanizmów mocy wytwórczych.

2.3 5 listopada 2013 r. Komisja opublikowała kolejny komunikat „Realizacja wewnętrznego rynku energii elektrycznej przy jak najlepszym wykorzystaniu interwencji publicznej”, któremu towarzyszy 5 dokumentów opracowanych przez służby Komisji, zawierających wskazówki dotyczące mechanizmów mocy wytwórczych, mechanizmów wspierających odnawialne źródła energii (OZE), uzgodnień dotyczących współpracy państw członkowskich w dziedzinie OZE oraz rozwiązań opartych na reagowaniu na zapotrzebowanie.

2.4 Komisja zauważa, że tworzenie rynku wewnętrznego i dążenie do osiągnięcia celów związanych z klimatem i energią spowodowały pojawienie się nowych wyzwań, które wymagają nowych form interwencji publicznej, głównie na poziomie krajowym: stąd też dążenie do opracowania i wspierania OZE, zapewnienia odpowiednich mocy wytwórczych itp.

2.5 Celem obecnego komunikatu Komisji jest udostępnienie państwom członkowskim wskazówek co do tego, jak najlepiej wykorzystać interwencję publiczną, dostosowując istniejące środki interwencji i opracowując nowe. Jeżeli interwencja publiczna nie jest dobrze przygotowana, może spowodować poważne zakłócenia rynku i wywindować ceny energii zarówno dla gospodarstw domowych, jak i dla przedsiębiorstw. Dlatego też Komisja sporządziła wykaz działań, które należy podjąć przed jakąkolwiek interwencją publiczną. Chodzi o: zidentyfikowanie problemu i jego przyczyny, wykazanie, że rynek nie jest w stanie rozwiązać tego problemu, ocenę ewentualnych interakcji z innymi celami polityki energetycznej i koordynację różnych instrumentów polityki publicznej, ocenę rozwiązań alternatywnych, zmniejszanie niepożądanego wpływu na systemy elektroenergetyczne, utrzymanie kosztów interwencji na niskim poziomie, uwzględnienie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa i odbiorców indywidualnych, monitorowanie, ocenę i stopniowe wycofywanie wsparcia po osiągnięciu celu.

2.6 Zdaniem Komisji celem jest stopniowe budowanie europejskiego rynku energii, na którym prawidłowo funkcjonuje podaż i popyt, sygnały cenowe są zgodne z celami polityki, podmioty mają równe szanse, a energia wytwarzana jest sprawnie. W miarę rozwijania się technologii, należy stopniowo poddawać je cenom rynkowym, a środki wsparcia ostatecznie wstrzymać. W praktyce oznaczać to będzie stopniowe odchodzenie od taryf gwarantowanych i wprowadzanie gwarantowanych premii i innych instrumentów wsparcia, które zachęcają producentów do dostosowania się do trendów rynkowych. Komisja wzywa też państwa członkowskie do lepszej koordynacji strategii dotyczących energii ze źródeł odnawialnych, tak by obniżyć koszty konsumentów w zakresie cen energii i podatków. Należy lepiej zharmonizować ze sobą systemy wsparcia.

2.7 Komunikat, mimo iż nie jest prawnie wiążący, określa podstawowe zasady, jakie Komisja będzie stosowała w ocenie interwencji publicznej dotyczącej systemów wsparcia OZE, mechanizmów wpływających na moc wytwórczą i środków dostosowywania popytu konsumpcyjnego. Te zasady będą więc miały wpływ na stosowanie przepisów UE dotyczących pomocy państwa i wdrażanie prawodawstwa europejskiego w dziedzinie energii. Komisja planuje również zaproponować instrumenty prawne, które zagwarantują, że zasady te zostaną w pełni wdrożone.

3. Uwagi EKES-u

3.1 EKES stale twierdził, że postrzega wewnętrzny rynek energii jako szansę i że należy podjąć wszelkie kroki, aby zapewnić że działa on na korzyść konsumentów przemysłowych i indywidualnych, oraz ściśle zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego, tak by zapobiegać ubóstwu energetycznemu i je zwalczać⁽¹⁾.

W kierunku jednolitego rynku: znoszenie barier

3.2 Komitet zawsze popierał inicjatywy Komisji mające na celu realizację wewnętrznego rynku energii. EKES zwraca uwagę też na to, że popiera służącą temu zasadę utworzenia europejskiej wspólnoty energetycznej. Wspólnota ta umożliwiłaby wzmocnienie zarządzania kwestiami energetyki w optymalny sposób, propagując solidarność, współpracę i integrację, szczególnie w dziedzinie rynku i infrastruktury.

3.3 Rynek wewnętrzny nie może istnieć, dopóki istnieją „granice państwowe” w handlu energią, a transgraniczne zdolności przesyłowe powinny być traktowane dokładnie tak samo jak rurociągi lub linie energetyczne, które nie przekraczają granic. W komunikacie należało podkreślić, że nie tylko różnice w przepisach krajowych, lecz również dostęp do transgranicznych zdolności przesyłowych pozostają ważną przeszkodą w faktycznej likwidacji barier na wewnętrznym rynku energii. Na przykład upowszechnienie stosowania metody naliczania cen „wejście-wyjście” i przydziału zdolności w przesyłach we wszystkich państwach członkowskich mogłoby pobudzić handel transgraniczny. Tę metodę preferuje się w stosunku do modelu „punkt-punkt”, jako że tworzy zachęty dla OSP (operatorów sieci przesyłowych) do inwestowania w likwidację wąskich gardeł w zakresie zdolności przesyłowej, jakie istnieją na granicach między obszarami objętymi ich usługami. Skorzystaliby z tego wszyscy uczestnicy rynku, również rynku nieciągłych OZE. Komisja i ACER (Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki) muszą niezależnie od ENTSO-E (europejskiej sieci operatorów systemów przesyłowych energii elektrycznej) dokonać przeglądu mechanizmów alokacji i nałożyć na OSP obowiązki związane z giełdami energii. Przegląd jest konieczny by zapewnić, że na granicach państwowych nie ma potencjalnych „sztucznych wąskich gardeł”, które mogą utrudniać przepływy energii między państwami członkowskimi. Takie „sztuczne wąskie gardła” mogą pojawiać się w wyniku protekcyjnych polityk krajowych zmierzających do wprowadzenia jednolitych taryf krajowych, lub w wyniku potencjalnych nadużyć handlowych ze strony krajowych OSP, którzy przesuwają krajowe wąskie gardła na granice obsługiwanych przez siebie obszarów. Takie zasady zachęciłyby OSP do kierowania inwestycji na poprawę transgranicznych połączeń wzajemnych sieci przesyłowych.

3.4 Komitet apeluje o wzmocnienie wzajemnych połączeń sieci elektrycznej, by zrealizować wewnętrzny rynek energii. EKES popiera wszelkie inicjatywy na rzecz płynniejszego i wydajniejszego wykorzystania sieci elektrycznych wobec rozwoju OZE; popiera zatem współpracę w rodzaju Coreso, będącą zaczątkiem europejskiego ośrodka sterowania energią elektryczną.

Odnawialne źródła energii i wystarczalność mocy wytwórczych

3.5 EKES stale nawoływał ponadto do zwiększonego wykorzystania odnawialnych źródeł energii⁽²⁾. Popiera cele wyznaczone przez Komisję w planie działań do 2050 r.

⁽¹⁾ Dz.U. C 133 z 9.5.2013, ss. 27–29; Dz.U. C 68 z 6.3.2012, ss. 15–20; Dz.U. C 341 z 21.11.2013, ss. 21–26.

⁽²⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, ss. 43–48; Dz.U. C 44 z 15.2.2013, ss. 133–139; Dz.U. C 229 z 31.7.2012, ss. 126–132.

3.6 Systemy wsparcia na rzecz źródeł odnawialnych zostały wprowadzone wtedy, kiedy udział OZE w produkcji energii był mały, a dotyczące ich technologie były w powijakach. Obecnie udział OZE w koszyku energetycznym znacznie wzrósł i będzie rósł dalej. EKES zgadza się z Komisją, że ocenę interwencji publicznej trzeba prowadzić, z należyтым poszanowaniem zasady pomocniczości, z uwzględnieniem stopnia dojrzałości źródeł energii i technologii. Uważa jednak, że Komisja Europejska powinna przedstawić wyraźną definicję „dojrzałego źródła energii” i zmieniać ją w zależności od dalszego postępu technologicznego. Komitet pragnie też podkreślić, że ocena i dostosowanie mechanizmów wsparcia OZE powinny być prowadzone w taki sposób, by zagwarantować, że konsumenci, a zwłaszcza ich najbardziej narażone grupy, w pełni będą mogli korzystać z europejskiego rynku energii elektrycznej. EKES zaleca zadbanie o to, by takie dostosowanie wsparcia nie utrudniło realizacji celów strategii „Europa 2020”. Komitet zaleca, by Komisja zwróciła uwagę na ten aspekt podczas sporządzania nowych unijnych wytycznych dotyczących pomocy państwa w zakresie ochrony środowiska i energetyki.

3.7 W tym samym duchu, wsparcie OZE dla dojrzewających technologii powinno być stopniowo wycofywane, ale tylko pod warunkiem odpowiedniej koordynacji z rozwojem funkcjonalnego rynku handlu emisjami. EKES zgadza się z Komisją, że wsparcie OZE powinno być elastyczne, proporcjonalne, degresywne i konkurencyjne, co pozwoli źródłom odnawialnym w coraz większym stopniu reagować na sygnały rynkowe i konkurować z konwencjonalnymi instalacjami. Należy stopniowo zastępować bezpośrednie wsparcie OZE dobrze działającym rynkiem ETS (systemu handlu uprawnieniami do emisji) i zgodnie z tym stopniowo je wycofywać.

3.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy Komisji mające na celu europeizację wsparcia OZE. Komisja powinna w dalszym ciągu ułatwiać mechanizmy współpracy między państwami członkowskimi, by propagować mało wykorzystywane obecnie wsparcie transgraniczne. Europeizacja wsparcia też raczej nie stanie się faktem dopóki państwa członkowskie będą mogły tworzyć indywidualne polityki, korzystając za darmo z infrastruktury sąsiednich państw lub narzucając im ograniczenia (np. wspieranie szybkiego rozwoju odnawialnych źródeł energii w Niemczech powoduje przepływy kołowe w Polsce i Republice Czeskiej, co oznacza dodatkowe koszty energii elektrycznej w tych krajach na bilansowanie i bezpieczeństwo dostaw). Łatwiej jest zająć się takimi problemami teraz, kiedy system jest stosunkowo nowy, niż później, kiedy skutki zależności od ścieżki staną się silniejsze.

3.9 Szczególny problem dotyczący integracji OZE wynika z tego, że produkcja energii z nich jest nieciągła i wymaga bilansowania i rezerwowych mocy produkcyjnych. W komunikacie podkreśla się ryzyko związane z tym, że wsparcie państw członkowskich na moce rezerwowe może faktycznie obejmować wspieranie niewydajnych elektrowni lub dotowanie paliw kopalnych. Najpierw należy złagodzić ten problem, rozwijając faktyczne rynki dnia bieżącego, rynki bilansujące i rynki usług pomocniczych. Jeśli będą one faktycznie funkcjonować i działać ponad granicami, w połączeniu z prawidłowymi sygnałami cenowymi mogłyby w ostatecznym rozrachunku na tyle skutecznie regulować rynek, że dodatkowy mechanizm zapewniający wystarczalność mocy produkcyjnej przestałby być potrzebny. Wszelkie mechanizmy dotowania rezerwowych lub wystarczalnych mocy muszą być „rynkowe, neutralne technologicznie, niedyskryminacyjne i otwarte na uczestnictwo transgraniczne”⁽³⁾.

3.10 Obecne normy i mechanizmy zapewniające wystarczalność mocy wytwórczych różnią się w zależności od państwa członkowskiego, jako że różne są ich problemy w zakresie bilansowania podaży i popytu. Interwencja publiczna jest konieczna by zagwarantować bezpieczeństwo dostaw i zgromadzić rezerwy o charakterze krajowym. Jednakże w kontekście coraz silniejszych wzajemnych połączeń i zależności między rynkami oraz w celu zapobiegania współistnieniu różnych, rozczłonkowanych systemów należy zachęcać do konsultacji i współpracy między krajami, zwłaszcza w ramach Grupy Koordynacyjnej ds. Energii Elektrycznej. Komisja powinna zbadać wykonalność rynku europejskich mocy wytwórczych w oparciu o dotychczasowe pozytywne doświadczenia.

Interwencja publiczna

3.11 EKES zgadza się z Komisją, że interwencja publiczna odgrywa istotną rolę w osiągnięciu europejskich celów polityki energetycznej i klimatycznej. Komitet uważa, że najlepsze wykorzystanie interwencji publicznej niekoniecznie oznacza jej zmniejszenie lub rozszerzenie, lecz raczej optymalizację działań publicznych. Uważa, że taka interwencja powinna odgrywać nawet większą rolę w zwalczaniu ubóstwa energetycznego. Uważa, że należy lepiej wykorzystywać taką interwencję w tej dziedzinie i wzywa Komisję do przedstawienia wniosków i inicjatyw dotyczących tych aspektów.

3.12 Podkreśla jednak, jak ważne jest podjęcie kroków w celu zapewnienia, by interwencja publiczna na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym była spójna w całej Europie, bowiem w pewnych okolicznościach taka interwencja może przynosić skutki przeciwne do zamierzonych na poziomie europejskim.

⁽³⁾ Eurelectric, 17 stycznia 2014 r.

3.13 Jednocześnie Komitet zwraca uwagę, że koszyk energetyczny jest częścią suwerenności narodowej, dopóki nie powoduje znacznego zakłócenia konkurencji i jest zgodny z zasadami pomocy państwa. Jako że takie interwencje wywierają wpływ na inne kraje europejskie, EKES uważa, że należy wzmocnić koordynację między państwami członkowskimi, szczególnie w ramach Grupy Koordynacyjnej ds. Energii Elektrycznej, po to by uzyskać większą spójność na poziomie europejskim.

3.14 EKES zwraca w związku z tym uwagę, że Komisja powinna wyraźnie rozróżnić interwencję publiczną od pomocy państwa.

3.15 Interwencja publiczna wpływa na ceny i koszty energii elektrycznej. Komisja uznaje, że trudno jest ustalić i porównać koszty związane z każdą z technologii energetycznych, a zatem ocenić potrzebny poziom wsparcia publicznego. W kolejnej opinii EKES uważnie przeanalizuje opublikowane 22 stycznia 2014 r. sprawozdanie i komunikat Komisji w sprawie cen i kosztów energii w Europie. Komitet ponownie zaleca, by Komisja Europejska uwzględniła w tym sprawozdaniu analizę ubóstwa energetycznego w UE i europejską strategię oraz plan działania służące jego zwalczaniu.

3.16 Im większy, głębszy i płynniejszy rynek elektryczności, tym większą osiągnie stabilność i tym mniejsza będzie potrzeba stosowania różnych form doraźnej lub czasowej interwencji publicznej, które obecnie wywołują problemy z koordynacją.

Konkurencyjność

3.17 Komisja zupełnie słusznie zwraca uwagę na takie kwestie jak bezpieczeństwo dostaw lub utrata konkurencyjności cenowej gospodarki UE, które nie zawsze są kompatybilne z celami „20-20-20” lub celem 2050 r. Zatem realizacja celów pakietu klimatycznego powoduje wzrost kosztów energii dla odbiorców indywidualnych i przemysłu, hamując konkurencyjność. Z drugiej strony wspieranie odnawialnych źródeł energii może prowadzić do nazbyt niskich hurtowych cen energii elektrycznej i zakłócać sygnały do inwestycji w moce rezerwowe. Należy odpowiednio monitorować narzędzia realizacji celów „20-20-20”, by zadbać o to, by zakłócenia nie przewyższały korzyści.

3.18 Jednocześnie propozycja Komisji, by promować długoterminowe umowy na budowę nowych elektrowni, które będą zawierane przez producentów energii elektrycznej i przyszłych odbiorców końcowych, po to by zagwarantować konkurencyjność energochłonnych gałęzi przemysłu, budzi dodatkowe obawy. Komisja dostrzega, że istnieje ryzyko utrudniania dostępu do rynku. Takie umowy należy zatem uważnie analizować, by stwierdzić, czy korzyści przewyższają koszty czy raczej faktycznie szkodzą konkurencji. Ponadto energochłonni odbiorcy przemysłowi są zazwyczaj bardziej zainteresowani konwencjonalnymi elektrowniami, które zapewniają ciągłość dostaw energii. Pomoc na nie może konkurować z innymi politykami UE, od wspierania OZE po zgodność z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych. W ekstremalnych sytuacjach jest to szczególnie kłopotliwe dla decydentów, jeśli odbiorca przemysłowy decyduje się ostatecznie przenieść produkcję, niezależnie od przyczyn.

Wzmocnienie pozycji konsumentów/Zwalczanie ubóstwa energetycznego

3.19 EKES w pełni zgadza się, że wewnętrzny rynek energii elektrycznej nie jest celem sam w sobie. Rynek energii elektrycznej musi przynosić korzyści każdemu, zwłaszcza osobom w najtrudniejszej sytuacji. Konieczne są starania o jego ukończenie, ponieważ w chwili obecnej rynek jest zbyt rozdrobniony. Ma to negatywny wpływ na wolność wyboru dostawcy i budżet europejskich konsumentów (ceny są zbyt wysokie), na bezpieczeństwo dostaw energii i na działania w zakresie zmiany klimatu i transformacji energetycznej. Europejska polityka energetyczna powinna wzmocniać wysiłki na rzecz likwidacji ubóstwa energetycznego.

3.20 Reagowanie na zapotrzebowanie i efektywność energetyczna oferują ogromny potencjał redukcji szczytowego zapotrzebowania na energię. Mimo postępu technologicznego te rozwiązania są niedostatecznie wykorzystywane. EKES zdecydowanie popiera zachęcanie konsumentów do brania odpowiedzialności za kształtowanie swej „egzystencji” energetycznej i stawania się „konsumentami aktywnymi”. Takie technologie jak inteligentne liczniki muszą być rzeczywiście projektowane dla wszystkich konsumentów, również tych najbardziej zagrożonych, i być w pełni skuteczne i użyteczne, dostarczając łatwo zrozumiałych, przejrzystych informacji bez dodatkowych kosztów, ułatwiając tym samym inteligentne dostosowanie zapotrzebowania na energię (i zapewniając bezpieczeństwo i poufność danych). EKES popiera promocję badań i rozwoju w sektorze energetyki (głównie w zakresie inteligentnych instrumentów i magazynowania energii).

3.21 Interwencja publiczna ma tak istotne znaczenie również dlatego, że reagowanie na zapotrzebowanie (DSR) i zarządzanie popytem (DSM) zazwyczaj stanowią nadmierne obciążenie najbardziej zagrożonych konsumentów. Należy zatem dostosować rodzaj wsparcia oferowanego zagrożonym konsumentom do ich konkretnej sytuacji, a kryteria kwalifikowalności powinny być sprawiedliwe i przewidywalne.

3.22 Komitet uważa, że technologie DSM/DSR same w sobie nie wystarczą do dostosowania i zmniejszenia zapotrzebowania. EKES opowiadał się za intensywniejszym podnoszeniem świadomości obywateli i umacnianiem ich pozycji na poziomie europejskim przez różne inicjatywy wspierane z funduszu solidarności energetycznej⁽⁴⁾. Komitet popiera renowacje budynków w celu poprawy ich efektywności energetycznej (w połączeniu z profesjonalnymi świadectwami energetycznymi), by rozwiązać problem budynków zużywających za dużo energii i stopniowo odchodzić od ich sprzedaży lub wynajmu.

3.23 Europejscy konsumenci energii są jednymi z najmniej zadowolonych z rynku. Główne kwestie, którymi trzeba się zająć po stronie konsumentów, by wesprzeć rozwój dobrze działającego rynku energii, to: dostęp do energii, obiektywne, wiarygodne informacje o ofertach, w tym niezależne porównania, przejrzystość warunków umownych, ochrona przed agresywnymi i wprowadzającymi w błąd praktykami marketingowymi, punkty kompleksowej obsługi do uzyskania informacji, zrozumiałe informacje dla konsumentów, faktyczne wdrożenie dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej, łatwość zmiany dostawcy, skuteczne środki dochodzenia roszczeń w przypadku uzasadnionych reklamacji⁽⁵⁾ i środki zwalczania ubóstwa energetycznego. Niezależne monitorowanie rynków energii ma również kluczowe znaczenie dla zapewnienia uczciwej konkurencji i korzyści konsumenta. Dzięki postępom w tych dziedzinach polityki energetyczne UE mogą zyskać szersze polityczne i społeczne poparcie.

3.24 EKES popiera lokalną produkcję energii ze źródeł odnawialnych przez konsumentów „prosumentów”⁽⁶⁾. Zjawisko to intensywnie się rozwija w wielu krajach, zwłaszcza w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Ma ono kluczowe znaczenie dla bilansu energetycznego w Europie, dostaw taniej energii i zmniejszenia emisji CO₂. Rola prosumentów na rynku energetycznym wiąże się ze zwalczaniem ubóstwa energetycznego. Dzięki inteligentnym sieciom i inteligentnym licznikom prosumenci mogą świadczyć wymianę usług energetycznych generowanych przez małą elektrownię. Pod koniec 2020 r. w Wielkiej Brytanii będzie około 8 mln instalacji tego typu, produkujących około 40 GW energii elektrycznej. Zatrudnionych w tym sektorze będzie przeszło 100 tys. osób. Prosumenci powinni otrzymywać wsparcie publiczne na usuwanie przeszkód prawnych oraz wsparcie finansowe/operacyjne w postaci usług montażu i konserwacji, zwłaszcza w dziedzinie inwestycji. Potrzebne są też jednak skuteczne przepisy, by zagwarantować, że prosumenci będą odpowiedzialni za wszelką nierównowagę, którą mogliby spowodować dostarczając energię do systemu, a także by utworzyć instrumenty rynkowe i mechanizmy cenowe, które zachęcałyby ich do zmniejszania takiej nierównowagi.

3.25 Energia elektryczna nie jest towarem jak każdy inny. Jest ona dobrem podstawowym i powinno się nią zarządzać, mając to na uwadze. W ogólnym interesie gospodarczym państwo członkowskie może ustanowić w tym kontekście pewne zobowiązania związane ze świadczeniem usługi publicznej. EKES wielokrotnie apelował o to, by powszechny dostęp do energii był jednym z celów polityki energetycznej UE i został zapisany w Traktacie. Dlatego też Komitet podkreśla, że należy zadbać o to, by obowiązki związane ze świadczeniem usług publicznych dotyczących interesu ogólnego, o ile zostały wprowadzone przez państwa członkowskie na mocy dyrektywy 2009/72/WE (w szczególności w zakresie bezpieczeństwa, dostępu do energii i energii o przystępnej cenie, regularności, jakości i ceny energii elektrycznej, a także ochrony środowiska, w tym efektywności energetycznej i ochrony klimatu, jak określono w art. 3 ust. 2 i 3 tej dyrektywy), nie rozmyły się w procesie racjonalizacji interwencji publicznej, zgodnie z zasadami konkurencji. EKES wzywa Komisję do zachowania jak największej czujności w tym zakresie i wnosi o to, by Komisja publikowała roczne sprawozdania w tej kluczowej sprawie, obejmujące nie tylko bardziej konkretną i szczegółową ocenę wywiązywania się państw członkowskich z obowiązków świadczenia usługi publicznej w rocznym sprawozdaniu dotyczącym rynku wewnętrznego, lecz także konkretne inicjatywy na rzecz lepszego zabezpieczenia tych obowiązków na poziomie europejskim, a nawet ich wzmocnienia.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 341 z 21.11.2013, ss. 21–26.

⁽⁵⁾ Consumer rights in electricity and gas markets [Prawa konsumentów na rynkach energii elektrycznej i gazu] – dokument BEUC, grudzień 2013 r.

⁽⁶⁾ Prosumentami nazywa się małych i niezależnych producentów energii (elektrycznej) wytwarzanej najczęściej w małych instalacjach domowych (np. małych turbinach wiatrowych, panelach słonecznych; odzyskiwanie energii cieplnej dzięki pompom ciepła itp.). Cechą charakterystyczną prosumentów jest to, że produkują energię na użytek własny lub sprzedają ją do większej sieci.

Zarządzanie

3.26 Przejrzystość i integralność hurtowego handlu energią mają ostatecznie kluczowe znaczenie dla ochrony interesów ogółu, by uniknąć nadmiernego obciążania ostatecznych odbiorców i wspierać dobre zarządzanie przedsiębiorstwami z branży energetycznej, niezależnie czy są one państwowe czy prywatne. Komisja powinna ocenić wdrożenie rozporządzenia REMIT i w razie konieczności zaproponować rozwiązania. Przejrzystość hurtowego handlu umożliwiłaby szybkie wykrywanie takich zjawisk jak nadużycia rynkowe lub zachowanie antykonkurencyjne i wspomagałaby interwencje organów ds. konkurencji.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie marynarzy zmieniającej dyrektywy 2008/94/WE, 2009/38/WE, 2002/14/WE, 98/59/WE oraz 2001/23/WE

COD(2013) 798 final – 2013/0390 COD

(2014/C 226/06)

Sprawozdawca: **Christos Polyzogopoulos**

Komisja Europejska, w dniu 19 listopada 2013 r., Rada, w dniu 29 listopada 2013 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 21 listopada 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 153 ust. 2 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie marynarzy zmieniającej dyrektywy 2008/94/WE, 2009/38/WE, 2002/14/WE, 98/59/WE oraz 2001/23/WE

COM(2013) 798 final – 2013/0390 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 marca 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 136 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje dyrektywę, której celem jest poprawa poziomu ochrony praw uznanych w Karcie praw podstawowych UE i zapewnienie równych warunków konkurencji na poziomie UE.

1.2 EKES wyraża satysfakcję, jeśli chodzi o propozycję zajęcia się kwestią wyłączeń, które mogą ograniczać marynarzom możliwości korzystania z tych samych praw, którymi pracownicy zatrudnieni na stałym lądzie dysponują na mocy europejskiego prawa pracy.

1.3 Komitet uważa, że we wniosku obrano właściwy kierunek, by przyciągnąć europejską młodzież do zawodów związanych z żegluga morską i rybołówstwem oraz do trwałych karier w sektorze morskim, jako że poprawia się w nim atrakcyjność tych sektorów i stawia je na równej stopie z zawodami lądowymi pod względem warunków pracy.

1.4 EKES zauważa, że specyfika i potrzeby tego sektora o kluczowym znaczeniu zostały uwzględnione w elastycznym podejściu przyjętym przez Komisję, jako że rozważa ona cztery różne warianty działania i ocenia w każdym przypadku, czy obiektywnie uzasadnione jest zróżnicowane traktowanie sektora, a tym samym unika stosowania we wszystkich sytuacjach jednakowych, standardowych rozwiązań.

1.5 Zdaniem Komitetu wniosek dotyczący dyrektywy może przyczynić się do rozwoju zatrudnienia w żegludze i rybołówstwie oraz do poprawy warunków życia i pracy, ochrony socjalnej i dialogu społecznego, zgodnie z ogólnymi celami działań przewidzianymi w artykule 151 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

1.6 EKES przypomina, że we wstępnym badaniu przeprowadzonym przez wyspecjalizowaną komórkę ds. zatrudnienia i konkurencyjności w sektorze morskim oszacowano, że rozdźwięk między podażą a popytem w krajach OECD może się pogłębiać i dotyczyć 70 000 stanowisk oficerskich i 221 000 stanowisk marynarskich⁽¹⁾. Aby odsetek europejskich oficerów marynarki w łącznej liczbie zatrudnionych na morzu na całym świecie utrzymać na poziomie z 2010 r., konieczne będzie, by w nadchodzącym dziesięcioleciu ich liczba w zachodnich państwach UE wzrosła o 10 %, a we wschodnich, o 20 %⁽²⁾.

⁽¹⁾ Sulpice, Guy, 2011, „Study on EU Seafarers Employment: Final Report” [„Badanie zatrudnienia marynarzy w UE: sprawozdanie końcowe”], Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu, Dyrekcja C, Transport morski (MOVE/C1/2010/148/SI2.588190), s. 34.

⁽²⁾ Tamże, s. 35.

1.7 Komitet uważa ponadto, że wniosek dotyczący dyrektywy może ułatwić tworzenie równych warunków konkurencji na rynku europejskim w sytuacji, gdy niektóre przedsiębiorstwa są zwolnione ze zobowiązań – np. w zakresie informacji i przeprowadzania konsultacji – którym podlegają ich konkurenci mający siedziby w innych państwach członkowskich. Komitet zwraca uwagę na konieczność zapewnienia równych warunków konkurencji wewnątrz UE, a także na poziomie międzynarodowym, ze względu na charakter międzynarodowy gospodarki morskiej i konkurencji w tym obszarze. Podkreśla, jak ważne jest, by skutecznie zniechęcać do dumpingu społecznego i nieuczciwej konkurencji. Jednak wiele działań prowadzonych na lądzie podlega konkurencji międzynarodowej. Fakt, że istnieje ona również w sektorze morskim, nie jest powodem, by pozbawiać marynarzy możliwości korzystania z istotnych praw pracowniczych i socjalnych.

1.8 EKES podkreśla jednak, że sam wniosek dotyczący dyrektywy nie wystarczy do poprawy atrakcyjności sektora morskiego i że należy go uzupełnić proponowanymi już przez Komitet działaniami i inicjatywami dotyczącymi szkolenia, kształcenia i badań, a także poprawy higieny i bezpieczeństwa, jednocześnie pobudzając ducha przedsiębiorczości i innowacyjności, po to by oferować bezpieczne, skuteczne i konkurencyjne usługi wysokiej jakości.

1.9 Zważywszy na to, że wniosek dotyczący dyrektywy poprzedziły kilka lat wcześniej bardzo szerokie konsultacje i oceny skutków, Komitet stanowczo zaleca, by pięcioletni okres przejściowy, który przewidziano na wejście w życie dyrektywy (artykuł 8), skrócić do trzech lat.

2. Wprowadzenie

2.1 Europejski sektor morski odgrywa wiodącą rolę w skali światowej i zatrudnienia 345 455 marynarzy⁽³⁾. Około 30 % statków żeglugi handlowej pływa pod banderą jednego z państw członkowskich UE, a pod względem pojemności brutto statki UE stanowią 19,2 % światowej floty⁽⁴⁾.

2.2 Sektory gospodarki rybnej i przetwórstwa jej produktów zapewniają zatrudnienie przeszło 350 000 osobom, przy czym pięć państw członkowskich (Dania, Hiszpania, Francja, Niemcy i Zjednoczone Królestwo) pokrywa 60 % unijnej produkcji, zaś w sektorze rybołówstwa odławia się rocznie 6,4 mln ton ryb⁽⁵⁾.

2.3 Globalizacja, zwłaszcza w połączeniu z obecnym kryzysem, stanowi jednak poważne wyzwanie z punktu widzenia stanowisk pracy w sektorze morskim i jego konkurencyjności, co musi odbijać się na różnych aspektach zatrudnienia w tym sektorze, zarówno ilościowo, jak i jakościowo.

2.4 Postępującej stopniowo od początku lat 80. XX w.⁽⁶⁾ deregulacji rynku pracy w sektorach morskich towarzyszyło zmniejszenie liczby europejskich marynarzy, niedobory odpowiednio wykształconego personelu i rekrutacja marynarzy z krajów trzecich. Tendencje te można wyjaśnić⁽⁷⁾ w szczególności ograniczonymi perspektywami rozwoju kariery oferowanymi marynarzom, ich izolacją i oddaleniem od rodzin, a także deprecjonowaniem tego zawodu, związanym z postrzeganiem go jako zawód niepewny, wykonywany w pogarszających się warunkach.

2.5 Powody tego postępującego zdeprecjonowania leżą zarówno po stronie podaży, jak i popytu, a także w wywieranej na żeglugę presji konkurencyjnej, co przy trudnej koniunkturze w obliczu globalizacji i cyklicznego kryzysu strukturalnego skutkuje spadkową tendencją w wynagrodzeniach.

3. Wniosek dotyczący dyrektywy

3.1 Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy wnosi zmiany do obowiązujących dyrektyw⁽⁸⁾, które zawierają wyłączenia marynarzy i/lub rybaków z zakresu stosowania przepisów lub upoważniają państwa członkowskie do wprowadzania takich wyłączeń bez podania wyraźnej przyczyny. Państwa członkowskie obrały różnicowanie podejście do stosowania tych wyłączeń.

⁽³⁾ SWD(2013) 0461 final.

⁽⁴⁾ Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA), sprawozdanie roczne 2011–2012.

⁽⁵⁾ Eurostat, statystyki dotyczące rybołówstwa, wrzesień 2012 r.

⁽⁶⁾ Silos, J. M., Piniella, F., Monedero, J., & Walliser, J. (2012), *Trends in the global market for crews: A case study* [„Tendencje na światowym rynku pracy załóg marynarskich: studium przypadku”]. *Marine Policy*, 36(4), ss. 845–858.

⁽⁷⁾ COM(2006) 275 final, część II, rozdz. 2.5 załącznika.

⁽⁸⁾ Przedmiotowe dyrektywy to: 2008/94/WE w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy; 2009/38/WE w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej; 2002/14/WE ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami; 98/59/WE w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych; 2001/23/WE w sprawie ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw; i 96/71/WE dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

3.2 Konkretnie we wniosku dotyczącym dyrektywy uznano bezwarunkowe prawo marynarzy do informacji i konsultacji we wszystkich dyrektywach, które uprzednio sankcjonowały wyjątki i odstępstwa od tego prawa.

3.3 Uznając, że najlepsze rozwiązania zaproponowane w każdej z dyrektyw mogą się od siebie różnić, po przeprowadzeniu oceny skutków, zakresu stosowania i przyczyn możliwych odstępstw, w dokumencie zaproponowano kombinację czterech sposobów działania w tym zakresie, a mianowicie:

- wariant strategiczny 1: brak działań (w przypadku dyrektywy w sprawie delegowania pracowników);
- wariant strategiczny 2: odstępstwo z zastrzeżeniem równoważnego poziomu ochrony (w przypadku dyrektywy w sprawie informacji i konsultacji);
- wariant strategiczny 3: zniesienie wyłączeń (w przypadku dyrektywy w sprawie europejskiej rady zakładowej i dyrektywy w sprawie niewypłacalności pracodawcy);
- wariant strategiczny 4: dostosowanie przepisów do specyfiki sektora, w formie przepisów szczegółowych (w przypadku dyrektywy w sprawie zwolnień grupowych i dyrektywy w sprawie przejęcia przedsiębiorstw).

4. Ramy działania

4.1 W zielonej księdze „W kierunku przyszłej polityki morskiej Unii”⁽⁹⁾ poruszono kwestię możliwych wyłączeń przyznawanych w sektorach gospodarki morskiej w stosunku do pewnych części prawodawstwa europejskiego dotyczących pracy i zagadnień społecznych, oraz kwestię ponownej oceny tych wyłączeń w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi. Podkreślono również znaczenie, jakie pod względem konkurencyjności posiada fachowa wiedza o morzu oraz trwałe zatrudnienie w tej branży, biorąc pod uwagę malejącą liczbę europejskich marynarzy.

4.2 W komunikacie z 10 października 2007 r.⁽¹⁰⁾ Komisja zobowiązała się poprawić ramy prawne mające zastosowanie do zawodów związanych z morzem, zauważając, że wyłączanie wykonujących te zawody z zakresu stosowania niektórych dyrektyw może nie być w pełni uzasadnione.

4.3 Ponadto w niebieskiej księdze w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej Komisja powtórzyła swoje zobowiązanie do przeprowadzenia przeglądu, w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi, dziedzin prawodawstwa UE dotyczącego pracy, z których wyłączone są sektory morskie⁽¹¹⁾. Z kolei jednym z celów zintegrowanej polityki morskiej jest wsparcie, jakościowe i ilościowe, zatrudnienia i kwalifikacji zawodowych w tej dziedzinie, w obliczu niepokojącego zmniejszania się liczby miejsc pracy w zawodach związanych z morzem.

4.4 Parlament Europejski zaapelował w jednej z rezolucji⁽¹²⁾ o to, by wszyscy pracownicy korzystali z tego samego poziomu ochrony, bez automatycznego wykluczania pewnych grup z zakresu obowiązującej ochrony, jak to się często dzieje w przypadku marynarzy i osób pracujących na statkach i na pełnym morzu, oraz zażądał, by do wszystkich stosowały się skuteczne przepisy prawa, niezależnie od miejsca pracy.

4.5 Niedawno Komisja ponownie potwierdziła swój cel w zakresie zwiększenia liczby i podwyższenia jakości miejsc pracy w sektorze morskim w swoim komunikacie w sprawie „niebieskiego wzrostu”⁽¹³⁾ i deklaracji z Limassol, która została przyjęta przez ministrów europejskich odpowiedzialnych za zintegrowaną politykę morską⁽¹⁴⁾.

5. Uwagi

5.1 EKES stwierdza, że wniosek dotyczący dyrektywy, który został opracowany po szerokich, szczegółowych i ogólnych konsultacjach, wynika bezpośrednio z przedstawionych powyżej ram działań i stanowi logiczne następstwo celów, zobowiązań i problemów, które zostały sformułowane w stosunku do przyszłości zawodów morskich, a celem tego wniosku jest określenie skutecznych ram prawnych, które uwzględniłyby globalny kontekst przemian zachodzących w sektorze morskim.

⁽⁹⁾ COM(2006) 275 final z 7 czerwca 2006 r., rozdz. 2.5.

⁽¹⁰⁾ COM(2007) 591 z 10 października 2007 r.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 575 final z 10 października 2007 r.

⁽¹²⁾ 2007/2023 (INI) z 11 lipca 2007 r.

⁽¹³⁾ COM(2012) 494 final z 13 września 2012 r.

⁽¹⁴⁾ Deklaracja z Limassol, 7 października 2012 r.

5.2 Komitet uważa, że wniosek dotyczący dyrektywy jest zgodny z innymi politykami i celami horyzontalnymi, takimi jak strategia „Europa 2020”, zwłaszcza jeśli chodzi o zatrudnienie i strategię dotyczącą nowych umiejętności i miejsc pracy⁽¹⁵⁾, ze swoimi podstawowymi celami w zakresie poprawy jakości warunków pracy, a w szczególności w zakresie dokonania przeglądu istniejącego prawodawstwa w celu utworzenia inteligentniejszego mechanizmu prawnego w dziedzinie zatrudnienia, bezpieczeństwa i higieny pracy.

5.3 EKES zwracał już uwagę na wyłączenie marynarzy i rybaków z europejskiego prawodawstwa socjalnego i nalegał na konieczność położenia kresu dyskryminacji, bez względu na przyczyny, we wszystkich dziedzinach, w których okaże się to użyteczne. Wzywał Komisję do ponownego rozważenia tych wyłączeń, w ścisłej współpracy z partnerami społecznymi⁽¹⁶⁾.

5.4 W swoich poprzednich opiniach⁽¹⁷⁾ EKES również formułował uwagi i zalecenia dotyczące szeregu problemów związanych z polityką morską oraz zajmował szczegółowe stanowiska w sprawie ogólnych kwestii polityki zatrudnienia i polityki socjalnej dotyczących zawodów morskich, a konkretniej – zagadnień dotyczących kształcenia, szkolenia i certyfikacji, rekrutacji i bezpieczeństwa na morzu, podkreślając potrzebę zachęcania młodych ludzi do podejmowania i kontynuowania pracy w zawodach morskich, a także zapewnienia wysokiego poziomu praktycznej wiedzy fachowej i specjalizacji w sektorze gospodarki morskiej („klastre morskie”) w Europie.

5.5 Zalecenia EKES-u, które zachowują szczególną aktualność, zawarte są zwłaszcza w opinii „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.” i dotyczą zasobów ludzkich oraz *know-how* i kompetencji w sektorze morskim, a także zalecanych działań na rzecz zwalczania piractwa morskiego⁽¹⁸⁾, które podobnie jak kryminalizacja marynarzy, skutkuje pogarszaniem się wizerunku zawodów morskich.

5.6 Komitet zauważa, że ogólne i szczegółowe konsultacje prowadzone na szeroką skalę wskazały na zróżnicowane stanowiska co do oceny, czy tego typu wyłączenia są uzasadnione, a jeśli tak, to które z nich. Niemniej osiągnięto w nich konsensus co do konieczności wprowadzenia równych warunków konkurencji oraz co do roli, jaką może w tym odgrywać prawodawstwo UE. Ubolewa jednak, że mimo przeprowadzonych konsultacji pisemnych, kwestia ta nie została umieszczona w porządku obrad komitetu ds. dialogu społecznego.

5.7 EKES pragnie podkreślić uwagę sformułowaną przez grupę zadaniową ds. zatrudnienia i konkurencyjności w sektorze morskim⁽¹⁹⁾, że dzięki postępowi technologii komunikacyjnych bezpodstawne stały się obecnie niektóre odstępstwa, zwłaszcza w zakresie informacji i konsultacji, które można było ewentualnie uzasadniać mobilnością typową dla żeglugi i trudnościami w nawiązaniu łączności ze statkami na morzu.

5.8 EKES zauważa, że wyposażanie statków w technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) przebiega stopniowo, a w niektórych sytuacjach, ze względu na trudności techniczne, zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, pełne przeprowadzenie tego procesu wymagać będzie czasu. Wobec tego wzywa Komisję do opracowania w tych kwestiach ram obejmujących działania wspierające inwestycje i kształcenie dla tego sektora, by można było skutecznie stosować przepisy tej dyrektywy.

5.9 EKES przypomina, że Unia Europejska odgrywa pionierską rolę w kwestiach prawa pracy, i apeluje do Komisji, by stanęła na czele działań zmierzających do udoskonalenia międzynarodowych norm, tak by wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały Konwencję o pracy na morzu (CTM 2006) Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), oraz by doprowadziła do podjęcia szerokiej współpracy międzynarodowej na rzecz ustanowienia skuteczniejszego mechanizmu jej wdrażania, przestrzegania minimalnych norm pracy MOP przez państwa sygnatariuszy rzeczony konwencji oraz na rzecz zwiększenia liczby państw, które przystąpią do jej ratyfikacji. Trzeba podkreślić, że chociaż EKES popiera Konwencję o pracy na morzu z 2006 r., przyznaje, że nie zapewnia ona tych samych praw co omawiane dyrektywy.

⁽¹⁵⁾ COM(2010) 682 final z 23 listopada 2010 r.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 168 z 20.7.2007, ss. 50–56.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 158 z 26.5.97, s. 11; Dz.U. C 14 z 16.1.2001, s. 41; Dz.U. C 80 z 3.4.2002, ss. 9–14; Dz.U. C 133 z 6.6.2003, ss. 23–25; Dz.U. C 157 z 28.6.2005, ss. 42–47; Dz.U. C 157 z 28.6.2005, ss. 53–55; Dz.U. C 318 z 23.12.2006, ss. 195–201; Dz.U. C 97 z 28.4.2007, ss. 33–34; Dz.U. C 168 z 20.7.2007, ss. 50–56; Dz.U. C 97 z 28.4.2007, ss. 33–34; Dz.U. C 211 z 19.8.2008, ss. 31–36; Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 35; Dz.U. C 255 z 22.9.2010, ss. 103–109; Dz.U. C 107 z 6.4.2011, ss. 64–67; Dz.U. C 248 z 25.8.2011, ss. 22–30; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, ss. 146–153; Dz.U. C 76 z 14.3.2013, ss. 15–19; Dz.U. C 161 z 6.6.2013, ss. 87–92; Dz.U. C 43 z 15.2.2012, ss. 69–72; Dz.U. C 299 z 4.10.2012, ss. 153–157; opinia TEN/533 z 16 czerwca 2013 r. w sprawie komunikatu Komisji COM(2013) 510 final.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 255 z 22.9.2010, ss. 103–109, a także Dz.U. C 76 z 14.3.2013, ss. 15–19.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/seafarers/doc/2011-06-09-tfmec.pdf>.

5.10 Warunkiem wstępnym odwrócenia tendencji spadkowej w zatrudnianiu marynarzy są działania, które uzupełnią proponowane zmiany instytucjonalne, koncentrując się na utworzeniu właściwych systemów kształcenia i szkolenia marynarzy, co doprowadzi do pozyskiwania najwyższych kwalifikacji, które stworzą szerokie perspektywy zatrudnienia; warunkiem takim są także działania zachęcające do mobilności zawodowej między różnymi sektorami.

5.11 Ponadto równie ważne pozostaje wspieranie MŚP, które tworzą kręgosłup europejskiej żeglugi morskiej i słono zapłaciły za kryzys, zachęcanie do współpracy, która może pobudzać innowacje i tworzenie nowych koncepcji przedsiębiorczości oraz ogólnie stałe wspieranie ducha przedsiębiorczości charakterystycznego dla sektora morskiego UE i jego instytucji.

5.12 Lepsze uwidocznienie i wykorzystanie ugrupowań sektora morskiego („klastrow morskich”) o kapitalnym znaczeniu dla interesów gospodarczych i społecznych UE może przyczynić się, między innymi, do utworzenia możliwości zastępczego zatrudnienia rybaków i kobiet.

5.13 EKES stwierdza, że aby zwiększyć wiarygodność przyszłych badań dotyczących zatrudnienia w sektorze morskim, konieczne jest systematyczne zbieranie danych oraz zharmonizowanie ich źródeł, ze względu na to, że dostarczane przez nie dane liczbowe zawierają znaczne rozbieżności.

5.14 EKES z zadowoleniem przyjmuje, że zniesiono (art. 1 wniosku w sprawie dyrektywy) możliwość wyłączenia rybaków, którzy pracują na zasadzie udziału w zyskach z połowów, z zakresu stosowania dyrektywy w sprawie niewypłacalności pracodawcy.

5.15 Jeśli chodzi o dyrektywę 2001/23/WE (przenoszenie przedsiębiorstw), EKES zwraca uwagę na szczególne przepisy dotyczące transferu statków ze zmianą bandery i zwraca uwagę na to, że może dojść do sytuacji, w której marynarze będą zatrudnieni na innych warunkach lub na gorszych warunkach, gdyż zastosowanie mają inne układy zbiorowe. W tym kontekście podkreśla, że Komisja musi opracować nowe rozporządzenia, które zagwarantują takie stosowanie przepisów wyżej wymienionej dyrektywy w przypadku transferu statków ze zmianą bandery, by nie dochodziło do rezultatów przeciwnych do oczekiwanych, tzn. do ograniczenia praw marynarzy. Komitet wzywa Komisję do uwzględnienia powyższych uwag.

5.16 EKES stwierdza, że Komisja Europejska poczyniła wysiłki, by w dyrektywie 98/59/WE dotyczącej zwolnień grupowych uwzględnić specyfikę transportu morskiego i pracy na morzu i podkreśla konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa prawnego w odniesieniu do umów o pracę i gwarancji inwestycyjnych, a także zapobiegania dumpingowi społecznemu i nieuczciwej konkurencji.

5.17 EKES proponuje, by w następujący sposób zmienić art. 1 ust. 2 dyrektywy 2008/94/WE w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy:

„Bez uszczerbku dla kolejnego zdania państwa członkowskie mogą, wyjątkowo, wyłączyć roszczenia niektórych kategorii pracowników z zakresu stosowania niniejszej dyrektywy, z racji istnienia innych form gwarancji, po stwierdzeniu, że zapewniają one zainteresowanym osobom stopień ochrony równoważny do tego, jaki wynika z niniejszej dyrektywy. Powyższy przepis w żadnym wypadku nie może być interpretowany jako możliwość objęcia wyłączeniem marynarzy lub rybaków”.

5.18 Zdaniem EKES-u przepisy proponowanej dyrektywy dotyczące jej przeglądu (artykuł 7) stanowią gwarancję, że proponowane środki będą stosowane w sposób uwzględniający specyfikę tego sektora. Zmierzają one do monitorowania przede wszystkim wdrażania i stosowania art. 4 i 5 dyrektywy pod kątem dwóch zasadniczych problemów, tzn. zmiany bandery statków w rejestrach państw UE i poziomu zatrudnienia marynarzy w UE.

5.19 EKES zwraca uwagę na to, że pracodawcy i pracownicy mają do odegrania decydującą rolę w kwestiach dotyczących prawa pracy. Wyraża przekonanie, że partnerzy społeczni w decydujący sposób przyczynią się do zwiększania i krzewienia dobrych praktyk w zakresie przyciągania młodych ludzi do kariery zawodowej w żegludze morskiej oraz do poprawy perspektyw zatrudnienia w gospodarce morskiej UE, oraz że skorzystają z dialogu społecznego, by wdrożyć omawiany wniosek prawodawczy w prawidłowy i owocny sposób.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2011/96/UE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich

COM(2013) 814 final – 2013/0400 (CNS)

(2014/C 226/07)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Dnia 16 grudnia 2013 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/96/UE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich

COM(2013) 814 final – 2013/0400 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 marca 2014 r. Sprawozdawcą był Petru Sorin DANDEA.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 do 3 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy ⁽¹⁾ zmieniającej dyrektywę 2011/96/UE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich, ponieważ uważa, że stanowi ona znaczący postęp w realizacji planu działania na rzecz zwalczania oszustw podatkowych i unikania płacenia podatków ⁽²⁾.

1.2 Państwa członkowskie tracą co roku miliardy euro w wyniku oszustw podatkowych i unikania płacenia podatków, a także w wyniku agresywnego planowania podatkowego, polegającego najczęściej na wykorzystaniu luk w przepisach krajowych lub występujących między nimi asymetrii. Dlatego EKES za uzasadniony uważa wniosek Komisji dotyczący wdrożenia ogólnej klauzuli dotyczącej zwalczania nadużyć, zgodnie z jej zaleceniem ⁽³⁾.

1.3 EKES zgadza się z ujednoliceniem traktowania grup transgranicznych w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej, jako że w niektórych sytuacjach przepisy obecnie obowiązującej dyrektywy umożliwiają tym grupom korzystanie z hybrydowych instrumentów finansowych, dzięki którym uzyskują ulgi podatkowe wywołujące zaburzenia konkurencji na jednolitym rynku.

1.4 Ze względu na ogólny charakter klauzuli dotyczącej zwalczania nadużyć EKES zaleca państwom członkowskim, by w chwili wdrażania omawianej dyrektywy uwzględniły zalecenie Komisji dotyczące agresywnego planowania podatkowego oraz interpretację Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustanawiającą zasadę, zgodnie z którą podczas zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych państwa członkowskie nie mogą przekraczać ogólnych zasad prawa wspólnotowego. EKES zaleca Komisji, by opracowała zalecenie, które pomogłoby państwom członkowskim jak najdokładniej, z prawnego punktu widzenia, transponować dyrektywę.

1.5 Komitet zwraca się również do państw członkowskich, by w ramach procedury transpozycji starały się jak najściślej zdefiniować – z prawnego punktu widzenia – pojęcia, o których mowa w art. 1a pkt 2, by zagwarantować jak najbardziej prawidłowe wdrożenie dyrektywy i nie doprowadzać do powstawania skomplikowanych sytuacji dla środowisk biznesowych lub organów podatkowych. Należy też koniecznie zadbać o to, by takie sformułowania jak „sztuczna transakcja”, „racjonalna działalność gospodarcza” czy „transakcje mające charakter okrężny” zostały transponowane pod postacią terminów prawnych o jak największej ścisłości, by nie stwarzać trudności w ich stosowaniu przedsiębiorstwom, organom podatkowym czy systemowi prawnemu.

⁽¹⁾ COM(2013) 814 final.

⁽²⁾ COM(2012) 722 final.

⁽³⁾ C(2012) 8806 final.

2. Wniosek Komisji

2.1 Wniosek Komisji ma na celu zaradzenie brakowi spójności przepisów krajowych w dziedzinie hybrydowych instrumentów finansowych w zakresie stosowania dyrektywy o spółkach dominujących i zależnych oraz wprowadzenie ogólnej klauzuli zapobiegającej nadużyciom, mającej chronić funkcjonowanie tej dyrektywy.

2.2 Podstawą prawną wniosku dotyczącego dyrektywy jest art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), na mocy którego Rada może przyjmować dyrektywy zmierzające do zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które bezpośrednio wpływają na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Zdaniem Komisji jest to jedyny możliwy sposób wdrożenia ogólnej klauzuli zapobiegającej nadużyciom.

2.3 Omawiany wniosek jest niezbędny, jako że jednostronne działania państw członkowskich nie rozwiązałyby problemu asymetrii związanych z hybrydowymi instrumentami finansowymi, ponieważ w większości przypadków wynikają one z różnic w przepisach krajowych.

2.4 Choć w dyrektywie w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych przewiduje się klauzulę dotyczącą zwalczania nadużyć, nie jest ona wystarczająco jasna i mogłaby wywołać nieporozumienia. Zgodnie z zaleceniem Komisji, wprowadzenie ogólnej klauzuli dotyczącej zwalczania nadużyć pozwoli zaradzić niepewności i dostarczyć państwom członkowskim skuteczniejszego instrumentu.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1 EKES odniósł się już ⁽⁴⁾ pozytywnie do omawianej zmiany dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych oraz zalecił państwom członkowskim, by wdrożyły ją w rozsądnym terminie.

3.2 W ramach tego przeglądu Komitet wniósł o zobowiązanie przedsiębiorstw międzynarodowych do prowadzenia oddzielnych systemów księgowości w każdym z państw, w których prowadzą one działalność, oraz do wyszczególnienia osiągniętej wielkości produkcji i zysków. Przedstawienie danych księgowych w tej formie ułatwiłoby zidentyfikowanie przedsiębiorstw, które nadużywają cen transferowych lub propagują agresywne planowanie podatkowe. EKES zalecił również ustanowienie przepisów dotyczących opodatkowania zysków przedsiębiorstw w oparciu o zestaw wspólnych zasad. Komitet ubolewa nad faktem, że aspekty te nie zostały dostatecznie uwzględnione podczas opracowywania omawianego projektu dyrektywy.

3.3 EKES zaleca Komisji, by wsparła państwa członkowskie podczas wdrażania tej dyrektywy. W tym celu Komisja powinna przedstawić zalecenie, które wyjaśniłoby aspekty związane z transpozycją na terminy prawne pojęć zawartych w klauzuli dotyczącej zwalczania nadużyć.

3.4 Komitet zwraca uwagę na fakt, że wdrożenie dyrektywy na podstawie bardzo ogólnych definicji może prowadzić do powstawania szczególnie trudnych sytuacji zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstw, jak organów podatkowych.

3.5 W ramach wdrażania punktu 2 artykułu 1a należy jasno zdefiniować pojęcie „sztucznej transakcji”. Dlatego EKES zaleca, by w tym celu państwa członkowskie sięgnęły po wytyczne OECD ⁽⁵⁾, zwłaszcza w dziedzinie restrukturyzacji przedsiębiorstw. Komitet zaleca również uwzględnienie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odnośnie do „czysto sztucznych struktur”. Fakt, że transakcja odbywa się w najkorzystniejszy z punktu widzenia podatków sposób, nie stanowi sam w sobie „sztucznej transakcji”.

3.6 Zdaniem EKES-u, w ramach wdrażania punktu 2 artykułu 1a należy jasno zdefiniować pojęcie „racjonalnej działalności gospodarczej”. Wprowadzenie tego sformułowania do przepisów krajowych bez odpowiedniego wyjaśnienia może prowadzić do powstawania skomplikowanych z punktu widzenia sytuacji w sporach dotyczących prowadzenia działalności.

3.7 Jeśli chodzi o wdrażanie, Komitet uważa, że należy wyjaśnić aspekty związane z „transakcjami mającymi charakter okrężny”. W praktyce handlowej mamy do czynienia z transakcjami mającymi charakter okrężny, które mają jednak charakter ekonomiczny i przebiegają z poszanowaniem przepisów. Nie powinny one podlegać przepisom podatkowym związanym z omawianą dyrektywą.

⁽⁴⁾ Dz. U. C 67 z dn. 6.3.2014, s. 68.

⁽⁵⁾ Modelowa konwencja OECD w sprawie podatku od dochodu i majątku, rozdział C5, art. 9181 i 9182.

3.8 EKES zaleca państwom członkowskim, by wykorzystały transpozycję dyrektywy do uproszczenia prawodawstwa krajowego w dziedzinie podatków dochodowych. Projekt ten mógłby stać się pierwszym krokiem w kierunku harmonizacji przepisów w tej dziedzinie na poziomie europejskim.

Bruksela, 25 marca 2014 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 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń oraz rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty

COM(2013) 794 final – 2013/0403 (COD)

(2014/C 226/08)

Sprawozdawca: **Reine-Claude MADER**

Parlament Europejski, w dniu 9 grudnia 2013 r., oraz Rada, w dniu 16 grudnia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń oraz rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty

COM(2013) 794 final – 2013/0403 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 marca 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 128 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje do wiadomości wniosek dotyczący rozporządzenia, który powinien ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadku roszczeń w sprawach transgranicznych, a tym samym przyczynić się do intensyfikacji handlu transgranicznego.

1.2 Popiera poszerzenie zakresu stosowania tego postępowania sądowego dzięki podniesieniu progu do 10 000 euro i rozszerzeniu znaczenia pojęcia „roszczeń w sprawach transgranicznych”, co daje konsumentom i MŚP większe możliwości dostępu do tego postępowania.

1.3 EKES aprobuje przewidziane w rozporządzeniu ograniczenie kosztów opłat sądowych, jako że opłaty te stanowią rzeczywisty hamulec powstrzymujący konsumentów i małe przedsiębiorstwa przed podejmowaniem decyzji o wszczęciu postępowania. Zaleca jednak, aby jasno określono, co rozumie się przez „opłaty sądowe”, tak by zapewnić skuteczność środka.

1.4 Zauważa też z satysfakcją, że w rozporządzeniu utrzymuje się zasadę, zgodnie z którą wydane orzeczenie będzie wykonalne bez potrzeby zastosowania procedury exequatur.

1.5 EKES uważa, że sukces europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń będzie zależeć nie tylko od podniesienia progu, lecz także od uproszczenia i ułatwienia formalności podejmowanych w ramach tego systemu.

1.6 Komitet dostrzega dążenie Komisji Europejskiej do tego, by sprzyjać wykorzystywaniu nowych technologii. Jest to jednak podejście odbiegające od ugruntowanych praktyk i będzie miało wpływ na funkcjonowanie sądów, zaś wprowadzenie go w przypadku wszystkich sądów rejonowych może okazać się trudne.

1.7 Uważa niemniej, iż należy apróbować wszelkie kanały i środki, które będą ułatwiać działania podejmowane przez strony, jeśli tylko nie naruszają prawa stron do obrony ani nie zagrażają stosowaniu podstawowych zasad postępowania cywilnego uznanych przez wszystkie państwa członkowskie. Odnotowuje, że technologie te będą stosowane w odniesieniu do stron tylko w wypadku, gdy strony się na to zgodzą, i przyjmuje ten fakt z zadowoleniem.

1.8 W związku z tym EKES wyraża wątpliwości w odniesieniu do środków odwoławczych przewidzianych w rozporządzeniu ustanawiającym postępowanie w sprawie drobnych roszczeń.

1.9 EKES podkreśla ponadto, że należy zachować czujność w kwestii bezpieczeństwa i poufności komunikacji elektronicznej dotyczącej postępowania spornego.

1.10 Komitet nalega, by przewidziano wsparcie dla konsumentów oraz małych i średnich przedsiębiorstw przez cały czas trwania postępowania, zwłaszcza że reprezentacja przez adwokata nie jest obowiązkowa, co wymaga, by przeznaczyć na to zadanie odpowiednie środki, szczególnie finansowe.

1.11 Uważa, że w zapewnianiu takiego wsparcia i w informowaniu o istnieniu tego rodzaju postępowania sądowego pozytywną rolę mogą odgrywać stowarzyszenia konsumentów, europejskie centra konsumenckie i zrzeszenia zawodowe, które dysponują doświadczeniem w tym zakresie.

1.12 EKES zwraca uwagę, że nie uda się osiągnąć założonego celu, by wspierać postępowanie w sprawach drobnych roszczeń, jeśli odpowiednie informacje o istnieniu tego postępowania nie zostaną rozpowszechnione przez różne podmioty, przez instytucje kształcące prawników oraz w sądach⁽¹⁾.

1.13 EKES jest zdania, że dla zapewnienia skuteczności postępowania konieczne jest udostępnienie jasno zredagowanych, zrozumiałych dla każdego formularzy. Jednym z niezbędnych warunków jest stosowanie języka urzędowego państwa, z którego pochodzą strony, także w toku całego postępowania, zwłaszcza podczas rozpraw. Wymóg ten nie może się ograniczać do tłumaczenia formularzy, w przeciwnym razie byłoby to sprzeczne z artykułami 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, dotyczących prawa do skutecznego środka prawnego i prawa do obrony.

1.14 EKES odnotowuje, że przedstawiona argumentacja dotycząca zasad pomocniczości i proporcjonalności wnosi pozytywny wkład w debatę na temat ustanowienia europejskiego pozwu zbiorowego.

2. Wprowadzenie

2.1 Publikując omawiany wniosek, Komisja pragnie zbliżyć się do obywateli, konsumentów oraz małych i średnich przedsiębiorstw poprzez ułatwienie im dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Ma też na celu wzbudzenie w nich większego zaufania, aby korzystali z możliwości oferowanych przez jednolity rynek.

2.2 Wniosek wpisuje się w 12 konkretnych działań określonych w drugim sprawozdaniu na temat obywatelstwa UE, mających na celu wsparcie obywateli europejskich w korzystaniu z ich praw, np. w rozwiązywaniu sporów transgranicznych dotyczących dokonywanych przez nich zakupów.

2.3 Również w europejskim programie na rzecz konsumentów, podobnie jak w programie Small Business Act, zalecono podjęcie tej inicjatywy, aby zwiększyć poszanowanie praw konsumenta i MSP.

2.4 Korzystając z doświadczeń zdobytych od czasu wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 861/2007⁽²⁾, uzupełniającego zwykle procedury krajowe w zakresie odzyskiwania wierzytelności, a także opierając się na wynikach szeregu konsultacji, Komisja proponuje, by jeszcze bardziej uprościć postępowanie, uczynić je mniej uciążliwym i lepiej dostosować je do potrzeb konsumentów oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

2.5 Ustanowione rozporządzeniem (WE) nr 861/2007 europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń opiera się na kilku zasadniczych elementach:

- ma zastosowanie do spraw transgranicznych, w przypadku których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 2 000 euro w momencie wpłynięcia pozwu;
- powód musi zastosować formularz pozwu A i złożyć go we właściwym sądzie lub trybunale za pośrednictwem poczty lub innych środków komunikacji akceptowanych przez państwo członkowskie, w którym wszczyna się postępowanie;
- formularz pozwu zawiera opis dowodów; w stosownych przypadkach do formularza dołączane są odpowiednie dokumenty uzupełniające;
- postępowanie jest w zasadzie postępowaniem pisemnym, chyba że sędzia postanowi inaczej;
- reprezentacja stron jest możliwa, lecz nie obowiązkowa;
- sąd lub trybunał powinien w zasadzie wydać orzeczenie w terminie 30 dni, wysłuchawszy stron na rozprawie lub zebrawszy wszystkie informacje niezbędne do wydania orzeczenia.

2.6 Wydane przez sędziego orzeczenie jest wykonalne i w pełni uznawane w państwach członkowskich. Na wniosek jednej ze stron właściwy sąd lub trybunał powinien bez dodatkowych opłat wydać zaświadczenie potwierdzające istnienie orzeczenia.

⁽¹⁾ Uczelnie wyższe, ośrodki kształcenia adwokatów, szkoły sędziów itd.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 1).

2.6.1 Jak to przewidziano w rozporządzeniu z 2007 r., Komisja przed 1 stycznia 2014 r. dokonała oceny, której pierwsze wyniki uznała za obiecujące, gdyż jej zdaniem stosowanie europejskiego postępowania pozwoliło zmniejszyć koszty o 40 % i skrócić czas trwania postępowania spornego z 2 lat do 5 miesięcy ⁽³⁾.

2.7 Niemniej jednak Komisja uznała, że skuteczność postępowania byłaby jeszcze większa, gdyby podniesiono próg, tak aby umożliwić korzystanie z niego także małym i średnim przedsiębiorstwom.

3. Wniosek Komisji

3.1 We wniosku przewiduje się dwa duże zestawy środków: środki natury ściśle prawnej i środki o charakterze bardziej praktycznym, które łącznie zmierzają do obniżenia kosztu postępowań.

3.2 Środki prawne

3.2.1 Pierwszy środek polega na podniesieniu progu z 2 000 do 10 000 euro, tak aby umożliwić małym i średnim przedsiębiorstwom zastosowanie tego postępowania, które ma jedynie charakter fakultatywny.

3.2.2 Drugi środek dotyczy poszerzenia definicji spraw transgranicznych, tak aby rozszerzyć stosowanie rozporządzenia na wszystkie sprawy, w których występuje element międzynarodowy, w tym na sprawy z udziałem obywateli państw trzecich.

3.3 Środki o charakterze praktycznym

3.3.1 W celu zmniejszenia kosztów Komisja proponuje, by upowszechnić wykorzystywanie komunikacji elektronicznej do przysyłania dokumentów oraz stosowanie tele- lub wideokonferencji w przypadkach, gdy konieczne jest ustne omówienie jakichś kwestii.

3.3.2 We wniosku przewiduje się ponadto ograniczenie opłat sądowych do 10 % wartości roszczenia – z dopuszczalnym progiem w wysokości 35 euro – oraz możliwość uiszczania tej kwoty w drodze przelewu bankowego lub za pomocą systemu płatności on-line kartą kredytową lub debetową.

4. Uwagi ogólne na temat wniosku

4.1 Choć EKES uważa, że wniosek jest zasadny, stwierdza, że przewidziane postępowanie musi być jasne i transparentne, aby przyniosło oczekiwane skutki. Oznacza to, że formularze powinny być dostosowane do wszystkich zainteresowanych grup.

4.1.1 Ponadto konieczne jest, aby strony i sądy były poinformowane o istnieniu projektowanego postępowania. W tym względzie EKES zwraca uwagę, że sądy zostały późno poinformowane o postępowaniu w sprawie europejskiego nakazu zapłaty i o europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń, a stało się to dopiero dzięki rozpowszechnieniu broszury informacyjnej opracowanej przez europejską sieć sądową w sprawach cywilnych i handlowych ⁽⁴⁾.

4.1.2 Zachęcanie do korzystania z elektronicznych środków komunikowania się, w tym w celu doręczania dokumentów, nałożenie na sądy obowiązku stosowania wideokonferencji do celów przeprowadzenia rozprawy, o ile strona nie wystąpi z wnioskiem o osobiste wysłuchanie w sądzie ⁽⁵⁾, to podejście, które stanowi odstępstwo od silnie utrwalonych praktyk. Będzie ono miało wpływ na funkcjonowanie sądów. Ponadto wymaga ono, by przewidziano wsparcie techniczne dla stron, tym bardziej że postępowanie może się odbywać bez reprezentowania przez adwokata.

4.2 W istocie najważniejszy środek polega na podniesieniu progu z 2 000 do 10 000 euro.

4.2.1 Na zmianie tej skorzystają przede wszystkim MŚP, które, jak podaje Komisja, wysuwają tylko 20 % obecnych roszczeń. Dane te uzyskano na podstawie oceny skutków opartej na odpowiedziach grona podmiotów, które zdaniem EKES-u jest zbyt wąskie.

4.2.2 Komitet popiera podniesienie progu do 10 000 euro, jednak uważa, że może on okazać się wysoki w zestawieniu ze średnią wartością przedmiotu sporów dotyczących konsumentów.

4.3 Deklarowanym celem jest przywrócenie zaufania i ożywienie handlu na rynku wewnętrznym poprzez zwiększenie skuteczności wymiaru sądownictwa. W związku z tym EKES wyraża wątpliwości w odniesieniu do środków odwoławczych przewidzianych w zakresie dochodzenia roszczeń.

⁽³⁾ Punkt 3.2 oceny skutków.

⁽⁴⁾ Poradnik dla obywateli będących stroną sporów transgranicznych w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej.

⁽⁵⁾ Art. 8 wniosku dotyczącego rozporządzenia.

4.4 EKES uznaje realizację tego celu za pożądaną, niemniej wskazuje na istnienie licznych rozbieżności pomiędzy państwami członkowskimi. Stwierdza mianowicie, że wniosek zmierza do ograniczenia wysokości „opłat sądowych”; pojęcie to wszakże może być różnie rozumiane w poszczególnych państwach członkowskich, jak to pokazują dane z 26 krajów członkowskich zamieszczone w portalu internetowym e-Justice czy też zlecona przez Komisję Europejską analiza dotycząca przejrzystości kosztów postępowania cywilnego w Unii Europejskiej ⁽⁶⁾.

4.5 EKES uważa, że pułap opłat sądowych ustalony na 10 % wartości roszczenia jest wysoki. Może on mieć negatywne skutki w państwach członkowskich, w których wspomniane opłaty nie osiągają tego poziomu.

4.6 Podnosząc próg wartości roszczenia i poszerzając zakres pojęcia „spraw transgranicznych”, autorzy wniosku dają obywatelom i MSP sygnał, że troszczą się o nich i podejmują działania, by rozwiązywać ich rzeczywiste problemy.

4.7 Wniosek jest też odpowiedzią na wyniki opublikowanego w kwietniu 2013 r. sondażu Eurobarometru, w którym 45 % ankietowanych przedsiębiorstw oświadczyło, że nie wnosi spraw do sądu, ponieważ opłaty sądowe są nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do wartości ich roszczeń.

4.8 Proponowana zmiana pociąga za sobą konieczność zmodyfikowania także rozporządzenia (WE) nr 1896/2006 dotyczącego postępowania w sprawie europejskiego nakazu zapłaty ⁽⁷⁾. Rozporządzenie to przewiduje w istocie, że wniesienie przez pozwanego sprzeciwu skutkuje automatyczną kontynuacją postępowania w ramach zwykłego postępowania cywilnego. Tymczasem od momentu wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 861/2007 ograniczenie to nie ma już zastosowania do drobnych roszczeń.

4.9 W rozporządzeniu (WE) nr 1896/2006, które należało zmienić już wcześniej, trzeba określić, że w sytuacjach, w których spór objęty jest zakresem stosowania europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń, postępowanie to powinno być również dostępne dla osób lub przedsiębiorstw, które są stroną postępowania w sprawie europejskiego nakazu zapłaty i które wniosły sprzeciw od europejskiego nakazu zapłaty.

4.10 EKES zwraca uwagę, że przedstawiona argumentacja dotycząca zasad pomocniczości i proporcjonalności pozytywnie przyczynia się do wdrożenia europejskiego pozwu zbiorowego.

5. Uwagi szczegółowe na temat wniosku

5.1 Upowszechnienie systemów wideokonferencji to ciekawy pomysł, choć wydaje się, że na razie będzie go trudno wprowadzić we wszystkich sądach rejonowych.

5.2 Wiele z tych sądów nie posiada strony internetowej ani nie stosuje elektronicznych środków komunikacji. Często wciąż jeszcze trzeba osobiście udać się do sądu, żeby otrzymać formularze niezbędne do wszczęcia postępowania sądowego; procedury sądowe nie przeniosły się do sfery wirtualnej. EKES podkreśla ponadto, że należy zachować czujność w kwestii bezpieczeństwa i poufności komunikacji elektronicznej dotyczącej postępowania spornego.

5.3 W tym kontekście EKES pragnie podkreślić, że formularze powinny być klarowne i czytelne. Tak więc przewidziana we wniosku pomoc powinna być zapewniana przez wykwalifikowany personel, co wymaga od państw członkowskich dość znacznej inwestycji finansowej, w dodatku w mało sprzyjającym okresie.

5.4 Kwestia informowania stron to istotny problem, który należy rozwiązać, aby zapewnić skuteczność wymiaru sprawiedliwości. Strony bowiem, zwłaszcza konsumenci i MSP, powinny mieć dostęp do wiarygodnych i niezależnych informacji, aby mogły świadomie dokonać wyboru środka prawnego.

5.5 Doświadczone stowarzyszenia konsumentów, europejskie centra konsumenckie i zrzeszenia zawodowe mają do odegrania zasadniczą rolę w zapewnianiu tych informacji wysokiej jakości.

5.6 Przykładowo projekt „Egzekucja sądowa w Europie” (EJE) obejmuje bardzo praktyczną dokumentację i notatki tematyczne adresowane zasadniczo do komorników sądowych, niemniej znaczenie tego projektu jest szersze, ponieważ dotyczy on dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywania prawa; tymczasem tego rodzaju źródła informacji nie są znane.

⁽⁶⁾ Zob. <https://e-justice.europa.eu/>; Badanie na temat przejrzystości kosztów postępowania cywilnego w Unii Europejskiej (Demoulin, Brulard, Barthélémy, Hoche).

⁽⁷⁾ Dz.U. L 399 z 30.12.2006, s. 1.

5.7 EKES podkreśla ponadto, że stronom należy stworzyć możliwość, by całe postępowanie odbywało się w ich języku urzędowym. Chodzi tu o wymóg ujęty w artykułach 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczących prawa do skutecznego środka prawnego i prawa do obrony; wymóg ten nie może się ograniczać tylko do tłumaczenia formularzy.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic handlowych) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem

COM(2013) 813 final – 2013/0402 (COD)

(2014/C 226/09)

Parlament Europejski, w dniu 9 grudnia 2013 r., oraz Rada, w dniu 13 grudnia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic handlowych) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem

COM(2013) 813 final – 2013/0402 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 marca 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Tajemnica handlowa obejmuje w rzeczywistości wszystkie informacje (technologię, receptury, dane marketingowe) mające wartość handlową, których poufność należy objąć ochroną. Stanowią one niematerialne wartości przedsiębiorstwa.

1.2 Ochrona tych wartości jest równie ważna dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, jak i instytutów badawczych o charakterze niekomercyjnym, a także konieczna z punktu widzenia konkurencyjności UE, chociażby dlatego, że sprzyja innowacji i rozwojowi nowych form przedsiębiorczości oraz zachęca do badań realizowanych w ramach współpracy bądź do współpracy transgranicznej.

1.3 Pojęcie tajemnicy handlowej nie ma ujednoliconej definicji ani zharmonizowanej ochrony prawnej w UE.

1.4 Komitet popiera cel Komisji, którym jest harmonizacja prawnej ochrony wiedzy fachowej i tajemnic handlowych, gdyż elementy te są niezbędne do stymulowania zdolności przedsiębiorstw do innowacji oraz ich konkurencyjności, szczególnie w wypadku MŚP.

1.5 Komitet zaznacza, że przewidziana we wniosku dotyczącym dyrektywy ochrona tajemnic handlowych przed bezprawnym pozyskaniem i wykorzystaniem jest zbliżona do definicji ustalonej w dyrektywie WE 2004/48 w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej, takich jak prawa autorskie, znaki towarowe, projekty bądź patenty, gdyż nakazuje państwom członkowskim umożliwienie posiadaczowi tajemnicy skutecznego dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych.

1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje wyważony charakter wniosku dotyczącego dyrektywy, który ma na celu przede wszystkim zagwarantowanie większej pewności prawa oraz podniesienie wartości innowacji będących częścią tajemnicy handlowej dzięki ściślejszemu zbliżeniu przepisów zgodnie z prawem międzynarodowym, zwłaszcza z Porozumieniem w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS).

1.7 Definicja tajemnicy handlowej, choć zgodna z porozumieniem TRIPS, nie wydaje się wystarczająco zniuansowana, by mogła objąć wszystkie kategorie informacji, które powinny zostać objęte ochroną z tytułu tajemnicy handlowej.

1.8 Komitet sądzi, że Komisja mogłaby doprecyzować w motywach, że informacje zawierające potencjalnie wartość handlową mogą również zostać objęte tą ochroną.

1.9 EKES wzywa Komisję do podjęcia natychmiastowych działań w tym obszarze.

2. Wprowadzenie

2.1 Ochrona wiedzy fachowej i tajemnicy handlowej (niejawne informacje handlowe) jest konieczna do stymulowania zdolności przedsiębiorstw do innowacji oraz ich konkurencyjności.

2.2 Koncepcja tajemnicy handlowej obejmuje w rzeczywistości wszystkie informacje (technologię, receptury, dane marketingowe) mające wartość handlową, których poufność należy objąć ochroną.

2.3 Nie są to wyłączne prawa własności intelektualnej, lecz często leżą u ich źródła. Podobnie wiedza fachowa bądź tajemnica handlowa związane z badaniami i rozwojem, które wymagają znacznych inwestycji finansowych i ludzkich, często leżą u podstaw patentu.

2.4 Koncepcja tajemnicy handlowej nie została ujednolicona w UE. Jedyna zharmonizowana definicja znajduje się w porozumieniu TRIPS Międzynarodowej Organizacji Handlu i opiera łącznie na trzech warunkach:

- **Poufny charakter.** Oznacza to, że tajemnica jest ogólnie nieznana zainteresowanym środowiskom bądź trudno dostępna.
- **Wartość handlowa.** W rzeczywistości wynika ona z poufności informacji.
- Prawny posiadacz musi przedsięwziąć wszelkie rozsądne środki w celu zapewnienia poufności tajemnicy handlowej.

2.5 Z powodu braku jednolitej definicji tajemnicy handlowej w UE jej ochrona prawna jest zróżnicowana w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich.

2.6 Jednolita ochrona na poziomie europejskim ma sens w czasach, gdy szpiegostwo przemysłowe i zagrożenia związane z hakerstwem rozwijają się na niepokojącą skalę, szczególnie w sektorach, w których badania i rozwój oraz inwestycje finansowe odgrywają zasadniczą rolę (motoryzacja, telekomunikacja, farmaceutyka).

2.7 Komitet poparł już wcześniej Komisję w jej walce z piractwem i przedstawił swoje stanowisko na ten temat ⁽¹⁾.

3. Wniosek Komisji

3.1 Po konsultacjach przeprowadzonych przed opublikowaniem wniosku Komisja stwierdziła, że między państwami członkowskimi istnieje rozbieżność przepisów krajowych, zwłaszcza dotyczących definicji tajemnicy handlowej oraz środków zaradczych dostępnych posiadaczowi tajemnicy handlowej.

3.2 Wniosek opiera się na dwóch założeniach: rozbieżność przepisów krajowych będzie stanowić przeszkodę w transgranicznych badaniach realizowanych w ramach współpracy oraz zaszkodzi konkurencyjności przedsiębiorstw, których tajemnice handlowe mogłyby zostać wykradzione w państwach członkowskich o najniższym poziomie ochrony.

3.3 Chodzi więc o harmonizację ochrony tych niematerialnych wartości, które nie są uznawane za prawa własności intelektualnej.

3.4 Definicja tajemnicy handlowej

3.4.1 Komisja, opierając się na definicji tajemnicy handlowej zawartej w porozumieniach TRIPS, zakłada, że tajemnica handlowa podlegająca ochronie powinna spełniać łącznie trzy warunki:

- powinna być tajna, czyli nieznana lub trudno dostępna środowiskom zajmującym się zwyczajowo tego rodzaju informacjami;
- powinna mieć wartość ze względu na swój tajny charakter;
- posiadacz przedsięwziął rozsądne środki w celu utrzymania jej poufności.

3.5 Pojęcie przywłaszczenia

3.5.1 Obok nieuprawnionego dostępu do treści zawierającej tajemnicę handlową, kradzieży, korupcji, nadużycia zaufania, naruszenia umowy o poufności, w art. 3 wniosku dodano: „wszelkie inne czyny [...] sprzeczne z uczciwymi praktykami handlowymi”.

3.5.2 Stwierdza się w nim również, że wykorzystanie lub ujawnienie tajemnicy handlowej uznaje się za bezprawne w tych samych okolicznościach bądź gdy osoba, która tego dokonuje, wie w momencie wykorzystania lub ujawnienia, że informacje zostały pozyskane w sposób niezgodny z prawem.

⁽¹⁾ Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 7; Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 105.

3.6 Legalne pozyskiwanie, wykorzystywanie i ujawnianie tajemnic handlowych

3.6.1 W art. 4 wniosku dotyczącego dyrektywy wyłączono następujące przypadki:

- niezależne odkrycie lub wytworzenie;
- inżynieria odwrotna (*reverse engineering*): tajemnica handlowa nie jest chroniona, jeśli może zostać ujawniona w produkcie, który się z nią wiąże;
- skorzystanie z prawa do informacji i konsultacji przysługującego przedstawicielom pracowników, w tym informacji przekazanych tymże przedstawicielom przez pracowników;
- wolność wypowiedzi i informacji;
- działania osób zgłaszających przypadki naruszenia, jeśli spełnione zostały dodatkowe warunki; wykorzystanie lub ujawnienie niezbędne w interesie publicznym;
- zgodność z uczciwymi praktykami handlowymi, przestrzeganie zobowiązań pozaumownych, ochrona uzasadnionego interesu.

3.6.2 Artykuł 4 chroni innowacje, gdyż wyraźnie stanowi, że niezależne odkrycie i inżynieria odwrotna są zgodnymi z prawem sposobami pozyskiwania informacji.

3.7 Dochodzenie roszczeń przez posiadacza tajemnicy handlowej

3.7.1 Obowiązek zapewnienia skutecznego dochodzenia roszczeń w wypadku przywłaszczenia tajemnicy handlowej spoczywa na państwach członkowskich.

3.7.2 W związku z powracającymi dyskusjami na temat nadużywania procedury zajęcia podrobionych towarów, we wniosku dotyczącym dyrektywy wzywa się państwa członkowskie do nałożenia sankcji w wypadku nieuzasadnionego wszczęcia postępowania w celu nieuczciwego opóźnienia lub ograniczenia dostępu pozwanego do rynku lub w celu zastraszenia bądź nękania go.

3.7.3 W art. 8 wniosku nawiązuje się do prawa konkurencji, wyznaczając szereg środków ochronnych w celu uniknięcia ujawnienia tajemnicy handlowej w postępowaniu sądowym: ograniczenie dostępu do wszelkich dokumentów zawierających tajemnice handlowe, w całości lub w części; ograniczenie dostępu do rozpraw oraz usunięcie fragmentów zawierających tajemnice handlowe z orzeczenia sądu w wersji nieopatrzonej klauzulą poufności.

3.7.4 Z tytułu środków tymczasowych poszkodowany posiadacz tajemnicy handlowej powinien mieć prawo uzyskać zakaz ujawniania i wykorzystywania tajemnicy handlowej, zakaz produkowania, wprowadzania do obrotu i wykorzystywania towarów powstałych w wyniku jej naruszenia oraz zajęcia lub przekazania tychże towarów.

3.7.5 We wniosku przewidziano wiele innych gwarancji proceduralnych, np. dodatkowo sąd musi mieć możliwość nakazania pozwanemu złożenia gwarancji w celu zapewnienia rekompensaty posiadaczowi tajemnicy handlowej.

4. Uwagi ogólne na temat wniosku dotyczącego dyrektywy

4.1 We wniosku przedstawiono dość szeroką definicję tajemnicy handlowej, by objąć nią receptury, badania bądź analizy, które nie podlegają jeszcze prawu własności intelektualnej.

4.2 Celem jest wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw i europejskich ośrodków badań naukowych wykorzystujących fachową wiedzę i tajemnicę handlową, które nie mogą podlegać ochronie na mocy prawa własności intelektualnej ze względu na niemożność pozyskania przez nie wyłącznego prawa do tych elementów.

4.3 W rzeczy samej tradycyjne prawa własności przemysłowej, takie jak patenty, znaki firmowe, wzory i modele, nie obejmują sporego zasobu wiedzy i informacji niezbędnych dla wzrostu gospodarczego przedsiębiorstw.

4.4 MŚP często odwołują się do tajemnicy handlowej, by chronić te kluczowe informacje w obliczu braku wyspecjalizowanych zasobów ludzkich bądź dostatecznych zdolności finansowych do zgłoszenia, ochrony i poszanowania praw własności przemysłowej oraz zarządzania nimi.

4.5 W celu przezwyciężenia tych przeszkód przedsiębiorstwa umieszczają często klauzule o nieujawnianiu informacji w umowach z pracownikami lub podwykonawcami. Przepisy służące ochronie tajemnic handlowych nie mogą prowadzić do ograniczenia wolności słowa lub ograniczenia możliwości informowania o nieprawidłowościach (*whistleblowing*) ani też do ograniczania możliwości pracownika w zakresie zmiany pracy i korzystania przez niego ze zdobytych ogólnych kwalifikacji i doświadczenia.

4.6 Wniosek ma więc sens, tym bardziej że obecne praktyki gospodarcze zmierzają w kierunku coraz częstszego podwykonawstwa, co oznacza, że usługodawcy mogą tymczasowo mieć dostęp do wszelkiego rodzaju wrażliwych informacji.

4.7 Ponadto udoskonalenie systemów informacji i komunikacji ułatwia piractwo, sprzeniewierzenie i rozpowszechnianie tajemnicy handlowej, co zwiększa ryzyko, że zostanie ona wykorzystana w krajach trzecich do wytwarzania produktów, które następnie będą konkurować na rynku europejskim z produktami przedsiębiorstwa będącego ofiarą przywłaszczenia.

4.8 EKES zwraca uwagę na fakt, że coraz większe zaostrzenie wymogów sprawozdawczości, zwłaszcza wobec spółek giełdowych, zagraża tajemnicy handlowej. Informacje zawarte w tych sprawozdaniach stają się de facto publicznie dostępne dla wszystkich inwestorów, którzy mogą się okazać lub stać konkurentami.

4.9 EKES uważa, że wniosek dotyczący dyrektywy powinien również uwzględniać art. 4 – ryzyko ujawnienia tajemnicy handlowej związane z obowiązkami sprawozdawczymi ciążyącymi na członkach zarządu lub rady nadzorczej spółek giełdowych.

5. Uwagi szczegółowe na temat wniosku dotyczącego dyrektywy

5.1 We wniosku przewidziano liczne gwarancje proceduralne, zwłaszcza środki tymczasowe i zabezpieczające, lecz także środki naprawcze i rekompensujące w wyniku decyzji sądu stwierdzającej naruszenie tajemnicy handlowej, takie jak zniszczenie informacji posiadanych przez sprawcę naruszenia, wycofanie z rynku i zniszczenie odnośnych towarów, ustalenie odszkodowania i odsetek uwzględniających straty moralne oraz publikacja decyzji.

5.2 Odszkodowanie i odsetki nałożone na żądanie strony poszkodowanej powinny odpowiadać rzeczywistej doświadczonej krzywdzie uwzględniającej aspekty materialne i moralne.

5.3 Sędzia może ustalić wysokość odszkodowania jako płatność ryczałtową „w stosownych przypadkach”, np. na podstawie takich elementów, jak wysokość opłat licencyjnych lub honorariów, jakie byłyby należne w wypadku autoryzowanego wykorzystania tajemnicy handlowej.

5.4 Komitet podkreśla, że pojęcia prawa karnego takie jak „kradzież”, „przekupstwo” czy „oszustwo”, zawarte w art. 3 wniosku dotyczącego dyrektywy, służą dookreśleniu bezprawnego pozyskiwania, wykorzystywania i ujawniania tajemnic handlowych.

5.5 Zamiarem Komisji jest harmonizacja środków zaradczych przewidzianych w przepisach prawa cywilnego w celu umożliwienia innowacyjnym przedsiębiorstwom skutecznej ochrony ich tajemnic handlowych na terenie całej UE. Wynika to z art. 5 „Obowiązek ogólny”, w którym zobowiązano państwa członkowskie do ustalenia środków, procedur i środków zaradczych w celu umożliwienia dochodzenia roszczeń cywilnoprawnych (Komitet podkreśla tę kwestię).

5.6 Wydaje się ponadto, że wniosek zrównuje tajemnicę handlową z rodzajem własności intelektualnej, pomijając jej wyłączny charakter. Poziom ochrony jest zbliżony do procedur przewidzianych w dyrektywie WE 2004/48 w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej, takich jak prawa autorskie i pokrewne, znaki towarowe, wzory bądź patenty, przyjętej w kwietniu 2004 r., której przegląd się obecnie rozważa. W odniesieniu do art. 4 EKES uważa, że bardzo ważne jest, by pracownik mógł skonsultować się z przedstawicielem organizacji związkowej w kwestii ujawnienia nieprawidłowości lub innej sytuacji w miejscu pracy, nie ryzykując, że dopuści się naruszenia przepisów. EKES uważa, że w dyrektywie powinno się uwzględnić ochronę pracowników korzystających z możliwości przewidzianych w art. 4 przed represjami.

5.7 W kontekście powracających dyskusji na temat nadużywania procedury zajęcia podrobionych towarów⁽²⁾ (procedura ex parte) Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż we wniosku odchodzi się od dyrektywy WE 2004/48 i wyraźnie zaznacza w art. 10 ust. 2, że właściwe organy sądowe w państwach członkowskich powinny ocenić proporcjonalność środków tymczasowych i zabezpieczających.

5.8 Zbliżenie tajemnicy handlowej do rodzaju własności intelektualnej obejmuje nawet włączenie do wniosku dotyczącego dyrektywy koncepcji uczciwych praktyk handlowych, która istnieje już w porozumieniach TRIPS.

⁽²⁾ Cywilny sąd kasacyjny, Izba Handlowa, 12 lutego 2013 r., 11-26.361 „Société Vetrotech Saint-Gobain international”; 3. izba paryskiego sądu cywilnego, 15 listopada 2011 r. „Sociétés JCB”, komentarz: Laurent Labatte, Marks & Clerk France, doradcy ds. własności przemysłowej.

5.9 Ze swojej strony Trybunał Sprawiedliwości miał okazję zinterpretować koncepcję uczciwych praktyk⁽³⁾ zawartą w dyrektywie 89/104/EWG zbliżającej ustawodawstwa państw członkowskich odnoszące się do znaków towarowych.

5.10 Mimo znacznych postępów poczynionych we wniosku przyjęcie dyrektywy nie zwolni przedsiębiorstw z obowiązku przedsięwzięcia wszelkich niezbędnych środków zapobiegawczych (technicznych, organizacyjnych i umownych) w celu ochrony tajemnicy handlowej.

5.11 Zbyt dużym uproszczeniem wydaje się zatem ograniczenie informacji mogących zawierać tajemnicę handlową tylko do informacji o bezpośredniej wartości handlowej, gdyż niektóre informacje natury gospodarczej, przemysłowej, technicznej czy naukowej mogą nie mieć bezpośredniej wartości handlowej, lecz potencjalną wartość, szczególnie jeśli dotyczą one danych związanych z badaniami oraz rozwojem technicznym czy naukowym.

5.12 EKES proponuje uzupełnienie wykazu zawartego w art. 4 ust. 1 o stwierdzenie, że pozyskanie tajemnicy handlowej uznaje się za zgodne z prawem, gdy pozyskano ją w jeden z następujących sposobów:

e) wykonanie obowiązków sprawozdawczości spoczywających na członkach zarządu lub rady nadzorczej spółek giełdowych.

5.13 Jednocześnie EKES proponuje uzupełnienie wykazu zawartego w art. 4 ust. 2 o stwierdzenie, że państwa członkowskie uniemożliwiają korzystanie ze środków, procedur i środków zaradczych przewidzianych w niniejszej dyrektywie, w sytuacji gdy domniemanego pozyskania, wykorzystania lub ujawnienia tajemnicy handlowej dokonano w jednym z następujących przypadków:

f) w celu ujawnienia tajemnicy handlowej w ramach wykonywania obowiązków sprawozdawczości przez członków zarządu lub rady nadzorczej spółek giełdowych.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³⁾ Zob. zwłaszcza dyrektywa 89/104/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do znaków towarowych oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w sprawie wykładni koncepcji uczciwych praktyk, Trybunał Sprawiedliwości, 15 marca 2005 r., sprawa C 228/03 „The Gillette Company Gillette Group Finland Oy przeciwko LA-Laboratories Oy”.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujący fragment opinii sekcji został zmieniony wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 4.5

4.5 *W celu przewyciężenia tych przeszkód przedsiębiorstwa umieszczają często klauzule o nieujawnianiu informacji w umowach z pracownikami lub podwykonawcami.*

Wynik głosowania nad poprawką

Za:	80
Przeciw:	46
Wstrzymało się:	10

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsiębiorstwo Shift2Rail

COM(2013) 922 final – 2013/0445 (NLE)

(2014/C 226/10)

Sprawozdawca generalny: **Juan MENDOZA CASTRO**

Rada, w dniu 11 lutego 2014 r., postanowiła, zgodnie z art. 187 i art. 188 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przedsiębiorstwo Shift2Rail

COM(2013) 922 final – 2013/0445 (NLE).

Mając na względzie pilny charakter prac, na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Juana MENDOZĘ CASTRO na sprawozdawcę generalnego oraz 177 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera inicjatywę Shift2Rail (S2R), która jest istotnym wkładem w europejski przemysł kolejowy.

1.2 Komitet podkreśla potencjalne znaczenie S2R dla zatrudnienia, zważywszy na to, że łącznie w branży kolejowej pracuje około trzech milionów osób.

1.3 Aby osiągnąć długoterminowe cele Unii, przemysł kolejowy musi przejść przemianę nie tylko techniczną, lecz również kulturową.

1.4 Całkowity budżet przewidziany na S2R wynosi 920 mln EUR, co stanowi kwotę niższą od potrzebnych inwestycji, szacowanych na 1,4 mld EUR, i wymagać będzie ustalania priorytetowych kierunków badań.

1.5 EKES podkreśla znaczenie S2R dla utrzymania konkurencyjności przemysłu europejskiego na światowym rynku o obrotach rzędu 146 mld EUR rocznie.

1.6 Europejskie przedsiębiorstwa tracą pozycję wobec konkurentów azjatyckich, którzy dokonują poważnych inwestycji w B+R. Rynek światowy stawia coraz większe wyzwania, jako że pojawia się na nim coraz więcej podmiotów działających we wszystkich segmentach rynku i oferujących wszystkie rodzaje produktów.

1.7 System sygnalizacji ERTMS stanowi przykład tego, że wola współpracy musi wykraczać poza interesy narodowe.

1.8 Zdaniem EKES-u w kierunkach badań należy nadawać priorytet działaniom dotyczącym bezpieczeństwa osób, efektywności ekonomicznej i przekazywania informacji użytkownikom kolei.

1.9 Pięć programów badawczych (IP) S2R obejmuje główne obszary badań i najważniejsze cele.

1.10 EKES uważa, że należy określić przypisywanie własności wyników badań. Mimo że własność intelektualna i patenty są kwestią zasadniczą, we wniosku Komisji nie rozważa się tych aspektów.

1.11 Finansowane przez UE przemysłowe wdrażanie produktów powstałych w wyniku badań powinno odbywać się na terytorium Europy.

1.12 W przeciwieństwie do tego, co przewiduje wniosek Komisji, Europejska Agencja Kolejowa powinna być jedynym organem odpowiedzialnym za techniczne specyfikacje interoperacyjności.

2. Kontekst i streszczenie projektu rozporządzenia

2.1 Biała księga na temat polityki transportowej ⁽¹⁾ i czwarty pakiet kolejowy ⁽²⁾ ustalają ramy dużego wewnętrznego rynku kolejowego ⁽³⁾.

2.2 Jednym z głównych celów „Horyzontu 2020” jest wzmocnienie europejskiego przemysłu poprzez działania wspierające badania naukowe i innowacje w kluczowych sektorach przemysłu.

2.3 Wspólne przedsiębiorstwo Shift2Rail (S2R) będzie posiadać cechy „organu unijnego” (art. 187 TFUE, art. 209 rozporządzenia finansowego).

2.4 Ponadto S2R jest konieczne do zajęcia się poważnymi bieżącymi problemami: rozproszeniem działań ze względu na zróżnicowanie norm krajowych, co tworzy bariery w korzystaniu ze wspólnych produktów przemysłowych w kolejnictwie i uniemożliwia wzajemne wydawanie upoważnień na produkty kolejowe, wymuszonym ograniczeniem działalności badawczej wiodących przedsiębiorstw kolejowych, niskim poziomem inwestycji publicznych i prywatnych oraz zwiększonym ryzykiem finansowym.

2.5 Cele S2R to:

- wsparcie technicznej strategii kolejowej opublikowanej w lutym 2014 r. przez Europejską Agencję Kolejową;
- ogólne zmniejszenie kosztu cyklu życia o 50 %;
- zwiększenie o 100 % przepustowości systemu transportu kolejowego;
- zwiększenie o 50 % niezawodności i punktualności przewozów;
- poprawa interoperacyjności;
- ograniczenie negatywnych skutków, takich jak hałas.

2.5.1 Należy ustanowić proces walidacji, aby monitorować w sposób ilościowy, jak przyszłe wyniki S2R przyczyniają się konkretnie do osiągania tych najważniejszych celów. Inżynieria jakości i zarządzanie wymaganiami stanowią najnowocześniejsze podejścia umożliwiające minimalny nadzór nad postępami w realizacji celów i dlatego też należy je włączyć do S2R na poziomie profesjonalnym.

2.6 S2R skoncentruje swoje działania na czterech rodzajach transportu kolejowego:

- interoperacyjnym przewozie osób pociągami dużej prędkości,
- interoperacyjnym regionalnym przewozie osób,
- interoperacyjnym miejskim/podmiejskim przewozie osób,
- interoperacyjnym przewozie towarów.

2.7 Finansowanie zapewni UE, której maksymalny wkład wyniesie 450 mln EUR, a w pozostałym zakresie członkowie, którzy powinni wnieść co najmniej 470 mln EUR.

2.8 Okres funkcjonowania przedsiębiorstwa przewidziano do 31 grudnia 2024 r.

3. Uwagi ogólne

3.1 Znaczenie S2R

EKES entuzjastycznie popiera inicjatywę S2R, uważając ją za ważny dla przemysłu europejskiego wkład w tak strategiczny sektor, jakim jest kolej. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje zdecydowane włączenie się przedsiębiorstw kolejowych w ten projekt.

⁽¹⁾ „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM(2011) 144 final.

⁽²⁾ „Czwarty pakiet kolejowy – Zakończenie budowy jednolitego europejskiego obszaru kolejowego w celu wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie”, COM(2013) 25 final.

⁽³⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s.122.

3.2 *Zatrudnienie*

EKES szczególnie podkreśla znaczenie S2R dla zatrudnienia. W całej Europie około 400 tys. ludzi zatrudnionych jest bezpośrednio lub pośrednio u dostawców sektora. Przeszło 1 350 tys. innych osób pracuje w europejskich przedsiębiorstwach zarządzających infrastrukturą i u przewoźników kolejowych. Zatrudnienie w kolejach miejskich ma prawdopodobnie podobną wielkość, co zwiększa liczbę miejsc pracy w sektorze do około trzech milionów.

3.3 *Wielkie wyzwanie dla europejskiego przemysłu kolejowego*

EKES zwraca uwagę, że aby osiągnąć długoterminowe cele wyznaczone przez Unię, potrzebna jest dogłębna przemiana nie tylko techniczna, lecz również kulturowa. Oprócz ustalenia norm i środków harmonizacji, UE powinna propagować transnarodowe ramy współpracy.

3.4 *Finansowanie*

EKES docenia założony w S2R wysiłek finansowy. Trzeba jednak będzie powiększyć przewidziany łączny budżet 920 mln EUR za pomocą dodatkowych funduszy, jako że S2R wymagać będzie łącznych inwestycji szacowanych na 1,4 mld EUR. W przeciwnym wypadku trzeba będzie ustalić kolejność priorytetów wśród różnych działań S2R.

3.5 *Dodatkowe działania*

W budżecie całkowitym przewidziano 120 mln EUR na wkład w „dodatkowe działania”. Są to działania, które członkowie wspólnego przedsiębiorstwa zrealizują niezależnie od inwestycji w B+R finansowanych z funduszy UE. Dlatego też działania te nie będą finansowane przez Unię Europejską.

3.6 *Światowy rynek przemysłu kolejowego*

EKES podkreśla znaczenie S2R dla utrzymania konkurencyjności europejskiego przemysłu, który wytwarza wciąż ponad 50 % taboru i usług kolejowych na świecie (w Europie 80 %). Łączne obroty na tym rynku szacuje się na 146 mld EUR rocznie, a jego „dostępna” część sięga 106 mld EUR rocznie ⁽⁴⁾.

3.7 *Europa traci pozycję*

Powszechnie wiadomo, że kraje azjatyckie dokonują poważnych inwestycji w badania i rozwój swoich krajowych branż kolejowych. Europejskie przedsiębiorstwa znajdują się pod silną presją ze strony konkurencji azjatyckiej. Rynek światowy stawia coraz większe wyzwania europejskiemu przemysłowi kolejowemu, jako że pojawia się na nim coraz więcej podmiotów działających we wszystkich segmentach rynku i oferujących wszystkie typy produktów. O ile bardzo trudno jest konkurować z firmami azjatyckimi pod względem cenowym, europejski przemysł kolejowy w dalszym ciągu odgrywa ważną rolę w dziedzinie badań i innowacji.

3.8 *Rola MŚP*

3.8.1 W celu wprowadzenia innowacji na rynek kolejowy trzeba wdrożyć produkty na skalę przemysłową, dlatego też potrzebni są giganci przemysłowi i firmy wiodące w skali światowej, które wprowadzą na rynek innowacyjne rozwiązania uzyskane w ramach S2R.

3.8.2 Niemniej EKES docenia fakt, że również MŚP pełnić będą kluczową rolę w S2R na trzy możliwe sposoby:

- tworząc „klastry” i zgłaszając się jako członkowie stowarzyszeni, angażując się na kwotę 2,5 % wartości programu innowacji (finansowanego w 47,6 %);
- przez otwarte zaproszenia do składania wniosków (135 mln EUR dostępnych na te działania, finansowane w 100 %);
- jako podwykonawcy jednego z członków wspólnego przedsiębiorstwa (członków założycieli lub stowarzyszonych); te działania również będą finansowane w 100 %.

⁽⁴⁾ Roland Berger, *World Rail Market Study, forecast 2012–2017* [„Badania światowego rynku kolei, prognoza na lata 2012–2017”].

3.9 Przykład ERTMS

System sygnalizacji ERTMS, który powstał pod wpływem Komisji Europejskiej, dowodzi, że wola współpracy musi wykraczać poza interesy narodowe. ERTMS stanowi prawdopodobnie największy przyczynek do osiągnięcia sukcesu przemysłu kolejowego, jako że przekształciło się już w system o potencjale pełnej interoperacyjności, używany najczęściej ze wszystkich systemów na kolei nie tylko w Europie, lecz także w wielu krajach świata. Z tego względu należy wykonać istotne prace badawcze, aby osiągnąć cele pełnej interoperacyjności i zwiększenia przepustowości, a także zmniejszenia kosztów wdrażania.

3.10 Przedsiębiorstwo S2R jest krokiem we właściwym kierunku.

Po raz pierwszy największe przedsiębiorstwa europejskiego przemysłu kolejowego (które ze sobą konkurują) postanowiły współpracować i realizować wspólny program badawczy.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Badania i rozwój (B+R)

4.1.1 Zgodnie ze strukturą dyrektywy w sprawie interoperacyjności ⁽⁵⁾ proponowany program B+R obejmuje: towarowy i pasażerski tabor kolejowy, infrastrukturę, system sterowania.

4.1.2 EKES zwraca uwagę na to, że w programach należałoby nadawać priorytet działaniom zmierzającym do poprawy bezpieczeństwa osób i efektywności ekonomicznej kolei. Nowe technologie powinny również polepszyć przekazywanie informacji użytkownikom kolei.

4.2 Programy innowacji

Komitet odnotowuje, że S2R składa się z pięciu programów innowacji (IP) określonych przez ekspertów, których prace koordynowało UNIFE. Są to następujące programy:

4.2.1 (IP1) Energooszczędne i lekkie pociągi o dużej wydajności (*Energy & Mass Efficient Technologies for High Capacity Trains*)

4.2.1.1 Proponuje się stworzenie pociągów nowej generacji, lżejszych, bardziej wydajnych energetycznie, powodujących mniejsze uszkodzenia torowisk i o mniejszym oddziaływaniu na środowisko. Nowe technologie obejmują: systemy trakcyjne (*traction drives*), systemy kontroli i zarządzania (TCMS), podwozia (*car body shell*) z lżejszych materiałów, układy biegowe (*running gear*), systemy hamulcowe i drzwi.

4.2.1.2 Główne cele IP1:

- Zwiększyć fizyczną nośność pojazdów i wspierać zwiększanie zdolności przewozowej linii kolejowych.
- Zmniejszyć zakłócenia podróży przez poprawę niezawodności operacyjnej i dostępności pojazdów dzięki wykorzystaniu zasadniczo bardziej niezawodnych komponentów lub niezawodnej architektury systemu/podsystemów.
- Zmniejszyć koszt cyklu życia pojazdów (mniej konserwacji, zużycia energii itd.) i innych podsystemów w korelacji z pojazdami (mniejsze uszkodzenia torowisk itd.).
- Zwiększyć efektywność energetyczną pojazdów i zmniejszyć ich masę.
- Zwiększyć możliwości sprzęgania jednostek, aby zwiększyć elastyczność operacyjną.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 191 z 18.7.2008, s.1.

4.2.2 (IP2) Zaawansowane systemy zarządzania i sterowania ruchem (*Advanced Traffic Management & Control Systems*)

4.2.2.1 Ze względów historycznych rynek kolejowy charakteryzuje się różnymi krajowymi systemami sygnalizacji na głównych szlakach. Na rynku sygnalizacji istnieją różne rozwiązania odpowiadające potrzebom ośrodków miejskich (systemy CBTC), a w ramach Shift2Rail zbadana zostanie możliwość i zdolność oferowania większej interoperacyjności/standaryzacji/integracji z systemem ERTMS w odpowiedzi na te potrzeby.

4.2.2.2 Główne cele IP2:

- Opracować systemy sygnalizacji i sterowania nowej generacji, które umożliwią inteligentne zarządzanie ruchem z wykorzystaniem bezobsługowo prowadzonych pociągów oraz zwiększenie przepustowości, niezawodności i drastyczne obniżenie kosztów cyklu życia w przedsiębiorstwach kolejowych i u zarządców infrastruktury.
- Utrzymać dominację ERTMS jako systemu sterowania i sygnalizacji kolejowej na świecie dzięki profesjonalnym metodom formalnej i otwartej specyfikacji, aby uzyskać pełną interoperacyjność po atrakcyjnej cenie.
- Zwiększyć synergię i interoperacyjność z kolejowymi sektorami komunikacji miejskiej i zbiorowej.
- Zmniejszyć zakłócenia podróży przez poprawę niezawodności operacyjnej i dostępności transportu kolejowego, dzięki wykorzystaniu zasadniczo bardziej niezawodnych komponentów lub architektury systemu/podsystemów.

4.2.3 (IP3) Oszczędna infrastruktura o dużej wydajności (*Cost Efficient-High Capacity Infrastructure*)

4.2.3.1 Wyróżnia się cztery dziedziny badań:

- Nowe rozjazdy i skrzyżowania (S&C): poprawa istniejących S&C i nowa koncepcja zmiany kierunku jazdy pociągu (mechatroniczne S&C), by zmniejszyć hałas, liczbę opóźnień spowodowanych awariami tego rodzaju wyposażenia i koszty utrzymania.
- Radykalnie innowacyjne torowiska. Optymalizacja całego torowiska: nowy projekt całego torowiska, by móc w optymalnym stopniu reagować na obciążenie ruchem, oraz opracowanie i wdrażanie nowych technologii.
- Inteligentna konserwacja infrastruktury: nowe rozwiązania w zakresie rejestrów infrastruktury kolejowej, najnowszych narzędzi pomiaru i monitorowania, konserwacja na podstawie użytkowania zamiast na podstawie stanu (konserwacja techniczna) oraz łatwość konserwacji w zależności od projektu dalej przyczynią się do minimalizacji kosztów, wzrostu przepustowości i zmniejszenia hałasu.
- Efektywność energetyczna: innowacyjna integracja odzyskanej energii, przytorowe urządzenia magazynowania energii, efektywne wykorzystanie energii odnawialnej, a także inteligentna interakcja z siecią elektryczną wyprowadzą kolej na wiodącą pozycję w wykorzystaniu tych technologii.

4.2.4 (IP4) Rozwiązania informatyczne zwiększające atrakcyjność i sprawność usług kolejowych (*IT Solutions for a Seamless Attractive Railway*)

4.2.4.1 Planuje się utworzenie nie wspólnej platformy, lecz interoperacyjnych ram, w których każdy będzie mógł zamieszczać swoje rozwiązania wedle uznania, w oparciu o otwarte interfejsy, unikając tym samym zależności od wszelkich systemów GDS (*Global Distribution System*). Tym sposobem podróż jako doświadczenie staje się produktem. Trzeba włączyć obecnie prowadzone działania badawczo-rozwojowe sektora kolejowego w ten projekt.

4.2.5 (IP5) Technologie umacniające zrównoważony charakter i atrakcyjność transportu towarowego w Europie (*Technologies for Sustainable & Attractive European Freight*)

4.2.5.1 Główne wyzwanie IP5: określić wszystkie technologiczne i proceduralne punkty przełomowe konieczne do realizacji jednego z głównych celów białej księgi: przeniesienia 30 % transportu drogowego na kolej i śródlądowe drogi wodne do 2030 r., a 50 % do 2050 r. EKES zaleca, by ze względu na akceptację, zwłaszcza towarowego transportu kolejowego, włączyć badania nad ochroną przed hałasem do IP5.

4.3 Platformy demonstracji systemowych (SPD)

4.3.1 EKES odnotowuje, że celem S2R jest nie tylko produkcja prototypów, lecz także w pełni operacyjnych produktów do użytku w systemach kolejowych. Nowe technologie i innowacje opracowane w ramach programu innowacji S2R będą prezentowane w rzeczywistych lub symulowanych warunkach operacyjnych za pomocą zintegrowanych demonstratorów technologii (ITD). Platformy demonstracji systemowych S2R proponują opracowanie i demonstrację tych technologii, wprowadzając je na poziom dojrzałych technologii systemów kolejowych nowej generacji.

4.3.2 Nie określono jeszcze, gdzie ITD zostaną zainstalowane, jako że odbędzie się to pod koniec działalności S2R. Ponadto będzie musiało to zostać ustalone z przyszłymi członkami wspólnego przedsiębiorstwa (członkami założycielami i stowarzyszonymi) oraz z Komisją Europejską. Fizyczna lub wirtualna ocena SPD będzie w dużej mierze zależeć od określenia ITD i ich wyników.

4.4 Patenty

4.4.1 Biorąc pod uwagę ustanowiony system wielorakiego i złożonego finansowania oraz zaangażowanie znacznych kwot ze środków wspólnotowych, Komitet uważa, że należałoby precyzyjnie określić kwestie korzystania z końcowych wyników badań, które zostaną zainicjowane przez Shift2Rail, i posiadania tych wyników. Kluczowa jest tu kwestia własności intelektualnej i patentów. Ich treść i sposób działania powinny stanowić przedmiot artykułu stanowiącego treść rozporządzenia. EKES zgłaszał już ten brak i związane z tym zagrożenia w opiniach przyjętych w sprawie wspólnych przedsiębiorstw „leki innowacyjne”, „Czyste niebo”, „ENIAC” i „ogniwa paliwowe”. W omawianej wspólnej inicjatywie technologicznej zachodzi ryzyko, że ten brak będzie jeszcze bardziej dotkliwy, gdyż wynik końcowy badań będzie interesować przedsiębiorstwa bezpośrednio konkurujące ze sobą na rynku (zob. pkt 3.10 niniejszej opinii).

4.4.2 W każdym razie EKES wskazuje na to, że wynalazki finansowane ze środków publicznych powinny służyć interesowi ogólnemu. W tym celu należałoby w szczególności zastanowić się nad mechanizmami, które będą sprzyjać rentowności inwestycji finansowanych ze wspólnotowych środków i gwarantować, że przemysłowe wdrażanie produktów powstałych w wyniku badań będzie się odbywać na terytorium Europy.

4.5 Określanie norm interoperacyjności

4.5.1 Statut wspólnego przedsiębiorstwa Shift2Rail (załącznik 1, art. 2 lit. h)) przewiduje, że przedsiębiorstwo to gromadzi wymagania użytkowników i określa normy interoperacyjności, aby skierować inwestycje w badania naukowe i innowacje w kierunku użytkowych i poszukiwanych na rynku rozwiązań. Potwierdzają to wyjaśnienia zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia (zob. uzasadnienie, pkt 3.3).

4.5.2 Należy to odrzucić, ponieważ:

- Opracowywania norm nie można przekazać instytucjom, które zostały utworzone jako przedsiębiorstwo o strukturze partnerstwa publiczno-prywatnego i które obejmują bardzo ograniczoną grupę uczestników. Minimalny wymóg, jeśli chodzi o specyfikacje techniczne lub normy, jest taki, by były one tworzone we współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, za ich zgodą lub zatwierdzeniem. Statut wspólnego przedsiębiorstwa jest w fundamentalnym stopniu sprzeczny z tym wymogiem.
- Istniejąca dyrektywa w sprawie interoperacyjności (dyrektywa 2008/57/WE) tworzy już na poziomie UE ramy prawne regulujące tworzenie specyfikacji technicznych (TSI). Projekty specyfikacji technicznych interoperacyjności są opracowywane przez Europejską Agencję Kolejową, we współpracy ze stowarzyszeniami i partnerami społecznymi, na podstawie oceny podsystemów.
- Europejskiej Agencji Kolejowej przyznano jedynie rolę obserwatora (art. 11 załącznika). Wprawdzie w kilku miejscach wspomina się o niej w kontekście koordynacji, ale de facto o wszystkim decydują Komisja i osiem przedsiębiorstw jako członkowie założyciele. Takie tworzenie dublujących się kompetencji instytucjonalnych na poziomie UE jest niezrozumiałe.

4.5.3 W związku z powyższym tworzenie technicznych specyfikacji interoperacyjności może być zadaniem wyłącznie Europejskiej Agencji Kolejowej.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udziału Unii Europejskiej w podwyższeniu kapitału Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego

COM(2014) 66 final – 2014/0034 (COD)

(2014/C 226/11)

Sprawozdawca generalny: **Michael Smyth**

Rada w dniu 18 lutego 2014 r. oraz Parlament Europejski w dniu 24 lutego 2014 r., działając na podstawie art. 173 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie udziału Unii Europejskiej w podwyższeniu kapitału Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego

COM(2014) 66 final – 2014/0034 (COD).

W dniu 25 lutego 2014 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 497. sesji plenarnej w dniach 25 i 26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Michaela Smytha na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 133 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 EKES popiera inicjatywę dokapitalizowania Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI), aby umożliwić mu szersze pełnienie funkcji podmiotu udostępniającego kapitał wysokiego ryzyka szybko rozwijającym się i innowacyjnym małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP).

1.2 W kontekście kryzysu ekonomicznego i stagnacji gospodarki europejskiej decyzja o podniesieniu kapitału subskrybowanego EFI o maksymalnie 1,5 mld EUR znacząco zwiększa potencjał inwestycyjny EFI. Uzasadnione jest wręcz pytanie, czy w związku z tym to podwyższenie nie powinno być większe.

1.3 Najnowsze badania i dane dotyczące finansów MŚP i kredytów bankowych pokazują, że dostęp do kapitału (zarówno inwestycyjnego, jak i obrotowego) stanowi największą bolączkę MŚP. W każdym z ostatnich trzech miesięcy odnotowywano coraz niższy wzrost kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorstwom. Jeśli więc zadaniem EFI jest wspieranie innowacyjnych i szybko rozwijających się przedsiębiorstw, czy nie byłoby właściwe jeszcze większe jego dokapitalizowanie, aby wzmocnić ten efekt?

1.4 EKES ponawia swój postulat znacznego podwyższenia kapitału EFI, aby mógł on pełnić rolę, którą przypisano mu na samym początku, a mianowicie rolę europejskiego funduszu *venture capital* i podmiotu szczególnie nastawionego na finansowanie przedsiębiorstw rozpoczynających działalność w sektorze zaawansowanych technologii.

1.5 EKES proponuje, aby 20 % zysków netto zostało wypłaconych w formie dywidend i wykorzystanych do pokrycia części kosztów podwyższenia kapitału. Komitet popiera wysiłki na rzecz zbilansowania politycznych i finansowych zysków przynoszonych przez EFI oraz na rzecz zaangażowania odpowiednich instytucji finansowych w podniesienie kapitału subskrybowanego EFI.

2. Wniosek

2.1 Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) spełnia dwa zasadnicze zadania:

- zapewnia *venture capital*, aby poprawić dostępność kapitału wysokiego ryzyka dla szybko rozwijających się i innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP);
- zapewnia gwarancje i inne instrumenty podziału ryzyka, aby poprawić zdolność instytucji finansowych do udzielania pożyczek MŚP.

2.2 Fundusz korzysta z własnych środków i ponadto przez najbliższe lata będzie zarządzał niektórymi programami UE, jak np. „Horyzont 2020” i COSME. Oczekuje się, że w związku z tym EFI podwoi łączną liczbę udzielanych gwarancji i udział kapitału wysokiego ryzyka, zatem podniesienie jego kapitału ma zasadnicze znaczenie. Obecnie EFI należy w większości do Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) (62,1 %). Pozostali udziałowcy to Unia Europejska (30 %) i 24 publiczne i prywatne instytucje finansowe (7,9 %).

2.3 Wniosek dotyczy podniesienia kapitału subskrybowanego EFI z 3 mld EUR do 4,5 mld EUR, z czego 20 % zostałyby wpłacone. To podniesienie kapitału zwiększy potencjał EFI w zakresie wsparcia jakości kredytowej i w latach 2014–2015 uruchomi 11–20 mld EUR na potrzeby kredytowania MŚP.

3. Komentarze do wniosku

3.1 Na pierwszy rzut oka dokapitalizowanie kapitału EFI jest jednoznacznie krokiem we właściwym kierunku. Dane EBC pokazują, że suma pożyczek i kredytów udzielanych przedsiębiorstwom zmniejszała się w każdym z trzech ostatnich miesięcy, do stycznia 2014 r. Najnowsze badanie dotyczące kredytów udzielanych przez banki pokazuje, że dostęp do finansowania był najbardziej odczuwalnym problemem, z jakim borykają się MŚP strefy euro, choć sytuacja ta jest zróżnicowana pod względem geograficznym. Główne elementy zapotrzebowania MŚP na finansowanie zewnętrzne to kapitał obrotowy i stałe potrzeby inwestycyjne. Dokapitalizowanie EFI w pewnym stopniu złagodzi te trudności, niemniej skala potrzeb nadal będzie ogromna.

3.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dokapitalizowania EFI. Zwraca uwagę, że na grudniowym szczycie Rada Europejska wezwała Komisję i EBI do dalszego zwiększenia kapitału EFI. Komitet z zainteresowaniem oczekuje rezultatów tej propozycji. Poza tym Komitet już we wcześniejszych opiniach ⁽¹⁾ wysuwał zastrzeżenia co do roli EFI i teraz znów je powtarza.

3.3 Podwyższenie kapitału EFI pomoże osiągnąć cel polegający na stworzeniu wystarczających możliwości dokonywania inwestycji kapitałowych, by wspierać innowacje, badania i rozwój technologiczny wszystkich przedsiębiorstw w państwach członkowskich. Aby osiągnąć ten cel przy jak najniższych wydatkach z budżetu, EKES zaleca podjęcie na walnym zgromadzeniu EFI w roku 2014 decyzji o wypłacie 20 % zysku netto w formie dywidend. EKES jest zdania, że użyteczne byłoby, gdyby w latach 2014–2017 roczne dywidendy z tytułu udziału Unii w Funduszu potraktowano jako zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel i wykorzystano je do pokrycia części kosztów podwyższenia kapitału. Komitet popiera wysiłki na rzecz zbilansowania politycznych i finansowych zysków przynoszonych przez EFI oraz na rzecz pełnego utrzymania jego trójstronnej struktury. W związku z tym wzywa do zaakceptowania zajmujących podobne stanowisko instytucji finansowych jako nowych udziałowców.

3.4 Gdy na samym początku, w 1993 r., definiowano rolę EFI, zalecano, by jego zadaniem było wspieranie przedsiębiorstw nie tylko poprzez gwarancje dla inwestycji kapitałowych i pożyczki, ale także poprzez założenie europejskiego funduszu *venture capital*, o budżecie wynoszącym maksymalnie 60 mld EUR. Celem było zrekompensowanie braku prywatnego kapitału wysokiego ryzyka w Europie – w porównaniu z Ameryką Północną – i zmniejszenie zależności od kredytów o stałym oprocentowaniu, które w gorszym położeniu stawiają nowe i dopiero rozwijające się przedsiębiorstwa. Gdy w 1994 r. EFI rozpoczął swą działalność, aspekt zapewniania kapitału wysokiego ryzyka trafił na dalszy plan, a dominować zaczął aspekt udzielania gwarancji kredytowych.

3.5 Tymczasem EKES jest zdania, że EFI powinien w większym stopniu koncentrować się na zapewnianiu kapitału wysokiego ryzyka, tak jak to pierwotnie zakładano.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym

COM(2013) 821 *final* – 2013/0407 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym

COM(2013) 822 *final* – 2013/0408 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tymczasowej pomocy prawnej dla podejrzanych lub oskarżonych, którzy zostali pozbawieni wolności, oraz w sprawie pomocy prawnej w ramach postępowania dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania

COM(2013) 824 *final* – 2013/0409 (COD),

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zapewnianie postępów w ramach Agendy Unii Europejskiej na rzecz gwarancji procesowych dla podejrzanych lub oskarżonych – wzmocnienie podstaw europejskiej przestrzeni wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”

COM(2013) 820 *final*

(2014/C 226/12)

Sprawozdawca: **Xavier VERBOVEN**

Parlament Europejski, w dniu 13 stycznia 2014 r., oraz Rada, w dniu 22 stycznia 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym

COM(2013) 821 *final* – 2013/0407 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym

COM(2013) 822 *final* – 2013/0408 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie tymczasowej pomocy prawnej dla podejrzanych lub oskarżonych, którzy zostali pozbawieni wolności, oraz w sprawie pomocy prawnej w ramach postępowania dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania

COM(2013) 824 *final* – 2013/0409 (COD).

Dnia 27 listopada 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 „Zapewnianie postępów w ramach Agendy Unii Europejskiej na rzecz gwarancji procesowych dla podejrzanych lub oskarżonych – wzmocnienie podstaw europejskiej przestrzeni wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”

COM(2013) 820 *final*.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 marca 2014 r.

Na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 1 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

Komitet przyjmuje z zadowoleniem i popiera wnioski dotyczące dyrektyw oraz zalecenia Komisji w sprawie domniemania niewinności, gwarancji procesowych dla dzieci i grup wymagających szczególnego traktowania oraz w sprawie tymczasowej pomocy prawnej.

1.1 Niemniej jednak Komitet wyraża szereg zastrzeżeń, które zmierzają do wzmocnienia założeń i celów wniosków Komisji.

1.2 W odniesieniu do domniemania niewinności Komitet pragnie podkreślić, że nikt nie może zostać uznany za winnego przed zapadnięciem ostatecznego wyroku i że prawo to jest nienaruszalne. Komitet zaznacza, iż ze względu na zaufanie obywateli do systemu prawnego jest konieczne, aby sądy nie podlegały żadnym naciskom ani wpływom jakiegokolwiek rodzaju, w tym także ze strony mediów. W związku z tym media, nie ograniczając swojej gwarantowanej konstytucyjnie wolności, powinny strzec się, aby nie przejmować roli sądów.

1.3 Jeśli chodzi o ochronę dzieci w postępowaniu karnym, Komitet pragnie zaznaczyć, że dzieci znajdują się w bardzo trudnej sytuacji w przypadku pozbawienia wolności, jako że wiążą się z tym nieodłączne zagrożenia dla ich integralności umysłowej i fizycznej. W związku z tym podkreśla, że należy priorytetowo traktować inicjatywy służące możliwie szybkiej integracji społecznej dzieci, które mają do czynienia z postępowaniem karnym.

1.4 W odniesieniu do kwestii tymczasowej pomocy prawnej Komitet pozytywnie ocenia fakt, że zasady wniosku dotyczącego dyrektywy mają zastosowanie także do osób objętych postępowaniem dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania. Zarazem popiera zalecenie, które ma na celu dalszą harmonizację kryteriów podejmowania decyzji dotyczących prawa do otrzymania pomocy prawnej w postępowaniu karnym. Komitet zauważa jednak, że nie wolno dopuścić do tego, by możliwość udzielania pomocy prawnej w postępowaniu karnym została zagrożona ze względu na trudności budżetowe, z którymi borykają się niektóre państwa członkowskie, i stawia pytanie, w jakim stopniu można by na ten cel przeznaczyć środki na poziomie europejskim, np. w ramach funduszu europejskiego.

1.5 Komitet stwierdza, że wnioski dotyczące dyrektyw w sprawie domniemania niewinności i ochrony dzieci w postępowaniu karnym mają zastosowanie wyłącznie w ramach postępowania karnego. Komitet jest zdania, że pojęcie postępowania karnego, przez analogię do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, powinno móc być interpretowane w prawie europejskim autonomicznie, niezależnie od kwalifikacji postępowań w państwach członkowskich. Z myślą o optymalnym zagwarantowaniu takiej możliwości autonomicznej interpretacji Komitet zaleca, aby z motywów tych wniosków dotyczących dyrektyw usunięto wzmiankę o tym, że gwarancje nie mają zastosowania do postępowań administracyjnych prowadzących do nałożenia kar.

1.6 Jeśli chodzi o postępowanie zaoczne, do którego odnosi się art. 8 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie domniemania niewinności, Komitet stwierdza, że zgodnie z tym przepisem postępowanie karne może się toczyć pod nieobecność oskarżonego tylko wtedy, gdy w sposób jednoznaczny można stwierdzić, iż oskarżony wiedział o wyznaczonej rozprawie. Zważywszy że może to powodować trudności praktyczne w przypadku, gdy oskarżony nie ma znanego miejsca pobytu, Komitet zaleca, aby wyraźnie umożliwić państwom członkowskim przewidzenie szczególnego sposobu wzywania osób niemających znanego miejsca pobytu (np. urzędowe zawiadomienie komisariatu policji).

2. Streszczenie wniosków Komisji

2.1 W dniu 27 listopada 2013 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet nowych środków dotyczących gwarancji procesowych w postępowaniu karnym.

2.2 Pakiet ten jest kontynuacją programu legislacyjnego dotyczącego gwarancji procesowych w postępowaniu karnym. W ramach tego programu opracowano dyrektywę 2010/64/UE dotyczącą prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego, dyrektywę 2012/13/UE dotyczącą prawa do informacji oraz dyrektywę 2013/48/UE dotyczącą prawa dostępu do adwokata i prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności.

2.3 Poprzez wprowadzenie minimalnych gwarancji procesowych w postępowaniu karnym program ten ma na celu z jednej strony zagwarantowanie obywatelom Unii Europejskiej prawa do rzetelnego procesu sądowego, a z drugiej – zwiększenie wzajemnego zaufania państw członkowskich, jeśli chodzi o ich systemy prawne, z myślą o wspieraniu wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych.

2.4 Na obecny pakiet składają się trzy wnioski dotyczące dyrektyw. Dotyczą one domniemania niewinności, gwarancji procesowych dla dzieci w postępowaniu karnym i prawa do tymczasowej pomocy prawnej w postępowaniu karnym.

2.4.1 W odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie domniemania niewinności

2.4.1.1 Oskarżeni lub podejrzani w postępowaniu karnym powinni być objęci domniemaniem niewinności, dopóki nie stwierdzi się zgodnie z prawem, że ich wina została udowodniona – to jedna z najważniejszych zasad w prawie karnym procesowym, stanowiąca fundament prawa do rzetelnego procesu sądowego. Treść zasady domniemania niewinności została rozwinięta w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

2.4.1.2 Wniosek dotyczący dyrektywy służy temu, by pewne aspekty tak rozwiniętej treści zasady domniemania niewinności zostały ujęte w dyrektywie, aby w ten sposób jak najlepiej zapewnić skuteczne stosowanie tejże zasady w Unii Europejskiej.

2.4.1.3 W dyrektywie tej uregulowane zostają następujące aspekty domniemania niewinności: 1) obowiązujący organy publiczne zakaz odnoszenia się w ich oświadczeniach publicznych i oficjalnych decyzjach do jeszcze nieosądzonych oskarżonych w taki sposób, jakby byli oni skazani; 2) fakt, że ciężar dowodu spoczywa na oskarżeniu i że w wypadku wątpliwości oskarżony musi zostać uniewinniony; 3) prawo do nieobciążania siebie winą i odmowy współpracy; 4) prawo do odmowy składania wyjaśnień; 5) prawo oskarżonego do obecności na rozprawie.

2.4.2 W odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci w postępowaniu karnym

2.4.2.1 Aby zagwarantować prawo do rzetelnego procesu sądowego osobom, które nie mówią w języku postępowania lub go nie rozumieją, przyjęto dyrektywę 2010/64/UE. Niemniej jednak również bariery inne niż językowe mogą powodować, że oskarżony nie będzie w stanie odpowiednio śledzić postępowania karnego ani w nim uczestniczyć; przykładem jest młody wiek lub niepełnosprawność umysłowa oskarżonego.

2.4.2.2 Z myślą o zapewnieniu dzieciom prawa do rzetelnego postępowania karnego Komisja opracowała wniosek dotyczący dyrektywy. Dyrektywa ta obejmuje ochronę prawa do rzetelnego procesu sądowego poprzez: 1) prawo dziecka i osoby posiadającej odpowiedzialność rodzicielską do uzyskania informacji na temat dodatkowych praw przysługujących dzieciom na podstawie tej dyrektywy lub na podstawie jej transpozycji do ustawodawstwa krajowego; 2) zwiększone wsparcie ze strony adwokata; 3) prawo do indywidualnej oceny; 4) prawo do wnioskowania o badanie lekarskie w przypadku pozbawienia wolności; 5) obowiązek dokonywania zapisu audiowizualnego przesłuchań z udziałem dzieci; 6) fakt, że pozbawianie wolności może być stosowane wyłącznie jako środek ostateczny; 7) szczególny sposób traktowania w przypadku pozbawienia wolności; 8) prawo do terminowego i starannego rozstrzygania spraw; 9) prowadzenie postępowania z wyłączeniem jawności; 10) prawo dziecka i osoby posiadającej odpowiedzialność rodzicielską do obecności na rozprawie; 11) prawo do pomocy prawnej.

2.4.2.3 Podobne gwarancje przewidziano w przypadku osób dorosłych wymagających szczególnego traktowania, jednak z uwagi na trudności ze zdefiniowaniem pojęcia „dorośli wymagający szczególnego traktowania” Komisja postanowiła ująć te gwarancje nie w dyrektywie, lecz w zaleceniu.

2.4.3 W odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie tymczasowej pomocy prawnej

2.4.3.1 W dyrektywie 2013/48/UE przewidziano prawo do uzyskania pomocy adwokata. Aby prawo to było skuteczne w odniesieniu do każdego, wymaga się, by przewidziano pomoc prawną dla osób, które nie posiadają wystarczających środków finansowych, aby same mogły opłacić adwokata.

2.4.3.2 Komisja proponuje zalecenie dotyczące kryteriów dostępu do pomocy prawnej oraz gwarancji jakości i skuteczności usług w zakresie pomocy prawnej. Komisja zdecydowała się tu jedynie na zalecenie, mając na względzie koszt, jaki wdrożenie tej propozycji może oznaczać dla państw członkowskich, oraz idącą z tym w parze zasadę proporcjonalności działań podejmowanych przez Unię.

2.4.3.3 Z myślą o tym, aby skutecznie zagwarantować pomoc adwokata w przypadkach, w których jest to najbardziej potrzebne, Komisja proponuje dyrektywę w sprawie tymczasowej pomocy prawnej. We wniosku dotyczącym dyrektywy przewiduje się w szczególności nałożenie na państwa członkowskie obowiązku, zgodnie z którym powinny one bezzwłocznie – a więc zanim właściwe organy w danym państwie członkowskim podejmą ostateczną decyzję w sprawie udzielenia (bądź odmowy) pomocy prawnej – przewidzieć pomoc prawną w dwóch wypadkach, a mianowicie na rzecz: 1) osób pozbawionych wolności, 2) osób, które są objęte postępowaniem dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania i które zostały pozbawione wolności w państwie członkowskim wykonującym nakaz.

3. Uwagi

3.1 Komitet przyjmuje wnioski Komisji z zadowoleniem i je popiera. Ocenia te teksty zdecydowanie pozytywnie.

3.2 Tak czy inaczej, można jednak wyrazić na ich temat pewne wątpliwości, które przedstawiono poniżej. Są to z jednej strony zastrzeżenia natury dość ogólnej, z drugiej zaś – zastrzeżenia mające raczej charakter techniczno-prawny. Uwagi te bynajmniej nie umniejszają faktu, że Komitet popiera założenia i cele przedstawionych projektów, ale służą właśnie wzmocnieniu tych założeń i celów.

3.3 Uwagi ogólne

3.3.1 W odniesieniu do kwestii domniemania niewinności

3.3.1.1 Komitet w pełni popiera umocnienie zasady domniemania niewinności przewidziane we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie wzmocnienia określonych aspektów tej zasady.

3.3.1.2 W tej kwestii Komitet pragnie podkreślić, że nikt nie może zostać uznany za winnego przed zapadnięciem ostatecznego wyroku i że prawo to jest nienaruszalne. Komitet zaznacza, iż w trosce o zaufanie obywateli do systemu prawnego jest konieczne, aby sądy nie podlegały żadnym naciskom ani wpływom jakiegokolwiek rodzaju, w tym także ze strony mediów. W związku z tym media, nie ograniczając swojej gwarantowanej konstytucyjnie wolności, powinny strzec się, aby nie przejmować roli sądów.

3.3.2 W odniesieniu do gwarancji procesowych dla dzieci i osób wymagających szczególnego traktowania

3.3.2.1 Komitet zdecydowanie popiera również wzmocnienie praw osób wymagających szczególnego traktowania w postępowaniu karnym, w tym zwłaszcza dzieci, jak to przewidziano we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie zasadniczych gwarancji dla dzieci oraz w proponowanym zaleceniu mającym zapewnić, by osoby wymagające szczególnego traktowania były uznawane jako takie oraz by brano pod uwagę ich potrzeby.

3.3.2.2 Dzieci, które często z powodu warunków społecznych lub środowiska społecznego wchodzą na drogę przestępczą, znajdują się w bardzo trudnej sytuacji w przypadku pozbawienia wolności, jako że wiążą się z tym nieodłączne zagrożenia dla ich rozwoju fizycznego, umysłowego i społecznego.

3.3.2.3 Ponadto Komitet podkreśla, że należy priorytetowo traktować inicjatywy służące możliwie szybkiej integracji społecznej dzieci, które mają do czynienia z postępowaniem karnym.

3.3.2.4 Jeśli chodzi o przepis określający, że prawo dziecka do obowiązkowego dostępu do adwokata stosuje się również do postępowań karnych, które mogą doprowadzić do ostatecznego umorzenia sprawy, należałoby zdaniem Komitetu doprecyzować, że prawo to stosuje się także w ramach środków alternatywnych wobec ścigania.

3.3.3 W odniesieniu do tymczasowej pomocy prawnej

3.3.3.1 Komitet popiera zasady określone we wniosku dotyczącym dyrektywy, zgodnie z którymi gwarantuje się pomoc prawną w sytuacjach, gdy dostęp do adwokata jest najbardziej potrzebny („tymczasowa pomoc prawna”).

3.3.3.2 Komitet pozytywnie ocenia fakt, że zasady te mają zastosowanie także do osób objętych postępowaniem dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania. Popiera ponadto zalecenie, które ma na celu dalszą harmonizację kryteriów podejmowania decyzji dotyczących prawa do otrzymania pomocy prawnej w postępowaniu karnym.

3.3.3.3 Komitet zauważa jednak, że nie wolno dopuścić do tego, by możliwość udzielania pomocy prawnej w postępowaniu karnym została zagrożona ze względu na trudności budżetowe, z którymi borykają się niektóre państwa członkowskie, i stawia pytanie, w jakim stopniu można by na ten cel przeznaczyć środki na poziomie europejskim, np. w ramach funduszu europejskiego.

3.4 Zastrzeżenia natury techniczno-prawnej

3.4.1 W odniesieniu do zakresu stosowania wniosków dotyczących dyrektyw w sprawie domniemania niewinności i ochrony dzieci w postępowaniu karnym

3.4.2 Zarówno we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności, jak i we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci w postępowaniu karnym, stwierdza się przy określaniu zakresu stosowania, że ochrona ta ma oczywiście zastosowanie wyłącznie w ramach postępowania karnego.

3.4.3 W tekście wniosku nie określa się ściślej, co dokładnie należy rozumieć pod pojęciem: „postępowanie karne”. Pojawia się zatem pytanie, czy we wnioskach dotyczących dyrektywy chodzi tylko o postępowania, które w państwach członkowskich kwalifikowane są jako „postępowanie karne”, czy też pojęcie „postępowanie karne” jest w tych dokumentach rozumiane szerzej i może obejmować również np. postępowania administracyjne prowadzące do nałożenia kar.

3.4.4 Zgodnie z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, o tym, czy dane postępowanie ma charakter postępowania karnego, rozstrzyga się na podstawie tzw. kryteriów Engela, takich mianowicie jak: 1) przyporządkowanie do prawa karnego zgodnie z prawem krajowym, 2) rodzaj naruszenia, 3) rodzaj i surowość grożącej kary. Dlatego do celów stosowania prawa do rzetelnego procesu sądowego zapisanego w europejskiej konwencji praw człowieka wiele postępowań administracyjnych traktuje się jako postępowanie karne. Orzecznictwo to zmierza do uniknięcia sytuacji, w której państwa przez sam fakt nadania określonej kwalifikacji danemu postępowaniu mogłyby uchylić się od respektowania podstawowych gwarancji zapisanych w konwencji.

3.4.5 Dlatego jest pożądane, aby przynajmniej pozostawiono Trybunałowi Sprawiedliwości swobodę interpretowania pojęcia „postępowanie karne” niezależnie od kwalifikacji w przepisach prawa krajowego. W przeciwnym razie istnieć będzie rzeczywiste ryzyko, że gwarancje określone w dyrektywie nie pozwolą osiągnąć zamierzonego celu.

3.4.6 W motywie szóstym wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności stwierdza się jednak bardzo jasno, że dyrektywa stosuje się wyłącznie do postępowania karnego i że postępowanie administracyjne prowadzące do nałożenia kary nie wchodzi w zakres jej przepisów.

3.4.7 Motyw ten utrudnia szeroką interpretację pojęcia „postępowanie karne”, za którą opowiada się i którą siłą rzeczy respektuje Europejski Trybunał Praw Człowieka w ramach wdrażania tych samych praw i zasad co te, które są przedmiotem tych dyrektyw. W związku z tym Komitet uważa, że lepiej jest skreślić ten motyw.

3.4.8 W odniesieniu do postępowania zaocznego, o którym mowa w art. 8 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie domniemania niewinności

3.4.9 W wyżej przywołanym art. 8 określa się, że państwa członkowskie mogą zapewnić sądowi prowadzącemu rozprawę możliwość orzeczenia o winie pod nieobecność oskarżonego, tylko pod warunkiem, że oskarżony został w odpowiednim czasie wezwany osobiście i tym samym został poinformowany o wyznaczonym terminie i miejscu rozprawy albo inną drogą rzeczywiście otrzymał urzędową informację o wyznaczonym terminie i miejscu takiej rozprawy **w sposób pozwalający jednoznacznie stwierdzić**, iż wiedział on o wyznaczonej rozprawie.

3.4.10 Nie przewiduje się możliwości kontynuowania postępowania (zaocznie) w przypadku, gdy zainteresowana osoba nie ma znanego miejsca pobytu, a zatem nie może zostać wezwana. W tym wypadku można by rozważyć zawiadamianie komisariatu policji o wezwaniu do stawienia się przed sądem.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego maksymalne dozwolone poziomy skażenia promieniotwórczego żywności i pasz po awarii jądrowej lub w innym przypadku zdarzenia radiacyjnego

COM(2013) 943 final – 2013/0451 NLE

(2014/C 226/13)

Dnia 12 lutego 2014 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 31 i 32 traktatu Euratom, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego maksymalne dozwolone poziomy skażenia radioaktywnego środków spożywczych oraz pasz po wypadku jądrowym lub w innym przypadku zdarzenia radiacyjnego

COM(2013) 943 final – 2013/0451 NLE.

Zważywszy na to, że Komitet już się wypowiedział na temat treści wspomnianego wniosku w swojej opinii CES-6207-2013_00_00_TRA_AC, przyjętej w dniu 16 października 2013 r. (*), na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca), stosunkiem głosów 127 do 7 – 13 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

(*) Opinia EKES-u NAT/621 w sprawie projektu wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego maksymalne dozwolone poziomy skażenia radioaktywnego środków spożywczych oraz pasz po wypadku jądrowym lub w innym przypadku zdarzenia radiacyjnego, Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 183.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 89/608/EWG, 90/425/EWG oraz 91/496/EWG w zakresie odniesień do przepisów zootechnicznych

COM(2014) 4 final – 2014/0033 COD

(2014/C 226/14)

Parlament Europejski, w dniu 25 lutego 2014 r., oraz Rada, w dniu 19 marca 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 42 i art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 89/608/EWG, 90/425/EWG oraz 91/496/EWG w zakresie odniesień do przepisów zootechnicznych

COM(2014) 4 final – 2014/0033 COD.

Zważywszy na to, że Komitet wypowiedział się już na temat treści wspomnianego wniosku w swoich opiniach CES4014-2013_00_00_TRA_AC, przyjętej w dniu 16 października 2013 r. (*), oraz CES 1331/88, przyjętej w dniu 14 grudnia 1988 r. (**), na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) stosunkiem głosów 139 do 3 – 17 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumentach.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

(*) Opinia EKES-u NAT/611 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin, materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 i [...] /2013 oraz dyrektywy 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE, 2008/120/WE i 2009/128/WE (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, zmieniającego dyrektywy Rady 98/56/WE, 2000/29/WE i 2008/90/WE, rozporządzenia (WE) nr 178/2002, (WE) nr 882/2004 i (WE) nr 396/2005, dyrektywę 2009/128/WE i rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 oraz uchylającego decyzje Rady 66/399/EWG, 76/894/EWG i 2009/470/WE; Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 166.

(**) Opinia EKES-u AGR/326 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady (EWG) dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego oraz w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady (EWG) zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1468/81 w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego, Dz.U. C 56 z 6.3.1989, s. 20.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących handlu zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu oraz ich przywozu do Unii

COM(2014) 5 final – 2014/0032 COD

(2014/C 226/15)

Parlament Europejski, w dniu 25 lutego 2014 r., oraz Rada, w dniu 19 marca 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 42 i art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zootechnicznych i genealogicznych warunków dotyczących handlu zwierzętami hodowlanymi i ich materiałem biologicznym wykorzystywanym do rozrodu oraz ich przywozu do Unii

COM(2014) 5 final – 2014/0032 COD.

Zważywszy na to, że Komitet wypowiedział się już na temat treści wspomnianego wniosku w swoich opiniach CES 4014-2013_00_00_AC, przyjętej w dniu 16 października 2013 r. (*), oraz CES 1334/88, przyjętej w dniu 14 grudnia 1988 r. (**), na 497. sesji plenarnej w dniach 25–26 marca 2014 r. (posiedzenie z 25 marca) Komitet stosunkiem głosów 135 do 3 – 17 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumentach.

Bruksela, 25 marca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

(*) Opinia EKES-u NAT/611 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin, materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1099/2009, 1069/2009, 1107/2009, rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 i [...] /2013 oraz dyrektywy 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE, 2008/120/WE i 2009/128/WE (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy w zakresie zarządzania wydatkami odnoszącymi się do łańcucha żywnościowego, zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt oraz dotyczącymi zdrowia roślin i materiału przeznaczonego do reprodukcji roślin, zmieniającego dyrektywy Rady 98/56/WE, 2000/29/WE i 2008/90/WE, rozporządzenia (WE) nr 178/2002, (WE) nr 882/2004 i (WE) nr 396/2005, dyrektywę 2009/128/WE i rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 oraz uchylającego decyzje Rady 66/399/EWG, 76/894/EWG i 2009/470/WE; Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 166.

(**) Opinia EKES-u AGR/337 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady (EWG) ustanawiającego wymogi zootechniczne i rodowodowe w celu wprowadzania do obrotu zwierząt czystorasowych, Dz.U. C 56 z 6.3.1989, s. 25.

ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL