



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

500. sesja plenarna EKES-u w dniach 9–10 lipca 2014 r.

2014/C 451/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z państwami trzecimi — (opinia rozpoznawcza)	1
2014/C 451/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” — (opinia z inicjatywy własnej)	10
2014/C 451/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Finansowanie przedsiębiorstw: zbadanie alternatywnych mechanizmów podaży” — (opinia z inicjatywy własnej)	20
2014/C 451/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Społeczeństwo cyfrowe: dostęp, edukacja, szkolenie, zatrudnienie, narzędzia na rzecz równości” — (opinia z inicjatywy własnej)	25
2014/C 451/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ataków cybernetycznych w UE — (opinia z inicjatywy własnej)	31
2014/C 451/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwiększenia przejrzystości procesu akcesyjnego do UE i włączenia w niego szerszego kręgu zainteresowanych stron — (opinia z inicjatywy własnej)	39

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

500. sesja plenarna EKES-u w dniach 9–10 lipca 2014 r.

2014/C 451/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE — (COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD))	45
---------------	---	----

2014/C 451/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Plan działania na rzecz budowy jednolitego rynku usług dostawy przesyłek – Wzmocnienie zaufania do usług dostawy oraz wspieranie handlu elektronicznego” — (COM(2013) 886 <i>final</i>)	51
2014/C 451/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania transakcji finansowania papierów wartościowych oraz przejrzystości tych transakcji — (COM(2014) 40 <i>final</i> – 2014/0017 (COD)).	59
2014/C 451/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w turystyce przybrzeżnej i morskiej” — COM(2014) 86 <i>final</i>	64
2014/C 451/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Uwolnienie potencjału finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej” — COM(2014) 172 <i>final</i>	69
2014/C 451/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ochrony indywidualnej — COM(2014) 186 <i>final</i> – 2014/0108 (COD)	76
2014/C 451/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urządzeń kolei linowych — COM(2014) 187 <i>final</i> – 2014/0107 (COD)	81
2014/C 451/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany dyrektywy 2007/36/WE w zakresie zachęcania akcjonariuszy do długoterminowego zaangażowania oraz zmiany dyrektywy 2013/34/UE w zakresie określonych elementów oświadczenia o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego — COM(2014) 213 <i>final</i> – 2014/0121 (COD).	87
2014/C 451/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania długoterminowego gospodarki europejskiej — (COM(2014) 168 <i>final</i>)	91
2014/C 451/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń” — COM(2014) 154 <i>final</i>	96
2014/C 451/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijny program na rzecz wymiaru sprawiedliwości na 2020 r. – zwiększanie zaufania, mobilności i wzrostu w Unii” — COM(2014) 144 <i>final</i>	104
2014/C 451/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami — COM(2014) 167 <i>final</i> – 2014/0091 (COD)	109
2014/C 451/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Unijne ramy jakości na rzecz przewidywania zmian i restrukturyzacji” — (COM(2013) 882 <i>final</i>)	116
2014/C 451/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przeglądu wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych — (C(2014) 963 <i>final</i>)	123

2014/C 451/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego” — COM(2013) 659 <i>final</i> 127
2014/C 451/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Program »Czyste powietrze dla Europy«” COM(2013) 918 <i>final</i> , wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczenia atmosferycznego oraz zmiany dyrektywy 2003/35/WE COM(2013) 920 <i>final</i> – 2013/0443 (COD), wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania COM(2013) 919 <i>final</i> – 2013/0442 (COD), wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie przyjęcia zmiany Protokołu z 1999 r. do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości w zakresie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej COM(2013) 917 <i>final</i> 134
2014/C 451/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (UE) nr 1308/2013 i rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do programu pomocy na rzecz dostarczania owoców i warzyw, bananów oraz mleka do placówek oświatowych — COM(2014) 32 <i>final</i> – 2014/0014 (COD) 142
2014/C 451/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Polityka wobec internetu i zarządzanie internetem – Rola Europy w kształtowaniu przyszłości zarządzania internetem” — COM(2014) 72 <i>final</i> 145
2014/C 451/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Plan działania z Hyogo na lata po 2015 r.: zarządzanie ryzykiem w celu budowania odporności” — COM(2014) 216 <i>final</i> 152
2014/C 451/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej dyrektywę Rady 93/5/EWG z dnia 25 lutego 1993 r. w sprawie pomocy Komisji i współpracy państw członkowskich w naukowym badaniu zagadnień dotyczących żywności — COM(2014) 246 <i>final</i> – 2014/0132 (COD) 157

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

500. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 9–10 LIPCA 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z państwami trzecimi

(opinia rozpoznawcza)

(2014/C 451/01)

Sprawozdawca: **Panagiotis GKOFAS**

Współsprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 6 grudnia 2013 r. prezydencja grecka w Radzie UE, działając na podstawie art. 304 TFUE, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z krajami trzecimi.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 64 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Niniejsza opinia ma przyczynić się do prac greckiej prezydencji w zakresie polityki imigracyjnej i azylowej UE, a także stanowić kontynuację prac prezydencji włoskiej w tej dziedzinie, aby wzmocnić wymiar zewnętrzny tej polityki. Imigracja jest szczególnie złożonym zjawiskiem wymagającym współpracy ze strony wielu zainteresowanych podmiotów i wspólnego, kompleksowego zarządzania ze strony UE, zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i europejskim⁽¹⁾.

1.2 UE musi przestać traktować politykę imigracyjną jak niemal wyłącznie sprawę wewnętrzną. Niektóre nasze błędy pochodzą z takiego właśnie błędnego przekonania. EKES uważa, że Europa musi zarządzać imigracją w ramach globalnego podejścia, obejmującego zarówno wymiar **wewnętrzny**, jak i **zewnętrzny**: wewnętrzne zarządzanie przepływami migracyjnymi i współpraca z krajami trzecimi są składowymi jednej polityki, jeśli ma być ona skuteczna.

1.3 Musimy też w kompleksowy sposób podejść do **wyzwania, jakim jest mobilność osób** w kontekście **globalizacji gospodarczej**. Migracja i mobilność są wzajemnie zależne. Międzynarodowy dialog na temat migracji i mobilności osób powinien być powiązany z innymi aspektami polityki europejskiej, takimi jak handel, współpraca rozwojowa, prawa człowieka i bezpieczeństwo.

1.4 Każde państwo członkowskie UE osobno nie może właściwie zarządzać imigracją i azylem, dlatego też traktat stwarza podstawy dla wspólnej polityki, którą należy wdrożyć za pomocą zharmonizowanych przepisów. Należy wzmocnić zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności.

⁽¹⁾ Zob. REX/375 i REX/351.

1.5 UE powinna przejąć odpowiedzialność za kontrolę granic zewnętrznych, będących granicami całej Unii Europejskiej w strefie Schengen. Frontex powinien stać się europejską służbą straży granicznej. UE musi wzmocnić solidarność między państwami członkowskimi oraz zapewnić lepszy podział obowiązków.

1.6 Niektóre obszary Europy mają szczególne trudności ze względu na swoje położenie geograficzne, gdyż są punktami pośrednimi dla nieuregulowanej imigracji, a ilość trafiających tam osób często przekracza możliwości przyjęcia ich na tych obszarach. Konieczne jest, by Unia Europejska wprowadziła procedury lepszego podziału odpowiedzialności oraz solidarności finansowej, operacyjnej i związanej z przyjmowaniem imigrantów.

1.7 W zglobalizowanym świecie Europa musi współpracować z krajami trzecimi i instytucjami międzynarodowymi w celu propagowania międzynarodowych ram prawnych dotyczących migracji i mobilności.

1.8 W tym względzie EKES uważa, że sprawami imigracji trzeba zajmować się w trzech wzajemnie powiązanych miejscach: w **krajach pochodzenia** imigrantów, w **krajach tranzytowych** i w **krajach docelowych**, w tym wypadku w UE, jako że **tylko w ten sposób możliwe będzie skuteczne zajęcie się przepływem migracji**.

1.9 Polityka migracyjna i azylowa powinna być lepiej skoordynowana z polityką zewnętrzną UE. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) powinna zajmować się strategiami politycznymi dotyczącymi imigracji, granic i azylu w celu zwiększenia ich spójności. EKES, który przyczynił się do prac prezydencji Grecji, przyjmuje z zadowoleniem uwzględnienie zewnętrznego wymiaru migracji, azylu i zarządzania granicami w wytycznych strategicznych przyjętych przez Radę Europejską w dniach 26–27 czerwca 2014 r. Należy również wzmocnić rolę Parlamentu w tych sprawach.

1.10 W ramach globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności (GPMM), UE powinna zawrzeć umowy z krajami trzecimi, zwłaszcza z krajami sąsiadującymi, krajami pochodzenia imigrantów i państwami tranzytowymi.

1.11 Komitet proponuje, by w tym celu zintensyfikować rozmowy z tymi krajami, tak by zawrzeć nowe partnerstwa na rzecz mobilności i migracji o szerszym zakresie, tak jak to ujęto w punktach 1.3 i 5.1.6 niniejszej opinii.

1.12 Partnerstwa na rzecz mobilności mają pewne ograniczenia, które należy przewyżżyć w nadchodzących latach, gdyż nie są one wiążące dla stron. Ich elastyczność umożliwi osiągnięcie porozumień politycznych, bez nakładania obowiązków prawnych, lecz zdaniem EKES-u muszą być one przekształcone w prawnie wiążące umowy międzynarodowe.

1.13 Partnerstwa na rzecz mobilności muszą uwzględniać wśród swych priorytetów aspekty związane z imigracją ekonomiczną i mobilnością – oprócz bezpieczeństwa, repatriacji i kontroli granic, należy nadać większy priorytet organizowaniu legalnej migracji i polityki wizowej, uznawaniu kwalifikacji, prawom w zakresie zabezpieczeń społecznych i wkładowi migracji i mobilności w rozwój.

1.14 Komitet proponuje uruchomienie biur UE ds. migracji w krajach pochodzenia, zarządzanych przez Komisję Europejską, zatrudniających urzędników ESDZ, DG do Spraw Wewnętrznych i DG ds. Zatrudnienia. Unijny portal internetowy na temat imigracji jest użytecznym, lecz niewystarczającym instrumentem; należy umożliwić korzystanie z niego w różnych językach i zapewnić bardziej interaktywny charakter.

1.15 Niezbędne jest ulepszenie współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu oraz zapobieganie nieuregulowanej imigracji i niedopuszczanie do niej. Podobnie konieczne są kampanie informacyjne i prowadzenie skutecznej walki z sieciami przestępczymi zajmującymi się handlem migrantami i ich przemytem. Konieczne jest zapewnienie współpracy policyjnej i sądowej w celu zwalczania sieci przestępczych. Handlarze i przemytnicy narażają na szwank życie i bezpieczeństwo osób, aby uzyskać nielegalne korzyści finansowe. Umowy na rzecz mobilności powinny opierać się na nowych formach współpracy w zakresie kontroli granicznych i wspomaganych powrotów.

1.16 Równie kluczowe są pomoc finansowa i programy rozwojowe oparte na **zasadzie „pozytywnej warunkowości” (więcej za więcej)**, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnych czynników związanych z imigracją, w tym polityki w zakresie powrotów i readmisji. Podobnie ważne jest, by wzmocnić organizacje społeczeństwa obywatelskiego i ich zaangażowanie w partnerstwa na rzecz mobilności.

1.17 EKES opowiada się również za współpracą między Fronteksem a Europolem w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, a zwłaszcza handlu migrantami i ich przemytu, oraz za współpracą z organizacjami broniącymi praw człowieka, takimi jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i Międzynarodowy Ośrodek Rozwoju Polityki Migracyjnej. Komitet popiera także rozporządzenia Komisji w sprawie bardziej elastycznego zarządzania Funduszem Migracji i Azylu oraz Funduszem Bezpieczeństwa Wewnętrznego począwszy od roku 2014.

1.18 Na poziomie UE należy ustalić odpowiednią i spójną wspólną politykę w dziedzinie imigracji, w oparciu o wzajemne wsparcie i zaangażowanie wszystkich państw członkowskich. UE musi przyjąć skuteczną politykę w zakresie powrotów, zgodnie z międzynarodowymi traktatami dotyczącymi repatriacji i readmisji. Granice UE, w tym granice morskie państw członkowskich regionu Morza Śródziemnego, są granicami wszystkich państw członkowskich i dlatego odpowiedzialnością wszystkich państw członkowskich jest aktywne zapewnianie ich ochrony, zgodnie z traktatami.

1.19 Praw człowieka trzeba przestrzegać w każdej chwili w odniesieniu do imigrantów o nieuregulowanym statusie, podczas ich ratowania lub przejmowania, do czasu przyznania im statusu ochrony, gdy znajdują się w nieuregulowanej sytuacji jako osoba „bez dokumentów” lub gdy są odsyłani do kraju pochodzenia. We wszystkich państwach członkowskich należy założyć dodatkowe i lepsze ośrodki recepcyjne i pobytu czasowego imigrantów, przy wsparciu ze strony całej Unii Europejskiej, z uwzględnieniem warunków dotyczących zdrowia i świadczenia pomocy medycznej, a także szybszego rozpatrywania wniosków o azyl lub pomoc socjalną. EKES ponownie wyraża sprzeciw wobec przetrzymywania osób ubiegających się o azyl i imigrantów o nieuregulowanym statusie w ośrodkach detencyjnych, zwłaszcza dzieci, nieletnich pozbawionych opieki, kobiet ciężarnych i ciężko chorych.

1.20 Komitet z zaniepokojeniem obserwuje w Europie wzrost nietolerancji, rasizmu i ksenofobii wobec imigrantów; troską napawa go też fakt, że w niektórych państwach członkowskich dochodzi do pogorszenia ochrony praw podstawowych.

1.21 Wszystkie instytucje wspólnotowe potwierdzają znaczenie imigracji dla UE, zarówno z przyczyn gospodarczych, jak i demograficznych. W strategii „Europa 2020” również podniesiono ten argument. Jak to EKES wielokrotnie stwierdził, europejska polityka migracyjna musi być zatem proaktywna i chronić prawa człowieka, zwalczać dyskryminację związaną z pracą i statusem socjalnym oraz dalej rozwijać program integracji.

1.22 Unia Europejska powinna mieć wspólny system azylowy ze zharmonizowanym prawodawstwem. Konwencja dublińska powinna zostać zastąpiona systemem większej solidarności w obrębie UE, biorącym pod uwagę wolę osoby ubiegającej się o azyl oraz zapewniającym bardziej proporcjonalne rozłożenie odpowiedzialności między państwa członkowskie.

1.23 W nowym rozporządzeniu w sprawie **Funduszu Azylu, Migracji i Integracji** zwraca się szczególną uwagę na sytuacje nadzwyczajne i kryzysowe. EKES zgadza się z propozycją Komisji, aby zagwarantować elastyczne możliwości działania na poziomie europejskim oraz odpowiednie środki finansowe na wypadek sytuacji nadzwyczajnych. Przyjazd wielu osób z Syrii i innych stref działań wojennych w Afryce wymaga od UE mobilizacji, ponieważ są to nadzwyczajne kryzysy humanitarne.

2. Wprowadzenie

Całkowity brak wspólnej polityki europejskiej w dziedzinie imigracji, niedawne i nieustające tragiczne wypadki związane ze śmiercią na morzu u wybrzeży Libii, Malty, Grecji, Włoch i Hiszpanii, coraz większa liczba uchodźców docierających na granice Syrii, złożoność problemu i sama skala tego zjawiska w odniesieniu do ludzi, których dotyczy, wszystko to są czynniki wywierające znaczną presję na zdolność do reakcji, zwłaszcza krajów śródziemnomorskich. Z zadowoleniem należy więc przyjąć fakt, że kwestie imigracji nadal będą priorytetem dla Włoch, państwa członkowskiego sprawującego obecnie prezydencję UE, podobnie jak to miało miejsce w przypadku Grecji, państwa sprawującego prezydencję w poprzednim półroczu.

3. Europa i międzynarodowe zarządzanie migracjami

3.1 W XXI wieku wzrosnie mobilność osób i przepływów migracyjnych. Obecnie jedynie 3 % ludności świata mieszka poza krajem urodzenia, ale trendy wskazują, że przepływy te wzrosną w przyszłości (roczny wzrost wynosi 3 %). Należy ponadto podkreślić, że ruchy migracyjne między krajami Południa rosną, zwłaszcza w kierunku tak zwanych krajów wschodzących. Mobilność między państwami członkowskimi UE ⁽²⁾ i wewnątrz Europejskiego Obszaru Gospodarczego również wzrasta.

3.2 Ubóstwo, bezrobocie, zmiany demograficzne, brak perspektyw, konflikty, klęski ekologiczne oraz zmiana klimatu to niektóre z przyczyn migracji międzynarodowej.

3.3 EKES zaproponował, by w ramach polityki zewnętrznej UE promowała międzynarodowe ramy prawne migracji i mobilności, które zmniejszą presję wywieraną na państwa członkowskie. Do tych międzynarodowych ram prawnych powinny zaliczać się najważniejsze konwencje MOP-u oraz Międzynarodowa konwencja ONZ o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin, która nie została jeszcze ratyfikowana przez państwa członkowskie UE ⁽³⁾. Komitet wnosi do Komisji o opracowanie sprawozdania na temat działań, które podejmują państwa członkowskie na rzecz utworzenia drogi do ratyfikacji Konwencji w najbliższej przyszłości.

3.4 Głównym celem niniejszej opinii jest, jak wspomniano, przeanalizowanie i podkreślenie najważniejszych kwestii związanych ogólnie z imigracją, po to by znaleźć wszechstronne rozwiązania, które gwarantują, że polityka imigracyjna jest skuteczna, a także respektuje prawa imigrantów.

4. Wymiar wewnętrzny: wspólna polityka UE w dziedzinie imigracji, azylu i integracji

4.1 Wspólna polityka imigracyjna

4.1.1 W ciągu ostatnich dziesięciu lat UE stopniowo przyjmowała **wspólne ramy prawne** w takich aspektach jak status rezydenta długoterminowego i łączenie rodzin. Zharmonizowano warunki wjazdu studentów i naukowców, wprowadzono też niebieską kartę dla wysoko wykwalifikowanych migrantów. Przyjęto też przekrojowe przepisy o jednym zezwoleniu dla migrujących pracowników oraz dyrektywę w sprawie przyjmowania pracowników czasowych i dyrektywę o przyjmowaniu pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa.

Unia powinna nadać impuls wspólnej polityce w dziedzinie imigracji zarobkowej i stworzyć ramy prawne, które byłyby spójne, kompleksowe, przekrojowe i oparte na poszanowaniu praw pracowniczych, zasad równego traktowania, potrzeb przedsiębiorstw i legalnego zatrudniania pracowników migrujących. Konieczne są przepisy i współpraca z krajami pochodzenia, umożliwiające imigrację drogami legalnymi i przejrzystymi, zarówno pracownikom wysoko wykwalifikowanym, jak i pracującym w zawodach wymagających niższych kwalifikacji.

Konieczne są wszechstronna i spójna polityka w zakresie imigracji, azylu i kontroli granic oraz harmonizacja przepisów, aktywnie angażujące państwa członkowskie, służby Komisji Europejskiej, ESDZ oraz odpowiednie organy europejskie.

4.1.2 EKES i Komisja ściśle współpracują ze sobą w zakresie **strategii integracyjnych**. W ramach wspólnych zasad podstawowych, UE wdraża program na rzecz integracji, posiadający własny fundusz. EKES i Komisja Europejska w dalszym ciągu będą wspólnie prowadzić działalność Europejskiego Forum Integracji.

4.2 Wspólny system azylowy

4.2.1 UE dąży do stworzenia **wspólnego systemu azylowego** i harmonizacji przepisów prawnych, lecz wciąż daleko nam do optymalnego stanu, gdyż państwa członkowskie nadal mają różne polityki i prawodawstwa ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ SOC/373.

⁽³⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, ss. 134–141.

⁽⁴⁾ UE posiada zobowiązania w zakresie polityki azylowej wynikające z Traktatu o funkcjonowaniu UE, Karty praw podstawowych UE oraz konwencji międzynarodowych.

4.2.2 Komitet przedstawiał już krytykę, że w UE nie ma większej solidarności w dziedzinie azylu, zważywszy że 90 % wniosków rozpatrywało tylko dziesięć państw członkowskich. W ujęciu względnym to mniejsze kraje borykają się z największą presją, np. Malta, Cypr, a także Grecja.

4.2.3 **Konwencja dublińska** określa państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie każdego wniosku o udzielenie azylu, lecz zdaniem EKES-u brakuje w tym systemie solidarności między państwami członkowskimi UE. Osoby ubiegające się o azyl powinny móc składać swój wniosek w dowolnym państwie członkowskim. W perspektywie średnioterminowej UE musi uzyskać nowe uprawnienia zapewniające, że to ona a nie organy krajowe zajmuje się wnioskami. W ten sposób wnioski byłyby rozpatrywane szybciej, a warunki udzielania azylu również by się poprawiły. Pokrótce, Konwencja dublińska powinna zostać zastąpiona systemem większej solidarności w obrębie UE, biorącym pod uwagę wolę osoby ubiegającej się o azyl i zapewniającym bardziej proporcjonalny podział odpowiedzialności między państwa członkowskie.

4.2.4 Aby wspierać państwa członkowskie w opracowywaniu systemu azylowego ustanowiono **Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu** (EASO), który również świadczy pomoc techniczną i operacyjną. Urząd ten powinien mieć za zadanie przeprowadzanie oceny krajowych systemów azylowych oraz ich zgodności z zobowiązaniami istniejącymi na mocy prawa europejskiego i międzynarodowego oraz praw podstawowych.

4.2.5 EKES proponuje wzmocnienie **programów przesiedleń** w celu przenoszenia uchodźców spoza UE i ich osiedlenia w Unii, we współpracy z krajami trzecimi oraz Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.

4.2.6 Komitet popiera również wzmocnienie **programów relokacji** w obrębie UE i zapewnienie zachęt finansowych dla tych państw, które się tego podejmą. Komitet uważa, że obecnie występuje bardzo niski poziom solidarności między państwami członkowskimi w zakresie przesiedlania i relokacji osób korzystających z ochrony i osób ubiegających się o azyl.

4.2.7 Relokacja powinna być przeprowadzana na podstawie stałego, ustanowionego mechanizmu. W tym kontekście Komisja Europejska powinna przedłożyć wniosek ustawodawczy w sprawie utworzenia stałego i skutecznego mechanizmu relokacji w ramach UE na podstawie unijnego klucza podziału odnoszącego się do relokacji osób ubiegających się o azyl, co zostało opisane w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie zwiększenia solidarności wewnątrz UE w dziedzinie azylu (2012/2032 INI). Aby mechanizmowi temu zapewnić możliwie jak największą skuteczność, we wniosku ustawodawczym należałoby uwzględnić praktyczne doświadczenia płynące z realizacji na Malcie projektu pilotażowego⁽⁵⁾.

4.3 Zapobieganie imigracji nieuregulowanej

EKES uważa, że konieczna jest większa solidarność wewnątrz UE. Niektóre obszary Europy mają szczególne trudności ze względu na swoje położenie geograficzne, gdyż często są punktami pośrednimi dla nieuregulowanej imigracji, a liczba trafiających tam osób czasami przekracza możliwości przyjęcia ich na tych obszarach. Unia Europejska powinna wprowadzić procedury zapewniania pomocy finansowej, operacyjnej i dotyczącej przyjmowania, uwzględniając między innymi sytuację gospodarczą i społeczną poszczególnych państw członkowskich.

4.3.1 Związek między imigracją a przestępczością, na który wskazuje się w niektórych dyskusjach politycznych, nie odzwierciedla rzeczywistości, a ponadto podsyca postawy ksenofobiczne. Większość imigrantów o nieuregulowanym statusie w UE wjechała legalnie z wizą krótkoterminową i przedłużyło swój pobyt lub posiada tymczasowe zezwolenie migracyjne i nie wraca do kraju w momencie upływu jego ważności.

4.3.2 Wiele z tych osób pracuje na nieuczciwych warunkach, jeśli nie całkowicie poza prawem pracy lub w gospodarce nieformalnej, i znajduje się w sytuacji wykluczenia społecznego. W niektórych sytuacjach tego typu organizacje społeczeństwa obywatelskiego i EKES poparły procesy legalizacji sytuacji imigrantów o nieuregulowanym statusie, oraz bardziej ogólnie wezwały do przyjęcia przez UE odpowiednich wniosków, zaleceń i środków w celu zapobieżenia powstawaniu takich sytuacji.

4.3.3 Prawa imigrantów o nieuregulowanym statusie muszą być przestrzegane w każdych okolicznościach – od momentu, gdy zostali uratowani lub zatrzymani, do chwili, gdy przyznano im ochronę lub gdy zostali odesłani do kraju pochodzenia. Nieuregulowana migracja drogą morską często prowadzi do utraty życia. W tym kontekście EKES podkreśla znaczenie przestrzegania podstawowych praw człowieka we wszystkich okolicznościach.

⁽⁵⁾ EUREMA to unijny projekt pilotażowy dotyczący relokacji z Malty w ramach UE osób korzystających z ochrony międzynarodowej, zatwierdzony we wnioskach Rady Europejskiej w dniach 18–19 czerwca 2009 r. (doc. 11225/2/09 CONCL 2).

4.4 Granice zewnętrzne i wizy

4.4.1 Unia Europejska potrzebuje wiarygodnej, skutecznej i uzasadnionej prawnie wspólnej **polityki dotyczącej granic zewnętrznych**, podlegającej kontroli demokratycznej. Państwa członkowskie, które należą do strefy Schengen, nie prowadzą kontroli na wspólnych granicach. Oznacza to, że muszą one współpracować i dzielić się odpowiedzialnością za zarządzanie granicami zewnętrznymi. **Kodeks graniczny Schengen** jest zbiorem zasad regulujących kwestię przekraczania granic i kontroli granicznych uwzględniającym wymagania, które muszą spełnić obywatele państw trzecich, aby uzyskać prawo do wjazdu i pobytu do trzech miesięcy. UE sporządza listę krajów, których obywatele muszą posiadać **wizę**.

4.4.2 EKES uważa, że rola Fronteksu powinna zostać wzmocniona, a w perspektywie średnioterminowej agencja ta powinna zostać przekształcona w europejską służbę straży granicznej składającą się z europejskich funkcjonariuszy straży granicznej. Jej główną funkcją byłoby stosowanie wspólnych przepisów przewidzianych w kodeksie granicznym. EKES jest zdania, że **należy wzmocnić solidarność UE z państwami członkowskimi**, uwzględniając ich położenie geograficzne.

4.4.3 Trzeba zwalczać handel ludźmi i przemyt ludzi, a walka ta powinna zawsze gwarantować ochronę ofiar na mocy międzynarodowych przepisów humanitarnych oraz europejskich konwencji o prawach człowieka. Według art. 6. ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, straż graniczna nie dyskryminuje osób ze względu na płeć, pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną; zaś zgodnie z art. 13 obywatele państw trzecich, którym odmówiono wjazdu, mają prawo do odwołania.

4.4.4 Komitet popiera wniosek Komisji dotyczący zmiany przepisów wizowych. Współpraca z krajami trzecimi jest kluczowa w polityce wizowej, co często wiąże się z zasadą wzajemności.

4.5 Powrót

4.5.1 Partnerstwa na rzecz mobilności powinny obejmować procedury powrotu oparte przede wszystkim na zasadzie dobrowolnego powrotu, którym towarzyszą systemy wsparcia⁽⁶⁾. Jednak w przypadku wdrażania procedur przymusowego powrotu, trzeba zadbać o jak największe poszanowanie praw człowieka przysługujących osobom wydalonym, zgodnie z zaleceniami Rady Europy⁽⁷⁾.

4.5.2 Wszelkie umowy zawierane z krajami trzecimi muszą opierać się na zasadzie pozytywnej warunkowości, oferując pomoc finansową i tworząc programy rozwojowe w celu zapobiegania nieuregulowanej imigracji.

4.5.3 Repatriacja imigrantów przybyłych do UE bez uregulowanych podstaw musi odbywać się zgodnie z ustalonymi zasadami. W tym względzie umowy z krajami trzecimi w zakresie powrotów mają istotne znaczenie dla zapewnienia pełnego poszanowania praw migrantów powracających do kraju.

4.5.4 W Karcie zapisano wyraźny zakaz wydaleń zbiorowych oraz zagwarantowano, że nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydalony lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu – jest to zasada *non-refoulement*. Niemniej jednak różne organizacje pozarządowe donoszą o przypadkach wydaleń zbiorowych oraz wydaleń imigrantów o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o azyl do państw, w których łamane są prawa człowieka, i piętnują te sytuacje. EKES przypomina, że Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz Karta praw podstawowych zawierają postanowienia, które mają zastosowanie do wszelkiej europejskiej polityki w zakresie imigracji nieuregulowanej – ze szczególnym uwzględnieniem ochrony w przypadku zawrócenia, wydalenia lub ekstradycji.

4.5.5 Wobec osób poważnie chorych nie można stosować środków detencyjnych lub wydalenia, zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącą art. 3 EKPC, gdyż wymagają one opieki zdrowotnej. To samo dotyczy kobiet ciężarnych. Sytuacja osób niepełnoletnich także wymaga szczególnej uwagi i ochrony, zwłaszcza gdy nie mają one opieki.

⁽⁶⁾ We współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji.

⁽⁷⁾ „Dwadzieścia wytycznych w sprawie powrotów przymusowych”, CM(2005) 40.

4.5.6 EKES potwierdza swój sprzeciw wobec standardowo stosowanego przetrzymywania osób ubiegających się o azyl i imigrantów o nieuregulowanym statusie w ośrodkach detencyjnych, gdyż powinno to stanowić środek wyjątkowy⁽⁸⁾. Komitet apeluje o większą przejrzystość informacji o ośrodkach zatrzymania tymczasowego mieszczących się na terytorium UE i poza nim oraz o informowanie UNHCR o sytuacji osób tam przetrzymywanych.

5. Wymiar zewnętrzny polityki imigracyjnej i azylowej

5.1 Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności

5.1.1 Pierwszy krok poczyniono, gdy Rada Europejska przyjęła **globalne podejście do migracji** (*Global Approach to Migration, GAM*) pod koniec 2005 r. W celu rozwinięcia zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej UE wdrożono kilka inicjatyw Komisji.

5.1.2 **Partnerstwa na rzecz mobilności** są najważniejszym instrumentem politycznym we wdrażaniu GPMM. Etap pilotażowy zakończył się, a Komisja przeprowadziła ocenę polityczną jego realizacji w 2009 r.⁽⁹⁾

5.1.3 W swoim komunikacie w sprawie dialogu na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego, COM(2011) 292 final Komisja zaleciła, aby sprostać nowym wyzwaniom w zakresie polityki migracyjnej i azylowej (takim jak wojna i ruchy ludności w regionie Morza Śródziemnego) poprzez ustanowienie dialogu na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa w UE. UE podjęła od tamtej pory dialog z niektórymi krajami.

5.1.4 Zawarto sześć partnerstw na rzecz mobilności z następującymi krajami: Republika Zielonego Przylądka (maj 2008 r.)⁽¹⁰⁾, Mołdawia (maj 2008 r.)⁽¹¹⁾, Gruzja (listopad 2009 r.)⁽¹²⁾, Armenia (październik 2011 r.)⁽¹³⁾, Azerbejdżan (grudzień 2013 r.)⁽¹⁴⁾ i Maroko (czerwiec 2013 r.)⁽¹⁵⁾. Negocjacje z Tunezją w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności zostały zakończone i 3 marca tego roku podpisano wspólną deklarację. Rozpoczęto negocjacje w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności z Jordanią. Powinny one zostać zamknięte przed końcem prezydentury greckiej, a niedługo rozpoczną się nowe rozmowy w sprawie migracji, mobilności i bezpieczeństwa z innymi państwami południowego regionu Morza Śródziemnego, takimi jak Egipt, Libia, Algieria i Liban. EKES popiera podejście globalne zawarte w deklaracji Szczytu UE – Afryka w sprawie migracji i mobilności⁽¹⁶⁾.

5.1.5 Komisja dokonała oceny globalnego podejścia do kwestii migracji w 2011 r.⁽¹⁷⁾, wzywając, by UE wzmocniła swoją zewnętrzną politykę migracyjną i przedstawiła zmienione Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (GPMM), które opiera się na czterech filarach: 1) organizowaniu i ułatwianiu legalnej migracji i mobilności; 2) zapobieganiu nielegalnej migracji i handlowi ludźmi oraz ograniczaniu tych procederów; 3) promowaniu ochrony międzynarodowej i wzmocnianiu zewnętrznego wymiaru polityki azylowej oraz 4) optymalizacji wpływu migracji i mobilności na rozwój.

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u z 16 lipca 2009 r. w sprawie minimalnych norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl; sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIERE; opinia przyjęta na sesji plenarnej w dniach 15–16 lipca 2009 r.

⁽⁹⁾ Komisja Europejska (2009), Partnerstwa na rzecz mobilności jako element globalnego podejścia do migracji, dokument roboczy służb Komisji, SEC(2009) 1240, Bruksela, 18 września 2009 r.

⁽¹⁰⁾ Rada Unii Europejskiej (2008), Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Republiką Zielonego Przylądka, 9468/08, ADD2, Bruksela, 21 maja 2008 r.

⁽¹¹⁾ Rada Unii Europejskiej (2008), Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Republiką Mołdowy, 9460/08, ADD1, Bruksela, 21 maja 2008 r.

⁽¹²⁾ Rada Unii Europejskiej (2009), Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Gruzją, 16396/09, Bruksela, 20 listopada 2009 r.

⁽¹³⁾ Rada Unii Europejskiej (2011), Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Armenią, 14963/1/11, Bruksela, 11 października 2011 r.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_en.htm, 5 grudnia 2013 r.

⁽¹⁵⁾ Rada Unii Europejskiej (2013), Wspólna deklaracja w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Marokańskim, 6139/13, Bruksela, 3 czerwca 2013 r.

⁽¹⁶⁾ Szczyt UE – Afryka, 2–3 kwietnia 2014 r., Bruksela.

⁽¹⁷⁾ Komunikat Komisji „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności”, COM(2011) 743 final z 18 listopada 2011 r.

5.1.6 Partnerstwa na rzecz mobilności mają pewne ograniczenia, które dobrze byłoby przezwyciężyć w ciągu najbliższych kilku lat, czego pragnie EKES. Z prawnego punktu widzenia stanowią one „miękkie prawo”. Są to wspólne deklaracje między UE, grupą zainteresowanych państw członkowskich i krajem trzecim, ale nie są wiążące dla stron. Ich elastyczny charakter przyczynia się do osiągnięcia porozumień politycznych, ale nie nakłada zobowiązań prawnych. Jak już EKES wspominał⁽¹⁸⁾, partnerstwa na rzecz mobilności powinny mieć charakter umów międzynarodowych, wiążących dla umawiających się stron.

5.1.7 Partnerstwa na rzecz mobilności powinny rozwijać swoje aspekty dotyczące mobilności i migracji w bardziej wszechstronny i wyważony sposób, i powinno to stanowić jeden z ich priorytetów. Priorytety dotychczas skupiały się na bezpieczeństwie, powrotach, readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie, a także kontroli granic. W komunikacie Komisji dotyczącym dialogu stwierdza się, że „większa mobilność” byłaby uzależniona od szczegółowych warunków, które państwo trzecie musi spełnić. Komitet uważa, że UE powinna zaoferować także tym krajom inne możliwości imigracji za pomocą legalnych i przejrzystych procedur⁽¹⁹⁾.

5.1.8 EKES proponuje również, by UE oferowała krajom partnerskim otwarcie dróg ułatwiających mobilność osób, uzyskiwanie wiz i przyjmowanie nowych imigrantów. Komitet popiera⁽²⁰⁾ włączenie następujących innych kwestii do nowych umów:

- zwiększanie zdolności równoważenia podaży i popytu na pracę;
- uznawanie kompetencji i kwalifikacji edukacyjnych i zawodowych;
- opracowanie i wdrożenie ram prawnych umożliwiających lepsze przenoszenie uprawnień emerytalnych;
- lepszy dostęp do informacji o wolnych miejscach pracy w UE;
- środki mające na celu poprawę współpracy w zakresie kompetencji i zrównoważenia podaży pracy i popytu na nią, w oparciu o prace już wykonane przez Europejską Fundację Kształcenia.

5.1.9 Utworzenie przez UE ośrodków imigracji w krajach pochodzenia zwiększy obecność UE w tych krajach, eliminując błędne informacje szerzone przez gangi przemytników, oraz zachęcając do stosowania legalnych procedur imigracji. Szczególną uwagę należy zwrócić na wzmacnianie lokalnego społeczeństwa obywatelskiego lub jego tworzenie tam, gdzie jeszcze nie istnieje.

5.1.10 Podczas kryzysu humanitarnego spowodowanego masowymi przepływami ludności zakładanie ośrodków imigracji i pobytu czasowego mogłoby być finansowane przez UE, z uwzględnieniem zasady pozytywnej warunkowości. W tych ośrodkach, we współpracy z UNHCR i IOM, zagwarantuje się ochronę osobom jej potrzebującym w ramach międzynarodowego systemu azylowego.

5.1.11 UE musi zawrzeć umowy z krajami tranzytu i zwrócić szczególną uwagę na wymogi dotyczące praw człowieka i zasad repatriacji.

5.1.12 Zawieranie umów można by również rozszerzyć o współpracę z **Fronteksem** i **Europolem**. Zwalczanie zorganizowanej przestępczości i handlu ludźmi stanowi podstawę zapobiegania nieuregulowanej imigracji i zmniejszania jej. Ludzie, którzy padli ofiarą wyzysku przez przemytników, powinni być traktowani jako niewinne ofiary.

5.1.13 Po katastrofie na Lampedusie została utworzona Śródziemnomorska Grupa Zadaniowa podczas posiedzenia Rady ds. WSiSW w dniu 7 i 8 października 2013 r. W wyniku jej prac opublikowano komunikat w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej (COM(2013) 869 final), który jest pakietem działań w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej w pięciu głównych obszarach działania: działania we współpracy z krajami trzecimi, regionalne programy ochrony, przesiedlenia i wzmocnienie legalnych kanałów wjazdu do UE; zwalczanie przemytu ludzi i handlu ludźmi oraz przestępczości zorganizowanej; wzmocnienie nadzoru granic; oraz pomoc dla państw członkowskich, które stoją w obliczu znacznej presji migracyjnej i solidarność z nimi.

⁽¹⁸⁾ REX/351.

⁽¹⁹⁾ REX/351.

⁽²⁰⁾ SOC/268 i REX/236.

5.1.14 EKES uważa, że trzeba uzupełnić środki krótkoterminowe działaniami długoterminowymi mającymi na celu zajęcie się źródłowymi przyczynami migracji niemającej charakteru dobrowolnego.

5.1.15 W grudniu 2013 r. Rada Europejska zatwierdziła proponowane działania i powtórzyła, że należy podjąć zdecydowane kroki, aby zapobiec śmiertelnym wypadkom na morzu, a także uniknąć tragedii w przyszłości. Potwierdzono priorytetowe traktowanie współpracy z krajami trzecimi w celu zapobieżenia takim wypadkom.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 451/02)

Sprawozdawcy: **Joost VAN IERSEL** i **Carmelo CEDRONE**

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:

„Realizacja unii gospodarczej i walutowej – propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 maja 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca 2014 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 195 do 8 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Plan działania na następną kadencję parlamentarną

Biorąc pod uwagę ogromne wyzwania, jakie stoją przed Unią Gospodarczą i Walutową, EKES uważa, że:

- Celem unii gospodarczej i walutowej, jako podstawy dalszego rozwoju UE, jest wspieranie jakości życia, dobrobytu i stabilności z korzyścią dla europejskich obywateli. Budowa zaufania i korzystnych warunków dla realnej gospodarki to warunki wstępne wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, konkurencyjności i inwestycji. Te aspekty zwracają uwagę na znaczenie UGW dla członków zarówno ze strefy euro, jak i spoza niej.
- Nieprzewidywalność zachodzących zmian zmusza strefę euro do pilnego zapewnienia odpowiednich warunków, gdyż w kontekście obecnej globalizacji żadne państwo europejskie nie jest w stanie zagwarantować sobie swobody działania. Ma to bardzo istotne konsekwencje dla zarządzania UGW oraz dla podejmowanej w jej ramach polityki.
- UGW nie jest niezależnym podmiotem. Zgodnie z początkową koncepcją miała być urzeczywistnieniem wewnętrznej otwartej przestrzeni europejskiej oraz jednolitego rynku. Oprócz dyscypliny fiskalnej, UE i państwa członkowskie muszą jednocześnie opracować wspierające strategie gospodarcze i społeczne na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia jako kluczowe czynniki udanej konsolidacji⁽¹⁾;
- Niezbędne będzie głębokie dostosowanie strategii gospodarczych i strukturalnych, do niedawna traktowanych raczej jako domena wyłącznie narodowa, by zagwarantować proces konwergencji między państwami członkowskimi w wielu dziedzinach. Nieufność i napięcia muszą ustąpić miejsca budowaniu wzajemnego zaufania. Zacieśnienie unii wywiera wpływ na całe społeczeństwo. Należy zagwarantować dialog społeczny i obywatelski na wszystkich szczeblach.

W związku z powyższym EKES wzywa europejskich prawodawców kolejnej kadencji do pilnego określenia harmonogramu rozwiązywania najbardziej palących problemów.

W tym celu EKES proponuje:

I. **urzeczywistnienie UGW** gwarantowane dzięki stabilnej strukturze zarządzania strefą euro i oparte na:

- i. **filarze walutowym i finansowym**, w tym na realizacji pełnej, kierowanej przez UE unii bankowej, która stworzyłaby paneuropejski rynek kapitałowy, zarazem chroniąc podatników przed podejmowaniem zbyt wysokiego ryzyka i przypadkami niekontrolowanej niewypłacalności;

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/336 w sprawie: „Polityka gospodarcza państw członkowskich, których walutą jest euro” (sprawozdawca: Thomas Delapina), pkt 1.6 (Dz.U. C 133 z 9.5.2013).

- ii. **filarze gospodarczym**, odzwierciedlającym rosnącą współzależność państw członkowskich zarówno na poziomie makro-, jak i mikroekonomicznym, by wzmocnić proces decyzyjny w dziedzinie polityki gospodarczej, a przez to wspierać wzrost, zatrudnienie, konkurencyjność i spójność Europy oraz jej poczucie solidarności;
 - iii. **filarze społecznym**, by należyście uwzględnić społeczne skutki dostosowań gospodarczych;
 - iv. **filarze politycznym**, obejmującym większą rozliczalność i demokratyczną legitymację, prowadzące do wzrostu wiarygodności i zaufania.
- II. pilne rozpoczęcie realizacji prawdziwego **europejskiego planu na rzecz wzrostu i zatrudnienia**, opartego na szerokim programie inwestycyjnym, zasilanym inwestycjami publicznymi i prywatnymi dającymi impuls fiskalny; należy przy tym zapewnić ponowne wyważenie oraz **właściwe wdrażanie istniejących instrumentów**, a przede wszystkim sześciopaku, dwupaku i europejskiego semestru;
- III. ustanowienie harmonogramu i praktycznych uzgodnień dotyczących stworzenia politycznej Europy, w tym dzięki procesowi refleksji nad jej strukturą instytucjonalną w kontekście nowego konwentu europejskiego;
- IV. zainicjowanie strategii **komunikacji i uproszczenia** dotyczącej UGW, jako wspólny wysiłek ze strony Komisji, Parlamentu Europejskiego, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego.

2. UGW jako podstawa

2.1 EKES podkreśla, że oddziaływanie pełnej i skutecznej UGW znacznie wykracza poza ustalenia budżetowe, walutowe i bankowe. Odpowiednio ukierunkowane przywództwo powinno obudzić wiarę obywateli i podmiotów gospodarczych we wspólną misję i dać im poczucie przynależności do Europy.

2.2 Najbliższych 5 lat będzie miało kluczowe znaczenie dla rozwoju wciąż słabej struktury UGW, tak by stała się ona w pełni dojrzała. Co najważniejsze, wymaga to odpowiedzialności, otwartości i przejrzystości. Potrzebujemy zatem skutecznej strategii oraz prostego i jasnego języka zamiast pustosłowia! – ze strony rządów państw członkowskich strefy euro, Rady i pozostałych organów UE.

2.3 Zgodnie z postulatem niektórych wybitnych polityków europejskich EKES uważa, że unia polityczna jest punktem orientacyjnym dla przyszłości⁽²⁾. Podążając tym tokiem myślenia, EKES postrzega unię polityczną nie tylko jako ostateczne urzeczywistnienie UGW jako takiej, lecz również w szerszym międzynarodowym kontekście dzisiejszej globalizacji, która zasadniczo podważa porządek westfalski i zdolności regulacyjne poszczególnych państw.

2.4 W dzisiejszym zglobalizowanym świecie żadne europejskie państwo nie jest w stanie funkcjonować w izolacji. Co za tym idzie, suwerenność państwa jest pewniejsza we wspólnych ramach politycznych i gospodarczych.

2.5 W sprawozdaniu przewodniczącego Hermana Van Rompuy „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej” oraz w towarzyszącym mu komunikacie Komisji z listopada i grudnia 2012 r. przedstawiono projekt planu działania wraz z konkretnymi środkami w tym zakresie. EKES przyjął je z zadowoleniem⁽³⁾. Główny problem polega jednak na tym, że mimo znacznych postępów rozdział między zarządzaniem wspólną walutą a międzyrządowym zarządzaniem gospodarczym prowadzi do napięć niemożliwych do przezwyciężenia. EKES nalega, by sprawozdanie Van Rompuy pozostało polityczną podstawą inicjatyw ustawodawczych w najbliższym okresie.

2.6 Kryzys gospodarczy i finansowy zatrzymał się zwłaszcza na strefie euro i ukazał obecne ograniczenia UGW. W ten sposób euro z waluty jednoczącej Europę przeobraziło się w opinii wielu osób w czynnik podziału krajów i społeczeństwa obywatelskiego, narażając przyszłość UE na zagrożenia. Ten błędny pogląd nie uwzględnia też faktu, że kryzys – którego źródło leży w dużej mierze poza strefą euro – byłby jeszcze głębszy bez wspólnej waluty.

⁽²⁾ Zob. zwłaszcza wystąpienie dr. Wolfganga Schäublego w Paulskirche w dniu 3 października 2011 r. i podczas ceremonii wręczenia nagrody Karlspreis w maju 2012 r., oraz przemówienie Giorgio Napolitano w Parlamencie Europejskim w dniu 3 lutego 2014 r.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/340 w sprawie pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”, sprawozdawca: Carmelo Cedrone (Dz.U. C 271 z 19.9.2013).

2.7 Istniejące od 1991 r. nierównowagi i różnice gospodarcze między poszczególnymi grupami państw, którymi nigdy dotąd się nie zajmowano, w chwili obecnej hamują postępy procesu integracji. Pojawiają się nawet niebezpieczne próby podziałów i renacjonalizacji.

2.8 Przyszłości nie da się przewidzieć. Sygnały ożywienia podtrzymują optymizm i pozwalają wyjść z trybu kryzysowego. Jednak, częściowo z powodu niepełnej UGW oraz fragmentacji europejskiego rynku finansowego, oczekuje się, że jeszcze przez dłuższy czas wskaźniki wzrostu będą niskie lub umiarkowane. Ze względu na zmienność gospodarki i możliwość gwałtownych reakcji w nadchodzących latach, EKES przestrzega przed samozadowoleniem w tych kwestiach.

2.9 W tym kontekście przyjęcie niedawnych, bardzo potrzebnych decyzji dotyczących między innymi sześciopaku, dwupaku i postępów na drodze do unii bankowej stało się bardzo potrzebne i pilne. Te nowe mechanizmy zarządzania są jednak w znacznym stopniu oparte raczej na trosce o stan budżetu i stabilność niż na trosce o ludzi. Dlatego też nie uwzględniono środków socjalnych ani sprzyjających wzrostowi. Ponadto długotrwały proces decyzyjny i złożoność systemu wywołują milczący, a nawet otwarty opór państw członkowskich i Rady, który wynika z braku zaufania politycznego, a także z podkreślenia suwerenności narodowej. Ta sytuacja już obarczyła Unię ekonomicznymi i społecznymi kosztami oraz pogarsza jej pozycję na arenie międzynarodowej. Budowanie zaufania staje się zatem kwestią zasadniczą dla przewyższania przeszkód.

2.10 EKES nalega w związku z tym na przekonujący i obejmujący konkretne terminy plan dalszych działań w następnej kadencji Parlamentu Europejskiego, który musi skoncentrować się na urzeczywistnieniu UGW w powiązaniu z celami strategii „Europa 2020” i jej inicjatyw przewodnich. W niniejszej opinii proponuje się niezbędne elementy takiego planu działania.

2.11 Główną zasadą powinna być nadal zróżnicowana integracja w obrębie UE, stosowana już pomyślnie w różnych obszarach polityki. Wiele decyzji koniecznych do urzeczywistnienia UGW można podjąć bez zmiany obowiązującego prawa lub w drodze wzmocnionej współpracy, podczas gdy w wypadku innych niezbędne będzie wydanie nowego traktatu lub wprowadzenie zmian do Traktatów już istniejących. Takie decyzje umożliwiłyby nadrobienie opóźnień w urzeczywistnianiu UGW i zastosowanie szeregu szybkich środków, nie pomijając jednocześnie perspektywy długoterminowej i biorąc pod uwagę fakt, że również strefa euro wymaga prawdziwych reform strukturalnych na szczeblu instytucjonalnym, które należy przeprowadzić równoległe do reform w poszczególnych krajach.

3. Pierwsze kroki: realny plan na rzecz wzrostu i zatrudnienia za obecnej kadencji

3.1 Pierwszym, natychmiastowym krokiem w planie działania następnej kadencji parlamentarnej byłoby podpisanie i wdrożenie rzeczywistego paktu na rzecz wzrostu, zatrudnienia i stabilności, by wywołać ożywienie gospodarcze i móc spłacić dług (europejski New Deal). Wspomniany plan powinien obejmować przynajmniej następujące elementy:

- *Euroobligacje wyemitowane przez EBI i EFI* (co rozpoczęto już częściowo za pomocą obligacji projektowych), bez zwiększania zadłużenia krajów, w celu finansowania MSP i projektów w sektorze infrastruktury, opieki zdrowotnej, kształcenia, odnowy miast, ochrony środowiska oraz sieci transeuropejskich. Tak ukierunkowane działania EBI i EFI będą oznaką czynnego zaangażowania UE na rzecz poprawy warunków finansowych dla inwestycji prywatnych⁽⁴⁾.
- *Inwestycje publiczne*, w tym sektor społeczny⁽⁵⁾, państw członkowskich, realizowane poza unijnymi inwestycjami publicznymi za pomocą systemu uzgodnionych wspólnie parametrów w połączeniu z właściwymi reformami strukturalnymi, przyczyniłyby się do wzrostu inwestycji prywatnych (złota reguła budżetowa).
- *W dobie kryzysu tymczasowe złagodzenie lub zawieszenie polityki oszczędnościowej*, która jest jedną z głównych przyczyn recesji, spadku popytu i wzrostu bezrobocia, przyczyniło się także do opóźnienia poprawy koniunktury. Innymi słowy, należy zagwarantować przejście od samych tylko środków oszczędnościowych do uzgodnionych wspólnie reform umożliwiających zrównoważony wzrost, tworzenie miejsc pracy oraz wzrost produktywności⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Zob. opinie EKES-u: ECO/307 w sprawie „Ożywienie wzrostu gospodarczego”, (Dz.U. C 143 z 22.5.2012), ECO/334 w sprawie „Przyszłość euro” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013) oraz ECO/340 w sprawie „Pogłębiona i rzeczywista unia gospodarcza i walutowa” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013); sprawozdawca: Carmelo Cedrone.

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u SOC/496 w sprawie wpływu inwestycji społecznych, sprawozdawca: Wolfgang Greif (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽⁶⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/336 w sprawie: „Polityka gospodarcza państw członkowskich, których walutą jest euro”, sprawozdawca: Thomas Delapina, (Dz.U. C 133 z 9.5.2013).

- Podczas realizacji dwupaku, sześciopaku i paktu fiskalnego należy włączyć uzgodnione środki towarzyszące na rzecz wzrostu, zatrudnienia i aspektów społecznych.
- *Lepsze wdrażanie europejskiego semestru*: z punktu widzenia dążenia do unii gospodarczej stosowany już od czterech lat europejski semestr ma kluczowe znaczenie dla procesu konwergencji i dostosowywania gospodarek. Chociaż jest on wynikiem miękkiej metody koordynacji, może przynieść satysfakcjonujące wyniki. Należy jednak właściwie go wdrażać oraz zwiększyć jego przejrzystość i odpowiednio o nim informować. Trzeba też zagwarantować zaangażowanie partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim i krajowym.
- *Należyta zgodność z KPR*: zarządzanie jest kwestią zasadniczą. Sposób funkcjonowania administracji krajowych ma tutaj decydujące znaczenie; należy też wyraźnie wskazać niezbędne ulepszenia w stosownych przypadkach. Wszystkie zainteresowane strony powinny zaangażować się w przegląd realizacji KPR, w tym w odniesieniu do jakości administracji krajowej, a Komisja powinna go ściśle monitorować.
- *Pełna odpowiedzialność państw członkowskich*: proces semestru ma obecnie zbyt technokratyczny charakter, co utrudnia jego wdrażanie. Należy do niego włączyć parlamenty krajowe poprzez odpowiednie dyskusje nad semestrem, a także partnerów społecznych i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego (⁷).

4. Poglębienie i urzeczywistnienie UGW podczas następczej kadencji

4.1 Filar walutowy i finansowy

4.1.1 W odniesieniu do polityki monetarnej, zgodnie ze wzmocnionym makroekonomicznym zarządzaniem w strefie euro, mandat EBC powinien zostać uzupełniony w celu umieszczenia go na równi z innymi bankami centralnymi poza Europą i z krajów europejskich nienależących do UE i strefy euro, zapewniając mu między innymi, rolę pożyczkodawcy ostatniej instancji i równorzędnego partnera na arenie międzynarodowej, przy jednoczesnym zachowaniu jego pełnej autonomii. EBC powinien być w pełni wyposażony w możliwości zapobiegania kryzysom płynności w sposób sprzyjający inwestycjom (MSP).

4.1.2 Nie może on jednak sam ponosić całej odpowiedzialności. Na drodze ku unii fiskalnej i gospodarczej fundamentalne znaczenie ma *unia bankowa* (⁸). Ze względu na stałe powiązania między rządami a bankami, państwa członkowskie nadal mają opory przed tworzeniem koniecznych warunków gospodarczych i politycznych, co skutkuje odwiekaniem najważniejszych i najskuteczniejszych decyzji (⁹). Utrudnia to także skuteczny nadzór wszystkich banków przez EBC, co powinno przeciwdziałać fragmentacji finansowej, przerwać niepożądane powiązania polityki krajowej z bankami, a także stworzyć odpowiednie warunki dla transgranicznych fuzji banków.

4.1.3 Podczas negocjacji z Radą w sprawie unii bankowej, Parlament Europejski skutecznie osiągnął porozumienie w sprawie postępu w kierunku jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (¹⁰). EKES w pełni popiera stanowisko PE. W przyszłości decyzje powinny przyczynić się do jednolitego europejskiego rynku kapitałowego, porównywalnego do Stanów Zjednoczonych.

4.1.4 Urzeczywistniona unia bankowa wymaga ponadto dobrze opracowanego jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zharmonizowanego systemu gwarancji depozytów w państwach członkowskich, a także Europejskiego Mechanizmu Stabilności umożliwiającego bezpośrednio dokapitalizowywanie banków (¹¹). Stosowny system decyzyjny powinien być skuteczny i umożliwiać szybkie reagowanie. Należy przyspieszyć proces tworzenia i wdrażania tych elementów.

4.1.5 Sama unia bankowa nie wystarczy do tego, by ożywić gospodarkę i inwestycje. W celu wzmocnienia odporności europejskiego sektora finansowego, program na najbliższe lata musi skupiać się też na pełnej realizacji pakietu Bazylea III, Radzie Stabilności Finansowej oraz znalezieniu rozwiązania problemu banków „zbyt dużych, by mogły zbankrutować”, zgodnie z umowami międzynarodowymi (G-20).

(⁷) Zob. opinia EKES-u EUR/006 w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014 r., sprawozdawca: Evelyne Pichenot (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

(⁸) Zob. opinia EKES-u ECO/339 w sprawie: „Pakiet na rzecz unii bankowej”, sprawozdawca Carlos Trias Pintó (Dz.U. C 11 z 15.1.2013).

(⁹) Zob. konkluzje Rady Europejskiej z 19–20 grudnia 2013 r.

(¹⁰) Zob. porozumienie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji osiągnięte między Radą i PE w dniu 20 marca 2014 r.

(¹¹) Zob. opinie EKES-u ECO/333 w sprawie prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych, sprawozdawca: Lena Rusenowa (Dz.U. C 44 z 15.2.2013) i ECO/350 w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, sprawozdawca: Daniel Mareels (Dz.U. C 67 z 6.3.2014).

4.1.6 Opublikowany niedawno przez komisarza Barniera obszerny pakiet legislacyjny w sprawie banków i rynków finansowych może wnieść istotny wkład we właściwe funkcjonowanie rynków finansowych w Europie, a także w stworzenie stabilnego i wiarygodnego sektora bankowego. Ma to nieocenione znaczenie dla gospodarki realnej. Ostatnie decyzje Rady w tym zakresie tylko częściowo zmierzają w pożądanym kierunku.

4.1.7 Odpowiednie kredyty są zdecydowanym priorytetem tak dla ożywienia gospodarki i wzrostu, jak i dla rozwoju. Oznacza to, że ustawodawstwo unijne musi znaleźć równowagę między gwarantowaniem określonych warunków ramowych dla bankowości a promowaniem wystarczających możliwości dla działalności operacyjnej banków, zwłaszcza z myślą o ułatwianiu inwestycji, które są niezbędne w każdej strategii wzrostu. Oczywiście jest, że zadowalające rozwiązania na rzecz nowych przedsiębiorstw i MŚP mają zasadnicze znaczenie⁽¹²⁾.

4.2 Filar makroekonomiczny i budżetowy

4.2.1 W tym względzie żmudne dyskusje w Radzie Europejskiej dotyczące wiążących umów w sprawie reform gospodarczych mają zasadnicze znaczenie i przynoszą rozczarowujące wyniki⁽¹³⁾. W związku z tym EKES nalega, by Komisja w dalszym ciągu pracowała nad swoim wnioskiem w sprawie takich postanowień umownych, które wymagają dalszej dyskusji co do ich formy, finansowania i legitymacji demokratycznej⁽¹⁴⁾.

4.2.2 Partnerstwa oparte na systemie wspólnie uzgodnionych ustaleń umownych i związanych z nimi mechanizmów solidarności mogłyby się przyczynić do ułatwienia i wspierania realizacji odpowiednich strategii dostosowawczych. Ustalenia te przyczyniłyby się zarówno do zwiększenia odpowiedzialności państw członkowskich w obrębie wspólnych ram, jak i do reform we wszystkich dziedzinach związanych ze zrównoważonym wzrostem, konkurencyjnością i zatrudnieniem; te trzy czynniki prowadzą do wzmocnienia UE jako całości⁽¹⁵⁾. Takie ramy mogą być pomocne dla zapewnienia odpowiedzi UE na asymetryczne wstrząsy w poszczególnych krajach, która byłaby pewną formą solidarności UE.

4.2.3 Tego rodzaju partnerstwa mogłyby sprzyjać spójności i zaufaniu ludności, które mają kluczowe znaczenie dla przezwyciężenia obaw dotyczących suwerenności krajowej. Zwiększy to z kolei poczucie wspólnoty, która będzie niezbędną podstawą rozwoju instrumentów UE, takich jak budżet strefy euro, Fundusz Solidarności Unii Europejskiej i euroobligacje.

4.2.4 Konwergencja systemów gospodarczych, w tym systemów podatkowych⁽¹⁶⁾, oraz towarzyszący jej instrument solidarności, stanowią zasadniczy sposób stopniowego pokonywania dysproporcji makro- i mikroekonomicznych istniejących między krajami. W perspektywie średnioterminowej, nawet jeśli wymaga to zmiany Traktatu, instrument ten może stać się mechanizmem rekompensaty gospodarczej służącym przywróceniu równowagi gospodarek krajów strefy euro i ich zintegrowaniu. W dalszej perspektywie mógłby się stać elementem wspólnego budżetu strefy euro. W tej perspektywie mogłyby też zostać wykorzystane fundusze strukturalne i fundusz spójności.

4.2.5 Jako główny uczestnik tego procesu Komisja w swym nowym składzie musi wziąć na siebie odpowiedzialność za sporządzenie wniosków ustawodawczych zgodnie z metodą stosowaną przez komisarza Michela Barniera w odniesieniu do regulacji systemu finansowego w tych dziedzinach, w których dyskusję zdominowały państwa członkowskie. Mogłyby to zachęcić do owocnych debat w Radzie na podstawie konkretnych propozycji.

4.2.6 Dotychczas Komisja nie korzystała z tej metody w wystarczającym zakresie. Przykładowi sytuacji, w których metoda ta mogłaby zostać wykorzystana, są koordynacja *ex ante* planów gruntownych reform polityki gospodarczej, umowy w sprawie reform gospodarczych wraz z mechanizmem solidarności, a także ustanowienie europejskiego funduszu amortyzacji zadłużenia i bony skarbowe strefy euro. W przypadku gdy propozycje te wymagają zmiany Traktatów, Komisja powinna jasno to zakomunikować członkom strefy euro.

⁽¹²⁾ Zob. opinie EKES-u ECO/347 w sprawie: „Finansowanie długoterminowe — sektor usług finansowych”, sprawozdawca: Michael Smyth (Dz.U. C 327 z 12.11.2013), i ECO/365 w sprawie: „Finansowanie długoterminowe – działania następcze”, sprawozdawca: Michael Smyth, współsprawozdawca: Vincent Farrugia (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽¹³⁾ Zob. konkluzje Rady Europejskiej z 19–20 grudnia 2013 r.

⁽¹⁴⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/348 w sprawie: „Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności/zasadnicze reformy polityki gospodarczej”, sprawozdawca: David Croughan (Dz.U. C 271 z 19.9.2013), oraz opinia EKES-u EUR/006 w sprawie: „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r.”, sprawozdawca: Evelyne Pichenot (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽¹⁵⁾ Zob. także przemówienie przewodniczącego Eurogrupy, Jeroena Dijsselbloema, z 17.02.2014 r. podczas seminarium OECD w Brukseli, w tym samym duchu: „Strefa euro na rozdrożu”.

⁽¹⁶⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/336 w sprawie: „Polityka gospodarcza państw członkowskich, których walutą jest euro”, sprawozdawca: Thomas Delapina, (Dz.U. C 133 z 9.5.2013). W coraz większym stopniu powinno się uwzględniać także inne istotne aspekty podatkowe.

4.2.7 Takie podejście skłoni Radę do zajęcia stanowiska w sprawie tych propozycji. Zwróci ono uwagę na przejrzystość i jasność różnych stanowisk politycznych i jest jedynym sposobem przezwyciężenia impasu międzyrządowego w obecnej strukturze. Komisja musi je również odpowiednio komunikować różnym zainteresowanym stronom, w tym ogółowi społeczeństwa.

4.2.8 W perspektywie średnioterminowej konieczne jest zatem (już od czasu traktatu z Maastricht) zarządzanie gospodarcze dla strefy euro w dziedzinie polityki makro- i mikroekonomicznej. Opierałoby się ono na przejściu od metody koordynacji, która jak dotąd przyniosła niewielkie efekty, do wspólnego systemu podejmowania decyzji w sprawie zasadniczych elementów tych polityk. Strefa euro nie może utrzymywać jednej waluty, prowadząc jednocześnie oddzielną politykę gospodarczą. Należy tę politykę zintegrować, ułatwiając prace EBC.

4.2.9 Jeżeli chodzi o *mechanizm redystrybucji* stosowany w czasie wstrząsów asymetrycznych, zasady odpowiedzialności nie tylko państw członkowskich, lecz również podatników nie można oddzielić od zasady solidarności. Należy zatem przez określony czas zastosować konkretne środki na rzecz grup ludności znajdujących się w najgorszej sytuacji. Odpowiedzialność za to ponoszą wszyscy obywatele i wszystkie kraje.

4.2.10 W związku z tym konieczne jest poczynienie postępów na drodze do odpowiedniego *własnego budżetu strefy euro*, któremu towarzyszyłyby wspólne przepisy. Jest to jedyne rozwiązanie, które pozwoli podjąć kroki w kierunku wspólnej polityki podatkowej i amortyzacji wstrząsów, które mogą wystąpić w przyszłości. Można przewidzieć finansowanie np. z podatku celowego, podatku od transakcji finansowych (pod warunkiem że zostanie nim objęta cała strefa euro), podatku od emisji dwutlenku węgla lub tymczasowo z nadwyżek bilansu płatniczego, który przewyższa 6 % i, wreszcie, z emisji wspólnych obligacji.

4.2.11 Jeżeli chodzi o *dług państwowy*, konieczne jest stworzenie mechanizmu, który – nie zwalniając krajów z odpowiedzialności za dług – chroniłby go przed spekulacją finansową. Dług krajowy, stopniowo przekształcany aż do maksymalnej wysokości 60 % (zgodnie z propozycją EKES-u⁽¹⁷⁾), lub w odniesieniu do jego części przekraczającej 60 % (zgodnie z propozycją w sprawie funduszu amortyzacji zadłużenia zgłoszoną przez Komisję⁽¹⁸⁾), może być trzymany na skonsolidowanym koncie należności i obsługiwany w sposób proporcjonalny przez różne państwa członkowskie. Można by również zamiast tego stworzyć tymczasowy fundusz bonów skarbowych strefy euro na mocy traktatu międzyrządowego, który umożliwiłby emitowanie krótkoterminowych instrumentów dłużnych strefy euro i, tym samym, wyeliminowałby ryzyko rządowego kryzysu płynności w strefie euro. Na podstawie wniosków grupy ekspertów, której nadano konkretne kompetencje w zakresie analizy korzyści i ryzyka różnych wariantów wspólnej emisji długu, Komisja powinna przedstawić konkretną propozycję co do tego, jakie instrumenty należy zastosować i w jakich ramach czasowych.

4.3 Filar mikroekonomiczny

4.3.1 Na dużą uwagę zasługuje również polityka mikroekonomiczna, zwłaszcza przemysłowa i sektorowa, która ma istotne znaczenie dla wzrostu gospodarki europejskiej i której nie można traktować w sposób fragmentaryczny. Trzeba zatem połączyć pewne obszary polityki, które wpływają pośrednio na budżety krajowe, a także związane z nimi procedury decyzyjne, by stworzyć wspólną wizję i doprowadzić do współdziałania Komisji i państw członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do:

- urzeczywistnienia jednolitego rynku;
- stworzenia korzystnych warunków dla przedsiębiorstw, przede wszystkim poprzez eliminację fragmentacji rynku, by przedsiębiorstwa te pozostawały w Europie lub podejmowały w niej działalność;
- wspólnej polityki przemysłowej⁽¹⁹⁾, która wzmacnia podstawę istniejących, innowacyjnych i wyważonych wyników gospodarczych na całym kontynencie;

⁽¹⁷⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/307 w sprawie: „Ożywienie wzrostu gospodarczego”, sprawozdawca Carmelo Cedrone (Dz.U. C 143 z 22.5.2012).

⁽¹⁸⁾ Zob. COM(2012) 777 final/2.

⁽¹⁹⁾ Zob. opinia EKES-u CCM/108 w sprawie przeglądu polityki przemysłowej, sprawozdawca: Joost van Iersel, współsprawozdawca: Enrico Gibellieri (Dz.U. C 327 z 12.11.2013).

- wspólnej polityki energetycznej, której brak jest dużym problemem, a która ma zasadnicze znaczenie dla równych i stabilnych warunków gospodarczych w UE;
- zakrojonych na szeroką skalę projektów infrastrukturalnych i polityki transportowej w celu poprawienia łączności;
- spójnego opodatkowania przedsiębiorstw;
- usług, w tym usług dla przedsiębiorstw;
- rynku pracy i mobilności pracowników;
- polityki badawczej.

4.4 *Filar społeczny*

4.4.1 EKES nalega na konkretne środki dotyczące społecznego wymiaru UGW⁽²⁰⁾. Wskaźnik zatrudnienia młodzieży jest wciąż niebezpiecznie niski. Komisja w swym nowym składzie powinna wraz z państwami członkowskimi wziąć odpowiedzialność za poprawę warunków pracy i życia:

- wspierając tworzenie miejsc pracy i nowych przedsiębiorstw;
- proponując dostosowanie polityki edukacji na wszystkich szczeblach w całej Europie, a także – w stosownych wypadkach – opieki zdrowotnej;
- tworząc odpowiednie warunki dla mobilności transgranicznej pracowników;
- przedstawiając propozycje podatkowe mające na celu ułatwienie tworzenia miejsc pracy;
- przedstawiając propozycje mające na celu poszanowanie praw konsumentów;
- gwarantując równość płci;
- podejmując inwestycje społeczne⁽²¹⁾.

4.4.2 Na wszystkich szczeblach konieczny jest odpowiedni dialog społeczny. Oznacza to, że należy pokonać przeszkody osłabiające skuteczność konsultacji prowadzonych w państwach członkowskich i między nimi. UE powinna ułatwiać spotkania zainteresowanych stron z różnych krajów, by omawiać sprawdzone rozwiązania i sporządzać plany poprawy warunków tworzenia miejsc pracy.

4.4.3 By w pełni urzeczywistnić Unię Europejską, a zwłaszcza strefę euro, nie można ignorować konsekwencji społecznych realizowanej polityki gospodarczej, powierzając ją całkowicie państwom członkowskim. Zarówno w odniesieniu do działań gospodarczych, jak i społecznych trzeba będzie uwzględnić nie tylko parametry paktu stabilności, lecz również szerszą gamę parametrów makroekonomicznych (np. stopę bezrobocia, stopę wzrostu, bilans płatniczy, wskaźnik zatrudnienia i ubóstwa, podział dochodów i zasobów itd.). Nie można zagwarantować stabilności UGW bez jakichkolwiek mechanizmów socjalnych dla strefy euro, które zaradziłyby konsekwencjom dramatycznej recesji gospodarczej i nierówności. Niektóre z nich mogą wymagać wprowadzenia zmian do Traktatów. W perspektywie średnioterminowej mogłyby one objąć:

- stworzenie wspólnego systemu ubezpieczenia od utraty pracy uzupełniającego systemy krajowe, być może wraz z opracowaniem wspólnych zasad rynku pracy w strefie euro i mobilności siły roboczej;
- zagwarantowanie odpowiedniego minimalnego dochodu niektórym grupom osób żyjących poniżej granicy ubóstwa.

⁽²⁰⁾ Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u SOC/494 w sprawie: „Wzmocnienie społecznego wymiaru Unii Gospodarczej i Walutowej”, sprawozdawca generalny: Georgios Dassis (Dz.U. C 67 z 6.3.2014).

⁽²¹⁾ Co obejmuje także walkę z ubóstwem. W tej dziedzinie, zob. opinia EKES-u SOC/496 w sprawie wpływu inwestycji społecznych, sprawozdawca: Wolfgang Greif (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

4.4.4 Konieczne jest ponadto połączenie innych kierunków polityki w interesie obywateli, które sprzyjałyby ich poczuciu przynależności i ułatwiałyby ich mobilność, takich jak:

- wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych i dyplomów;
- jakość i dostawa wspólnych dóbr publicznych i usług w strefie euro, by zagwarantować ich utrzymanie, zwłaszcza w czasie kryzysu itd.

4.5 Filar polityczny

4.5.1 Tak szeroko zakrojony program można zrealizować wyłącznie dzięki legitymacji demokratycznej procesu decyzyjnego. EKES uznaje w pełni postępy poczynione podczas ostatnich kilku lat i uważa, że dalszy krok naprzód w następnej kadencji będzie można zrobić jedynie, zwracając szczególną uwagę na odpowiedzialność, legitymację, demokrację, przejrzystość i komunikację.

4.5.2 W całej Europie toczy się coraz gwałtowniejsza debata polityczna w sprawie procesu integracji. Na szczeblu UE partie polityczne muszą jasno określić swe opcje, które muszą sprzyjać punktom widzenia różnych ugrupowań politycznych w PE i przyczynić się do większej widoczności europejskich partii politycznych. Ponadnarodowe wybory europejskie obejmujące transgraniczne formacje polityczne wzmocniłyby i znacznie ułatwiły debatę europejską.

4.5.3 Współodpowiedzialność i potrzeba wsparcia publicznego wymagają o wiele więcej zaangażowania w debatę europejską ze strony parlamentów krajowych. W parlamentach należy odpowiednio omówić wnioski ustawodawcze UE i krajowe programy reform. Konieczne jest zaplanowanie interaktywnych konsultacji w sprawach strategicznych między PE a parlamentami krajowymi, które doprowadzą również do większej dynamiki między parlamentami krajowymi.

4.5.4 Komisja powinna jak najskuteczniej zastosować metodę wspólnotową, przedstawiając wnioski i środki ustawodawcze, również w wypadku kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi. Podobnie jak w przeszłości korzystne będzie przyjęcie proaktywnego i odważnego podejścia.

4.5.5 Na wniosek parlamentów i/lub społeczeństwa obywatelskiego Komisja powinna zostać zaproszona do udziału w debatach krajowych dotyczących spraw europejskich.

4.5.6 Rada Europejska wraz z poszczególnymi radami, zwłaszcza Ecofin, jest centralnym decydem i ma kluczowe znaczenie dla odpowiedzialności i legitymacji. Dlatego też konieczna jest większa przejrzystość odpowiadająca wymogom demokracji.

4.5.7 Członkowie Rady, którzy reprezentują interesy krajowe, a także współdecydenci na szczeblu europejskim często zajmują w Brukseli inne stanowisko niż w kraju, co zazwyczaj prowadzi do nieporozumień i utrudnia osiągnięcie porozumienia. Taka dwulicowość jest nie do przyjęcia. Państwa członkowskie powinny uzgodnić i wspierać wspólne przesłanie polityczne na wszystkich szczeblach podejmowania decyzji.

4.5.8 Państwa członkowskie są zarówno podmiotem, jak i przedmiotem w strukturze UGW. Zbliżenie do metodologii europejskiej wraz z zachowaniem krajowych procedur i tradycji administracyjnych jest możliwe, lecz wymagać będzie znacznych dostosowań w wielu krajach. Wiarygodne praktyki polityczne i administracyjne okażą się kluczowe dla zbudowania zaufania.

4.5.9 EKES podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie musi również odegrać swą często niedocenianą rolę w przyszłej strukturze UE i lepiej zintegrowanej strefie euro. Istnieje wiele obszarów, w których postępy są częściowo lub całkowicie zależne od podmiotów niepublicznych. Powinno się w pełni zaangażować społeczeństwo obywatelskie. W zbyt wielu krajach społeczeństwo obywatelskie jest nadal spychane na margines, podczas gdy należy mu zapewnić niezbędne instrumenty zapewniające powiązania z instytucjonalnymi decydentami. Społeczeństwo obywatelskie musi przejąć odpowiedzialność i uczestniczyć w procesie decyzyjnym UE w celu poszerzenia jej demokratycznych podstaw. Bez jego czynnego udziału UGW nie zostanie nigdy urzeczywistniona.

4.5.10 Zwłaszcza dla partnerów społecznych przydatne byłoby przeanalizowanie wyników modelu opartego na konsensusie w państwach członkowskich, który EKES zdecydowanie popiera. Należy zalecić wymianę praktyk.

4.5.11 Zdaniem EKES-u jest oczywiste, że obecne przepisy nie są adekwatne i nie przyniosły oczekiwanych skutków oraz że działania międzyrządowe nie były i wciąż nie są adekwatne do wyzwań, którym musi stawić czoła UGW. Nie możemy się także łudzić, że w miarę ustępowania kryzysu mechanizmy stabilizacji wprowadzone pośpiesznie pośród szalejącej burzy będą wystarczające do poczynienia postępów i uniknięcia kolejnych kryzysów.

4.5.12 Jedynym sposobem zapobieżenia podobnym sytuacjom jest zmiana przepisów dotyczących funkcjonowania i procesu decyzyjnego strefy euro, tak by był on bardziej przejrzysty i demokratyczny:

- Należy stworzyć organ odpowiedzialny za euro, który będzie zajmować jednolite stanowisko dzięki nadaniu eurogrupie instytucjonalnego charakteru. By poprawić zarządzanie strefą euro, eurogrupa powinna mieć możliwość podejmowania szybkich decyzji i interweniowania w wypadku kryzysu. Zwiększyłoby to demokratyczny charakter i przejrzystość procesu decyzyjnego, počawszy od zniesienia prawa weta.
- Trzeba stworzyć mechanizm redystrybucji i/lub prawdziwy budżet strefy euro zgodnie z propozycją w punkcie 4.2.9 i 4.2.10 w ramach stopniowego procesu, by zagwarantować obywatelom dobra publiczne i bardziej sprawiedliwy podział zasobów w celu wsparcia reform, a także zmniejszyć dysproporcje między państwami członkowskimi, przewidując również możliwość wprowadzenia wspólnej polityki podatkowej itp.
- Konieczne jest zapewnienie jednego przedstawiciela w organach międzynarodowych.
- Działania tego organu zarządzającego muszą być wspierane i przegłosowywane przez posłów do PE należących do strefy euro (europarlament), w którym mogliby zasiadać również inni posłowie, lecz bez prawa do głosu.

5. Dłuższa perspektywa: stworzenie politycznej Europy

5.1 Oprócz urzeczywistnienia UGW zgodnie z powyższymi uwagami stosowne byłoby zapoczątkowanie w ciągu następnej kadencji poważnej refleksji nad pogłębieniem całej UE i funkcjonowania jej organów instytucjonalnych, a także wybranie tych obszarów polityki, które powinny stać się wspólne. Zdaniem EKES-u refleksja ta powinna dotyczyć aspektów opisanych poniżej.

5.2 Prace Komisji muszą podlegać zatwierdzeniu przez PE, który powinien również współdzielić prawo inicjatywy. Posłowie do PE mogliby być ponadto wybierani z europejskich list politycznych partii europejskich.

5.3 Aby zwiększyć zauważalność i demokratyczną legitymację oraz propagować rozdział władz, trzeba znieść dwuwładztwo przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji, który powinien być wybierany przez PE lub bezpośrednio przez obywateli, pod warunkiem że zmieniono by również jego rolę. Obecna Rada mogłaby stać się „senatem państw”, czemu towarzyszyłoby opracowanie nowych zasad funkcjonowania.

5.4 Co się tyczy polityki, za którą UE powinna być odpowiedzialna lub współodpowiedzialna i w odniesieniu do której powinna mieć uprawnienia decyzyjne, możliwe jest uwzględnienie polityki zagranicznej i międzynarodowej roli UE, w tym obecności jednego przedstawiciela w organach międzynarodowych, polityki obronnej – dla zainteresowanych, polityki energetycznej, badawczej, azyłowej i imigracyjnej, a także poszanowania norm i praw wraz z możliwością interwencji wobec państw je łamiących, tak jak w wypadku kwestii gospodarczych i przepisów budżetowych.

5.5 Nową strukturę instytucjonalną, której nie można wprowadzić tylko za pomocą wzmocnionej współpracy, a także rolę Parlamentu, Rady, Komisji, EKES-u i KR-u mógłby określić nowy konwent. Powinien on zakończyć prace przed 2019 r., gdy odbędą się kolejne wybory europejskie po 2014 r.

6. Komunikacja i uproszczenie

6.1 Dobra komunikacja jest nieodzowna dla procesu odzyskiwania zaufania. EKES jest przekonany, że najlepszą strategią komunikacyjną jest podejmowanie właściwych decyzji i działań politycznych ukazujących europejskiemu społeczeństwu długookresową perspektywę.

6.2 Konieczne jest rozwijanie i doskonalenie komunikacji z ogółem społeczeństwa. Komunikacja wzbudza zainteresowanie, które sprzyja zrozumieniu. Ten fakt nie jest brany pod uwagę w wystarczającym stopniu, za co winić można Komisję i państwa członkowskie. Należy wykorzystywać całą gamę mediów społecznościowych.

6.3 UGW i związane z nią dziedziny często przedstawiano jako kwestię techniczną. Mają one jednak przede wszystkim charakter polityczny, a nie techniczny i są bardzo istotne w życiu wszystkich obywateli. Niemniej rzadko omawia się ją czy informuje o niej z tej perspektywy, co również wyjaśnia olbrzymią przepaść, która istnieje zazwyczaj między UE a zwykłymi obywatelami.

6.4 Różne tradycje i sytuacje boleśnie przypominają nam na co dzień, że brakuje „wspólnego języka UGW”, co czasami wywołuje dezorientację i szkodzi poparciu publicznemu. Zdaniem EKES-u Komisja jest jedynym organem, który może przedstawić rozwiązanie dzięki swemu prawu do inicjatywy w procesie legislacyjnym UE. Fakt ten trzeba postrzegać z punktu widzenia bardziej niż do tej pory politycznej Komisji i politycznego PE.

6.5 Jako podmioty współodpowiedzialne, społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni muszą odgrywać swą rolę w komunikacji, która jest często niedostatecznie rozwinięta. Społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni powinni przekazywać obawy obywateli i przedsięwzięcia władzom oraz współpracować na rzecz ich łagodzenia. Powinna zachodzić rzeczywista, to jest dwukierunkowa, wymiana poglądów.

6.6 Europa nie powinna dalej stwarzać wrażenia wieży z kości słoniowej, jak jest postrzegana przez znaczną część opinii publicznej. Obywatelom należy jasno przedstawić zalety integracji europejskiej, konkretne postępy, a także płynące z niej korzyści dla inwestycji, zatrudnienia i konsumentów. Tak zwana nowa narracja dla Europy powinna się rozpocząć od wspólnej strategii dotyczącej komunikacji i uproszczenia opracowanej przez Komisję i państwa członkowskie, które odgrywają główną rolę, obok partii politycznych i społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Finansowanie przedsiębiorstw: zbadanie alternatywnych mechanizmów podaży”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 451/03)

Sprawozdawca: **Michael SMYTH**

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:

„Finansowanie przedsiębiorstw: zbadanie alternatywnych mechanizmów podaży”

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 141 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Po ponad sześciu latach perturbacji finansowych i gospodarczych normalne kanały finansowania firm, zwłaszcza MŚP, pozostają częściowo zablokowane. Banki, które są tradycyjnym źródłem finansowania większości MŚP, mniej chętnie udzielają pożyczek ze względu na pewne czynniki, takie jak obecne delewarowanie, zwiększenie wymogów w zakresie współczynnika kapitałowego i pokrycia wypływów netto, rezerwy na należności nieściągalne oraz niechęć do podejmowania ryzyka. Tego rodzaju fragmentacja rynków finansowych i kanałów finansowania jest jedną z najdłużej utrzymujących się cech kryzysu finansowego w Europie.

1.2 Spadek udzielania kredytów kapitału obrotowego dla MŚP jest chroniczną formą niedoskonałości rynku, która wymaga odpowiedniej reakcji ze strony decydentów UE. Do chwili obecnej reakcja ta była nieproporcjonalna do wagi problemu.

1.3 Dzięki inicjatywie LTRO⁽¹⁾ podjętej przez Europejski Bank Centralny udało się zapobiec upadkowi systemu bankowego, lecz większość udzielonego finansowania nie trafiła do gospodarki realnej. Zamiast tego wykorzystano je do konsolidacji bilansów banków, co oznacza zmarnowaną szansę, gdyż przedsiębiorstwom nadal pilnie potrzebny jest kapitał obrotowy.

1.4 EBI, który bardzo aktywnie wspierał MŚP w całej Europie, został dokapitalizowany znaczącą kwotą i udziela więcej pożyczek MŚP. Wsparcie dla MŚP jest najistotniejszym priorytetem politycznym grupy EBI: stanowi ponad 20 % rocznego wolumenu kredytów EBI i 100 % działalności EFI. Chociaż EBI jest istotnym źródłem pomocy na rozwój dla MŚP, jego udział w łącznym kredytowaniu przedsiębiorstw w strefie euro wciąż pozostaje niewielki.

1.5 EKES poparł zeszłoroczną zieloną księgę w sprawie długoterminowego finansowania gospodarki⁽²⁾. W jej następstwie opublikowano niedawno pakiet środków⁽³⁾ mających na celu promowanie finansowania długoterminowego, w szczególności finansowania MŚP. Pakiet obejmuje środki mające przyczynić się do szerszego wykorzystywania sekurytyzacji kredytów dla MŚP. Komisja zaproponowała także nowe zasady, by zachęcać fundusze emerytalne do inwestowania w aktywa finansowe, a co za tym idzie do wspierania finansowania bardziej długoterminowego wzrostu gospodarki realnej⁽⁴⁾. Pojawiły się także propozycje utworzenia płynnego i przejrzystego rynku wtórnego obligacji korporacyjnych i innych rodzajów obligacji. EKES z zadowoleniem przyjmuje te propozycje i uważa, że z czasem mogą one przyczynić się do powstania zreformowanego i bardziej skutecznego rynku finansowego dla MŚP.

⁽¹⁾ Dłuższe operacje refinansujące zapewniające bankom strefy euro niskoprocentowane kredyty.

⁽²⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 11.

⁽³⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 167 final.

1.6 Przygotowywane są kolejne inicjatywy mające na celu zniesienie barier utrudniających kredytodawcom ściślejszą ocenę zdolności kredytowej i ryzyka. Obejmują one: szersze korzystanie z cyfrowych repozytoriów wraz ze standardowymi procedurami zgłaszania do rejestru przedsiębiorstw, urzędy statystyczne, oceny kredytowe banków i innych kredytodawców oraz ustanowienie centralnego europejskiego rejestru kredytowego. Ścisłejsze i zaktualizowane informacje dotyczące wyników finansowych MŚP powinny umożliwić kredytodawcom lepszą ocenę ryzyka i dokładniejszą jego wycenę.

1.7 Obecnie przygotowuje się lub rozważa szereg kolejnych propozycji mających na celu poprawę dostępu MŚP do finansowania. EKES popiera tę bardziej proaktywną odpowiedź ze strony decydentów politycznych, choć wdrożenie tych propozycji wymaga jeszcze czasu. Decyzja, co zrobić obecnie i w perspektywie krótkoterminowej, by zwiększyć dostęp MŚP do finansowania, pozostaje wyzwaniem.

1.8 Jedno uniwersalne rozwiązanie może nie być odpowiednie dla poszczególnych państw członkowskich. Niektóre państwa członkowskie wypracowały podejścia, które odpowiadają ich krajowym strukturom i przepisom finansowym. Jedną z najbardziej interesujących inicjatyw jest brytyjski program Funding for Lending Scheme (FLS)⁽⁵⁾. Dała ona nadzwyczaj dobre rezultaty, jeśli chodzi o większe udzielanie kredytów hipotecznych i kredytów dla gospodarstw domowych w ciągu ostatnich dwóch lat. Obecnie inicjatywa ta dotyczy wyłącznie udzielania kredytów MŚP. Program zachęca uczestniczące w nim banki do zwiększenia kwoty kredytów netto udzielanych MŚP dzięki zmniejszeniu kosztów finansowania. Zwolennicy tego programu przekonują, że poziom udzielania kredytów MŚP byłby dużo niższy, gdyby go nie wprowadzono.

1.9 EKES uważa program FLS za przykład dobrego rozwiązania i zaleca, by EBC poważnie zastanowił się nad wprowadzeniem podobnej inicjatywy w strefie euro. 5 czerwca 2014 r. EBC ogłosił szereg środków wsparcia płynności, by zwiększyć napływ kredytów dla MŚP⁽⁶⁾. EKES odnotowuje z zadowoleniem, że główna propozycja EBC, tzw. TLTRO (ukierunkowane dłuższe operacje refinansujące, ang. *Targeted Longer-Term Refinancing Operations*), przypomina program FLS, o którym mowa w niniejszej opinii. Stwierdza także z satysfakcją, że prace Komitetu nad tą opinią uprzedziły zmieniający się sposób myślenia decydentów politycznych.

2. Kryzys na rynku kredytów dla przedsiębiorstw w Europie

2.1 Debata na temat kredytowania i finansowania przedsiębiorstw koncentruje się przede wszystkim na kwestii podaży kapitału na rozwój lub inwestycje, zwłaszcza dla MŚP, a także popytu na ten kapitał. Kredytodawcy zwracają uwagę, że istnieje niedobór nowych projektów, a zatem również popytu na finansowanie rozwoju. Przedstawiciele MŚP oraz przedsiębiorstw o średniej kapitalizacji często uskarżają się na podaż środków na rozwój, a także na koszt takiego kredytu, twierdząc, że banki zawyżają cenę finansowania ryzyka. Oba punkty widzenia mogą być częściowo uzasadnione. W każdym razie stan kredytów zarówno dla dużych, jak i małych przedsiębiorstw w najlepszym wypadku pozostaje niezmienny, a w najgorszym wypadku drastycznie maleje we wszystkich państwach członkowskich UE.

2.2 Dla celów niniejszej opinii EKES-u nie położono nacisku na kapitał na rozwój bądź na finansowanie nowych przedsiębiorstw, podmiotów rozpoczynających działalność czy innowacji. Opinia dotyczy raczej kwestii dostępu do kapitału obrotowego – kredytów w rachunku bieżącym i kredytów rewolwingowych, które są podstawą działalności większości przedsiębiorstw. Trudno jest określić tendencje dotyczące udostępniania kredytu obrotowego z powodu braku danych, lecz można zaobserwować ogólny trend w tym zakresie na podstawie danych EBC dotyczących udzielania pożyczek przedsiębiorstwom spoza sektora finansowego. Dane te wskazują na spadek tych pożyczek w ciągu ostatnich 4–5 lat – pewne oznaki ożywienia pojawiły się dopiero w ostatnich miesiącach.

2.3 Jedną z najtrwalszych oznak kryzysów finansowych i gospodarczych ostatnich 6 lat jest drastyczny spadek finansowania przedsiębiorstw. Ze względu na to, że europejskie banki starały się zmniejszyć swą ekspozycję na kredyty ze stwierdzoną utratą wartości i bezwartościowe dłużni, normalna podaż kapitału obrotowego dla przedsiębiorstw, zwłaszcza mniejszych firm i mikroprzedsiębiorstw, zmalała zarówno w ujęciu nominalnym, jak i realnym. To organicznie akcja kredytowej dla przedsiębiorstw można określić jako chroniczną formę niedoskonałości rynku. Ponadto fragmentacja europejskich rynków finansowych doprowadziła do dwustopniowej struktury oprocentowania kredytów bankowych. Małe przedsiębiorstwa we Włoszech i Hiszpanii płacą znacznie wyższe odsetki niż podobne przedsiębiorstwa w Niemczech i Zjednoczonym Królestwie. Dotychczasowa reakcja decydentów unijnych nie była proporcjonalna do problemu i istnieją pewne przesłanki wskazujące na to, że skutki wzmożonej regulacji bankowości na szczeblu unijnym i międzynarodowym mogły pogłębić problem udzielania kredytów przedsiębiorstwom powodując zwiększenie niechęci banków do podejmowania ryzyka.

⁽⁵⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽⁶⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.pl.html

3. Reakcja decydentów

3.1 Unijni decydenci starają się zaradzić skutkom kryzysu finansowego i jego wpływowi na gospodarkę realną. Słabość systemu bankowego UE stała się główną przeszkodą w ożywieniu gospodarczym. By zmniejszyć tę słabość, w latach 2012–2013 Europejski Bank Centralny (EBC) przedsięwziął bezprecedensową inicjatywę polegającą na udostępnieniu bankom UE stosunkowo tanich pieniędzy w kwocie ponad 1 bln EUR. Inicjatywę tę nazwano dłuższymi operacjami refinansującymi (LTRO). Była to reakcja na groźbę zamrożenia lub załamania się sektora bankowego, podczas gdy banki starały się skorygować swoje bilanse i dostosować się do bardziej restrykcyjnych przepisów dotyczących współczynnika kapitałowego. Dzięki dłuższej operacji refinansującej udało się zapobiec upadkowi sektora bankowego, lecz większość tego finansowania nie trafiła do gospodarki realnej. Zamiast tego wykorzystano je do konsolidacji bilansów banków. W pewnym sensie tego rodzaju wynik można było przewidzieć i zrozumieć. Priorytetem większości europejskich banków było i nadal pozostaje przetrwanie. Z drugiej strony jest to jednak zmarnowana szansa, gdyż przedsiębiorstwom nadal pilnie potrzebny jest kapitał obrotowy.

3.2 W marcu 2013 r. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) został dokapitalizowany znaczącą kwotą. Jego kapitał wpłacony wzrósł o 10 mld EUR dzięki zastrzykowi gotówki ze strony udziałowców. EBI oczekuje, że w ciągu następnych 3–4 lat uda mu się zwiększyć nawet o 40 mld EUR i tak już duży wolumen kredytów dla MŚP. Dokapitalizowanie pomogło EBI zwiększyć akcję kredytową dla MŚP. Wsparcie dla MŚP jest najistotniejszym priorytetem politycznym grupy EBI stanowiąc ponad 20 % rocznego wolumenu kredytów EBI i 100 % działalności EBI. Kredyty EBI dla MŚP są jednak wykorzystywane głównie na kapitał na rozwój, innowacje i nowe projekty. Wiadomo, że obecnie zastanawia się on nad możliwością jego udostępnienia i można z zainteresowaniem oczekiwać wyniku tych rozważań. Chociaż EBI jest istotnym źródłem pomocy na rozwój dla MŚP, jego udział w łącznym kredytowaniu przedsiębiorstw w strefie euro wciąż pozostaje niewielki.

3.3 W Zjednoczonym Królestwie i USA organy kształtujące politykę pieniężną zastosowały niekonwencjonalne środki, takie jak luzowanie ilościowe w celu zapewnienia systemowi bankowemu płynności. Taka polityka wiąże się z nabywaniem bardzo dużej ilości obligacji skarbowych i korporacyjnych przez banki centralne, a także z kreacją nowego pieniądza w systemie bankowym. Pomogła ona zapobiec zamrożeniu rynków pieniężnych i mechanizmu transmisji monetarnej zarówno w USA, jak i w Zjednoczonym Królestwie. Istnieją pewne dowody, że program luzowania ilościowego w USA pomógł zwiększyć kredytowanie i finansowanie w gospodarce realnej. Organy kształtujące politykę pieniężną w USA zastanawiają się obecnie nad jego ograniczeniem w miarę utrwalania się w tym kraju ożywienia gospodarczego. W Zjednoczonym Królestwie, według progностycznych wytycznych Banku Anglii, polityka luzowania ilościowego także zostanie zakończona po utrwaleniu się ożywienia gospodarczego.

3.4 W marcu 2013 r. Komisja Europejska opublikowała zieloną księgę w sprawie długoterminowego finansowania gospodarki⁽⁷⁾. Następnie zaś przygotowała pakiet środków mających na celu ogólne promowanie finansowania długoterminowego, a w szczególności zajęcie się kwestią finansowania MŚP⁽⁸⁾. Centralną częścią tego pakietu są środki mające przyczynić się do większego wykorzystywania papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami przy udzielaniu pożyczek MŚP. Szersze stosowanie tego instrumentu umożliwiłoby bankom i innym instytucjom finansowym zwiększenie wolumenu pożyczek udzielanych przedsiębiorstwom. Komisja zaproponowała także nowe zasady, by zachęcać fundusze emerytalne do inwestowania w aktywa finansowe, takie jak papiery wartościowe zabezpieczone aktywami, a co za tym idzie do wspierania finansowania bardziej długoterminowego wzrostu gospodarki realnej⁽⁹⁾. Pojawiły się także propozycje utworzenia płynnego i przejrzystego rynku wtórnego obligacji korporacyjnych, a także podniesienia atrakcyjności listów zastawnych oraz plasowania na rynku niepublicznym. Istnieje także komunikat dotyczący finansowania społecznościowego⁽¹⁰⁾, który ma na celu promowanie sprawdzonych rozwiązań, monitorowanie rozwoju rynku finansowania społecznościowego oraz ułatwienie pojawienia się znaku jakości tego finansowania.

3.5 Kilka innych inicjatyw ma w tym kontekście pewne znaczenie. Przeszkody w ściślejszej ocenie przez kredytodawców zdolności kredytowej i ryzyka zazwyczaj powiązane są z kosztami i brakiem odpowiedniej informacji finansowej. Instytut Finansów Międzynarodowych (IIF) proponuje szereg środków mających zmniejszyć te przeszkody. Obejmują one: szersze korzystanie z cyfrowych repozytoriów wraz ze standardowymi procedurami zgłaszania do rejestru przedsiębiorstw, urzędy statystyczne, oceny kredytowe banków i innych kredytodawców. Krajowe repozytoria danych dotyczących ryzyka kredytowego powinny zostać skonsolidowane z europejską hurtownią danych, co mogłoby z czasem doprowadzić do ustanowienia centralnego europejskiego rejestru kredytowego. IIF wzywa do ustanowienia ogólnoeuropejskich standardów gromadzenia danych i sprawozdawczości, by umożliwić przeprowadzanie analiz porównawczych różnych firm i różnych krajów. Ścisłejsze i zaktualizowane informacje dotyczące wyników finansowych MŚP powinny umożliwić kredytodawcom lepszą ocenę ryzyka i dokładniejszą jego wycenę.

⁽⁷⁾ COM(2013) 150/2 final.

⁽⁸⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁹⁾ COM(2014) 167 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2014) 172 final.

3.6 Inne propozycje dotyczące poprawy przepływu środków finansowych do MŚP obejmują:

- środki umożliwiające instytucjom świadczeń wzajemnych, instytucjom spółdzielczym i kolektywnym udzielanie kredytów MŚP dzięki udzielaniu tym pierwszym bezpośredniego wsparcia ze środków publicznych;
- odejście od dyskryminacji fiskalnej wobec zadłużenia dzięki wprowadzeniu ulg podatkowych z tytułu nowego mechanizmu finansowania kapitałem własnym;
- przypisanie regionalnym agencjom rozwoju formalnej roli w ocenie ryzyka wraz z dokonaniem stosownej korekty uwzględniającej ich ewentualne nadmiernie optymistyczne nastawienie;
- zachęcanie do większego odwoływania się do ubezpieczeń kredytów, kiedy są one efektywne kosztowo, tak by ubezpieczyć portfele udzielonych MŚP niezabezpieczonych pożyczek, które banki mogłyby następnie sprzedać inwestorom spoza sektora bankowego;
- tworzenie zachęt dla inwestorów w kapitał typu private equity i venture capital, by więcej inwestowali w MŚP oraz zajęli się lukami w finansowaniu;
- wykorzystanie zachęt podatkowych, by poszerzyć bazę inwestorów MŚP i funduszy MŚP;
- edukowanie MŚP w zakresie alternatywnych możliwości finansowania i względnych korzyści związanych z mechanizmami alternatywnego finansowania;
- wzmocnienie programów gwarancji kredytowych oraz dzielenie się wiedzą i sprawdzonymi rozwiązaniami w trosce o poprawę istniejących krajowych programów gwarancji;
- szersze odwoływanie się do finansowania handlu, pożyczek między przedsiębiorstwami, instrumentów faktoringu i leasingu.

Obserwuje się postępy we wdrażaniu wielu spośród wyżej wymienionych propozycji, jednak wyzwaniem pozostaje kwestia znalezienia sposobu zwiększenia – obecnie i w perspektywie krótkoterminowej – dostępu MŚP do finansowania.

4. Alternatywny kanał finansowania przedsiębiorstw

4.1 Zadanie opracowania programu mającego zachęcać do zapewnienia szerszego dostępu do finansowania w całej Unii Europejskiej nie jest proste. Niektóre państwa członkowskie wypracowały rozwiązania, które odpowiadają ich krajowym strukturam i przepisom finansowym. Jedno uniwersalne podejście może nie być odpowiednie dla wszystkich państw członkowskich. Jedną z najbardziej interesujących inicjatyw jest brytyjski program finansowania pożyczek *Funding for Lending Scheme* (FLS), który zasługuje na bliższą analizę.

4.2 Skarb Państwa Zjednoczonego Królestwa i Bank Anglii wprowadziły program FLS w lipcu 2012 r., by zachęcać do udzielania kredytów gospodarce realnej⁽¹¹⁾. Skarb Państwa, jako udziałowiec Banku Anglii, sprawuje nadzór nad realizacją tego programu. Program oferuje uczestniczącym w nim bankom tanie źródło finansowania, a niższe koszty finansowania powinny umożliwić im zwiększenie dostępu do kredytów poprzez obniżenie stosowanych przez nie stóp procentowych. Zachęca także banki do zwiększonego udzielania pożyczek i tym samym do otrzymywania dodatkowych środków z funduszu. Od czasu swego powstania program przyczynił się do znacznego spadku kosztów finansowania banków, co doprowadziło do poprawy warunków kredytowych. Można zasadnie stwierdzić, że największym dotychczasowym sukcesem tego programu było zachęcenie do udzielania kredytów gospodarstwu domowemu, w tym zwłaszcza kredytów hipotecznych. Mniejszy sukces odniesiono, jeżeli chodzi o kredyty dla przedsiębiorstw, w związku z czym w listopadzie 2013 r. właściwe organy dostosowały program, tak by koncentrował się wyłącznie na zwiększeniu udzielania kredytów dla MŚP.

4.3 FLS został tak opracowany, by stworzyć dla uczestniczących w nim banków zachętę handlowe do zwiększenia wierzycelności netto (tzn. kredytów brutto po odjęciu spłat). Oferuje on wszystkim bankom dyskontowe finansowanie, nawet tym, które obniżają poziom dźwigni finansowej. W ramach programu nie wytyczono górnego pułapu finansowania, z którego mogą skorzystać banki. Na przykład, jeżeli na początku programu uczestniczący w nim bank ma stan kredytów dla przedsiębiorstw w wysokości 100 mld EUR, to może otrzymać środki w wysokości przynajmniej 5 mld EUR. Jeżeli następnie podwyższy swoje kredyty netto dla MŚP o kolejny 1 mld EUR, zostaje uprawniony do uzyskania kolejnych 5 mld EUR z tego programu. Ten stosunek uzyskanych środków do nowych kredytów netto dla MŚP wynoszący 5 do 1, wraz z niższym kosztem finansowania, jest silną zachętą dla banków do szerszego udzielania kredytów⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽¹²⁾ Bardziej wyczerpujący opis funkcjonowania programu FLS można znaleźć w opracowaniu: R. Churm i A. Radia „The Funding for Lending Scheme” BoE Quarterly Bulletin, 2012 Q4
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb120401.pdf>

4.4 Bank Anglii monitoruje zmieniony program FLS. Udział w nim bierze większość instytucji finansowych w Zjednoczonym Królestwie. Zmieniony program mający na celu wyłącznie zwiększenie kredytów dla przedsiębiorstw realizowany jest od listopada 2013 r. Jest jeszcze prawdopodobnie za wcześnie, by wyciągnąć trafne wnioski na temat jego skuteczności. Niektóre z największych banków w Zjednoczonym Królestwie i w strefie euro kontynuowały stosunkowo szybkie delewarowanie, co doprowadziło prawdopodobnie w dużym stopniu do zmniejszenia kredytów dla przedsiębiorstw. Zwolennicy programu twierdzą, że sytuacja kredytowa w Zjednoczonym Królestwie byłaby o wiele gorsza bez dostępu do tego finansowania.

4.5 EKES uważa, że w całej strefie euro należy wprowadzić program podobny do FLS. Wprowadzenie w strefie euro programu podobnego do FLS mogłoby w nieprzekraczającym 2–3 lat okresie przyczynić się do przywrócenia finansowania dla przedsiębiorstw do bardziej normalnego poziomu i tym samym do ułatwienia obecnego procesu zmniejszania udziału finansowania dłużnego.

4.6 5 czerwca 2014 r. EBC ogłosił szereg środków wsparcia płynności, by zwiększyć napływ kredytów dla MŚP⁽¹³⁾. EKES odnotowuje z zadowoleniem, że główna propozycja EBC, tzw. TLTRO (ukierunkowane dłuższe operacje refinansujące, ang. *Targeted Longer-Term Refinancing Operations*), przypomina program FLS, o którym mowa w niniejszej opinii.

4.7 EKES z zadowoleniem przyjął większość wysuniętych przez Komisję Europejską propozycji dotyczących poprawienia dostępu MŚP do finansowania, lecz w przeważającej mierze zostały one ujęte w średniej i długoterminowej perspektywie, co może wymagać nowych przepisów bądź instytucji. Tymczasem mamy do czynienia tu i teraz z wymagającym pilnego rozwiązania kryzysem finansowania kapitału obrotowego dla przedsiębiorstw, który zapewne pogłębia się. EKES uważa, że decydenci unijni powinni podjąć więcej wysiłków, by opracować bardziej krótkoterminowe rozwiązania, takie jak wyżej opisane programy zachęt (FLS lub LTRO). Nad wszelkim wzrostem ryzyka finansowego lub ryzyka utraty reputacji trzeba zastanowić się w kontekście 26-milionowej rzeszy bezrobotnych w UE (w tym 5,6 mln poniżej 25 roku życia).

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.pl.html

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Społeczeństwo cyfrowe: dostęp, edukacja, szkolenia, zatrudnienie, narzędzia na rzecz równości”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 451/04)

Sprawozdawczyni: **Isabel CAÑO AGUILAR**

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:

„*Społeczeństwo cyfrowe: dostęp, edukacja, szkolenia, zatrudnienie, narzędzia na rzecz równości*”.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 128 głosami następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Unia Europejska powinna przestać być jedynie użytkownikiem technologii cyfrowych, by stać się twórcą i producentem, co wymaga rozwoju talentów. Pierwszoplanowe znaczenie mają tu informowanie, szkolenie i kształcenie.

1.2 EKES uważa, że dostęp do społeczeństwa cyfrowego powinien być podstawowym celem całego europejskiego społeczeństwa. Polityka realizowana w tej dziedzinie jest niewystarczająca, by pokonać przepaść cyfrową, która się cały czas pogłębia.

1.3 EKES przypomina, że trzeba przedsięwziąć stosowne środki w celu zagwarantowania dostępu osób niepełnosprawnych do społeczeństwa cyfrowego oraz równych warunków dostępu do nowych technologii.

1.4 Społeczeństwo cyfrowe nie może być kolejnym czynnikiem wykluczenia. EKES podkreśla zwłaszcza potrzebę przyjęcia odpowiedniej polityki, by zapobiec wykluczeniu osób w podeszłym wieku i umożliwić ich pełną integrację w dziedzinie zastosowania technologii stanowiących część życia codziennego.

1.5 Konieczne są wspólne działania władz europejskich i krajowych, by zapewnić bardziej przystępny cenowo sprzęt i oprogramowanie, z poszanowaniem zasady wielojęzyczności.

1.6 Europejska polityka oświatowa powinna przygotować obywateli do życia. EKES nalega, by prowadzono konsultacje z organizacjami branżowymi sektora kształcenia.

1.7 Komitet uważa, że wsparcie szkolnictwa publicznego w ramach możliwości finansowych państw członkowskich ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia równości.

1.8 EKES podkreśla znaczenie bibliotek publicznych w procesie szkolenia i kształcenia dotyczącego technologii cyfrowych.

1.9 EKES zaleca propagowanie modeli otwartych innowacji i standardów. Trzeba unikać nieuzasadnionych środków ochrony własności intelektualnej, które mogą ograniczyć proces innowacji w gospodarce cyfrowej.

1.10 EKES proponuje, by w dziedzinie kształcenia zastosowano zalecenia Europejskiej Fundacji na rzecz Jakości E-Uczenia się (EFQUEL).

1.11 EKES przypomina istotną rolę kształcenia i szkolenia zawodowego w przezwyciężeniu kryzysu gospodarczego i ożywieniu koniunktury, podkreślając w tym względzie znaczenie Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop). EKES zaleca zatem, by:

- położyć większy nacisk na kształcenie wstępne i ustawiczne nauczycieli;
- propagować nauczanie języków;
- skierować otwarte zasoby edukacyjne na szkolenia zawodowe.

1.12 Program „Horyzont 2020” powinien przyczynić się do wzmocnienia pozycji UE w dziedzinie technologii cyfrowej, w której przedsiębiorstwa odnotowują mniej inwestycji od swych konkurentów z Azji i USA.

1.13 EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma promowanie europejskich małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), gdyż mogą one propagować innowacyjne projekty istotne dla stale przeobrażającego się przemysłu. Środki podatkowe i większe możliwości finansowania MŚP przyczynią się ponadto znacznie do walki z kryzysem gospodarczym.

1.14 Wsparcie dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą w dziedzinie technologii cyfrowych może przyczynić się do rozwoju europejskiego sektora sprzętu i oprogramowania informatycznego. EKES docenia pomysł wsparcia programów wysokiego ryzyka w ramach agendy cyfrowej, lecz domaga się większego wsparcia ze strony systemu finansowego.

1.15 EKES proponuje zespół środków sprzyjających udziałowi kobiet w społeczeństwie cyfrowym.

2. Kontekst

2.1 Różne decyzje polityczne, a także programy i inicjatywy UE, dotyczą uwzględnienia ICT w ramach kształcenia, między innymi:

- program e-uczenie się (2004–2006);
- program „Uczenie się przez całe życie” (2007–2013), w którym za priorytet przekrojowy uznano popularyzację wykorzystania ICT w procesie kształcenia, łącząc podprogramy Comenius, Erasmus, Grundtvig i Leonardo;
- program Erasmus + (2014–2020), który wpisuje się w strategię „Europa 2020”, „Kształcenie i szkolenie 2020” oraz „Nowe podejście do edukacji”;
- komunikat w sprawie nowych technologii i otwartych zasobów edukacyjnych („Działania na rzecz otwartej edukacji: innowacyjne nauczanie i uczenie się dla wszystkich dzięki nowym technologiom i otwartym zasobom edukacyjnym”, COM(2013) 654 final).

2.2 Europejska agenda cyfrowa (z 2010 r.) jest kluczową strategią UE, która służy realizacji celów programu „Horyzont 2020”, przewidując wiele działań, m.in. w zakresie:

- interoperacyjności i standardów;
- ultraszybkich sieci szerokopasmowych;
- e-uczenia się;
- dostępności dla osób niepełnosprawnych;
- umiejętności cyfrowych i ich rozwijania, a także włączenia cyfrowego.

2.3 EKES omówił te aspekty w różnych opiniach ⁽¹⁾.

2.4 W niniejszej opinii z inicjatywy własnej poruszono niektóre aspekty związane z dostępem do społeczeństwa cyfrowego, kształceniem, równością i zatrudnieniem.

3. Uwagi ogólne

3.1 Dostęp do społeczeństwa cyfrowego

3.1.1 Narzędzia, jakie oferuje ICT, są coraz szerzej stosowane w życiu codziennym. Dostęp do społeczeństwa cyfrowego jest prawem i jednocześnie źródłem możliwości, które trzeba w pełni wykorzystać.

⁽¹⁾ Dz. U. C 271 z 19.9.2013, s. 127; Dz. U. C 318 z 29.10.2011, s. 9; Dz.U. C 214 z 8.7.2014, s. 31.

3.1.2 EKES wielokrotnie odnotowywał znaczenie sieci szerokopasmowych dla europejskiego społeczeństwa i europejskiej gospodarki ⁽²⁾, w związku z czym z zadowoleniem przyjmuje ich rozpowszechnienie w 28 państwach członkowskich za pomocą satelity. Wciąż istnieją jednak liczne przyczyny przepaści cyfrowej, które pogłębiają się wraz ze wzrostem wskaźnika ubóstwa następującym wskutek kryzysu gospodarczego i społecznego.

3.1.3 Przepaść cyfrowa nie maleje, m.in. z powodu: kształcenia (osoby, które ukończyły studia wyższe, mają trzy razy więcej możliwości korzystania z internetu niż 33 % obywateli o niższym poziomie wykształcenia), wieku (powszechnie z internetu korzystają ludzie młodzi, w tym prawie wszyscy studenci, lecz osoby starsze o wiele rzadziej), informacji, które dostępne są przeważnie w języku angielskim, oraz różnic między obszarami wiejskimi, miejskimi i wyspiarskimi itd.

3.1.4 Władze publiczne mają często poważne trudności z finansowaniem zajęć komputerowych w placówkach oświaty w związku z ograniczeniami budżetowymi, które zdaje się zaostrzać pakt stabilności. Wśród ewentualnych środków finansowania jeden z nich – nałożenie opłat na użytkowników – może zmniejszyć dostępność i równość kształcenia.

3.1.5 Dostępność jest prawem człowieka ⁽³⁾. Trzeba ponadto przypomnieć, że Europejska karta praw podstawowych Unii Europejskiej, będąca integralną częścią traktatu z Lizbony, w art. 20, 21 i 26 zawiera wzmiankę o zakazie wszelkiej dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność i o prawie osób niepełnosprawnych do korzystania ze specjalnych środków, natomiast Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych zobowiązuje państwa członkowskie do przedsięwzięcia odpowiednich środków w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym na równi z innymi dostępu do informacji i technologii komunikacyjnych, w tym do internetu ⁽⁴⁾.

3.1.6 Prawdopodobieństwo bezrobocia osób niepełnosprawnych jest dwukrotnie wyższe niż osób zdrowych, a nowe technologie (w tym internet) umożliwiają dostęp do rozrywki, edukacji, kultury i wielu innych usług publicznych i prywatnych, a także sprzyjają uczestnictwu w demokracji. Dlatego też dostępne ICT są niezbędnym środkiem, by osoby niepełnosprawne miały równe szanse w konkurencji na coraz większym rynku cyfrowym i uczestniczyły w społeczeństwie cyfrowym.

3.1.7 Społeczeństwo cyfrowe nie może być dodatkowym czynnikiem wykluczenia. Wręcz przeciwnie, powinno ono umożliwić osobom wymagającym szczególnego traktowania przezwycięzenie wykluczenia.

3.2 Kształcenie w społeczeństwie cyfrowym

3.2.1 Społeczeństwo cyfrowe wymaga chęci otwarcia się na zmiany w instytucjach. UE powinna promować powszechnie dostępne systemy kształcenia i szkolenia, które sprzyjają rozwojowi wiedzy, umiejętności i zdolności obywateli w szerokim zakresie zagadnień tematycznych, kompetencji społecznych, obywatelskich i kulturowych, zdolności uczenia się, a także kreatywności, innowacyjności i umiejętności pracy w grupie.

3.2.2 Wszystkie podmioty odpowiedzialne za system kształcenia powinny stworzyć w szkole warunki nauczania, które sprzyjają pozytywnemu nastawieniu do innowacji, jakości i współpracy w ramach praktyk edukacyjnych, a także włączeniu wszystkich uczniów w proces nauczania, rozpowszechnieniu sprawdzonych rozwiązań, aktywności obywatelskiej, zdobywaniu doświadczeń w szkole oraz kulturze oceny.

3.2.3 Za pomocą polityki oświatowej UE nie udało się wystarczająco zachęcić krajowych władz oświatowych, by zagwarantowały wykorzystanie ICT przez nauczycieli począwszy od kształcenia wstępnego czy też przez instytucje oświatowe, zwłaszcza w szkołach podstawowych i średnich, a także w ramach szkolenia zawodowego. Zwłaszcza nie zachęcono odpowiednio państw członkowskich, by zrealizowały inwestycje, których wymaga nowoczesna, innowacyjna edukacja wysokiej jakości oparta na ICT.

3.2.4 Ministerstwa oświaty powinny zaplanować specjalne szkolenia dla nauczycieli i dać impuls do ponownego zastanowienia się nad sposobami uczenia się.

3.2.5 EKES podkreśla znaczenie bibliotek publicznych dla szkolenia i kształcenia dotyczącego technologii cyfrowych.

⁽²⁾ Dz. U. C 67 z 6.3.2014, s. 137.

⁽³⁾ Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 15.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 116.

3.2.6 Od najwcześniejszego wieku szkolnego dzieci mogą być wprowadzane do nauki o komputerach, a być może także – za pomocą zabawy – do sztuki programowania, by Europejczycy jak najszybciej przestali być wyłącznie użytkownikami ICT, a stali się jego twórcami i producentami. UE dysponuje ośrodkami doskonałości w dziedzinie badań (np. badań nad nanoskładnikami elektronicznymi), lecz powinna posunąć się o krok dalej.

3.2.7 Europejskie systemy kształcenia dostarczają przykładów wysokiej jakości nauczania w ramach kształcenia podstawowego i uniwersyteckiego, a także szkolenia zawodowego. Jednak niezbędne są zmiany programów nauczania, które obejmowałyby zastosowanie ICT w nauczaniu i jego ocenę.

3.2.8 EKES zaleca propagowanie modeli otwartych innowacji i standardów, a także dążenie do tego, by nieuzasadnione środki ochrony własności intelektualnej nie ograniczały procesu innowacji w gospodarce cyfrowej.

3.2.9 Protokół SPI (Simple Publishing Interface) opracowany przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN) ma na celu ułatwienie komunikacji między narzędziami produkcji treści i bazami stale zarządzającymi zasobami edukacyjnymi i metadanymi.

3.2.10 Interoperacyjność może również ułatwić wykorzystanie technologii wspomagających, które są potrzebne osobom niepełnosprawnym, by uzyskać dostęp do ICT.

3.3 Szkolenia jako sposób przezwyciężenia kryzysu gospodarczego

3.3.1 Kształcenie i szkolenie zawodowe wzbogacają życie osób uczących się i wyposażają je w umiejętności, które są niezbędne w społeczeństwie demokratycznym. Rozwój społeczny i gospodarczy jest w dużym stopniu zależny od szkolenia zawodowego, które umożliwia zdobycie kompetencji i otwiera drogę do rynku pracy. W wypadku grup wykluczonych i mniej uprzywilejowanych może ono być zaczątkiem lepszego życia. Niemniej jest ono nie tylko pomostem między kształceniem i zatrudnieniem, lecz również samo w sobie ma duże znaczenie. Instytut Statystyczny UNESCO stwierdził, że istnieje korelacja między rozwojem gospodarczym a szkoleniem zawodowym.

3.3.2 Erasmus+ jest główną strategią UE w tej dziedzinie i – jak podkreślił EKES – „powinien być kluczowym instrumentem zwiększania wsparcia dla edukacji i szkolenia, by podnieść poziom umiejętności obywateli, pomóc w rozwiązaniu problemu wysokiego bezrobocia wśród młodzieży, który występuje w wielu państwach członkowskich”. Jednak to państwa członkowskie, które posiadają kompetencje w tej dziedzinie, powinny podjąć starania, by szkoleniom zawodowym jako części systemu kształcenia zapewnić niezbędne środki i należyty prestiż.

3.3.3 EKES przypomina, że prace Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop) w dziedzinie uczenia się przez całe życie i szkolenia zawodowego dotyczą takich kwestii jak kształcenie ustawiczne, kwalifikacje i kompetencje, uznawanie kwalifikacji oraz procedury gwarancji jakości, które mają zasadnicze znaczenie dla osób napotykających większe trudności w wejściu na rynek pracy. Trzeba przeznaczyć większe środki na Cedefop.

3.3.4 EKES proponuje:

- podnieść rangę kształcenia zawodowego;
- położyć nacisk na kształcenie wstępne i ustawiczne nauczycieli;
- propagować nauczanie języków, które ma zasadnicze znaczenie dla mobilności pracowników;
- skierować otwarte zasoby edukacyjne na szkolenia zawodowe.

3.4 Gospodarka cyfrowa a zatrudnienie

3.4.1 W UE występuje wysoki wskaźnik bezrobocia, a jednocześnie – zdaniem Komisji – brak w perspektywie krótkoterminowej 900 tys. wykwalifikowanych pracowników, by obsadzić stanowiska w sektorze ICT.

3.4.2 ICT wywierają duży wpływ na zatrudnienie, a powodzenie agendy cyfrowej wiąże się z obecnością przedsiębiorstw sektora zaawansowanych technologii: w 2008 r. ITC wniosły do UE wartość dodaną w wysokości 574 mld EUR i dały zatrudnienie 8,3 mln osób. Europejskie przedsiębiorstwa, które borykają się z takimi problemami jak rozdrobnione rynki i niewystarczające finansowanie, powinny umocnić swą pozycję wobec gigantów dominujących na rynkach światowych, z których większość ma siedzibę w USA.

3.4.3 Tak jak wszelki rozwój technologiczny, ICT powodują zmiany w dziedzinie zatrudnienia. Należy się nad tym zastanowić w celu stworzenia sieci zawodów, kwalifikacji, kompetencji i certyfikacji zarówno dla osób, które są wykluczone z rynku pracy z powodu ICT, jak i dla tych osób, którym ICT pomaga we włączeniu społecznym.

3.4.4 Powołana przez Komisję w marcu 2013 r. wielka koalicja na rzecz cyfrowych miejsc pracy zajmuje się najważniejszymi kwestiami (szkoleniem i dostosowaniem kursów dla pracowników w dziedzinie cyfrowej, mobilnością, certyfikacją, podnoszeniem świadomości, innowacyjnym uczeniem się i nauczaniem), lecz nie dysponuje kopertą budżetową. W ramach agendy cyfrowej istnieją ponadto inne inicjatywy: e-umiejętności, pakiet dotyczący zatrudnienia, „Działania na rzecz otwartej edukacji”, strategia „Nowe podejście do edukacji”, „Szanse dla młodzieży” oraz unijna panorama umiejętności.

3.4.5 Konieczne jest włączenie do tej koalicji przemysłu, lecz także oświaty, by poprzez praktyki zawodowe w przedsiębiorstwach wzmocnić powiązanie z sektorem ICT.

3.4.6 Trzeba odnotować, że powyższe programy nie uwzględniają wystarczająco specjalnych potrzeb osób wykluczonych z powodu niepełnosprawności, zwłaszcza jeżeli chodzi o zdobywanie umiejętności cyfrowych (e-umiejętności), kulturę informatyczną i integrację na rynku pracy cyfrowej.

3.4.7 Największe przedsiębiorstwa sektora zaawansowanych technologii w Europie inwestują w badania i rozwój, lecz nie w tak dużym stopniu jak przedsiębiorstwa w Azji i USA. EKES ma nadzieję, że program „Horyzont 2020”, na który przeznaczono budżet w wysokości 78,6 mld EUR, przyczyni się do wzmocnienia pozycji UE na rynkach światowych.

3.4.8 EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma promowanie europejskich MŚP w sektorze ICT, gdyż mogą one propagować innowacyjne projekty istotne dla stale przeobrażającego się przemysłu. W ramach przewyższania kryzysu konieczne jest rozwiązanie trudności z finansowaniem, które dotyczą zarówno małych przedsiębiorstw, jak i nowatorskich projektów (*start ups*) poświęconych innowacji technologicznej.

3.5 W erze cyfrowej społeczeństwo powinno sprzyjać włączeniu społecznemu

3.5.1 Obecnie jedynie 30 % z ok. 7 mln pracowników zatrudnionych w dziedzinie ICT to kobiety, które mają niedostateczną reprezentację na wszystkich szczeblach, a zwłaszcza na stanowiskach decyzyjnych. Wyższy odsetek kobiet niż mężczyzn posiada dyplom ukończenia studiów wyższych, lecz borykają się one nadal z utrudnieniami pod względem zatrudnienia, wynagrodzenia, warunków pracy i dostępu do stanowisk kierowniczych.

3.5.2 W związku ze spadkiem liczby absolwentek w dziedzinie ICT szczególnie potrzebna jest zmiana polityki: obecnie zaledwie 29 na 1 000 kobiet, które ukończyły studia magisterskie, posiada dyplom w dziedzinie ICT, a jedynie 4 z nich będą pracować bezpośrednio w tym zawodzie.

3.5.3 Chociaż włączenie większej liczby kobiet do sektora ICT może zwiększyć PKB strefy euro o 9 mld EUR, różne przyczyny (m.in. tradycje i stereotypy kulturowe) tłumaczą ich niedostateczny udział w tym sektorze, co nie jest tylko europejskim, lecz powszechnym problemem.

3.5.4 Dlatego EKES proponuje:

- bardziej wnikliwie zastanowić się, jakie czynniki wpływają ogólnie na brak kobiet w sektorze ICT i dlaczego kobiety wybierają rzadziej studia na kierunku nauk ścisłych, matematyki i technologii;
- rozważyć przyjęcie skutecznych planów i środków o odpowiednim budżecie, które są ukierunkowane na równość płci;
- uwzględnić sytuację niepełnosprawnych kobiet i dziewcząt, które padają zazwyczaj ofiarą dyskryminacji w stosunku do niepełnosprawnych mężczyzn, gdy chcą uzyskać dostęp do kształcenia i zatrudnienia, i które mają większe trudności z wejściem na rynek pracy, co utrudnia im usamodzielnienie się;
- przedstawić modele i ścieżki kariery, by zainspirować dziewczęta i kobiety;
- dokonać przeglądu europejskiego kodeksu dobrych praktyk dotyczących kobiet i ICT;

- przeprowadzić skuteczne kampanie w mediach społecznościowych;
- wprowadzić zajęcia komputerowe i naukę oprogramowania już we wczesnym wieku (od szkoły podstawowej), co przyczyni się do zaangażowania dziewczynek w dziedzinę ICT.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Dostępność powinna być pierwszoplanowym celem nie tylko władz, lecz również całego społeczeństwa, w związku z czym EKES zobowiązuje do działania wszystkie podmioty gospodarcze i społeczne. Niemniej do tej pory polityka UE i wielu państw członkowskich była niewystarczająca.

4.2 EKES proponuje, by UE i władze krajowe propagowały wspólne działania w celu znacznego obniżenia kosztów sprzętu komputerowego, w tym powszechniejszego korzystania z bezpłatnego i otwartego oprogramowania takiego jak Linux, a także w celu zapewnienia europejskich treści w procesie dostarczania informacji i wiedzy.

4.3 Polityka odpowiednia dla UE w XXI w. wymaga otwartości na zmiany. Głównym celem europejskich systemów kształcenia i szkolenia nie powinno być wyłącznie zaspokojenie specyficznych potrzeb rynku pracy (na czym koncentruje się w przeważającej mierze polityka oświatowa Komisji Europejskiej), lecz przygotowanie do życia. Opracowanie polityki oświatowej UE musi odbywać się przy udziale europejskich organizacji nauczycieli i instytucji oświatowych, co obecnie nie ma miejsca.

4.4 Zważywszy, że państwa członkowskie podlegają ograniczeniom budżetowym i że – za pośrednictwem demokratycznych instytucji – podejmują ich zdaniem najlepsze dla obywateli decyzje, należy podkreślić nieuchronną konieczność inwestowania w kształcenie publiczne, by zapewnić równy dostęp do nauczania, niezależnie od pochodzenia społecznego uczniów i ich zasobów finansowych.

4.5 Komisja powinna położyć nacisk na to, by metadane na temat kształcenia były swobodnie dostępne i leżały w interesie ogólnym, a nie podlegały chronionym patentom przedsiębiorstw prywatnych. Oprócz europejskiego programu standaryzacji SPI trzeba podkreślić znaczenie programu Komisji Europejskiej dotyczącego metadanych e-Contentplus.

4.6 By zagwarantować jakość oraz odpowiednie dostosowanie kształcenia i szkolenia, konieczne jest zobowiązanie nauczycieli i instytucji oświatowych do kontroli treści nauczania. EKES uważa, że trzeba zwrócić uwagę na zalecenia Europejskiej Fundacji na rzecz Jakości E-Uczenia się (EFQUEL) dotyczące środków prawnych, harmonizacji, praw własności intelektualnej itd.

4.7 EKES dał wyraz swemu rozczarowaniu w związku z drastycznym obniżeniem budżetu agencji cyfrowej na lata 2014–2020, ze wstępnie proponowanych 9,2 mld EUR do ostatecznie zatwierdzonego 1,14 mld EUR.

4.8 EKES pozytywnie ocenia wsparcie finansowe innowacyjnych inicjatyw wysokiego ryzyka podejmowanych przez MŚP, które wprowadzono w ramach programu „Horyzont 2020”. Duże znaczenie mają starania, by MŚP i podmioty rozpoczynające działalność gospodarczą (*start ups*) otrzymywały więcej środków nie tylko od władz publicznych, lecz również od rynków i systemu finansowego.

4.9 EKES zaleca uwzględnienie aspektu dostępności we wszystkich inicjatywach cyfrowych i zadbanie o to, by programy e-uczenia się, ICT, sprzęt i narzędzia (w internecie i poza nim) były dostępne dla osób niepełnosprawnych oraz wszystkich osób wymagających szczególnego traktowania. Trzeba ponadto zwrócić szczególną uwagę na uwzględnienie osób niepełnosprawnych w ramach nowych miejsc pracy ICT, które UE zamierza obsadzić.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ataków cybernetycznych w UE

(opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 451/05)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Dnia 27 lutego 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

ataków cybernetycznych w UE.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 1 – nikt nie wstrzymał się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zaleca utworzenie unijnego organu ds. bezpieczeństwa cybernetycznego, na podobieństwo centralnego organu w lotnictwie, jakim jest Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), aby zapewnić silne przywództwo na poziomie UE konieczne do zajęcia się złożonym wdrażaniem skutecznej polityki bezpieczeństwa cybernetycznego na szczeblu europejskim.

1.2 Dobrze poinformowani i świadomi obywatele mają kluczowe znaczenie dla solidnego bezpieczeństwa cybernetycznego w Europie. Kształcenie obywateli w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego i ochrony danych osobowych powinno stanowić istotną część szkolnych programów nauczania i szkoleń w środowisku pracy. Ponadto UE powinna prowadzić inicjatywy i programy informacyjne na te tematy w całej Unii.

1.3 Przedsiębiorcy powinni być prawnie zobowiązani do proaktywnego podejścia do ochrony przed atakami cybernetycznymi, w tym do stosowania bezpiecznych i odpornych technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) oraz szkolenia personelu w zakresie polityki bezpieczeństwa, podobnie jak szkoli się w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

1.4 W każdym państwie członkowskim funkcjonować powinna organizacja, której zadaniem byłoby informowanie, kształcenie i wspieranie sektora MŚP w zakresie najlepszych praktyk związanych z bezpieczeństwem cybernetycznym. Duże przedsiębiorstwa z łatwością mogą zdobyć potrzebną wiedzę, natomiast MŚP potrzebują jednak wsparcia w tym zakresie.

1.5 Należy rozszerzyć mandat Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) i zapewnić finansowanie, tak by podejmowała ona bardziej bezpośrednią odpowiedzialność za kształcenie i programy upowszechniania wiedzy w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego skierowane w szczególności do obywateli oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

1.6 Przedsiębiorstwa i organizacje muszą zwiększyć świadomość odpowiedzialności za bezpieczeństwo cybernetyczne na szczeblu zarządu. Informacje o ewentualnej odpowiedzialności przedsiębiorstwa wynikającej z nieodpowiedniej polityki bezpieczeństwa cybernetycznego i działań w tym zakresie powinny być wyraźnie przekazywane dyrektorom wszystkich organizacji.

1.7 Ze względu na swą kluczową rolę w świadczeniu usług internetowych wszyscy dostawcy usług internetowych w UE powinni w szczególnym stopniu odpowiadać za ochronę swoich klientów przed atakami cybernetycznymi. Odpowiedzialność ta powinna być określona i zapisana w prawodawstwie na szczeblu UE.

1.8 W celu zapewnienia szybkiego wykorzystania ogromnego potencjału dla wzrostu gospodarczego płynącego z dynamicznego rozwoju chmury obliczeniowej⁽¹⁾, na dostawców usług w chmurze obliczeniowej powinny zostać nałożone szczególnie wymogi bezpieczeństwa i obowiązki także na szczeblu UE.

1.9 Komitet uważa, że środki dobrowolne są niewystarczające i należy nałożyć ścisłe wymogi regulacyjne na państwa członkowskie, aby zapewnić harmonizację cyberbezpieczeństwa, zarządzanie nim i wdrażanie go na szczeblu europejskim. Potrzebne jest także prawodawstwo przewidujące obowiązek zgłaszania istotnych incydentów dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego przez wszystkie organizacje i przedsiębiorstwa, nie tylko dostawców infrastruktury krytycznej. Pomogłoby to poprawić reakcję na zagrożenia w Europie, jak również podnieść poziom wiedzy i zrozumienia ataków cybernetycznych, tak aby można było opracować lepsze środki zaradcze.

⁽¹⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 40; Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 59.

1.10 Komitet zdecydowanie zaleca, by Unia Europejska przyjęła oparte na projektowaniu podejście do zagrożenia atakami cybernetycznymi i zadbała o to, by wszystkie technologie i usługi wykorzystywane w Europie dla zapewnienia dostępu do internetu i usług internetowych były zaprojektowane tak, by gwarantowały jak najwyższy poziom zabezpieczenia przed atakami cybernetycznymi. Podczas projektowania należy poświęcić szczególną uwagę interfejsowi między użytkownikiem a maszyną.

1.11 EKES oczekuje, że europejskie organizacje normalizacyjne opracują i rozpowszechnią istotne normy bezpieczeństwa cybernetycznego dla wszystkich technologii i usług dotyczących sieci ICT. Normy te powinny zawierać obowiązkowy kodeks dobrych praktyk w celu zapewnienia zgodności wszystkich urządzeń ICT i usług internetowych sprzedawanych obywatelom europejskim z najwyższymi standardami.

1.12 UE musi bez zwłoki zadbać o to, by każde państwo członkowskie dysponowało w pełni sprawnym zespołem reagowania na incydenty komputerowe (CERT), aby chronić siebie i Europę przed atakami cybernetycznymi.

1.13 Komitet domaga się, by Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością (EC3) przy Europolu otrzymało dodatkowe środki niezbędne do zwalczania cyberprzestępczości i do zacieśnienia współpracy z siłami policyjnymi w Europie i poza nią w celu zwiększenia zdolności Europy do chwywania i ścigania cyberprzestępców.

1.14 Ogólnie rzecz biorąc EKES uważa, że polityka UE w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego powinna w szczególności uwzględniać następujące aspekty: wzmacnianie wiodącej pozycji UE; opracowywanie strategii w zakresie cyberbezpieczeństwa zwiększających bezpieczeństwo przy jednoczesnej ochronie prywatności oraz innych praw podstawowych; podnoszenie świadomości obywateli i zachęcanie do proaktywnego podejścia do ochrony; kompleksowe zarządzanie ze strony państw członkowskich; świadome i odpowiedzialne działania przedsiębiorstw; ścisłe partnerstwo między władzami, sektorem prywatnym i obywatelami; odpowiedni poziom inwestycji; wysokie standardy techniczne i wystarczające inwestycje w badania, rozwój i innowacje; zaangażowanie międzynarodowe. W tym kontekście Komitet powtarza swoje zalecenia dotyczące polityki bezpieczeństwa cybernetycznego wyrażone w wielu wcześniejszych opiniach⁽²⁾ i zwraca się do Komisji o przeanalizowanie działań, o które w nich apelowano.

2. Zakres opinii

2.1 Gospodarka internetowa wytwarza ponad jedną piątą wzrostu PKB w UE, a każdego roku w internecie robi zakupy 200 milionów Europejczyków. Jesteśmy zależni od internetu i związanych z nim technologii cyfrowych, dzięki którym funkcjonują kluczowe usługi energetyczne, zdrowotne, administracji państwowej i finansowe. Jednakże najważniejsza infrastruktura i usługi cyfrowe, które odgrywają tak istotną rolę w naszym życiu gospodarczym i społecznym, są narażone na rosnące ryzyko ataków cybernetycznych zagrażających naszemu dobrobytowi i jakości życia.

2.2 Komitet jest zdania, że coraz większej zależności Unii od internetu i technologii cyfrowej w niewystarczającym stopniu towarzyszą praktyki i polityki zapewniające właściwy poziom bezpieczeństwa cybernetycznego całej Europy teraz i w przyszłości. Celem niniejszej opinii jest zwrócenie uwagi na luki, które Komitet dostrzega w unijnej polityce bezpieczeństwa cybernetycznego, oraz zalecenie usprawnień, które lepiej ograniczałyby ryzyko ataków cybernetycznych.

2.3 Motywy ataków cybernetycznych mogą być rozmaite, od bardzo osobistych, np. odwet na osobie lub przedsiębiorstwie, po szpiegostwo uprawiane przez państwa narodowe i wojnę cybernetyczną między krajami. Podczas przygotowywania niniejszej opinii zdecydowano, aby zawęzić jej zakres wyłącznie do ataków cybernetycznych z pobudek przestępczych, tak by skupić się na zaleceniach dotyczących problemów o podstawowym znaczeniu dla większości członków Komitetu. Wielowątkowa debata polityczna na temat ataków cybernetycznych dokonywanych przez państwa członkowskie wobec obywateli i innych państw może być tematem przyszłej opinii.

⁽²⁾ Dz.U. C 97 z 28.4. 2007, s. 21;
Dz.U. C 175 z 28.7. 2009, s. 92;
Dz.U. C 255 z 22.9. 2010, s. 98;
Dz.U. C 54 z 19.2. 2011, s. 58;
Dz.U. C 107 z 6.4. 2011, s. 58;
Dz.U. C 229 z 31.7. 2012, s. 90;
Dz.U. C 218 z 23.7. 2011, s. 130;
Dz.U. C 24 z 28.1. 2012, s. 40;
Dz.U. C 229 z 31.7. 2012, s. 1;
Dz.U. C 351 z 15.11. 2012, s. 73;
Dz.U. C 76 z 14.3. 2013, s. 59;
Dz.U. C 271 z 19.9. 2013, s. 127;
Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 133.

2.4 W niniejszej opinii omówiono tylko ataki cybernetyczne popełniane przez cyberprzestępców dla pieniędzy, co stanowi znakomitą większość ataków. Wprowadzając politykę bezpieczeństwa cybernetycznego i praktyki skutecznego radzenia sobie z atakami cybernetycznymi z pobudek przestępczych, zmniejsza się również zagrożenie związane z atakami cybernetycznymi o motywach politycznych lub bardziej osobistych.

2.5 Mimo iż Unia Europejska poczyniła znaczne postępy w działaniach na rzecz zaufania i bezpieczeństwa w ramach europejskiej agendy cyfrowej oraz opracowała szeroko zakrojoną strategię bezpieczeństwa cybernetycznego, która obejmuje większość celów nakreślonych powyżej, wiele jeszcze pozostaje do zrobienia.

3. Ataki cybernetyczne i bezpieczeństwo cybernetyczne

3.1 Atak cybernetyczny jest to wszelkiego rodzaju szkodliwe działanie, którego celem są komputerowe systemy informatyczne, infrastruktury, sieci komputerowe i/lub osobiste urządzenia cyfrowe, prowadzone za pomocą różnego rodzaju czynów dokonywanych w zamiarze kradzieży, zmiany lub zniszczenia określonego celu. Celem mogą być pieniądze, dane lub technologie informacyjne.

3.2 Cyberprzestępcy dokonują ataków cybernetycznych, aby ukraść pieniądze lub dane, dopuścić się oszustwa, prowadzić przestępczą działalność szpiegowską lub w celu dokonania wymuszenia. Ataki cybernetyczne mogą szkodzić podstawowym sieciom i usługom, od których zależy nasze zdrowie, bezpieczeństwo i dobrobyt gospodarczy, w tym sieciom rządowym, transportowym i energetycznym.

3.3 Zagrożenie wynikające z ataków cybernetycznych wzrasta wraz z naszą rosnącą zależnością od internetu i technologii cyfrowych. Według ostatniego sprawozdania opracowanego przez firmę Symantec, całkowita liczba naruszeń ochrony danych na świecie wzrosła o 62 % w 2013 r., co oznacza ujawnienie ponad 552 mln zapisów. W wyniku tych naruszeń często ujawniano imię i nazwisko, datę urodzenia, numer dowodu tożsamości, dokumentację medyczną czy też informacje finansowe. Ponadto 38 % użytkowników urządzeń mobilnych doświadczyło cyberprzestępczości mobilnej w okresie ostatnich 12 miesięcy.

3.4 Ataki cybernetyczne mogą mieć poważny wpływ na poszczególne przedsiębiorstwa i szerzej rozumianą gospodarkę europejską:

- Sprawozdanie branżowe z 2011 r. sugeruje, że każdego roku na całym świecie ofiary cyberataków tracą około 290 mld EUR, co czyni tę przestępczość bardziej dochodową od światowego handlu marihuaną, kokainą i heroiną łącznie.
- Obywatele są stale zagrożeni kradzieżą tożsamości w wyniku ataków cybernetycznych. W maju 2014 r. baza danych zawierająca dane osobowe 145 mln posiadaczy kont w witrynie eBay została skradziona podczas pojedynczego ataku. Zgodnie z przeprowadzonym przez Uniwersytet Kent w 2013 r. badaniem na temat bezpieczeństwa cybernetycznego w ciągu zaledwie jednego roku (2012–2013) włamano się na konta internetowe ponad 9 milionów dorosłych mieszkańców Wielkiej Brytanii, 8 % ludności wskutek cyberprzestępczości straciło pieniądze, a w wypadku 2,3 % mieszkańców Zjednoczonego Królestwa straty przekraczały 10 tys. GBP.
- W brytyjskim sprawozdaniu rządowym z 2011 r. oszacowano, że ogólny koszt cyberprzestępczości dla gospodarki Zjednoczonego Królestwa wyniósł 27 mld GBP:
 - oszustwa internetowe: 1,5 mld GBP;
 - kradzież tożsamości: 1,7 mld GBP;
 - kradzież własności intelektualnej: 9,2 mld EUR;
 - szpiegostwo: 7,6 mld GBP;
 - utrata danych klientów: 1 mld GBP;
 - kradzież (bezpośrednia) z przedsiębiorstw przez internet: 1,3 mld GBP;
 - wymuszenia: 2,2 mld GBP;
 - oszustwa podatkowe: 2,3 mld GBP.

- Każdego roku w Europie ataki cybernetyczne powodują ogromne straty gospodarcze. Szacunki dotyczące kosztów muszą uwzględniać:
 - utratę własności intelektualnej i danych szczególnie chronionych;
 - koszty utraconych korzyści, w tym koszty zakłóceń w zatrudnieniu i świadczeniu usług;
 - szkody dla wizerunku marki i reputacji przedsiębiorstwa;
 - kary i płatności wyrównawcze dla klientów (za niedogodności lub pośrednie straty) bądź odszkodowania umowne (w przypadku opóźnienia itp.);
 - koszty środków zaradczych i ubezpieczenia;
 - koszty strategii łagodzących i usuwania szkód wynikających z ataków cybernetycznych;
 - straty handlowe i utratę konkurencyjności;
 - zakłócenia obrotu handlowego;
 - utratę miejsc pracy.
- Zgodnie z opublikowanym przez rząd brytyjski badaniem na temat przypadków naruszenia bezpieczeństwa informacyjnego z 2014 r w 2013 r. tego rodzaju naruszeń doświadczyło 81 % dużych przedsiębiorstw oraz 60 % MŚP.
- W tym samym sprawozdaniu rządowym oszacowano, że przeciętny koszt najpoważniejszego naruszenia bezpieczeństwa cybernetycznego może sięgać nawet 1,4 mln EUR w wypadku wielkich organizacji i 140 tys. EUR w wypadku MŚP.
- Nawet jeśli ataki nie są skuteczne, koszty łagodzenia ich skutków szybko wzrastają. W 2014 r. wzrost rynku bezpieczeństwa informacji na całym świecie przyspieszy do 8,6 % i przekroczy wartość 73 mld USD.

3.5 Metody dokonywania ataków cybernetycznych nieustannie się zmieniają:

- Atak cybernetyczny zazwyczaj polega na zastosowaniu wektora ataku, za pomocą którego przestępca cybernetyczny może uzyskać dostęp do internetowych danych uwierzytelniających bądź też do komputera lub serwera sieciowego w celu zrealizowania złych zamiarów. Powszechnie wykorzystywane wektory ataku to urządzenia USB, załączniki do poczty elektronicznej, strony internetowe, okna dialogowe, komunikatory, czaty internetowe i oszustwa, takie jak wyłudzenie informacji.
- Najbardziej powszechną formą ataku jest zainstalowanie złośliwego oprogramowania. Złośliwe oprogramowanie to tego rodzaju oprogramowanie, które w celach przestępczych przejmuje kontrolę nad urządzeniem cyfrowym, na przykład w celu kradzieży danych uwierzytelniających użytkownika lub jego pieniędzy bądź do rozprzestrzenienia się na inne urządzenia. Do złośliwego oprogramowania należą wirusy komputerowe (w tym robaki komputerowe i konie trojańskie), ransomware, programy szpiegujące, adware, scareware i inne złośliwe programy. Na przykład oprogramowanie typu ransom blokuje dostęp do zarażonego przez siebie systemu komputerowego, a następnie żąda od użytkownika okupu za zniesienie blokady.
- Złośliwe oprogramowanie może również zamienić komputer w komputer zombie podłączony do botneta przestępcy cybernetycznego lub do sieci zombie, które przestępca kontroluje w celu atakowania ofiar.
- Atak spam ma miejsce, gdy przestępca wysyła niechciane wiadomości do dużej liczby odbiorców, często, by skłonić ofiary do wydania pieniędzy na podrabiane towary. Do wysyłania większości niechcianych wiadomości wykorzystuje się botnety.
- Ataki mające na celu wyłudzenie informacji (phishing) to próba wykradzenia nazwy użytkownika, hasła i szczegółów dotyczących karty kredytowej poprzez wzbudzenie zaufania, tak by przestępca mógł przejąć kontrolę nad kontem poczty elektronicznej, sieciami społecznościowymi i rachunkami bankowymi ofiary. Z punktu widzenia przestępcy tego rodzaju ataki są szczególnie skuteczne, ponieważ 70 % użytkowników internetu wybiera to samo hasło w odniesieniu do prawie wszystkich usług sieciowych, z których korzystają.

- Cyberprzestępcy stosują czasami atak typu „odmowa usługi” (DoS) w celu wymuszenia pieniędzy od przedsiębiorstwa lub organizacji. Atak typu DoS to próba zablokowania dostępu do maszyny lub zasobów sieciowych użytkownikom, dla których są one przeznaczone, przez nasycenie celu zewnętrznymi żądaniami komunikacji, tak że nie może on odpowiedzieć na uprawnione żądania dostępu lub odpowiada tak powoli, że staje się zasadniczo niedostępny. W atakach typu DoS przestępcy stosują powszechnie botnety.

3.6 Między organizacjami bezpieczeństwa cybernetycznego istnieje powszechna zgoda co do priorytetowych działań, które obywatele i przedsiębiorstwa powinni przedsięwziąć, aby się ochronić przed atakami cybernetycznymi. Praktyki te powinny być przekazywane w każdym programie uświadamiającym i edukacyjnym na temat bezpieczeństwa cybernetycznego:

a. Obywatele powinni:

- korzystać z trudnych do złamania, zapadających w pamięć haseł;
- zainstalować oprogramowanie antywirusowe na nowych urządzeniach;
- sprawdzać ustawienia dotyczące prywatności w mediach społecznościowych;
- robić bezpieczne zakupy online, dbając zawsze o sprawdzenie, czy portale sprzedaży detalicznej są zabezpieczone;
- pobierać aktualizacje naprawcze oprogramowania i aplikacji po ogłoszeniu ich udostępnienia.

b. Przedsiębiorstwa powinny:

- stosować białe listy aplikacji;
- stosować standardowe, bezpieczne konfiguracje systemów;
- instalować aktualizacje naprawcze oprogramowania użytkowego w ciągu 48 godzin;
- instalować aktualizacje naprawcze oprogramowania systemowego w ciągu 48 godzin;
- zmniejszyć liczbę użytkowników posiadających uprawnienia administratora.

3.7 Małym przedsiębiorstwom często brakuje wystarczającego wsparcia IT, by uzyskać bieżące informacje o potencjalnych zagrożeniach cybernetycznych, w związku z czym potrzebują specjalnej pomocy w ochronie przed atakami cybernetycznymi.

3.8 Ujawnianie ataków cybernetycznych i słabości systemu ma zasadnicze znaczenie dla zwalczania ataków cybernetycznych, zwłaszcza w zwalczaniu tzw. ataków zero-day, czyli nowych odmian ataków, które nie były wcześniej znane społeczności zajmującej się bezpieczeństwem cybernetycznym. Jednak przedsiębiorstwa często nie podają ataków cybernetycznych do wiadomości publicznej ze względu na obawy związane z utratą reputacji lub odpowiedzialnością prawną. To nieujawnianie informacji naraża na szwank zdolność Europy do szybkiego i skutecznego reagowania na zagrożenia cybernetyczne oraz do poprawy ogólnego bezpieczeństwa cybernetycznego dzięki uczeniu się od siebie nawzajem.

3.9 Obywatele i przedsiębiorstwa kupują dostęp do internetu i usług za pośrednictwem dostawców usług internetowych (ISP). Ze względu na ich kluczową rolę w świadczeniu usług online jest istotne, by dostawcy usług internetowych zapewniali możliwie najwyższy poziom ochrony przed atakami na swoich klientów. Oprócz dbania o to, by ich własne usługi i infrastruktura były zaprojektowane i utrzymywane w taki sposób, by zapewniały najwyższy poziom bezpieczeństwa cybernetycznego, dostawcy usług internetowych powinni służyć swoim klientom doskonałej jakości poradami na temat bezpieczeństwa cybernetycznego oraz powinni dysponować specjalnymi protokołami w celu bieżącego wykrywania i zwalczania ataków cybernetycznych na klientów. Odpowiedzialność ta powinna być określona i zapisana w prawodawstwie na szczeblu UE.

3.10 Przyspieszenie rozpowszechnienia chmury obliczeniowej wśród obywateli i przedsiębiorstw w Europie jest bardzo istotne dla gospodarki UE⁽³⁾. Ze względu na to, że korzystanie z chmury obliczeniowej w aplikacjach osobistych i biznesowych staje się coraz powszechniejsze, istotne jest zwłaszcza, aby Europa zapewniła bezpieczeństwo cybernetyczne dostawców usług w chmurze. Niepewność co do bezpieczeństwa usług w chmurze ma negatywny wpływ na tempo przyjmowania tej dynamicznej technologii. Komitet życzyłby sobie, aby UE nałożyła specjalne wymogi bezpieczeństwa i obowiązki na dostawców usług w chmurze, aby wspierać rozwój chmury obliczeniowej w Europie.

⁽³⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 40; Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 59.

3.11 Należy podjąć szczególne wysiłki w celu rekrutacji pracowników do przemysłu bezpieczeństwa cybernetycznego w Europie. Oczekuje się, że zapotrzebowanie na pracowników posiadających dyplom studiów dotyczących bezpieczeństwa informacji wzrośnie ponad dwukrotnie w stosunku do wskaźnika wzrostu w odniesieniu do ogółu branży komputerowej. W tym kontekście Komitet zwraca uwagę Komisji na popularność konkursów i zawodów organizowanych w USA i w niektórych państwach członkowskich oraz ich skuteczność w kwestii podnoszenia świadomości bezpieczeństwa cybernetycznego i z punktu widzenia kształcenia następnego pokolenia specjalistów w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego.

3.12 Jedną z najlepszych strategii ochrony przed cyberatakami jest przyjęcie opartego na projektowaniu podejścia, tak by dopilnować, by wszystkie technologie i usługi wykorzystywane w Europie do łączności internetowej i usług internetowych były zaprojektowane tak, by gwarantowały jak najwyższy poziom ochrony przed atakami cybernetycznymi. Podczas projektowania należy poświęcić szczególną uwagę interfejsowi między użytkownikiem a maszyną. Wymagałoby to współpracy między producentami technologii, dostawcami usług internetowych, przemysłem bezpieczeństwa cybernetycznego, EC3, ENISA, agencjami obrony narodowej i bezpieczeństwa państw członkowskich oraz obywatelami. Tego typu podejście do bezpieczeństwa cybernetycznego mogłoby zostać wprowadzone na poziomie UE przez Komisję i – być może – koordynowane przez ENISA.

4. Polityka UE w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego

4.1 UE opracowuje kompleksową strategię na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa cybernetycznego obywateli Europy ⁽⁴⁾:

- W ramach europejskiej agendy cyfrowej filar zaufanie i bezpieczeństwo obejmuje 14 działań ukierunkowanych na zwiększenie bezpieczeństwa cybernetycznego i ochrony danych.
- W dyrektywie dotyczącej ataków cybernetycznych ⁽⁵⁾, która musi zostać przetransponowana do prawa krajowego do dnia 4 września 2015 r., określono wytyczne dotyczące definicji przestępstw w tej dziedzinie i sankcji wobec osób je popełniających.
- Aby zwiększyć wiedzę na temat bezpieczeństwa cybernetycznego oraz ułatwić współpracę transgraniczną między państwami członkowskimi, UE wzmocniła mandat Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA).
- W Europolu utworzono Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością (EC3).
- Inicjatywa polityczna w sprawie ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej (CIIP) skupia się na ochronie Europy przed zakłóceniami cybernetycznymi, w tym atakami, dzięki zwiększeniu bezpieczeństwa cybernetycznego i odporności całej UE.
- Strategia na rzecz lepszego internetu dla dzieci ma na celu stworzenie bezpiecznego środowiska dla dzieci w internecie oraz zwalczanie seksualnego wykorzystywania dzieci i dostępnych on-line materiałów związanych z seksualnym wykorzystywaniem dzieci.
- Przedstawiony wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji (NIS) wymaga, aby państwa członkowskie wprowadziły systemowe rozwiązania w zakresie bezpieczeństwa sieci i informacji, np. dobrze funkcjonujący zespół reagowania na incydenty komputerowe (CERT). Sprecyzowano w niej również wymogi dotyczące bezpieczeństwa sieci i sprawozdawczości dla dostawców infrastruktury krytycznej.

4.2 EKES zdecydowanie zareagował na wniosek Komisji dotyczący dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji (NIS) ⁽⁶⁾, ponieważ proponowane środki zostały uznane za zbyt łagodne i nieskładające państw członkowskich w wystarczającym stopniu do ochrony obywateli i przedsiębiorstw przed atakami cybernetycznymi. Tymczasem przyjmując proponowaną dyrektywę, Parlament dodatkowo osłabił jej przydatność, ściśle ograniczając zakres jej stosowania do dostawców „infrastruktury krytycznej”, przez co wykluczono jej stosowanie do wyszukiwarek, platform mediów społecznościowych, internetowych portali płatniczych i dostawców usług w chmurze obliczeniowej.

4.3 Proponowana dyrektywa NIS obecnie nie wystarczy, aby zapewnić przepisy konieczne do zwiększenia świadomości zagrożenia i zdolności reagowania na ataki cybernetyczne w Unii. Komitet pragnie, by przyjęto nowe przepisy przewidujące obowiązek zgłaszania wszystkich istotnych incydentów dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego, które miałyby zastosowanie nie tylko wobec dostawców infrastruktury krytycznej. Brak obowiązku zgłaszania pomaga cyberprzestępcom wykorzystywać niewiedzę wrażliwych celów.

⁽⁴⁾ JOIN/2013/01 final.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 218 z 14.8.2013, s. 8–14.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 133.

4.4 UE powinna rozważyć rozszerzenie mandatu ENISA, by zwiększyć świadomość zagrożenia atakami cybernetycznymi i usprawnić reagowanie na nie w całej Unii. Być może rolę ENISA można by rozszerzyć w taki sposób, by odpowiadała ona bardziej bezpośrednio za programy szkoleń i upowszechniania wiedzy w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego skierowane w szczególności do obywateli i MŚP.

4.5 W 2013 r. utworzono Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością (EC3) przy Europolu w celu zwiększenia zdolności Europy do walki z cyberprzestępczością. EC3 działa jako centrum wywiadu kryminalnego w Europie i wspiera prowadzone w państwach członkowskich działania i dochodzenia dotyczące ataków cybernetycznych. Jednakże w swoim pierwszym sprawozdaniu rocznym EC3 ostrzega, że jego obecne zasoby już ograniczają możliwości postępu w dochodzeniach i że nie będzie w stanie porać się z dochodzeniami na dużą skalę, które do niego trafiają.

4.6 UE powinna zwrócić się do europejskich organizacji normalizacyjnych (CEN, CENELEC i ETSI) o opracowanie norm bezpieczeństwa cybernetycznego dla wszelkiego oprogramowania, sprzętu ICT lub usług internetowych przeznaczonych do sprzedaży w UE. Normy te powinny być stale aktualizowane, by uwzględniać nowe zagrożenia.

4.7 Potrzebne jest prawodawstwo przewidujące obowiązek zgłaszania istotnych incydentów dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego przez wszystkie organizacje i przedsiębiorstwa, nie tylko dostawców infrastruktury krytycznej. Pomogłoby to zwiększyć możliwości łagodzenia zagrożeń internetowych, jak również podnieść poziom wiedzy i zrozumienia dokonywanych ataków cybernetycznych, co pomogłoby władzom, branży bezpieczeństwa cybernetycznego, przedsiębiorstwom i obywatelom poprawiać bezpieczeństwo cybernetyczne oraz zwalczać zagrożenia. Aby zachęcić do wymiany informacji o atakach, przepisy prawne powinny zapewniać przedsiębiorstwom i organizacjom informującym o ataku odpowiedni poziom anonimowości. Należy również zwrócić uwagę w stosownych przypadkach na zapewnienie ochrony przed odpowiedzialnością.

4.8 Pomimo inicjatyw podejmowanych przez UE państwa członkowskie reprezentują bardzo różny poziom zdolności i gotowości, co prowadzi do niejednorodnych reakcji na ataki cybernetyczne w całej UE. Biorąc pod uwagę fakt, że sieci i systemy są ze sobą połączone, te państwa członkowskie, które prowadzą bardzo słabą politykę bezpieczeństwa cybernetycznego, zmniejszają ogólną zdolność UE do zwalczania ataków cybernetycznych. Należy podjąć działania zmierzające do zapewnienia akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa cybernetycznego we wszystkich państwach członkowskich. Trzeba szczególnie zadbać o to, by każde państwo członkowskie dysponowało sprawnie funkcjonującym zespołem reagowania na incydenty komputerowe (CERT).

4.9 Zgodnie z zaleceniami zawartymi we wcześniejszych opiniach⁽⁷⁾ EKES uważa, że dobrowolne działania są nieskuteczne, jeśli chodzi o poprawę ochrony UE przed atakami cybernetycznymi, i że należy nałożyć na państwa członkowskie zdecydowane zobowiązania regulacyjne, by zapewnić harmonizację, zarządzanie i egzekwowanie w zakresie europejskiego bezpieczeństwa cybernetycznego.

4.10 Podsumowując: aby Unia Europejska była w stanie zapewnić rzeczywistą i aktualizowaną ochronę obywateli i przedsiębiorstw przed atakami, jej polityka w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego powinna koncentrować się na następujących działaniach:

- silnym przywództwie UE ustanawiającej polityki, prawa i instytucje w celu wspierania wysokiego poziomu bezpieczeństwa cybernetycznego w całej Unii;
- politykach bezpieczeństwa cybernetycznego, które zwiększają bezpieczeństwo zbiorowe i indywidualne, jednocześnie zachowując prawo obywateli do prywatności i chroniąc inne podstawowe wartości i wolności;
- wysokiej świadomości wszystkich obywateli o ryzyku związanym z korzystaniem z internetu, oraz zachęcaniu do proaktywnego podejścia do ochrony swoich urządzeń cyfrowych, tożsamości, prywatności i transakcji on-line;
- kompleksowym systemie zarządzania we wszystkich państwach członkowskich gwarantującym bezpieczeństwo i odporność krytycznej infrastruktury teleinformatycznej;
- przemyślanych i odpowiedzialnych działaniach wszystkich przedsiębiorstw w celu zapewnienia, że ich systemy ICT są bezpieczne i odporne, aby chronić ich działalność i interesy klientów;
- proaktywnym podejściu dostawców usług internetowych do ochrony swoich klientów przed atakami cybernetycznymi;
- podejściu do bezpieczeństwa cybernetycznego opartym na głębokim partnerstwie w całej UE między rządami, sektorem prywatnym i obywatelami, na poziomie strategicznym i operacyjnym;
- opartym na projektowaniu podejściu do wbudowanego bezpieczeństwa cybernetycznego przy opracowywaniu technologii i usług internetowych;

⁽⁷⁾ Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 98; Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 130; Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 133.

-
- odpowiednim poziomie inwestycji w rozwój wiedzy i umiejętności dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego, aby wykształcić solidnych specjalistów od bezpieczeństwa cybernetycznego;
 - dobrych normach technicznych bezpieczeństwa cybernetycznego i wystarczających inwestycjach w B+R+I, aby wspierać rozwój silnego sektora bezpieczeństwa cybernetycznego oraz tworzenie rozwiązań światowej klasy;
 - aktywnym zaangażowaniu międzynarodowym wraz z państwami spoza UE w prace nad skoordynowaną globalną polityką i systemem reagowania wobec zagrożeń cybernetycznych.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwiększenia przejrzystości procesu akcesyjnego do UE i włączenia w niego szerszego kręgu zainteresowanych stron

(opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 451/06)

Sprawozdawca: **Marina ŠKRABALO**

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

zwiększenia przejrzystości procesu akcesyjnego do UE i włączenia w niego szerszego kręgu zainteresowanych stron.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 12 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca 2014 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 132 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Polityka rozszerzenia UE być może nie należy do najbardziej popularnych obszarów polityki unijnej, ale jest jednym z jej najbardziej udanych projektów politycznych. W ostatnich latach odnotowano znaczącą poprawę przejrzystości i pluralizmu procesu akcesyjnego, co można zaobserwować w obecnych procesach akcesyjnych w Serbii i Czarnogórze. Strategiczny zwrot instytucji UE ku kwestiom podstawowym, tzn. rządowi prawa i zarządzaniu gospodarczemu, stwarza możliwość wspierania demokracji uczestniczącej w ramach – a nie równoległe do – całościowo rozumianej polityki rozszerzenia.

1.2 Niemniej nadal istnieją liczne wyzwania. Konieczna jest większa spójność, by zarówno instytucje UE, jak i zainteresowane rządy przyjęły przejrzyste i integracyjne podejście w ramach całego procesu akcesyjnego i wszystkich obszarów polityki oraz we wszystkich krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących. Istnieje potrzeba ściślejszej integracji polityki w odniesieniu do: 1) samych negocjacji; 2) wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego; 3) budowania potencjału instytucjonalnego; wszystkie te elementy powinny być lepiej odzwierciedlone w finansowaniu pomocy przedakcesyjnej.

1.3 EKES zaleca, by Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski:

- znacząco zwiększyły wsparcie finansowe dla budowania zdolności instytucjonalnych i zwiększania zaangażowania obywateli w proces akcesyjny, a także wzmocnienia profesjonalizmu i niezależności mediów;
- zachęcały do rozwijania dialogu, zarówno obywatelskiego jak i społecznego, w krajach objętych procesem rozszerzenia i do ściślejszego powiązania go z procesem akcesyjnym;
- podejmowały większe wysiłki informacyjne, aby wyjaśnić obywatelom UE, we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, korzyści i wyzwania związane z polityką rozszerzenia;
- ujawniły wszystkie najważniejsze dokumenty z negocjacji akcesyjnych, tj. sprawozdania z przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, tłumaczenia dorobku prawnego UE oraz wskaźniki odniesienia dotyczące otwierania i zamykania poszczególnych rozdziałów, a także opublikowały te dokumenty na stronach internetowych delegatur UE;
- zobowiązały kraje objęte procesem rozszerzenia do przyjęcia i wdrożenia przepisów dotyczących publicznego dostępu do informacji i konsultacji społecznych jako integralnej części procesu monitorowania postępów;
- stosowały opracowane przez DG ds. Rozszerzenia wytyczne dotyczące wsparcia UE dla społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych procesem rozszerzenia na lata 2014–2020 ⁽¹⁾ – na tych samych zasadach we wszystkich krajach objętych procesem rozszerzenia – oraz dokonały przeglądu tych wytycznych, by bardziej szczegółowo uwzględnić szczególne wyzwania stojące przed partnerami społecznymi w ramach dialogu społecznego;

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

— dążyły do pełnego wdrożenia *opracowanych przez DG ds. Rozszerzenia wytycznych dotyczących wsparcia UE dla wolności i integralności mediów w krajach objętych procesem rozszerzenia na lata 2014–2020* ⁽²⁾.

1.4 EKES zaleca, by rządy krajowe państw negocjujących przystąpienie:

- przyjęły i opublikowały sformułowane na piśmie zasady dotyczące dostępności i ujawniania informacji związanych z negocjacjami oraz zapewniły:
 - przejrzystość struktur, procedur i harmonogramów negocjacji oraz udostępnienie ich do publicznej wiadomości;
 - udostępnienie krajowych stanowisk negocjacyjnych posłom do parlamentu, a opinii publicznej przynajmniej ich streszczeń;
- zapraszały przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych, na wszystkie posiedzenia grup eksperckich i grup roboczych zajmujących się poszczególnymi rozdziałami, a także na posiedzenia głównego zespołu negocjacyjnego we wszystkich dotyczących ich kwestiach związanych z akcesją;
- określiły priorytety krajowe przed rozpoczęciem procesu negocjacji, by pomóc głównemu zespołowi negocjacyjnemu skuteczniej chronić priorytetowe sektory i tym samym osiągnąć lepsze wyniki negocjacji;
- przeprowadziły oceny skutków regulacji (OSR) w związku z przygotowaniem krajowych stanowisk negocjacyjnych i harmonizacją przepisów, by określić ryzyko dostosowawcze, a także zaangażowały podmioty niepubliczne w dokonywanie OSR – w tym kręgi biznesowe, związki zawodowe i przedstawiciele zainteresowanych grup społecznych;
- ściślej włączyły partnerów społecznych i stowarzyszenia przedsiębiorców w zarządzanie gospodarcze i reformy rynku pracy oraz w obliczanie społecznych i gospodarczych kosztów harmonizacji, uwzględniając przy tym obawy dotyczące spójności społecznej i konkurencyjności;
- zaangażowały rady społeczno-gospodarcze w programowanie pomocy przedakcesyjnej mającej na celu zaspokojenie potrzeb partnerów społecznych;
- włączyły partnerów społecznych i inne zainteresowane strony, takie jak stowarzyszenia przedsiębiorców, w programy pomocy technicznej i finansowania dostępne społeczeństwu obywatelskiemu;
- zadbały o to, by parlamenty krajowe odgrywały w sposób strategiczny i terminowy proaktywną, deliberacyjną i nadzorującą rolę w procesie akcesyjnym;
- powstrzymały się od powrotu do bezpośredniego mianowania członków wspólnych komitetów konsultacyjnych, a w zamian stosowały przy wyborze kandydatów przejrzyste procedury z udziałem jak największej liczby zainteresowanych stron, w tym rad społeczno-gospodarczych i krajowych organów konsultacyjnych społeczeństwa obywatelskiego.

1.5 Zalecenia dla EKES-u:

- Wspólne komitety konsultacyjne (WKK) powinny dążyć do wypełnienia „pustych nisz” niezajętych przez inne podmioty procesu negocjacyjnego oraz skupić się na wybranej liczbie obszarów, zwłaszcza na czterech głównych kwestiach obecnej strategii rozszerzenia: rządach prawa, zarządzaniu gospodarczym, wzmocnieniu instytucji demokratycznych i praw podstawowych oraz rozwoju zarówno dialogu obywatelskiego, jak i społecznego.
- WKK powinny zintensyfikować kontakty z podmiotami szczebla krajowego i innych szczebli poprzez organizowanie wysłuchań publicznych, konsultacji on-line oraz współpracę z krajowymi doradcami TACSO ⁽³⁾ i uczestnikami kluczowych projektów w zakresie monitorowania polityki.
- Należy poprawić wymianę informacji między WKK a Komisją, Radą i odpowiednimi organami Parlamentu Europejskiego, by ułatwić komunikację między instytucjami UE i zainteresowanymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych procesem rozszerzenia.
- Trzeba pilnie przedsięwziąć środki, które zachęcałyby do większej równowagi płci w ramach WKK EKES-u, a także ułatwiały jej osiągnięcie.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf

⁽³⁾ TACSO jest finansowanym ze środków UE projektem pomocy technicznej dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych procesem rozszerzenia: <http://www.tacso.org/>

2. Kluczowe elementy i zmiany w unijnej polityce rozszerzenia w ciągu ostatnich pięciu lat

2.1 Chociaż można by dyskutować o niektórych jej długofalowych skutkach społecznych i politycznych, unijna polityka rozszerzenia miała z pewnością kluczowe znaczenie dla przyspieszenia zmian w krajowych strukturach zarządzania w kierunku gospodarki rynkowej i demokracji, a także we wspieraniu współpracy regionalnej na Bałkanach Zachodnich po zakończeniu działań wojennych. Pod względem zakresu unijnych negocjacji akcesyjnych, kwestią kluczową są okresy przejściowe we wdrażaniu prawodawstwa UE, jak również związane z tym koszty finansowe – ponoszone zarówno przez UE, jak i kraje kandydujące. Tempo i harmonogram negocjacji mogą być wysoce nieprzewidywalne ze względu na to, że polityki krajowe państw członkowskich (lub przynajmniej jednego państwa członkowskiego) mogą mieć na nie wpływ, a otwarcie i zamknięcie każdego rozdziału negocjacyjnego wymaga jednomyślnego głosowania w Radzie.

2.2 UE okazała się otwarta na ulepszenie i dostosowanie procesu negocjacyjnego do zmieniających się okoliczności politycznych. Należy zauważyć, że metodologia obecnych negocjacji znacznie się zmieniła na przestrzeni lat, zgodnie z podejściem „uczenie się przez działanie”.

2.3 Jak stwierdzono w komunikacie Komisji pt. „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2013–2014”⁽⁴⁾, „Doświadczenie pokazuje, jak istotne jest zajęcie się zasadniczymi kwestiami na samym początku”, poczynając od praworządności, która „jest obecnie centralnym elementem procesu rozszerzenia”. Jest to znacząca zmiana strategiczna, oznaczająca odejście od konkretnych dostosowań politycznych na rzecz szeroko rozumianej kwestii demokratycznych rządów, które wreszcie uznano za niezbędny warunek sensownej i zrównoważonej harmonizacji obszarów polityki z dorobkiem prawnym UE. W związku z powyższym podczas trwających negocjacji akcesyjnych (Czarnogóra, Serbia i Turcja) Komisja zamierza w ciągu całego tego procesu pozostawić otwarty rozdział 23 (sądownictwo i prawa podstawowe) i 24 (sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo), przy czym tempo negocjacji może zależeć także od postępów poczynionych w tych dwóch istotnych rozdziałach.

2.4 Z jednej strony zmiany w metodologii negocjacji stosowanej w procesie akcesyjnym wskazują na elastyczność UE i jej autentyczną troskę o zapewnienie skuteczności negocjacji. Położenie większego nacisku na rozszerzenie „oparte na dowodach” wzmocniło pozycję podmiotów niepublicznych, a dostarczane przez nie niezależne informacje wnoszą cenny wkład w regularne oceny dokonywane przez Komisję w ramach sprawozdań z postępów. Z drugiej strony wprowadzone zmiany mogą być postrzegane jako odzwierciedlające przede wszystkim selektywną potrzebę dowodów ze strony UE, a jednocześnie ignorujące obciążenia administracyjne nakładane w związku z tym na kraje negocjujące – chyba że wprowadzi się jasne procedury gromadzenia danych i angażowania zainteresowanych stron.

2.5 *Ramy negocjacyjne z Serbią*⁽⁵⁾ są pierwszymi ramami negocjacyjnymi zawierającymi jednoznaczne odniesienie do zasad przejrzystości i włączania w negocjacje jak najszerszego kręgu zainteresowanych stron: „Aby zwiększyć zaufanie społeczeństwa do procesu rozszerzenia, decyzje będą podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty, tak by zapewnić większą przejrzystość. Wewnętrzne konsultacje i rozmowy będą chronione w zakresie, w jakim jest to konieczne dla zabezpieczenia procesu podejmowania decyzji, zgodnie z przepisami UE o publicznym dostępie do dokumentów we wszystkich obszarach działalności Unii”. Jest to ważna lekcja wyniesiona z doświadczeń z Chorwacją, gdzie frekwencja wyborcza w referendum unijnym była rekordowo niska (43 %). Jest to także w przypadku Czarnogóry krok w kierunku sformalizowania szeregu udoskonalonych praktyk.

2.6 W ramach silniejszego nacisku na zarządzanie gospodarcze UE przewiduje opracowanie krajowych strategii dotyczących reform gospodarczych, a także planów działania w zakresie zarządzania finansami publicznymi, w nadziei, że bardziej terminowe informowanie i nadzór makroekonomiczny mogą zapobiec przedłużającej się recesji gospodarczej i nadmiernemu deficytowi, który miał miejsce w Chorwacji bezpośrednio po przystąpieniu do UE. W związku z tym planuje się, aby kraje objęte procesem rozszerzenia poddawane były kontroli porównywalnej do tej stosowanej wobec państw członkowskich UE w ramach „europejskiego semestru”. Należy zadbać o przygotowanie w odpowiednim czasie sektora przedsiębiorstw, by pomóc firmom zwiększyć konkurencyjność i sprostać wyzwaniom związanym z jednolitym rynkiem UE. Ponadto zaangażowanie partnerów społecznych ma kluczowe znaczenie dla oceny społecznego wymiaru reform gospodarczych i osiągnięcia porozumienia w tej kwestii.

2.7 Według *opracowanych przez DG ds. Rozszerzenia wytycznych dotyczących wsparcia UE dla wolności i integralności mediów w krajach objętych procesem rozszerzenia na lata 2014–2020*⁽⁶⁾, prężne społeczeństwo obywatelskie odgrywa zasadniczą rolę w pobudzaniu pluralizmu i demokracji uczestniczącej. Wsparcie UE dla społeczeństwa obywatelskiego powinno zatem skupić się na: 1) tworzeniu środowiska sprzyjającego działalności społeczeństwa obywatelskiego; 2) budowaniu zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego do funkcjonowania jako skuteczne i odpowiedzialne podmioty niezależne. Wydaje się że wytyczne te mogą być użytecznym narzędziem integracji społeczeństwa obywatelskiego, pod warunkiem że będą stosowane zgodnie z ich poziomem ambicji.

⁽⁴⁾ COM(2013) 700 final.

⁽⁵⁾ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

⁽⁶⁾ Zob. przypis 2.

2.8 Do tej pory polityka rozszerzenia nie sprostała w pełni wyzwaniu polegającemu na informowaniu obywateli UE o jej ogromnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i dobrobytu całego kontynentu, co mogłoby pomóc rozwiązać obawy wobec kolejnych rozszerzeń, które mogą się pojawić wraz z innymi formami ksenofobii, zwłaszcza w czasach kryzysu gospodarczego. W miarę jak wspomnienia wojny na Bałkanach bledną, obecny kryzys na Ukrainie stanowi przypomnienie, że konsekwencje braku pokoju i demokracji mogą dotknąć nas wszystkich.

3. Publiczny dostęp do dokumentów negocjacyjnych

3.1 Chociaż proces przystąpienia nie przewiduje wymogów dotyczących przejrzystości i otwartości, rosną oczekiwania społeczne w tym względzie w państwach negocjujących przystąpienie do UE. W przypadku Chorwacji zabrakło informacji na temat technicznych procedur negocjacji – chociaż przyjęto protokół w sprawie wewnętrznej koordynacji politycznej stanowisk negocjacyjnych UE, nie został on opublikowany w Dzienniku Urzędowym. Wszystkie opracowane przez rząd Chorwacji dokumenty związane z negocjacjami unijnymi, oprócz projektów aktów prawnych, były omawiane i przyjmowane na posiedzeniach rządu przy drzwiach zamkniętych. Oznaczało to, że obywatele nie mogli nawet zażądać dokumentów jawnych, ponieważ nie było żadnych oficjalnych informacji, że takowe istnieją. Dopiero po kilku latach presji ze strony społeczeństwa obywatelskiego rząd zaczął publikować podstawowe informacje o omawianych podczas sesji dokumentach.

3.2 Jeśli chodzi o kontrolę parlamentarną, to Słowenia może pochwalić się pod tym względem bezprecedensowymi dobrymi praktykami – parlament narodowy miał prawo weta w stosunku do stanowisk negocjacyjnych⁽⁷⁾, które były również podawane do publicznej wiadomości. Chociaż chorwacki parlament działał w sposób kompetentny jako strażnik konsensusu politycznego w ciągu sześciu lat żmudnych negocjacji z UE, nie udało mu się szerszej zaangażować parlamentarzystów, ekspertów i ogółu społeczeństwa w rozważania polityczne. Dostęp do stanowisk negocjacyjnych i sprawozdań był ograniczony do urzędników rządowych i wybranych grup członków Krajowej Komisji ds. Monitorowania Negocjacji Akcesyjnych, co skutkowało praktycznym wykluczeniem zdecydowanej większości posłów, nie wspominając o ogóle społeczeństwa. Nie należy powtarzać tego scenariusza w następnej rundzie negocjacji.

3.3 Fakt, że dokumenty sporządzone przez Komisję Europejską i Radę (takie jak wspólne stanowiska UE) nie były własnością Republiki Chorwacji, także stanowił przeszkodę w informowaniu w odpowiednim czasie podmiotów niepaństwowych i mediów oraz w niezależnym monitorowaniu procesu negocjacyjnego, gdyż rząd chorwacki twierdził, że nie był uprawniony do ujawniania tych dokumentów. Instytucje UE również nie wykazywały proaktywnego podejścia do ich ujawniania⁽⁸⁾.

3.4 W przypadku Czarnogóry nastąpiła wyraźna poprawa, jeśli chodzi o ujawnianie dokumentów związanych z negocjacjami. Komisja opublikowała na swojej stronie internetowej wszystkie sprawozdania z przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, co może być dla wszystkich zainteresowanych stron cennym narzędziem diagnozowania braku zgodności ustawodawstwa krajowego z dorobkiem prawnym UE. Ponadto Rada proaktywnie opublikowała wspólne stanowiska UE w odniesieniu do rozdziałów 23 i 24 z uwagi na znaczenie i interes publiczny związanych z nimi reform. Czas pokaże, czy ta dobra praktyka przełoży się na politykę stosowaną wobec Serbii i Turcji lub w odniesieniu do już otwartych rozdziałów. Ponadto nie ma żadnych formalnych powodów, dla których Rada nie mogłaby opublikować w pełnej formie początkowych kryteriów odniesienia po ich jednogłośnie zatwierdzeniu. Terminowy dostęp do tych kluczowych dokumentów negocjacyjnych jest niezbędny do tego, by społeczeństwo obywatelskie mogło wnieść swój wkład, a media mogły informować w oparciu o fakty i monitorować w sposób niezależny działania podejmowane przez rządy w celu wypełnienia ich zobowiązań.

3.5 Na podstawie wniosków z wcześniejszych rund rozszerzenia Komisja stała się bardziej świadoma istotnej roli pełnionej przez niezależne i profesjonalne media, o czym świadczy zorganizowanie dwóch konferencji pt. „Speak-Up” w 2011 i 2013 r. oraz przyjęcie *wytycznych dotyczących wsparcia UE dla wolności i integralności mediów w krajach objętych procesem rozszerzenia na lata 2014–2020*, które to wytyczne powinny również służyć za podstawę przydziału środków finansowych. Nadal jednak wyzwaniem jest docieranie środków masowego przekazu do odbiorców w UE, którzy także muszą być odpowiednio informowani o znaczeniu i dynamice polityki rozszerzenia.

⁽⁷⁾ <http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf>

⁽⁸⁾ W praktyce Rada wydała związane z akcesją dokumenty na żądanie, po wyłączeniu z nich szczególnie chronionych danych związanych głównie ze stanowiskami i dokumentami będącymi w posiadaniu państw członkowskich, uzasadniając to tym, że wymagają one konsultacji międzyrządowych i dotyczą stosunków międzynarodowych, zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. W ramach swej polityki klasyfikacji informacji Rada ogranicza dostęp do związanych z akcesją informacji także w Parlamencie Europejskim, w którym znajdują się specjalne pomieszczenia przeznaczone do przechowywania i przeglądania dokumentów niejawnych.

4. Rola społeczeństwa obywatelskiego w procesie akcesyjnym

4.1 Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces akcesyjny obejmuje: 1) bezpośredni udział w rzeczywistych negocjacjach (tj. przegląd zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, przygotowywanie stanowisk krajowych, nadzór nad postępowaniem prac); 2) dialog społeczny i obywatelski związany z kształtowaniem polityki i harmonizacją przepisów z dorobkiem prawnym UE; 3) uczestnictwo w programowaniu funduszy przedakcesyjnych; 4) niezależne monitorowanie postępów i społecznych skutków procesów reform. Wypełnianie tych zadań wymaga odpowiedniego wsparcia finansowego ze strony rządów krajowych i unijnych funduszy przedakcesyjnych.

4.2 W skład chorwackich i czarnogórskich grup roboczych ds. przygotowania stanowisk negocjacyjnych weszło wielu ekspertów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie (ponad jedna trzecia wszystkich członków). W obu przypadkach wystosowano otwarte zaproszenie do zgłaszania kandydatur, a następnie opublikowano nazwiska wszystkich członków grup roboczych. Jednakże w wypadku Chorwacji zakres udziału był w dużej mierze zależny od stylu przywództwa w każdej grupie: w niektórych przypadkach członkowie społeczeństwa obywatelskiego nie mieli wglądu do wymaganych projektów stanowisk negocjacyjnych. W związku z tym wkład społeczeństwa obywatelskiego dotyczył przede wszystkim początkowego etapu przeglądu i miał niewielki wpływ na kształt strategii negocjacyjnej i na wczesną ocenę społecznych i gospodarczych kosztów i korzyści.

4.3 Instytucje UE zapewniły szereg kanałów konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w celu zbierania danych na temat postępów w realizacji reform związanych z akcesją. Można do nich zaliczyć korespondencję on-line, doroczne konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim w Brukseli, spotkania na szczeblu krajowym, sesje informacyjne i wydarzenia o charakterze publicznym organizowane podczas wizyt urzędników UE. Komisja była również otwarta na niezależne sprawozdania monitorujące przygotowywane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba jednak przyznać, że Komisja wykazała się znacznie większą proaktywnością wobec organizacji pozarządowych niż wobec związków zawodowych i stowarzyszeń przedsiębiorców. Wskazuje na to zarówno poziom kontaktów, jak i zakres i cel przedakcesyjnych programów finansowania na rzecz budowania potencjału i monitorowania polityki.

4.4 Jeśli spojrzymy wstecz na proces przystępowania Chorwacji do UE, to jawi się on jako zmarnowana szansa rozwinięcia dialogu społecznego w tym kraju w związku z jego przystąpieniem do UE, a takie wzmocnienie dialogu mogło przyczynić się do zapewnienia skuteczniejszych i bardziej zrównoważonych warunków członkostwa Chorwacji w UE, tak jak miało to miejsce w przypadku Bułgarii. Krajowe rady społeczno-gospodarcze nie były wystarczająco wykorzystywane do prowadzenia debaty na temat społecznych i gospodarczych kosztów dostosowawczych i środków wsparcia ani do programowania pomocy przedakcesyjnej. Bardzo małą część funduszy przedakcesyjnych kierowano na wzmocnienie struktur dialogu społecznego i zdolności organizacyjnych partnerów społecznych. Z uwagi na swoją rozgałęzioną strukturę stowarzyszenia przedsiębiorców i związki zawodowe powinny być w większym stopniu wykorzystywane jako kluczowe platformy dyskusji na temat kosztów akcesji i płynących z niej korzyści, a także terminowego przygotowania gospodarek.

4.5 Co się tyczy kształtowania polityki, to w przypadku Chorwacji, zgodnie z negatywnymi tendencjami widocznymi w poprzednich rundach przystąpienia, ponad 80 % prawodawstwa związanego z dorobkiem prawnym UE wprowadzono w trybie przyspieszonym, często bez żadnych konsultacji ze społeczeństwem i z minimalnym zastosowaniem ocen skutków regulacji (OSR), co miało negatywny wpływ na jakość i przejrzystość projektów aktów prawnych⁽⁹⁾. Z bardziej pozytywnej strony, programowanie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej odbyło się z udziałem jak najszerszej liczby zainteresowanych stron, zwłaszcza jeśli chodzi o udział społeczeństwa obywatelskiego, i było kierowane przez Radę ds. Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, ze wsparciem technicznym ze strony Rządowego Biura ds. Społeczeństwa Obywatelskiego. Doprowadziło to do ustanowienia bardzo istotnych programów dotacji wspierających niezależne monitorowanie polityki w kilku najważniejszych obszarach reform i pozwoliło na istotną interwencję partnerów społecznych w przyznawaniu finansowania na wzmocnienie kompetencji w zakresie dialogu społecznego. Należy unikać opisanego powyżej braku spójności między tymi dwoma procesami, a integracyjne podejście do tworzenia polityki powinno zawsze przeważać w przyszłych procesach akcesyjnych.

5. Rola EKES-u w ułatwianiu udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie akcesyjnym

5.1 Jako zdecydowany zwolennik polityki rozszerzenia, EKES powołał wspólne komitety konsultacyjne (WKK), grupujące organizacje społeczeństwa obywatelskiego w celu formułowania zaleceń dla władz politycznych obu stron i zachęcania do publicznej debaty na temat integracji z UE w krajach objętych procesem rozszerzenia. Struktury te umożliwiły przeprowadzenie świadomej dyskusji na temat negocjacji z uwzględnieniem różnorodnych stanowisk oraz pozwoliły określić skutki przyjęcia dorobku prawnego UE z punktu widzenia różnych grup społecznych, wspierając przy tym zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w ten proces. Oprócz WKK, również Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich stanowi regionalną platformę dyskusji z władzami politycznymi i umożliwia budowanie sieci kontaktów między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego Bałkanów Zachodnich i jednoczesną analizę głównych problemów społeczeństwa obywatelskiego w tym regionie.

⁽⁹⁾ Ocena Sigma w sprawie Chorwacji, maj 2011 r.

5.2 W poniższym wykazie wskazano niektóre wyzwania wyodrębnione w toku prac WKK:

- rządy mają tendencję do wywierania nadmiernego wpływu na procedury nominacji członków WKK;
- w pracy i kontaktach występują zakłócenia z uwagi na częste zmiany personalne, jeśli chodzi o udział członków EKES-u w poszczególnych WKK; jednocześnie zbyt rzadka rotacja ze strony krajów partnerskich mogła stanowić przeszkodę w nawiązywaniu kontaktów z nowymi organizacjami;
- WKK mają ograniczone możliwości organizacyjne docierania do szerszego kręgu lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających poza stolicą i ośrodkami miejskimi;
- WKK mają tendencję do angażowania więcej męskich członków EKES-u, obecnie wskaźnik ten plasuje się na średnim poziomie 78 %. Ponieważ oznacza to znaczne zakłócenie równowagi płci, EKES powinien opracować i wdrożyć środki, które zmieniłyby tę niesatysfakcjonującą sytuację.

5.3 Zadaniem EKES-u, a także wyzwaniem dla niego jest podnoszenie świadomości na temat roli społeczeństwa obywatelskiego i włączanie partnerów społecznych w proces akcesyjny. W niektórych państwach rządy nadal przejawiają negatywne nastawienie wobec społeczeństwa obywatelskiego, wskutek czego zalecenia WKK mają mały oddźwięk. Jednakże WKK stworzyły możliwość bezpośrednich kontaktów między społeczeństwem obywatelskim, Unią Europejską i krajowymi politykami i urzędnikami, nawet jeśli miały niewielki wpływ na politykę rządów. W tym kontekście odniosłyby one istotne korzyści z silniejszego wsparcia Komisji, Rady i PE i ze ściślejszej współpracy z nimi – zapewniłoby to uwzględnienie przez wszystkie ośrodki kształtowania polityki najważniejszych obaw związanych z krajowymi skutkami akcesji, wyrażanymi w toku obywatelskiego i społecznego dialogu w poszczególnych krajach.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

500. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 9–10 LIPCA 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE

(COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD))

(2014/C 451/07)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Parlament Europejski, w dniu 25 lutego 2014 r., oraz Rada, w dniu 27 marca 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE

COM(2014) 43 final – 2014/0020 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 97 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zdecydowanie popiera reformę strukturalną systemu bankowego, uznając ją za najistotniejszą inicjatywę ustawodawczą spośród wielu, które podejmowano w odpowiedzi na kryzys finansowy. EKES podkreśla, że jest to pierwsza reforma, w której przewidziano przeprowadzenie dogłębnego przeglądu przepisów leżących u podstaw systemu bankowego oraz utworzenie unii bankowej. Ponadto reforma ta może stanowić ważny wkład w przywrócenie zaufania przedsiębiorstw i społeczeństwa, a także – co jest istotne z punktu widzenia odpowiedniego finansowania gospodarki – w umocnienie europejskiego systemu bankowego oraz ograniczenie ryzyka wystąpienia efektu domina.

1.2 EKES wyraża przekonanie o bezwzględnej konieczności przyjęcia tego rozporządzenia, w którym na nowo określony zostanie proces zarządzania złożonym zakresem usług bankowych i finansowych. Komitet jest świadomy, że proponowane rozporządzenie nie wystarczy, aby uniknąć kolejnego kryzysu. W tym celu wymagana jest poważna zmiana w kulturze finansowej oraz uznanie zasad etycznych w codziennej działalności sektora finansowego. W budowę nowego systemu finansowego i gospodarczego należy zaangażować wszystkie zainteresowane strony, aby utworzyć stabilny i odporny sektor finansowy, a także jak najlepiej wyważyć ich interesy. Dlatego też EKES popiera zawarcie szerokiego porozumienia i zachęca do niego, by ożywić gospodarkę i przywrócić zaufanie do instytucji finansowych, a także zwraca się do Komisji o propagowanie europejskiego paktu społecznego na rzecz zrównoważonego finansowania. Pracownicy, kadra zarządzająca, udziałowcy i akcjonariusze, inwestorzy, rodziny, MŚP, poszczególne branże oraz klienci komercyjni powinni wypracować stabilne i sprawiedliwe porozumienie w celu stworzenia sektora usług finansowych, który jest ukierunkowany na zwiększanie dobrobytu, wspieranie gospodarki realnej, wzrostu i dobrych miejsc pracy, a także na ochronę środowiska i unikanie niepożądanych negatywnych skutków społecznych.

1.3 EKES zwraca uwagę na potrzebę dopilnowania, aby organy krajowe wykorzystywały jednolite kryteria i zaleca jednolite stosowanie omawianych przepisów na szczeblu UE, być może w porozumieniu z władzami krajowymi państw trzecich.

1.4 EKES ma wątpliwości co do decyzji o dopuszczeniu współistnienia różnych przepisów krajowych i jednocześnie rozporządzenia UE. EKES uważa, że takie ramy mogłyby nie stanowić gwarancji jednolitego stosowania tych nowych przepisów. Docenia fakt, że odstępstwo odnosi się wyłącznie do przepisów obowiązujących w chwili wydania wniosku dotyczącego rozporządzenia, pod warunkiem zagwarantowania całkowitej równoważności wobec omawianego rozporządzenia.

1.5 EKES uznaje wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia za uzasadnione i skuteczne działanie, którego celem jest oddzielenie działalności w zakresie bankowości komercyjnej od działalności inwestycyjnej. Wybrane rozwiązanie, w porównaniu z rozwiązaniami alternatywnymi wprowadzonymi przez niektóre kraje, opiera się w rzeczywistości na dialogu i ocenie, co umożliwia uniknięcie sprzeczności z uniwersalnym modelem bankowym poprzez utrzymanie go i podejmowanie działań wymierzonych wyłącznie w nadmierne ryzyko związane z tym modelem.

1.6 EKES podkreśla, że nie uwzględniono w należyty sposób wpływu proponowanych przepisów na miejsca pracy. Wszystkie przepisy dotyczące usług finansowych mogą doprowadzić do utraty setek tysięcy miejsc pracy, dlatego nie do zaakceptowania jest fakt, że nie przewidziano żadnych środków, których celem byłoby ograniczenie znaczących – bezpośrednich i pośrednich – skutków społecznych. Omawiane rozporządzenie może wyrzucić ograniczony wpływ bezpośredni, lecz jego potencjalne oddziaływanie na aktywa przedsiębiorstw mogłoby być odczuwane przez cały system finansowy. Jednocześnie trzeba odnotować, że niższe ryzyko bankowe przyniesie korzyści całej gospodarce realnej, a także będzie miało niewątpliwie pozytywny wpływ ogólnie na zatrudnienie.

1.7 Istnieją poważne obawy, że koszty związane z proponowanymi przepisami zostaną przeniesione na pracowników. Chociaż Komisja uwzględniła ten aspekt w ocenie skutków, wydaje się, że w samej reformie poświęciła temu problemowi niewiele uwagi. Mimo że zakres reformy rzeczywiście obejmuje najmniej pracochłonne rodzaje działalności, jej pośrednie skutki doprowadzą do wdrażania polityki redukcji kosztów, w wyniku czego może dojść do dalszej redukcji zatrudnienia, co zapowiedziały już istotne instytucje bankowe.

1.8 Istnieje wiele podmiotów (lobby finansowe, duże państwa członkowskie, konsumenci i inwestorzy, gospodarstwa domowe, duże i małe przedsiębiorstwa, stowarzyszenia itp.) i wiele znacząco różniących się interesów, które odgrywają rolę w przypadku omawianej reformy. Wnioski i doświadczenia z okresu, gdy górę brały zasady systemu finansowego, nie powinny już pozostawiać wątpliwości: to interes publiczny musi mieć nadrzędne znaczenie. Komitet opowiada się zatem za zmianą kursu, w wyniku której wspólny interes znajdzie się w centrum uwagi i którą należy przeprowadzić w sposób zapewniający równowagę interesów wszystkich zainteresowanych stron, jest on bowiem przekonany, że to jedyna droga do skutecznego przeprowadzenia reformy.

1.9 EKES jest przekonany, że do zapewnienia stabilnego systemu finansowego potrzebne są tzw. cierpliwe finanse, co oznacza zaprzestanie dążenia do krótkoterminowych zysków za wszelką cenę i przyznanie pierwszeństwa wydajności i długoterminowej stabilności. W omawianym rozporządzeniu proponuje się wprowadzenie zmiany w modelu biznesowym.

1.10 EKES jest zdania, że Komisja powinna bardziej skupić się na inwestorach i pracownikach, którym dotychczas nie poświęcono w reformie zbyt wiele uwagi. W perspektywie długoterminowej stabilność systemu będzie zapewniana dzięki zaufaniu odzyskanemu w związku z bezpieczniejszymi warunkami dla inwestorów i pracowników, którzy aktywnie uczestniczą w procesie zarządzania ryzykiem.

1.11 EKES jest zdania, że zasada elastyczności przyjęta w odniesieniu do stosowania przepisów tego rozporządzenia jest uzasadniona i odpowiednia. „Bioróżnorodność”⁽¹⁾ działalności bankowej jest w rzeczywistości gwarancją stabilności i wydajności systemu. EKES pragnie jednak zwrócić uwagę, że zasady tej nie wolno mylić z arbitralnym stosowaniem przepisów.

1.12 EKES zaleca Komisji uwzględnienie w ocenie skutków szczegółowej oceny współzależności między kluczowymi propozycjami zawartymi w obecnym rozporządzeniu a innymi podjętymi niedawno inicjatywami, takimi jak pakiet CRD IV/CRR (rozporządzenie i dyrektywa w sprawie wymogów kapitałowych), BRRD (dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków), SRM (jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) itp., jak również oceny ryzyka związanego z przechodzeniem do instytucji niebędących bankami.

⁽¹⁾ Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 84.

1.13 EKES zaleca ścisłą współpracę i koordynację działań w zakresie nadzoru między EBI a władzami krajowymi, które znają dobrze rynki i które będą odgrywać kluczową rolę w zarządzaniu nowymi zreformowanymi finansami europejskimi.

2. Wniosek dotyczący rozporządzenia

2.1 Zdaniem Komisji wniosek ten stanowi kluczowy element działań Unii mających na celu rozwiązanie problemu banków „zbyt dużych, by upaść” (ang. *too-big-to-fail* – TBTF). Ma on na celu zapobieganie niemonitorowanemu i niekontrolowanemu ryzyku w systemie bankowym Unii. Wniosek ten ograniczy rozwój działalności o czysto spekulacyjnym charakterze.

2.2 Rozporządzenie to ma na celu zapobieżenie ryzyku systemowemu, napięciom finansowym lub upadłości dużych, złożonych i powiązanych podmiotów systemu finansowego, w szczególności instytucji kredytowych, oraz służy osiągnięciu następujących celów:

- a) ograniczeniu podejmowania nadmiernego ryzyka przez instytucję kredytową;
- b) zlikwidowaniu istotnych konfliktów interesów między poszczególnymi częściami instytucji kredytowej;
- c) uniknięciu niewłaściwej alokacji zasobów i zachęceniu do akcji kredytowej na rzecz gospodarki realnej;
- d) przyczynieniu się do zapewnienia warunków niezakłóconej konkurencji wszystkim instytucjom kredytowym na rynku wewnętrznym;
- e) ograniczeniu wzajemnych powiązań w systemie finansowym prowadzących do ryzyka systemowego;
- f) ułatwieniu sprawnego zarządzania instytucją kredytową, monitorowania instytucji kredytowej oraz nadzoru nad nią;
- g) ułatwieniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz działań naprawczych w odniesieniu do grupy.

W rozporządzeniu ustanawia się przepisy dotyczące:

- h) zakazu handlu na własny rachunek;
- i) wyodrębnienia określonych rodzajów działalności handlowej.

2.3 Inne typy dodatkowych usług lub produktów finansowych (sekurytyzacja, obligacje korporacyjne, instrumenty pochodne itp.) powinny być zatem nadal dozwolone.

3. Wstępne rozważania

3.1 Komisja szacuje, że kryzys finansowy kosztował rządy państw członkowskich UE około 1,6 bln EUR (13 % unijnego PKB) w postaci pomocy państwa przyznanej na akcje ratunkowe w sektorze finansowym.

3.2 Unijny sektor bankowy wykazuje wysoki poziom koncentracji: 14 europejskich grup bankowych znajduje się na liście globalnych instytucji finansowych o znaczeniu systemowym (SIFI), a do 15 europejskich grup bankowych należy 43 % rynku (pod względem wielkości aktywów), przy czym ich aktywa stanowią 150 % PKB UE-27, natomiast 65 % znajduje się w rękach pierwszych 30 grup.

3.3 Kryzys finansowy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, lecz wywołał efekt tsunami w systemie europejskim, miał wiele przyczyn, jednak za główne z nich można uznać podejmowanie nadmiernego ryzyka, nadmierne wykorzystywanie dźwigni finansowej, nieodpowiednie wymogi kapitałowe i wymogi dotyczące płynności oraz złożoność całego systemu bankowego.

3.3.1 W październiku 2012 r. grupa ekspertów wysokiego szczebla pod przewodnictwem Erkki Liikanena stwierdziła, co następuje: „Konieczne jest wprowadzenie wymogu prawnego wyodrębnienia niektórych szczególnie ryzykownych rodzajów działalności finansowej z przyjmujących depozyty banków wchodzących w skład grupy bankowej. Rodzaje działalności, które należy wyodrębnić, obejmowałyby handel na własny rachunek papierami wartościowymi i instrumentami pochodnymi, a także niektóre inne rodzaje działalności ściśle związane z rynkami papierów wartościowych i instrumentów pochodnych”⁽²⁾.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

3.4 W drodze omawianego wniosku Komisja dąży do ograniczenia marginesów ryzyka w systemie bankowym oraz zapewnienia kontroli nad operacjami o potencjalnie spekulacyjnym charakterze. Kwestie te należy rozpatrywać wraz z powiązaniem rozporządzeniem dotyczącym transakcji finansowania papierów wartościowych⁽³⁾, którego celem jest zwiększenie przejrzystości w tzw. równoległym systemie bankowym. Pod koniec 2012 r. wielkość globalnych aktywów równoległego systemu bankowego wyniosła 53 bln EUR, co odpowiada około połowie aktywów międzynarodowego systemu bankowego, i były one skoncentrowane głównie w Europie (około 23 bln EUR) i w Stanach Zjednoczonych (około 19,3 bln EUR). Dane te są imponujące, jeśli porównać je z wielkością łącznego PKB UE-28, który w 2013 r. nie przekroczył 13,071 bln EUR (Eurostat).

3.5 W rezolucji Parlamentu Europejskiego (sprawozdanie Arlene McCarthy)⁽⁴⁾ określono szereg kluczowych zasad i stwierdzono m.in., że „podstawową zasadą reformy systemu bankowego musi być zapewnienie bezpiecznego, stabilnego i wydajnego systemu bankowego, spełniającego potrzeby gospodarki realnej, klientów i konsumentów; [...] reforma strukturalna musi stymulować wzrost gospodarczy poprzez wsparcie dostarczania kredytu gospodarce, zwłaszcza MŚP i przedsiębiorstwom rozpoczynającym działalność, zapewnienie większej odporności na potencjalne kryzysy finansowe, przywrócenie wiarygodności i zaufania do banków oraz likwidację zagrożeń dla finansów publicznych; [...] skuteczny system bankowy musi spowodować zmianę kultury bankowej, aby zmniejszyć złożoność, zwiększyć konkurencję, ograniczyć wzajemne powiązania między działalnością ryzykowną i biznesową, zwiększyć ład korporacyjny, stworzyć odpowiedzialny system wynagradzania, pozwolić na skuteczną restrukturyzację i uporządkowaną likwidację oraz działania naprawcze, wzmocnić kapitał banków i dostarczyć kredyt gospodarce realnej”.

Nadzór nad rynkami międzynarodowymi uzyskał nowy kształt i jest on teraz silniejszy i ma bardziej dalekosiężny charakter, a przede wszystkim w jego ramach zapewniono więcej uprawnień niż dotychczas, mniejszy margines uznaniowości oraz lepsze gwarancje dla rynku i użytkowników.

4. Główne kwestie poruszone podczas wysłuchania

4.1 Komitet jest zdania, że Komisja podąża we właściwym kierunku, lecz uznaje on za użyteczne przedstawienie jej niektórych poglądów, które zostały zaprezentowane podczas dyskusji z różnymi zainteresowanymi stronami i które być może nie zostały w wystarczającym stopniu rozpatrzone. EKES zwraca zatem uwagę Komisji na niektóre kluczowe kwestie poruszone przez zainteresowane strony. Chociaż nie odzwierciedlają one w pełni poglądów Komitetu, zasługują na to, aby je wiernie przytoczyć.

4.2 Omawiana reforma została ogólnie dobrze przyjęta. Większość uznała, że zakaz handlu na własny rachunek oraz oddzielenie tradycyjnych rodzajów działalności od działalności handlowej stanowią odpowiednie instrumenty, aby ograniczyć spekulacje produktami finansowymi oraz zwiększyć akcję kredytową banków – czyli główne źródło środków finansowych dla MŚP – która uległa w ostatnich latach znacznemu spadkowi ze względu na politykę dotyczącą spekulacji w działalności handlowej.

4.3 Dla procesu wdrażania reformy ważne jest uwzględnienie szerokiego wachlarza modeli biznesowych, aby zapewnić lokalnym bankom możliwość dalszego działania na rzecz gospodarki lokalnej.

4.4 Na szczególną uwagę zasługuje model biznesowy banków spółdzielczych. Panuje opinia, że reforma nie jest zbyt niedostosowana lub możliwa do dostosowania do tworzonej przez nie szczególnej sieci. Główna obawa, jaką wyrażono, dotyczyła tego, że reforma może zakłócić sposób ich funkcjonowania oraz ich zdolność do codziennej obecności na miejscu w celu wspierania gospodarki realnej. Zaleca się zatem utrzymanie ich szczególnego charakteru i odmiennych sposobów prowadzenia działalności.

4.5 Omawiana reforma, wraz z licznymi środkami wprowadzanymi w ostatnich latach przez Komisję, doprowadzi do poprawy przejrzystości pojedynczych transakcji oraz systemu bankowego ogółem, lecz spowoduje również wzrost ich całkowitych kosztów na różnych poziomach. W tym kontekście z przeprowadzonej dyskusji jasno wynika potrzeba dokonania całościowej oceny skutków dotyczącej finansowych reform regulacyjnych, chociaż znany jest stopień złożoności takiej oceny.

4.6 Wyrażono obawy, że wspomniane koszty – jak często bywa w takich sytuacjach – zostaną przeniesione na końcowych konsumentów usług finansowych. Przeprowadzono dyskusję na temat tego, czy pozytywne skutki wdrożenia tych nowych środków, spodziewane przykładowo w odniesieniu do stabilności systemu bankowego, mogą zostać zniwelowane przez ich negatywny wpływ.

4.7 Co się tyczy systemu ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia, Komitet oraz partnerzy społeczni, którzy podnieśli tę kwestię, wyrazili uznanie dla Komisji za przedstawiony przez nią system przepisów. Pojawiły się głosy wzywające do jaśniejszego zdefiniowania terminu „odpowiednia ochrona” (art. 30) oraz doprecyzowania kwestii rozszerzenia zakresu proponowanych przepisów na wszystkich pracowników, co zachęciłoby ich i zmotywowało do zgłaszania wszelkich naruszeń.

⁽³⁾ COM(2014) 40 final.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-506.244+01+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> (2013/2021(INI)).

4.8 W odniesieniu do sankcji, o których mowa w art. 28 i 29, zaleca się, aby odpowiedzialność za wszelkie naruszenia ustanowiono głównie na poziomie instytucji – w odniesieniu do zarządzania – a nie na poziomie osób fizycznych.

4.9 Z drugiej strony, jeśli chodzi o system wynagradzania, zaleca się wyraźne odniesienie do przepisów art. 69 dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV).

5. Uwagi Komitetu

5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje środki określone we wniosku Komisji i podziela opinię o słuszności wyboru rozporządzenia jako instrumentu prawnego, ponieważ jest ono odpowiednie do osiągnięcia harmonizacji jednolitego rynku w celu zapobiegania arbitrażowi regulacyjnemu oraz powrotu do sprawnego i wydajnego systemu bankowego, który służy ogółowi społeczeństwa i lokalnej społeczności, zapewnia wsparcie dla gospodarki realnej, gospodarstw domowych oraz zrównoważonego i trwałego rozwoju społecznego, a także charakteryzuje się dalekowzrocznością oraz zdolnością łączenia innowacji i bezpieczeństwa.

5.2 EKES zdecydowanie popierał kolejne reformy, które zaczęły przynosić pierwsze efekty. W rozpatrywanym rozporządzeniu uwzględniono jeden z najbardziej złożonych i wrażliwych aspektów całego systemu: odporność i strukturę prawną przedsiębiorstw finansowych, których wielkość aktywów przekracza niekiedy PKB wielu państw członkowskich. Łączne aktywa dziesięciu największych banków europejskich przekraczają PKB UE-28⁽⁵⁾ (i wynoszą ponad 15 bln EUR).

5.3 Proponowane rozporządzenie ma na celu rozwiązanie złożonego problemu wynikającego z wielkości, wzajemnych powiązań i złożoności niektórych tzw. instytucji o znaczeniu systemowym, czyli takich, które mogą wywołać kryzys systemowy. Pojęcie „zbyt duże, by upaść” stało się obecnie mantrą, która pozwala zamaskować działania stanowiące nie tylko naruszenie najbardziej podstawowych zasad etycznych, lecz również nadużycie oraz naruszenie prawa, co niestety nadal potwierdzają niedawne i te całkiem nowe skandale finansowe. Tego rodzaju praktyki określane są w sposób eufemistyczny pojęciem „pokusa nadużycia”!

5.4 Przedstawiając omawiany wniosek, komisarz Michel Barnier ogłosił, że ma on na celu zapobieganie istnieniu banków, które są „zbyt duże, by upaść”, których ratowanie byłoby zbyt kosztowne i które są zbyt złożone z punktu widzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”.

5.5 EKES jest zdania, że proponowane środki wyznaczają właściwy kurs, ponieważ ograniczają ryzyko, że podatnicy będą zmuszeni ponownie wspierać proces ratowania upadających banków. W związku z powtarzającymi się akcjami ratowania EKES ostrzegł przed ich katastrofalnym wpływem na długi państwowe i przed wynikającymi z tego szkodliwymi skutkami recesji, która była wyraźnie nieunikniona. Niestety prognozy te spełniły się i miały jeszcze poważniejsze konsekwencje, niż przewidywano, czego przyczyną były niewyobrażalne błędy w określaniu skutków coraz liczniejszych strategii konsolidacji budżetowej wynikających z wymogów krajowych lub krótkowzroczna i mylna polityka UE, w której nie dostrzeżono potrzeby zastosowania elastycznego podejścia i wyrównawczych środków antyrecesyjnych.

5.5.1 Dopiero obecnie możemy w pełni pojąć szkody wyrządzone przez tę politykę i musimy przyznać, że wyłącznie dzięki rozsądnemu zarządzaniu strefą euro przez Europejski Bank Centralny uniknięto najgorszego scenariusza i ocalono euro, a ostatecznie i Unię. Gdyby uwzględniono opinię EKES-u, większości tych szkód być może zdołano by uniknąć!

5.6 Komisja podjęła słuszną decyzję, przyznając Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego (EUNB) decydującą rolę w odniesieniu do celów tego rozporządzenia. W przypadku konieczności przyjęcia niektórych decyzji przewidzianych w tym wniosku przeprowadzane będą konsultacje z EUNB. Ponadto EUNB będzie miał za zadanie przygotowywać projekty regulacyjnych i wykonawczych standardów technicznych i będzie zobowiązany przedkładać Komisji sprawozdania zawierające najnowsze informacje dotyczące wdrażania rozporządzenia. EKES wielokrotnie zwracał uwagę, że mimo iż ten ważny urząd bezsprzecznie dysponuje fachową wiedzą, Komisja nie powierza mu wystarczającej odpowiedzialności ani zasobów.

5.7 W 1999 r. w Stanach Zjednoczonych przyjęto ustawę uchylającą ustawę Glassa-Steagalla, a w szczególności rozdział między bankowością komercyjną a inwestycyjną. Niestety UE również zastosowała się do tej katastrofalnej w skutkach decyzji administracji USA. EKES zwraca uwagę, że obecne przepisy skutecznie przywracają rozdział między tymi dwoma obszarami działalności, a nawet sięgają nieco dalej, ponieważ – poza kilkoma wyjątkami – wprowadzają dla instytucji kredytowych, które przyjmują depozyty, zakaz dokonywania inwestycji na własny rachunek i utrzymywania aktywów przeznaczonych do obrotu.

5.7.1 Ważne jest, aby UE współpracowała ściśle z państwami trzecimi, zwłaszcza ze Stanami Zjednoczonymi, w celu wypracowania wspólnego merytorycznego podejścia do tego rozporządzenia. EKES wzywa Komisję do pogłębienia współpracy międzynarodowej.

(⁵) <http://www.relbanks.com/top-european-banks/assets>

5.8 W omawianym wniosku dotyczącym rozporządzenia pozostawiono właściwym organom znaczną swobodę uznania. Niezbędne jest, aby podejmowały one działania i opierały swoje oceny na jasnych, zharmonizowanych i przewidywalnych kryteriach, które służą określeniu sytuacji, w której bank nie jest już w stanie zarządzać skalą prowadzonych przez niego działań handlowych obarczonych wysokim ryzykiem. Bez wspólnych ram odniesienia ryzyko subiektywnych interpretacji mogłoby przynieść efekty odwrotne do tych zamierzonych, które są zgodne z postanowieniami art. 114 TFUE.

5.9 EKES z zadowoleniem przyjmuje ostateczną decyzję Komisji o wyborze procedury ex post zamiast ex ante dotyczącej wyodrębnienia działalności animatora rynku i innej działalności handlowej na własny rachunek: niezbędne są zatem standardy techniczne, których przygotowanie słusznie powierzono EUNB. Ze względu na stosowanie przepisów dotyczących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a w szczególności ustanowienie organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które Rada Ecofin zatwierdziła w grudniu 2013 r., EKES postuluje niezwłoczne opracowanie procedur koordynacji i określania zakresów odpowiedzialności organów krajowych i europejskich, aby uniknąć ryzyka powielania decyzji lub, co gorsza, sprzecznych interpretacji i ocen dokonywanych przez właściwe organy. Gdy tylko ustanowiony zostanie jeden organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, powinien on uczestniczyć w rozwoju tego mechanizmu, a także w definiowaniu standardów technicznych wraz z EUNB.

5.10 EKES nie zgadza się z krytycznymi uwagami kierowanymi pod adresem Komisji, które dotyczą względnej wagi działalności mogących podlegać wyodrębnieniu. W niektórych instytucjach kredytowych waga ta była niezwykle istotna, a brak szczegółowych przepisów naraził je na bardzo wysokie ryzyko mogące doprowadzić do kryzysu systemowego, który byłby znacznie poważniejszy niż ten, do którego faktycznie doszło, i zgodnie z przewidywaniami miałby katastrofalny wpływ na systemy rozrachunku i ogółem na gospodarkę. Katastrofy udało się uniknąć jedynie dzięki nowemu zastrzykowi środków finansowych pochodzących od podatników oraz zdolności reagowania EBC.

5.11 EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera uwzględnienie przez Komisję wyraźnych przepisów mających na celu ochronę specjalistów z sektora finansowego, którzy w przypadku ujawnienia nieprawidłowości w interesie publicznym są narażeni na poważne konsekwencje, a następnie spotyka ich odwet w postaci mobbingu, a nawet zwolnienia. Należy zachęcać do tego rodzaju wewnętrznego procesu monitorowania, znanego jako sygnalizowanie nieprawidłowości, i wspierać go. Uregulowania często nie są w pełni przestrzegane, obchodzi się je, a nawet je narusza, co naraża instytucje bankowe i ich pracowników na nieobliczalne ryzyko. Ujawnione niedawno praktyki, stanowiące naruszenie wszystkich standardów lub przepisów i stosowane niekiedy przez dobrze znane i wysoko cenione firmy, były przecież możliwe jedynie przy aktywnej współpracy osób w nich zatrudnionych.

5.11.1 EKES zwraca się do Komisji o ustanowienie specjalnego systemu, który służyłby monitorowaniu wypełniania przez państwa członkowskie zobowiązań do przyjęcia przepisów zapewniających odpowiednią ochronę, a także o przedstawienie sprawozdania w tej sprawie w terminie dwóch lat od wejścia w życie omawianego rozporządzenia.

5.12 EKES doskonale zdaje sobie sprawę z kwestii, które wiążą się ze stosunkami z państwami trzecimi, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania zasady wzajemności i przestrzegania uregulowań przez wszystkie podmioty prowadzące działalność w UE. Komitet uznaje przyjęte przez Komisję podejście za wyważone i wspiera rozwiązania proponowane przez nią w tej sprawie. Opowiada się za kontynuowaniem i zacieśnianiem współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, szczególnie w obszarze regulacji sektora finansowego, aby rozwijać systemy, które będą możliwe jak najbardziej jednolite i w ramach których przyjmowane będzie jednolite podejście do tych samych problemów.

5.13 Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że w proponowanych przez Komisję uregulowaniach znalazło się już właściwe rozwiązanie jednej z kwestii, na które Komitet zwracał w przeszłości wielokrotnie uwagę, w tym przypadku – kwestii nakładania sankcji administracyjnych, z uwagi na to, że sankcje karne nie są objęte zakresem działalności Komisji. Środki proponowane przez Komisję wydają się proporcjonalne, odpowiednie i odstraszające.

5.14 W przeszłości EKES już wielokrotnie wyrażał zastrzeżenia odnośnie do stosowania aktów delegowanych. Chociaż Komitet uznaje znaczenie dostosowywania przepisów w miarę upływu lat, zwraca uwagę, że stosowanie aktów delegowanych wprowadza elementy niepewności, które w tym obszarze nie są wskazane.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Plan działania na rzecz budowy jednolitego rynku usług dostawy przesyłek – Wzmocnienie zaufania do usług dostawy oraz wspieranie handlu elektronicznego”

(COM(2013) 886 final)

(2014/C 451/08)

Sprawozdawca: **Daniela RONDINELLI**

Dnia 16 grudnia 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 „Plan działania na rzecz budowy jednolitego rynku usług dostawy przesyłek – Wzmocnienie zaufania do usług dostawy oraz wspieranie handlu elektronicznego”

COM(2013) 886 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 107 do 2 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje plan działania na rzecz budowy jednolitego rynku dostaw produktów sprzedawanych on-line gdyż rynek ten ma ogromny potencjał dla rozwoju i zatrudnienia. Efektywne i niezawodne usługi w zakresie dostaw stanowią zasadniczy filar promocji handlu elektronicznego oraz zwiększenia zaufania pomiędzy sprzedającymi a kupującymi.

1.2 Dla EKES-u stworzenie wewnętrznego rynku dostaw oraz eliminacja znaczącego rozdźwięku pomiędzy oczekiwaniami, ochroną oraz faktyczną dostępnością wymaga spełnienia następujących warunków: wspólnej odpowiedzialności, możliwości identyfikacji i śledzenia przesyłki, interoperacyjności; dostępu do szerszej gamy produktów na całym obszarze UE, w tym na wyspach; pewności praw i obowiązków zainteresowanych podmiotów – w szczególności MŚP i konsumentów – zwłaszcza w zakresie reklamacji i zwrotów; prostego i porównywalnego uzyskiwania danych; wyraźnego wymiaru społecznego i edukacyjnego.

1.3 EKES podkreśla⁽¹⁾, że cel ten powinien opierać się nie tylko na pożądanym porozumieniu i dobrowolnych kodeksach, lecz także na minimalnych europejskich ramach prawnych, które mogą w sposób efektywny i elastyczny usunąć nierozwiązane niedoskonałości rynku, które zniechęcają konsumentów i MŚP do korzystania z handlu elektronicznego, a także przyczynić się do rozwiązania problemów dotyczących:

- współodpowiedzialności wszystkich operatorów w łańcuchu sprzedaży on-line,
- identyfikowalności i lokalizacji przesyłek,
- wyraźnego przestrzegania europejskich norm w zakresie ochrony danych osobowych,
- przejrzystej oferty wyboru spośród kilku sposobów dostaw,
- wspólnych definicji konceptualnych i pełnej interoperacyjności,
- dostępności i powszechności usług w niskich cenach,
- gromadzenia porównywalnych i szczegółowych danych statystycznych, uproszczonych na potrzeby mniejszych podmiotów,
- obowiązku jednolitego stosowania podatku VAT,

⁽¹⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s.60.

- wzajemnej transgranicznej akceptacji sieciowych systemów krajowych centrów rozwiązywania problemów oraz systemów ODR/ADR ⁽²⁾,
- obowiązku poszanowania równych warunków pracy,
- przejrzystości w zakresie warunków i cen usług,
- ustawicznego kształcenia personelu,
- sankcji za nieprzestrzeganie obowiązków zarejestrowane poprzez system powiadomień RAPEX – IMI ⁽³⁾,
- stworzenia europejskiego znaku zaufania w oparciu o standardy techniczno-regulacyjne poprzez upoważnienie w tym zakresie CEN ⁽⁴⁾, który ustaliłby wskaźniki jakości,
- środków na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie uproszczeń i dostępu do rynku oraz do platform internetowych na zasadach równości.

1.4 EKES postuluje, by plan działań zawierał konkretne terminy oraz harmonogram realizacji określony zarówno pod względem legislacyjnym, jak i samoregulacyjnym, w celu poprawy poziomu zaufania wśród wszystkich zainteresowanych podmiotów, a zwłaszcza obywateli UE, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu i ochronie wzajemnych praw.

1.5 EKES apeluje, by plan działania przewidywał dwa dodatkowe środki: jeden dotyczący dostępności usług po przystępnych cenach, a drugi dotyczący społecznego wymiaru rynku.

1.6 EKES zaleca Komisji, PE oraz Radzie, by:

- europejskie ramy regulacyjne umożliwiły wszystkim podmiotom tego sektora dostęp do jednolitego rynku dostawy przesyłek oraz zapewniły, że szczególny nacisk położony zostanie na problematykę powszechnych usług po przystępnych cenach, w szczególności na obszarach peryferyjnych, górskich, wyspiarskich oraz ubogich;
- brakowi szczegółowych i porównywalnych ram statystycznych dotyczących łańcucha od zamówienia on-line po transgraniczne dostawy produktów zaradcono w drodze uproszczonych procedur zgodnie z uniwersalną zasadą (one size fits all);
- ustalono wspólną i otwartą strukturę na bazie wspólnych definicji, za zgodą wszystkich zainteresowanych stron, szczególnie MŚP, w celu interoperacyjnego zarządzania interaktywnymi, przyjaznymi dla użytkownika platformami internetowymi pod nadzorem Komisji Europejskiej (KE);
- określono jasne wytyczne w sprawie europejskich instrumentów finansowych w zakresie: badań naukowych i innowacji technologicznych; środowiska i klimatu, energii i transportu; nowych umiejętności i szkoleń; spójności; terytorium i małych przedsiębiorstw;
- przyznano MŚP adekwatne wsparcie w zakresie wykonywania planu działania, przewidując konkretne środki i odpowiednie fundusze w celu promowania ich równoprawnego uczestnictwa w handlu elektronicznym;
- sporządzono, w duchu Small Business Act, przepisy dostosowane do problemów MŚP z całego sektora transportu i logistyki, przy uwzględnieniu uwag ich organizacji przedstawicielskich;
- jak najszybciej przekazano Europejskiemu Komitetowi Normalizacyjnemu (CEN) upoważnienia celem opracowania norm wskaźników jakości dla europejskiej marki bezpieczeństwa i jakości dostaw, tak aby zapewnić jakość i niezawodność, zrównoważony charakter oraz gwarancje społeczne i gwarancje bezpieczeństwa;
- zapewniono stabilny i spójny wymiar społeczny zdolny do zagwarantowania szeroko zakrojonego europejskiego dialogu społecznego; dostęp do odpowiednich możliwości kształcenia i doskonalenia zawodowego; godne i uczciwe warunki pracy i wynagrodzenie; wyeliminowanie niepewnego i nierejestrowanego zatrudnienia, które dominuje przede wszystkim w zakresie zadań zleczanych zewnętrznie, tzw. „ostatniej mili”.

⁽²⁾ ODR: rozstrzyganie sporów on-line, ADR: alternatywne sposoby rozstrzygania sporów.

⁽³⁾ IMI: system wymiany informacji na rynku wewnętrznym.

⁽⁴⁾ Europejski Komitet Normalizacyjny.

1.7 EKES wzywa KE, by przedstawiła – z pomocą Eurofoundu – raport dwuletni dotyczący warunków zatrudnienia i pracy w sektorze, warunków dla konsumentów i podmiotów w całym łańcuchu oraz ich perspektyw rozwoju; raport ten zostałby przedłożony EKES-owi, Parlamentowi (PE), Radzie oraz partnerom społecznym.

2. Od zielonej księgi do planu działań

2.1 W Europie handel elektroniczny stanowi potencjalny motor wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, szacowany na ponad 10 % rocznie w latach 2013–2016⁽⁵⁾. W ciągu ostatnich 12 miesięcy 45 % obywateli UE dokonało zakupów on-line i potwierdziło, że większość problemów wynika z dostaw lub opóźnień w dostawach⁽⁶⁾.

2.2 KE określiła⁽⁷⁾ „główne przeszkody w funkcjonowaniu jednolitego rynku cyfrowego oraz plan działań mający na celu ich usunięcie”, jednak „obecnie 10 % osób nie robi zakupów w internecie⁽⁸⁾ z powodu braku pewności co do kosztu usług dostawczych, w szczególności w przypadku zakupów transgranicznych, oraz co do jakości usług”.

2.3 W swojej opinii w sprawie zielonej księgi⁽⁹⁾ EKES wnioskował o opracowanie dyrektywy, w której określono by systemy wspólnej odpowiedzialności podmiotów, możliwości identyfikacji i śledzenia przesyłek, obowiązek zaoferowania więcej niż jednego sposobu dostawy, europejską sieć krajowych ośrodków rozwiązywania problemów, obowiązek zapewnienia uczciwych warunków pracy oraz przejrzystości warunków i cen.

2.4 Po debacie dotyczącej zielonej księgi, w grudniu 2013 roku, wydano komunikat dotyczący planu działań na rzecz budowy jednolitego rynku usług dostaw przesyłek dla handlu elektronicznego⁽¹⁰⁾.

2.5 Jak wskazują najnowsze sondaże na poziomie światowym⁽¹¹⁾, najbardziej problematyczne czynniki wpływające na rozwój handlu elektronicznego *business to consumer* B2C to:

- brak możliwości natychmiastowego uzyskania informacji dotyczących sposobów dostaw oraz brak pewności w kwestii całkowitego kosztu zakupu on-line;
- brak możliwości otrzymywania zaktualizowanych informacji dotyczących przesyłek oraz ich śledzenia;
- długi czas oczekiwania na przesyłkę i/lub brak wskazania czasu dostawy bądź elastyczności w tym zakresie;
- skomplikowana i kosztowna obsługa zwrotów i wymian;
- nieprawidłowości w zakresie obsługi klienta poprzez kontakt w czasie rzeczywistym.

2.6 KE oświadcza, że niewłaściwe są także „dane rynkowe nt. krajowych i zagranicznych przepływów paczek od wszystkich operatorów świadczących usługi pocztowe na rynkach B2C i B2B (..), w tym pośredników, konsolidatorów i operatorów alternatywnych”⁽¹²⁾.

2.7 Różne badania potwierdzają, że „potencjalne ryzyko postępowania wbrew zasadom konkurencji wydaje się wyższe w niektórych segmentach usług pocztowych, dla których nadzór regulacyjny wydaje się właściwszy, jak na przykład: [...] rynek B2C w stosunku do usług B2B; usługi transgraniczne w stosunku do krajowych usług pocztowych”⁽¹³⁾.

2.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że większość jego uwag poczynionych w opinii w sprawie zielonej księgi została uwzględniona. W rzeczywistości również Rada⁽¹⁴⁾ i PE⁽¹⁵⁾ zwróciły się do Komisji z prośbą o określenie obecnych przeszkód w transgranicznych usługach dostaw przesyłek i przedsięwzięcia odpowiednich środków w celu ich usunięcia, zaś PE wnioskował⁽¹⁶⁾ także o dostępne, przystępne cenowo, efektywne i wysokiej jakości usługi dostaw oraz platformy współpracy i wymiany informacji pomiędzy dostawcami usług wraz z szybkim rozstrzygnięciem reklamacji i sporów po jak najmniejszych kosztach.

⁽⁵⁾ MEMO-13-1151, KE.

⁽⁶⁾ Sondaż *Special Eurobarometer 398 Internal Market* – październik 2013 r.

⁽⁷⁾ COM(2011) 942 final, 11 stycznia 2012 r.

⁽⁸⁾ Eurostat, sondaż na temat rodzin w 2009 r.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 60.

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹¹⁾ Badanie globalne UPS – Pulse of the Online Shopper, 2013.

⁽¹²⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹³⁾ WIK Consult Final Report 8/2013.

⁽¹⁴⁾ Rada ds. Konkurencyjności – wniosek na temat zarządzania jednolitym rynkiem oraz jednolitym rynkiem cyfrowym, 30 maja 2012 r.

⁽¹⁵⁾ Rezolucje PE z 4.2.2014 (2013/2043 (INI)), 11.12.2012 i 4.7.2013.

⁽¹⁶⁾ Rezolucja PE z 4.2.2014.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES uważa za istotne odzyskanie zaufania MŚP oraz konsumentów on-line do interoperacyjnych sieci i systemów szybkiego i taniego zarządzania w kontekście odpowiednich ram regulacji i samoregulacji zaakceptowanych przez wszystkich operatorów w łańcuchu, by stworzyć wolny i otwarty rynek wewnętrzny, unikając jednocześnie nadmiernego uregulowania. W związku z tym wzywa, by plan działania był realizowany w określonych terminach, zgodnie z ustalonym harmonogramem działań przewidzianych na okres 18 miesięcy.

3.2 EKES jest zdania, że UE powinna dążyć do stworzenia wewnętrznego rynku dostaw przesyłek, zapewniając szybkość, jakość, niezawodność i przystępne koszty wszystkim konsumentom, pracownikom i podmiotom, w tym MŚP działającym w sektorze handlu elektronicznego, transportu i logistyki, usuwając tym samym niedociągnięcia i anomalie obecne na jednolitym rynku.

3.3 Jednakże EKES oczekiwał, że w komunikacie zostanie również zawarte konkretne odniesienie do sytuacji regionów o utrudnieniach geograficznych, takich jak wyspy, regiony peryferyjne i górskie, ponieważ regiony te stanowią szczególne i trudne do pokonania wyzwanie, zwłaszcza z uwagi na możliwości gospodarcze. Rzeczywisty jednolity rynek dostaw przesyłek można stworzyć wyłącznie pod warunkiem należytego uwzględnienia tych regionów i podjęcia stosownych działań.

3.4 Według EKES-u ramy proponowanych działań zasadniczo oparte są na dobrowolnych procesach samoregulacji, przepisach dotyczących krajowych usług pocztowych oraz działalności Europejskiej Grupy Regulacji Rynku Usług Poczтовых, a także na zasadzie prawidłowego wdrażania obowiązujących przepisów unijnych, jednak bez określania ujednoliconych ram dla wszystkich podmiotów czy też dokładnych terminów na przestrzeni ustalonych 18 miesięcy.

3.5 EKES zwraca uwagę, że plan działania, obok procesów samoregulacji, nie przewiduje jeszcze konieczności sporządzenia **dyrektywy**, o którą EKES wnioskował wcześniej⁽¹⁷⁾ i która w sposób **pełny, spójny i skonsolidowany** spełniałaby wymogi stworzenia wewnętrznego rynku dostaw przesyłek transgranicznych dla wszystkich podmiotów działających w tym sektorze.

3.6 Komitet stwierdza, że UE powinna znaleźć europejskie rozwiązania w formie promowania samoregulacji i regulacji, by wyeliminować nierozwiązane problemy na rynku i chronić konsumentów oraz MŚP (B2B) w kwestiach dotyczących:

- **współodpowiedzialności wszystkich operatorów w łańcuchu sprzedaży on-line** wobec dokonującego zakupu;
- obowiązku **pełnej identyfikacji i śledzenia przesyłek**;
- obowiązku wyraźnego przestrzegania europejskich norm bezpieczeństwa oraz **ochrony danych osobowych** w zgodzie z dyrektywą 95/46/WE;
- obowiązku przedstawienia przejrzystych możliwości wyboru spośród **kilku sposobów dostaw**;
- obowiązku opracowania wspólnych definicji konceptualnych i pełnej **interoperacyjności**;
- obowiązku zapewnienia **wszystkim podmiotom na wolnym rynku powszechnych usług po przystępnych cenach**, z zachowaniem obowiązujących przepisów, w tym dyrektyw pocztowych i innych stosownych przepisów UE;
- gromadzenia porównywalnych i szczegółowych **danych statystycznych**;
- obowiązku jednolitego stosowania podatku VAT;

⁽¹⁷⁾ Zob. przypis 1.

- **wzajemnej transgranicznej akceptacji** sieciowych systemów krajowych ośrodków rozwiązywania problemów oraz systemów ODR/ADR;
- obowiązku poszanowania **uczciwych warunków pracy**;
- obowiązku **przejrzystości warunków i cen usług**;
- obowiązku **ustawicznego kształcenia** personelu celem zapewnienia **profesjonalizmu** w perspektywie wprowadzania nowych technologii sektora;
- **sankcji** za nieprzestrzeganie obowiązków zarejestrowane poprzez system powiadomień RAPEX – IMI, a także kar w oparciu o wskaźniki jakościowe;
- **środków na rzecz MŚP**, takich jak eliminowanie biurokracji oraz zapewnianie dostępu do rynku i udziału we wspólnym tworzeniu aplikacji, nowych technologii, portali i platform internetowych.

3.7 Choć propozycje odnoszą się do zgodności z ramami finansowymi UE na okres 2014–2020, EKES uważa, że plan działania nie może pomijać ewidentnych wskazań dotyczących **europejskich instrumentów finansowych właściwych dla**:

- badań i innowacji technologicznych (Horyzont 2020, programy Galileo, ISA i agenda cyfrowa) dla interoperacyjności, identyfikowalności i bezpieczeństwa;
- środowiska i klimatu, energii i transportu (7. program działań na rzecz środowiska, ramy związane z klimatem i energią na rok 2030 oraz „Emisje gazów cieplarnianych pochodzące z transportu – drogi do 2050 r. II”) w odniesieniu do wpływu ostatniej mili;
- MŚP: wsparcie EBI dla innowacyjnych firm, program COSME i wszystkie europejskie zasoby na rzecz konkurencyjności powinny być dostępne na takich samych prawach jak w wypadku pozostałych podmiotów;
- spójności terytorialnej (nowy program funduszy strukturalnych 2014–2030 oraz wsparcie dla obszarów wyludnionych, wiejskich i najbardziej oddalonych);
- zatrudnienia i kształcenia (Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, „Europejski program na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego”, Erasmus Plus na lata 2014–2020, Edukacja i kształcenie).

3.8 EKES zaleca KE przekazanie CEN upoważnienia do opracowania europejskich norm techniczno-regulacyjnych z pełnym udziałem wszystkich zainteresowanych podmiotów, szczególnie MŚP i konsumentów, a także uważa za konieczne opracowanie **wskaźników dla europejskiej marki bezpieczeństwa i jakości** dostaw, by zapewnić jakość, niezawodność, zrównoważony charakter oraz gwarancje społeczne i gwarancje bezpieczeństwa.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES przewiduje konieczność dwóch dodatkowych działań dotyczących gwarancji dostępności i społecznego wymiaru rynku.

4.1.1 Działanie – dostępność na rynku i dostępność po przystępnych kosztach

4.1.1.1 EKES wzywa, by w kontekście przyznania znaku jakości przewidziano obowiązek zagwarantowania dostępu do rynku i dostępności usług po przystępnych kosztach na całym obszarze UE. EKES ubolewa, że nie poświęcono szczególnej uwagi obszarom peryferyjnym i wyspom, i dlatego oczekuje, że nowe rozporządzenie obejmie swym zakresem regiony zmagające się z utrudnieniami geograficznymi na rynku handlu elektronicznego, ponieważ obszary te zamieszkuje znaczny odsetek obywateli europejskich.

4.1.1.2 Zdaniem EKES-u należy umożliwić **wszystkim podmiotom** pełen dostęp do struktur i zasobów informacyjnych wykorzystywanych w świadczeniu usług dostaw przesyłek w celu ochrony interesów użytkowników i/lub promowania skutecznej konkurencji.

4.1.1.3 EKES wzywa, by KE ponownie przeanalizowała obwieszczenie Notice 1998, dotyczące stosowania reguł konkurencji w tym sektorze w świetle rozwoju rynku i przepisów prawnych wpływających na usługi transgraniczne i standardowe koszty, tak aby zmierzać do stworzenia bardziej liberalnej i zorientowanej na koszty polityki⁽¹⁸⁾ z poszanowaniem przepisów zawartych w protokole 26 do Traktatu z Lizbony, zwłaszcza jeśli chodzi o powszechny dostęp do usług świadczonych w interesie ogólnym i ich przystępne ceny.

⁽¹⁸⁾ Wspólne stanowisko UE i USA w ramach rundy dauhańskiej – WTO, 2006 r.

4.1.2 Działanie – społeczny wymiar rynku

4.1.2.1 EKES domaga się zapewnienia stabilnego i spójnego wymiaru społecznego, który, wraz z działaniami ukierunkowanymi na innowacyjność podejmowanymi przez przedsiębiorstwa z sektora, gwarantuje wysokiej jakości miejsca pracy wymagające kwalifikacji, również dzięki dostępowi do odpowiednich możliwości kształcenia i doskonalenia zawodowego.

4.1.2.2 EKES podkreśla konieczność zapewnienia uczciwych i godnych warunków pracy i wynagrodzeń w celu eliminacji niepewnego i nieregulowanego zatrudnienia przede wszystkim w zakresie zadań zleczanych zewnątrz, tzw. „ostatniej mili”. Zwraca uwagę na warunki rozporządzenia UE nr 1071/2009 w kwestii dostępu do zawodu, decyzji 2009/992/UE i rozporządzenia Komisji (UE) nr 1213/2010, w których ustalono definicję „stosunku pracy” zezwalającą na zwalczanie pozorowanego samozatrudnienia, o czym przypomniano w jednej z ostatnich opinii EKES-u⁽¹⁹⁾.

4.1.2.3 EKES zaleca rozpoczęcie szeroko zakrojonego, sektorowego europejskiego dialogu społecznego, w którym uczestniczyliby partnerzy społeczni reprezentujący zaangażowane sektory z całego łańcucha sprzedaży on-line oraz dostaw przesyłek (handel, poczta, transport i logistyka), i który dotyczyłby kwestii związanych z warunkami zatrudnienia i pracy, perspektywami rozwoju, innowacji oraz optymalizacji zasobów ludzkich.

4.1.2.4 Komisja powinna zredagować – z pomocą Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy – dwuletnie sprawozdanie dotyczące warunków zatrudnienia i pracy w sektorze oraz perspektyw rozwoju, które zostanie przedstawione EKES-owi, PE, Radzie i partnerom społecznym.

4.2 Działanie 1: informowanie konsumentów o cechach charakterystycznych oraz kosztach wysyłki i zwrotu

4.2.1 EKES uważa, że dobrowolne kodeksy postępowania oraz wymiana dobrych praktyk powinny stanowić dodatkowe możliwości na poziomie UE tylko wtedy, jeżeli zostały opracowane i zaakceptowane przez wszystkie zainteresowane strony detalicznego rynku sprzedaży on-line w kontekście europejskich ram prawnych regulujących wszystkie zgłaszane kwestie dotyczące transgranicznych dostaw produktów on-line. Celem jest tu ochrona konsumentów, małych podmiotów i MŚP w warunkach równych praw i bez nakładania na nich trudnych do zrealizowania zobowiązań.

4.3 Działanie 2: informowanie sklepów internetowych o usługach dostawy

4.3.1 Opracowanie wspólnych definicji podstawowych pojęć dotyczących usług przez operatorów dostaw oraz sprzedawców internetowych bez udziału przedstawicieli konsumentów i MŚP niesie za sobą ryzyko zaniedbania elementów istotnych dla wyborów dokonywanych przez konsumentów i ograniczenia wachlarza proponowanych opcji.

4.3.2 EKES wzywa, by wspólnie ze wszystkimi zainteresowanymi stronami stworzono otwartą, wspólną strukturę interaktywną na wzór projektu elektronicznego transportu towarowego e-freight⁽²⁰⁾.

4.3.3 EKES domaga się, by KE zapewniła kontrolę właściwego zarządzania platformami internetowymi w oparciu o obiektywne kryteria zdefiniowane jako przyjazne konsumentowi na podstawie ram prawnych, o które Komitet wnioskuje.

4.4 Działanie 3: przejrzystość rynków dostaw, usług zintegrowanych i norm jakości

4.4.1 Brakowi szczegółowych i porównywalnych ram statystycznych dotyczących łańcucha transakcji oraz zainteresowanych podmiotów od zamówienia on-line po transgraniczną dostawę produktów trzeba zaradzić poprzez uzyskanie od władz celnych, pocztowych i podatkowych oraz sektora handlowego odpowiednich, jednolitych i porównywalnych danych dotyczących transgranicznego przepływu przesyłek u wszystkich operatorów świadczących usługi tego typu na rynkach, świadczenia usług powszechnych, usług zwrotów oraz składania reklamacji.

4.4.2 Gromadzenie danych powinno odbywać się zgodnie z jedną uniwersalną zasadą bez biurokratycznych utrudnień i powieżeń. KE powinna uwzględnić możliwości i koszty ewentualnego taniego zryczałowanego ubezpieczenia przesyłek transgranicznych związanego z uzyskaniem europejskiego znaku jakości.

4.5 Działanie 4: interoperacyjność przy dostarczaniu paczek

4.5.1 Dostawcy przesyłek i sklepy internetowe powinni dobrowolnie opracować rozwiązania w celu połączenia systemów informatycznych i otwartych interfejsów z efektywnym i przystępnym cenowo systemem dostaw i zwrotów dla „ostatniej mili”.

4.5.2 EKES uważa jednak, że prace te powinny być prowadzone na podstawie kryteriów interoperacyjności zdefiniowanych uprzednio we wspólnych ramach prawnych.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14.

⁽²⁰⁾ Projekt e-freight 2010–2014 w ramach siódmego ramowego programu badań, z 31 partnerami z 14 państw europejskich, ma na celu stworzenie sieci wszystkich podmiotów prowadzących działalność w sektorze logistyki poprzez interaktywne, przyjazne użytkownikom platformy internetowe. Fragment zaleceń: „Komisja Europejska możliwie najszybciej powinna wydać dyrektywę lub inny dokument, w którym zagwarantowano by, że interfejs z krajowymi punktami kompleksowej obsługi, które zostają wprowadzone w życie od chwili obecnej, wykorzystuje opracowany w ramach elektronicznego transportu towarowego wspólny system sprawozdawczości (CRS) jako format wejściowy”.

4.6 Działanie 5: zwiększenie ochrony konsumenta

4.6.1 EKES wspiera inicjatywę przekazania CEN upoważnienia do normalizacji, a także udzielenia państwom członkowskim wskazówek w celu pełnego i jednolitego wdrożenia dyrektywy 2011/83/UE, aby zachęcić do szerszego wykorzystywania alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów na podstawie dyrektywy ADR 2013/11/UE.

4.6.2 EKES uważa za niewystarczający fakt, że rozwiązywanie problemu reklamacji ma opierać się wyłącznie na tym, że „dostawcy przesyłek, sklepy internetowe i stowarzyszenia konsumentów powinny (wspólnie) zapewnić lepszą współpracę w zakresie obsługi reklamacji i systemów ochrony konsumentów”. EKES uważa taką współpracę za pozytywną, pod warunkiem, że będzie ona odbywać się we wspólnych ramach prawnych.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

ZAŁĄCZNIK do OPINII

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 1.6

Zmienić

EKES zaleca Komisji, PE oraz Radzie, by:

- europejskie ramy regulacyjne, ~~obejmujące dyrektywy pocztowe, gwarantowały~~ umożliwiły wszystkim podmiotom tego sektora dostęp do jednolitego rynku dostawy przesyłek oraz ~~zapewniały, że kładły szczególny nacisk położony zostanie na problematykę powszechności tanich usług, w szczególności na obszarach peryferyjnych, górskich, wyspiarskich oraz ubogich; [...]~~

Wynik głosowania

Za:	35
Przeciw:	67
Wstrzymało się:	10

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania transakcji finansowania papierów wartościowych oraz przejrzystości tych transakcji

(COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD))

(2014/C 451/09)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Parlament Europejski, w dniu 25 lutego 2014 r., oraz Rada, w dniu 27 marca 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zgłaszania transakcji finansowania papierów wartościowych oraz przejrzystości tych transakcji

COM(2014) 40 final – 2014/0017 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 183 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES **przyjmuje z zadowoleniem** przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący rozporządzenia, który wraz ze ściśle z nim związanym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie reformy sektora bankowego ma na celu wprowadzenie zestawu środków mających zwiększyć przejrzystość i odporność europejskiego systemu finansowego w zakresie transakcji finansowania papierów wartościowych (SFT).

1.2 Zwiększenie symetrii informacyjnej, monitorowanie poziomu ryzyka bieżących transakcji, a także zmniejszenie zakresu nieprzejrzystych i nieregulowanych transakcji bankowych leżą w zasadniczym interesie rynku i całej gospodarki.

1.3 W tym względzie EKES odnotowuje, że sformułowanie „równoległy system bankowy” („*shadow banking*”) wprowadza w błąd i powoduje niezrozumienie wśród ogółu społeczeństwa. **Równoległy charakter mają niektóre transakcje bankowe**, które prowadzone są przez instytucje bankowe i niebędące bankami, a nie same banki jako takie czy też instytucje finansowe, zważywszy, że podmioty na tym specyficznym rynku takie jak fundusze hedgingowe, państwowe fundusze majątkowe i przedsiębiorstwa finansowe specjalizujące się w rynku funduszy pieniężnych lub strukturyzowanych i złożonych instrumentów pochodnych często nie mają pochodzenia bankowego. Wszystkie te podmioty są znane, lecz niektóre z ich nieregulowanych transakcji są obecnie nieznanne.

1.4 EKES podkreśla znaczenie tego rozporządzenia, które umożliwia **wyraźne ujawnienie zmian rynkowych i obszarów nadmiernego ryzyka**, co może pomóc organom nadzoru rynkowego w stałym monitorowaniu sytuacji i wcześniejszym interweniowaniu w celu ograniczenia działalności uznawanej ogólnie za nadmiernie ryzykowną. Z tych względów, z jednej strony, rozporządzenie ujawnia rynkowi dotychczas niedostępne informacje, a z drugiej strony – zapewnia organom dodatkowy instrument analityczny i informacyjny.

1.5 Równie istotne jest **uregulowanie działalności w zakresie lombardowania**, czyli tymczasowego wykorzystania powierzonych papierów wartościowych. Obowiązek uzyskania specjalnej zgody od inwestora będącego właścicielem papierów wartościowych umożliwia uniknięcie nieprzewidzianego ryzyka, które nie zostało omówione szczegółowo w umowie. Ryzyko kontrahenta staje się nieodłącznym elementem oceny, co zapobiega działalności mało wiarygodnych podmiotów lub przynajmniej znacznie ją ogranicza. Wszystko to przyczynia się do ogólnej odporności systemu i podmiotów, które najliczniej występują na rynku.

1.6 W świetle wszystkich inicjatyw podjętych przez Komisję w celu przywrócenia systemowi finansowemu jego naturalnej funkcji jako siły napędowej gospodarki i dobrobytu rodzin i przedsiębiorstw, EKES uważa, że nadszedł czas, by zainicjować w Europie wielki **pakt społeczny na rzecz zrównoważonych finansów**, w ramach którego wszystkie zainteresowane podmioty uczestniczyłyby w ponownym wytyczeniu celów i opracowaniu instrumentów. Znaczne nadwyżenie reputacji banków, które daje się w ostatnich latach zaobserwować na podstawie licznych sondaży i badań, powinno skłonić wszystkie podmioty do zdecydowanego rozpoczęcia nowego etapu i otworzenia się na dialog ze społeczeństwem. Rodziny, przedsiębiorstwa, obywatele i ogół społeczeństwa domagają się skutecznego i wiarygodnego systemu finansowego, który przyczyniałby się do rozwoju i zatrudnienia, kładąc jednocześnie nacisk na wpływ społeczny i środowiskowy inwestycji.

1.7 EKES uznaje duże zaangażowanie Komisji na rzecz wywiązania się z obietnicy przedstawienia 48 środków legislacyjnych wymienionych w programie pracy nowego rozporządzenia. Na uznanie zasługuje zwłaszcza jakość i ilość prac wykonanych w bardzo trudnych okolicznościach przez DG ds. Rynku Wewnętrznego. Podstawą tych prac była równowaga i skuteczność. EKES uważa, że w tym obszarze Komisja osiągnęła duży sukces, co zasługuje na uznanie, i docenia zwłaszcza stwierdzenie Komisji dotyczące „luk w regulacjach, nieskutecznego nadzoru, braku przejrzystości na rynkach oraz nadmiernej złożoności produktów finansowych”.

1.8 EKES uważa, że dzięki przyjęciu rozporządzenia znacznie osłabiło ryzyko arbitrażu regulacyjnego i zachęca Komisję do dalszej realizacji celu **zmniejszenia do minimum transakcji nieregulowanych w faktycznie marginalnych obszarach** europejskiego systemu finansowego.

2. Wniosek Komisji

2.1 Celem wniosku jest zwiększenie przejrzystości transakcji finansowania papierów wartościowych (SFT⁽¹⁾), głównie na następujące trzy sposoby:

- Monitorowanie ryzyka systemowego związanego z SFT: w proponowanym rozporządzeniu wymaga się, by wszystkie transakcje SFT były przekazywane do centralnej bazy danych. Dzięki temu umożliwiono by organom nadzoru lepsze rozpoznanie powiązań między bankami a równoległymi podmiotami bankowymi, co rzuciłoby światło na niektóre operacje zwiększania funduszy tych ostatnich.
- Rozpowszechnianie informacji wśród inwestorów, których aktywa wykorzystano w SFT: zgodnie z wnioskiem transakcje SFT prowadzone przez fundusze inwestycyjne lub inne równoważne struktury finansowania muszą zostać opisane w szczegółowych sprawozdaniach. Dzięki temu możliwe będzie zwiększenie przejrzystości dla inwestorów, którzy w ten sposób będą mogli podejmować bardziej świadome decyzje inwestycyjne.
- Działalność w zakresie lombardowania: rozporządzenie przewiduje zwiększenie przejrzystości lombardowania (wszelkie przypadki wykorzystania w celach własnych zabezpieczenia przyznanego na określony cel przez podmiot uzyskujący zabezpieczenie) instrumentów finansowych poprzez ustalenie warunków minimalnych, które spełnić muszą zainteresowane strony, w tym wymogu pisemnego uzgodnienia i uprzedniej zgody na lombardowanie. W ten sposób klienci lub kontrahenci udzielaliby zgody, zanim mogłoby dojść do lombardowania. Ponadto decyzję tę podejmować będą na podstawie jasnych informacji o ryzyku, które może się wiązać z tą transakcją.

3. Wprowadzenie

3.1 Oprócz przeprowadzenia reformy strukturalnej sektora bankowego UE, Komisja zaproponowała również środki uzupełniające, których celem jest zwiększenie przejrzystości transakcji finansowania papierów wartościowych (SFT) i niedopuszczenie do tego, by banki obchodziły niektóre przepisy, przenosząc działalność do równoległego sektora bankowego. Jest to jedna z największych obaw Komisji.

3.2 Istnieją różne rodzaje transakcji finansowania papierów wartościowych (SFT), które wywołują podobne skutki gospodarcze. Do głównych SFT należą pożyczki papierów wartościowych i transakcje odkupu.

3.3 Pożyczki papierów wartościowych to transakcje, które reguluje popyt rynkowy na konkretne papiery wartościowe i które są wykorzystywane na przykład w celu krótkoterminowej sprzedaży lub płatności. Powodem przeprowadzania *transakcji repo* i *reverse repo* jest zazwyczaj konieczność zaciągnięcia lub udzielenia pożyczki w bezpieczny sposób. Ta praktyka polega na zakupie/sprzedaży instrumentów finansowych za gotówkę, przy jednoczesnym uprzednim uzgodnieniu, że w określonym terminie w przyszłości zostaną one ponownie zakupione/sprzedane po wcześniej ustalonej cenie.

3.4 SFT są wykorzystywane przez zarządzających funduszami w celu uzyskania dodatkowych dochodów lub zapewnienia dodatkowego finansowania. Na przykład, transakcje odkupu są często stosowane w celu zgromadzenia środków na nowe inwestycje. Jednocześnie tego rodzaju transakcje wiążą się z nowymi zagrożeniami, stwarzając ryzyko kontrahenta lub płynności. Na ogół jedynie część dodatkowych dochodów przydzielana jest funduszowi, lecz całe ryzyko kontrahenta spoczywa na inwestujących w ten fundusz. Zatem wykorzystanie tych transakcji może doprowadzić do znacznej zmiany profilu ryzyka/dochodu.

3.5 Powiązanie propozycji reformy strukturalnej europejskiego sektora bankowego z tym pakietem środków jest jasne. Wspomniana propozycja Komisji w sprawie reformy strukturalnej europejskiego sektora bankowego zmierza do wprowadzenia zakazu określonej działalności bankowej lub do nałożenia na nią ograniczeń. Oczekiwane efekty mogą być jednak mniejsze, jeżeli tego rodzaju działalność przeniesiona zostanie z regulowanych grup bankowych do równoległego systemu bankowego, gdzie możliwości kontroli ze strony organów nadzoru mogą być mniejsze.

(¹) *Transakcje finansowania papierów wartościowych.*

3.6 Rada Stabilności Finansowej (FSB) podkreśliła, że niekontrolowany upadek równoległych podmiotów bankowych może prowadzić do ryzyka systemowego, zarówno bezpośrednio, jak i za pomocą ich powiązania z normalnym systemem bankowym.

3.7 FSB zasugerowała również, że nadmiernie wzmocniona regulacja sektora bankowego może zachęcić do przeniesienia części działalności bankowej do równoległego systemu bankowego ⁽²⁾.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski dotyczące rozporządzenia w sprawie zgłaszania i przejrzystości transakcji finansowania papierów wartościowych, który wraz z rozporządzeniem w sprawie reformy strukturalnej systemu bankowego ma na celu zwiększenie odporności systemu bankowego, przejrzystość transakcji i przewyżczenie ewentualnego kryzysu bez dodatkowego obciążania obywateli.

4.2 Niniejsza opinia jest zatem ściśle związana z opinią EKES-u na temat rozporządzenia w sprawie reformy strukturalnej.

4.3 EKES docenia wzmiankę Komisji o „lukach w regulacjach, nieskutecznym nadzorze, braku przejrzystości na rynkach oraz nadmiernej złożoności produktów finansowych” przed wybuchem kryzysu finansowego. Są to argumenty, które EKES przedstawia od początku kryzysu finansowego, apelując o pilne środki interwencji. Niestety Komisja nie wysłuchała wystarczająco uważnie jego postulatów i zaleceń, co mogło zapobiec dalszym problemom.

4.4 EKES ma świadomość, że siły gospodarcze, silne lobby oraz wielkie grupy interesów, o które toczy się gra, starały się uniknąć pilnych i niezbędnych środków po wybuchu kryzysu lub też je spowolnić. Komitet przyznaje jednak, że oprócz kilku decyzji, z którymi nie może się zgodzić, Komisja przedsięwzięła szereg środków zapowiedzianych po złożeniu raportów grupy de Larosière'a i grupy wysokiego szczebla Liikainena.

4.5 Komitet wyraża uznanie dla komisarza Michela Barniera, który dotrzymał podjętych zobowiązań, oraz dla całej Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego odpowiedzialnej za wnioski w sprawie regulacji sektora finansowego, która wykonała doskonale prace i przewidziała szereg spójnych i ściśle powiązanych ze sobą środków, tak by stworzyć wysokiej jakości dorobek prawny w postaci przepisów o bezsprzecznej skuteczności. Inicjatywy ustawodawcze łącznie przyczynią się do stopniowego wyeliminowania przyczyn kryzysu finansowego ostatnich lat.

4.6 EKES zawsze twierdził, że konieczne jest zapewnienie sprawnie funkcjonującego systemu finansowego mającego na celu wsparcie gospodarki realnej, ze szczególnym uwzględnieniem MŚP, a także wzmocnienie gospodarki społecznej i tworzenie miejsc pracy. Sektor kredytowy ma do odegrania kluczową rolę w świadczeniu usług dla społeczeństwa i może ponownie stać się siłą napędową gospodarki realnej w pełni uwzględniając odpowiedzialność społeczną, jaką musi gwarantować.

4.7 EKES uważa, że nie można już odkładać na później radykalnej zmiany stosunków między instytucjami finansowymi a obywatelami. Trzeba powstrzymać wyraźny spadek zaufania do banków i innych instytucji, gdyż może on spowodować nieodwracalne szkody dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

4.8 EKES życzy sobie, by w świetle jego licznych uwag w sprawie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego opracowano w Europie **pakt społeczny na rzecz zrównoważonych finansów**, w ramach którego wszystkie zainteresowane strony brałyby udział w stworzeniu skutecznego, odpornego i przejrzystego systemu finansowego, który uwzględniałby wpływ swych działań na środowisko i społeczeństwo.

4.9 EKES stanowczo popiera inicjatywy Komisji mające na celu – z jednej strony – zapobieżenie ryzyku arbitrażu regulacyjnego, a – z drugiej strony – przenoszenia działalności do słabiej regulowanych obszarów gospodarki, takich jak równoległe transakcje, w których omija się wydawane obecnie coraz bardziej zastrzeżone przepisy.

4.10 W swych opiniach na ten temat ⁽³⁾ EKES jasno przedstawił własne stanowisko, które ma na celu zmniejszenie do minimum nieregulowanych obszarów sektora finansowego.

⁽²⁾ Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 55.

⁽³⁾ Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 42, Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 55 i opinia w sprawie: „Reforma strukturalna banków w UE” (prace w toku).

4.11 Opracowując wniosek dotyczący rozporządzenia, Komisja uwzględniła konieczność jak największego zmniejszenia kosztów dodatkowych dla systemu finansowego, uznając, że możliwym rozwiązaniem jest taka infrastruktura jak repozytoria transakcji i istniejące już procedury służące przejrzystości transakcji pochodnymi instrumentami finansowymi przewidziane w rozporządzeniu nr 648/2012. EKES popiera takie podejście, gdyż dowodzi ono troski Komisji o podmioty i klientów końcowych, którzy zostaną prawdopodobnie obciążeni dodatkowymi kosztami związanymi z omawianym rozporządzeniem.

4.12 EKES uważa, że dzięki większej przejrzystości działań przewidzianych w rozporządzeniu, takich jak transakcje finansowania papierów wartościowych, inne równoważne struktury finansowania oraz lombardowanie, wzrośnie stabilność finansowa, zwiększając również ogólną odporność systemu i poszczególnych podmiotów. Uwzględnienie wszystkich kontrahentów działających na rynkach finansowych gwarantuje kompletność informacji na temat rzeczywistego charakteru transakcji i profili ryzyka, jakie biorą na siebie poszczególne podmioty.

4.13 Z tych względów rozporządzenie ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia skuteczności rozporządzenia w sprawie reformy strukturalnej systemu bankowego, która dotyczy tak dużych instytucji bankowych, że można uznać, iż niosą one ze sobą ryzyko systemowe. Zmniejsza ono ponadto możliwości podjęcia decyzji o przeniesieniu działalności do nieregulowanych obszarów systemu finansowego.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Celem wniosku jest zwiększenie przejrzystości transakcji finansowania papierów wartościowych (SFT), głównie na następujące trzy sposoby:

5.1.1 Monitorowanie ryzyka systemowego związanego z SFT: w proponowanym rozporządzeniu wymaga się, by wszystkie transakcje SFT były przekazywane do centralnej bazy danych. Dzięki temu umożliwiono by organom nadzoru lepsze rozpoznanie powiązań między bankami a podmiotami bankowymi powszechnie określanymi jako „równoległe”, co rzuciłoby światło na niektóre transakcje zwiększania funduszy tych ostatnich.

5.1.1.1 EKES uważa, że ten rodzaj postępowania pomoże organom nadzoru skuteczniej monitorować ekspozycje i ryzyko związane z SFT, w razie potrzeby gwarantując, że w odpowiednim czasie podjęte zostaną ukierunkowane działania.

5.1.1.2 EKES zastanawia się, czy propozycja zachowania danych w repozytoriach rejestrów przez co najmniej 10 lat jest rzeczywiście stosowna. Rozporządzenie EMIR przewiduje na przykład obowiązek zachowania danych przez 5 lat.

5.1.2 Rozpowszechnianie informacji wśród inwestorów, których aktywa wykorzystano w SFT: zgodnie z wnioskiem można zwiększyć przejrzystość praktyk funduszy inwestycyjnych uczestniczących w SFT i innych równoważnych struktur finansowania wobec inwestorów, domagając się szczegółowych sprawozdań na temat tych transakcji. Dzięki temu decyzje inwestorów byłyby bardziej świadome.

5.1.3 Działalność w zakresie lombardowania: rozporządzenie przewiduje zwiększenie przejrzystości lombardowania (wszelkie przypadki wykorzystania w celach własnych zabezpieczenia przyznanego na określony cel przez podmiot uzyskujący zabezpieczenie) instrumentów finansowych poprzez ustalenie warunków minimalnych, które spełnić muszą zainteresowane strony, w tym wymogu pisemnego uzgodnienia i uprzedniej zgody na lombardowanie. W ten sposób klienci lub kontrahenci udzielaliby zgody, zanim mogłoby dojść do lombardowania. Ponadto decyzję tę podejmować będą na podstawie jasnych informacji o ryzyku, które może się wiązać z tą transakcją.

5.1.3.1 Po upadku Lehman Brothers w 2008 r. przejrzystość i promowanie „kultury danych” stały się codzienną praktyką na rynkach finansowych. EKES w pełni popiera tę tendencję, a także przejrzystość związaną z proponowanym mechanizmem i zaangażowanie inwestorów dzięki wymogowi udzielenia wyraźnej zgody na każdą z transakcji.

5.2 Rynki finansowe mają charakter globalny, a zatem ryzyku systemowemu związanemu z równoległymi instytucjami bankowymi trzeba stawić czoła w skoordynowany sposób na szczeblu międzynarodowym. EKES uważa, że niezbędne jest zacieśnienie współpracy z organami najbardziej zainteresowanych państw trzecich, by uzgodnić z nimi wspólną strategię oraz spójne i, jeżeli to możliwe równoważne, środki.

5.3 EKES uważa, że wniosek jest zgodny z zaleceniami Rady Stabilności Finansowej (FSB). W sierpniu 2013 r. FSB przyjęła jedenaście zaleceń, by stawić czoła ryzyku związanemu z pożyczkami papierów wartościowych i transakcjami odkupu. Proponowane rozporządzenie jest zgodne z czterema z tych zaleceń (nr 1, 2, 5 i 7) dotyczącymi przejrzystości rynków finansowania papierów wartościowych, ujawniania inwestorom informacji i lombardowania.

5.4 EKES jest zdania, że obciążenia administracyjne, które rozporządzenie nakłada na system finansowy, nie są nadmierne, lecz dołączają się do innych obciążeń administracyjnych i obciążeń związanych z zarządzaniem narzuconych przez inne przepisy. EKES podkreśla ryzyko, że będą im musiały poddać, przynajmniej częściowo, rodziny i przedsiębiorstwa. Oznacza to, że z jednej strony system finansowy będzie bardziej kosztowny dla użytkowników, a z drugiej strony spadną zyski banków, co jest niepożądane, zważywszy na trudną sytuację, w której znajduje się europejski system kredytowy.

5.5 EKES podkreśla wagę nałożenia na UCITS (przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe) i ZAFI (zarządzających alternatywnym funduszem inwestycyjnym) obowiązku informowania w swych sprawozdaniach, zgodnie z dyrektywą nr 2009/65/WE będącą wersją przekształconą istniejących przepisów oraz dyrektywą nr 2011/61/WE.

5.6 Kolejną istotną kwestią jest system kar, który powinien być nie tylko skuteczny, proporcjonalny i odstraszający, lecz również obejmować szereg minimalnych środków. Oprócz wprowadzania sankcji karnych w szczególnie poważnych przypadkach, państwa członkowskie mają również możliwość zaostrożenia sankcji administracyjnych. W tym wypadku są one zobowiązane zagwarantować wymianę informacji między organami krajowymi, ESMA (Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) i Komisją.

5.7 Podobnie jak w wypadku rozporządzenia EMIR, EKES odnotowuje, że art. 24 dotyczący publikacji decyzji w sprawie nałożenia sankcji administracyjnych pozostawia zbyt wiele swobody uznania właściwym organom, które mogą mieć odmienne zdanie na temat tego samego przypadku. Odmienność opinii może się pogłębić w wypadku organów różnych państw. Jaką konkretną ocenę można by przedstawić w odniesieniu do nadwyrężenia stabilności rynków finansowych?

5.8 EKES uważa, że istotne jest, by zgodnie z postanowieniami art. 13 rozporządzenia EMIR uwzględniono we wniosku obecnie pominiętą zasadę równoważności, i apeluje do Komisji o zrealizowanie tego kroku.

5.9 Chociaż EKES docenia ograniczony zakres aktów delegowanych przewidzianych w rozporządzeniu i ich stosowność, wyraża wątpliwości co do braku terminu wykonania uprawnień. EKES przypomina, że już wielokrotnie wyrażał zastrzeżenia w tej sprawie.

5.10 EKES całkowicie popiera podejście przyjęte w art. 15, lecz odnotowuje, że należy przynajmniej tytułem przykładu wskazać niektóre równoważne mechanizmy alternatywne, podkreślając ryzyko ewentualnego sporu między kontrahentami w sprawie skuteczności i równoważności metody innej niż podpis, na przykład rejestracji telefonicznej lub certyfikacji elektronicznej.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w turystyce przybrzeżnej i morskiej”

COM(2014) 86 final

(2014/C 451/10)

Sprawozdawca: **Paulo BARROS VALE**

Dnia 7 marca 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w turystyce przybrzeżnej i morskiej”

COM(2014) 86 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 189 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje obecny komunikat, podobnie jak wcześniejsze komunikaty z 2010 i 2012 r., gdyż uważa za istotne inicjatywy mogące przyczynić się do rozwoju turystyki przybrzeżnej i morskiej.

1.2 Komitet, świadom ograniczeń nałożonych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, popiera przedstawione w komunikacie działania, a jednocześnie przedstawia zalecenia i zwraca uwagę na pewne punkty, pragnąc wnieść wkład w inteligentny, zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu w sektorze turystyki przybrzeżnej i morskiej, postulowany w strategii „Europa 2020”.

1.3 Europa powinna docenić swoje zasoby naturalne oraz promować doskonałe miejsca, gdzie przyroda i planowanie przestrzenne obszarów przybrzeżnych i morskich znajdują się w równowadze. Ponieważ strefa przybrzeżna ma strategiczne znaczenie dla środowiska, gospodarki i społeczeństwa, problemy, przed którymi stoi, powinny być przedmiotem zintegrowanej polityki zrównoważonego rozwoju, w ramach której szczególne znaczenie przypadnie planowaniu przestrzennemu, równowadze między wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych a pozostałą działalnością w strefie przybrzeżnej i przestrzeganiu zasad urbanistyki. Nie można umniejszać znaczenia zmiany klimatu, która daje się odczuć na obszarach przybrzeżnych i wywiera na nie wpływ bądź wręcz je niszczy, powodując cofanie się linii brzegowej, gdyż wymaga ona głębokiej i poważnej adaptacji.

1.4 Jak już podkreślano, EKES przypomina o pomysłach stworzenia europejskiej agencji turystyki, w której mogłyby uczestniczyć wszystkie zainteresowane strony, jak np. konfederacje turystyki, regiony turystyczne, organy zajmujące się tym zagadnieniem i organizacje związkowe z tego sektora. Utworzenie tej organizacji może być narzędziem promocji Europy w świecie.

1.5 Można by rozważyć stworzenie prawdziwie wspólnej polityki turystycznej, która zachowałaby przestrzeń wolności w wymiarze krajowym, a jednocześnie ujmowałaby ten sektor globalnie, tworząc synergie i koordynując polityki każdego państwa członkowskiego. Co roku tu i ówdzie pojawiają się pomysły, które szybko znikają, ze względu na brak skoordynowanej pracy i określenia wspólnej strategii turystycznej, która umożliwiłaby promowanie, jako europejskiej marki, tradycyjnych i nietradycyjnych kierunków turystycznych, dziedzictwa historycznego oraz gastronomii, a jednocześnie mogłaby zaradzić ewentualnej negatywnej kampanii informacyjnej, która pojawia się od czasu do czasu.

1.6 Turystyka masowa, rozpowszechniona w dużej mierze dzięki rozwojowi tanich linii lotniczych, powinna być wykorzystywana i przyczynić się do tworzenia lub promowania sieci transportowych z obszarów obsługiwanych przez porty lotnicze do bardziej oddalonych obszarów, co pozwoli zapewnić ciągłość terytorialną dzięki uwzględnieniu odległych miejsc w trasach turystycznych, uczyni je atrakcyjniejszymi i umożliwi pogodzenie podczas tej samej podróży turystyki miejskiej z nadmorską. Możliwość uzyskania w tym samym miejscu informacji o istniejących połączeniach ma istotne znaczenie dla zachęcania do mobilności. EKES podkreśla pilną konieczność przeglądu prawodawstwa dotyczącego przyznawania wiz, co ułatwiłoby mobilność turystów spoza Europy, zwłaszcza z Chin i innych rynków wschodzących.

1.7 Szczególną uwagę należy poświęcić obszarom oddalonym, zwłaszcza na północy Europy, które posiadają doskonałe warunki środowiskowe. Trzeba ułatwiać transport oraz zapewniać wyposażenie, komunikację, połączenia wi-fi, przyciągając turystów i zachęcając miejscową ludność do pozostania w tych regionach.

1.8 W trybie pilnym trzeba zająć się rzetelnym zarządzaniem portami turystycznymi, gdyż ze względu na brak informacji o istniejących przystaniach jachtowych oraz o połączeniach między portami utrudniony jest dostęp do nich dla jachtów i łodzi odbywających rejsy wycieczkowe. Niesprawne zarządzanie portami stanowi przeszkodę dla rozwoju turystyki oraz przepływu osób i towarów. Komisja mogłaby więc spojrzeć na ten problem z perspektywy polityki dotyczącej utworzenia jednolitego rynku oraz swobodnego przepływu i zająć się wyeliminowaniem istniejących niedociągnięć.

1.9 Ekspansywny rozwój turystyki rejsów wycieczkowych prowadzi do powstania nowej rzeczywistości, której skutki nie zostały jeszcze dostatecznie zbadane. Choć wzrost ruchu turystycznego w określonych portach jest ważny dla rozwoju stref przybrzeżnych, istotna jest minimalizacja ewentualnego negatywnego wpływu, jaki nasilenie tego ruchu może mieć na odwiedzane obszary. Należy się odpowiednio przygotować, by odpowiedzieć na ryzyko zanieczyszczenia wody i powietrza przez paliwa wykorzystywane przez duże statki odbywające rejsy wycieczkowe, oraz na zagrożenia dla środowiska wynikające z pobytu tysięcy osób w miejscach turystycznych. Trzeba też podjąć wysiłki, by z lokalnymi biurami informacji turystycznej koordynować informacje o tym, kiedy statki te zawiną do danego portu, by uniknąć jednoczesnego napływu turystów odbywających rejsy i osób zainteresowanych turystyką lokalną w trosce o to, by mogły one zorganizować swe pobyty w innej porze dnia.

1.10 Zaproponowane działania dotyczące rozpoznania potrzeb szkoleniowych oraz stworzenie w ramach EURES komórki „niebieskiego wzrostu” są ważne, lecz istotne są również działania Komisji z zakresu rozpowszechniania informacji i uświadamiania państw członkowskich, tak aby uwzględniły one dostępne wyniki w polityce kształcenia. Działania szkoleniowe, które należałoby wspierać, skierowane nie tylko do pracowników firm i instytucji związanych z turystyką, lecz także do pracodawców tego sektora, powinny obejmować poza tematami, które dotyczą podniesienia jakości usług turystycznych, także te, które promują Europę jako kierunek turystyczny. Trzeba podkreślić, że już na etapie nauczania obowiązkowego trzeba uświadamiać znaczenie turystyki, europejskiego dziedzictwa i środowiska, by kształcić w tej dziedzinie już od wczesnego dzieciństwa.

1.11 Jeśli chodzi o problematykę turystyki rejsowej, Europa powinna z uwagą przyglądać się politykom zatrudnienia przyjętym przez firmy organizujące rejsy wycieczkowe. Młody pracownik w Europie może i powinien być objęty ochroną w sektorze silnie się rozwijającym i o dużym potencjale zatrudnienia.

1.12 EKES przypomina o znaczeniu niektórych elementów, które są w stanie odpowiedzieć na problemy sektora turystyki, a zwłaszcza turystyki przybrzeżnej i morskiej:

- promowanie europejskiej platformy dysponującej zintegrowanymi informacjami na temat połączeń drogowych, kolejowych, morskich i lotniczych – trudności w mobilności dotyczące przepływów turystycznych pozostawiają na marginesie rozwoju regiony oddalone o dużym potencjale turystycznym, szczególnie na północy Europy, ze względu na brak informacji dotyczących dostępnych środków transportu, trudności z koordynacją transportu lub wręcz jego brak;
- wspieranie turystyki przyrodniczej i zrównoważonej, turystyki społecznej, morskiej, kulturowej i sportowej, podróży służbowych, turystyki służącej poprawie samopoczucia lub terapeutycznej, turystyki historycznej, kulturowej, religijnej bądź gastronomicznej;
- zachęty dla turystyki seniorów oraz osób niepełnosprawnych, o ograniczonej sprawności ruchowej lub o specjalnych potrzebach;
- uznanie dziedzictwa kulturowego Europy i jego unikalnego charakteru, który nas wyróżnia spośród wielu regionów, ochrona dziedzictwa i jego promowanie jako doskonałego kierunku turystycznego;
- położenie nacisku na promowanie bezpieczeństwa, które Europa może zaoferować odwiedzającym, jeśli chodzi o przemieszczanie się i pobyt, jakość wody i bezpieczeństwo żywnościowe, usługi medyczo-farmaceutyczne i szpitalne, bezpieczeństwo osobiste oraz szacunek dla obywateli i ich praw podstawowych.

1.13 EKES wnosi o przeprowadzenie badania nad preferencjami turystów, którzy odwiedzają lub mają zamiar odwiedzić Europę, wykazujące, co im się podobało i co im się nie podobało, co skłoniłoby ich do powrotu do Europy lub co by temu przeszkodziło, a także powody wyboru kierunków pozaeuropejskich. Badanie to, które powinno być rozpowszechniane przez różne firmy turystyczne, porty i przystanie, stowarzyszenia i organy odpowiedzialne za turystykę, rządy i władze europejskie, umożliwiłoby poznanie zachowań i profilu turystów, by ułatwić podejmowanie decyzji i określić wspólne strategie rozwoju tego sektora.

1.14 EKES wnosi, by w kontekście debaty nad turystyką i planowanych działań powiązać turystykę przybrzeżną i morską z turystyką rzeczną, wykorzystując warunki oferowane przez rzeki i obszary przyujściowe w celu uzupełnienia aktywności podejmowanej na obszarach przybrzeżnych. Zbadanie rzek stanowi okazję do nadania dynamiki nowym produktom, np. związanym z gastronomią, agroturystyką czy ekoturystyką, gdyż obszary przyujściowe mają znaczne walory przyrodnicze i edukacyjne i mogą stanowić miejsca obserwacji ptaków czy miejscowej różnorodności biologicznej.

2. Wstęp

2.1 Obecny komunikat stanowi kontynuację dwóch komunikatów: z 2010 r. ⁽¹⁾, w którym ogłoszono strategię na rzecz zrównoważonej turystyki przybrzeżnej i morskiej, oraz z 2012 r. w sprawie: „Niebieski wzrost: szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich” ⁽²⁾, i dotyczy jednego z pięciu sektorów niebieskiej gospodarki wskazanych jako priorytetowe obszary działań, a mianowicie sektora turystyki przybrzeżnej i morskiej.

2.2 Sektor ten został już uznany za ważną część łańcucha wartości, zdolną do wygenerowania trwałego wzrostu i zatrudnienia. Turystyka przybrzeżna i morska stanowi największą działalność morską w Europie; zatrudnienie znajduje w niej prawie 3,2 mln osób, z których prawie połowa to młodzi ludzie. Sektor ten wytwarza 183 mld euro wartości dodanej brutto, a w większości składa się z mikroprzedsiębiorstw bądź MŚP. Funkcjonuje w nim więcej niż 1/3 wszystkich przedsiębiorstw europejskich związanych z turystyką.

2.3 W komunikacie zidentyfikowano stojące przed sektorem wyzwania: stymulowanie działalności i konkurencyjności; poprawa wiedzy i zajęcie się problemem wahań popytu i rozdrobnienia w sektorze; promowanie umiejętności i innowacji; wzmocnienie zrównoważonego charakteru sektora, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na wpływ na środowisko, propagowanie innowacyjnej, zrównoważonej oferty wysokiej jakości oraz dostrzeganie korzyści w specyfice geograficznej, zwłaszcza w położeniu wyspiarskim czy peryferyjnym.

2.4 Poruszono także kwestie związane ze stosowaniem funduszy wspólnotowych i integracją polityk UE mających wpływ na turystykę przybrzeżną i morską.

3. Uwagi ogólne

3.1 Niebieski wzrost, łączący sektory tradycyjne oraz rozwijające się i nowo powstające, stanowi złożone i ambitne zagadnienie, które wymaga zintegrowanego podejścia. Badając strefy przybrzeżne, należy mieć na uwadze interesy różnych sektorów, nie zapominając przy tym o ochronie środowiska i zwracając szczególną uwagę na planowanie przestrzenne obszarów lądowych i morskich, które określają ofertę turystyczną. Komitet zwraca uwagę na wymiar międzysektorowy, który trzeba uwzględnić podejmując tę problematykę, gdyż bez troski o ochronę danego obszaru i bez ochrony środowiska nie jest możliwy rozwój turystyki przybrzeżnej ani jakiegokolwiek turystyki. Znaczenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych jest oczywiste i wymaga intensywnej promocji. Należy jednak zwrócić szczególną uwagę na rozmieszczenie instalacji, aby nie uniemożliwić rozwoju działalności morsko-turystycznej. Powinno się unikać lokalizowania energetyki jądrowej w obszarach atrakcyjnych turystycznie.

Równowagę stref przybrzeżnych należy postrzegać w sposób dynamiczny, gdyż zjawiska meteorologiczne i działalność ludzka powodują nieustanne zmiany. Zasoby naturalne stanowią podstawę gospodarek i należy je traktować, wraz z innowacjami, jako filary inteligentnego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

3.2 Główne problemy sektora turystyki utrzymują się od lat: przewyciężenie sezonowości, niepewność zatrudnienia i praca wymagająca niskich kwalifikacji (zwłaszcza wśród młodych ludzi), brak nowych innowacyjnych produktów, trudności w dostępie do finansowania, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw i MŚP. Dlatego też fundamentalne znaczenie ma ustanowienie europejskich ram polityki rozwoju sektora turystyki, prawdziwej europejskiej polityki turystycznej, która sterowałaby wspólnymi strategiami rozwoju, a jednocześnie zapewniała poszanowanie swobody państw członkowskich w opracowywaniu własnej polityki na szczeblu krajowym.

⁽¹⁾ COM(2010) 352 final – opinia EKES-u: Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 44.

⁽²⁾ COM(2012) 494 final – opinia EKES-u: Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 87.

3.3 Zwalczanie sezonowości w turystyce przybrzeżnej i morskiej musi odbywać się poprzez oferowanie nowych produktów, które przyciągną nowych konsumentów, zwłaszcza poza sezonem. Opracowanie nowych produktów na cele turystyki seniorów lub konsumentów z grup najmniej uprzywilejowanych, zbadanie potencjału turystyki wodnej, zarówno żegluga rekreacyjnej (jak żeglarstwo i motorowodniactwo), sportów morskich (jachtów żaglowych, windsurfingu, kitesurfingu, surfing, bodyboardingu, wioślarstwa, kajakerstwa, nart wodnych, sportu motorowodnego, wędkarstwa sportowego, podwodnego polowania czy nurkowania, w tym nurkowania w celu eksploracji podwodnych wraków statków), jak i wycieczek statkami pasażerskimi i rejsów wycieczkowych, rozwój turystyki związanej z kuracjami morskimi czy uprawianiem golfa i turystyki przyrodniczej, mogą być rozwiązaniem, które przyczyni się do podniesienia wskaźników wykorzystania miejsc wypoczynkowych poza sezonem. Mogłoby to się przyczynić do trwałego osiedlenia się ludności w regionach zależnych od turystyki. Wspieranie rozwoju, szczególnie na obszarach oddalonych, nowych gałęzi przemysłu ukierunkowanych na turystykę i wykorzystujących produkty pochodzące ze stref morskich, a także powszechny dostęp do sieci szerokopasmowych mogą również przyczynić się do przeciwdziałania sezonowości i przyciągnąć młodych ludzi do tych regionów.

3.4 Niektóre mniej tradycyjne aktywności związane ze środowiskiem wodnym są już praktykowane na dużą skalę w klubach sportowych i można by skorzystać ze zgromadzonej wiedzy. Wsparcie turystyki morskiej powinno stać się rzeczywistością i zostać objęte przepisami. Należy zbudować nową bądź zmodernizować dotychczasową infrastrukturę, otwierając się na tego właśnie rodzaju ofertę, która przyciąga nietradycyjnych turystów.

Turystyka przybrzeżna i morska wiąże się w różnych miejscach z turystyką rzeczną. Nie należy tego ignorować, lecz opracować wspólne strategie rozwoju. Żegluga rekreacyjna to aktywność, którą ożywić należy poprzez nowe produkty wykorzystujące potencjał zarówno morza, jak i rzek.

3.5 Turystyki nie należy postrzegać w odizolowaniu, lecz traktować jako sektor, na który wpływ mają różne polityki unijne, szczególnie polityka transportowa, zatrudnienia, kształcenia, ochrony środowiska, innowacji, bezpieczeństwa, ochrony konsumentów itp. Problemy te należy rozwiązywać w sposób zintegrowany, gdyż działania w ramach poszczególnych polityk wpływają bezpośrednio na wyniki osiągnięte w tym sektorze.

3.6 Komisja nie posiada wprawdzie uprawnień do podejmowania bezpośrednich działań w dziedzinie turystyki, lecz może złagodzić niektóre wskazane problemy dzięki działaniom w ramach swoich kompetencji związanych z rozwojem rynku wewnętrznego, zwłaszcza swobodnym przepływem osób i towarów oraz celami dotyczącymi tworzenia jednolitego rynku, podejmując problemy wykraczające poza sektor turystyki i dotyczące innych obszarów, w których działania są nie tylko możliwe, ale i pożądane.

4. Uwagi szczególne

4.1 Informacje na temat sektora turystyki są rozproszone, co utrudnia prowadzenie badań i analiz czy to ze względu na brak danych, czy też brak konkretnych wskaźników umożliwiających ich porównanie. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar zmniejszenia luk, jednak zwraca uwagę, że od czasu opublikowania w 2010 r. komunikatu, w którym wskazano na te niedociągnięcia, poczyniono zaledwie niewielkie postępy.

4.2 Wysiłki Komisji, by promować wysokiej jakości turystykę w Europie mogą się przyczynić do przezwyciężania problemu sezonowości oraz związanych z tym problemów społecznych i gospodarczych. Europa boryka się z konkurencją ze strony nowych kierunków w gospodarkach wschodzących, oferujących kusząco niskie ceny, lecz nie gwarantujących takiego samego poziomu bezpieczeństwa czy bogactwa kulturowego. Promowanie Europy jako kierunku turystycznego powinno opierać się na jakości jako elemencie wyróżniającym oraz na tym, co w Europie najlepsze: wyjątkowym bogactwie kulturowym, bezpieczeństwie, różnorodności usług, poszanowaniu praw obywateli, ułatwieniu dostępu dla osób niepełnosprawnych czy o specjalnych potrzebach, dostępności usług telekomunikacyjnych i sieci wi-fi. Uznanie znaczenia dziedzictwa kulturowego Europy i jego ochrona mają strategiczne znaczenie dla rozwoju zrównoważonej turystyki sprzyjającej włączeniu społecznemu.

4.3 Szczególną uwagę trzeba też poświęcić turystyce seniorów. W świecie starzejących się społeczeństw, opracowując strategię w tym sektorze, należy uwzględnić turystykę związaną ze zdrowiem oraz spuścizną kulturalną i przyrodniczą. W końcu to turysta powyżej 50. roku życia wydaje najszczodrzej i ma najwięcej czasu na podróżowanie, preferując okres poza sezonem.

4.4 Na rynku rejsów wycieczkowych odnotowano niespotykany boom. Niemniej rzeczywisty wpływ cumowanych statków na działalność przybrzeżną jest niewielki, gdyż postoje są krótkie, a informacje o ofercie lokalnej nieumiejętnie reklamowane. Zaproponowane w komunikacie promowanie dialogu między organizatorami rejsów, portami i zainteresowanymi podmiotami w dziedzinie turystyki przybrzeżnej jest ważne i należy się nim zająć w ramach tworzenia partnerstw transnarodowych i międzyregionalnych, sieci, klastrów i strategii inteligentnej specjalizacji, które przewyższą rozdrobienie tego sektora. Skuteczność sieci kontaktów stanowi element, którego turystyka nie może zignorować. Wsparcie można by propagować za pośrednictwem działań zaproponowanej europejskiej agencji turystyki, która służyłaby jako platforma szeroko zakrojonej debaty nad problemami w sektorze oraz podstawa kontaktów i współpracy.

4.5 Kształcenie wykwalifikowanego personelu ma zasadnicze znaczenie dla zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Sektor turystyki stoi przed specyficznymi trudnościami, jeśli chodzi o kompetencje swoich pracowników, gdyż większość zatrudnionych osób to ludzie młodzi wykonujący sezonowe prace o niepewnym statusie, oferujące niewielkie perspektywy kariery. Komitet z zadowoleniem przyjmuje stworzenie w ramach EURES komórki „niebieskiego wzrostu” oraz rozpoznanie potrzeb szkoleniowych w sektorze turystyki. Apeluje, by państwa członkowskie wezwano do uwzględnienia dostępnych wyników w swojej polityce kształcenia finansowanej z Europejskiego Funduszu Społecznego i innych źródeł prywatnych, a także by zachęcano do współpracy w ramach istniejących już sieci szkół i do przedkładania projektów związanych z sektorem turystyki w ramach programu Erasmus+. Powinno to obejmować szkolenia dla pracodawców tego sektora, które pozwoliłyby im zapoznać się z dobrymi praktykami zarządzania i przyjąć te rozwiązania, a także uaktualnić ich znajomość obowiązujących przepisów i technologii informatycznych oraz uczulić ich na kwestie środowiska i konkretne problemy sektora turystyki.

4.6 Odnosnie do różnych wymogów stawianych przez poszczególne państwa członkowskie zawodowym kapitanom jachtów, zdaniem Komitetu Komisja wykazała niewielkie ambicje w tym zakresie. Choć dysponuje ona faktycznie ograniczonymi uprawnieniami w dziedzinie turystyki, inaczej wygląda sytuacja w kwestiach związanych ze swobodnym przepływem osób i tworzeniem rynku wewnętrznego, do których zalicza się to zagadnienie.

4.7 Należy zachęcać do korzystania z innowacyjnych systemów zarządzania za pośrednictwem portalu *ICT and Tourism Business*. Komitet zwraca uwagę, że portal ten, podobnie jak inne związane z turystyką (takie jak wirtualne centrum monitorowania turystyki, *Tourism Link Platform* czy *eCalypso Platform*) nie zostały przetłumaczone na wszystkie języki, co może stanowić przeszkodę lub zniechęcać do korzystania z nich użytkowników z niektórych krajów.

4.8 Zrównoważoność turystyki przybrzeżnej i morskiej musi opierać się na całkowitym poszanowaniu środowiska naturalnego i postrzeganiu obszarów lądowych i morskich jako wzajemnie powiązanych. Wzmocnienie zrównoważonego charakteru dzięki zaproponowanym działaniom ma duże znaczenie dla rozwijania nowych produktów uwzględniających europejskie bogactwo kulturowe i poszanowanie środowiska. Komitet po raz kolejny przypomina, że działania w innych obszarach, jak środowisko, morze i transport, są powiązane z turystyką. Komisja powinna w swoich inicjatywach zwracać szczególną uwagę na konsekwencje dla sektora turystyki.

4.9 EKES z zadowoleniem przyjmuje włączenie turystyki do szczegółowych celów programu COSME na lata 2014–2020. Stanowi to doskonałą szansę dla rozwoju sektora poprzez propagowanie międzynarodowych projektów współpracy i wdrożenie zrównoważonych modeli rozwoju turystyki promowanych przez Modelowe Ośrodki Turystyczne Europy. Popiera również opracowanie przewodnika elektronicznego, zawierającego główne możliwości finansowania, ze względu na przekrojowy charakter inicjatyw w tej dziedzinie. Jeszcze raz zwraca uwagę, że bariera językowa może utrudnić dostęp do przewodnika elektronicznego i jego zrozumienie.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Uwolnienie potencjału finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej”

COM(2014) 172 final

(2014/C 451/11)

Sprawozdawca: **Juan MENDOZA CASTRO**

Dnia 14 marca 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Uwolnienie potencjału finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej”

COM(2014) 172 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 195 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES pozytywnie ocenia komunikat Komisji Europejskiej i podkreśla potencjał rozwoju finansowania społecznościowego w UE, jako alternatywnego źródła finansowania.

1.2 EKES kładzie szczególny nacisk na fakt, że finansowanie społecznościowe nie tylko wywiera korzystny wpływ na gospodarkę z punktu widzenia inwestycji, innowacji i zatrudnienia, lecz jednocześnie zwiększa możliwości wyboru konsumentów kredytów.

1.3 Dzięki powszechnej dostępności do finansowania społecznościowego z tego źródła finansowania nie zostaną wyłączone osoby niepełnosprawne.

1.4 Ponieważ unijne przedsiębiorstwa w większym stopniu od amerykańskich zależą od kredytów bankowych, w przypadku kryzysu finansowego silniej wpływa na nie recesja. Ponadto wiele krajów UE często zbyt restrykcyjnie podchodzi do kredytów dla MŚP.

1.5 EKES zwraca uwagę na zależność MŚP od kredytów bankowych i na fakt, że sytuacja ta nie zmieni się mimo pojawiania się alternatywnych źródeł finansowania, które nie zawsze są łatwo dostępne.

1.6 Finansowanie społecznościowe wnosi środki do ekosystemu finansowego, który sam nie może rozwiązać problemu finansowania przedsiębiorstw.

1.7 Przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność, młodzi innowatorzy i przedsiębiorstwa gospodarki społecznej odgrywają istotną rolę w strategii „Europa 2020” i agendzie cyfrowej.

1.8 Finansowanie społecznościowe nienastawione na zysk jest powszechnie znane w UE. Należy rozważyć skutki zachęt podatkowych, różniących się między sobą w poszczególnych państwach członkowskich.

1.9 Prawodawstwo europejskie powinno obejmować jedynie niektóre przypadki finansowania społecznościowego nastawionego na zysk, a nie darowizny i inne formy sponsorowania działalności nienastawione na zysk.

1.10 Przepisy te powinny być zrównoważone – zarówno chronić inwestorów, jak i unikać nadmiernej regulacji. Jednakże działania prawodawcy mają zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia zaufania inwestorów.

1.11 Celem przepisów jest uproszczenie formalności administracyjnych, skrócenie czasu oczekiwania na decyzję i jak najniższe koszty, a także bezstronność, przejrzystość i zapobieganie nieuczciwym praktykom, w tym umożliwienie składania skarg. Takie przepisy byłyby korzystne zarówno dla darczyńców, jak i dla konsumentów.

1.12 Potencjalni inwestorzy powinni otrzymywać dostępne, przejrzyste, aktualne i poprawne informacje, niewprowadzające ich w błąd.

1.13 EKES sugeruje, by UE uzupełniła działania państw członkowskich w zakresie wspierania inicjatyw nienastawionych na zysk sprzyjających zatrudnieniu, solidarności, pluralizmowi, demokracji i wolności.

1.14 Finansowanie społecznościowe, będące nową formą sponsorowania, powinno mieć specjalny status w przepisach państw członkowskich.

2. Wprowadzenie

2.1 W ostatnich latach pojawiła się tendencja przenoszenia niektórych środków produkcji z przedsiębiorstw na jednostki, które stały się jednocześnie producentami i konsumentami („prosumentami”) ⁽¹⁾.

2.2 Zjawisko to zaostrzyło się wraz z pojawieniem się internetu i ewoluowało w kierunku tzw. wspólnej gospodarki, w ramach której ludzie decydują dzielić się z innymi należącymi do nich przedmiotami, w niektórych przypadkach odpłatnie. Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Wspólna lub uczestnicząca konsumpcja: model zrównoważonego rozwoju w XXI wieku” ⁽²⁾ oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego ⁽³⁾.

2.3 W tym kontekście rozkwita szereg przedsiębiorstw rozpoczynających działalność w internecie – sieć wielokrotnie umożliwia „odpośredniczenie”, dzięki któremu poszczególne osoby mogą wymieniać się towarami cyfrowymi i materialnymi. W trosce o utrzymanie zaufania użytkowników, należy zwrócić szczególną uwagę na niewłaściwy użytek, jaki niektórzy czynią z tego obszaru działalności internetu.

2.4 Również w dziedzinie finansów pojawiają się nowe zjawiska, takie jak emisja obligacji o wysokiej rentowności (ang. *high yield*) na pierwotnym rynku europejskim lub na szczeblu lokalnym, za pośrednictwem nowo powstałego alternatywnego rynku o stałym zwrocie.

2.5 Bezpośrednia akcja kredytowa umożliwia przedsiębiorstwom uzyskanie finansowania na podstawie negocjacji dwustronnych z wyspecjalizowanymi podmiotami na rynku i bez pośrednictwa banku lub dzięki alternatywnemu finansowaniu społecznościowemu, w ramach którego niewielcy inwestorzy, działając zazwyczaj za pośrednictwem internetu, robią zbiórkę na rzecz osób zwracających się o kredyt.

3. Streszczenie komunikatu

3.1 Zielona księga w sprawie długoterminowego finansowania gospodarki europejskiej ⁽⁴⁾ zapoczątkowała szeroko zakrojoną debatę na temat różnych czynników, które umożliwią gospodarce europejskiej przekierowanie środków finansowych na inwestycje niezbędne dla wzrostu gospodarczego ⁽⁵⁾.

3.2 Według definicji Komisji, finansowanie społecznościowe odnosi się do otwartego zaproszenia skierowanego do społeczeństwa – zazwyczaj za pośrednictwem strony internetowej – którego celem jest pozyskanie środków finansowych na realizację określonego projektu lub inwestycji dokonywanej przez przedsiębiorców. W ten sposób platformy lub kampanie na rzecz uzyskania finansowania umożliwiają nawiązanie kontaktu wielu inwestorom niebranżowym z realizatorami projektu. Należy jednakże wystrzegać się niewłaściwego wykorzystania tej formuły.

⁽¹⁾ Alvin Toffler, „Trzecia Fala”, Warszawa 1997 r., PIW, s. 86 i następne.

⁽²⁾ Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s.1.

⁽³⁾ Rezolucja PE w sprawie europejskiego programu na rzecz konsumentów – 2012/2133(INI).

⁽⁴⁾ COM(2013) 150 final.

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u, Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 11.

3.3 Finansowanie społecznościowe najczęściej występuje pod postacią:

- darowizn,
- sponsorowania (reklama za finansowanie),
- korzyści (towar lub usługa za wartość niższą od wartości wkładu),
- przedsprzedaży (środki pieniężne przeznaczone na wprowadzenie produktu do obrotu),
- pożyczki z odsetkami lub bez,
- inwestycje w przedsiębiorstwa (kupno obligacji lub akcji).

3.4 Korzyścią finansowania społecznego jest fakt, że jako alternatywna forma finansowania cechuje się elastycznością, może w nim uczestniczyć społeczeństwo i może przybrać wiele różnych postaci. Ponadto finansowanie społecznościowe trafia bezpośrednio do konsumentów, ułatwia badania rynku i umożliwia dostęp do kredytów osobom, którym sprawia to największe trudności.

3.5 Jednak wiąże się z nim również zagrożenia i wyzwania: ewentualne nadużycia lub pranie pieniędzy, brak rynku wtórnego itp.

3.6 Europejskie przepisy w tej dziedzinie to m.in. dyrektywa w sprawie prospektu emisyjnego publikowanego w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych⁽⁶⁾, w sprawie rynków instrumentów finansowych⁽⁷⁾, w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego⁽⁸⁾, w sprawie kredytów konsumenckich⁽⁹⁾ i w sprawie kredytów hipotecznych⁽¹⁰⁾.

3.7 W zielonej księdze ustanowiono następujące priorytety: utworzenie grupy ekspertów, która oceniłaby różne aspekty sytuacji, poszerzenie wiedzy i informacji, ocena przepisów obowiązujących w państwach członkowskich w celu rozważenia ewentualnych działań na poziomie europejskim.

3.8 Komisja zdaje sobie sprawę, że środki uzyskane za pomocą finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej są marginalne w porównaniu z kwotą kredytów udzielanych przez banki. Dane te są jednak „obiecujące” w porównaniu ze środkami udostępnianymi przez anioły biznesu lub inwestorów kapitału podwyższonego ryzyka.

3.9 Finansowanie społecznościowe stoi w obliczu szeregu wyzwań, takich jak brak przejrzystości obowiązujących przepisów, rola, jaką powinno odgrywać na rynku wewnętrznym oraz integracji w finansowym ekosystemie.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES przyjmuje do wiadomości komunikat i zgadza się, że należy poszerzyć wiedzę na temat tego kanału finansowania o potencjale rozwoju w Europie. Podziela również zdanie Komisji, że alternatywne modele finansowania mogą umożliwić podmiotom rozpoczynającym działalność gospodarczą podwyższanie „indeksu finansowania”.

4.2 Dostępne dane potwierdzają wspomniany w zielonej księdze „marginalny” charakter finansowania społecznościowego, w ramach którego w 2012 r. przekazano środki rzędu 735 mln EUR⁽¹¹⁾, w porównaniu do 6 bln EUR w kredytach bankowych dla instytucji niefinansowych⁽¹²⁾.

4.3 Należy jednak podkreślić rozwój finansowania społecznościowego. Ogólnie rzecz biorąc, odsetek finansowania społecznościowego wzrósł stopniowo – z 530 mln USD w 2009 r. do całkowitej szacowanej sumy 5,1 mld USD w 2013 r. Stanowi to roczną stopę wzrostu rzędu 76 %. Z geograficznego punktu widzenia, największym rynkiem finansowania społecznościowego jest do tej pory Ameryka Północna (a zwłaszcza Stany Zjednoczone), która odpowiada za 60 % ogółu, a następnie Europa – 36 %⁽¹³⁾.

4.4 Finansowanie społecznościowe ma korzystny wpływ na gospodarkę, ponieważ jest alternatywnym źródłem finansowania ułatwiającym inwestycje, innowacje i tworzenie miejsc pracy. Warto również odnotować jego potencjalny wpływ na działania związane z gospodarką społeczną, przedsiębiorstwami rzemieślniczymi i mikroprzedsiębiorstwami⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Dyrektywa 2003/71/KE (Dz.U. L 345/64) i zmieniająca ją dyrektywa 2010/73/UE (Dz.U. L 327/1).

⁽⁷⁾ Dyrektywa 2004/39/KE (Dz.U. L 145/1).

⁽⁸⁾ Dyrektywa 2007/64/KE (Dz.U. L 319/1).

⁽⁹⁾ Dyrektywa 2008/48/KE (Dz.U. L 133/66).

⁽¹⁰⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy COM(2011) 142 final

⁽¹¹⁾ Massolution, „Crowdfunding Industry Report 2012”, 2013 r., <http://www.crowdsourcing.org/research>

⁽¹²⁾ Dane i liczby Europejskiej Federacji Bankowej, 2012 r., <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/FF2012.pdf>

⁽¹³⁾ <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1330-the-crowdfunding-phenomenon>

⁽¹⁴⁾ Zob. opinie EKES-u w sprawie: „Finansowanie przedsiębiorstw: zbadanie alternatywnych mechanizmów podaży” i „Finansowanie długoterminowe gospodarki europejskiej” (jeszcze nieopublikowane w Dz.U.)

4.5 Należy promować i wspierać powszechny dostęp do finansowania społecznościowego, aby zapewnić uczestnictwo osób niepełnosprawnych w platformach tego rodzaju i uniknąć sytuacji, w której zostałyby one wyłączone z tej nowej formy finansowania, stanowiącej dodatkową szansę dla trzeciego sektora.

4.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję o włączeniu przedstawicieli MŚP do grupy ekspertów. Grupa ta powinna być reprezentatywna zarówno ze strony podaży, jak i popytu.

5. Struktura finansowa i wzrost gospodarczy

5.1 Struktura finansowa ściśle wiąże się ze wzrostem gospodarczym i skutkami kryzysu. Przedsiębiorstwa w Stanach Zjednoczonych uzyskują finansowanie na rynku kapitałowym w większym stopniu niż firmy unijne, których środki pochodzą w znacznej mierze z pożyczek bankowych. W USA względne znaczenie banków wynosi mniej niż 20 %, w niektórych państwach członkowskich UE – ponad 60 %.

5.2 Banki chętniej udzielają kredytów w czasie „normalnej” recesji, co łagodzi wpływ kryzysu na gospodarkę. Sytuacja zmienia się jednak, jeżeli kryzysowi gospodarczemu towarzyszy kryzys finansowy. W tym przypadku, recesje w krajach ukierunkowanych na systemy bankowe są trzy razy poważniejsze niż w krajach, których struktura finansowa ukierunkowana jest na rynek⁽¹⁵⁾.

5.3 W Unii Europejskiej, brak wystarczającego finansowania jest drugim największym problemem dla przedsiębiorstw (po problemie pozyskiwania klientów, który stoi na pierwszym miejscu)⁽¹⁶⁾.

5.4 Z pewnością bardzo korzystny dla gospodarki europejskiej będzie zastrzyk płynności dla systemu finansowego, poprzez który EBC ułatwi dostęp do kredytów dla przedsiębiorstw.

6. Finansowanie społecznościowe nastawione na zysk (finansowanie społecznościowe ze zwrotem finansowym)

6.1 Finansowanie MŚP

6.1.1 EKES poświęcił problemom finansowania MŚP kilka opinii, w których podkreślał znaczenie małych i średnich przedsiębiorstw dla gospodarki europejskiej⁽¹⁷⁾.

6.1.2 Zapaść kredytowa jest szkodliwa dla gospodarki, a w szczególności dla MŚP, dla których pożyczki bankowe, często trudne do uzyskania, są głównym źródłem finansowania. Jest to jedną z przyczyn gwałtownego wzrostu bezrobocia, które szczególnie dotyka niektórych państw członkowskich UE.

6.1.3 Finansowanie społecznościowe, dotyczące zazwyczaj niewielkich kwot, jest zasadniczo nastawione na MŚP, w tym mikroprzedsiębiorstwa, które stanowią przeważającą większość przedsiębiorstw europejskich (99,8 % ogółu przedsiębiorstw niefinansowych w UE-28), mających kluczowy wkład w zatrudnienie (67,2 % siły roboczej)⁽¹⁸⁾.

6.1.4 EKES odnotowuje, że pojawiają się głosy sceptyczne co do skuteczności alternatywnych źródeł finansowania. Choć komunikat Komisji w sprawie długoterminowego finansowania gospodarki europejskiej⁽¹⁹⁾ został uznany za krok naprzód, zdaniem Europejskiego Stowarzyszenia MŚP jest on niewystarczający. Jego zdaniem finansowanie społecznościowe ma zastosowanie do „niewielkiej” liczby przedsiębiorstw, a liczba podmiotów rozpoczynających działalność stanowi zaledwie 1 % MŚP⁽²⁰⁾.

6.2 Finansowanie przedsiębiorstw rozpoczynających działalność

6.2.1 EKES podkreśla, że Unia Europejska i jej państwa członkowskie muszą koniecznie propagować i wspierać finansowanie społecznościowe, w szczególności w przypadku innowacyjnych przedsiębiorstw rozpoczynających działalność. Przedsiębiorstwa rozpoczynające działalność w dziedzinie badań oraz opracowujące zaawansowane technologicznie projekty – będące jednym z celów agendy cyfrowej – są nim szczególnie zainteresowane, ze względu na potencjalne możliwości tego rodzaju finansowania w zakresie stymulowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nie można jednak wykluczać innych sektorów, tzw. sektorów tradycyjnych lub rzemieślników, których działania również mogą być wysoce innowacyjne.

6.2.2 EKES sugeruje również, by UE i państwa członkowskie propagowały i wspierały finansowanie społecznościowe na rzecz rozwijania i promowania innowacji społecznych, młodych innowatorów i gospodarki społecznej. Podmioty gospodarki społecznej odgrywają kluczową rolę w strategii „Europa 2020” na rzecz włączenia społecznego i integracji grup znajdujących się w trudnej sytuacji poprzez tworzenie miejsc pracy, dążąc do pogodzenia celów społecznych z gospodarczymi.

⁽¹⁵⁾ „Financial structure and growth”, BIS Quarterly Review, marzec 2014 r.

⁽¹⁶⁾ Ankieta EBC na temat dostępu MŚP do finansowania w strefie euro, 2013 r.

⁽¹⁷⁾ Dz. U. C 77 z 31.3.2009, s. 23, Dz. U. C 27 z 3.2.2009, s. 7, Dz. U. C 351 z 15.11.2012, s.45, Dz. U. C 48 z 15.2.2011, s.33.

⁽¹⁸⁾ Eurostat „Przegląd statystyk strukturalnych dotyczących przedsiębiorstw”, grudzień 2013 r.

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 168 final.

⁽²⁰⁾ Europejskie Stowarzyszenie Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw UEAPME, komunikat z 27.3.2014.

6.2.3 Finansowanie społecznościowe, które nie nadaje się do pokrywania wydatków związanych z bieżącą działalnością przedsiębiorstwa, szczególnie dobrze wpisuje się w tego rodzaju inicjatywy, podejmowane wielokrotnie przez młodych przedsiębiorców realizujących konkretną działalność gospodarczą.

7. Finansowanie społecznościowe a ekosystem finansowy UE

7.1 EKES zwraca uwagę na fakt, że finansowanie społecznościowe może odegrać stosunkowo ważną rolę jako źródło finansowania w odniesieniu do tradycyjnych modeli – aniołów biznesu, inwestorów kapitału podwyższonego ryzyka, pożyczek typu „win win” itp. Obecnie najważniejszym problemem władz odpowiedzialnych za politykę gospodarczą i walutową są jednak, oprócz zapaści kredytowej, wymagane wysokie gwarancje⁽²¹⁾.

7.2 Wspieranie finansowania pozabankowego w Unii Europejskiej może przyczynić się do nasilenia tendencji, która pojawiła się w Europie już dwadzieścia lat temu, a mianowicie większej zdolności przedsiębiorstw do wykorzystywania rynków kapitałowych. Należy zastanowić się nad wymogami w zakresie wypłacalności, by zagwarantować zwrot inwestycji i zwiększyć bezpieczeństwo prawne tego źródła finansowania.

8. Finansowanie społecznościowe nienastawione na zysk (finansowanie społecznościowe ze zwrotem niefinansowym)

8.1 Choć darowizny, pożyczki nieoprocentowane lub przeniesienia wolne od praw autorskich mogą dotyczyć projektów komercyjnych, zwykle chodzi o inspirowane solidarnością wpłaty na rzecz inicjatyw społecznych organizowanych przez stowarzyszenia non-profit. Sponsorowanie może wspierać tworzenie lub utrzymanie działalności kulturalnej czy sportowej.

8.2 Finansowanie społecznościowe jest popularnym modelem finansowania przedsiębiorstw społecznych. Potencjał tego rodzaju finansowania, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorczości sprzyjającej włączeniu społecznemu, należy ocenić w szerszych ramach inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej.

8.3 Jeśli chodzi o opodatkowanie, państwa członkowskie na różne sposoby podchodzą do darowizn i do niektórych rodzajów inwestycji. Dlatego EKES zgadza się z propozycją Komisji dotyczącą rozważenia skutków zachęt podatkowych.

9. Uwagi szczegółowe

9.1 Potrzeba przyjęcia prawodawstwa europejskiego

9.1.1 Jedynym sposobem umocnienia finansowania społecznościowego jako realnego alternatywnego źródła finansowania jest zwiększenie zaufania inwestorów. Istotną rolę w tej dziedzinie powinien odgrywać organ regulacyjny.

9.1.2 Komisja nawiązuje do ewentualnych „przyszłych działań”, które zostałyby podjęte w zależności od kryterium grupy ekspertów. Zdaniem EKES-u wzmocnienie transgranicznego finansowania społecznościowego będzie z pewnością wymagało prawodawstwa, które harmonizowałoby kryteria już przyjęte (lub właśnie przyjmowane) w państwach członkowskich. Na tych „rynkach wschodzących”, należy zwrócić szczególną uwagę na interesy konsumentów i ich ochronę.

9.1.3 Takie ujednoczenie mogłoby polegać na przyjęciu rozporządzenia w sprawie platform finansowania społecznościowego nastawionego na zysk, które regulowałoby co najmniej:

- rodzaje finansowania społecznościowego;
- świadczone usługi;
- progi wysokości kwot;
- obowiązki w zakresie informowania (w tym ryzyko konfliktu interesów);
- wyłączenia z zakresu zastosowania;
- zakazy (zwłaszcza wynikające z zakazu nabywania i publikacji powiązanych projektów);
- wymóg równych warunków konkurencji;
- wymogi finansowe oraz
- obowiązek rejestru publicznego (reklama i przejrzystość).

⁽²¹⁾ <http://www.bofidi.be/en/nieuws-3/recent-posts/148-winwinloananinterestingalternativemethodoffinancing>

9.1.4 Działania w zakresie sponsorowania i inne działania nienastawione na zysk powinny zostać wyłączone z ewentualnych przepisów europejskich, ponieważ w ich przypadku nie ma mowy o zagrożeniach, jakie mogą wystąpić w przypadku działań nastawionych na zysk. Wszelkie nieprawidłowości już obecnie są objęte prawem administracyjnym oraz przepisami prawa karnego państw członkowskich.

9.1.5 EKES sugeruje rozważenie opracowania rozporządzenia w sprawie finansowania społecznościowego, przede wszystkim w następujących przypadkach:

- emisja lub wystawienie papierów wartościowych w spółkach akcyjnych (kupno obligacji lub akcji);
- emisja lub wystawienie papierów wartościowych w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością;
- pożyczki z odsetkami (dla osób fizycznych lub przedsiębiorstw).

9.1.6 Wszelki europejski akt prawny powinien być elastyczny i zrównoważony, przy czym należy unikać zarówno nadmiernej regulacji (która może szkodzić upowszechnianiu finansowania społecznościowego), jak i niedostatecznej ochrony inwestorów. Ewentualne przepisy powinny więc być obiektywne, przejrzyste i proporcjonalne w stosunku do uzasadnionych celów, a także w znacznym zakresie stanowić ochronę dla inwestorów.

9.1.7 Inwestorzy powinni jednak mieć świadomość, że nie można zupełnie zlikwidować pewnego poziomu ryzyka.

9.1.8 Przepisy powinny mieć na celu przede wszystkim uproszczenie procedur administracyjnych i ograniczenie formalności administracyjnych do minimum. Wymagane są również:

- równe warunki konkurencji,
- obniżenie kosztów administracyjnych oraz
- szybkie załatwianie spraw.

9.1.9 Normy powinny gwarantować działanie platform finansowania społecznościowego zgodnie z podstawowymi zasadami dotyczącymi:

- neutralności,
- staranności,
- starań o interes klientów, których należy odpowiednio informować,
- braku nieuczciwych praktyk handlowych podczas wprowadzania do obrotu oraz
- dostępnych procedur składania skarg.

9.1.10 Informacje udzielane potencjalnym inwestorom powinny być:

- jasne i istotne,
- terminowe i kompletne,
- obiektywne i zgodne z prawdą oraz
- nie powinny wprowadzać w błąd, celowo lub przez zaniechanie.

9.1.11 Prawa własności intelektualnej osób przedstawiających swoje projekty w internecie będą chronione z wejściem w życie rozporządzenia w sprawie utworzenia jednolitego patentu europejskiego.

9.2 Upowszechnianie alternatywnych źródeł finansowania

9.2.1 Komitet jest zdania, że władze publiczne powinny zorganizować kampanie na rzecz upowszechniania finansowania społecznościowego, by przedsiębiorstwa w większym stopniu brały pod uwagę rynki kapitałowe. Odpowiednie informacje należy w szczególności przekazywać MŚP i zrzeszającym je organizacjom.

9.2.2 Kluczową rolę we włączaniu finansowania społecznościowego do gospodarki europejskiej odegrają szkolenia dla przedsiębiorców i inwestorów, a zwłaszcza dla przedsiębiorców znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Dlatego należy przeznaczyć niezbędne środki na rzecz przekazywania wiedzy, niezbędnej zarówno do administrowania platformami, jak i do skutecznej oceny ryzyka transakcji.

9.2.3 Finansowanie społecznościowe nienastawione na zysk

EKES podkreśla, że:

- może ono korzystnie wpłynąć na wspólne europejskie wartości, takie jak solidarność, pluralizm, demokracja i wolność; dlatego Unia Europejska również w tym obszarze powinna przyjąć środki uzupełniające działania państw członkowskich oraz wspierać tworzenie platform stanowiących przedmiot europejskiego zainteresowania na rzecz projektów wzmacniających spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, w ramach której aktywną rolę mogą odgrywać organizacje przedsiębiorców, związków zawodowych i innych przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.
- finansowanie społecznościowe powinno mieć specjalny status w prawodawstwie państw członkowskich ze względu na to, że stanowi nowy model sponsorowania, nie tylko pod względem formy, lecz również merytorycznie, jako że obejmuje innowacyjne produkty i procesy. Państwa członkowskie powinny je uznać i wspierać.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ochrony indywidualnej

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD)

(2014/C 451/12)

Sprawozdawca: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Parlament Europejski, w dniu 2 kwietnia 2014 r., oraz Rada, w dniu 24 kwietnia 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ochrony indywidualnej

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z dnia 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 191 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje podjęte przez Komisję Europejską kroki w celu zastąpienia dyrektywy z 1989 r. w sprawie wyposażenia ochrony osobistej (ŚOI), który to termin oznacza „każde urządzenie lub przyrząd przewidziany do noszenia bądź trzymania przez osobę w celu ochrony przed jednym lub wieloma zagrożeniami zdrowia lub bezpieczeństwa”, rozporządzeniem, aby zapewnić jego obowiązkowe i jednolite stosowanie we wszystkich państwach członkowskich.

1.2 EKES uważa, że w większości przypadków proponowane zmiany są pozytywne:

- dostosowanie do wspólnych ram przepisów dotyczących produktów;
- jasne określenie zakresu odpowiedzialności wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych zaangażowanych w weryfikację zgodności ŚOI z wymogami zawartymi w proponowanym rozporządzeniu i jego załącznikach;
- wprowadzenie dwóch nowych kategorii ŚOI: „ŚOI dostosowane do konkretnych potrzeb” i „indywidualnie dopasowane ŚOI”;
- nowy okres ważności certyfikatu zgodności wynoszący 5 lat.

1.3 Niemniej EKES ma wątpliwości dotyczące istotności niektórych proponowanych zmian:

- włączenie ŚOI do użytku prywatnego chroniących przed ciepłem, wilgocią i wodą;
- różnorodność języków wymaganych do przekazywania różnych informacji;

1.4 EKES uważa ponadto, że wykorzystanie ŚOI powinno zostać włączone do kompleksowej polityki zapobiegania zagrożeniom w miejscu pracy, która obejmuje w szczególności:

- dokładną identyfikację czynników ryzyka;
- dostosowanie miejsc pracy w celu zmniejszenia narażenia na ryzyko;
- zmiany w organizacji pracy;
- szkolenie pracowników w zakresie zapobiegania zagrożeniom, ergonomii, noszenia i używania ŚOI.

1.5 Wszystkie te cele znajdują się w centrum nowej europejskiej strategii na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2014–2020, przyjętej w dniu 6 czerwca 2014 r., i lepiej byłoby odnieść się do nich w proponowanym rozporządzeniu COM(2014) 186 final. Musimy pamiętać o tym, że 3 mln pracowników doznało poważnego wypadku w miejscu pracy w 2013 r.

1.6 Można również wyrazić ubolewanie z powodu braku jakichkolwiek rozważań natury ekonomicznej na temat europejskiego rynku ŚOI, szacowanego w 2010 r. na około 10 mld EUR, który rośnie, napędzany przez innowacje technologiczne (nowe włókna, inteligentne materiały, nanomateriały itp.) i jest zorientowany na odpowiadanie na potrzebę ochrony, lecz również na potrzeby społeczne dotyczące komfortu, dopasowania, lekkości i estetyki.

1.7 EKES ubolewa także nad niedostatecznym uwzględnieniem procedur konserwacji, kontroli i przeglądu ŚOI w wypadku środków używanych przez kilka osób oraz środków na rynku wtórnym.

2. Treść wniosku dotyczącego rozporządzenia

2.1 Zalety i ograniczenia dyrektywy z 1989 r.

2.1.1 Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, opartego na art. 114 Traktatu jest usunięcie mankamentów, które stwierdzono w funkcjonowaniu jednolitego rynku środków ochrony indywidualnej.

2.1.2 Dyrektywa 89/686/WE w sprawie wyposażenia ochrony osobistej została przyjęta 21 grudnia 1989 r. Weszła w pełni w życie w dniu 1 lipca 1995 r.

2.1.3 Środki ochrony indywidualnej są w niej zdefiniowane jako „każde urządzenie lub przyrząd przewidziany do noszenia bądź trzymania przez osobę w celu ochrony przed jednym lub wieloma zagrożeniami zdrowia lub bezpieczeństwa”.

2.1.4 Określono w niej podstawowe wymogi bezpieczeństwa, które muszą spełniać ŚOI, aby mogły zostać wprowadzone na rynek i do swobodnego obiegu w ramach jednolitego rynku. ŚOI muszą być zaprojektowane i wyprodukowane zgodnie z wymogami dyrektywy. Producenci muszą umieścić na nich oznakowanie CE i dostarczyć użytkownikom instrukcje dotyczące składowania, użytkowania, czyszczenia, konserwacji, obsługi i dezynfekowania ŚOI.

2.1.5 Od 1995 r. pojawiły się pewne trudności związane z wdrażaniem dyrektywy:

- różnice interpretacyjne w krajowych transpozycjach dyrektywy, które doprowadziły do fragmentacji jednolitego rynku;
- niezrozumienie pewnych przepisów przez producentów i jednostki notyfikowane;
- wyłączenie pewnych kategorii ŚOI, które nie zawsze wydaje się uzasadnione (ten sam środek ochrony uznawany jest za ŚOI, kiedy jest używany w celach zawodowych – np. rękawice do zmywania naczyń w restauracji – a nie, kiedy jest używany przez osobę prywatną).

2.1.6 Ponadto Komisja miała na celu uproszczenie i dostosowanie dyrektywy z 1989 r. do nowych ram prawnych, które określają wspólne ramy harmonizacji unijnych przepisów prawa stosowanych do produktów.

2.2 Treść wniosku dotyczącego rozporządzenia

2.2.1 Zmieniony zakres zastosowania

2.2.1.1 ŚOI zaprojektowane i wykonane do użytku prywatnego w celu zapewnienia ochrony przed ciepłem, wilgocią i wodą w warunkach nieekstremalnych (rękawice do mycia naczyń, rękawice kuchenne, kalosze itp.) są obecnie włączone, zaś kaski do ochrony użytkowników dwu- lub trzykołowych pojazdów silnikowych są obecnie wyłączone ze względu na objęcie ich odpowiednim regulaminem EKG ONZ.

2.2.2 Dostosowanie do powszechnie stosowanych przepisów prawodawstwa harmonizacyjnego UE dotyczącego produktów

2.2.2.1 Obowiązki wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych (producentów, przedstawicieli, importerów i dystrybutorów) zostały określone zgodnie z przepisami prawodawstwa harmonizacyjnego UE dotyczącego produktów. Od 2008 r. nowe ramy prawne ustala instrument horyzontalny rynku wewnętrznego, którego celem jest zwiększenie skuteczności prawodawstwa UE dotyczącego bezpieczeństwa produktów (rozporządzenie WE nr 765/2008 dotyczące akredytacji i nadzoru nad rynkiem oraz decyzja nr 768/2008/WE dotycząca wspólnych zasad wprowadzania produktów do obrotu).

2.2.3 Nowy podział na kategorie zagrożeń w odniesieniu do procedur oceny zgodności

2.2.3.1 ŚOI są podzielone wg 3 kategorii zagrożenia, a każda z nich posiada własne procedury certyfikacji.

Kategorie ryzyka	Procedury certyfikacyjne	Przykłady
<p>Kategoria I</p> <p>Minimalne zagrożenia związane z powierzchniowymi urazami mechanicznymi, kontaktem z gorącymi powierzchniami (o temperaturze nieprzekraczającej 50 °C), narażeniem na działanie światła słonecznego i na czynniki atmosferyczne, które nie mają charakteru ekstremalnego.</p>	<p>Certyfikacja własna</p> <p>Wewnętrzna kontrola produkcji (moduł A – załącznik IV)</p>	<p>Rękawice do zmywania naczyń, rękawice kuchenne, okulary słoneczne itp.</p>
<p>Kategoria II</p> <p>ŚOI przeznaczone do ochrony użytkowników przed zagrożeniami innymi niż minimalne (kat. I) i bardzo poważne (kat. III).</p> <p>ŚOI dostosowane do konkretnych potrzeb z wyjątkiem przypadków, w których takie ŚOI są przeznaczone do ochrony przed zagrożeniami minimalnymi.</p>	<p>Badanie typu UE (moduł B – załącznik V)</p> <p>Zgodność z typem w oparciu o wewnętrzną kontrolę produkcji (moduł C – załącznik VI)</p>	<p>Kaski ochronne, odzież odbłaskowa itp.</p>
<p>Kategoria III</p> <p>Bardzo poważne zagrożenia szkodliwymi substancjami, silnie działającymi chemikaliami, promieniowaniem jonizującym, środowiskami o wysokiej temperaturze (co najmniej 100 °C), środowiskami o niskiej temperaturze (wynoszącej – 50 °C lub niższej), upadkami z wysokości, porażeniem prądem elektrycznym i przy pracach pod napięciem, utonięciem, okaleczeniu przez przenośną pilarkę łańcuchową, cięciem pod wysokim ciśnieniem, ranami postrzałowymi lub pchnięciem nożem, szkodliwym hałasem itp.</p>	<p>Badanie typu UE (moduł B – załącznik V) + procedura uzupełniająca z udziałem jednostki notyfikowanej:</p> <ul style="list-style-type: none"> — zgodność z typem w oparciu o weryfikację produktu (moduł F – załącznik VII), — zgodność z typem w oparciu o zapewnienie jakości procesu produkcji (moduł D – załącznik VIII). — Numer jednostki certyfikowanej 	<p>Aparaty chroniące układ oddechowy, ŚOI chroniące przed upadkiem z wysokości itp.</p>

2.2.3.2 Można zauważyć, że do kategorii III dodano pewne nowe rodzaje zagrożeń: np. zagrożenie pchnięciem nożem lub szkodliwym hałasem.

2.2.3.3 Niejasny jest los indywidualnie dopasowanych ŚOI zdefiniowanych w art. 3: do jakiej kategorii zagrożeń należą i jakie w związku z tym procedury ich dotyczą?

2.2.4 Ograniczenie okresu ważności certyfikatu zgodności do 5 lat.

2.2.4.1 Ta istotna zmiana została wprowadzona na wniosek pewnych organów kontroli w państwach członkowskich, które stwierdziły na swoich rynkach obecność ŚOI posiadających wciąż ważne certyfikaty, podczas gdy normy zostały radykalnie zmienione (zwłaszcza przypadek kamizelek ratunkowych).

2.2.5 Wyjaśnienie podstawowych wymagań dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa

2.2.5.1 Rozporządzenie znosi przepisy zawierające wymagania w odniesieniu do trzech rodzajów zagrożenia, które okazały się niemożliwe do zastosowania lub stały się źródłem niejasności:

- ochrona przed drganiami mechanicznymi (punkt 3.1.3);
- ochrona przed szkodliwym działaniem hałasu (punkt 3.5);

— ochrona przed promieniowaniem niejonizującym (punkt 3.9.1).

2.2.6 Zaostrzona kontrola jednostek notyfikowanych

2.2.6.1 Państwa członkowskie dysponują większymi uprawnieniami kontrolnymi w stosunku do jednostek notyfikowanych. Mogą one sprzeciwić się notyfikacji jednostki, która nie była aktywna od wielu lat, prawdopodobnie nie dysponuje już zasobami ludzkimi i technicznymi do wydawania certyfikatów, lub w przeszłości wydała świadectwa zgodności ŚOI niespełniającym wymogów.

2.2.7 Okres przejściowy po wejściu w życie

2.2.7.1 Przewidziano okres dwóch lat po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia, aby dać producentom, jednostkom notyfikowanym i państwom członkowskim czas na dostosowanie się do nowych wymogów.

3. Uwagi ogólne

3.1 Czy będzie wykonalne włączenie prywatnych ŚOI chroniących przed tak drobnymi zagrożeniami, jak woda lub wilgoć? W jaki sposób uwrażliwiać konsumentów? Należałoby być może doprecyzować wymogi dotyczące oznakowania CE (jego czytelność, format itp.), na przykład na wzór istniejących już precyzyjnych wymogów dotyczących informacji o składzie i konserwacji na etykietach odzieży, dla wszystkich rodzajów ŚOI do użytku prywatnego dostępnych w sprzedaży i wypożyczalniach. Czy te nowe obowiązki nie spowodują wzrostu cen sprzedaży?

3.2 Niestety brak wzmianki o postępie technologicznym, który jest jednak szczególnie widoczny w tej branży, w takich dziedzinach jak włókna i wyroby włókiennicze (teflon, lateks, neopren, nityl itp.), technologie powlekania i filtracji, dodawanie czujników i czujniki mikroelektroniczne będące w stanie przekazywać informacje lub energię (inteligentne wyroby włókiennicze – *smart textiles*) w celu poprawy skuteczności ochrony przed zagrożeniem.

3.3 Nie wspomina się też o potencjale tego rynku dla europejskiej branży ŚOI (materiały włókiennicze, odzież, obuwie, producenci osprzętu) określonej jednak przez Komisję Europejską w 2007 r. jako jeden z wiodących rynków w branży.

3.4 Odnotować również należy, że w proponowanym rozporządzeniu w niewystarczający sposób poruszono aspekty związane z człowiekiem. Noszenie środków ochrony indywidualnej w optymalny sposób możliwe jest po sesjach informacyjnych i szkoleniowych dla pracownika, tak by zrozumiał zagrożenia, warunki użytkowania ŚOI i niezbędne instrukcje. Należy również przewidzieć okresy próbne i testowe ŚOI w celu zapewnienia, że są one dostosowane do morfologii użytkowników i ich stanowisk pracy (załącznik II, pkt 1.3 do uzupełnienia zwłaszcza w świetle wniosków wyciągniętych na szczelbu krajowym).

3.5 Wszystkie te aspekty wiążą się oczywiście z wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia z dnia 12 czerwca 1989 r. (89/391/EWG), która ma na celu poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy i opisuje obowiązki pracodawców oraz prawa i obowiązki pracowników.

3.6 Polityka dotycząca ŚOI stanowi część kompleksowej polityki prowadzonej na poziomie przedsiębiorstwa lub sektora, dotyczącej ograniczania narażenia na ryzyko. Polityka ta opiera się na precyzyjnej identyfikacji czynników ryzyka oraz ustaleniu działań, jakie należy podjąć w celu ich ograniczenia lub wyeliminowania, np. rozważeniu zastosowania odpowiedniego systemu filtrowania powietrza zanim sięgnie się po aparaty oddechowe. Należy zawsze preferować zbiorowe rozwiązania zapobiegające zagrożeniom przed użyciem środków ochrony indywidualnej.

3.7 Ta ocena ryzyka prowadzona jest z partnerami wewnątrz przedsiębiorstwa: z organami reprezentującymi pracowników, z przedstawicielami pracowników, komisjami ds. BHP, lub poza przedsiębiorstwem: z ośrodkami medycyny pracy, agencjami doradczymi, publicznymi agencjami poprawy warunków pracy itp.

3.8 Szczególną uwagę należy zwrócić na procedury konserwacji, kontroli i przeglądu ŚOI w celu zapewnienia maksymalnej ochrony przed ryzykiem, na potrzeby którego zostały one zaprojektowane. Konserwacja obejmuje sprawdzanie stanu, dbałość, czyszczenie, naprawy, oraz odpowiednie przechowywanie.

3.9 Proponowane rozporządzenie jedynie częściowo ujmuje przypadki jednoczesnego narażenia na wiele zagrożeń.

3.10 Proponowane rozporządzenie nie dotyczy przypadku ŚOI, które są wykorzystywane przez kilka osób (np. kaski ochronne na placu budowy). Konieczne byłoby określenie zasad higieny, których należy przestrzegać.

3.11 Proponowane rozporządzenie nie rozstrzyga kwestii ograniczonej zdolności do noszenia ŚOI. Faktycznie niektórzy pracownicy nie są uprawnieni do noszenia ŚOI z powodów medycznych. Ale w tych rzadkich, jednak istniejących przypadkach, w jaki sposób pracodawca, którego obowiązuje wymóg ogólnego bezpieczeństwa, rozwiąże tę sytuację: przekwalifikuje pracownika na inne stanowisko, dostosuje stanowisko pracy?

3.12 Przypadek ŚOI sprzedawanych na rynku wtórnym nie został poruszony we wniosku dotyczącym rozporządzenia, tymczasem według niektórych źródeł krajowych, ten rynek, w szczególności dla zagrożeń kategorii I, szybko wzrasta ze względu na kryzys gospodarczy, który dotyka wielu sektorów w dużej mierze korzystających z ŚOI (budownictwo, roboty publiczne, transport itp.).

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia, motyw (24): Ustalenie ważności certyfikatu zgodności ŚOI na najwyżej 5 lat pozwala zagwarantować, że badanie będzie opierać się na najnowszej dostępnej wiedzy naukowej, co jest w pełni zgodne z zasadą zapobiegania i poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników zapisaną w dyrektywie ramowej 89/391 z 12 czerwca 1989 r. W wypadku gdy nie było znaczących zmian normatywnych przewiduje się procedurę uproszczoną.

4.2 Artykuł 3: Kilka definicji można by z powodzeniem dodać: „rynek wtórny ŚOI”, „organy nadzoru”, o których mowa w art. 11 i 13, jak również „organy notyfikujące” odpowiedzialne na szczeblu krajowym za powiadamianie o jednostkach upoważnionych do przeprowadzania kontroli zgodności ŚOI.

4.3 Artykuł 8 ust. 3: Okres przechowywania dokumentacji technicznej wyznaczony na 10 lat może wydawać się zbyt długi, tym bardziej że ważność certyfikatu zgodności wynosi 5 lat. Dlaczego nie zmienić obydwu na 5 lat?

4.4 Artykuł 8 ust. 3, 7 i 10, art. 9 ust. 2 lit. a), art. 10 ust. 3, 4 i 7, art. 11 ust. 2, art. 13, art. 15 ust. 1, 2 i 3, załącznik II pkt 2.12: W tych różnych artykułach przewidziano ustalenia językowe dla różnych dokumentów dotyczących ŚOI i ich zgodności z procedurami, które ich dotyczą:

- mówi się o „języku łatwo zrozumiałym dla użytkowników końcowych” w ślad za wyrażeniem używanym w orzecznictwie ETS, ale które może się wydawać dosyć subiektywne;
- o kwestii językowej wspomina się również w punkcie 2.12 załącznika II: „znaki identyfikacyjne [...] muszą być [...] wyrażone w języku lub językach urzędowych państwa członkowskiego, w którym dane ŚOI mają być stosowane”;
- wreszcie w art. 15 (ust. 2 i 3) znajduje się wyrażenie, które wydaje się bardziej precyzyjne pod względem prawnym: „język[a] lub język[ów] wymagan[ych] przez państwo członkowskie, w którym ŚOI są udostępniane na rynku”.

EKES rozumie motywy, które sprawiły, iż przewidziano trzy różne ustalenia językowe, zaleca jednak, by w celu uproszczenia zachować jedynie to ostatnie sformułowanie.

4.5 Artykuł 15 ust. 3: Wyrażenie „stale aktualizowana” może być przedmiotem różnych interpretacji na szczeblu krajowym. Dlaczego nie wyznaczono np. odstępów rocznych?

4.6 Artykuł 42: Proponowany okres dwóch lat po wejściu w życie jest z pewnością wymagający ze względu na liczbę koniecznych zmian, w szczególności w państwach członkowskich o niskim poziomie struktur administracyjnych (ponowne zgłoszenie wszystkich jednostek notyfikowanych w 28 państwach członkowskich, zmiana okresu ważności certyfikatów zgodności), lecz konieczny ze względu na cele w zakresie działań zapobiegawczych i poprawy warunków pracy, zwłaszcza jeśli chodzi o ograniczenie wypadków przy pracy.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urządzeń kolei linowych

COM(2014) 187 final – 2014/0107 (COD)

(2014/C 451/13)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Rada, w dniu 24 kwietnia 2014 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 2 kwietnia 2014 r., postanowiły, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urządzeń kolei linowych

COM(2014) 187 final – 2014/0107 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 184 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ze względu na istnienie odmiennych interpretacji niektórych elementów obowiązującej dyrektywy Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera wybór rozporządzenia wraz z artykułem 114 TFUE jako podstawą prawną.

1.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że wniosek dotyczący rozporządzenia jest zbieżny z dyrektywą 2000/9/WE, która ma zostać uzgodniona z „pakietem towarowym” przyjętym w roku 2008, a w szczególności z decyzją NLF (WE) nr 768/2008, w odniesieniu do której EKES wydał już pozytywną opinię.

1.3 EKES apeluje o bardzo wnikliwe sprawdzenie użytej terminologii, w szczególności w wersji niemieckiej, oraz definicji i bezsprzecznie dobrych elementów przeniesionych z obowiązującej dyrektywy czy też elementów wynikających z tej dyrektywy.

1.4 EKES zauważył zbyt wiele niedociągnięć w dokumencie, aby możliwe było wymienienie ich wszystkich we wnioskach w tej części opinii; w tej sytuacji EKES zwraca uwagę szczególnie na punkt 4.2 i następne oraz na punkt 5, w którym wymieniono również konkretne rozwiązania.

2. Wprowadzenie

2.1 Już w roku 1994 EKES wydał opinię ⁽¹⁾ w sprawie wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego dyrektywy w sprawie urządzeń kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób. W opinii tej EKES poparł Komisję w szczególności w odniesieniu do „zamierzonego celu, jakim jest zapewnienie skoordynowanych działań państw członkowskich oraz ścisłego dozoru w całej Unii Europejskiej w celu osiągnięcia i utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa i w konsekwencji zmniejszenia ryzyka wystąpienia wypadków w przyszłości”.

2.2 W opinii stwierdzono też, że w wyniku tego „powinien powstać oparty na szerszych podstawach, bardziej konkurencyjny sektor, który będzie zajmował silniej ugruntowaną pozycję na rynkach międzynarodowych. W związku z tym, że większość producentów działających na rynku światowym pochodzi z Europy, każdy środek mający na celu zwiększenie możliwości sprzedaży musi być oparty na rozsądnym i realistycznym podejściu”.

2.3 Urządzenia kolei linowych są zasadniczo wykorzystywane w związku z działalnością turystyczną, w szczególności na obszarach górskich, która odgrywa znaczącą rolę w gospodarce odnośnych regionów i staje się coraz bardziej istotnym czynnikiem w bilansie handlowym państw członkowskich ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dz. U. C 388 z 31.12.1994, s. 26.

⁽²⁾ Ten punkt oraz trzy następne stanowią motywy dyrektywy 2000/9/WE.

2.4 Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa urządzeń kolei linowych w czasie produkcji, instalowania i użytkowania. Ponadto są one, wraz z właściwymi organami władzy, odpowiedzialne za takie zagadnienia, jak wykorzystanie terenu, planowanie regionalne i ochrona środowiska naturalnego. Krajowe uregulowania w tym zakresie różnią się znacznie ze względu na szczególne rozwiązania stosowane w przemysłach krajowych oraz różne tradycje i rozwiązania technologiczne. Rozwiązania te zakładają zastosowanie różnych wymiarów, urządzeń i charakterystyk. Ze względu na te okoliczności producenci muszą dostosować swoje urządzenia do poszczególnych zamówień. Jest to przyczyną trudności w opracowaniu standardowych rozwiązań.

2.5 Aby zapewnić bezpieczeństwo urządzeń kolei linowych, muszą być spełnione najważniejsze wymogi dotyczące ochrony zdrowia i bezpieczeństwa. Wymogi te powinny być stosowane z uwzględnieniem poziomu wiedzy i rozwiązań technologicznych istniejących w chwili wprowadzenia urządzeń do obrotu oraz w czasie ich oddania do eksploatacji i użytkowania, a także z uwzględnieniem wymogów technicznych i ekonomicznych.

2.6 Urządzenia kolei linowych mogą być instalowane tak, że obejmują sąsiednie kraje, i w takich wypadkach instalację mogą utrudniać przepisy krajowe.

2.7 Przepisy w tym zakresie zostały ustanowione dopiero w roku 2000. Dyrektywa 2000/9/WE odnosząca się do urządzeń kolei linowych przeznaczonych do przewozu osób⁽³⁾ została opublikowana w dniu 20 marca 2000 r., a weszła w życie w dniu 3 maja 2002 r. Główne rodzaje urządzeń kolei linowych wchodzących w zakres dyrektywy 2000/9/WE to kolejki linowe terenowe, kolejki gondolowe, kolejki linowe krzeselkowe z pojazdami wyprzęganymi, kolejki linowe krzeselkowe z pojazdami wprzęgniętymi na stałe, kolejki linowe wahadłowe, urządzenia złożone (skonstruowane z wielu rodzajów urządzeń kolei linowych, np. kolejek gondolowych i krzeselkowych) oraz wyciągi narciarskie do przemieszczania osób.

2.8 Obecnie, po ponad dziesięciu latach, konieczne jest z wielu względów dokonanie przeglądu przepisów dotyczących urządzeń kolei linowych.

3. Streszczenie przedmiotowego wniosku

3.1 Omawiany wniosek ma zastąpić dyrektywę 2000/9/WE rozporządzeniem oraz uzgodnić tę dyrektywę z „pakietem towarowym” przyjętym w 2008 r., a w szczególności z decyzją NLF nr 768/2008/WE.

3.1.1 W decyzji NLF określono wspólne ramy legislacyjne w zakresie harmonizacji produktów w UE. Ramy te obejmują przepisy powszechnie stosowane w unijnym prawodawstwie dotyczącym produktów (np. definicje, obowiązki podmiotów gospodarczych, jednostki notyfikowane, mechanizmy ochronne itp.). Owe wspólne przepisy wzmocniono w celu zwiększenia skuteczności stosowania i egzekwowania odnośnych dyrektyw w praktyce. Dodano także pewne nowe elementy, na przykład obowiązki importerów, mające zasadnicze znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa produktów na rynku.

3.1.2 Wniosek ma również zaradzić pewnym trudnościom, których doświadczono przy wdrażaniu dyrektywy 2000/9/WE. Bardziej konkretnie, właściwe organy, jednostki notyfikowane i producenci mieli zróżnicowane stanowisko w kwestii tego, jakie rodzaje urządzeń wchodzi w zakres dyrektywy 2000/9/WE, a tym samym muszą być wytwarzane i certyfikowane zgodnie z wymogami i procedurami zapisanymi w tej dyrektywie.

3.1.3 Brakowało również zgodności co do tego, czy niektóre rodzaje sprzętu powinny być uznawane za podzespoły, części infrastruktury czy też elementy systemu bezpieczeństwa.

3.1.4 Ponadto dyrektywa nie wskazywała, jaki rodzaj procedury oceny zgodności należy stosować w przypadku podzespołów.

3.2 Odmiennie interpretacje zakłócały funkcjonowanie rynku i prowadziły do zróżnicowanego traktowania podmiotów gospodarczych. Producenci i operatorzy przedmiotowych urządzeń musieli modyfikować sprzęt lub przechodzić dodatkowe procedury certyfikacji, co pociągało za sobą dalsze koszty i opóźnienia w uzyskiwaniu zezwolenia na korzystanie z tych urządzeń i rozpoczęcia ich eksploatacji.

3.3 Proponowane rozporządzenie służy zatem zwiększeniu jasności prawnej w kwestii zakresu dyrektywy 2000/9/WE, a tym samym lepszemu wprowadzaniu w życie odpowiednich przepisów.

⁽³⁾ Dz.U. L 106 z 3.5.2000, s. 21.

3.4 Dyrektywa 2000/9/WE zawiera także przepisy dotyczące oceny zgodności podzespołów. Nie wskazuje jednak, jakie konkretne procedury powinny zostać przeprowadzone przez producenta i jednostkę notyfikowaną. W dodatku nie oferuje producentom takiego wachlarza procedur oceny zgodności, jakie dostępne są w przypadku elementów systemu bezpieczeństwa. Proponowane rozporządzenie uzgadnia zatem procedury oceny zgodności dostępne w przypadku podzespołów z tymi, które wykorzystywane są już w przypadku elementów systemu bezpieczeństwa; czyni się to na podstawie modułów oceny zgodności określonych w decyzji 768/2008/WE w sprawie wspólnych ram dotyczących wprowadzania produktów do obrotu (decyzja NLF). W tym kontekście należy zauważyć, że rozporządzenie przewiduje także nadawanie oznakowania CE mającego potwierdzać zgodność z jego przepisami, tak jak ma to miejsce w przypadku obowiązującego systemu w zakresie elementów systemu bezpieczeństwa.

3.5 Wniosek uwzględnia rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej ⁽⁴⁾. Obejmuje on:

- wyjaśnienie zakresu w odniesieniu do urządzeń kolei linowych, zarówno tych przeznaczonych do przewozu osób, jak i tych służących rekreacji;
- wprowadzenie szerokiego zakresu procedur oceny zgodności podzespołów w oparciu o istniejące moduły oceny zgodności elementów systemu bezpieczeństwa uzgodnione z decyzją NLF;
- uzgodnienie z decyzją NLF.

Wniosek nie obejmuje:

- urządzeń kolei linowych wykorzystywanych w celach rekreacyjnych w wesołych miasteczkach i parkach rozrywki;
- urządzeń kolei linowych przeznaczonych do wykorzystania w rolnictwie lub przemyśle;
- wszystkich urządzeń linowych, dzięki którym użytkownicy lub przewoźnicy poruszają się po wodzie.

3.6 Wniosek utrzymuje procedury oceny zgodności elementów systemu bezpieczeństwa. Odpowiednie moduły zostały jednak zaktualizowane, zgodnie z decyzją NLF.

3.7 We wniosku utrzymano wymóg interweniowania przez jednostki notyfikowane na etapie projektowania i produkcji wszystkich podzespołów i elementów systemu bezpieczeństwa.

3.8 Wniosek wprowadza szeroki zakres procedur oceny zgodności podzespołów w oparciu o moduły oceny zgodności w decyzji NLF. W tych ramach wprowadza również oznakowanie CE dla podzespołów, ponieważ nie ma powodu traktowania ich inaczej niż elementów systemu bezpieczeństwa.

3.9 We wniosku zastrzono kryteria notyfikacji jednostek notyfikowanych oraz wprowadzono szczególne wymogi dla organów notyfikujących. Należy również dostosować procedurę notyfikacji do nowych technologii, aby możliwe było przeprowadzanie notyfikacji online. Ważne jest w tym kontekście wyznaczenie terminu na wyjaśnienie wszelkich wątpliwości lub obaw co do kompetencji jednostek oceniających zgodność, zanim rozpoczną one działalność jako jednostki notyfikowane.

4. Uwagi ogólne

4.1 W związku z tym, że – jak się okazuje – przepisy dyrektyw nie zawsze interpretowane są w sposób jednolity, EKES podkreśla, że w odniesieniu do takiego rodzaju środków harmonizujących ⁽⁵⁾, których celem jest wspieranie swobodnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym, to właśnie rozporządzenia gwarantują jednolitą interpretację przepisów. Ponadto EKES popiera zatem wybór rozporządzenia oraz podstawy prawnej, jaką jest artykuł 114 TFUE.

4.1.1 W przypadku gdy uprawnienia do kontroli wykonywania rozporządzenia zostają przekazane państwom członkowskim, Komisja Europejska powinna nadzorować spójność tego procesu kontroli.

4.2 Należy jednak skrupulatnie przejąć bezsprzecznie dobre elementy obowiązującej dyrektywy oraz wynikające z niej przepisy i dobre praktyki ⁽⁶⁾. Natomiast nowe zapisy powinny zostać precyzyjnie sformułowane w rozporządzeniu.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 316 z 14.11.2012.

⁽⁵⁾ Artykuł 114 TFUE.

⁽⁶⁾ Jest uderzające, że w załącznikach oraz w artykułach przejętych z decyzji nr 768/2008/WE (art. R2 i następne) można było przy wrywkowym sprawdzaniu tekstu stwierdzić pewne braki.

4.2.1 Niezrozumiałe jest, dlaczego w tytule rozporządzenia skreślono słowa „przeznaczonych do przewozu osób”, jeśli w motywie 8 wyraźnie wskazano, że zakres rozporządzenia jest taki sam jak zakres dyrektywy.

4.2.2 Należy ujednoczyć terminologię techniczną, ponieważ niektóre pojęcia różnią się, w niektórych przypadkach nawet znacznie, od tych stosowanych w normach zharmonizowanych dotyczących urządzeń kolei linowych.

4.2.3 Obecne brzmienie wniosku dotyczącego rozporządzenia (art. 2 ust. 2 lit. a) nie pozwala na dokonanie wyraźnego rozróżnienia pomiędzy dźwigami (w szczególności dźwigami pochyłymi) w rozumieniu dyrektywy 95/16/WE a kolejkami linowymi terenowymi. Informacje dotyczące tej kwestii, zawarte w motywie 11, nie są wystarczające i w praktyce nie umożliwiają dokonania jednoznacznej klasyfikacji tych urządzeń. Należy podkreślić, że nadal możliwe jest wykorzystywanie dźwigów pochyłych, w rozumieniu dyrektywy dotyczącej dźwigów, do różnych celów na przestrzeniach otwartych (połączenie parkingu umiejscowionego w dolinie i zamku lub starego centrum miasta znajdującego się wyżej, połączenia między trasami narciarskimi itd.).

4.2.4 Art. 2 ust. 2 lit. f) przewiduje wyłączenie urządzeń znajdujących się na wodzie z zakresu stosowania rozporządzenia. W celu uniknięcia nieporozumień oraz odmiennych interpretacji wprowadzono dodatkowo motyw 12, który jednak nie przyczynia się do lepszego zrozumienia tych kwestii. Dlatego też art. 2 ust. 2 lit. f) należy doprecyzować poprzez stworzenie podziału na „promy linowe”, zgodnie z definicją z dyrektywy 2000/9/WE, oraz „linowe urządzenia do nart wodnych”.

4.2.5 Urządzenia kolei linowych przeznaczone do przewozu osób podlegają przepisowym procedurom wydawania zezwoleń, które są określane przez państwa członkowskie, co stanowi element odmienny w stosunku do innych dyrektyw (np. dyrektywy maszynowej). W związku z tym nie ma konieczności umieszczania na elementach systemu bezpieczeństwa i na podzespołach nazwy handlowej producenta oraz jego adresu pocztowego, ponieważ dane te zawiera już deklaracja zgodności UE ⁽⁷⁾, która powinna towarzyszyć danemu urządzeniu i być w posiadaniu właściwego organu. Aby wyobrazić sobie konsekwencje finansowe tego artykułu, można założyć, że w przypadku kolejki linowej krzeselkowej z pojazdami wprzęgniętymi na stałe chodziłoby o zakup 500 plakietek z danymi. Mając to na uwadze, należy zmienić artykuł 11 (rozdział II) poprzez skreślenie w pierwszym zdaniu następującej części: „na podzespołe lub elemencie systemu bezpieczeństwa, a jeżeli nie jest to możliwe – na opakowaniu elementu systemu bezpieczeństwa lub”, a także poprzez zastąpienie słów „w załączonej do niego instrukcji” słowami „w instrukcji załączonej do podzespołu lub elementu systemu bezpieczeństwa”.

4.2.6 W art. 2 ust. 2 lit. d) przewiduje się wyłączenie z zakresu omawianego rozporządzenia urządzeń kolei linowych używanych w parkach rozrywki, które zostały zaprojektowane wyłącznie do celów rekreacyjnych. W związku z tym powstaje pytanie, jaka jest różnica w stosowaniu przepisów bezpieczeństwa lub zasadniczych wymogów w przypadku, gdy osoba znajdująca się w urządzeniu kolei linowych korzysta z niego w celach rekreacyjnych albo w celach transportowych. Dlatego też zaleca się pozostawienie w tekście zdania wyłącznie słów: „zamontowanych na stałe bądź ruchomych urządzeń używanych w wesołych miasteczkach”.

4.2.7 W motywach 57 i 58 oraz w artykule 41 zostały określone przepisy przejściowe. Jednakże nie znajduje się w nich ogólne stwierdzenie, że projekt rozporządzenia nie odnosi się do urządzeń, które zostały już wprowadzone do użytku. Należy dodać – w art. 9 jako nowy ustęp 3 – zdanie o takiej samej treści jak w dyrektywie o urządzeniach kolei linowych (motyw 28): „Nie jest konieczne wprowadzenie wymogu, aby wszystkie istniejące urządzenia kolei linowych dostosować do wymogów dla nowych urządzeń kolei linowych”. Ponadto w art. 9 po obecnym ustępie 3 należałoby dodać przepisy umożliwiające ponowną instalację użytkowanych wcześniej urządzeń kolei linowych: „Ponowna instalacja używanych urządzeń kolei linowych możliwa jest pod następującymi warunkami:

- powinno być możliwe zainstalowanie podzespołów i elementów systemu bezpieczeństwa, które zostały poddane ocenie zgodności i dopuszczone do obrotu zgodnie z przepisami dyrektywy 2000/9/WE lub obecnego rozporządzenia;
- przenoszone urządzenia winny znajdować się w takim stanie technicznym, by po ponownej instalacji można było zapewnić poziom bezpieczeństwa w znacznym stopniu równoważny gwarantowanemu przez nowe urządzenia”.

4.2.8 Zgodnie z zapisem art. 36 ust. 2, jednostki notyfikowane muszą również przekazywać na wezwanie innych jednostek notyfikowanych informacje na temat pozytywnych wyników ocen zgodności. Jednostki notyfikowane to instytucje niezależne, prowadzące działalność gospodarczą. Aby zapobiec transferowi wiedzy, należy skreślić słowa „a na ich wezwanie, również na temat kwestii związanych z wynikami pozytywnymi”.

4.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek dotyczący rozporządzenia jest zbieżny z dyrektywą 2000/9/WE, która ma zostać uzgodniona z „pakietem towarowym” przyjętym w 2008 r., a w szczególności z decyzją NLF nr 768/2008/WE, w odniesieniu do której EKES wydał już pozytywną opinię ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Przyjęto założenie, że deklaracje zgodności WE nie tracą swojej ważności.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 1.

5. Uwagi szczegółowe

Poniżej zawarto uwagi do dalszych motywów i artykułów wniosku dotyczącego rozporządzenia.

5.1 W niemieckiej wersji projektu rozporządzenia często stosowane jest słowo „konstruiert” [skonstruowany] lub „Konstruktion” [konstrukcja] zamiast „geplant” [zaprojektowany] lub „Planung” [projekt] (analogicznie do dyrektywy 2000/9/WE). Pojęcia te pojawiają się w całym tekście. Na przykład w motywie 1, artykule 1, artykule 2 ust. 1, artykule 3 pkt 1, artykule 3 pkt 3, artykule 8 ust. 1.

5.2 Definicję „elementów systemu bezpieczeństwa” w artykule 3 pkt 4 należy odpowiednio dostosować, tak aby nie zawierała słów „lub urządzenia kolei linowych”. Podstawę tej zmiany stanowi fakt, że w infrastrukturze, w odniesieniu do której procedury ustalają państwa członkowskie, nie mogą się znaleźć „elementy systemu bezpieczeństwa” w rozumieniu rozporządzenia, ponieważ elementy te określa się mianem „elementów kluczowych dla bezpieczeństwa”.

5.3 W artykule 11 ust. 9 znajduje się zapis, że na umotywowane wezwanie właściwego organu krajowego producenci przekazują mu wszelkie informacje i dokumentację konieczne do przeprowadzenia oceny zgodności. W celu zagwarantowania, by wymieniony artykuł nie mógł odnosić się do elementów, które zostały zbudowane zgodnie z normami zharmonizowanymi (i w odniesieniu do których ma zastosowanie domniemanie zgodności), należy użyć bardziej precyzyjnego określenia i rozpocząć ust. 9 w następujący sposób: „W przypadku elementów, które nie zostały wprowadzone do obrotu na podstawie przepisów zawartych w normach zharmonizowanych, producenci przekazują (...)”.

5.4 Określenie użyte w motywie 8 w wersji niemieckiej „Drahtseilbahn” [kolejki linowe wahadłowe] nie jest pojęciem znanym i nie jest zgodne z wersją niderlandzką oraz angielską.

5.5 We wniosku dotyczącym rozporządzenia, np. w motywie 17, mowa o „konserwacji”. Konserwacja jest jedynie częścią utrzymania danego urządzenia, ponieważ pojęcie „utrzymanie urządzenia” obejmuje takie czynności, jak przeglądy, konserwację oraz czynności obsługowe. Dlatego też należy zamienić w całym tekście słowo „konserwacja” na „utrzymanie urządzenia”. Słowo „maintained” w wersji angielskiej zostało użyte poprawnie.

5.6 Stosowane w dyrektywie UE dotyczącej urządzeń kolei linowej pojęcie „najważniejsze wymogi” zostało zastąpione w projekcie rozporządzenia określeniem „zasadnicze wymogi” (np. w artykule 6). W wersji angielskiej w obu dokumentach stosuje się pojęcie „essential requirements”, analogicznie do dyrektywy 2000/9/WE. Należy wobec tego dokonać korekty całego projektu rozporządzenia i zastosować określenie „najważniejsze wymogi”.

5.7 Motyw 19 nie jest powiązany z żadną częścią tekstu omawianego rozporządzenia, w związku z czym należy go skreślić.

5.8 Motyw 23 wprowadza zamieszanie, ponieważ zestawia się w nim zasadę swobodnego przepływu towarów z analizą bezpieczeństwa, a zatem należy go skreślić.

5.9 Artykuł 1 określa przedmiot omawianego rozporządzenia. Jednakże w porównaniu z dyrektywą 2000/9/WE nie zostały przeniesione do niego takie dziedziny, jak „planen” [projektowanie; różnica dotyczy tylko wersji niemieckiej – przyp. tłum.], „montowanie” i „oddanie do użytku”. Trzeba te elementy uwzględnić lub też przejąć tekst zawarty w dyrektywie.

5.10 Definicja „urządzenia kolei linowych” znajdująca się w artykule 3 pkt 1 jest trudna do zrozumienia. Należy zastąpić ją odpowiednią definicją z dyrektywy 2000/9/WE.

5.11 Pojęcie „Schleppaufzug” [wyciąg] znajdujące się w artykule 3 pkt 8 należy zmienić [w wersji niemieckiej – przyp. tłum.] na „Schlepplift”. Korekta została już dokonana w odnośnych normach zharmonizowanych w trakcie przeprowadzania ich aktualizacji.

5.12 W związku z faktem, że „oddanie do użytku” wymienione w artykule 3 pkt 12 nie musi dotyczyć całego urządzenia, na przykład w sytuacji wykonania przebudowy tylko części urządzenia, należy uzupełnić tekst tego punktu o następujące sformułowanie: „lub jego części”.

5.13 W artykule 8 ust. 1 zmieniono wymogi dotyczące analizy bezpieczeństwa w taki sposób, że nie regulują już one kwestii odpowiedzialności. W związku z tym, że analiza bezpieczeństwa jest dokumentem o kluczowym znaczeniu dla inwestorów, należy uzupełnić ten artykuł następującymi słowami: „analiza wykonywana jest na zlecenie inwestora lub jego pełnomocnika”.

5.14 W artykule 8 ust. 2 znajduje się zapis mówiący o tym, że wyniki analizy bezpieczeństwa zamieszczane są w sprawozdaniu dotyczącym bezpieczeństwa. W dyrektywie 2000/9/WE zapis ten wygląda w taki sposób, że analiza bezpieczeństwa jest przedmiotem sprawozdania na temat bezpieczeństwa, co stanowi istotną różnicę. Zalecane jest wobec tego przejście tekstu artykułu 4 ust. 2 wymienionej dyrektywy.

5.15 Artykuł 9 ust. 4 nie jest trudny do zrozumienia i należy go zastąpić tekstem artykułu 12 dyrektywy 2000/9/WE.

5.16 W tekście artykułu 10 ust. 1 zwraca się uwagę, że urządzenia pozostają w eksploatacji tylko wtedy, gdy spełniają warunki określone w sprawozdaniu dotyczącym bezpieczeństwa. Istotnym dokumentem zapewniającym bezpieczną eksploatację urządzenia jest instrukcja obsługi i utrzymania urządzenia. Dlatego też zalecane jest dokonanie zmiany w tekście poprzez zamianę określenia „pozostawały w eksploatacji” na „były eksploatowane” oraz „w sprawozdaniu dotyczącym bezpieczeństwa” na „w dokumentach wymienionych w artykule 9 ust. 2”.

5.17 Na podstawie modułów zdefiniowanych w załączniku producenci mogą przeprowadzać procedurę oceny zgodności tylko wspólnie z jednostkami notyfikowanymi. W tym kontekście należy zmienić tekst artykułu 11 ust. 2 poprzez skreślenie słów „oraz przeprowadzają lub”.

5.18 Należy doprecyzować pojęcie „informacje o bezpiecznym użytkowaniu” wymienione w artykule 11 ust. 7, ponieważ nie jest ono jasne.

5.19 W artykule 16 znajduje się odniesienie do akapitu pierwszego, chociaż akapit taki nie istnieje.

5.20 Do artykułu 17 powinny również zostać przeniesione przepisy decyzji 768 dotyczące formalnych zastrzeżeń do norm zharmonizowanych (artykuł R9 lub R19).

5.21 Istnieje ryzyko, że artykuł 18 ust. 4 mógłby mieć także zastosowanie do testowych urządzeń kolei linowych. W celu uniknięcia takiego ryzyka należy dodać w tekście artykułu: „z wyłączeniem testowych urządzeń kolei linowych”.

5.22 Treść artykułu 19 ust. 2 można zrozumieć w taki sposób, że również deklaracje zgodności elementów systemu bezpieczeństwa lub podzespołów wprowadzonych już do obrotu muszą być aktualizowane. W związku z tym należy zastąpić ostatnią część zdania pierwszego: „jest stale aktualizowana” słowami: „powinna być aktualizowana w chwili wprowadzenia elementów systemu bezpieczeństwa lub podzespołów do obrotu”.

5.23 Artykuł 21 ust. 2 zawiera wymóg umieszczenia oznakowania CE również na podzespołach. Ponieważ na rynku istnieją wyłącznie podzespoły, które składają się z przynajmniej jednego elementu systemu bezpieczeństwa i w związku z tym posiadają oznakowanie CE danego elementu, należy zrezygnować z tego wymogu. Tym samym zaleca się skreślenie słów „danych podzespołów”.

5.24 Należy także przeredagować załącznik II. Przegląd ten powinien jednak mieć kompleksowy charakter i odbywać się koniecznie z udziałem wszystkich zaangażowanych stron.

Bruksela, 9 lipca 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 zmiany dyrektywy 2007/36/WE w zakresie zachęcania akcjonariuszy do długoterminowego zaangażowania oraz zmiany dyrektywy 2013/34/UE w zakresie określonych elementów oświadczenia o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego

COM(2014) 213 final – 2014/0121 (COD)

(2014/C 451/14)

Sprawozdawca: **Michael SMYTH**

Parlament Europejski, w dniu 16 kwietnia 2014 r., oraz Rada, w dniu 6 maja 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 50 i art. 114 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zmiany dyrektywy 2007/36/WE w zakresie zachęcania akcjonariuszy do długoterminowego zaangażowania oraz zmiany dyrektywy 2013/34/UE w zakresie określonych elementów oświadczenia o stosowaniu zasad ładu korporacyjnego

COM(2014) 213 final – 2014/0121 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 188 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wnioski Komisji dotyczące zmiany dyrektywy w sprawie praw akcjonariuszy należy postrzegać jako etap dłuższej wyprawy w kierunku bardziej stabilnego i zrównoważonego ładu korporacyjnego i środowiska inwestycyjnego w Europie. Istotą tych wniosków jest przekonanie, że akcjonariuszy można zachęcić do przyjęcia bardziej długoterminowej perspektywy, a to z kolei przełoży się na stworzenie lepszego środowiska operacyjnego dla spółek notowanych na rynku regulowanym.

1.2 EKES popiera przepisy dyrektywy w sprawie praw akcjonariuszy, w szczególności te, które mają na celu stworzenie ściślejszego powiązania między wynagrodzeniem dyrektorów a długoterminowymi wynikami spółek.

1.3 EKES odnotowuje, iż w ocenie skutków Komisja wyraża przekonanie, że w związku z jej wnioskami obciążenie administracyjne spółek notowanych na rynku regulowanym zwiększy się tylko nieznacznie. Podczas oceny ex post dyrektywy trzeba będzie przyjrzeć się tej równowadze.

1.4 EKES przyjmuje argument, że dzięki zwiększeniu przejrzystości w zakresie skutków polityki inwestycyjnej inwestorzy będą podejmowali bardziej świadome decyzje i prawdopodobnie będą w większym stopniu angażowali się w działalność spółek, w których dokonali inwestycji. To z kolei powinno przełożyć się na lepsze długoterminowe wyniki spółek notowanych na rynku regulowanym.

1.5 Decydenci od początku kryzysu finansowego stawiają czoła wyzwaniu, jakim jest zmiana kultury w sektorze przedsiębiorstw i sektorze finansowym w Europie i skłonienie podmiotów tych sektorów do odsunięcia wyników krótkoterminowych na dalszy plan i przyjęcia bardziej zrównoważonej perspektywy inwestowania długoterminowego. O ile taką zmianę kultury osiągnąć można w drodze regulacji, Komisja podąża we właściwym kierunku.

2. Kontekst dyrektywy

2.1 Wniosek Komisji w sprawie dyrektywy należy rozpatrywać w kontekście innych inicjatyw mających na celu poprawę długoterminowego finansowania europejskiej gospodarki. U podstaw wniosku leży przekonanie, że pobudzenie w akcjonariuszach długoterminowej wizji zagwarantuje lepsze środowisko operacyjne dla spółek notowanych na rynku regulowanym. Wnioski te stanowią część wyników szeroko zakrojonego procesu konsultacji dotyczących ładu korporacyjnego, jakie przeprowadzono z zainteresowanymi stronami. W 2010 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę zatytułowaną „Ład korporacyjny w instytucjach finansowych oraz polityka wynagrodzeń”⁽¹⁾. Następnie, w 2011 r. wydano kolejną zieloną księgę, „Unijne ramy ładu korporacyjnego”⁽²⁾. Konsultacje te doprowadziły następnie do publikacji w 2012 r. komunikatu „Plan działania: Europejskie prawo spółek i ład korporacyjny – nowoczesne ramy prawne na rzecz bardziej zaangażowanych udziałowców i zrównoważonych przedsiębiorstw”⁽³⁾.

2.2 Dyrektywa nawiązuje do oceny skutków, która odnosi się do niedociągnięć w stosunkach między głównymi propagatorami ładu korporacyjnego – tak zwanej relacji przedstawicielstwa. Termin ten odnosi się do stosunków między przedstawicielami (dyrektorów) i mocodawcami (akcjonariusze, tacy jak inwestorzy instytucjonalni, podmioty zarządzające aktywami i doradcy inwestorów w związku z głosowaniem). Zidentyfikowano następujących pięć niedociągnięć: (i) brak wystarczającego zaangażowania inwestorów instytucjonalnych i podmiotów zarządzających aktywami; (ii) niewystarczające powiązanie między wynagrodzeniem a wynikami dyrektorów; (iii) brak nadzoru akcjonariuszy nad transakcjami z podmiotami powiązаныmi; (iv) niewystarczającą przejrzystość w przypadku doradców inwestorów w związku z głosowaniem; oraz (v) trudności i koszty dla inwestorów związane z wykonywaniem praw wynikających z papierów wartościowych.

2.3 W odniesieniu do każdej z tych kwestii Komisja rozważy odpowiednie warianty strategiczne i wybierze pięć następujących zestawów środków z zakresu polityki:

- 1) obowiązkowa przejrzystość w przypadku inwestorów instytucjonalnych i podmiotów zarządzających aktywami w zakresie głosowania i zaangażowania oraz określonych aspektów ustaleń dotyczących zarządzania aktywami;
- 2) ujawnianie polityki wynagrodzeń i poszczególnych wynagrodzeń połączone z głosowaniem akcjonariuszy;
- 3) dodatkowa przejrzystość i niezależna opinia w odniesieniu do istotniejszych transakcji z podmiotami powiązаныmi oraz przedkładanie najistotniejszych transakcji do zatwierdzenia przez akcjonariuszy;
- 4) wiążące wymogi dotyczące ujawniania informacji w zakresie metodyki i konfliktów interesów przez doradców inwestorów w związku z głosowaniem;
- 5) stworzenie ram umożliwiających spółkom notowanym na rynku regulowanym identyfikowanie swoich akcjonariuszy oraz zawierających wymóg, aby pośrednicy szybko przekazywali informacje związane z akcjonariuszami i ułatwiali wykonywanie praw przez akcjonariuszy.

3. Środki przewidziane w dyrektywie

3.1 W odniesieniu do przejrzystości w przypadku akcjonariuszy Komisja zobowiązuje inwestorów, by co roku podawali do wiadomości publicznej informacje o tym, w jaki sposób ich strategia inwestycji kapitałowych jest dostosowana do ich zobowiązań oraz w jaki sposób przyczynia się ona do długoterminowych wyników uzyskanych z ich aktywów. Ponadto w przypadku gdy inwestor instytucjonalny korzysta z usług podmiotu zarządzającego aktywami, będzie musiał podawać do wiadomości publicznej kluczowe elementy ustaleń z takim podmiotem, takie jak dostosowanie interesów podmiotów zarządzających aktywami i inwestorów instytucjonalnych, strategię inwestycyjną, horyzont czasowy strategii, ocena wyników podmiotu zarządzającego aktywami, docelowy obrót portfelem itd. Podobnie podmioty zarządzające aktywami będą musiały co sześć miesięcy ujawniać inwestorom instytucjonalnym informacje dotyczące zgodności funkcjonowania ich strategii inwestycyjnej z ustaleniami.

3.2 Jeżeli chodzi o powiązanie między wynagrodzeniem a wynikami dyrektorów, Komisja obawia się, że brak skutecznego nadzoru nad wynagrodzeniem dyrektorów może szkodzić długoterminowym wynikom przedsiębiorstwa. Zarządy lub rady nadzorcze opracowują politykę wynagrodzeń. Spółki notowane na rynku regulowanym będą miały obowiązek publikować szczegółowe informacje na temat polityki wynagrodzeń oraz wynagrodzenia poszczególnych dyrektorów. Akcjonariusze będą mieli prawo zatwierdzenia polityki wynagrodzeń, a także jej funkcjonowania w poprzednim roku. Proponowana dyrektywa pozostawia decyzje dotyczące poziomu i warunków wynagrodzenia w gestii spółki i jej akcjonariuszy.

⁽¹⁾ COM(2010) 284 final.

⁽²⁾ COM(2011) 164 final.

⁽³⁾ COM(2012) 740 final.

3.3 Problem z transakcjami z podmiotami powiązаныmi polega na tym, że akcjonariusze zazwyczaj nie mają dostępu do wystarczających informacji na temat takich proponowanych transakcji, ani nie dysponują odpowiednimi mechanizmami umożliwiającymi im sprzeciwić się transakcjom (stanowiącym nadużycie). Spółki notowane na rynku regulowanym będą zatem musiały uzyskać zatwierdzenie akcjonariuszy w odniesieniu do transakcji z podmiotami powiązаныmi o wartości powyżej 5 % aktywów spółek. Będą także musiały podawać takie transakcje do wiadomości, w przypadku gdy ich wartość przekracza 1 % ich aktywów i będą zlecały zbadanie takich transakcji przez niezależną osobę trzecią. Będzie istniała możliwość wyłączenia transakcji zawartych między spółką a członkami grupy kapitałowej, w których spółka posiada wszystkie udziały.

3.4 Doradcy inwestorów w związku z głosowaniem przedstawiają inwestorom swoje rekomendacje dotyczące tego, jak głosować podczas walnych zgromadzeń spółek notowanych na rynku regulowanym. Korzystanie z usług doradców inwestorów w związku z głosowaniem wynika głównie z tego, że posiadanie przez inwestorów udziałów w kapitale własnym wiąże się ze złożonymi kwestiami, zwłaszcza w wymiarze transgranicznym. Doradcy inwestorów w związku z głosowaniem przedstawiają rekomendacje inwestorom posiadającym wysoce zglobalizowane i zróżnicowane portfele i wywierają istotny wpływ na sposób głosowania inwestorów, a co za tym idzie – na ład korporacyjny. Podczas prac nad oceną skutków Komisja znalazła dowody, które rodzą wątpliwości co do jakości i trafności porad świadczonych przez doradców inwestorów w związku z głosowaniem oraz tego, jak doradcy ci podchodzą do kwestii związanych z konfliktami interesów. Chociaż w niektórych państwach członkowskich funkcjonują niewiążące kodeksy postępowania, na szczęblu UE nie istnieją przepisy regulujące działalność takich doradców inwestorów w związku z głosowaniem. Doradcy inwestorów w związku z głosowaniem będą mieli obowiązek przedsięwziąć środki, aby zagwarantować trafność i wiarygodność swoich rekomendacji dotyczących głosowania na podstawie dogłębnej analizy wszystkich istotnych informacji, a także to, że na rekomendacje nie wpływa żaden faktyczny ani potencjalny konflikt interesów. Przyjmuje się, że doradcy inwestorów w związku z głosowaniem dążą obecnie do zatwierdzenia przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych dobrowolnego kodeksu postępowania; zostanie to przyjęte z zadowoleniem.

3.5 Inwestorzy, zwłaszcza ci, którzy posiadają udział w kapitale spółek transgranicznych, napotykają trudności w wykonywaniu praw wynikających z ich akcji. Trudności te wynikają głównie ze zdolności spółek do poprawnego identyfikowania inwestorów, braku terminowego przekazywania informacji ze spółek do akcjonariuszy i dyskryminacji cenowej w odniesieniu do pakietów transgranicznych. Państwa członkowskie będą miały obowiązek dopilnować, aby pośrednicy oferowali spółkom notowanym na rynku regulowanym możliwość identyfikacji akcjonariuszy. Spółki notowane na rynku regulowanym, które nie będą kontaktowały się bezpośrednio z akcjonariuszami, będą miały obowiązek przekazywać i dostarczać pośrednikowi informacje dotyczące wykonywania praw wynikających z akcji w sposób znormalizowany i terminowy. Pośrednicy zaś będą musieli ułatwiać wykonanie praw, w tym praw głosu, przez akcjonariuszy lub w ich imieniu oraz informować akcjonariuszy w tym zakresie.

4. Uwagi dotyczące dyrektywy

4.1 Komisja twierdzi, że środki określone we wniosku dotyczącym dyrektywy prawdopodobnie doprowadzą wyłącznie do nieznacznego zwiększenia obciążenia administracyjnego spółek notowanych na rynku regulowanym. W zakresie, w jakim w środkach tych przewidziano obowiązek spółek do przekazywania akcjonariuszom w sposób terminowy istotnych informacji, odzwierciedlają one dobrą praktykę i należy je w związku z tym jako taką postrzegać. W przypadku mniejszych spółek notowanych na rynku regulowanym EKES obawia się ewentualnego dodatkowego obciążenia administracyjnego. Komisja zobowiązuje się przeprowadzić ocenę dyrektywy po pięciu latach jej obowiązywania, niemniej EKES jest zdania, że biorąc pod uwagę prawdopodobieństwo, że wnioski nie zyskają mocy wcześniej niż za kolejnych 18 miesięcy, taką ocenę należy przeprowadzić wcześniej.

4.2 W kwestii polityki wynagrodzeń i powiązania między wynagrodzeniem a wynikami dyrektorów EKES popiera wnioski Komisji, by usprawnić nadzór akcjonariuszy nad wynagrodzeniem dyrektorów⁽⁴⁾. Choć poziom wynagrodzenia nadal będzie leżał w gestii zarządu, wymóg poddawania go pod głosowanie akcjonariuszy powinien doprowadzić do zwiększenia poziomu zaangażowania między zarządem i jego akcjonariuszami.

4.3 Argument, że dzięki zwiększeniu przejrzystości w zakresie skutków polityki inwestycyjnej inwestorzy będą podejmowali bardziej świadome decyzje i prawdopodobnie będą w większym stopniu angażowali się w działalność spółek, w których dokonali inwestycji, jest logiczny. Jeżeli spółkom uda się zbudować długoterminowe zaangażowanie akcjonariuszy, powinni oni wesprzeć poprawę ich wydajności i wyników.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s.70.

4.4 Wnioski te są spójne z tymi częściami dyrektywy ⁽⁵⁾ i rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych ⁽⁶⁾ (CRD IV), które odnoszą się do wynagrodzenia, a także uzupełniają istniejące przepisy regulujące inwestorów instytucjonalnych i podmioty zarządzające aktywami, wynikające z dyrektywy w sprawie UCITS, dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych i dyrektywy w sprawie ZAFI. Dyrektywę tę należy także ocenić w kontekście tego znacznie szerszego reformowanego otoczenia regulacyjnego.

4.5 Ponadto wnioski te dobrze wpasowują się w ogólne unijne ramy ładu korporacyjnego, co umożliwi państwom członkowskim realizowanie ram, które są lepiej dostosowane do ich własnych zwyczajów i praktyk. Wyraźne skupienie niektórych wniosków zawartych w dyrektywie na kwestiach transgranicznych uwidacznia potrzebę wypracowania szeregu unijnych przepisów dotyczących przejrzystości i zaangażowania.

4.6 Przyjmując, że proponowane zmiany do dyrektywy w sprawie praw akcjonariuszy mają w większości na celu pobudzenie lepszego długoterminowego zaangażowania akcjonariuszy, EKES uważa jednocześnie, że takie długoterminowe zaangażowanie powinno obejmować wszystkich akcjonariuszy, także pracowników i proponuje, by Komisja rozważyła możliwe sposoby lepszego zaangażowania pracowników w budowanie wartości w perspektywie długoterminowej ⁽⁷⁾.

4.7 W swoim wniosku Komisja stwierdza, że „nadrzędnym celem niniejszego wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy w sprawie praw akcjonariuszy jest przyczynienie się do długoterminowej stabilności spółek w UE, stworzenie atrakcyjnego otoczenia dla akcjonariuszy oraz polepszenie warunków głosowania transgranicznego dzięki poprawie wydajności łańcucha inwestycji kapitałowych w celu zwiększenia wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i konkurencyjności UE” równoległe do trwającej reformy sektora finansowego. Zachodzi ogromna przemiana, z naciskiem na zmianę kultury sektora przedsiębiorstw i sektora finansowego w Europie i skłonienie podmiotów tych sektorów do odsunięcia wyników krótkoterminowych na dalszy plan i przyjęcia bardziej zrównoważonej perspektywy inwestowania długoterminowego. Nie będzie to łatwe zadanie. O ile taką zmianę kultury osiągnąć można w drodze regulacji, Komisja podąża we właściwym kierunku.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s.35.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania długoterminowego gospodarki europejskiej

(COM(2014) 168 final)

(2014/C 451/15)

Sprawozdawca: **Michael SMYTH**

Współsprawozdawca: **Vincent FARRUGIA**

Dnia 14 marca 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Działania następcze w związku z zieloną księgą: finansowanie długoterminowe gospodarki europejskiej”

COM(2014) 168 final.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zasadniczo popiera omawiany komunikat Komisji, który został opracowany w następstwie zielonej księgi w sprawie długoterminowego finansowania gospodarki europejskiej⁽¹⁾. Jest to pozytywne wydarzenie w kontekście debaty na temat polityki prowadzącej do jak najlepszego zaspokojenia potrzeb w zakresie długoterminowego inwestowania w Europie.

1.2 EKES uznaje, że Komisja musi działać w zakresie swoich kompetencji, a jednocześnie zachęcać do dokonywania odpowiednich zmian instytucjonalnych i politycznych na szczeblu globalnym i szczeblu państw członkowskich. Jest to szczególnie ważne w kontekście krajowych i międzynarodowych regulacji prawnych, które w dłuższej perspektywie czasowej wpływają na decyzje inwestycyjne. Przykładowo, w wielu państwach członkowskich systemy podatkowe traktują w sposób preferencyjny finansowanie dłużne przedsiębiorstw, co zachęca firmy do wykorzystywania jako źródła finansowania raczej długu aniżeli kapitału własnego. Aby długoterminowe finansowanie przedsiębiorstw było bardziej urozmaicone i stabilne, należy zachęcać państwa członkowskie do promowania większego wykorzystania kapitału własnego do finansowania inwestycji. Komisja powinna w dalszym ciągu o to zabiegać.

1.3 Propozycje Komisji przedstawione w komunikacie są w większości prawidłowe i spójne z propagowaniem dłuższej perspektywy czasowej inwestycji, niemniej ich realizacja zajmie trochę czasu. Nowe instrumenty na rzecz długoterminowych inwestycji (takie jak obligacje projektowe w strategii „UE 2020”) są potrzebne już teraz, a EKES wzywa Komisję, aby szybko przystąpiła do ich wdrażania.

1.4 W kontekście propagowania bardziej długoterminowego finansowania gospodarki kluczowe znaczenie ma dokończenie tworzenia unii bankowej. Polityka pieniężna powinna być przychylna inwestycjom długoterminowym pod względem odpowiednich stóp procentowych zarówno dla inwestorów, jak i dla oszczędzających. EKES przyjmuje z zadowoleniem zobowiązanie Komisji do zbadania problemu fragmentacji transgranicznego przepływu oszczędności oraz do oceny możliwości wprowadzenia rachunku oszczędnościowego UE.

1.5 EKES jest zdania, że nadarza się obecnie wyjątkowa okazja do opracowania, rozwinięcia i wdrożenia unijnych ram na rzecz długoterminowych inwestycji w oparciu o rzetelne prace analityczne podejmowane m.in. przez Komisję, Instytut Finansów Międzynarodowych oraz Grupę Trzydziestu. Przeszkody utrudniające zrównoważone finansowanie długoterminowe są znane i powinny zostać przezwyciężone. Istnieje pięć głównych wyzwań w tym kontekście:

- zachęcanie inwestorów do przyjęcia dłuższej perspektywy czasowej przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych;
- przyczynianie się do powstawania nowych pośredników i nowych instrumentów służących długoterminowym inwestycjom;

⁽¹⁾ COM(2013) 150 final/1 i COM(2013) 150 final/2.

- dalsze rozwijanie rynków dłużnych i kapitałowych w celu poszerzenia zakresu instrumentów finansowania;
- zapewnienie, by przepływ kapitału przez granicę odbywał się w sposób uporządkowany i sprzyjający inwestowaniu w dłuższym okresie;
- opracowywanie lepszych analiz systemowych przy kształtowaniu przyszłej polityki regulacyjnej.

EKES dostrzeża w tym komunikacie postęp w realizacji wymienionych celów i wzywa Komisję do utrzymania i przyspieszenia postępu w dalszych wnioskach w sprawie długookresowego finansowania.

2. Działania następcze w związku z zieloną księgą w sprawie długoterminowego finansowania

2.1 Komunikat ten stanowi przemyślaną odpowiedź Komisji na udany proces konsultacji związanych z publikacją w marcu 2013 r. zielonej księgi w sprawie długoterminowego finansowania gospodarki europejskiej⁽²⁾. Określono w niej szereg propozycji i działań mających na celu zlikwidowanie przeszkód uniemożliwiających większą mobilizację prywatnych i publicznych źródeł finansowania długoterminowego. Zdaniem Komisji choć banki w dalszym ciągu będą odgrywały ważną rolę w zapewnianiu długoterminowego finansowania, należy zachęcać do dostarczania tego rodzaju finansowania także alternatywne źródła pozabankowe, takie jak finansowanie publiczne, inwestorzy instytucjonalni (firmy ubezpieczeniowe i fundusze emerytalne), tradycyjne lub alternatywne fundusze inwestycyjne oraz państwowe fundusze majątkowe itp.

2.2 Działania proponowane w komunikacie skupiają się na:

- i) uruchomieniu prywatnych źródeł długoterminowego finansowania;
- ii) lepszym wykorzystaniu finansów publicznych;
- iii) rozwoju rynków kapitałowych;
- iv) poprawie dostępu MŚP do finansowania;
- v) pozyskaniu prywatnego finansowania dla infrastruktury;
- vi) ulepszeniu ogólnego otoczenia zrównoważonego finansowania.

Komisja opublikowała również wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych⁽³⁾, aby wesprzeć dalszy rozwój pracowniczych programów emerytalnych, które są ważnym długoterminowym inwestorem instytucjonalnym w UE, a także komunikat w sprawie finansowania społecznościowego⁽⁴⁾, które jest coraz częstszym źródłem finansowania dla MŚP.

3. Proponowane działania

3.1 Uruchomienie prywatnych źródeł długoterminowego finansowania

3.1.1 Istnieje nieuchronny konflikt między – z jednej strony – koniecznością zaostrzenia stawianych bankom wymogów kapitałowych i płynnościowych, aby zwiększyć ich odporność, oraz – z drugiej strony – pragnieniem, by uniknąć nakładania na banki nadmiernych ograniczeń, które mogą zniechęcić je do zapewniania długoterminowego finansowania dla gospodarki realnej. Znalezienie właściwej równowagi pomiędzy tymi dwoma istotnymi celami polityki publicznej nie będzie proste. Komisja zbada adekwatność rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych do celów długoterminowego finansowania oraz sprawdzi, w jakim stopniu propozycje dotyczące wskaźnika pokrycia wpływów netto i wskaźnika stabilnego finansowania netto mogą utrudniać długoterminowe finansowanie przez sektor bankowy.

3.1.2 Komisja uważa, że po wprowadzeniu reformy bankowości i unii bankowej, przywrócone zostanie zaufanie do sektora finansowego, a fragmentacja rynku finansowego zostanie znacznie ograniczona. W szczególności przedstawione niedawno propozycje reformy strukturalnej banków powinny pozwolić bankom na powrót do ich tradycyjnej roli dzięki oddzieleniu podstawowej działalności polegającej na finansowaniu gospodarki realnej od bardziej ryzykownych działań spekulacyjnych⁽⁵⁾. EKES-u wspiera propozycje Komisji w swojej opinii w sprawie pakietu restrukturyzacyjnego.

⁽²⁾ COM(2013) 150 final/1 i COM(2013) 150 final/2.

⁽³⁾ COM(2014) 167 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 172 final.

⁽⁵⁾ Propozycje te są rozpatrywane w opinii „Reforma strukturalna banków w UE” (jeszcze nieopublikowane w Dz.U.).

3.1.3 Być może najbardziej interesujące elementy komunikatu dotyczą zasad odnoszących się do długoterminowych inwestycji zakładów ubezpieczeń i funduszy emerytalnych. Zmieniona dyrektywa „Wypłacalność II” wejdzie w życie na początku 2016 r. Powinna ona umożliwiać zakładom ubezpieczeń inwestowanie w każdego rodzaju aktywa z zastrzeżeniem zasady „ostrożnego inwestora”. Może to przyczynić się do rozwoju zrównoważonych rynków instrumentów sekurytyzowanych. W odniesieniu do funduszy emerytalnych, zaproponowano opracowanie – we współpracy z Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) – ram, które doprowadziłyby do utworzenia w Europie jednolitego rynku emerytur indywidualnych, a tym samym do potencjalnego uruchomienia większej ilości oszczędności z indywidualnych programów emerytalnych na potrzeby finansowania długoterminowego.

3.1.4 Jeśli chodzi o uruchomienie większej ilości środków prywatnych na potrzeby finansowania inwestycji długoterminowych, EKES zaleca, by Komisja przeprowadziła także studium wykonalności wykorzystania funduszy państwowych obok długoterminowych źródeł zaliczanych do głównego nurtu, takich jak fundusze emerytalne czy środki wielkich zakładów ubezpieczeń.

3.1.5 W opinii w sprawie zielonej księgi⁽⁶⁾ EKES zalecił Komisji zbadanie możliwości wprowadzenia ogólnounijnego rachunku oszczędnościowego w celu wykorzystania oszczędności długoterminowych. Komisja przeprowadzi teraz badanie analizujące przeszkody utrudniające utworzenie takiego instrumentu transgranicznych oszczędności w UE.

3.2 *Lepsze wykorzystanie finansów publicznych*

3.2.1 W kwestii osiągnięcia bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych dla inwestycji długoterminowych Komisja zobowiązuje się do wprowadzenia środków, które powinny wspierać ściślejszą współpracę między krajowymi i regionalnymi bankami na rzecz rozwoju, EBI/EFI oraz innymi wielostronnymi bankami rozwoju, takimi jak EBOR. Dobrym przykładem takiego podejścia jest utworzenie w ostatnim okresie Strategicznej Korporacji Bankowej Irlandii, będącej wspólnym przedsięwzięciem rządu Irlandii, EBI oraz banku KfW⁽⁷⁾, która udostępni MŚP kredyty na sumę ok. 800 mln EUR. Podobna propozycja dotyczy lepszej koordynacji i współpracy między krajowymi agencjami kredytów eksportowych. Obie propozycje należy przyjąć z zadowoleniem.

3.3 *Rozwój rynków kapitałowych*

3.3.1 Wiele propozycji Komisji dotyczy rozwiązania problemu słabo rozwiniętych rynków kapitałowych w Europie. W komunikacie zwrócono uwagę, że choć rynek obligacji korporacyjnych w ostatnich latach rośnie, pozostaje on (podobnie jak europejskie rynki akcji) rozdrobniony i mało atrakcyjny dla MŚP i spółek o średniej kapitalizacji jako źródło długoterminowego finansowania. W odpowiedzi na tę fragmentację, zobowiązano się do zbadania, czy dalsze działania, poza MiFID 2⁽⁸⁾, mogą być konieczne, aby stworzyć solidny i płynny wtórny rynek obligacji korporacyjnych. Zobowiązano się także do zbadania, czy UCITS⁽⁹⁾ można rozszerzyć na papiery wartościowe notowane na rynkach na rzecz wzrostu MŚP.

3.3.2 Od początku kryzysu finansowego określenie sekurytyzacja kojarzone było domyślnie z ryzykownymi kredytami hipotecznymi (subprime) w Stanach Zjednoczonych i z zabezpieczonymi papierami dłużnymi oraz opartymi na nich swapami ryzyka kredytowego. Katastrofalna niewydolność rynku instrumentów pochodnych nie była wynikiem sekurytyzacji samych aktywów, lecz nieodpowiednich regulacji, braku zrozumienia i chciwości, zarówno ze strony kupujących, jak i sprzedających. Wykorzystanie sekurytyzacji jest ponownie przedmiotem rozważań politycznych. Wymogi w zakresie zatrzymania ryzyka wprowadzono w całej UE w 2011 r., rozbudowano także obowiązki dotyczące ujawniania informacji umożliwiających inwestorom lepsze zrozumienie instrumentów finansowych, w które inwestują. Zdaniem Komisji obecnie istnieje możliwość ustanowienia zrównoważonych rynków sekurytyzacji z odpowiednim ostrożnościowym zróżnicowaniem poszczególnych znajdujących się w obrocie papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami. EKES wspiera w zasadzie stopniowe wykorzystanie sekurytyzacji, lecz jednocześnie wzywa do zachowania ostrożności w celu zapewnienia, że jej wykorzystanie odbędzie się w odpowiednio uregulowany sposób.

3.3.3 Komisja zobowiązuje się do współpracy z Komitetem Bazylejskim i Międzynarodową Organizacją Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO) w celu opracowania i wdrożenia globalnych norm dotyczących zatrzymania ryzyka, przejrzystości i spójności na rynkach sekurytyzowanych. Zobowiązano się także do dokonania do końca tego roku przeglądu traktowania obligacji zabezpieczonych w rozporządzeniu w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) w kontekście utworzenia zintegrowanego rynku obligacji zabezpieczonych. Przegląd ten z kolei powinien przyspieszyć badanie nad unijnymi ramami obligacji zabezpieczonych.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 11.

⁽⁷⁾ Niemiecki bank rozwoju będący własnością skarbu państwa.

⁽⁸⁾ Dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych.

⁽⁹⁾ Przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe, dyrektywa 2001/107/WE i 2001/108/WE.

3.3.4 W komunikacie porusza się także kwestię ofert na rynku niepublicznym, a ponieważ mogą one stanowić realistyczną alternatywę dla kredytów bankowych i publicznych emisji obligacji korporacyjnych, Komisja zobowiązała się do przeprowadzenia analizy dobrych praktyk na rynkach niepublicznych w Europie i poza jej granicami oraz do opracowania propozycji powszechniejszego wykorzystania ofert niepublicznych w UE.

3.4 *Poprawa dostępu MŚP do finansowania*

3.4.1 Komunikat porusza również drażliwą kwestię poprawy dostępu MŚP do długoterminowego finansowania. Zagadnienie to stanowiło część planu działania w zakresie finansowania MŚP, opublikowanego w 2011 r. Od tego czasu poczyniono pewne niewielkie postępy. Za główną przeszkodę w szerszym dostępie do rynków kapitałowych uznano brak odpowiednich, porównywalnych, wiarygodnych i łatwo dostępnych informacji kredytowych na temat MŚP. Jedną z przyczyn tych niedostatków jest fragmentaryczny charakter krajowych źródeł takich informacji.

3.4.2 W przeprowadzonym ostatnio opiniotwórczym badaniu⁽¹⁰⁾ Instytutu Finansów Międzynarodowych (IIF) te asymetrie informacyjne uznano za główną przeszkodę w finansowaniu MŚP zarówno w perspektywie krótkoterminowej, jak i długoterminowej. IIF proponuje szereg środków mających zmniejszyć te przeszkody. Propozycje te przewidują szersze stosowanie repozytoriów cyfrowych ze standardowymi formularzami na potrzeby rejestrów przedsiębiorstw, urzędów statystycznych, bankowych ocen kredytowych i innych kredytodawców. Krajowe repozytoria danych dotyczących ryzyka kredytowego powinny zostać skonsolidowane z europejską hurtownią danych, co w ostateczności mogłoby doprowadzić do ustanowienia centralnego europejskiego rejestru kredytowego. IIF wzywa do ustanowienia ogólnoeuropejskich standardów gromadzenia danych i sprawozdawczości, by umożliwić przeprowadzanie analiz porównawczych różnych firm i różnych krajów. Ścisłejsze i bardziej aktualne informacje dotyczące wyników finansowych MŚP powinny umożliwić kredytodawcom lepszą ocenę ryzyka i dokładniejszą jego wycenę. Propozycje IIF idą znacznie dalej niż propozycje Komisji. Komitet wzywa Komisję do pilnego rozwiązania tych krajowych kwestii związanych z informacjami i poufnością.

3.4.3 EKES dostrzega zalety powierzenia regionalnym agencjom rozwoju pewnej roli w ocenie ryzyka związanego z finansowaniem MŚP. Takie agencje funkcjonują w większości regionów UE, a część z nich zapewnia już MŚP, które są ich klientami, kapitał i finansowanie dłużne. Regionalne agencje rozwoju dysponują często większą niż banki wiedzą o MŚP i ich właścicielach czy prowadzących je osobach bądź też o ich zarządach, dlatego też EKES zaleca Komisji, by zbadała możliwość ewentualnego powierzenia im roli lokalnej instytucji oceniającej ryzyko.

3.4.4 Komisja zobowiązała się także do ożywienia dialogu między bankami i MŚP w celu poprawy znajomości zagadnień finansowych wśród MŚP, w szczególności w odniesieniu do odpowiedzi banków na wnioski kredytowe. W badaniu IIF sięgnięto dalej i zalecono organizowanie szkoleń dla MŚP w zakresie dostępnych alternatywnych możliwości finansowania oraz korzyści z uczestniczenia w programach finansowania alternatywnego. Komitet podziela to zdanie.

3.5 *Zachęcanie do prywatnego finansowania infrastruktury*

3.5.1 W wypadku inwestycji w infrastrukturę Komisja zwraca uwagę na brak spójnych danych dotyczących wyników kredytów na infrastrukturę w całej Europie, co utrudnia większe zaangażowanie sektora prywatnego w inwestycje infrastrukturalne. Poufność informacji i tajemnica handlowa ze strony banków i inwestorów kapitałowych często uniemożliwiają szersze rozpowszechnianie istotnych informacji. Komisja zobowiązuje się dokonać oceny możliwości stworzenia jednego portalu, który pozwalałby na dobrowolne udostępnianie istniejących informacji o inwestycjach i projektach infrastrukturalnych planowanych przez władze krajowe, regionalne i lokalne. Podobne rozwiązanie w postaci jednego portalu zaproponowano także na potrzeby udostępniania kompleksowych i znormalizowanych danych statystycznych dotyczących zadłużenia na infrastrukturę. Komitet popiera te działania.

3.6 *Ulepszenie ogólnego otoczenia zrównoważonego finansowania*

3.6.1 Poza omówionymi wcześniej działaniami odnoszącymi się do konkretnych kwestii Komisja bada również szersze ramy zrównoważonego finansowania w kontekście ładu korporacyjnego, standardów rachunkowości, podatków i otoczenia prawnego. Rozważy ona przedstawienie wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy w sprawie praw akcjonariuszy w celu lepszego dostosowania długoterminowych interesów inwestorów instytucjonalnych, podmiotów zarządzających aktywami i przedsiębiorstw. EKES popiera taką zmianę dyrektywy w sprawie praw akcjonariuszy mającą zachęcać do inwestycji kapitałowych w dłuższej perspektywie czasowej.

⁽¹⁰⁾ Przywrócenie europejskim MŚP możliwości finansowania i wzrostu (2013 r.).

3.6.2 W całej UE przeprowadzona zostanie również ocena systemów akcjonariatu pracowniczego i partycypacji finansowej pracowników (PFP) w celu ustalenia problemów z transgranicznym wdrażaniem takich systemów i opracowania działań mających na celu ich usunięcie. Komisja zobowiązała się też do rozważenia, czy zastosowanie wartości godziwej w MSSF 9 jest właściwe w odniesieniu do modeli biznesowych opartych na długoterminowych inwestycjach. Ponadto Komisja jeszcze w tym roku przeprowadzi konsultacje w celu zbadania zasadności uproszczenia standardów rachunkowości dla sprawozdań finansowych małych i średnich przedsiębiorstw notowanych na giełdzie oraz przydatności samodzielnych standardów rachunkowości dla nienotowanych MŚP.

3.6.3 W komunikacie uznano, że w większości państw członkowskich Unii Europejskiej w systemach podatkowych preferuje się finansowanie przedsiębiorstw długiem. Zachęca to przedsiębiorstwa do większego zadłużania się zamiast korzystania z kapitału własnego. Komisja nie posiada kompetencji w tym zakresie, dlatego w komunikacie zobowiązuje się jedynie zachęcać do większych inwestycji kapitałowych poprzez wydawanie zaleceń dla poszczególnych państw w ramach procesu europejskiego semestru, do promowania wzrostu inwestycji kapitałowych. Wreszcie Komisja dokona przeglądu ostatniego zalecenia w sprawie wczesnej restrukturyzacji przedsiębiorstw, które mogą ponownie stać się rentowne, oraz zasady „drugiej szansy” w przypadku upadłych przedsiębiorców, a także zajmie się kwestią prawa właściwego dla związanych ze stronami trzecimi aspektów cesji wierzytelności. Propozycjom tym nie można niczego zarzucić.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń”

COM(2014) 154 final

(2014/C 451/16)

Sprawozdawca: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Dnia 14 marca 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń”

COM(2014) 154 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 85 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Zgodnie ze stanowiskiem utrzymywanym przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i zaprezentowanym w opiniach na temat komunikatów Komisji w sprawie programu haskiego⁽¹⁾ oraz programu sztokholmskiego⁽²⁾ EKES za podstawę i punkt wyjścia polityki wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości uważa ochronę praw podstawowych gwarantowanych Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Komitet uważa, że polityka zalecana przez instytucje europejskie powinna zapewniać równowagę między prawami podstawowymi a bezpieczeństwem. Trybunał Sprawiedliwości, na mocy orzeczenia dotyczącego dyrektywy 2006/24/WE w sprawie zatrzymywania przez co najmniej 6 miesięcy danych przekazywanych w ramach łączności elektronicznej i telefonicznej obywateli, unieważnił tę dyrektywę, gdyż narusza ona zasadę proporcjonalności. Trybunał Sprawiedliwości uznał jednak, że zatrzymywanie danych jest uprawnionym celem odpowiadającym interesom ogółu.

1.2 Komitet z zaniepokojeniem odnotowuje wzrost nietolerancji, rasizmu i ksenofobii wobec imigrantów w Europie. W niektórych państwach członkowskich może dochodzić do obniżenia standardów ochrony praw podstawowych. Podstawami polityki integracyjnej są równe traktowanie i strategie zwalczania dyskryminacji. EKES proponuje, by Komisja utworzyła jeden urząd komisarza w celu opracowania, wzmocnienia i przyjęcia środków służących ochronie praw podstawowych.

1.3 Komitet sądzi, że UE powinna nalegać na skonsolidowanie międzynarodowego systemu ułatwiającego i regulującego migrację i mobilność, opierającego się na konwencjach praw człowieka ONZ, konwencji o prawach dziecka, konwencji o ochronie praw pracowników migrujących oraz konwencjach MOP-u.

1.4 EKES, jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, musi zostać uwzględniony i być obecny podczas dyskusji prowadzonej na temat otwartej i bezpiecznej Europy przez Komisję, Parlament i Radę.

⁽¹⁾ Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 120–130.

⁽²⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80–88.

1.5 Zdaniem EKES-u komunikat Komisji powinien być bardziej rzeczowy. Zawiera on luźne pomysły, które zdaniem EKES-u wymagają skonkretyzowania i uporządkowania. Należało położyć w nim większy nacisk na główne problemy stojące obecnie na przeszkodzie urzeczywistnieniu otwartej i bezpiecznej Europy.

1.6 Imigranci przyczyniają się do rozwoju gospodarczego i społecznego Europy, która stoi przed poważnymi wyzwaniami demograficznymi ze względu na starzenie się społeczeństwa. UE stoi w obliczu poważnego kryzysu gospodarczego i wysokiej stopy bezrobocia, lecz nawet w tej sytuacji na rynkach pracy w wielu państwach członkowskich występuje popyt na nowych imigrantów. Bez poważnej polityki dotyczącej migracji, po przezwycięzeniu kryzysu i odwróceniu cyklu koniunkturalnego problemy strukturalne związane z sytuacją demograficzną mogą się jeszcze pogłębić, jeśli nie zostaną przedsięwzięte odpowiednie środki.

1.7 Unia potrzebuje wspólnego systemu azylu i zharmonizowanych przepisów w ustanowionych przez traktat ramach wspólnej polityki w tej dziedzinie. Konwencja dublińska powinna zostać zastąpiona systemem większej solidarności w obrębie UE, uwzględniającym również wolę osób ubiegających się o azyl.

1.8 Zdaniem Komitetu, aby zapewnić wiarygodne podejście do nieuregulowanej migracji oraz kwestii powrotów, trzeba podjąć zdecydowane działania, wykorzystując wszystkie dostępne instrumenty przeciwko zorganizowanej przestępczości parającej się handlem ludźmi i ich przemytem. Komitet jest przekonany, że intensywniejsza koordynacja między państwami członkowskimi byłaby niezbędna i użyteczna, by czerpać korzyści ze środków i instrumentów służących zwalczaniu tych, którzy sprzyjają nieuregulowanej migracji i ułatwiają ją z naruszeniem prawa.

1.9 UE powinna przejąć odpowiedzialność za kontrolę granic zewnętrznych, które są granicami całej Unii Europejskiej w strefie Schengen. Frontex powinien przekształcić się w europejską służbę straży granicznej, a jednocześnie w pierwszej kolejności chronić życie osób znajdujących się w niebezpieczeństwie oraz zapewniać poszanowanie obowiązującego prawodawstwa.

1.10 EKES proponuje przekształcenie Europolu w agencję europejską podlegającą władzy politycznej lub sądowej na szczeblu europejskim, której rola wykraczałaby poza aktualną rolę koordynatora i która jak najszybciej powinna osiągnąć zdolność operacyjną do prowadzenia dochodzeń na całym terytorium Unii Europejskiej, we współpracy ze służbami policyjnymi państw członkowskich.

2. Wprowadzenie

2.1 Mimo iż program sztokholmski „Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli” został zainicjowany zaledwie kilka lat temu, wdrożenie niektórych zaproponowanych w nim środków pozwoliło UE na opracowanie polityki, której celem jest bardziej otwarte i bezpieczniejsze społeczeństwo dla wszystkich osób zamieszkujących tę przestrzeń wolności i porozumienia, którą jest Unia Europejska. Przestrzeń, w której nie ma miejsca na najmniejsze nawet przejawy dyskryminacji, rasizmu i ksenofobii, na które się nigdy nie zgodzimy i których nie będziemy tolerować.

2.2 Ważnymi, lecz niewystarczającymi osiągnięciami są wzmocnienie strefy Schengen, porozumienie co do wspólnego europejskiego systemu azylowego, poprawa wspólnej polityki wizowej, nasilenie europejskiej współpracy w dziedzinie zwalczania przestępczości zorganizowanej w jej najbardziej niebezpiecznych dla ludzi przejawach (terroryzm, handel ludźmi, cyberprzestępczość itp.) oraz zacieśnienie współpracy z krajami trzecimi w dziedzinie migracji.

2.3 W coraz bardziej powiązanych i wzajemnie zależnym świecie charakteryzującym się stałym przepływem informacji i wyzwaniami, które pojawiają się zanim można je przewidzieć, konieczne jest zmierzanie do coraz większej wolności i bezpieczeństwa zarówno dla obywateli Unii, jak i dla osób z państw trzecich, które pragną zintegrować się z naszym społeczeństwem i stać się jego częścią, po to by wnieść własny wkład, wzbogacić miejscowe wartości i poprawić swoje warunki życia.

2.4 Okres objęty programem sztokholmskim⁽³⁾, na temat którego EKES wydał obowiązkową opinię⁽⁴⁾, zbliża się ku końcowi i należy znaleźć odpowiedź na postawione w komunikacie Komisji pytanie, w jaki sposób urzeczywistnić ideę otwartej i bezpiecznej Europy.

⁽³⁾ Dz.U. C 115 z 4.5.2010..

⁽⁴⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80–88..

2.5 Dnia 8 kwietnia 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości ⁽⁵⁾ unieważnił dyrektywę 2006/24/WE ⁽⁶⁾, która zobowiązywała państwa członkowskie do nałożenia na operatorów sieci i dostawców usług komunikacyjnych wymogu zatrzymywania przez co najmniej 6 miesięcy danych dotyczących łączności elektronicznej i telefonicznej obywateli. Trybunał stwierdził, że dyrektywa – nakładając wymóg zatrzymywania danych i umożliwiając właściwym organom krajowym dostęp do nich – poważnie narusza prawa podstawowe, prywatność i ochronę danych osobowych. Ponadto fakt, że dane są zatrzymywane i mogą zostać wykorzystane bez powiadomienia abonenta lub zarejestrowanego użytkownika, może stwarzać wśród zainteresowanych poczucie, że prywatność podlega stałemu nadzorowi. Trybunał uściślił, że zatrzymywanie danych dotyczących łączności (domyślnie dyrektywa) poważnie narusza podstawowe prawo do prywatności, zagwarantowane w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Decyzja Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 2014 r. potwierdza wagę poszanowania praw i swobód obywatelskich dla projektu integracji europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości uchylił dyrektywę w oparciu o zasadę proporcjonalności, uznał jednak, że zachowywanie danych jest uprawnionym celem odpowiadającym interesom ogółu.

3. Komunikat Komisji

3.1 Komunikat jest wynikiem rozważań z udziałem wszystkich organizacji i organów zainteresowanych polityką UE w tej dziedzinie. Wnieśli oni swój wkład na konferencji „Open and Safe Europe: What’s next” [„Otwarta i bezpieczna Europa – co dalej?”], która odbyła się w Brukseli w styczniu 2014 r. z udziałem Komitetu, oraz poprzez mające niezwykle szeroki oddźwięk konsultacje publiczne.

3.2 We wprowadzeniu do komunikatu zwięźle przedstawiono etapy realizacji ambitnych celów wytyczonych w programie sztokholmskim i poczynione postępy, a następnie na tej podstawie w drugiej części dokumentu wyznaczono szereg priorytetów politycznych.

3.3 Pogrupowano je w następujący sposób:

- skuteczna polityka w obszarze migracji i mobilności;
- strefa Schengen, wizy i granice zewnętrzne;
- wspólny europejski system azylowy w praktyce;
- dalsze rozwijanie globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności (GPMM);
- Europa, która chroni.

4. Uwagi

4.1 Skuteczna polityka w obszarze migracji i mobilności

4.1.1 EKES wypowiedział się już na przestrzeni lat na temat polityki w dziedzinie migracji, mobilności i integracji. Pragnie przypomnieć swoje stanowisko, szczególnie zaś propozycje, które nie zostały dotychczas uwzględnione. Komitet w pełni zgadza się z potrzebą maksymalizacji korzyści płynących z migracji i integracji, gdyż bez wątpienia mogą prowadzić do inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, co zaznaczono w dokumencie Komisji. Trzeba jednak pamiętać, że musi obowiązywać zerowa tolerancja dla rozpowszechniających się w Europie ideologii rasistowskich i ksenofobicznych, a we wszystkich środkach przyjmowanych w celu zwiększenia otwartości i bezpieczeństwa Europy zwalczanie dyskryminacji, rasizmu i ksenofobii muszą stanowić działania priorytetowe.

4.1.2 Przyciąganie talentów i pracowników o wysokich kwalifikacjach, przyciągnięcie i zatrzymanie studentów z państw trzecich, którzy następnie będą pracować w Unii, ułatwianie uznawania kwalifikacji nabytych w tych państwach, wspieranie potencjalnych imigrantów i udzielanie im pomocy w krajach pochodzenia w celu ułatwienia bezproblemowego wjazdu do Unii stanowią ważne środki mogące istotnie wzbogacić intelektualnie i gospodarczo państwa UE. Tak więc Komitet powinien je poprzeć. Niemniej trzeba odnotować, że przyciąganie talentów i wykwalifikowanych osób z państw trzecich, które mają spory potencjał tworzenia wartości intelektualnych i bogactwa, to nie to samo, co przyciąganie ich z gospodarek wschodzących, które dopiero się bogacą i dążą do osiągnięcia dobrobytu. Tak więc dla państw UE strategia ta jest pożyteczna, lecz w wypadku krajów trzecich może doprowadzić do utraty ważnego kapitału ludzkiego. Konieczna jest współpraca między UE a krajami trzecimi w kontekście partnerstw na rzecz mobilności.

⁽⁵⁾ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054pl.pdf>

⁽⁶⁾ Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE, Dz.U. L 105 z 13.4.2006, s. 54.

4.1.3 EKES wyraża zaniepokojenie ewentualnymi skutkami strategii dla rozwijających się krajów trzecich, które potrzebują wykształconego i wykwalifikowanego kapitału ludzkiego, aby przezwyciężyć trudności, z jakimi się borykają. Opracowując politykę przyciągania do UE talentów z zewnątrz, trzeba przede wszystkim ustanowić środki wyrównawcze w krajach pochodzenia, tak aby nie wpłynęło to negatywnie na ich wzrost. Nie należy zapominać, że długotrwałym rozwiązaniem zapewniającym lepszą przyszłość obywatelom pochodzącym ze słabiej rozwiniętych państw nie jest przyciągnięcie ich do Unii, aby mieli dobrą pracę i lepsze warunki życia, lecz podjęcie działań umożliwiających im krajom osiągnięcie takich poziomów rozwoju, by obywatele nie postrzegali emigracji jako jedynej szansy na przeżycie.

4.1.4 Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych już w czerwcu 2007 r. uznała wzajemne nierozzerwalne powiązanie między integracją a migracją. Komitet wypowiedział się już na ten temat w różnych opiniach, przedstawiając wielokrotnie swoje stanowisko. Szczególnie w obecnych czasach trudności gospodarczych coraz ważniejsze staje się potwierdzenie i przypomnienie, że „podstawami polityki integracyjnej są równe traktowanie i strategie zwalczania dyskryminacji”. Zalecenie to znalazło się w opracowanej w 2010 r. opinii rozpoznawczej w sprawie integracji pracowników-imigrantów⁽⁷⁾. Opinia ta nie straciła nic na znaczeniu, dlatego uwzględniamy ją w niniejszym dokumencie.

4.1.5 Europejskie forum integracji jest doskonałą platformą organizacji społeczeństwa obywatelskiego i imigrantów. EKES ponownie zobowiązuje się do dalszej współpracy z Komisją w kontekście prac forum oraz przy opracowywaniu europejskiej agendy integracji.

4.1.6 Zdaniem Komitetu, aby zapewnić wiarygodne podejście do nieuregulowanej migracji i powrotów, trzeba podjąć zdecydowane działania, wykorzystując wszystkie dostępne instrumenty przeciwko zorganizowanej przestępczości, która traktuje ludzi jak towar mający przynieść zysk po nieuregulowanym wprowadzeniu go do UE, handlarzom ludźmi, którzy wykorzystują seksualnie kobiety i nieletnich, oraz osobom eksploatującym pracowników o nieudokumentowanym statusie będących praktycznie niewolnikami. Trzeba zagwarantować ofiarom ochronę na mocy międzynarodowego prawa humanitarnego i europejskich konwencji praw człowieka, gdyż, znajdując się w ciężkiej sytuacji, wymagają oni szczególnej opieki. Komitet jest przekonany, że intensywniejsza koordynacja między państwami członkowskimi byłaby niezbędna i użyteczna, by czerpać korzyści ze środków i instrumentów służących zwalczaniu tych, którzy sprzyjają nieuregulowanej migracji i ułatwiają ją z naruszeniem prawa.

4.1.7 Komitet popiera współpracę z krajami trzecimi, gdyż może ona stanowić humanitarne i uregulowane rozwiązanie problemu powrotu do krajów pochodzenia osób, które w nieuregulowany sposób przybyły na terytorium państw członkowskich Unii. Komitet popiera zalecenia Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) dotyczące zachęcania do dobrowolnych powrotów.

4.1.8 W tym kontekście potrzeba polityki na rzecz współpracy z państwami Afryki subsaharyjskiej, południowego wybrzeża Morza Śródziemnego i Bliskiego Wschodu, co najmniej na wzór polityki prowadzonej wobec państw europejskich nienależących do UE lub krajów azjatyckich. Szczególnie Hiszpania, Grecja, Włochy, Cypr i Malta znajdują się pod silną presją nieuregulowanej migracji z tych regionów. Przekraczanie Morza Śródziemnego i Bałkanów prowadzi do dramatycznych sytuacji, jak np. u wybrzeży Lampedusy, których trzeba za wszelką cenę uniknąć. Komitet wzywa Komisję i Radę, by Unia bardziej zaangażowała się w ten problem, który jest wspólnym problemem wszystkich państw członkowskich, a nie tylko państw granicznych. Trzeba poszukiwać rozwiązań, a nie czynić wyrzuty państwom.

4.1.9 Po tragedii na Lampedusie w październiku 2013 r. utworzono Śródziemnomorską Grupę Zadaniową (*Task Force Mediterranean*). Ta grupa zadaniowa opublikowała komunikat na temat przeprowadzonych prac⁽⁸⁾, w którym zaproponowano pakiet działań w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej, w pięciu głównych obszarach działania i w duchu priorytetów wytyczonych w komunikacie Komisji będącym przedmiotem niniejszej opinii. EKES uważa, że trzeba uzupełnić środki krótkoterminowe działaniami długoterminowymi mającymi na celu zajęcie się źródłowymi przyczynami migracji niemającej charakteru dobrowolnego (ubóstwo, łamanie praw człowieka, konflikty, brak możliwości ekonomicznych, złe warunki pracy, bezrobocie itp.).

4.1.10 Z pewnością łatwiej przeciwdziałać migracji nieuregulowanej, wielce niebezpiecznej dla życia podejmujących ją osób z Afryki subsaharyjskiej, w krajach pochodzenia, a nie w krajach tranzytowych i/lub docelowych. Komitet poprze wszelkie rozwiązania wdrażane w krajach pochodzenia w celu bardziej zdecydowanych działań w wypadku kryzysu humanitarnego, poprawy warunków życia w tych krajach oraz ostatecznej realizacji tego, o czym tyle się mówi, lecz czego się nie robi w obliczu rozpaczliwej migracji setek tysięcy czy nawet milionów osób.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 16-22.

⁽⁸⁾ COM(2013) 869.

4.2 Strefa Schengen, wiza i granice zewnętrzne

4.2.1 Obywatele kojarzą nazwę Schengen ze swobodnym przepływem osób w krajach należących do tej strefy. Swoboda przemieszczania się i pobytu obywateli UE jest prawem chronionym i regulowanym na mocy traktatów. Uzupełnienie i uelastycznienie wspólnej polityki wizowej, indywidualne rozpatrywanie każdego wniosku bez zwracania uwagi na narodowość, ustanowienie konsulatów wydających wiza Schengen oraz przegląd wykazu państw, od których wymaga się posiadania wiza – to ważne aspekty wymagające wspólnych działań w celu ich zatwierdzenia i wdrożenia.

4.2.2 Niemniej, zważywszy na pewne działania niektórych państw członkowskich, Komitet nie jest pewien, do jakiego stopnia wiarygodna jest deklarowana przez państwa członkowskie chęć ułatwiania obywatelom państw trzecich dostępu, jeśli jednocześnie niektóre państwa grożą obywatelom UE, że odeślą ich do krajów pochodzenia, gdyż nie mają pracy, bądź po prostu zabraniają im wstępu. EKES wyraża ubolewanie, że w sytuacji, gdy obywatele unijni nie mogą korzystać w pełni ze swobody przemieszczania się, nie jest wiarygodne zapewnienie tej swobody obywatelom państw trzecich.

4.2.3 Jeśli chodzi o zewnętrzne granice UE, EKES zastanawia się, czy udział Unii w ochronie południowej i wschodniej granicy odpowiada rzeczywistej, panującej tam obecnie sytuacji. Choć dzięki zmianie rozporządzenia Rady WE 2007/2004 wzmocniono rolę Fronteksu, należy zadać sobie pytanie, czy zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi jest dziś w Unii możliwe? Komitet przypomina o zaleceniach poczynionych w opinii w sprawie wniosku dotyczącego zmiany tegoż rozporządzenia⁽⁹⁾ i sądzi, że Frontex powinien przekształcić się w europejską służbę straży granicznej złożoną z europejskiego kontyngentu funkcjonariuszy straży granicznej.

4.2.4 Wdrożenie pakietu dotyczącego inteligentnych granic, który był przedmiotem opinii EKES-u⁽¹⁰⁾, opartego na programie rejestrowania podróży umożliwiających osobom z państw trzecich wjazd do UE z zastosowaniem procedury uproszczonej po wcześniejszej kontroli i weryfikacji oraz na systemie wjazdu/wyjazdu rejestrującym moment i miejsce wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich podróżujących do UE, pozwoli przyspieszyć, ułatwić i wzmocnić procedury kontroli granicznych oraz przekraczanie granicy przez obywateli państw trzecich. EKES popiera wdrożenie tego pakietu i jest przekonany, że wprowadzenie nowych technologii ułatwi nowocześniejsze zarządzanie granicami Unii. Wzywa więc instytucje europejskie, by uaktywniły instrumenty prawne w celu jak najszybszego wprowadzenia tych technologii.

4.3 Wspólny europejski system azylowy

4.3.1 Zdaniem Komitetu poczyniono znaczne postępy w tworzeniu ram legislacyjnych usprawniających dostęp do azylu dla osób potrzebujących ochrony. Decyzje są obecnie podejmowane znacznie szybciej i są bardziej wiarygodne. Mimo tego, mając na uwadze transponowanie przepisów europejskich do prawodawstwa krajowego oraz ich wdrażanie, EKES przypomina o uwagach poczynionych w opinii⁽¹¹⁾ w sprawie komunikatu Komisji „Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE”⁽¹²⁾, w której stwierdzono: „UE powinna opracować wspólne przepisy prawne, które nie przyniosą żadnego uszczerbku standardom ochrony, a w rezultacie państwa członkowskie oferujące niedostateczny poziom ochrony będą musiały dostosować swoje prawodawstwo. Pewna swoboda państw członkowskich w zakresie stosowania prawodawstwa UE dotyczącego azylu będzie istnieć zawsze, ale EKES będzie popierał jedynie te przepisy wspólnotowe, które zagwarantują wysoki poziom ochrony i ograniczą obecne pole manewru uniemożliwiające poprawne stosowanie tych przepisów”.

4.3.2 Skonsolidowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego jest niezbędne, by wszystkie państwa stosowały takie same kryteria w warunkach pewności i by zagwarantować bezpieczeństwo prawne osób ubiegających się o azyl. Solidarność między państwami jest jednym z elementów, które wymagają zdaniem EKES-u większych wysiłków. W rzeczywistości może dochodzić do sytuacji, w których w wyniku różnych czynników presja na dane państwo jest większa. Dlatego i tu, podobnie jak w wypadku obrony granic zewnętrznych, Unia powinna się bardziej angażować.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 162–166..

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 97..

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 78.

⁽¹²⁾ COM(2008) 360 final.

4.3.3 Niemniej, mając na uwadze doświadczenie i dane w dziedzinie nieuregulowanej migracji, trzeba zastanowić się, czy w obecnych warunkach istnieje możliwość zapewnienia większej solidarności i współodpowiedzialności w tym zakresie. Komitet popiera stanowisko Komisji, iż w celu sprzyjania solidarności i dzieleniu się odpowiedzialnością między państwami członkowskimi należy dążyć do relokacji osób przybywających na terytorium UE do państw o mniejszym obciążeniu oraz wspólnie utworzyć ośrodki recepcyjne. Jak stwierdził już Komitet w opinii z inicjatywy własnej w sprawie nieuregulowanej imigracji drogą morską w regionie Morza Śródziemnego⁽¹³⁾: „Chodzi nie tylko o okazanie solidarności, lecz także o to, by państwa członkowskie przyjmowały na siebie odpowiedzialność dzięki mechanizmom umożliwiającym dzielenie się obciążeniami wynikającymi z nieuregulowanej imigracji”.

4.3.4 Jeśli chodzi o radzenie sobie z dużym napływem osób w sytuacjach kryzysowych, np. w wypadku konfliktu w Syrii i w kontekście wniosków o azyl, przez zastosowanie bardziej elastycznych instrumentów, jak proponuje Komisja w komunikacie, nie należy zapominać, że EKES już dawniej poparł ustanowienie wspólnej procedury azylowej niepozostawiającej marginesu swobody dla szerzenia się rozbieżnych wymogów w państwach członkowskich⁽¹⁴⁾. Elastyczność demonstrowana przez Komisję powinna dotyczyć ochrony tymczasowej; władze muszą podjąć większe wysiłki, by oceniając wnioski, rozróżnić osoby faktycznie potrzebujące azylu od osób, które próbują wykorzystać system.

4.4 Wzmocnienie globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności

4.4.1 Mobilność i migracje ludzi nie są jedynie wynikiem marzeń o lepszej przyszłości. Niestabilność, rozruchy polityczne, zmiana klimatu i wiele innych czynników prowadziły na przestrzeni wieków (i nadal prowadzą) do znacznych przesunięć ludności. Tym, co odróżnia ruchy kiedyś od dzisiejszej sytuacji jest zagwarantowanie i poszanowanie praw podstawowych przysługujących każdemu człowiekowi. Dlatego Unia, będąca największym obszarem wolności i sprawiedliwości na naszej planecie, powinna współpracować z krajami pochodzenia, aby zachęcać do usystematyzowanej mobilności gwarantującej obywatelom tych państw ich prawa oraz zapobiegającej ich dostawianiu się w siłta sieci przestępczych handlujących ludźmi.

4.4.2 Komitet w opinii⁽¹⁵⁾ w sprawie globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności⁽¹⁶⁾ wyraźnie stwierdził, że zgadza się z „globalnym podejściem do kwestii migracji i mobilności, które ściśle wiąże politykę imigracyjną i azylu z polityką zagraniczną UE”. EKES od dawna w wielu opiniach wzywa do wzmocnienia powiązania między wymiarem wewnętrznym i zewnętrznym polityki z zakresu migracji i mobilności oraz zwiększania spójności unijnej polityki migracyjnej i azylowej i polityki współpracy na rzecz rozwoju.

4.5 Europa, która chroni

4.5.1 Obowiązująca strategia bezpieczeństwa wewnętrznego, przyjęta w 2010 r., przewiduje wspólne działania UE w obliczu głównych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Opiera się na pięciu celach strategicznych, które – choć nie straciły na ważności – należy poddać przeglądowi i uaktualnić pod kątem wyzwań w następnych pięciu latach, kładąc nacisk przede wszystkim na synergie z innymi ważnymi obszarami, dla których wspierania i postępu bezpieczeństwo ma pierwszorzędne znaczenie.

4.5.2 EKES zgadza się z Komisją, że rozbitcie międzynarodowych sieci przestępczych działających na terenie Unii powinno stanowić jeden z priorytetów wszystkich państw członkowskich, a koordynacja podejmowanych wysiłków musi być celem UE. Zorganizowana przestępczość zawsze wyprzedza o jeden krok opracowane środki prawne i policyjne. Jej międzynarodowy charakter wymaga intensywnej współpracy międzypaństwowej, która powinna być ściśle koordynowana na poziomie UE.

4.5.3 Nie możemy pozwolić, by rozbieżne przepisy, różne uprawnienia policyjne, powtarzające się postępowania sądowe i wielość środków wymiaru sprawiedliwości pozwalały siłkom przestępczym unikać likwidacji lub ją opóźniać. Skoro istnieje przestępczość bez granic, należy jak najszybciej dążyć do budowania wewnątrz UE wymiaru sprawiedliwości bez granic. Nie możemy pozwolić sobie na zwlekanie z wprowadzaniem globalnych rozwiązań służących zwalczaniu zorganizowanej przestępczości.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s.32.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 78.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 134.

⁽¹⁶⁾ COM(2011) 743 final.

4.5.4 Zdaniem Komitetu szkolenia i informacje same z siebie nie wystarczą do rozwiązania siatek przestępczych. Komitet wzywa więc do kontynuowania europejskiego programu szkoleń funkcjonariuszy organów ścigania, a jednocześnie opracowania możliwości przekształcenia Europolu w operacyjny organ śledczy, który miałaby na terytorium całej Unii uprawnienia do ścigania transgranicznej przestępczości zorganizowanej, szczególnie parającej się handlem ludźmi, i który przeszedłby od pełnienia funkcji koordynacyjnych do działań w pełni operacyjnych. W tym kontekście należy wspomnieć o zaleceniu poczynionym w opinii rozpoznawczej w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem⁽¹⁷⁾: „EKES proponuje przekształcenie Europolu w agencję europejską podlegającą władzy politycznej lub sądowej na szczeblu europejskim, której rola wykraczałaby poza aktualną rolę koordynatora i która jak najszybciej powinna osiągnąć zdolność operacyjną do prowadzenia dochodzeń na całym terytorium Unii Europejskiej, we współpracy ze służbami policyjnymi państw członkowskich”.

4.5.5 Ciągłe wyznaczanie horyzontów czasowych, celów i terminów w długiej perspektywie może zmęczyć obywateli, którzy oczekują konkretnych rozwiązań. Także w tych kwestiach, tak ważnych w codziennym życiu obywateli, należy działać szybko i eliminować biurokrację, jeśli nie chcemy, by stały się one przyczyną pozyskiwania kolejnych adeptów eurosceptycyzmu.

4.5.6 Ostatnie sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat zwalczania korupcji w UE pokazuje, że proceder ten nadal stanowi problem w przestrzeni europejskiej. Nadużywanie władzy dla osobistych korzyści należy ścigać i karać, zwłaszcza że może wiązać się z przestępczością zorganizowaną, dlatego EKES w pełni popiera współpracę międzyinstytucjonalną i z państwami członkowskimi, aby zwalczać tę plagę, która osłabia wiarygodność naszych systemów politycznych.

4.5.7 Komitet wyraża poparcie dla wszystkich zgodnych z prawem i demokratycznych inicjatyw podejmowanych w celu zapobiegania terroryzmowi oraz zwalczania radykalizacji i rekrutacji. Nie ulega wątpliwości, że wszelkie zgodne z prawem i demokratyczne działania pozwalające uniknąć indoktrynacji młodych ludzi przez ruchy lub partie ekstremistyczne, które wiążą ich bezpośrednio z praktykami terrorystycznymi i zachęcają do nich, powinny być wspierane na poziomie Unii i poza jej granicami. Wskazanie punktów zagrożenia i miejsc rekrutacji ma pierwszorzędne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa w wymiarze jednostkowym i zbiorowym. Informacje powinny więc przepływać swobodnie, aby przy pierwszych oznakach radykalizacji i rekrutacji można było przedsięwziąć stanowcze środki w celu zdławienia tych postaw w zarodku. W tym kontekście Komitet przypomina i potwierdza zalecenia poczynione w opinii w sprawie komunikatu Komisji „Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania”.

4.5.8 Musimy pamiętać o tym, że terroryzm może pojawić się z zewnątrz, lecz również może mieć źródło wewnątrz Unii, co pokazuje współczesna historia Europy. Dlatego trzeba dopilnować, by radykalizacja postaw i ekstremalna przemoc przejawiająca się w ulicznych zamieszkach w miastach europejskich, nie stały się przyczółkiem rekrutacji do przyszłej działalności grup zdecydowanie terrorystycznych. Przemoc uliczna nie zna granic i często osoby biorące udział w rozruchach przemieszczają się między państwami, wykorzystując zaistniałą w nich sytuację. Dlatego musimy nasilić koordynację między służbami policyjnymi różnych państw, aby móc wykrywać te grupy, zapobiegać ich powstawaniu i je rozwiązywać, gdyż w przyszłości mogłyby stać się częścią organizacji terrorystycznej.

4.5.9 EKES popiera środki wprowadzane w celu zwiększenia poziomu bezpieczeństwa obywateli i przedsiębiorstw w cyberprzestrzeni. W obliczu spodziewanego natężenia przestępczości w sieci działania prowadzone przez UE przeciw cyberprzestępczości zasługują na pełne poparcie. Również współpraca z krajami trzecimi powinna pozwolić na znalezienie globalnych rozwiązań światowego problemu przestępczości wykraczającej poza granice państw. Zapobieganie ma tu fundamentalne znaczenie, by próbować nie dać się prześcignąć cyberprzestępcom w stosowaniu nowych technologii. Europejskie Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością, mimo że istnieje od niedawna i nie ma jeszcze dużego doświadczenia, powinno otrzymać wsparcie finansowe i dodatkowe środki.

4.5.10 Komitet, jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE, jest zdziwiony, iż niektóre państwa UE nie ratyfikowały dotychczas Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości.

4.5.11 W Europie opartej m.in. na swobodnym przepływie osób i towarów wzmocnienie bezpieczeństwa poprzez zarządzanie granicami powinno przekształcić się we wspólne działanie polityczne gwarantujące bezpieczeństwo wszystkim obywatelom unijnym. Wprowadzanie towarów przez dowolny punkt kontroli celnej i ich swobodny przepływ w Unii wymagają solidnych i wspólnych instrumentów w celu skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi. Nie zostawia to miejsca na sytuację, w której niektóre granice są szczelne, a inne nie.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 147.

4.5.12 Wspólna reakcja na poważne sytuacje nie wymaga nawet uregulowań, gdyż dochodzi do niej spontanicznie, kiedy obywatele udzielają pomocy bez konieczności apelu ze strony władz. Niemniej skoordynowane i wspólne działania w obliczu sytuacji kryzysowych i klęsk wnoszą wartość dodaną i zwiększają skuteczność reakcji.

4.5.13 Komitet zgadza się z Komisją, że zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego wymaga także działań poza granicami, a więc w kontekście międzynarodowym. We wszystkich dziedzinach związanych z wolnością i bezpieczeństwem współpraca państw członkowskich z krajami trzecimi jest niezbędna, by budować lepszy i sprawiedliwszy świat, w którym przestępczość zorganizowana i terroryzm nie będą zagrażać wolności i prawom zdobytym przez nas z takim wysiłkiem.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijny program na rzecz wymiaru sprawiedliwości na 2020 r. – zwiększanie zaufania, mobilności i wzrostu w Unii”

COM(2014) 144 final

(2014/C 451/17)

Sprawozdawca: **Xavier VERBOVEN**

Dnia 14 marca 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unijny program na rzecz wymiaru sprawiedliwości na 2020 r. – zwiększanie zaufania, mobilności i wzrostu w Unii”

COM(2014) 144 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 72 do 1 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje do wiadomości komunikat Komisji i uznaje za użyteczne poczynić pewne uwagi na temat sformułowanych przez Komisję celów polityki oraz przedstawić szereg innych zaleceń szczegółowych.

1.2 Jeśli chodzi o cel dotyczący zwiększania wzajemnego zaufania, Komitet uważa, że słusznie uznano go za priorytet polityki i że jest on zgodny z postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanym dalej TFUE) zawartymi w sekcji dotyczącej wymiaru sprawiedliwości. Co się jednak tyczy inicjatyw, jakie mogą zostać podjęte w najbliższych pięciu latach w celu podniesienia poziomu wzajemnego zaufania, Komisja przedstawia raczej mało konkretnych, poprzestając na ogólnikach. Komitet uważa, że do współpracy, którą w przeszłości prowadzono w drodze umów o współpracy, należy zachęcać dalej poprzez opracowywanie instrumentów, które te umowy zastąpią.

1.3 Jeśli chodzi o cel polityki dotyczący przyczyniania się do wzrostu gospodarczego, Komitet odnotowuje, że dążenie do wzrostu gospodarczego uznane zostaje za ważny priorytet, jednak pod warunkiem, że zmierza się do zrównoważonego wzrostu. Wzrost gospodarczy nie może jednak sam z siebie stanowić celu polityki wymiaru sprawiedliwości, która w świetle postanowień TFUE powinna zmierzać do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i szybkiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, którym to dążeniom nie można nadawać znaczenia podrzędnego względem osiągnięcia wzrostu gospodarczego. Nie oznacza to, że sprawnie funkcjonujący wymiar sprawiedliwości w państwach członkowskich Unii Europejskiej nie może pozytywnie wpływać na zrównoważony wzrost w Unii, zwłaszcza poprzez szybsze i skuteczniejsze rozstrzygnięcie sporów cywilnych oraz zwiększenie pewności prawa, jak i poprzez skuteczne zajęcie się zjawiskami z zakresu postępowania karnego, takimi jak pranie pieniędzy i przestępczość zorganizowana, które szkodzą gospodarce formalnej.

1.4 Jeśli chodzi o cel dotyczący wspierania mobilności, Komitet zauważa, że cel ten można – szczególnie poprzez zagwarantowanie obywatelom UE możliwości korzystania z ich praw wszędzie – powiązać z określonym w TFUE celem dotyczącym ułatwiania dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Niemniej trzeba zaznaczyć, że w tytule V wśród celów wskazuje się nie tylko wolność, lecz także bezpieczeństwo i sprawiedliwość, co może oznaczać ograniczenie wolności. Zamiast wspierania mobilności celem powinna być raczej ochrona dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla obywatela, który korzysta ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się.

1.5 Komitet zauważa ponadto, że w komunikacie Komisji nie uwzględnia się wielu zagadnień, które jednak mogą przyczynić się do urzeczywistnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

- Po pierwsze, można wziąć pod uwagę powoływanie w państwach członkowskich funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości wyspecjalizowanych w prawie europejskim, tak aby zaoferować obywatelom większą pewność prawa w przypadku skarg mających związek z ustawodawstwem europejskim.
- Po drugie, można rozważyć powołanie gotowych do działania europejskich służb policyjnych i organów kontroli, aby móc skutecznie zwalczać przestępstwa i oszustwa o charakterze transgranicznym.
- Po trzecie, należy zbadać, w jakim stopniu konieczne jest w zakresie spraw karnych określenie przepisów minimalnych dotyczących ustalania czynów przestępczych i kar w związku z formami szczególnie poważnej przestępczości mającymi wymiar transgraniczny, takimi jak terroryzm, handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie pieniądza, cyberprzestępczość, przestępczość zorganizowana.
- Po czwarte, można rozważyć obowiązek ustanowienia zbiorowego dochodzenia roszczeń (*class action*), który powinien ulepszyć dostęp obywateli UE do wymiaru sprawiedliwości.
- Po piąte, wskazane jest zaktualizowanie tablicy wyników dotyczącej osiągnięć w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza w zakresie wdrażania planów polityki.
- Po szóste, jest absolutnie pożądane, aby w przyszłym składzie Komisji wyznaczono komisarza odpowiedzialnego za prawa człowieka.

2. Informacje na temat komunikatu Komisji ⁽¹⁾

2.1 Kontekst komunikatu

2.1.1 Komisja Europejska przedsięwzięła już szereg inicjatyw ustawodawczych w odniesieniu zarówno do spraw karnych, jak i cywilnych, dzięki czemu osiągnięto znaczne postępy w urzeczywistnianiu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

2.1.2 Kierunki polityki zostały zarysowane w programach pięcioletnich, takich jak program z Tampere, program haski i wreszcie program sztokholmski. Okres realizacji tego ostatniego upływa z końcem 2014 r. Ze względu na zakończenie realizacji programu sztokholmskiego i rozszerzenie kompetencji Unii w zakresie wymiaru sprawiedliwości w następstwie traktatu lizbońskiego, omawiany komunikat Komisji zmierza do określenia priorytetów politycznych, które należy wdrożyć, aby dokonać dalszych postępów na drodze do osiągnięcia do 2020 r. sprawnie funkcjonującej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ukierunkowanej na zapewnienie zaufania, mobilności i wzrostu.

2.1.3 Komunikat ma na celu wniesienie wkładu do strategicznych wytycznych dotyczących programowania prac ustawodawczych i programowania operacyjnego, które to wytyczne ustala Rada Europejska na mocy art. 68 TFUE, mając na uwadze urzeczywistnienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; ponadto dokument ten ma stanowić przyczynek do strategicznych decyzji, które w tej dziedzinie będzie musiał podjąć Parlament Europejski ⁽²⁾.

2.2 Treść komunikatu

2.2.1 Wyzwania na przyszłość i cele polityki

W komunikacie Komisja określa trzy następujące cele na przyszłość:

a) Wzajemne zaufanie

Dalsze zwiększanie zaufania obywateli, prawników i sędziów do orzeczeń sądowych, bez względu na to, w którym państwie członkowskim UE są wydawane.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, punkt 1 „Wprowadzenie”.

b) *Mobilność*

Należy dalej eliminować przeszkody, na które wciąż natykają się obywatele Unii Europejskiej, kiedy korzystają ze swobody przemieszczania się.

c) *Wzrost gospodarczy*

Polityka w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości powinna nadal wspierać wzrost gospodarczy m.in. dzięki wzmocnieniu egzekwowalności umów w przypadku transgranicznych stosunków handlowych oraz wspieraniu gospodarki cyfrowej.

2.2.2 Środki określone przez Komisję z myślą o osiągnięciu wyżej wymienionych celów to konsolidacja, kodyfikacja, a także uzupełnianie istniejących instrumentów. Komisja zwraca przy tym uwagę, że uzupełnianie istniejących instrumentów polityki powinno mieć stale na celu zwiększanie wzajemnego zaufania, wnoszenie dalszego wkładu we wzrost i ułatwianie życia obywatelom.

3. Uwagi

Uwagi na temat określonych przez Komisję celów polityki

3.1 Kompetencje Unii w zakresie wymiaru sprawiedliwości

3.1.1 Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości są wyraźnie określone w tytule V części trzeciej TFUE – „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”.

3.1.2 Art. 67 TFUE określa, że Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich.

3.1.3 W tym kontekście instytucje Unii Europejskiej mają za zadanie ⁽³⁾:

- zapewniać brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwijać politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych;
- dążyć do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa;
- ułatwiać dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

3.1.4 Aby Unia mogła wypełniać te zadania, otrzymała kompetencje w zakresie wymiaru sprawiedliwości, policji i azylu oraz imigracji.

3.1.5 W zakresie wymiaru sprawiedliwości Unia posiada uprawnienia w odniesieniu zarówno do spraw cywilnych, jak i karnych.

3.1.6 Kompetencje w **sprawach karnych** obejmują, po pierwsze, uprawnienie do przyjmowania środków i określania przepisów minimalnych w zakresie postępowania karnego z myślą o tym, by wdrożyć zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych. Kompetencja ta uwzględnia np. uprawnienie do ustalania przepisów minimalnych w zakresie praw osób w postępowaniu karnym lub ofiar przestępstw, jak również uprawnienie do przyjmowania środków w celu zapobiegania kolizjom jurysdykcji i ich rozwiązywania. Po drugie, kompetencje w zakresie spraw karnych obejmują uprawnienie do określania przepisów minimalnych dotyczących ustalania czynów przestępczych i kar w związku z formami szczególnie ciężkiej przestępczości mającymi wymiar transgraniczny, takimi jak terroryzm, handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie pieniądza, cyberprzestępczość, przestępczość zorganizowana. Po trzecie, mogą być podejmowane środki wspierające prewencję kryminalną. Po czwarte, kompetencje w dziedzinie karnej obejmują wspieranie i wzmocnianie koordynacji i współpracy organów krajowych odpowiedzialnych za dochodzenie i ściganie. Wreszcie, po piąte, w zakres tych kompetencji wchodzi również uprawnienie do ustanowienia Prokuratury Europejskiej z myślą o zwalczaniu przestępstw naruszających interesy finansowe Unii.

3.1.7 Kompetencje sądowe w zakresie **spraw cywilnych** obejmują uprawnienie do przyjmowania środków w celu: 1) wspierania wzajemnego uznawania i wykonywania przez państwa członkowskie orzeczeń sądowych, 2) ułatwienia transgranicznego doręczania i zawiadamiania, 3) określania przepisów dotyczących właściwości sądu i prawa właściwego (międzynarodowe prawo prywatne), 4) współpracy w zakresie gromadzenia dowodów, 5) zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, 6) usuwania przeszkód utrudniających prawidłowy przebieg procedur cywilnych, 7) ujednolicenia przepisów mających zastosowanie w wypadku kolizji przepisów i sporów o właściwość, 8) rozwijania alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów.

⁽³⁾ Art. 67 TFUE.

3.2 Zgodność wytyczonych przez Komisję celów polityki z określonymi w TFUE kompetencjami Unii w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości

3.2.1 Cel polityki dotyczący zwiększania wzajemnego zaufania

3.2.1.1 Komisja słusznie wskazuje jako cel polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości wzmocnienie wzajemnego zaufania właściwych organów państw członkowskich do wydawanych przez nie orzeczeń i należy ten fakt podkreślić, aczkolwiek jest to raczej środek realizacji współpracy sądowej niż cel sam w sobie.

3.2.1.2 Zgodnie z TFUE, zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych Unia powinna prowadzić politykę ukierunkowaną na współpracę sądową, która będzie oparta na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, co zakłada wzajemne zaufanie do orzeczeń wydawanych przez poszczególne instancje⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Co się tyczy inicjatyw, jakie mogą zostać podjęte w najbliższych pięciu latach w celu podniesienia poziomu wzajemnego zaufania, Komisja przedstawia raczej mało konkretnych, poprzestając na ogólnikach. Komitet uważa, że współpracę, którą w przeszłości prowadzono w drodze umów o współpracy, można stymulować i wspierać dalej poprzez opracowywanie instrumentów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, które te umowy zastąpią.

3.2.2 Cel polityki dotyczący przyczyniania się do wzrostu gospodarczego

3.2.2.1 To, że Komisja jako cel polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości proponuje wspieranie wzrostu gospodarczego, nie jest rzeczą oczywistą. W TFUE przyznaje się Unii kompetencje w zakresie wymiaru sprawiedliwości, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa w sprawach karnych oraz ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych. Są to dążenia, którym nie nadano znaczenia podrzędnego względem takiego celu jak wzrost gospodarczy.

3.2.2.2 W ostatnich latach, szczególnie pod wpływem kryzysu finansowego i kryzysu długu publicznego oraz zgodnie ze strategią „Europa 2020”, polityka UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości stała się również narzędziem mającym służyć naprawie gospodarczej, wzrostowi i reformom strukturalnym. Komitet podkreśla, że wzrost gospodarczy nie może być jednak sam w sobie traktowany jako cel polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. Nie można dopuścić do tego, by priorytetem przyszłej polityki UE w tej dziedzinie stały się w każdym wypadku inicjatywy sprzyjające wyłącznie ułatwianiu handlu lub interpretowane wyłącznie w świetle tego celu. Istnieje bowiem ryzyko, że nie będą (już) uwzględniane inne aspekty, które w takim samym lub większym stopniu wiążą się z urzeczywistnieniem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, takie jak ochrona praw podstawowych.

3.2.2.3 Dążenie do wzrostu gospodarczego uznaje się za ważny priorytet, jednakże pod warunkiem, że służy on osiągnięciu zrównoważonego wzrostu. Wzrost gospodarczy nie może jednak sam z siebie stanowić celu polityki wymiaru sprawiedliwości, która w świetle postanowień TFUE powinna zmierzać do zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i łatwego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, którym to dążeniom nie można nadawać znaczenia podrzędnego względem osiągnięcia wzrostu gospodarczego. W tej sytuacji sprawnie funkcjonujący wymiar sprawiedliwości w państwach członkowskich Unii Europejskiej może pozytywnie wpływać na zrównoważony wzrost w Unii, zwłaszcza poprzez szybsze i skuteczniejsze rozstrzygnięcie sporów cywilnych oraz zwiększenie pewności prawa, jak i poprzez skuteczne zajęcie się zjawiskami z zakresu postępowania karnego, takimi jak pranie pieniędzy i przestępczość zorganizowana, które szkodzą gospodarce formalnej.

3.2.3 Cel polityki dotyczący wspierania mobilności

3.2.3.1 Fakt, że Komisja postuluje jako cel polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości wspieranie mobilności w Unii Europejskiej, szczególnie poprzez zagwarantowanie obywatelom UE możliwości korzystania z ich praw wszędzie, można powiązać z określonym w TFUE celem dotyczącym ułatwiania dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

3.2.3.2 Niemniej trzeba zaznaczyć, że w tytule V wśród celów wskazuje się nie tylko wolność, lecz także bezpieczeństwo i sprawiedliwość, co może oznaczać ograniczenie wolności. Zamiast wspierania mobilności celem powinna być raczej ochrona dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla obywatela, który korzysta ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się. W przeciwnym razie znacznie wykroczy się poza zwykły zakres wymiaru sprawiedliwości, a w grę będzie mógł wchodzić szczególnie szeroki wachlarz zagadnień, takich jak eliminowanie biurokracji w przypadkach korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się, przepisy rozwodowe i spadkowe mające zastosowanie do obywateli korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się, przepisy dotyczące transferów kapitału emerytalnego osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się, uregulowania dotyczące europejskich badań przydatności pojazdów do ruchu drogowego itd.

⁽⁴⁾ Art. 81 i 82 TFUE.

3.3 Uwagi szczegółowe

3.3.1 Przedstawiony przez Komisję plan polityki nie uwzględnia szeregu zagadnień, które jednak mogą przyczynić się do urzeczywistnienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

3.3.2 Po pierwsze, można wziąć pod uwagę powoływanie w państwach członkowskich funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości wyspecjalizowanych w prawie europejskim, tak aby zaoferować obywatelom większą pewność prawa w przypadku skarg mających związek z ustawodawstwem europejskim.

3.3.3 Komisja Europejska słusznie podkreśla konieczność przeszkolenia wszystkich sędziów i prokuratorów w zakresie prawa Unii Europejskiej. Apeluje również, by „rozszerzyć zakres szkoleń” poprzez zachęcanie wszystkich grup zawodowych związanych z wymiarem sprawiedliwości do udziału w europejskich programach szkoleń w ramach programu Sprawiedliwość na lata 2014–2020. EKES uważa, że ta kwestia ma kluczowe znaczenie. Zgodnie z celem wyznaczonym w programie sztokholmskim dotyczącym wzmocnienia praw do obrony, uważa, że szczególnie istotne jest, by z tych programów korzystać mogli adwokaci, którzy są „bramą” do wymiaru sprawiedliwości.

3.3.4 Po drugie, można rozważyć powołanie gotowych do działania europejskich służb policyjnych i organów kontroli, aby móc skutecznie zwalczać przestępstwa i oszustwa o charakterze transgranicznym.

3.3.5 Po trzecie, należy zbadać, w jakim stopniu konieczne jest w zakresie spraw karnych określenie przepisów minimalnych dotyczących ustalania czynów przestępczych i kar w związku z formami szczególnie poważnej przestępczości mającymi wymiar transgraniczny, takimi jak terroryzm, handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie pieniądza, cyberprzestępczość, przestępczość zorganizowana. Co się tyczy zachowań, w odniesieniu do których różnice prawa karnego między państwami członkowskimi są tak znaczne, że osłabiają prawa człowieka i pewność prawa, należy zbadać, w jakiej mierze niezbędna byłaby harmonizacja prawa karnego ⁽⁵⁾.

3.3.6 Po czwarte, można rozważyć obowiązek ustanowienia zbiorowego dochodzenia roszczeń (*class action*), który powinien ulepszyć dostęp obywateli UE do wymiaru sprawiedliwości.

3.3.7 Po piąte, wskazane jest zaktualizowanie tablicy wyników dotyczącej osiągnięć w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza w zakresie wdrażania planów polityki.

3.3.8 Po szóste, jest wskazane, aby w nowo tworzonym składzie Komisji przewidziano funkcję komisarza odpowiedzialnego za prawa człowieka.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Zob. podobne zalecenie sformułowane już w opinii CESE 1302/2012 w sprawie europejskiej polityki antynarkotykowej.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami

COM(2014) 167 final – 2014/0091 (COD)

(2014/C 451/18)

Sprawozdawca: **Krzysztof PATER**

Współsprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Parlament Europejski, w dniu 14 kwietnia 2014 r., oraz Rada, w dniu 12 czerwca 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (wersja przekształcona)

COM(2014) 167 final – 2014/0091 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet, zauważając potrzebę pełniejszego i szybszego rozwoju pracowniczych emerytur w ramach systemów emerytalnych państw członkowskich UE, popiera większość propozycji zawartych we wniosku Komisji Europejskiej, dotyczącym projektu dyrektywy IORP II.

1.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż większość postulatów EKES-u, wyrażonych w opinii do białej księgi „Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur”⁽¹⁾, znalazło odzwierciedlenie we wniosku Komisji⁽²⁾.

1.3 EKES, dostrzegając potrzebę rozwoju dodatkowych form oszczędzania na cele emerytalne, zarówno tych zbiorowych, jak i indywidualnych, szczególnie w kontekście prognozowanego obniżania poziomu świadczeń z publicznych systemów emerytalnych, podkreśla, że pracownicze programy emerytalne, tworzone w wyniku decyzji partnerów społecznych, mogą odegrać bardzo ważną rolę w zapewnieniu pracownikom dodatkowych świadczeń emerytalnych.

1.4 Równocześnie Komitet zgłasza zastrzeżenia do niektórych zapisów projektowanej dyrektywy.

1.4.1 Komitet nie zgadza się na traktowanie IORP (ang. *Institutions for Occupational Retirement Provision* – instytucje pracowniczych programów emerytalnych) jedynie jako instytucji rynku finansowego, bez faktycznego uznania i poszanowania ich specyficznych uwarunkowań. IORP są instytucjami realizującymi ważną funkcję społeczną. W dużej mierze są one odpowiedzialne za pracownicze programy emerytalne i stały się nieodzownym uzupełnieniem świadczeń z publicznych systemów emerytalnych. Proponowana dyrektywa musi uwzględniać kluczową rolę partnerów społecznych w tworzeniu i zarządzaniu programami oraz istotną rolę krajowego prawa ubezpieczeń społecznych i prawa pracy przy określaniu zasad ich działalności.

1.4.2 Dążenie do osiągnięcia planowanych przez Komisję celów nie może odbywać się na zasadzie „one size fits all”, ze względu na liczne, fundamentalne różnice dzielące zarówno systemy emerytalne w poszczególnych państwach członkowskich UE, jak i poszczególne pracownicze programy emerytalne, co ma istotny wpływ na zróżnicowanie statusu, uprawnień i oczekiwań uczestników oraz beneficjentów takich programów. Komitet krytycznie ocenia np. pomysł wprowadzenia jednolitego wzorca informacji rozsyłanej do wszystkich uczestników pracowniczych programów emerytalnych na terenie całej Unii Europejskiej, uważając, że w związku z tak dużym zróżnicowaniem nie jest możliwe stworzenie jednego formularza, który dostarczałby każdemu z tych uczestników i beneficjentów najbardziej dla nich potrzebnych i adekwatnych informacji.

⁽¹⁾ COM(2012) 55 final.

⁽²⁾ Zob. opinia Dz.U. C 299/21 z 4.10.2012, ss. 115–122. EKES wskazywał m.in. że należy „rozważyć nie tylko aspekty związane z transgranicznym naliczaniem uprawnień emerytalnych oraz mobilnością pracowników, lecz także kwestie nadzorowania zakładów świadczeń emerytalnych, kosztów administracyjnych oraz informowania i ochrony konsumentów”.

1.4.2.1 Komitet podkreśla, że daleko idące ujednoczanie pracowniczych programów emerytalnych może okazać się kosztowne i w efekcie zamiast do ich dalszego rozwoju (co jest oczekiwane przez EKES) doprowadzi do ich stopniowego zaniku.

1.4.3 Komitet podkreśla, iż nadrzędnym celem funkcjonowania systemów emerytalnych, w tym pracowniczych programów emerytalnych, jest zapewnienie adekwatnego i stabilnego poziomu świadczeń beneficjentom tych systemów. Funkcja wsparcia rynków kapitałowych, w tym również inwestycji długoterminowych, może być realizowana jedynie jako cel drugorzędny, bez uszczerbku dla interesów uczestników i beneficjentów programów. EKES, popierając możliwość większego zaangażowania inwestycyjnego IORP w „instrumenty o długoterminowym profilu inwestycyjnym”, równocześnie zdecydowanie sprzeciwia się propozycji Komisji Europejskiej, aby „państwa członkowskie nie stawiały przeszkód instytucjom w [...] inwestowaniu w instrumenty, które [...] nie znajdują się w obrocie na rynkach regulowanych, na wielostronnych platformach obrotu lub zorganizowanych platformach obrotu”. Możliwość bieżącej, obiektywnej wyceny aktywów programu oraz dostęp do wiarygodnej i aktualnej informacji o sytuacji finansowej emitenta papierów wartościowych, w które inwestowane są aktywa programu emerytalnego, to podstawowe warunki bezpieczeństwa finansowego uczestników i beneficjentów takiego programu. Jednakże państwa członkowskie, po konsultacji z partnerami społecznymi, powinny mieć swobodę, gdy chodzi o nakładanie jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie lub brak takich ograniczeń.

1.4.4 Szczegółowe omówienie powyższych zastrzeżeń oraz pozostałe uwagi EKES-u do projektowanej dyrektywy opisane znajdują się w dalszej części niniejszej opinii.

2. Wniosek Komisji

2.1 Wniosek Komisji stanowi przekształconą wersję obowiązującej od 2005 r. dyrektywy 2003/41/WE w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP)⁽³⁾. We wniosku jednocześnie ujednoczono przepisy dotychczasowej dyrektywy i wprowadza do niej zmiany.

2.2 Jak deklaruje Komisja, ogólnym celem wniosku jest ułatwienie oszczędności emerytalnych w formie emerytur pracowniczych. Komisja określa także cztery cele szczegółowe:

- usunięcie utrzymujących się barier ostrożnościowych dla transgranicznych IORP;
- zapewnienie dobrego zarządzania i zarządzania ryzykiem;
- udzielanie uczestnikom i beneficjentom jasnych i właściwych informacji;
- zapewnienie organom nadzorczym niezbędnych narzędzi do skutecznego nadzorowania IORP.

2.3 Wniosek Komisji został przedstawiony europejskiej opinii publicznej w dniu 27 marca 2014 r. jako część pakietu środków, mających na celu długoterminowe finansowanie gospodarki europejskiej. Także w uzasadnieniu wniosku kilkakrotnie podkreślano konieczność wzmocnienia zdolności IORP do inwestowania w aktywa o długoterminowym profilu ekonomicznym.

2.4 Uzasadniając swój wniosek, Komisja podkreśla m.in. swoje przekonanie, że jeżeli Unia Europejska nie wprowadzi teraz uaktualnionych ram regulacyjnych, to istnieje ryzyko, że rozwiązania prawne w poszczególnych państwach członkowskich będą stawały się coraz bardziej rozbieżne, a to będzie stwarzało przeszkody w transgranicznej działalności IORP, nie zapewni wyższego poziomu ochrony konsumenta w całej Unii oraz nie przyniesie oszczędności związanych z korzyściami skali. Komisja uważa także, że solidne ramy prawne dla IORP mogą pobudzić ich rozwój w tych państwach, w których one obecnie praktycznie nie występują.

2.5 Komisja szacuje, że wdrożenie dyrektywy będzie wymagało pokrycia dodatkowych kosztów, przeciętnie na poziomie ok. 22 euro na jednego uczestnika programu oraz rocznych kosztów w wysokości 0,27–0,80 euro na jednego uczestnika.

⁽³⁾ Dz.U. L 235 z 23.9.2003.

3. Uwagi ogólne

3.1 Obniżanie wysokości świadczeń w powszechnych systemach emerytalnych wielu państw członkowskich sprawia, że coraz większą rolę w zapewnieniu godnych emerytur odgrywać będą rozwiązania dodatkowe, które często są wspierane przez państwa członkowskie poprzez ulgi o charakterze podatkowym. Programy pracownicze mają szczególne znaczenie, ponieważ posiadają cechy, których nie zapewniają indywidualne oszczędności emerytalne. Są one finansowane w całości lub w dużej części przez pracodawcę, cechuje je łatwość dostępu dla pracowników, także tych o niskich dochodach, a korzyści skali powodują niższe koszty jednostkowe. Niekiedy, dzięki przyjętym przez partnerów społecznych wewnętrznym zasadom programu, dodatkowa emerytura jest zapewniana nawet za okresy, w których pracownik nie mógł pracować (np. choroba, urlop macierzyński). W niektórych programach partnerzy społeczni, definiując politykę inwestycyjną, wprowadzają nie tylko kryteria o charakterze ekonomicznym, ale także np. etycznym, propagując w ten sposób w środowisku biznesu bliskie im wartości. Komitet, mając świadomość, że pracownicze programy emerytalne zapewniają dodatkową emeryturę tylko niewielkiej części obywateli Unii Europejskiej (odgrywają one obecnie znaczącą rolę jedynie w kilku państwach członkowskich, w wielu są natomiast instytucjami nieznanymi), popiera inicjatywy mające na celu rozwój IORP.

3.2 Pracownicze programy emerytalne przynoszą korzyści zarówno pracownikom, jak i sponsorom tych programów, czyli pracodawcom. Uprawnienia emerytalne nabywane przez pracownika są w istocie dodatkową formą wynagrodzenia za pracę. Dla pracodawcy takie programy stanowią narzędzie budowania długotrwałej więzi z pracownikiem. Prowadzi to zwykle do większego zaangażowania pracowników w działalność firmy oraz zmniejsza rotację kadr. Dlatego Komitet podkreśla, że wprowadzając nowe regulacje prawne, należy zachować dużą ostrożność, aby poprzez wprowadzenie dodatkowych obciążeń finansowych lub administracyjnych nie doprowadzić do zmniejszenia atrakcyjności IORP.

3.3 EKES ma świadomość, że Komisja Europejska nie posiada obecnie narzędzi, które pozwalałyby na uzyskanie pełnych i obiektywnych informacji o kosztach planowanych rozwiązań i musi opierać się na informacjach dostarczanych przez zainteresowane IORP. Poza tym EKES wyraża żal, że koszty proponowanych regulacji zostały uśrednione, a ponadto brak jest informacji o jednostkowych składnikach tych zbiorczych kosztów. W efekcie nie wiadomo, jakie koszty spowodowane każdą z tych propozycji ponieśliby pracodawcy lub pracownicy i jakie mogą występować różnice pomiędzy poszczególnymi państwami.

3.4 Biorąc pod uwagę fakt, iż projekt dyrektywy nakłada na IORP nowe obowiązki kreujące dodatkowe koszty, Komitet proponuje wprowadzenie możliwości wyłączenia stosowania przepisów dyrektywy w początkowym okresie funkcjonowania IORP (do 12 miesięcy). Pozwoliłoby to sponsorowi na utworzenie IORP bez konieczności ponoszenia relatywnie wysokich kosztów administracyjnych od pierwszego dnia działalności IORP, a następnie na podjęcie decyzji, czy chce on kontynuować działalność, finansując „własną” IORP, czy też preferuje przyłączenie się do już istniejącej IORP. EKES uważa, że byłby to czynnik sprzyjający podejmowaniu decyzji o tworzeniu IORP przez pracodawców.

3.5 Komitet pragnie podkreślić istotną rolę partnerów społecznych zarówno w procesie tworzenia IORP, jak i kierowania nimi. W opinii Komitetu autonomia partnerów społecznych w kształtowaniu rozwiązań w zakresie programów emerytalnych musi zostać utrzymana. Ramy prawne powinny określać jedynie minimalne standardy, do których przestrzegania będą zobligowani partnerzy odpowiedzialni za program. EKES podkreśla także, że w wielu państwach członkowskich powiązania pracowniczych programów emerytalnych z prawem pracy, prawem ubezpieczeń społecznych oraz przepisami sankcjonującymi rolę partnerów społecznych są bardzo silne. EKES dostrzega w przedstawionym wniosku próbę zmarginalizowania roli partnerów społecznych – mających często wieloletnie doświadczenie w tworzeniu pracowniczych programów emerytalnych – pomimo zawartej w art. 21 ust. 2 projektu deklaracji, iż „dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla roli partnerów społecznych w zarządzaniu instytucjami”. IORP nie mogą być traktowane, jak to faktycznie czyni wniosek, jedynie jako instytucje finansowe, ale także jako instytucje będące częścią systemu zabezpieczenia społecznego, aktywnie tworzone i zarządzane przez partnerów społecznych. Komitet podtrzymuje tym samym swoje stanowisko wyrażone uprzednio w opinii do białej księgi⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Komitet w opinii do białej księgi stwierdził, że „opowiada się za zakładowymi systemami kapitałowymi, utworzonymi i zarządzanymi przez przedstawicieli pracodawców i pracowników i wzywa Komisję, by wsparła partnerów społecznych i umocniła ich potencjał administracyjny w tym zakresie”.

3.6 EKES podkreśla, że relacji pomiędzy IORP a uczestnikami i beneficjentami programu nie można traktować tak samo jak relacji pomiędzy instytucją finansową i jej klientami (konsumentami).

3.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji Europejskiej, aby nie wprowadzać dla pracowniczych programów emerytalnych rozwiązań mających na celu „zachowanie równych warunków działania z dyrektywą »Wyplacalność II«”⁽⁵⁾. Jest to zgodne z postulatem EKES-u, zawartym w opinii Komitetu dotyczącej białej księgi⁽⁶⁾. EKES podkreśla, że ujednoczenie, w zakresie wymogów ilościowych, regulacji zawartych w projektowanej dyrektywie z regulacjami dyrektywy „Wyplacalność II” (sposób wyceny aktywów oraz wymóg ściślejszego uzależnienia wysokości kapitału od wielkości podejmowanego ryzyka) miałyby negatywne konsekwencje dla systemu emerytur pracowniczych z uwagi na wzrost wymogów kapitałowych i kosztów prowadzenia działalności oraz możliwe zakłócenia w alokacji kapitału.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Działalność transgraniczna

4.1.1 EKES podkreśla, że wszystkie aspekty transgranicznej działalności IORP, określone w art. 12 i 13 projektowanej dyrektywy, muszą wynikać z potrzeb państwodawców tworzących program oraz ich pracowników i służyć ich interesom. Dlatego decyzje o podjęciu takiej działalności powinny być podejmowane przez partnerów społecznych tworzących program.

4.1.2 Komitet pozytywnie opiniuje wprowadzenie możliwości przenoszenia programów emerytalnych do innych instytucji w innych państwach członkowskich – po uprzednim uzyskaniu pozwolenia od organu nadzoru właściwego dla instytucji przyjmującej program emerytalny oraz za zgodą uczestników i beneficjentów programu.

4.1.3 Komitet, popierając wzmocnienie aspektu transgranicznej działalności IORP, podkreśla, iż dla dynamicznego rozwoju sektora pracowniczych emerytur bardzo ważne jest promowanie i propagowanie IORP w państwach, w których ta forma zabezpieczenia emerytalnego jest nieobecna lub dopiero zaczyna się rozwijać.

4.1.4 Zdaniem EKES-u umożliwienie inwestowania przez IORP w innych państwach członkowskich UE – po spełnieniu jedynie wymogów prawa kraju, w którym IORP ma siedzibę – jest zmianą pozytywną, ułatwiającą działalność IORP na wspólnym europejskim rynku.

4.2 Zarządzanie i zarządzanie ryzykiem

4.2.1 EKES popiera propozycję wprowadzenia większej przejrzystości w obszarze wynagrodzeń osób zajmujących kluczowe stanowiska w IORP, o ile uwzględnione zostaną różne rodzaje zarządzania pracowniczymi programami emerytalnymi.

4.2.2 Komitet uważa, że w przypadku gdy zarządzanie aktywami jest realizowane na zasadach outsourcingu, należy ujawniać zasady wynagradzania oraz kwotę, jaką otrzymuje podmiot zarządzający, a nie wynagrodzenia wybranych pracowników tego podmiotu. Komitet krytycznie ocenia zapowiedź stosowania zasady jawności polityki wynagrodzeń wobec pracowników podmiotów zarządzających programami na zasadach outsourcingu. Mogłoby to stanowić poważną barierę w znalezieniu podmiotu, który podjąłby się zarządzania, szczególnie aktywami małego programu emerytalnego.

4.2.3 Komitet pozytywnie ocenia inne propozycje, mające na celu doregulowanie zjawiska outsourcingu w zarządzaniu programem emerytalnym i nadzoru nad tym outsourcingiem, zalecając jednak rozważę w określaniu obowiązków, jakie mają na siebie przyjąć te podmioty zarządzające.

⁽⁵⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyplacalność II), (Dz. U. L 335/1 z 17.12.2009).

⁽⁶⁾ W swojej opinii do białej księgi, Komitet stwierdził że jest „poważnie zaniepokojony treścią niektórych propozycji dotyczących emerytur pracowniczych. Z racji tego, że systemy emerytalne to coś zupełnie innego niż usługi związane z ubezpieczeniem na życie, Komitet nie jest zwolennikiem planowanego przeglądu dyrektywy IORP, ukierunkowanego na zachowanie równych warunków działania z dyrektywą Wyplacalność II, ale zaleca wprowadzenie specjalnych środków przeznaczonych na ochronę aktywów objętych funduszami emerytalnymi po uprzednich konsultacjach z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami”.

4.2.4 Odnosząc się do propozycji określenia wymagań w zakresie kompetencji i reputacji osób faktycznie zarządzających instytucją oraz osób pełniących inne kluczowe funkcje, EKES uważa, że przepisy te muszą uwzględniać specyfikę IORP i rolę partnerów społecznych, jaką od wielu lat odgrywają w procesie zarządzania IORP (np. poprzez prawo wyznaczania swoich przedstawicieli jako członków organów zarządzających lub nadzorujących IORP). IORP nie są bowiem typowymi instytucjami finansowymi tworzonymi w celu osiągnięcia zysku, lecz podmiotami, nad którymi kontrolę sprawują pracodawca oraz pracownicy. Z oczywistych względów są oni zainteresowani minimalizacją kosztów organizacyjnych. Dlatego przy określaniu wymagań kompetencyjnych wobec osób odpowiedzialnych za zarządzanie IORP należy te fakty uwzględnić, gdyż żadne przepisy nie mogą ograniczać roli partnerów społecznych w procesie zarządzania programem w porównaniu z aktualnym stanem.

4.2.5 Komitet proponuje, aby ocena kompetencji osób zarządzających była dokonywana w odniesieniu do całego organu zarządzającego lub nadzorczego, a nie wobec poszczególnych osób. Sposobem na zrealizowanie tej propozycji mogłoby być odrębne określenie w art. 23 wymagań wobec osób zarządzających instytucją oraz osób pełniących w niej kluczowe funkcje. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na dalsze reprezentowanie partnerów społecznych w organach kierowniczych IORP przy równoczesnym podniesieniu wymagań wobec osób bezpośrednio zaangażowanych w statutową działalność IORP.

4.2.6 Komitet podkreśla, że wymogi dotyczące zarządzania IORP muszą uwzględniać strukturalną specyfikę pracowniczych emerytur. Mamy w nich do czynienia z trzema wzajemnie powiązаныmi podmiotami: pracodawca/sponsor, pracownik/uczestnik programu oraz IORP. Fakt ten z jednej strony zapewnia większe bezpieczeństwo systemu, dzięki wzajemnej kontroli poszczególnych podmiotów, z drugiej zaś strony wprowadza większą złożoność ze względu na przenikanie się regulacji dotyczących instytucji finansowych z prawem pracy i prawem ubezpieczeń społecznych, a także zasad współpracy partnerów społecznych w poszczególnych państwach członkowskich.

4.2.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje, że Komisja Europejska dostrzega potencjalne problemy, jakie może spowodować wprowadzenie zaostrzonych wymogów w zarządzaniu IORP i popiera zapisy stanowiące, iż systemy kontroli powinny być dostosowane do charakteru, skali oraz złożoności działalności prowadzonej przez IORP (art. 22, 24, 25, 26 i 29).

4.2.8 Zdaniem EKES-u, priorytetem IORP musi pozostać zapewnienie bezpieczeństwa środków finansowych zgromadzonych w programie emerytalnym oraz adekwatność świadczeń emerytalnych, której sprzyja właściwie zbilansowana polityka inwestycyjna. Wsparcie długoterminowych inwestycji nie może przesłaniać głównego celu IORP, jakim jest zapewnienie uczestnikom środków finansowych na starość. Warunkiem bezpiecznego inwestowania aktywów programu musi być możliwość ich częstej i obiektywnej wyceny oraz dostępu do bieżących, rzetelnych informacji dotyczących sytuacji finansowej emitenta papierów wartościowych, w które inwestuje IORP.

4.2.8.1 EKES pozytywnie ocenia propozycję, aby aktywa pracowniczych programów emerytalnych mogły być – bez przeszkód ze strony państw członkowskich – inwestowane w instrumenty o długoterminowym profilu ekonomicznym.

4.2.8.2 Jednakże Komitet zdecydowanie sprzeciwia się propozycji Komisji Europejskiej, aby „państwa członkowskie nie stawiały przeszkód instytucjom w [...] inwestowaniu w instrumenty, które [...] nie znajdują się w obrocie na rynkach regulowanych, na wielostronnych platformach obrotu lub zorganizowanych platformach obrotu”. EKES zauważa, że w przypadku systemów o zdefiniowanej składce takie inwestycje, w sytuacji gdy ich wartości nie można bieżąco wyceniać, byłyby rozwiązaniem bardzo ryzykownym dla uczestników programu. Przedsięwzięcie oparte na tego rodzaju polityce inwestycyjnej stałoby się nieprzejrzyste z uwagi na brak możliwości dostarczenia uczestnikom programu rzetelnych informacji o wartości zgromadzonych środków i oczekiwanych korzyściach po osiągnięciu wieku emerytalnego. Ma to szczególne znaczenie dla członków, którzy ponoszą całkowite ryzyko inwestycyjne. EKES uważa jednak, że państwa członkowskie, po konsultacji z partnerami społecznymi, powinny mieć swobodę, gdy chodzi o nakładanie jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie lub brak takich ograniczeń.

4.2.8.3 EKES, popierając możliwość inwestowania przez IORP w infrastrukturalne inwestycje długoterminowe, uważa, że inwestowanie w takie przedsięwzięcia bez ograniczeń ilościowych powinno być możliwe jedynie wtedy, gdy instrumenty finansowe będące przedmiotem inwestycji (np. akcje i obligacje) znajdują się w publicznym obrocie bądź poprzez wykorzystanie pośrednictwa powszechnie dostępnych na rynku finansowym wehikułów finansowych (np. różnego typu funduszy inwestycyjnych, akcji firm bezpośrednio inwestujących w przedsięwzięcia długoterminowe, notowanych w publicznym obrocie).

4.2.9 EKES proponuje Komisji rozważenie możliwości zmiany art. 20 ust. 1 lit. d) projektowanej dyrektywy, który określa zasady inwestowania w instrumenty pochodne. Zdaniem Komitetu dotychczasowe doświadczenia z okresu kryzysu uzasadniają konieczność istotnego ograniczenia obecnej, bardzo szerokiej zasady, zgodnie z którą IORP mogą inwestować w instrumenty pochodne w celu „ułatwienia efektywnego zarządzania portfelem”.

4.2.10 Komitet w pełni popiera wprowadzenie instytucji depozytariusza w programach, w których ryzyko inwestycyjne spoczywa po stronie uczestników i beneficjentów, uznając działalność depozytariusza za podstawowe narzędzie zabezpieczające aktywa instytucji zbiorowego inwestowania we współczesnym świecie.

4.2.11 EKES pozytywnie opiniuje wymóg, aby w programach, w których uczestnicy i beneficjenci nie ponoszą wszystkich rodzajów ryzyka, została zapewniona skuteczna funkcja aktuarialna.

4.3 Informacje dla uczestników i beneficjentów

4.3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie zakresu informacji udostępnianych zarówno uczestnikom programów, jak i beneficjentom, co Komitet już postulował w przeszłości. Pozytywnie należy ocenić również wprowadzenie obowiązku przedstawiania przez IORP, co najmniej raz na dwanaście miesięcy, kluczowych informacji, dotyczących m.in. gwarancji w programie, sumy wpłaconych składek, kosztów uczestnictwa w programie, profilu inwestycyjnego, wyników osiągniętych przez program w przeszłości oraz prognozowanej wysokości świadczenia emerytalnego.

4.3.2 Komitet ma poważne wątpliwości, czy przedstawiona we wniosku koncepcja jednolitej informacji, zawartej na dwóch stronach i napisanej w sposób graficznie przejrzysty dla odbiorcy, jest pomysłem możliwym do realizacji. W różnych pracowniczych programach emerytalnych uczestnicy ponoszą różne rodzaje ryzyka, mają też różne oczekiwania wobec przyszłych świadczeń, często zasady wypłaty środków zgromadzonych w pracowniczym programie określają przepisy poszczególnych państw członkowskich. Informacja, którą otrzymują uczestnicy lub beneficjenci takich programów, musi uwzględniać te czynniki. Dlatego EKES postuluje modyfikacje proponowanych przepisów, tak aby ujednoczenie wzorca informacji przekazywanej uczestnikom programów zostało rozłożone na kilka etapów i aby możliwe było elastyczne określenie ostatecznej koncepcji w trakcie tego procesu. W początkowej fazie powinny zostać podjęte prace nad wzorcami kilku rodzajów informacji (a przynajmniej dwóch modeli opartych na koncepcji zdefiniowanej składki i zdefiniowanego świadczenia), następnie należałoby wdrożyć je w formie pilotażu w wybranych państwach członkowskich lub w wybranych IORP i dopiero w oparciu o zebrane doświadczenia można by było podjąć prace nad aktem delegowanym określonym w art. 54.

4.3.3 Komitet uważa, że docelowo powinny funkcjonować co najmniej dwa wzorce informacji – odrębnie dla systemów opartych na koncepcji zdefiniowanej składki i zdefiniowanego świadczenia. Ponadto każde państwo członkowskie musi mieć możliwość uzupełnienia tego wzorca o kilka informacji istotnych dla uczestników programu lub świadczeniobiorców, zgodnie ze specyfiką przepisów krajowych.

4.3.4 EKES uważa, że projektowane przepisy są w wielu miejscach mało precyzyjne i zamiast zapewniać rzetelną informację, mogą wprowadzać uczestników lub beneficjentów w błąd.

4.3.4.1 Sam tytuł tej informacji („Zestawienie świadczeń emerytalnych”) jest mylący – informacja ta dotyczyć będzie co najwyżej zestawienia prognozowanych świadczeń emerytalnych. Z tego powodu tytuł tego dokumentu wymaga zmiany, na przykład na: „Aktualny stan prognozowanych świadczeń emerytalnych”.

4.3.4.2 W art. 48 ust. 1 lit. a) przewiduje się możliwość przekazania uczestnikowi informacji o pełnej gwarancji. Użycie takiego określenia wprowadza w błąd. Wnioskodawca, mówiąc o „pełnej gwarancji”, nie dostrzega bowiem pesymistycznego scenariusza, w którym dochodzi do upadłości pracodawcy/sponsora IORP. Efektem takiej upadłości może być niewypłacalność programu emerytalnego wobec jego beneficjentów. Z drugiej jednak strony Komisja wspomina w art. 48 ust. 2 lit d) o „mechanizmach obniżania świadczenia”, co podważa istnienie pełnej gwarancji.

4.3.5 Komitet wskazuje, że Komisja winna dochować szczególnej ostrożności przy konstruowaniu aktu delegowanego, o którym mowa w art. 54, również z uwagi na potencjalne koszty tego rozwiązania. Obciążenia z tytułu przygotowywania informacji dla uczestników programu lub dodatkowe koszty obsługi, wynikające z konieczności udzielania dodatkowych wyjaśnień w sytuacji gdy zunifikowany ogólnoeuropejski wzorec będzie nieadekwatny do realiów konkretnego programu, nie mogą znacząco zwiększać kosztów IORP. Dlatego też EKES wzywa KE do uwzględnienia charakteru tych programów przy tworzeniu katalogu informacji udzielanych uczestnikowi programu.

4.4 Nadzór nad działalnością IORP

4.4.1 Mając na uwadze dotychczasowe trudności interpretacyjne, wynikające z odmiennych praktyk stosowanych przez nadzory w poszczególnych państwach członkowskich, Komitet pozytywnie odnosi się do próby doprecyzowania obszaru działalności finansowej podlegającej pod te nadzory i próby oddzielenia jej od zagadnień podlegających regulacjom z zakresu prawa ubezpieczeń społecznych i prawa pracy.

4.4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź wzmocnienia przepisów dotyczących międzyinstytucjonalnej wymiany informacji między właściwymi instytucjami odpowiedzialnymi za nadzór nad pracowniczymi programami emerytalnymi.

4.4.3 EKES uważa za racjonalne propozycje zwiększenia uprawnień nadzoru wobec IORP, z czym wiązać się może pewne zwiększenie obowiązków informacyjnych. Przepisy projektowanej dyrektywy zachowują w tym zakresie odpowiedni poziom elastyczności, pozwalający na dostosowanie konkretnych działań nadzorczych do konkretnych sytuacji.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Unijne ramy jakości na rzecz przewidywania zmian i restrukturyzacji”

(COM(2013) 882 final)

(2014/C 451/19)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**

Współsprawozdawca: **Thomas STUDENT**

Dnia 2 stycznia 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

unijnych ram jakości na rzecz przewidywania zmian i restrukturyzacji

COM(2013) 882 final.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z dnia 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 77 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Restrukturyzacja jest stałym procesem, którym kieruje szereg różnych czynników oddziałujących na co dzień na przedsiębiorstwa. Gospodarka światowa ponownie przechodzi głębokie, nowatorskie przemiany technologiczne, które zdają się przyspieszać.

1.2 Zdaniem EKES-u przedsiębiorstwa znajdują się w samym centrum procesu restrukturyzacji, dostosowania i przewidywania zmian, co wymaga udziału pracowników i ich przedstawicieli za pośrednictwem rad zakładowych i/lub związków zawodowych. Jest to element społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, którą EKES stanowczo popiera. W wielu wypadkach, zwłaszcza w większych projektach restrukturyzacyjnych, udział w tym procesie bierze wiele różnych podmiotów, w tym władze publiczne i instytucje kształcenia.

1.3 Należy odpowiednio respektować wyniki uzgodnionych procesów konsultacji z przedstawicielami pracowników na poziomie przedsiębiorstwa na szczeblu krajowym i unijnym. Konsultacje te powinny skupiać się na osiągnięciu wymiernych efektów w szybko zmieniających się okolicznościach. Restrukturyzacja i przewidywanie zmian – jeśli zajmowałyby się nimi komitety dialogu sektorowego – mogłyby promować pragmatyczne rozwiązania w oparciu o fakty, dane i tendencje dotyczące całego świata.

1.4 Zaangażowanie na szczeblu UE musi zacząć się od dobrego zrozumienia różnorodnych sytuacji i sposobów zajmowania się nimi. Unijne ramy jakości na rzecz przewidywania zmian i restrukturyzacji zaproponowane przez Komisję mogą tu być z pewnością pomocne⁽¹⁾.

1.5 Restrukturyzacja i przewidywanie zmian wymagają rozwiązań dostosowanych do indywidualnych potrzeb w przedsiębiorstwach i regionach, niemniej jednak – zważywszy na liczne aspekty przekrojowe – z dużym zadowoleniem przyjąć należy zachętę UE do szerszych partnerstw z pracownikami naukowymi, placówkami badawczymi, władzami lokalnymi, regionalnymi i krajowymi, a także instytucjami kształcenia i szkolenia na szczeblu regionalnym. To samo dotyczy rozpowszechniania dobrych praktyk. Z tego samego punktu widzenia bardzo przydatne mogą być rady sektorowe ds. zatrudnienia i umiejętności.

1.6 Globalny charakter technologii i łańcuchów wartości oznacza, że przewidywanie zmian jest procesem bardzo skomplikowanym. Wykorzystywana obecnie inteligentna, dopasowana do indywidualnych potrzeb specjalizacja raz jeszcze akcentuje potrzebę metod i rozwiązań dostosowanych do konkretnych przedsiębiorstw.

1.7 Ogólniej rzecz biorąc, na pierwszym planie powinny się znaleźć zagadnienia i tendencje związane z przyszłością, takie jak zazielenianie czy kluczowe technologie (unijne). Powinny one także zostać przedyskutowane wśród partnerów społecznych i uwzględnione w krajowych i regionalnych programach dotyczących szkół i szkoleń.

⁽¹⁾ Komunikat KE w sprawie unijnych ram jakości, s. 15 i nn.

1.8 Państwo, partnerzy społeczni i przedsiębiorstwa muszą podjąć wspólną odpowiedzialność wobec słabszych grup społecznych, zwłaszcza wobec starszego pokolenia i osób nisko wykwalifikowanych – za pośrednictwem działań socjalnych, jakie istnieją już w niektórych państwach członkowskich.

Ze wspólnych analiz i diagnoz wynikają szczególne obowiązki dla wszystkich podmiotów. W wielu krajach jest to już powszechna praktyka, lecz w innych nadal pozostaje mniej rozwinięta.

1.9 Komisja Europejska może się przyczynić do rozbudzenia wspólnego ducha w całej UE, ułatwiając partnerstwa różnych zainteresowanych stron. Może pomóc w stworzeniu odpowiednich warunków, stosownie wykorzystując w konkretnych przypadkach europejskie fundusze. W ramach unijnego programu w zakresie restrukturyzacji i przewidywania zmian Komisja powinna położyć nacisk na porozumienia dotyczące dialogu społecznego na poziomie krajowym i sektorowym.

1.10 EKES popiera wprowadzenie na zasadzie dobrowolności unijnych ram jakości w kształcie proponowanym przez Komisję. Pragnie jednak zwrócić uwagę, że w przyszłości może się okazać pożądana – bez ingerencji w uprawnienia krajowe – podstawa prawna dla szczególnych warunków ramowych dotyczących udziału pracowników.

1.11 Zainteresowane strony i Komisja nadal powinny w pełni opierać się na agencjach UE takich jak Eurofound i CEDEFOP, jeśli chodzi o wykorzystywanie wiarygodnych i aktualnych analiz oraz danych. W konkretnych przypadkach, gdy będzie to stosowne, także EKES może być zaangażowany w ten proces.

2. Restrukturyzacja i przewidywanie zmian: kontekst i działanie

2.1 W lipcu 2012 r. EKES przyjął opinię jako wkład w konsultacje publiczne Komisji dotyczące restrukturyzacji przedsiębiorstw i przewidywania zmian⁽²⁾. Wiele uwag i zaleceń zawartych w tej opinii odnosi się w równym stopniu do wydanego ostatnio komunikatu „Unijne ramy jakości na rzecz przewidywania zmian i restrukturyzacji”⁽³⁾.

2.2 Restrukturyzacja jest stałym procesem, który zależy od szeregu różnych czynników oddziałujących na co dzień na przedsiębiorstwa. Dynamika twórczej destrukcji stwarza nieoczekiwane możliwości, jednak jest też oczywiste, że obecny kryzys, niska stopa wzrostu, rosnąca zależność krajowych wyników gospodarczych od rynków międzynarodowych oraz coraz bardziej złożone relacje między przedsiębiorstwami a ich dostawcami i klientami wywierają dużą presję na wiele przedsiębiorstw i ich pracowników. W każdym razie niezbędne jest utrzymanie masy krytycznej przemysłu.

2.3 Stosownie do rozwoju sytuacji na świecie europejska gospodarka stara się dotrzymać kroku fali innowacji i nowych technologii, które znacznie wpłyną na sposób organizowania się podmiotów gospodarczych i społecznych w celu rozwinięcia odporności i zapewnienia ciągłości.

2.4 Umieędzynarodowienie, fragmentacja łańcuchów produkcji, zacieranie się granic między sektorami, wzrastające znaczenie technologii przekrojowych, automatyzacja i robotyzacja, a obecnie cyfryzacja, tworzenie metod i rozwiązań dostosowanych do indywidualnych potrzeb, a przede wszystkim ogólnie przyjęty pogląd, że wiele istniejących dzisiaj produktów i usług zostanie w dającej się przewidzieć przyszłości zastąpionych nowymi – to wszystko znamiona obecnej sytuacji, którą charakteryzują ciągle przemiany w przemyśle⁽⁴⁾.

2.5 Odnowa i dostosowanie się do zmian na co dzień wystawiają na próbę istniejące poglądy i praktyki. Od wielu osób, jeżeli nie od wszystkich, wymaga się stale nie tylko znajomości technologii, lecz przede wszystkim kreatywności, bez względu na zajmowane przez nich stanowisko.

2.6 EKES przeanalizował bieżące tendencje w wielu opiniach dotyczących konkretnych sektorów i procesów. W ubiegłym roku, w odpowiedzi na komunikat KE w sprawie polityki przemysłowej⁽⁵⁾, przedstawił wyczerpujące stanowisko w sprawie pożądanej polityki i punktów wymagających uwagi. Z tej ogólnej perspektywy szereg ściśle ze sobą powiązanych dziedzin – zwłaszcza cel ożywienia przemysłu – wymaga intensywnej promocji technologii i innowacji, aktualizacji całego przekroju umiejętności i podniesienia świadomości w sektorze na temat potencjału nowych usług.

⁽²⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2014, s. 54, uwagi na temat zielonej księgi Komisji „Restrukturyzacja i przewidywanie zmian”, 2012 r.

⁽³⁾ Komunikat Komisji z dnia 13 grudnia 2013 r.

⁽⁴⁾ Dobrą ilustracją wprowadzania nowych procesów jest niemieckie sprawozdanie „Zalecenia dotyczące realizacji strategicznej inicjatywy INDUSTRIE 4.0” (*Recommendations for implementing the strategic initiative INDUSTRIE 4.0*, gdzie 4.0 odnosi się do czwartej rewolucji przemysłowej), wydane w kwietniu 2013 r. przez Forschungsunion oraz Państwową Akademię Nauk i Inżynierii i sfinansowane przez federalne ministerstwo edukacji i badań naukowych.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 82, uwagi do komunikatu KE w sprawie polityki przemysłowej, 2013 r.

2.7 W opinii z 2012 r. EKES dowodzi również, że odporny sektor przedsiębiorczości wymaga zarówno przywództwa, jak i szerokiego poparcia pracowników na wszystkich szczeblach przedsiębiorstwa i całego społeczeństwa. W wielu przedsiębiorstwach pracownicy skutecznie biorą udział w procesach zmian. Zwykle warto stosować systemy oparte na konsensusie.

2.8 Proces restrukturyzacji jest zróżnicowany i złożony. Jak stwierdzono w opinii, oprócz różnicy między restrukturyzacją a przewidywaniem zmian, można stwierdzić znaczne rozbieżności między małymi, średnimi i dużymi przedsiębiorstwami, sektorami (na które nowe fale przemian i technologii wpływają w różny sposób) i regionami (gęsto zaludnionymi i pozostałymi), a także jeżeli chodzi o stopień rozwoju otoczenia gospodarczego i kulturę w różnych krajach.

2.9 Dodatkowa złożoność bierze się z dużych zmian na rynkach pracy, które wynikają częściowo z efektów ubocznych kryzysu finansowego i gospodarczego, a częściowo z nowego cyklu przemysłowego. W odpowiednich przypadkach należy zachować i wzmocnić istniejące systemy partnerstw zbiorowych i społecznych.

2.10 Wobec tych zawirowań i szerokiego spektrum zjawisk w Europie, EKES przypomina swe zasadnicze stwierdzenie, że „przedsiębiorstwo z definicji jest jednostką odgrywającą główną rolę w realizacji strategii dostosowania podmiotów działających na rynkach, a zatem znajduje się w centrum procesów restrukturyzacji”⁽⁶⁾.

2.11 Przedsiębiorstwa muszą oczywiście przeprowadzać restrukturyzację, dostosowywać się do zmian lub przewidywać przyszłość w ramach pewnego otoczenia. Oznacza to, że oprócz procedur i praktyk wewnętrznych istotną rolę odgrywa również szereg zainteresowanych stron. Rola ta zależna jest od rodzaju zmian, którym przedsiębiorstwa muszą stawić czoła. Może to być dostosowanie organizacji wewnętrznej lub reakcja na zmieniającą się sytuację na rynku bądź też oba te elementy.

2.12 Podstawową grupą zainteresowanych są pracownicy danego przedsiębiorstwa. Dobrze zorganizowane procesy zapewniają udział personelu i jego przedstawicieli za pośrednictwem rad zakładowych i/lub związków zawodowych. Bardzo obiecujące jest to, że odpowiedzi respondentów na kwestionariusz w ramach konsultacji KE⁽⁷⁾ są przeważnie zbieżne. EKES opowiada się za – mającym w wielu krajach podstawę prawną – opartym na zaufaniu dialogiem między kadrą kierowniczą a przedstawicielami pracowników, wspierającym zarządzanie zmianami i ich skutecznym przewidywaniem⁽⁸⁾.

2.13 Jako że przedsiębiorstwa są uzależnione od całej gamy różnorodnych kwalifikacji pracowników, należy za pomocą dostępnych dla każdego programów uczenia się przez całe życie zagwarantować konkretne kwalifikacje niezbędne w coraz bardziej wyrafinowanych łańcuchach wartości. Leży to w interesie zarówno przedsiębiorstw, jak i pracowników.

2.14 EKES odnotowuje, że istnieje szeroki konsensus co do jego poglądu, iż kształcenie i szkolenie powinno być codzienną praktyką w przedsiębiorstwach, aczkolwiek (bardzo) małe, niewyspecjalizowane przedsiębiorstwa oraz większe przedsiębiorstwa stosują w tym zakresie różne podejście.

2.15 Należy jednocześnie uwzględnić radykalnie zmieniającą się sytuację na rynkach pracy. Coraz większy odsetek głównie młodych ludzi przygotowuje się do szeroko pojętej kariery zawodowej zarówno w dziedzinie technicznej, jak i innych zawodach, by wyrobić w sobie wystarczającą elastyczność i, tym samym, móc samodzielnie zmienić pracę w tym samym (dużym) przedsiębiorstwie lub w różnych przedsiębiorstwach i sektorach. Jest to zależne od dwóch czynników: popytu i podaży na rynku pracy, a także od umiejętności danej osoby. O ile dobrze wykształceni i wykwalifikowani pracownicy mogą wykorzystać restrukturyzację jako szansę, o tyle pracownicy słabiej wykwalifikowani i starsi potrzebują specjalnego wsparcia ze strony państwa i przedsiębiorstw.

2.16 Podczas kryzysu, a także w wypadku dużych projektów restrukturyzacyjnych związanych na przykład z przestarzałymi zdolnościami produkcyjnymi na szczeblu regionalnym, wszystkie zainteresowane strony muszą wziąć na siebie swoje obowiązki, po pierwsze skupiając się na wykonalnych planach gospodarczych na przyszłość, a po drugie, możliwie znacznie poprawiając warunki dla siły roboczej w nowym środowisku.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 54.

⁽⁷⁾ Podsumowanie odpowiedzi udzielonych podczas konsultacji na temat zielonej księgi (przypis 1).

⁽⁸⁾ Zob. Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 35 oraz angielski tytuł opinii (*Employee involvement*).

2.17 Oprócz przedsiębiorstw i związków zawodowych najistotniejszymi zainteresowanymi podmiotami w procesie stawiania czoła skutkom społecznym są władze lokalne i regionalne. W dużych procesach restrukturyzacji powinien brać udział również rząd krajowy. Praktyczne doświadczenia pokazują niemniej, że w większości przypadków zasadnicze znaczenie mają kontekst regionalny i poczucie wspólnoty, co EKES stwierdził również w swej odpowiedzi na zieloną księgę. Istnieje wiele regionów, które w ten sposób z powodzeniem przeszły głęboką transformację. Regiony, które zwlekają z nieuchronną restrukturyzacją, zwykle borykają się z poważnymi problemami, podobnie jak przedsiębiorstwa. Należy uwypuklić przykłady sukcesów odniesionych na poziomie krajowym i europejskim.

2.18 W opinii z 2012 r. EKES wskazał różne sposoby i środki przygotowania się do przewidywania zmian, przyznając, że obecnie trudno jest przewidzieć rozwój sytuacji w przyszłości. Ogólnie rzecz ujmując, prognozy wykładnicze okazały się błędne. Niemniej bardzo pomocne mogą być wspólne wysiłki pracowników naukowych i organizacji sektorowych. Jest to coraz powszechniejsza praktyka w przemyśle wytwórczym. W sektorze usług jest to jeszcze trudniejsze, a także, do tej pory, nie w pełni rozwinięte przedsięwzięcie. Niezbędna jest proaktywna postawa stowarzyszeń przedsiębiorców, a także innych publicznych i prywatnych zainteresowanych stron, jeśli chodzi o informowanie MŚP o prawdopodobnym rozwoju sytuacji.

2.19 Paradoks polega na tym, że dynamika rynku wymaga przewidywania zmian, lecz utrudnia je w dużej mierze niemożliwość przewidzenia przyszłości. Zdaniem EKES-u konieczne jest w związku z tym stworzenie jak najlepszych warunków do tego, by dostosowanie się do prawdopodobnych zmian zyskało akceptację społeczną. Największą odpowiedzialność za kształtowanie przyszłości spoczywa na bezpośrednio zainteresowanych stronach, czyli kadry kierowniczej i pracownikach reprezentowanych przez rady zakładowe i/lub związki zawodowe. W szerszej perspektywie odpowiedzialność spoczywa na partnerach społecznych różnych szczebli, na rządach, służbach wspierających, takich jak środowiska naukowe, firmy konsultingowe, agencje rządowe i unijne, organizacje pozarządowe, a także EKES, m.in. za pośrednictwem swej Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle.

2.20 Jeżeli chodzi o wejście i powrót na rynek pracy, szczególnej uwagi wymagają zwłaszcza dwie grupy: młodzież i starsze pokolenie, które boryka się z poważnymi trudnościami w adaptacji. Głęboko zakorzenionych problemów związanych z dopasowaniem podaży i popytu nie da się szybko rozwiązać. Zdolności dostosowawcze gospodarek są ściśle związane z ich obecną strukturą i produkcją, a także z różnorodnością struktur gospodarczych i kultury krajów i regionów. Powszechnie przyjmuje się – jak EKES wielokrotnie przekonywał – że podstawą wszelkich rozwiązań na przyszłość jest kształcenie w oparciu o aktualny stan wiedzy. Powinno ono być sposobem rozwinięcia wystarczająco elastycznych umiejętności, które umożliwią młodzieży przygotowanie się do więcej niż jednego zawodu. Przez kilka ostatnich lat rozwój ducha przedsiębiorczości stał się priorytetem w programach nauczania. Przedsiębiorstwa również powinny odgrywać odpowiednią rolę w dostosowaniu kształcenia i inwestować w uczenie się przez całe życie. W wielu krajach przedsiębiorcy uczestniczą aktywnie w programach edukacyjnych.

2.21 Jak EKES wcześniej szeroko dowodził, UE, w tym sam EKES, może zdecydowanie pomóc w tych procesach. EKES wskazuje na:

- wsparcie agencji europejskich, takich jak Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP), Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) itp., w rozpowszechnianiu danych i analiz;
- wsparcie Komisji, a zwłaszcza DG ds. Zatrudnienia, w omawianiu dobrych praktyk w całej Europie za pośrednictwem publikacji i ukierunkowanych konferencji, szczególnie w ramach dialogu społecznego, a także w rozpowszechnianiu swych własnych analiz i propozycji praktyk, sporządzonych przez europejskich naukowców i ekspertów;
- ukierunkowane projekty w ramach europejskich funduszy: Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i EFS.

2.22 Jeżeli chodzi o restrukturyzację i przewidywanie zmian, europejski kontekst jest również bardzo dobrą podstawą do rozbudzenia wspólnego ducha i poczucia odpowiedzialności w całej Europie, by wesprzeć konwergencję na rzecz wypracowania skutecznego podejścia, które obecnie znacznie się różni w zależności od kraju i przynosi różne wyniki. Wspólne doświadczenia mogą sprzyjać osiągnięciu lepszych wyników przez przedsiębiorstwa, pracowników i regiony.

2.23 Szczególnym przykładem może być mobilność pracowników w Europie, która budzi zaniepokojenie, jednak często może być również pozytywnym sposobem obsadzenia wakatów w przemyśle i wyrównania niedoboru niewykwalifikowanych i wykwalifikowanych pracowników⁽⁹⁾. Należy wziąć pod uwagę długofalowe konsekwencje migracji dla państw, regionów i pracowników. Drenaż mózgow, czyli migracja osób wykwalifikowanych, może szkodzić rozwojowi w przyszłości. Narastająca mobilność pracowników wymaga spójnej europejskiej polityki regionalnej i społecznej, tak aby ograniczyć niepożądane zagrożenia.

2.24 Dla ułatwienia wymiany dobrych praktyk w całej Europie bardzo pomocne mogą być sektorowe rady ds. zatrudnienia i umiejętności na szczeblu UE, Europejskie Forum Restrukturyzacyjne, centra monitorowania i badania Eurofound.

3. Propozycja w sprawie unijnych ram jakości

3.1 Zdaniem EKES-u propozycje zawarte w komunikacie KE⁽¹⁰⁾ muszą opierać się na zrozumieniu bardzo różnorodnych warunków, metod i przesłanek, które określono powyżej. Jest to przydatny poradnik dla wszystkich zainteresowanych stron ze wszystkich szczebli, z których każda ponosi odpowiedzialność, i powinien być stosowany w indywidualnych przypadkach. Bardzo pomocne jest omówienie takiego diagramu na szczeblu UE, by ułatwić proces wypracowywania wspólnej perspektywy w całej Unii.

3.2 EKES zgadza się z propozycjami, które kładą nacisk na stałe śledzenie (często subtelnych) zmian popytu i podaży na rynku pracy, a także pożądanym umiejętności. Jest to już powszechna praktyka w wielu przedsiębiorstwach, a także stały przedmiot zainteresowania kadry kierowniczej i pozostałych pracowników. W przedsiębiorstwach i korporacjach transgranicznych kadra kierownicza powinna omawiać tę kwestię wspólnie z europejskimi radami zakładowymi⁽¹¹⁾. Niemniej jednak obecna praktyka nie jest zadowalająca. Należy właściwie zagwarantować przeprowadzane odpowiednio wcześniej konsultacje z przedstawicielami pracowników w przypadkach restrukturyzacji transgranicznej. Trzeba też zadbać o to, by MŚP były należycie informowane i aby konsultowano się z nimi.

3.3 Zważywszy na strategiczne znaczenie bieżącej dynamiki i przyszłych zmian związanych z systemami produkcji, dokonywanych np. za pomocą robotyki, cyfryzacji, nanotechnologii i druku 3D, należy jeszcze bardziej udoskonalić i rozwinąć obecne praktyki, co leży w interesie zarówno przedsiębiorstw, jak i pracowników. To samo dotyczy konkretnych propozycji w sprawie środków, które ukierunkowane są na poszczególnych pracowników.

3.4 Większość przedsiębiorstw stosuje podejście dostosowane do potrzeb, lecz istnieje wiele przekrojowych aspektów ilustrujących obecną rewolucję przemysłową. Dlatego też, jak stwierdzono powyżej, bardzo pożądane są szersze partnerstwa z naukowcami, placówkami badawczymi, władzami politycznymi oraz instytucjami kształcenia i szkolenia na szczeblu regionalnym. Pomimo sprawdzonych rozwiązań w zakresie restrukturyzacji zebranych przez stowarzyszenia przedsiębiorców i sieci MŚP, MŚP zwykle nie są w stanie zastosować zaawansowanego podejścia lub zapewnić infrastruktury szkoleniowej. Należy stworzyć im możliwość skorzystania z celowych struktur krajowych i regionalnych oraz ze wsparcia zewnętrznego.

3.5 EKES bardzo duże znaczenie przypisuje rozpowszechnianiu dobrych praktyk. Wielu regionom w całej UE udało się zaskakująco dobrze przygotować do przyszłości z korzyścią dla ich mieszkańców, a także dla odporności ich gospodarki. UE, w tym EKES, może udzielić wsparcia w tym zakresie.

3.6 Bardzo pomocne mogą być również rady sektorowe ds. zatrudnienia i umiejętności na szczeblu UE. Mogą one funkcjonować jako platformy spotkań bezpośrednio zainteresowanych podmiotów. EKES przewidywałby dla tych rad co najmniej trzy zadania: informowanie o potrzebach w zakresie kształcenia, wymiana prognoz dotyczących przyszłych tendencji lub wyzwań oraz informowanie o przyczynach, które pociągnęły za sobą konieczność restrukturyzacji. Wszystko to byłoby korzystne z punktu widzenia stałej wymiany poglądów oraz równania w górę. Europejskie agencje powinny również czerpać korzyści z wyciąganych przez te rady wniosków operacyjnych i praktycznych.

⁽⁹⁾ Zob. Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 43.

⁽¹⁰⁾ Komunikat KE w sprawie unijnych ram jakości, s. 15 i nn.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa 2001/23/WE.

3.7 Ze wspólnych analiz i diagnoz wynikają szczególne obowiązki dla każdego z podmiotów na różnych szczeblach, co omówiono obszernie w rozdziale 2. W wielu państwach członkowskich jest to już stały proces, który stał się powszechną praktyką, lecz w innych nadal pozostaje on mniej rozwinięty. Gospodarki, w których skutecznie stosuje się te praktyki, osiągają zazwyczaj lepsze wyniki od tych, które pod tym względem pozostają w tyle. Jak już stwierdzono, systemy oparte na konsensusie są oplatane.

3.8 W dziedzinie restrukturyzacji Unia Europejska może dążyć do zadowalającej koordynacji między zainteresowanymi podmiotami, wspierając – w odpowiednich przypadkach – skuteczne procedury i procesy w przedsiębiorstwach i regionach za pomocą środków finansowych z funduszy UE.

3.9 W załączniku słusznie podkreślono rolę poszczególnych pracowników. Gdy warunki i infrastruktura są odpowiednie, zadaniem pracowników jest wybór najbardziej odpowiedniego podejścia. Można tu wskazać bardzo szerokie spektrum indywidualnych wyborów, od poprawy umiejętności na miejscu po poszerzenie kompetencji, a nawet zmianę w nowym kierunku. Regułą jednej pracy na całe życie stopniowo zastępuje elastyczne zatrudnienie w (dużych) przedsiębiorstwach lub w szerszym kontekście.

3.10 Wszystkie zainteresowane strony powinny odpowiednio uwzględnić te fundamentalne przemiany, zwracając szczególną uwagę na słabsze grupy społeczne. W wielu państwach członkowskich partnerzy społeczni i państwo rozwinęły z biegiem lat ukierunkowane programy. EKES wskazuje tu m.in. na następujące zjawiska:

- Duński model rynku pracy znany jako *flexicurity*. Po początkowych problemach i fali krytyki udało się osiągnąć rozsądną równowagę między kosztami i wynikami tego modelu, który łączy w sobie elastyczny rynek pracy i państwo opiekuńcze⁽¹²⁾, w tym m.in. wzmożony nadzór nad rynkiem pracy, porozumienia o podziale pracy, porozumienia o rotacji stanowisk, inkubatory innowacji oraz system szkolenia zawodowego.
- Niemiecki dwutorowy system kształcenia, który obejmuje zaangażowanie przedsiębiorstw oraz proaktywną politykę w zakresie uczenia się i praktycznej nauki zawodu.
- Program taki jak adresowany do osób w wieku 25–55 lat szwedzki program na rzecz poszerzania wiedzy (*Knowledge Lift*), który w przeszłości miał na celu podniesienie umiejętności nisko wykwalifikowanych dorosłych pracowników do poziomu średniego.

3.11 Przykładów jest więcej. Niektóre z systemów są już przestarzałe, inne wciąż się sprawdzają, ilustrując, jak zaangażowanie państwa i udział partnerów społecznych pozwalają zapewnić wspólne narzędzia w odpowiedzi na dynamikę bieżących przemian. Z kolei inne zostały od pewnego czasu zarzucone. Komisja, systematycznie rozpowszechniając sprawdzone rozwiązania, powinna zachęcać krajowych partnerów społecznych i władze krajowe we wszystkich państwach członkowskich do opracowywania użytecznych narzędzi praktycznych.

3.12 EKES w dużym stopniu popiera fakt, że Komisja – zgodnie z niezmienionymi poglądami EKES-u przedstawionymi w kilku opiniach, a także w reakcji na zieloną księgę⁽¹³⁾ – uwzględniła aktywną rolę władz regionalnych i krajowych w procesach restrukturyzacji i przewidywania zmian na równi z przedsiębiorstwami, pracownikami i partnerami społecznymi. Często bagatelizuje się potrzebną z ich strony współpracę i współodpowiedzialność. Komisja, wyliczając zasadnicze kwestie, zwraca uwagę na znaczenie uczestnictwa tych podmiotów⁽¹⁴⁾.

3.13 Odpowiedzialność spoczywa na różnych szczeblach sprawowania rządów. Jak można wywnioskować z wielu konkretnych przykładów, w większości krajów organy administracji krajowej odpowiadają za (prawne) warunki ramowe, zaś władze regionalne mogą wiele zdziałać, zapewniając infrastrukturę i rozbudzając wspólnego ducha. Oznacza to, że jakość organów administracji krajowej i regionalnej jest często decydującym czynnikiem powodzenia bądź porażki takich działań. Organy te powinny uczestniczyć w studiach przypadków dotyczących przewidywania zmian, restrukturyzacji i udanych praktyk.

⁽¹²⁾ Zob. „Przewidywanie restrukturyzacji i zarządzanie nią. Dania” (*Anticipating and Managing restructuring – Denmark*), Międzynarodowe Centrum Szkoleń MOP-u, grudzień 2009 r.

⁽¹³⁾ Zob. przypis 1.

⁽¹⁴⁾ Zob. s. 19.

3.14 Komisja Europejska odgrywa wiodącą rolę w organizacji dyskusji na szczeblu UE i w rozpowszechnianiu praktyk. Może przyczynić się do rozbudzenia wspólnego ducha w całej Unii. Może pomóc w stworzeniu odpowiednich warunków umożliwiających właściwe wykorzystanie funduszy europejskich. Ma też do odegrania rolę w promowaniu dialogu społecznego poświęconego przewidywaniu zmian i restrukturyzacji, zwłaszcza na poziomie sektorowym.

3.15 Należy ułatwić gromadzenie danych na temat działań restrukturyzacyjnych, w tym ich oddziaływania gospodarczego i społecznego. Proces gromadzenia danych powinien następnie prowadzić do sporządzania analiz. Należy stale zapewniać skuteczną koordynację między agencjami takimi jak Eurofound i CEDEFOP, Komisją i zainteresowanymi stronami.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przeglądu wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych

(C(2014) 963 final)

(2014/C 451/20)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Współsprawozdawca: **Nico WENNMACHER**

Dnia 8 maja 2014 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 183 do 3 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowe przepisy Komisji Europejskiej dotyczące wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych. Te długo oczekiwane przez porty i przedsiębiorstwa lotnicze przepisy nakreślają pewne ramy, w szczególności zaś przewidują okres przejściowy umożliwiający zajęcie się niektórymi ważnymi problemami tego przechodzącego głęboką transformację sektora transportu unijnego.

1.2. EKES ubolewa, że z powodu nieuzasadnionych nacisków ze strony regionalnych grup interesu i lokalnie wybranych polityków, w ostatecznej regulacji przyjętej przez Komisję Europejską brak wystarczających narzędzi do znacznej poprawy przejrzystości europejskiego rynku bądź sektora lotnictwa. Rozwój lotniczej infrastruktury naziemnej musi być lepiej skoordynowany na różnych poziomach (UE, państwa członkowskie, regiony). Należy się dobrze przygotować do wydatkowania pieniędzy podatników, w tym unijnych środków budżetowych, na podstawie badania wykonalności, niezakłócanego rozgrywkami politycznymi o czysto lokalnym charakterze, lecz potwierdzanego odpowiednim zapotrzebowaniem gospodarczym i społecznym. Badanie to powinno również oceniać zrównoważony charakter projektu przez uwzględnienie kryteriów użytkowania gruntów, wpływu na zatrudnienie, warunków pracy i wpływu na środowisko. Spójność ze strategicznymi projektami unijnymi, takimi jak jednolita europejska przestrzeń powietrzna oraz SESAR, również powinna być brana pod uwagę.

1.3. EKES wyraża zaniepokojenie z powodu rosnącej liczby „spraw dotyczących konkurencji” w Komisji oraz niewłaściwej postawy państw członkowskich w odniesieniu do kwestii braku równych warunków działania w lotnictwie w UE. Pozostawienie portom lotniczym niezwykle długiego okresu przejściowego na osiągnięcie rentowności nie daje wystarczającej zachęty do znaczących zmian w tym względzie.

1.4. EKES wyraża głębokie rozczarowanie faktem, że nigdy nie zostało przeprowadzone badanie, które przedstawiłoby bieżący stan rzeczy w zakresie pomocy publicznej oraz podobnych praktyk z punktu widzenia wdrażania wytycznych w sprawie lotnictwa, o które wnosił w swojej poprzedniej opinii. Pozostawiono zbyt wiele miejsca na polityczne „niedopowiedzenia” w tym zakresie, nie przedstawiając wystarczającej liczby „twardych danych”, by zaproponować wiarygodne rozwiązania. EKES ponownie zgłasza swój wniosek, jego zdaniem w dalszym ciągu stosowny i uzasadniony. Badanie to powinno dostarczyć informacji na temat wielkości i rodzaju pomocy, jej rzeczywistego wpływu na rozwój i wydajność gospodarki oraz wpływu na zatrudnienie z jakościowego i ilościowego punktu widzenia.

1.5. Komitet uważa, że należy pobudzać dialog społeczny i unikać dumpingu socjalnego w tym sektorze. Ważne jest również, by dokonać pewnych ustaleń w celu zapewnienia, że w sposób ciągły udostępniane są aktualne dane dotyczące rozwoju rynku pracy w lotnictwie.

1.6. Jednym z poważnych problemów wynikających z realizacji poprzednich wytycznych było niewystarczające ich egzekwowanie. EKES wyraża zaniepokojenie, że duża liczba „wyjątków” przewidzianych w obecnych przepisach w połączeniu z niezwykle długim okresem przejściowym może spowodować kontynuację słabego egzekwowania wytycznych w przyszłości, podważając tym samym główny cel sporządzenia tych przepisów, czyli wprowadzenie równych warunków działania.

1.7. Wsteczne zastosowanie wytycznych w sprawie lotnictwa do pomocy operacyjnej powinno umożliwić tym portom i przedsiębiorstwom lotniczym, które od lat przekraczały warunki określone w wytycznych z 2005 r., dostosowanie się do nowych zasad. Podobnie, działające wstecz zastosowanie nowych wytycznych w sprawie lotnictwa powinno zapobiec karaniu tych podmiotów rynkowych, które działały zgodnie z obowiązującymi wówczas wytycznymi Komisji z 2005 r.

1.8. Równe warunki działania są konieczne do przywrócenia zrównoważonego charakteru europejskiej branży lotnictwa. Z wysłuchania publicznego zorganizowanego przez EKES w 2014 r. wynikało jasno, że obecny „wyścig po dotacje” stawia europejskie lotnictwo w niebezpiecznej sytuacji i poważnie zagraża jego zrównoważonemu charakterowi.

1.9. EKES docenia zawarte w wytycznych w sprawie lotnictwa podejście do regulowania pomocy na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych, choć dopiero wdrożenie i egzekwowanie nowych zasad pozwolą ostatecznie ustalić, czy osiągnięto ich jasność i prostotę.

1.10. W odniesieniu do planów dotyczących znacznego finansowania publicznego nowych przedsiębiorstw lotniczych regionalnych portów lotniczych, którzy są słabo przygotowani do rozwiązywania takich problemów.

1.11. Wdrażanie zasad pomocy państwa w ramach rynku wewnętrznego powinno być również kontynuowane w krajach trzecich. Organy UE muszą być konsekwentne i dostosować swoją politykę, jeśli chodzi o dostęp do rynku UE, zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów, które korzystają z preferencyjnych warunków w krajach pochodzenia, co może powodować nieuczciwą konkurencję. Istotne jest, aby zapewnić wszystkim równe warunki działania.

1.12. Jeśli lotnictwo w UE ma zaspokajać rosnący popyt w sposób zrównoważony, musi oferować wysokiej jakości miejsca pracy oraz dobre warunki pracy, by zarówno zadowolić interesy podróżnych, jak i spełnić wymogi bezpieczeństwa. Jak już powiedziano, ważne jest, by zachęcać do dialogu społecznego i zapobiegać dumpingowi socjalnemu w tym sektorze. W sektorze lotnictwa UE istnieje już kilka grup umożliwiających prowadzenie dyskusji z odpowiednimi partnerami społecznymi, a w trosce o efektywność należy je wzmocnić i uzupełnić o członkostwo przedstawicieli portów lotniczych. Ważne jest również, aby jeszcze bardziej zwiększać świadomość podmiotów gospodarczych i wstrzymywać pomoc państwa w przypadku niezgodności z odpowiednimi przepisami, a w szczególności, kiedy dochodzi do naruszenia obowiązujących przepisów prawa pracy.

1.13. Dlatego też niezwykle ważne będzie ściśle monitorowanie wdrażania „nowych” obecnych wytycznych w sprawie lotnictwa. Komisja Europejska powinna dokonać przeglądu tego, w jakim stopniu cele zostały osiągnięte, oraz sporządzić stosowne sprawozdanie nie później niż w ciągu 12 miesięcy.

2. Wprowadzenie

2.1. Branża lotnictwa europejskiego została zaprojektowana jako rynek, na którym cenę biletu lotniczego określa popyt, a użytkownicy ponoszą koszty związane z lotnictwem w formie opłat mających na celu utworzenie „konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” (Biała księga w sprawie transportu, 2011 r.). Jednakże pomoc państwa dla lotnisk i linii lotniczych wywołała istotne niedobory strukturalne na europejskim rynku lotniczym, które należy skorygować.

2.2. Komisja Europejska od dawna planowała przegląd wytycznych z 1994 r. w sprawie stosowania artykułów 92 i 93 Traktatu WE dotyczących pomocy państwa w sektorze lotnictwa oraz wytycznych UE z 2005 r. dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (zwanych dalej „wytycznymi w sprawie lotnictwa”). Od dawna potrzebne były jaśniejsze zasady umożliwiające portom lotniczym uzyskiwanie wsparcia wtedy, gdy jest to rzeczywiście niezbędne, zwłaszcza że powszechnie uznano, że poprzednie wytyczne w sprawie lotnictwa nie zostały skutecznie wdrożone.

2.3. Na 482. sesji plenarnej w dniu 11 lipca 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjął opinię dodatkową dotyczącą przeglądu wytycznych UE z 1994 i 2005 r. w sprawie lotnictwa i portów lotniczych (CCMI/95). W swojej opinii EKES przedstawił wyraźnie rozwój europejskiego rynku lotniczego, jak również poważne przeszkody dotyczące wdrożenia istniejących wytycznych w sprawie lotnictwa. Ponadto przedstawił szereg wniosków i zaleceń.

2.4. EKES poparł w tej opinii potrzebę opracowania znormalizowanych unijnych ram prawnych dla całego sektora lotnictwa, które zapobiegalyby niekontrolowanym działaniom w zakresie dotacji i zapewniłyby równe warunki działania wszystkim uczestnikom rynku, także na poziomie lokalnym.

2.5. Komitet wskazał, że nowe wytyczne w sprawie lotnictwa powinny obejmować jasny i prosty zestaw zasad służących osiągnięciu pewności prawa w europejskim sektorze lotnictwa. EKES podkreślił znaczenie właściwego wdrażania wytycznych w sprawie lotnictwa; ogromne znaczenie miało egzekwowanie ustaleń.

2.6. Według poprzedniej opinii Komitetu (CCMI/95) nowe wytyczne w sprawie lotnictwa, które miała zaproponować Komisja, powinny mieć na celu ochronę wszystkich rodzajów przewoźników przed dyskryminacyjną, niejasną lub zakłócającą konkurencją pomocą finansową ze strony samorządów regionalnych lub portów lotniczych. Finansowanie ze środków publicznych nie może zakłócać konkurencji ani między portami lotniczymi ani między przewoźnikami.

2.7. EKES nalegał, by pomoc państwa na inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych i na rozpoczynanie działalności przez linie lotnicze była możliwa tylko w ściśle określonych przypadkach i ograniczona pod względem czasu trwania i nasilenia. Ponadto powinna być przyznawana tylko w wyjątkowych okolicznościach z należytym uwzględnieniem zasad przejrzystości, równego traktowania i niedyskryminacji.

2.8. Jeśli chodzi o przejrzystość, EKES stwierdził, że warunki, na jakich pomoc publiczna ma być przyznawana, powinny być podawane do publicznej wiadomości. Należy w pełni ujawniać informacje o pomocy dostępnej portom lotniczym i przewoźnikom oraz o warunkach, na jakich pomoc ta byłaby udzielana.

2.9. Zgodnie z ogólną zasadą, inwestycji prywatnych zdaniem Komitetu nie można uznać za pomoc państwa. Jednocześnie podmiot publiczny może działać jako inwestor prywatny, jeśli inwestycja jest ekonomicznie uzasadniona.

2.10. EKES uznał, że konieczne jest przygotowanie opracowania, które przedstawiałoby bieżący stan rzeczy w zakresie pomocy publicznej oraz podobnych praktyk z punktu widzenia wdrażania wytycznych w sprawie lotnictwa. W szczególności w celu oceny, czy i w jakim zakresie bieżące praktyki zakłócały uczciwą konkurencję między portami lotniczymi i między liniami lotniczymi. W ramach tej analizy powinny zostać przedstawione informacje na temat wielkości i rodzaju udzielonej pomocy, jej wpływu na faktyczny rozwój gospodarczy lub wydajność oraz jej jakościowego i ilościowego wpływu na zatrudnienie.

2.11. EKES zwracał uwagę na to, że wszelkie nowe wytyczne muszą uwzględniać interesy pracowników i podróżnych. Jako że zasoby ludzkie mają kluczowy wpływ na jakość systemu transportu lotniczego, zrównoważona branża lotnictwa cywilnego musi oferować zatrudnienie wysokiej jakości i dobre warunki pracy. W związku z tym ważne jest, by pobudzać dialog społeczny i unikać dumpingu socjalnego w tym sektorze.

2.12. EKES wezwał również do przyjęcia długofalowej polityki dotyczącej rozwoju regionalnych portów lotniczych. Wytyczne w sprawie lotnictwa mogą być skutecznie wdrażane tylko pod warunkiem uzgodnienia jasnych priorytetów politycznych dla rozwoju regionalnych portów lotniczych. Zadaniem Komisji powinno być opracowanie takiego programu politycznego bez dalszej zwłoki.

2.13. EKES wezwał państwa członkowskie do silnego poparcia i zaangażowania się na rzecz przygotowania i wdrożenia nowych wytycznych. Miało to szczególne znaczenie w odniesieniu do przydziału funduszy UE w nowych wieloletnich ramach finansowych. „Aby osiągnąć więcej, mając mniejszy budżet, trzeba mieć wyznaczone jasne priorytety. Rozwój regionalny jest bardzo ważny, ale nie powinien być uzasadnieniem dla dalszego rozwoju portów lotniczych, gdy nie ma możliwości stworzenia wystarczającego popytu”.

3. Wytyczne w sprawie lotnictwa – obecna sytuacja

3.1. Dnia 20 lutego 2014 r. Komisja Europejska przyjęła wytyczne w sprawie pomocy państwa dla portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych, zastępujące te, które obowiązywały już od prawie dziesięciu lat (z 1994 i 2005 r.).

3.2. Nowe przepisy pozwalają na udzielanie pomocy operacyjnej dla małych nierentownych portów lotniczych przez 10-letni okres przejściowy. Po tym okresie port lotniczy musi być w stanie pokryć własne koszty. Maksymalna dopuszczalna kwota pomocy wynosi:

- 50 % początkowego niedopasowania poziomu płynności do kosztów operacyjnych dla portów lotniczych obsługujących mniej niż 3 mln pasażerów rocznie;
- 80 % dla portów lotniczych obsługujących do 700 tys. pasażerów rocznie.

3.2.1. W dalszym ciągu będzie można jednak uzyskać rekompensatę z tytułu niepokrytych kosztów operacyjnych związanych z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym. Będzie się to stosować do portów lotniczych, które odgrywają ważną rolę w poprawie połączeń regionów odizolowanych, oddalonych lub peryferyjnych.

3.3. Bardziej ukierunkowana pomoc inwestycyjna dozwolona będzie jedynie wówczas, gdy istnieje rzeczywista potrzeba zapewnienia transportu i jeżeli pozytywne skutki są wyraźne. Dodatkowe możliwości transportu powinny być tworzone jedynie wówczas, gdy istnieje na nie zapotrzebowanie. Nie należy udzielać pomocy inwestycyjnej, jeżeli inwestycje podważałyby pozycję portów lotniczych istniejących na tym samym obszarze ciężenia, nie należy także udzielać pomocy inwestycyjnej obszarom, które są już dobrze połączone dzięki innym rodzajom transportu.

3.3.1. Maksymalna dopuszczalna pomoc inwestycyjna wynosi:

- do 25 % dla portów lotniczych obsługujących 3–5 mln pasażerów rocznie;
- do 50 % dla portów lotniczych obsługujących 1–3 mln pasażerów rocznie;
- do 75 % dla portów lotniczych obsługujących do miliona pasażerów rocznie;
- brak pomocy dla portów lotniczych obsługujących ponad 5 mln pasażerów rocznie (z drobnymi wyjątkami np. przy przenoszeniu portu lotniczego).

Pułap pomocy inwestycyjnej na finansowanie infrastruktury portów lotniczych może zostać podniesiony maksymalnie o 20 % w przypadku lotnisk położonych w regionach oddalonych.

3.4. Linie lotnicze będą mogły otrzymać pomoc pokrywającą do 50 % opłat lotniskowych w przypadku nowych połączeń przez okres 3 lat. Bardziej elastyczne uzgodnienia mogą być uzasadnione w przypadku lotnisk położonych w regionach oddalonych.

3.5. Ustalenia między liniami lotniczymi a portami lotniczymi nie będą uznawane za pomoc, jeżeli prywatny inwestor, działający w normalnych warunkach rynkowych, byłby skłonny przyjąć takie same warunki. Jeżeli takie ustalenia nie zapewniają rentowności, uważać się je będzie za wsparcie publiczne dla linii lotniczych.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”

COM(2013) 659 final

(2014/C 451/21)

Sprawozdawca: **Seppo KALLIO**

Współsprawozdawca: **Brendan BURNS**

Dnia 20 września 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 „Nowa strategia leśna UE na rzecz lasów i sektora leśno-drzewnego”

COM(2013) 659 final.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 111 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje nową strategię leśną UE oraz towarzyszące jej dwa dokumenty robocze służb Komisji. Nowa strategia jest bardzo potrzebna w sytuacji, gdy wzrastają oczekiwania wobec lasów i zwiększa się ich zagrożenie oraz gdy istnieje wiele unijnych polityk sektorowych i związanych z nimi zasad dotyczących leśnictwa i lasów. EKES apeluje zatem do Komisji oraz państw członkowskich, by zapewniły skuteczne i sprawne wdrożenie strategii.

1.2 W tym kontekście Komitet przypomina Komisji, że w Traktacie o funkcjonowaniu UE nie ma odniesienia do wspólnej polityki leśnej UE i że kontrola polityki leśnej powinna pozostać w rękach państw członkowskich.

1.3 Komitet popiera holistyczne podejście wspierające równowagę między trzema filarami zrównoważonego rozwoju (gospodarczym, ekologicznym i społecznym). Zostało ono uwypuklone w strategii leśnej UE poprzez podzielenie jej na trzy ogólne części, które zostały następnie podzielone na osiem priorytetów. EKES uważa, że należy wykorzystać strategiczne kierunki, które zostały określone dla każdego priorytetu, aby zapewnić szybkie wdrożenie strategii.

1.4 Zważywszy na ogromne znaczenie lasów dla rozwoju obszarów wiejskich i z myślą o osiągnięciu celów wyznaczonych w strategii, EKES domaga się uwzględnienia w programach rozwoju obszarów wiejskich środków związanych z leśnictwem, a także ich promowania, by zapewnić efektywniejsze wykorzystanie dostępnego finansowania.

1.5 W odpowiedzi na rosnące potrzeby siły roboczej ze względu na coraz wyższy poziom mechanizacji w łańcuchu wartości w leśnictwie i z uwagi na wyzwania związane ze zmianą klimatu oraz środowiska EKES podkreśla potrzebę promowania edukacji, szkoleń i transferu wiedzy na wszystkich poziomach sektora leśnego. W tym kontekście Komitet wzywa także Komisję i państwa członkowskie do zainicjowania badań nad wzmocnieniem potencjału sektora leśnego pod względem zatrudnienia oraz poprawy warunków pracy w tym sektorze.

1.6 EKES uważa, że dyskusja na temat kryteriów zrównoważonej gospodarki leśnej, bez względu na ostateczne przeznaczenie drewna, musi być oparta na szeroko rozpoznawalnych i akceptowanych kryteriach i wskaźnikach sformułowanych w ramach procesu FOREST EUROPE⁽¹⁾ i powinna także uwzględniać szczególne cechy państw członkowskich oraz istniejące systemy i przepisy dotyczące lasów.

1.7 Jeżeli chodzi o zasady ustalania priorytetów w zakresie wykorzystywania drewna, Komitet sprzeciwia się wszelkim prawnie wiążącym przepisom i popiera podejście oparte na otwartym rynku i swobodzie jego uczestników.

1.8 Aby sprostać wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu EKES zachęca państwa członkowskie do współpracy transgranicznej i popiera wezwania do zwiększenia zdolności adaptacyjnej i odporności lasów europejskich, między innymi poprzez zapobieganie pożarom i stosowanie innych rozwiązań dostosowawczych służących ochronie przeciw zagrożeniom naturalnym. Odpowiednie wysiłki powinny skupiać się na odporności i wielofunkcyjności lasów.

1.9 EKES popiera wykorzystanie planów zarządzania lasami, lecz podkreśla, że powinny być nadal stosowane na zasadzie dobrowolnej i wyraźnie oddzielone od planów zarządzania siecią Natura 2000, aby uniknąć zbędnych kosztów i biurokracji.

1.10 Wzmocnienie bazy wiedzy jest kluczem do zrozumienia różnorodnych wyzwań stojących przed sektorem leśnym. Dlatego EKES uważa, że konieczne jest podjęcie prac nad harmonizacją danych, sprawniejszą wymianą informacji i większą przejrzystością, przy jednoczesnym poszanowaniu praw własności.

1.11 EKES wspiera propagowanie drewna oraz innych materiałów leśnych, w tym korka, jako lokalnego, zrównoważonego i odnawialnego surowca przyjaznego dla klimatu i środowiska naturalnego i jest przekonany, że sektor leśnictwa musi odgrywać kluczową rolę w powodzeniu przyszłej biogospodarki.

1.12 Mając na celu wzmocnienie konkurencyjności sektora leśnego, EKES podkreśla znaczenie jak najlepszego wykorzystania istniejących i przyszłych możliwości finansowania w celu wsparcia badań i innowacji, a także podkreśla rolę inicjatyw takich jak europejskie partnerstwo innowacyjne (EPI)⁽²⁾ i partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) dotyczące bioprzemysłu⁽³⁾.

1.13 Biorąc pod uwagę, że korzystanie z biomasy drewnopochodnej niesie ze sobą ogromny potencjał i rozliczne korzyści dla zielonej gospodarki, EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie do aktywnego poszukiwania sposobów propagowania aktywnego zarządzania lasami i lepszego wykorzystywania drewna w ramach realizacji celów na rok 2020⁽⁴⁾, przy jednoczesnym uznaniu granic zrównoważonego rozwoju.

1.14 Komitet wzywa Komisję i państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków na rzecz oceny usług ekosystemowych i propagowania rynku dla tych usług. Państwa członkowskie powinny stworzyć skoordynowane mechanizmy rekompensaty w celu wyrównania obecnych niedoskonałości rynku.

1.15 Konieczna będzie ścisła koordynacja i komunikacja z wszystkimi odpowiednimi grupami interesu w celu skutecznego rozwinięcia i monitorowania strategii leśnej UE. Dlatego EKES podkreśla, jak ważne jest zapewnienie i zwiększenie udziału zainteresowanych podmiotów, co będzie wymagało wzmocnienia odpowiednich grup dialogu obywatelskiego, takich jak Grupa Doradcza ds. Leśnictwa. Należy również rozważyć utworzenie grup ad hoc obejmujących przedstawicieli EKES-u i KR-u.

1.16 EKES wzywa Komisję, państwa członkowskie UE i wszystkie inne zainteresowane podmioty do wznowienia negocjacji, aby ostatecznie osiągnąć konsensus co do prawnie wiążącego porozumienia w sprawie lasów w Europie. Wraz ze strategią leśną UE porozumienie to stanowiłoby kluczowy instrument służący wzmocnieniu sektora leśnictwa jako całości. Ustanowienie jasnych definicji i celów dotyczących zrównoważonego zarządzania lasami na szczeblu ogólnoeuropejskim niesłoby ponadto określone skutki w skali globalnej.

⁽¹⁾ FOREST EUROPE Międzyrządowy Komitet Negocjacyjny na rzecz zawarcia prawnie wiążącego porozumienia o lasach w Europie; zob. także <http://www.forestnegotiations.org/>.

⁽²⁾ W kontekście leśnictwa i lasów istotne są następujące EPI:
EPI na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm
EIP na rzecz surowców: <https://ec.europa.eu/eip/raw-materials/en>
EIP na rzecz wody: <http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/>

⁽³⁾ Zob. <http://bridge2020.eu>

⁽⁴⁾ <http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/>

1.17 Wreszcie, EKES będzie śledził i angażował się we wszystkie bieżące i przyszłe inicjatywy oparte na strategii leśnej UE lub innych powiązanych dokumentach, w tym dokumentach roboczych służb Komisji.

2. Wprowadzenie

2.1 Lasy i inne tereny zalesione pokrywają ponad 40 % powierzchni Europy, a ich ogromne znaczenie jest niepodważalne. Między poszczególnymi regionami występują wyraźne różnice w zasobach, strukturze, zarządzaniu i wykorzystaniu lasów. Ogólnie rzecz biorąc powierzchnia zalesiona w Europie wykazuje tendencję zwykłą i w ostatnich dziesięcioleciach rosła o ok. 0,4 % rocznie. Sytuacja w zakresie drzewostanu jest także pozytywna – tylko ok. 60–70 % rocznego przyrostu podlega wyrębowi. Ok. 60 % lasów należy do właścicieli prywatnych, zaś pozostała część jest nadal własnością publiczną.

2.2 W całej UE, a szczególnie w gęsto zalesionych regionach, kładzie się znaczny nacisk na wielofunkcyjność, jako że lasy służą celom społecznym, ekologicznym i gospodarczym. Zapewniają one siedliska dla roślin i zwierząt oraz odgrywają ważną rolę w łagodzeniu skutków zmiany klimatu, a także w dostarczaniu innych usług ekosystemowych, w tym w zakresie łowiectwa, owoców leśnych lub zdrowia ludzkiego, rekreacji i turystyki. Lasy są także ważne w wymiarze społeczno-gospodarczym, lecz funkcja ta jest często niedoceniana. Leśnictwo i powiązane gałęzie przemysłu zapewniają miejsca pracy dla ponad trzech mln osób i mają kluczowe znaczenie dla dobrobytu i zatrudnienia na obszarach wiejskich.

2.3 Zrównoważone leśnictwo nie jest pojęciem nowym. Koncepcja zrównoważonego zarządzania powstała w sektorze leśnym 300 lat temu; od tego czasu idea odpowiedzialnego zarządzania stale się rozwija i stopniowo rozprzestrzenia się na wszystkie gałęzie gospodarki. Podstawowa definicja zrównoważonego zarządzania lasami, ustanowiona w rezolucji konferencji ministerialnej w sprawie ochrony lasów w Europie, która odbyła się w 1993 r., była krokiem milowym w tym procesie i usytuowała zasadę zrównoważonego rozwoju w kontekście globalnym.

2.4 Unia Europejska posiada strategię dla sektora leśnictwa już od 15 lat. W 1998 r. Komisja Europejska opublikowała – na podstawie rezolucji Parlamentu Europejskiego⁽⁵⁾ – komunikat⁽⁶⁾ wdrażający te zalecenia polityczne.

2.5 Na wniosek Rady⁽⁷⁾ wiosną 2005 r. Komisja opublikowała sprawozdanie z wdrażania strategii leśnej⁽⁸⁾, które zostało uzupełnione opracowaniem unijnego planu działań dotyczącego gospodarki leśnej UE obejmującego okres 5-letni od 2007 do 2011 r.⁽⁹⁾

2.6 Ocena ex post planu działań, (który miał posłużyć wdrażaniu strategii na rzecz leśnictwa z 1998 r.), została przeprowadzona równoległe do obchodów Międzynarodowego Roku Lasów 2011.

2.7 Choć w Traktacie o funkcjonowaniu UE nie ma odniesienia do wspólnej polityki leśnej UE, to fakt istnienia wielu polityk sektorowych i powiązanych z nimi zasad dotyczących np. dostaw energii lub kwestii związanych ze środowiskiem i klimatem prowadzi de facto do rozwoju wspólnej polityki leśnej UE. Komisja Europejska opublikowała swój komunikat dotyczący nowej strategii leśnej UE 20 września 2013 r. w odpowiedzi na coraz większe i niekiedy sprzeczne wyzwania stojące przed lasami i sektorem leśno-drzewnym oraz potrzebę spójniejszej i konsekwentniejszej polityki.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 55 z 24.2.1997, s. 22.

⁽⁶⁾ COM(1998) 649 final z 18 listopada 1998 r.

⁽⁷⁾ Rezolucja Rady, Dz.U. C 56 z 26.2.1999, s. 1, oraz konkluzje Rady w sprawie unijnego planu działań dotyczącego gospodarki leśnej UE, 2662. posiedzenie Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, 30–31 maja 2005 r.

⁽⁸⁾ COM(2005) 84 final z 10 marca 2005 r.

⁽⁹⁾ COM(2006) 302 final z 15 czerwca 2006 r.

3. Zarys nowej strategii leśnej

3.1 Podstawowemu dokumentowi Komisji towarzyszą dwa dodatkowe, bardziej szczegółowe dokumenty robocze służb Komisji. Pierwszy z nich opisuje proces, analizę i dalsze działania zaproponowane w strategii, drugi zaś przedstawia szczegółową analizę przemysłu związanego z leśnictwem w UE: chodzi tu o produkcję wyrobów z drewna i korka, produkcję mebli, papieru i wyrobów z papieru, drukowanie i działalność usługową związaną z poligrafia⁽¹⁰⁾. Zważywszy na ich uzupełniający charakter i znaczenie, dokumentom towarzyszącym należy poświęcić szczególną uwagę. EKES powinien śledzić i włączać się we wszystkie obecne i przyszłe inicjatywy oparte na strategii leśnej UE lub innych powiązanych dokumentach.

3.2 Komisja postanowiła przedstawić przyszłe obszary działania uwzględnione w strategii w formie trzech nadrzędnych części, podzielonych na osiem priorytetów.

3.3 Określenie dla każdego z ośmiu priorytetów „strategicznych kierunków działania” sprawia, że strategia zasadniczo spełnia również wymóg dotyczący proponowania wymiernych środków w miejsce przedstawiania ogólnych deklaracji intencji.

3.4 Aby umożliwić szybką realizację nowej strategii leśnej Komisja nie zaproponowała opracowania odrębnego nowego planu działań. Zamiast tego strategia zawiera listę konkretnych środków ukierunkowanych na realizację jej celów.

3.5 Nowa strategia leśna została opublikowana po przeprowadzeniu końcowej oceny poprzedniej strategii i niedługo przed rozpoczęciem nowego okresu programowania UE oraz wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020.

3.6 Sytuacja gospodarcza i polityczna w UE zmieniła się drastycznie od czasu opublikowania poprzedniej strategii w 1998 r. Nowa strategia wpisuje się w zupełnie nowe ramy regulacyjne, także pod względem zobowiązań międzynarodowych.

3.7 Komisja wybrała termin publikacji nowej strategii leśnej tak, by zbiegła się z negocjacjami prowadzonymi przez międzyrządowy komitet negocjacyjny FOREST EUROPE dotyczącymi przyjęcia prawnie wiążącego porozumienia w sprawie lasów w Europie⁽¹¹⁾. Jeśli porozumienie zostanie wdrożone, zastąpiłoby obecne zalecenia, zawierałoby jednoznaczne definicje i wyznaczałoby cele zrównoważonej gospodarki leśnej, które zostałyby przyjęte przez państwa-sygnatariuszy.

3.8 EKES wspiera za pomocą zaleceń szereg procesów związanych z leśnictwem (zob. załącznik 1), w tym nową strategię leśną od momentu jej powstania⁽¹²⁾. Po opublikowaniu przez Komisję w 2005 r. sprawozdania z realizacji Komitet wykorzystał tę okazję do opracowania kompleksowej opinii w sprawie roli lasów i leśnictwa w zmieniającym się środowisku. Niniejsza opinia służy częściowo uaktualnieniu wcześniejszej opinii Komitetu w świetle przyszłych wyzwań.

4. Uwagi ogólne na temat nowej strategii leśnej

4.1 Strategia oparta jest na fakcie, że w Traktacie o funkcjonowaniu UE nie ma odniesienia do wspólnej polityki leśnej UE, a zatem kontrola polityki leśnej pozostaje w gestii państw członkowskich. Strategia ma też charakter całościowy i zachowuje równowagę między aspektem gospodarczym, społecznym i środowiskowym zrównoważonego leśnictwa, w tym przemysłu przetwórczego związanego z lasami i leśnictwem.

4.2 Strategia kładzie nacisk na zrównoważoną gospodarkę leśną i wielofunkcyjność, dzięki czemu szereg produktów i usług wytwarzanych będzie w sposób zrównoważony, a także zapewniona zostanie ochrona lasów. Obecnie niewiele ponad 60 % rocznego przyrostu lasów podlega wyrębowi w UE; celem strategii jest więc propagowanie zatrudnienia i dobrobytu związanego z lasami w Europie poprzez zwiększenie konkurencyjności sektora leśnictwa i zakresu zastosowań drewna w ramach starań o utworzenie biogospodarki opartej na surowcach odnawialnych.

⁽¹⁰⁾ SWD(2013) 342 i 343 final, *Plan na rzecz unijnych gałęzi przemysłu związanych z leśnictwem*, 20 września 2013 r.

⁽¹¹⁾ Aktualnie negocjowany tekst, zob. <http://www.forestnegotiations.org/INC/ResINC4/documents>

⁽¹²⁾ Opinia w sprawie strategii leśnej z 1998 r., Dz.U. C 51 z 23.2.2000, s. 97–104; opinia w sprawie sprawozdania z realizacji strategii leśnej UE, Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 57–65.

4.3 Nowa strategia stanowi podejście całościowe i próbę poprawy koordynacji leśnictwa w UE, a także propaguje skuteczne i efektywne wdrażanie oraz wysiłki na rzecz uniknięcia bezproduktywnej biurokracji, a także poprawę wyników lasów i leśnictwa w UE.

4.4 Leśnictwo i przemysł przetwórczy związany z leśnictwem w UE może faktycznie przyczynić się do sukcesu strategii „Europa 2020”. Oznacza to jednak konieczność ścisłego powiązania strategii leśnej z realizacją celów strategii „Europa 2020” poprzez propagowanie skutecznej i efektywnej realizacji tej strategii we wszystkich obszarach polityki.

4.5 Ocena najnowszych danych dotyczących wdrażania przez państwa członkowskie środków dotyczących lasów w ramach rozwoju obszarów wiejskich wykazała, że nie wykorzystano w pełni instrumentów polityki na rzecz obszarów wiejskich. Aby lepiej zrealizować cele strategii leśnej, jej autorzy apelują do państw członkowskich, by przy jej programowaniu i wdrażaniu odpowiednio uwzględniły działania w zakresie leśnictwa. Jest to szczególnie potrzebne, by zwiększyć zaangażowanie i mobilizację rozlicznych małych gospodarstw rodzinnych i udział lasów prywatnych, a uproszczenie procedur i ograniczenie biurokracji mogłoby w tym pomóc.

4.6 W przyszłości zamierza się wspierać cele strategii za pomocą środków i instrumentów objętych pakietem leśnym rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich⁽¹³⁾.

4.7 Strategia zachęca państwa członkowskie do opracowania, we współpracy z partnerami społecznymi, środków na rzecz lepszego wykorzystania potencjału tego sektora w zakresie zatrudnienia, poprawy umiejętności zatrudnionych w nim osób, a także dalszej poprawy warunków pracy. Należy zainicjować nowe ukierunkowane badania nad osobami pracującymi w europejskich lasach, np. przy budowie dróg, sadzeniu drzew, konserwacji lasów, zbiorach, wydobywaniu, transporcie, a także w usługach informacyjnych i ekologicznych. Ogólnie rzecz biorąc polityki i programy państw członkowskich powinny wspomagać zwiększenie konkurencyjności leśnictwa i całego sektora leśnego, aby zapewnić wzrost gospodarczy i zatrudnienie w dłuższej perspektywie.

4.8 W strategii podkreślono zróżnicowaną rolę lasów w przyczynianiu się do realizacji celów w dziedzinie klimatu i energii. Realizację tych celów można wspierać poprzez aktywne zarządzanie i wykorzystanie lasów, co przyniosłoby lepszy wzrost lasów i wychwytywanie dwutlenku węgla, a także umożliwiłoby zastępowanie energii i materiałów opartych na paliwach kopalnych zasobem odnawialnym, jakim jest drewno.

4.9 W strategii uznaje się, że lasy i ich ekosystemy wymagają szczególnej ochrony w związku ze zmianą klimatu i innymi zagrożeniami zewnętrznymi.

4.10 Uznaje się także znaczenie lepszego informowania opinii publicznej na temat lasów i leśnictwa oraz drewna jako surowca odnawialnego. Należy wesprzeć realizację tego celu poprzez ukierunkowane kampanie Komisji i państw członkowskich mające na celu podnoszenie świadomości publicznej na temat roli, jaką odgrywają lasy w naszym społeczeństwie i vice versa.

5. Uwagi szczególne

5.1 W strategii podkreśla się fakt, że drewno jest zrównoważonym odnawialnym surowcem, przyjaznym dla klimatu i środowiska naturalnego i mającym wielorakie możliwe zastosowania. Zasobo- i energooszczędne oraz odpowiedzialne pod względem środowiska procesy i produkty przyczyniają się do konkurencyjności sektora leśnego; będą one zwłaszcza odgrywać większą rolę w biogospodarce UE. Spowoduje to zwiększenie popytu, a tym samym potrzebę większej zrównoważonej mobilizacji zasobów drzewnych. Konieczna jest ponowna ocena potencjalnej podaży drewna, np. poprzez mapowanie struktury własności lasów, a także rozważenie kwestii ułatwień w zakresie rosnącej zrównoważonej mobilizacji zasobów drzewnych. Należy opracować – w konsultacji z wszystkimi podmiotami łańcucha wartości w sektorze leśnym – odpowiednie rozwiązania na rzecz zwiększenia mobilizacji zasobów drzewnych.

⁽¹³⁾ Zob. motyw 25 rozporządzenia EFRROW, rozporządzenie 1305/2013.

5.2 Strategia wymaga, by Komisja sformułowała – we współpracy z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami – zasady dotyczące priorytetów w zakresie wykorzystania drewna. Jednakże prawnie wiążące zasady dotyczące hierarchii zastosowań biomasy leśnej, określające które zastosowania należy traktować priorytetowo, byłyby sprzeczne z otwartą gospodarką rynkową i swobodą uczestników rynku.

5.3 Jak stwierdzono w strategii, w 2014 r. Komisja zainicjuje wraz z państwami członkowskimi ocenę łącznych kosztów związanych z wdrażaniem przepisów UE dotyczących łańcuchów wartości w przemyśle związanym z leśnictwem. Z uwagi na kluczowe znaczenie tej oceny dla całego sektora leśnego, wszystkie zainteresowane strony łańcucha wartości w sektorze leśnictwa powinny być w nią włączone, by zapewnić kompleksowy i kompletny obraz sektora oraz spójne podejście.

5.4 Lasy są źródłem istotnej różnorodności biologicznej, a także drewna i różnych innych produktów leśnych jako surowców (na przykład korka); zapewniają także różne usługi ekosystemowe, od których zależą społeczności wiejskie i miejskie. Zmiany warunków, spowodowane na przykład zmianą klimatu, rozprzestrzenianiem się inwazyjnych gatunków obcych, niedoborem wody, pożarami, huraganami i plagami szkodników, zwiększają presję na lasy i ryzyko związane z zagrożeniami naturalnymi. Odpowiednie wysiłki na rzecz ochrony powinny skupiać się na odporności i wielofunkcyjności lasów.

5.5 W strategii wyznaczono cel dotyczący zapewnienia i osiągnięcia do 2020 r. równowagi między zrównoważonym zarządzaniem a różnymi funkcjami lasów. W tym kontekście UE powinna spotęgować wysiłki na rzecz oceny usług ekosystemowych i stworzenia rynku dla nich. Aby taki rynek mógł lepiej funkcjonować, konieczne są skoordynowane mechanizmy rekompensaty ze strony państw członkowskich mające na celu wyrównanie obecnych niedoskonałości rynku, co obejmuje np. odpowiednią rekompensatę dla właścicieli gruntów z tytułu ograniczeń związanych z ochroną usług ekosystemowych.

5.6 Oprócz drewna wykorzystywanego do celów budowlanych i energetycznych lasy dostarczają wielu innych produktów, którym poświęcono w strategii niłą uwagę. Na przykład produkcja korka jest bardzo ważna, zwłaszcza w regionie Morza Śródziemnego; ma ona także szereg zalet: jest to produkt naturalny wytwarzany ze źródeł odnawialnych w przyjaznym dla środowiska procesie, który nie wymaga ścinania drzew. Przemysł korkowy jest także ważny, gdyż istotnie przyczynia się do tworzenia miejsc pracy, a jednocześnie utrzymuje stabilność ekologiczną delikatnego i zagrożonego ekosystemu śródziemnomorskiego.

5.7 Rozwój i wdrażanie planów zarządzania lasami opierają się na zasadzie zrównoważonego rozwoju i dobrych praktykach. Strategia zawiera propozycję uwzględnienia w planach zarządzania lasami kwestii związanych z różnorodnością biologiczną, w tym celów związanych z ochroną w ramach sieci Natura 2000. Połączenie planów zarządzania lasami, które są dla właścicieli lasów narzędziami planowania operacyjnego, z planami zarządzania dotyczącymi sieci Natura 2000, które są instrumentami planowania publicznego na szczeblu władz lokalnych, rozmyłoby granice między kompetencjami i szczeblami planowania. Ponadto znacznie zwiększyłoby biurokrację i powiązane koszty opracowania planu zarządzania lasami.

5.8 Coraz większa częstotliwość ekstremalnych zjawisk pogodowych, jako zwiastunów zmiany klimatu, także wymaga aktywnego podejścia do lasów europejskich. Komisja zamierza utrzymać i wzmocnić odporność oraz zdolności dostosowawcze lasów europejskich. Leśny materiał rozmnożeniowy gatunków drzew i sztuczne hybrydy, które są ważne do celów leśnictwa, powinny więc nie tylko genetycznie odpowiadać warunkom oraz wymogom wysokiej jakości, lecz także wnieść zrównoważony wkład w zachowanie bioróżnorodności.

5.9 W strategii Komisja wzywa do opracowania ram działań służących zapobieganiu niekorzystnemu wpływowi inwazyjnych gatunków obcych na różnorodność biologiczną i usługi ekosystemowe oraz minimalizowaniu i łagodzeniu tego wpływu. Takie działania powinny także ograniczać szkody społeczne i gospodarcze. Niemniej należy także przyjąć całościowe i naukowe podejście przy ustalaniu priorytetów dla inwazyjnych gatunków obcych, a przy tworzeniu listy należy kierować się bardzo rygorystycznymi kryteriami. Obcy leśny materiał rozmnożeniowy, który nie rozprzestrzenia się inwazyjnie i nie ma negatywnego wpływu na nową lokalizację nie powinien być więc uwzględniany, ponieważ – szczególnie w kontekście zmiany klimatu – może on wnieść pozytywny wkład w obecne i przyszłe dostawy surowców i innych usług ekosystemowych.

5.10 W ramach strategii Komisja ma opracować, z pomocą państw członkowskich i zainteresowanych stron, wykaz kryteriów zrównoważonej gospodarki leśnej, które można by stosować bez względu na ostateczne wykorzystanie drewna. Przy formułowaniu tych kryteriów należy całościowo traktować zrównoważoną gospodarkę leśną, niezależnie od końcowego zastosowania drewna. Kryteria te powinny być oparte na istniejących kryteriach, wskaźnikach i zasadach dotyczących zrównoważonej gospodarki leśnej, np. w ramach FOREST EUROPE, gdzie rozwój zrównoważony rozpatrywany jest z krajowego i regionalnego punktu widzenia. Kryteria te powinny również uwzględniać szczególne cechy państw członkowskich i obowiązujące przepisy krajowe w sprawie lasów.

5.11 W strategii proponuje się, by odpowiednie grupy interesu były nadal angażowane w rozwój i wdrażanie strategii leśnej. Sprawdzone organy, takie jak Grupa Doradcza ds. Leśnictwa i Korka oraz Komitet Doradczy ds. Przemysłu związanego z Leśnictwem, również powinny zostać włączone do platformy na rzecz przyszłej współpracy zainteresowanych stron z Komisją. Jeżeli chodzi o wdrażanie, kwestie związane z lasami i postępy we wdrażaniu strategii leśnej powinny być regularnie omawiane przez te grupy. W razie potrzeby można także rozważyć utworzenie grup ad hoc z udziałem przedstawicieli EKES-u i KR-u.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Program »Czyste powietrze dla Europy«”

COM(2013) 918 *final*,

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczenia atmosferycznego oraz zmiany dyrektywy 2003/35/WE

COM(2013) 920 *final* – 2013/0443 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania

COM(2013) 919 *final* – 2013/0442 (COD),

wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie przyjęcia zmiany Protokołu z 1999 r. do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości w zakresie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej

COM(2013) 917 *final*

(2014/C 451/22)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Parlament Europejski, w dniu 13 stycznia 2014 r., Rada, w dniu 15 stycznia 2014 r., oraz Komisja Europejska, w dniu 18 grudnia 2013 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Program »Czyste powietrze dla Europy«”

COM(2013) 918 *final*,

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczenia atmosferycznego oraz zmiany dyrektywy 2003/35/WE

COM(2013) 920 *final* – 2013/0443 (COD),

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania

COM(2013) 919 *final* – 2013/0442 (COD)

wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie przyjęcia zmiany Protokołu z 1999 r. do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości w zakresie przeciwdziałania zakwaszeniu, eutrofizacji i powstawaniu ozonu w warstwie przyziemnej

COM(2013) 917 *final*.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 82 do 1 – nikt nie wstrzymał się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zdecydowanie podkreśla konieczność zapewnienia zdrowego środowiska, czystego powietrza o optymalnej jakości, co jest podstawowym warunkiem dobrostanu, jeśli chodzi o warunki życia i pracy wszystkich obywateli europejskich. Ubolewa jednocześnie, że ten zasadniczy dla Europy element już nie figuruje wśród priorytetów europejskiej i krajowej agendy politycznej i nie ma na nią wpływu.

1.2 EKES wzywa nowy Parlament, nową Komisję i Radę, by uznały działania na rzecz zachowania zdrowego i czystego środowiska atmosferycznego, w które w pełni włączono by partnerów społecznych i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, za jeden z najważniejszych priorytetów politycznych w przyszłych pracach instytucji europejskich.

1.3 Zdaniem Komitetu zanieczyszczenie powietrza jest jednym z głównych zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Powoduje ono poważne negatywne skutki, takie jak problemy z oddychaniem, przedwczesne zgony, eutrofizacja i degradacja ekosystemów. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji polegającą na opracowaniu programu „Czyste powietrze”, by ograniczyć wynikające stąd skrócenie oczekiwanej długości życia w UE z 8,5 miesiąca w 2005 r. do 4,1 miesiąca w 2030 r., co oznacza dodatkowe 180 milionów lat życia i przywrócenie różnorodności biologicznej na 200 tysiącach km².

1.3.1 Komitet jest przekonany, że aby stworzyć warunki sprzyjające przejściu Europy na gospodarkę bardziej zrównoważoną, konieczne jest określenie celu na rok 2030 oraz pewniejszej, średnio- lub długoterminowej perspektywy, niezbędnej dla przedsiębiorstw i inwestorów.

1.4 Zdaniem EKES-u wskazane jest przyspieszenie stosowania normy Euro 6 dotyczącej pułapów emisji NO_x silników diesla w pojazdach lekkich, przy pomiarach emisji dokonywanych w rzeczywistych warunkach jazdy, jak i przestrzegania zasad dotyczących zastąpienia silników dwusuwowych, gdyż Komitet sceptycznie odnosi się do tego, by stosowanie takich środków mogło doprowadzić do pożądanych wyników już w 2020 r.

1.5 EKES popiera ostateczny cel Komisji – określony zarówno w programie „Czyste powietrze”, jak i w ramach polityki w zakresie klimatu i energii na lata 2020–2030 – by w 2030 r. osiągnąć próg 70 % zmniejszenia różnicy między aktualnymi normami odniesienia a maksymalnym możliwym ograniczeniem emisji.

1.6 Aby osiągnąć taki wynik, w którego stosowaniu i wdrażaniu uczestniczyć powinny wszystkie zainteresowane strony, konieczne są, zdaniem Komitetu, zdecydowane działania obejmujące następujące środki:

- uwzględnienie zobowiązań dotyczących ograniczenia emisji metanu do 2020 r. i rtęci do 2020 r., 2025 r. i 2030 r.;
- bardziej rygorystyczne pułapy emisji dla średnich obiektów energetycznego spalania;
- nieprzyznawanie opcjonalnych odstępstw przewidzianych w dyrektywie dotyczącej emisji przemysłowych, jeżeli istnieje konkretne ryzyko niebezpiecznych skutków dla zdrowia;
- konkretne działania na rzecz ograniczenia emisji amoniaku i metanu w sektorze rolnictwa;
- bardziej zdecydowane działania na rzecz ograniczenia emisji w transporcie, w tym systemy pomiaru rzeczywistych emisji i stosowanie dowodów w tym zakresie od 2014 r., czyli od chwili wprowadzenia normy Euro 6;
- stanowcze wdrożenie do 2016 r. norm IMO dotyczących emisji NO_x i SO₂ przez statki, jak uzgodniono w 2008 r., na wszystkich obszarach morskich wokół Europy, jak i na obszarach kontroli emisji;
- działania na rzecz wysokich standardów w dziedzinie emisji pyłów (PM) z nowych urządzeń gospodarstwa domowego;
- opracowanie i projektowanie ekologicznych urządzeń i instalacji;
- pełne stosowanie oceny cyklu życia produktów (LCA – *life cycle assessment*);

- planowanie działań w perspektywie średnio- i długoterminowej, by uniknąć powielania stosowanych środków;
- wspieranie edukacji i szkolenia konsumentów, pracowników i młodzieży na rzecz ochrony i budowania zdrowego środowiska produkcji, wypoczynku i zamieszkania;
- propagowanie badań i inwestycji w dziedzinie innowacyjnych zastosowań rynkowych (najlepsze dostępne techniki), zrównoważonego wzrostu oraz zdrowego i trwałego zatrudnienia;
- nadanie międzynarodowego wymiaru działaniom w zakresie ochrony środowiska;
- zapewnienie spójności między nową strategią a innymi obszarami polityki i celami UE.

1.7 Komitet w pełni zgadza się, że uzgodnione zmiany do protokołu do konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości należy włączyć do przepisów UE.

1.8 Długoterminowe cele jakościowe wytyczone w zaproponowanej nowej dyrektywie NERC (*national emission reduction commitments* – krajowe zobowiązania do redukcji emisji) właściwie nie podlegają dyskusji. EKES jest jednak rozczarowany, że cele na rok 2025 nie są wiążące, przez co nie gwarantują pełnego stosowania przewidzianych norm.

1.9 Komitet podkreśla konieczność włączenia ochrony czystego i zdrowego środowiska atmosferycznego do działań prowadzonych w ramach polityki regionalnej, jest bowiem przekonany, że zarządzanie jakością powietrza może być skuteczne jedynie wtedy, gdy wspiera je polityka unijna w zakresie zmniejszenia emisji, a to ze względu na wysoki poziom skumulowanego zanieczyszczenia i specyficzne warunki meteorologiczne charakteryzujące poszczególne regiony.

1.10 Konieczne jest stałe zaangażowanie rządów krajowych i władz lokalnych w planowanie konkretnych działań mających na celu ograniczenie szkodliwych emisji za pomocą szczegółowych planów na rzecz jakości powietrza (regionalnych planów działania na rzecz jakości powietrza) z uwzględnieniem poszczególnych sektorów: produkcyjnych, rolniczych, usługowych, prywatnych oraz sektora produkcji i dystrybucji energii. Komisja powinna jasno informować o realizacji tych planów i podejmować szybkie i zdecydowane działania wobec państw członkowskich niewywiązujących się z zobowiązań. EKES przyjmuje jednak do wiadomości, że kilka państw członkowskich podjęło już odpowiednie kroki w tej dziedzinie.

1.11 Potrzebne są działania z udziałem organizacji branżowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych, sektora usług, ośrodków szkoleniowych na wszystkich poziomach oraz ośrodków badawczych zmierzające do osiągnięcia celu coraz czystszej powietrza, niezbędnego dla dobrego samopoczucia obywateli i jakości ekosystemu.

1.12 Komitet po raz kolejny przypomina o konieczności powrotu do zrównoważonego wzrostu gospodarczego w Europie opartego na dążeniu do wysokiej jakości życia, pracy i zdrowia obywateli oraz ochrony środowiska naturalnego, a także ściśle powiązanego ze wszystkimi innymi priorytetami politycznymi strategii „Europa 2020”. Ponadto musi on być elementem ogólnej strategii dochodzenia do równowagi światowej opartej na jakościowym wzroście gospodarczym, który przyczyni się do przezwyciężenia ubóstwa i niesprawiedliwości społecznej przy jednoczesnym zachowaniu zasobów naturalnych dla przyszłych pokoleń.

2. Wprowadzenie

2.1 Zanieczyszczenie powietrza stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia człowieka i dla środowiska. Problemy oddechowe, przedwczesne zgony, eutrofizacja i degradacja ekosystemów w wyniku osadzania się związków azotu i substancji kwasowych to tylko nieliczne skutki tego problemu, który ma jednocześnie charakter lokalny i transgraniczny.

2.2 W ostatnich dziesięcioleciach środki przyjmowane przez UE i wspólnotę międzynarodową przyniosły efekt, łagodząc niektóre problemy związane z zanieczyszczeniem powietrza. Na przykład emisje dwutlenku siarki, który jest przyczyną kwaśnych deszczy, zostały zmniejszone o ponad 80 %.

2.3 Pomimo tych postępów UE jest jeszcze daleka od realizacji swego długoterminowego celu dotyczącego poprawy jakości powietrza, tak by wyeliminować ryzyko istotnych szkód dla zdrowia ludzkiego i środowiska, a cząstki stałe i ozon z troposfery nadal powodują poważne problemy, które według szacunków Komisji⁽¹⁾ są przyczyną 406 tysięcy zgonów rocznie.

⁽¹⁾ COM(2013) 918 final.

2.4 Zwłaszcza pył zawieszony i ozon wciąż przedstawiają poważne zagrożenie dla zdrowia – progi bezpieczeństwa dotyczące tych substancji są regularnie podnoszone.

2.5 Komisja szacuje, że koszty opieki zdrowotnej wynikające z zanieczyszczenia powietrza wynoszą 330–940 mld euro rocznie. Natomiast cele, których osiągnięcie proponuje się do roku 2030, przyniosłyby korzyści rządu 44–140 mld euro.

2.6 Zdaniem Komisji, w 2010 r. zanieczyszczenie powietrza w UE spowodowało setki tysięcy przedwczesnych zgonów i naraziło prawie dwie trzecie obszarów na skażenie. Wszystko z powodu szkodliwych emisji.

2.7 Jeśli chodzi o zdrowie obywateli europejskich, wydatki zdrowotne związane z tym problemem szacuje się na ponad 4 mld euro. Do tego dochodzi utrata 100 mln dni pracy rocznie.

2.8 Na poziomie międzynarodowym, w grudniu 2012 r. Stany Zjednoczone postanowiły zrewidować roczne normy jakości powietrza, ustanawiając wartości progowe pyłów drobnocząsteczkowych na poziomie $12 \mu\text{g}/\text{m}^3$, tzn. znacznie poniżej obecnej normy UE, która wynosi $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$, podczas gdy w Chinach rząd zdecydował się zainwestować w kontrolę jakości powietrza, na samym tylko obszarze Pekinu, 160 mld EUR w ciągu najbliższych pięciu lat. W świetle tych działań, UE nie dotrzymuje zatem kroku swoim partnerom międzynarodowym.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES popiera ogólne cele dotyczące znaczącej poprawy jakości powietrza oraz przestawienia się na gospodarkę niskoemisyjną z myślą o ochronie zdrowia i środowiska, przedstawione w strategii dotyczącej zanieczyszczenia powietrza z 2005 r. i zmienione przez Komisję w programie „Czyste powietrze dla Europy”.

3.2 Od samego początku, z uwagi na różne warunki środowiskowe, cele dotyczące zmniejszenia emisji były wyznaczane dla każdego państwa członkowskiego na podstawie opłacalności. Wymagane obniżenie emisji różni się w zależności od państwa członkowskiego, zgodnie z zasadą: „różne podejście, lecz ten sam wskaźnik”.

3.2.1 Mając na uwadze szkody dla zdrowia, jakości życia i ekosystemów, jakie powoduje zanieczyszczenie powietrza, Komitet wyraża zaniepokojenie, że zagadnienie jakości powietrza nie ma już należytego miejsca w europejskich i krajowych programach politycznych. EKES uważa, że w celu ułatwienia przejścia do bardziej zrównoważonej gospodarki w Europie konieczne jest określenie celu na 2030 r. oraz średnio- lub długoterminowej perspektywy, niezbędnej dla przedsiębiorstw i inwestorów.

3.3 W ramach **przeglądu strategii** dotyczącej zanieczyszczenia powietrza dąży się do wyeliminowania obecnych naruszeń istniejących norm jakości powietrza, aby osiągnąć pełne ich przestrzeganie najpóźniej w 2020 r. dzięki ograniczeniu emisji NO_x silników diesla w pojazdach lekkich poprzez stosowanie normy Euro 6 przy założeniu, że pomiary emisji dokonuje się w rzeczywistych warunkach jazdy. EKES sceptycznie ocenia szanse, by środki takie mogły przynieść oczekiwane skutki już w 2020 r. Zaczną one bowiem obowiązywać dopiero w 2017 r., a odnowienie istniejącej obecnie floty pojazdów może się przeciągnąć poza rok 2020.

3.4 Ponadto strategia ta oparta jest na działaniach prowadzonych na poziomie lokalnym i regionalnym, ze wszystkimi ograniczeniami właściwymi takim środkiem. Jak dotąd skuteczność środków podejmowanych na poziomie regionalnym była ograniczona, zwłaszcza ze względu na wysoki poziom skumulowanego zanieczyszczenia oraz specyficzne regionalne warunki pogodowe. EKES jest przekonany, że zarządzanie jakością powietrza na tych poziomach może być skuteczne tylko przy wsparciu polityki UE dotyczącej ograniczenia emisji u źródła.

3.5 Zdaniem Komitetu podczas przeglądu strategii Komisja powinna wziąć pod uwagę wiele czynników o jednakowym znaczeniu, takich jak:

- ocena stosunku kosztów do efektów proponowanych środków;
- konkurencyjność i zrównoważone innowacje;
- międzynarodowy wymiar działań w zakresie ochrony środowiska;
- uproszczenie i usprawnienie procesów;

- spójność i koordynacja między różnymi odpowiednimi obszarami polityki UE;
- unijne i krajowe wsparcie działań edukacyjnych i szkoleniowych w omawianej dziedzinie;
- skupienie unijnych i krajowych wysiłków w dziedzinie badań i innowacji na zastosowaniu najlepszych technologii rynkowych;
- konsekwentne stosowanie nowych norm jakości we wszystkich odpowiednich sektorach.

3.5.1 Komitet uważa, że należy wspierać priorytety polityczne, zarówno na poziomie europejskim, jak i poszczególnych państw członkowskich, w dziedzinie badań i innowacji oraz szkoleń i edukacji. Działania te powinny być ukierunkowane na przywrócenie wzrostu i trwałego zatrudnienia oraz na poprawę jakościowej reindustrializacji gospodarki europejskiej, a zwłaszcza na małe i średnie przedsiębiorstwa i nowe przedsiębiorstwa, jednak bez naruszania obecnych europejskich ram budżetowych.

3.6 Ponadto Komitet uważa, że trzeba zagwarantować **spójność tej nowej zmienionej strategii z innymi obszarami polityki Unii Europejskiej**. Można bowiem na przykład zauważyć, że chociaż spalanie drewna przez gospodarstwa domowe wiąże się z emisją drobnych cząstek stałych PM 2,5, to zachęca się do jego użycia jako alternatywnego źródła energii, podczas gdy wymagałoby ono klasyfikacji urządzeń pod kątem emisji i oceny ich wydajności.

3.7 W każdym razie, zdaniem EKES-u, do roku 2015 należałoby uwzględnić szereg jednakowo istotnych czynników w międzynarodowym porozumieniu w sprawie klimatu.

3.8 EKES podkreśla wagę **zachęcania do partnerstw publiczno-prywatnych (PPP)** na szczeblu europejskim takich jak partnerstwo zapoczątkowane wraz ze wspólnym przedsięwzięciem na rzecz **inicjatywy „Czyste niebo” 2 na lata 2014–2020**, którego celem było ograniczenie emisji w transporcie lotniczym oraz wniesienie wkładu w działalność badawczą objętą przepisami rozporządzenia WE 71/2008 i programem ramowym „Horyzont 2020”.

4. Uwagi szczegółowe (I)

4.1 Konwencja z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości

4.1.1 Konwencja z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości zawarta pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) stanowi główne międzynarodowe ramy prawne współpracy i działań w zakresie ograniczania i stopniowego zmniejszania zanieczyszczenia powietrza na mocy jej ośmiu protokołów, w tym protokołu z 1999 r.

4.1.2 EKES aprobuje transpozycję zmian do protokołu na szczeblu UE.

4.2 Wniosek dotyczący zmienionej dyrektywy w sprawie krajowych pułapów emisji NERC

4.2.1 We wniosku dotyczącym dyrektywy ustanowiono krajowe zobowiązania do ograniczenia emisji (NERC) na 2020 r., 2025 r. i 2030 r. w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego, wyrażone jako procentowy spadek rocznych emisji dwutlenku siarki (SO₂), tlenków azotu (NO_x), amoniaku (NH₃), niemetanowych lotnych związków organicznych (LZO), drobnych cząstek stałych (PM 2,5) i metanu (CH₄) w stosunku do całkowitych emisji każdego z tych zanieczyszczeń w każdym państwie członkowskim w 2005 r.

4.2.2 W ciągu ostatnich 20 lat osiągnięto w UE znaczny postęp, jeżeli chodzi o jakość powietrza i antropogeniczne emisje do powietrza. Stało się to dzięki polityce i strategiom dotyczącym zanieczyszczenia powietrza przyjętym przez UE i jej państwa członkowskie z myślą o osiągnięciu w perspektywie długoterminowej takiego poziomu jakości powietrza, który nie niósłby ze sobą negatywnych skutków czy dużych zagrożeń dla zdrowia ludzkiego i środowiska, jak przypomniano w siódmym programie działań na rzecz środowiska ⁽²⁾.

4.2.3 Fakt ten jest niepodważalny, pomimo wyraźnego spowolnienia postępów, jeśli chodzi o jakość powietrza, oraz tego, że proponowane obecnie cele są w istocie mniej ambitne niż poziom, jaki zostałyby osiągnięty przez państwa członkowskie, gdyby dostosowały się w pełni do wymogów zawartych w obowiązujących przepisach UE.

⁽²⁾ COM(2012) 710 final.

4.2.4 Proponowane cele długoterminowe dotyczące jakości właściwie nie podlegają dyskusji. Komitet jest jednak rozczarowany, że cele na 2025 r. nie są wiążące, ponieważ stwierdzono trudności z przestrzeganiem dostosowania się do bieżących norm.

4.2.5 Zdaniem EKES-u konieczne są wzmocnione platformy umożliwiające ukierunkowany i interaktywny dialog, **by przepisy zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy były jak najskuteczniejsze.**

4.3 *Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie emisji ze średnich obiektów energetycznego spalania*

4.3.1 EKES uważa, że rozszerzenie kontroli emisji substancji zanieczyszczających powietrze na obiekty energetycznego spalania o nominalnej mocy cieplnej między 1 a 50 MW, które mają szeroką gamę zastosowań, **powinno zostać przeprowadzone za pomocą uproszczonych i mało kosztownych procedur**, by wspierać i stymulować rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, przedsiębiorstw rozpoczynających działalność, a także mniejszej infrastruktury rozproszonej na całym obszarze.

5. Uwagi szczegółowe (II)

5.1 Zanieczyszczenia powietrza mogą pochodzić z różnych źródeł i są przenoszone również na duże odległości.

5.2 W celu pełnej realizacji programu „Czyste powietrze dla Europy” regiony muszą, w wyniku konsultacji z partnerami społecznymi i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, opracować i zatwierdzić **plany działania na rzecz jakości powietrza**, które powinny uwzględniać przede wszystkim:

- transport drogowy, morski i powietrzny oraz mobilność;
- produkcję i zużycie energii;
- system produkcji;
- sektor usług;
- rolnictwo, hodowlę zwierząt i leśnictwo;
- sektor prywatny.

5.3 W zaproponowanym przez Komisję pakiecie środków „Czyste powietrze” ujęto i umocniono polityki opracowywane dotychczas w celu dalszego przeciwdziałania zanieczyszczeniu powietrza, co stoi w opozycji do agendy politycznej.

5.3.1 Zdaniem EKES-u istotne jest, by w proces ten włączyć, obok poziomu krajowego, poziomy regionalny i lokalny, w porozumieniu z partnerami społecznymi i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

5.4 *Propozycje dotyczące planów transpozycji pakietu „Czyste powietrze” w terenie*

5.4.1 Podczas transpozycji pakietu „Czyste powietrze” w terenie należy określić niezbędne synergie z różnymi planami w następujących dziedzinach:

- **odpady**, odzysk energii i surowców, zmniejszenie produkcji na głowę;
- **transport i mobilność**, rozwój transportu publicznego, drogi rowerowe, wspieranie mobilności i niskich emisji CO₂, zintegrowanie środków transportu, żegluga morska i powietrzna;
- **obszar lokalny i miejskie planowanie przestrzenne**, eksploatacja gruntów, rozwój nowych modeli zabudowy, poprawa stanu budownictwa;
- **rolnictwo i hodowla zwierząt**, sektor leśno-drzewno-energetyczny (zero km), biomasa i biogaz, obniżenie emisji amoniaku, pochłaniacze dwutlenku węgla;
- **przemysł**, rozwój technologiczny o niewielkim wpływie na środowisko, innowacja i certyfikacja jakości (ISO 14 000 i EMAS), projektowanie zgodne z wymogami ekologii, ekologiczne znaki jakości produktów, systemy zarządzania energią i zgodność z przepisami dotyczącymi zużycia energii przez silniki elektryczne.

5.4.2 Podczas **transpozycji na poziomie terytorialnym** należy ponadto uwzględnić najpilniejsze działania, które wiążą się z realiami gospodarczymi i produkcyjnymi danego obszaru, a także określić przepisy w zakresie spalania biomasy oraz zobowiązania i zachęty dotyczące wymiany parku samochodowego.

5.5 **Działania na rzecz obniżenia emisji SO₂ (dwutlenku siarki)** są niezbędne zwłaszcza w tych regionach, gdzie w przemyśle stosuje się na dużą skalę spalanie i gdzie wytwarza się energię oraz przetwarza paliwa.

5.6 *Działania w rolnictwie*

5.6.1 **W całej UE trzeba wprowadzić środki na rzecz ograniczenia – zwłaszcza w regionach bardziej nastawionych na rolnictwo** – NH₃ (amoniaku), N₂O (podtlenku azotu), CH₄ (metanu) i LZO (lotnych związków organicznych) na wzór środków stosowanych już w różnych państwach członkowskich. Wykorzystanie nawozów azotowych i pochodzących z gnojowicy jest głównym źródłem (98 %) emisji NH₃, który, wchodząc w reakcję z SO₂ i NO₂, daje sole amonowe będące głównym składnikiem cząstek stałych.

5.6.2 Bardzo istotne jest: przestrzeganie w pełni dyrektywy azotanowej (dyrektywa 91/676/EWG); obowiązek przykrywania zbiorników, w których przechowywany jest nawóz naturalny; stworzenie systemów recyklingu za pośrednictwem fermentacji beztlenowej w celu otrzymania produktów pofermentacyjnych o cechach porównywalnych z nawozami sztucznymi; a także odpowiednie gospodarowanie obornikiem oraz jego szkodliwymi dla zdrowia rozpryskami. Niemniej wspomniane rozwiązania muszą należycie uwzględniać równowagę między interesami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi: ograniczenie emisji w rolnictwie jest zagadnieniem bardzo złożonym, które wymaga większych inwestycji w badania i innowacje.

5.6.3 Konieczne jest stosowanie środków rolniczych powodujących niską emisję pyłów.

5.6.4 EKES podkreśla, że w sektorze ma już zastosowanie szereg przepisów, które muszą jeszcze zostać w pełni wdrożone, i ponownie wyraża przekonanie, że Komisja nie wykorzystała okazji, by ustanowić skonsolidowane ramy prawne pozwalające ograniczyć emisje. Bydło pozostaje poza zakresem stosowania komunikatu. Istnieją jednak inne przepisy dotyczące bydła, które w największym stopniu przyczynia się do emisji amoniaku.

5.7 *Działania w ośrodkach miejskich*

5.7.1 **W skupiskach miejskich oraz strefach natężonego ruchu** szczególną uwagę trzeba zwrócić na emisję PM 2,5, PM 10 (pyły drobnocząsteczkowe o średnicy do 10 mikrometrów), CO i CO₂ (tlenek i dwutlenek węgla) oraz na ograniczenie NO_x. Filtry cząstek stałych używane w wypadku silników wysokoprężnych – wraz z eksperymentalnymi filtrami do silników benzynowych – mogą pozwolić na osiągnięcie skuteczności przekraczającej 90 %, jeśli chodzi o ograniczenie emisji (filtry o obiegu zamkniętym).

5.7.2 W budynkach szkolnych i biurowych znajdujących się przy ulicach o dużym natężeniu ruchu bardzo istotne jest dokonanie izolacji ścian nieprzeźrystych i przepuszczających światło, aby ograniczyć zanieczyszczenie spowodowane przez LZO i pyły drobnocząsteczkowe (PM 10 i PM 2,5)⁽³⁾.

5.8 *Działania w sektorze transportu na różnych poziomach: lokalnym, regionalnym, krajowym i wspólnotowym*

5.8.1 W wypadku pojazdów do przewozu towarów i osób zastosować ograniczenia w ruchu i zachęty, by zastąpić pojazdy Euro 3 pojazdami Euro 5 i 6. Zastąpić, na tych samych zasadach, silniki dwusuwowe (motocykle i motorowery, piły łańcuchowe i kosiarki) silnikami Euro 1. Należy w związku z tym na różnych szczeblach – lokalnym, regionalnym i krajowym:

5.8.1.1 Przyjąć na szczeblu wspólnotowym i krajowym możliwie jak najszybciej, nie czekając do 2017 r., odpowiednie metody pomiaru emisji NO_x z lekkich pojazdów z silnikiem diesla ze względu na ich poważne negatywne skutki dla jakości powietrza w miastach.

5.8.1.2 Wspierać na szczeblu krajowym i regionalnym upowszechnianie metanu i LPG (skroplonego gazu ropopochodnego), wodoru, skroplonego gazu ziemnego, etanolu i innych zaawansowanych biopaliw. Przyspieszyć rozwój mobilności opartej na energii elektrycznej i odpowiedniej infrastruktury służącej do ładowania. Dopuszczyć rozpoznawanie klasy emisji środków transportu za pomocą urządzeń elektronicznych zainstalowanych w pojazdach.

5.8.1.3 Wspierać dystrybucję metanu poprzez pomoc finansową udzielaną na szczeblu UE, krajowym i lokalnym przedsiębiorstwom i władzom lokalnym w celu stworzenia odpowiednich sieci lub wzmocnienia sieci istniejących.

⁽³⁾ Zob. norma UNI EN 15242:2008 *Ventilation for buildings – Calculation methods for the determination of air flow rates in buildings including infiltration.*

5.8.1.4 Finansować inwestycje w dziedzinie lokalnego transportu publicznego poprzez wieloletnie projekty unijne współfinansowane na szczeblu krajowym i lokalnym. Autobusy powinny:

- być ekologiczne, wykorzystywać paliwa alternatywne;
- posiadać napęd hybrydowy;
- być elektryczne (całkowicie elektryczne, z zainstalowanym akumulatorem) i ładowane poprzez wpięcie wtyku do gniazda lub przez system indukcyjny (Faradaya).

5.8.1.5 Wykorzystywać możliwości interakcji między strukturami stałymi, technologiami informatycznymi i środkami transportu. W szczególności wspierać użycie materiałów zawierających substancje fotokatalityczne z nanopigmentami z dwutlenkiem tytanu (TiO_2), które rozbijając cząsteczki substancji szkodliwych, przekształcają je w substancje niegroźne dla zdrowia (ulice, bariery drogowe, tynki i inne konstrukcje). Interesujące są w tej dziedzinie węzły autostradowe wybudowane z użyciem materiałów opatentowanych przez *Italcementi (i.active COAT)*. Materiały te oczyszczają powietrze, a zarazem są odblaskowe i bardzo jasne.

Bruksela, 10 lipca 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 Rady (UE) nr 1308/2013 i rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do programu pomocy na rzecz dostarczania owoców i warzyw, bananów oraz mleka do placówek oświatowych

COM(2014) 32 final – 2014/0014 (COD)

(2014/C 451/23)

Sprawozdawca: **Adalbert KIENLE**

Parlament Europejski, w dniu 6 lutego 2014 r., oraz Rada, w dniu 19 lutego 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (UE) nr 1308/2013 i rozporządzenie (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do programu pomocy na rzecz dostarczania owoców i warzyw, bananów oraz mleka do placówek oświatowych

COM(2014) 32 final – 2014/0014 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 185 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera opracowanie wspólnych ram prawnych i finansowych dotyczących dotychczas oddzielnie prowadzonych i propagowanych programów na rzecz dostarczania do szkół owoców i mleka.

1.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zwłaszcza wyraźne wzmocnienie wsparcia pedagogicznego w przyszłym programie, który – przy pełnym wykorzystaniu swego potencjału – może wnieść o wiele większy wkład w zwalczanie zataczającej coraz szersze kręgi otyłości wśród dzieci oraz w przeciwdziałanie marnotrawieniu żywności.

1.3 EKES oczekuje znacznego zmniejszenia nakładu administracyjnego i organizacyjnego. Należy zapewnić państwom członkowskim wystarczające pole manewru dla ich priorytetów i szczególnych uwarunkowań.

1.4 EKES zaleca, by dano pierwszeństwo powstałym zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, możliwie najświeższym, sezonowym i lokalnym/regionalnym produktom europejskim.

2. Wprowadzenie

2.1 Poszczególne europejskie programy na rzecz szkół nie były wprowadzane jednocześnie. Początkowo celem była przede wszystkim promocja, lecz w międzyczasie na pierwszy plan wysunęło się zdrowe odżywianie dzieci. Program „Mleko w szkole” wprowadzono już w 1977 r. w ramach organizacji rynku mleka. Ostatnio brało w nim udział rocznie ok. 20 mln dzieci. Natomiast program „Owoce w szkole” pojawił się w 2007 r. jako zobowiązanie polityczne w kontekście reformy wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw. Ostatnio skorzystało z niego 8,6 mln dzieci. Mimo podobnych celów i grup docelowych oba programy miały osobne ramy prawne i finansowe, rozbieżne były również ich koncepcje i sposoby realizacji. Żaden z programów nie został w pełni wykorzystany, przy czym między państwami członkowskimi wystąpiły znaczne różnice w stopniu ich realizacji.

2.2 W wyniku ostrej krytyki ze strony Trybunału Obrachunkowego i, co za tym idzie, gruntownej oceny obu programów i zorganizowania konsultacji publicznych, Komisja Europejska proponuje wspólne ramy prawne i finansowe dotyczące rozdawania uczniom warzyw, owoców oraz mleka. Ma to pomóc usunąć dalsze niedociągnięcia i braki. Przede wszystkim programy te powinny być w większym stopniu uzupełnione o aspekt pedagogiczny.

2.3 Na nowy program trzeba przeznaczyć wyższe środki przewidziane w ramach wspólnej polityki rolnej do roku 2020 na programy na rzecz szkół, czyli rocznie ogółem 230 mln EUR (150 mln EUR na program „Owoce w szkole” i 80 mln EUR na program „Mleko w szkole”).

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES zdecydowanie popiera wspierane przez UE programy na rzecz rozdawania produktów rolnych dzieciom i młodzieży w placówkach oświatowych. Trzeba przypomnieć, że w roku 1999 EKES jednoznacznie sprzeciwił się wcześniejszym planom Komisji Europejskiej, aby zaprzestać unijnego wsparcia dla programu „Mleko w szkole”.

3.2 EKES zwraca uwagę na ogromne znaczenie zrównoważonego odżywiania małych dzieci i dzieci w wieku szkolnym. Z ubóstwem, które pogłębiło się z powodu kryzysu finansowego i gospodarczego, wiąże się szczególnie wysokie ryzyko niedożywienia dzieci i młodzieży. Niepokojąco dużo dzieci wyrusza co dzień do szkoły bez jakiegokolwiek śniadania. Zarówno coraz powszechniejsza otyłość, jak i skala marnotrawstwa żywności należą do najważniejszych wyzwań społecznych.

3.3 EKES ma nadzieję, że te nowe programy na rzecz szkół zostaną wprowadzone i w pełni wykorzystane we wszystkich państwach członkowskich, choć udział państw członkowskich jest nadal dobrowolny. Komitet jest przekonany, że w ten sposób długofalowo zwiększy się udział warzyw, owoców i produktów mlecznych w diecie dzieci.

3.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje zwłaszcza silniejsze zaakcentowanie dodatkowych działań pedagogicznych ze strony UE. Utwierdza go to w przekonaniu, że jego wcześniejsze postulaty były słuszne. Wyrabianie zdrowszych nawyków żywieniowych już w okresie wczesnego dzieciństwa i w wieku szkolnym oraz poprawa świadomości tego, jak działa rolnictwo i łańcuchy produkcji żywności, powinny być postrzegane przez władze krajowe, szkoły, rodziców, sektor rolno-spożywczy, społeczeństwo obywatelskie i media jako obowiązek i zadanie obywatelskie, do którego wykonania każdy się może przyczynić.

3.5 Podstawą powodzenia tych programów na rzecz szkół są nauczyciele, którzy – co należy przyjąć z zadowoleniem – coraz częściej przejawiają duże zainteresowanie i zaangażowanie w tym zakresie. Szczególną motywacją mogłoby być dla nich dodatkowe wsparcie programów w postaci krajowych dopłat uzupełniających lub pomocy ze strony sponsorów i grup społeczeństwa obywatelskiego; te ostatnie mają szczególne znaczenie w wypadku społecznych punktów zapalnych. EKES wyraża zatem swoje poparcie dla zainicjowanych przez Komisję projektów pilotażowych dla grup społecznie słabych i wymagających ochrony.

3.6 Dlatego też wyraźnie popiera poszerzenie możliwości poprawienia wizerunku lokalnego sektora rolno-spożywczego – jego produktów, działalności i świadczeń na rzecz społeczeństwa – na przykład przez tworzenie ogródków szkolnych, organizację wycieczek szkolnych lub degustację produktów w gospodarstwach rolnych i przedsiębiorstwach rzemieślniczych bądź przez uzyskanie „prawa jazdy w dziedzinie żywności”. EKES uważa, że wzorem godnym naśladowania jest fakt, że w niektórych państwach członkowskich rolnicy dostarczają mleko bezpośrednio do szkół, w związku z czym pozostają w stałym kontakcie z dziećmi.

3.7 EKES przyjmuje również z zadowoleniem fakt, że przy okazji można omówić produkty rolne takie jak na przykład oliwa czy miód oraz kwestie związane z uprawą ekologiczną. To samo dotyczy zagadnień ochrony środowiska czy też marnotrawstwa żywności. EKES zaleca, by środki towarzyszące ocenić na bardzo wczesnym etapie.

3.8 Unijny program na rzecz dostarczania warzyw, owoców i mleka do szkół może się powieść tylko wtedy, gdy będzie odpowiadał specyfice danego kraju i regionu, warunkom panującym w przedszkolach i w szkołach oraz oczekiwaniom dzieci i rodziców. Właśnie konsultacje jednoznacznie pokazały, że nadmierne nakłady administracyjne i organizacyjne są częstą bolączką, a nieraz wręcz powodem zaprzestania udziału w dotychczasowych programach. Stąd też dla EKES-u tak ważne jest uzyskanie widocznych synergii przy realizowaniu nowego programu. Należy więc zdecydowanie zmniejszyć nakłady administracyjne i organizacyjne szkół, uczestniczących w programie podmiotów sektora gospodarki oraz organów administracji.

3.9 EKES uważa, że słuszna i istotna jest propozycja szerszych możliwości finansowania logistyki i urządzeń, na przykład w celu chłodzenia świeżej żywności.

3.10 Komitet za właściwe uznaje wspieranie rozdawania warzyw, owoców – w tym bananów – i mleka w ramach programów szkolnych. Zdaniem EKES-u problematyczne jest ograniczenie wsparcia tylko do mleka do picia; zaleca więc dalsze zapewnienie szerszej oferty produktów mlecznych, przy uwzględnieniu aspektów fizjologii żywienia i pedagogiki. EKES stanowczo życzy sobie, by w pierwszym rzędzie wykorzystywać świeżą żywność pochodzącą ze zrównoważonej europejskiej produkcji. O ile to możliwe, produkty i działania w ramach programów na rzecz szkół powinny mieć charakter sezonowy i regionalny bądź być opatrzone chronioną przez UE nazwą pochodzenia (ChNP) lub chronionym przez UE oznaczeniem geograficznym (ChOG).

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Polityka wobec internetu i zarządzanie internetem – Rola Europy w kształtowaniu przyszłości zarządzania internetem”

COM(2014) 72 final

(2014/C 451/24)

Sprawozdawca: **Antonio LONGO**

Dnia 7 marca 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Polityka wobec internetu i zarządzanie internetem – Rola Europy w kształtowaniu przyszłości zarządzania internetem”

COM(2014) 72 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 180 do 8 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 **W pierwszej kolejności EKES przypomina o tym, co zostało stwierdzone w licznych opiniach wydanych w ciągu ostatnich kilku lat na temat znaczenia internetu jako niezbędnego warunku rozwoju gospodarczego, zatrudnienia, innowacji technologicznych i integracji społecznej.**

1.2 **Komitet w pełni popiera dążenie Komisji do zapewnienia zdecydowanego wsparcia dla obrony i propagowania praw podstawowych i wartości demokratycznych**, jak również koncepcji prawnej jednolitej sieci podlegającej, podobnie jak inne obszary, jednolitym przepisom wspólnotowym, a nie „podzielonej” i objętej różnymi, potencjalnie sprzecznymi ze sobą regulacjami.

1.3 **Ważne jest, aby w kontekście zarządzania siecią w przyszłości skupić się na istotnej wartości, która wynika z jej otwartego, rozproszonego i neutralnego charakteru oraz jak najmniejszych barier w dostępie do sieci dla wszystkich.** EKES zwraca jednak uwagę, że w komunikacie **zawarto niewyczerpującą definicję zarówno koncepcji zarządzania opartego na współdziałaniu, do którego powinna przyczynić się UE, jak i instrumentów i procedur**, które miałyby zapewnić procesy decyzyjne dotyczące internetu oparte na udziale wielu zainteresowanych stron. W szczególności należy doprecyzować, kto powinien przeprowadzać kontrolę zarządzania siecią.

1.4 W kontekście **zakończenia pełnienia przez ICANN i IANA ich dotychczasowych funkcji** Komitet uważa za stosowne, aby Komisja w sposób zdecydowany podjęła kwestię roli Unii Europejskiej w strukturach przyszłego ponadnarodowego organu.

1.5 Do wzmocnienia zaufania do internetu z pewnością przyczyni się akt „Habeas corpus w przestrzeni cyfrowej” przyjęty przez Parlament Europejski, jak i wdrożenie środków, które w „pakiecie telekomunikacyjnym” przewidziano dla jednolitego europejskiego rynku telekomunikacyjnego.

1.6 **Wybór norm technicznych** może mieć znaczący wpływ na prawa obywateli, w tym wolność wypowiedzi, ochronę danych osobowych i bezpieczeństwo użytkowników, a także na dostęp do treści. Od samego początku internet jest tak zaprojektowany, by w pełni wspierać prawa obywateli. Zagrożeniem dla praw były działania rządów i operatorów stron internetowych, których kontrola jest niezależna od sieci. Pomimo tego nadal właściwe byłoby **przyjęcie zaleceń, które zapewniłyby zgodność tych wybranych norm technicznych z prawami człowieka.**

1.7 W zakresie **aspektów prawnych związanych z internetem** EKES popiera zamiar Komisji dotyczący wszczęcia **analizy ryzyka kolizji jurysdykcji i przepisów prawa na szczeblu międzynarodowym**, które to zjawisko często potęgują regulacje wydawane przez poszczególne niezależne organy regulacyjne.

1.8 EKES zauważa, że w komunikacie w ogóle nie wspomniano o szeregu budzących jego zaniepokojenie kwestii technicznych i operacyjnych. Oto najważniejsze z nich:

- przyszła przepustowość sieci, zważywszy na wzrost wykładniczy ruchu w internecie i brak zorganizowanego planowania przepustowości;
- neutralność sieci, uznawana za kluczową dla agendy cyfrowej;
- metodologia wyszukiwarek internetowych i prezentacja wyników, co jest bardzo istotną kwestią.

1.9 EKES podkreśla **znaczenie integracji**. W celu stworzenia warunków dla społeczeństwa prawdziwie integracyjnego wysiłki UE na rzecz globalnego zarządzania internetem muszą wiązać się z propagowaniem polityki integracji w zakresie ICT (zob. deklaracja ryska (2006 r.) na marginesie konferencji ministerialnej „ICT dla społeczeństwa integracyjnego”, w której przewidziano szereg zobowiązań, jakie należy podjąć w celu zapewnienia wdrożenia rozwiązań ICT na rzecz osób starszych oraz w zakresie dostępności elektronicznej w UE). Internet sam w sobie ma charakter sprzyjający włączeniu społecznemu, co uwzględniono w karcie ICAAN. Dostęp jest kontrolowany przez dostawców usług komunikacyjnych (CSP) i dostawców usług internetowych (ISP), których działalność jest regulowana przez administracje krajowe. Odpowiedzialność za włączenie społeczne spoczywa na tych właśnie urządzeniach regulacyjnych, zaś w UE na Komisji Europejskiej.

1.10 EKES wyraża również nadzieję, że Forum Zarządzania Internetem (IGF) w coraz większym stopniu będzie stawało się miejscem spotkań wszystkich stron zainteresowanych internetem. **UE musi odegrać istotną rolę** podczas następnego IGF, które odbędzie się w Stambule, dzięki wspólnym działaniom Komisji, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego.

2. Wprowadzenie

2.1 Internet jest zjawiskiem wielowymiarowym, które nie podlega ogólnej kontroli. Następujące elementy mają największą wagę:

- a) Z samego założenia internet jest siecią skupiającą sieci. Każda z nich jest niezależna, a wiele ma charakter spółek publicznych. Ponieważ nie ma ogólnego planu obsłużenia wykładniczego wzrostu ruchu w internecie, sieci fizyczne są prawdopodobnie najsłabszym ogniwem internetu, co ma poważne konsekwencje dla rozwoju światowego społeczeństwa.
- b) Administrowanie nazwami domen (.com) i ich rejestracja oraz zarządzanie adresami IP odbywają się w sposób zdecentralizowany. Zajmuje się tym Internetowa Korporacja ds. Nadawania Nazw i Numerów (ICANN – *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*) z siedzibą w Kalifornii. Udział w zarządzaniu tą korporacją jest zasadniczym tematem komunikatu Komisji.
- c) Normy i protokoły światowej sieci internetowej (WWW) opracowywane są przez konsorcjum World Wide Web (W3C), podczas gdy rozwojem internetu zajmuje się grupa zadaniowa ds. inżynierii internetowej (IETF – *Internet Engineering Task Force*).
- d) Dostawcy usług internetowych rejestrują użytkowników i udostępniają im internet.
- e) Przeglądarki, takie jak Internet Explorer, oraz wyszukiwarki, takie jak Google, umożliwiają korzystanie z internetu. Niektóre z tych usług okazały się bardzo kontrowersyjne.
- f) Usługi sieci społecznościowej, takie jak Facebook czy Twitter, odgrywały wyraźną rolę w niepokojach społecznych i walce o swobody obywatelskie w wielu krajach.

- g) Usługi przetwarzania w chmurze i usługi mediów strumieniowych powodują wzrost ruchu w internecie. Netflix (video na życzenie), który wymaga wysokich prędkości pobierania danych przez użytkowników, wywołał w USA debatę na temat neutralności sieci.
- h) Działania konieczne do optymalizacji korzyści i złagodzenia niekorzystnych skutków internetu stanowią podstawę agendy cyfrowej UE. Agenda cyfrowa nie tylko pobudza rozwój europejskiej gospodarki internetowej, lecz dotyczy również bezpieczeństwa cybernetycznego, przestępczości komputerowej, ochrony danych, przepaści cyfrowej, wsparcia dla osób niepełnosprawnych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji itp. Pod wieloma względami w jej przypadku chodzi raczej o zarządzanie UE niż internetem, chociaż łączy ona w sobie najistotniejsze działania potrzebne Europie, by jak najlepiej wykorzystać internet.

3. Treść komunikatu

3.1 Komisja opracowała szereg wytycznych mających na celu stworzenie podstaw dla **wspólnej europejskiej wizji zarządzania internetem**, która wzmocni rolę Europy w rozwoju internetu, będącego filarem jednolitego rynku cyfrowego i siłą napędową innowacji, wzrostu gospodarczego, a także demokracji i praw człowieka. Komisja zamierza potwierdzić wytyczne już określone w poprzednim komunikacie opublikowanym w 2009 r. ⁽¹⁾, wzmacniając model zarządzania oparty na udziale wielu zainteresowanych stron.

3.2 By zrekompenzować brak ogólnej kontroli, pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych utworzono Forum Zarządzania Internetem (IGF). Rozwój tego forum jest drugim tematem komunikatu Komisji. Biorąc pod uwagę wyrażone w nim obawy związane z IGF i ambicję, by uczestniczyć w kontroli ICANN, nie można się oprzeć wrażeniu, że celem komunikatu jest kontrola polityczna internetu. EKES uważa, że rozwiązanie kwestii zarządzania technicznego i operacyjnego, takich jak kwestie wskazane w podpunktach a), e) i g) powyżej, również wymaga koncentracji i działania.

3.3 Wizja europejska opiera się na zestawie zasad wspólnych na szczeblu europejskim, takich jak obrona praw człowieka oraz wartości demokratycznych (jak zapisano w Powszechnej deklaracji praw człowieka, Międzynarodowym pakiecie praw obywatelskich i politycznych, europejskiej konwencji praw człowieka oraz Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej), promowanie jednolitej i niepodzielonej sieci, w ramach której decyzje podejmuje się w oparciu o zasady przejrzystości, odpowiedzialności i włączenia wszystkich zainteresowanych stron. Spośród podmiotów, którym przypisuje się wysoki poziom współpracy, w komunikacie wyraźnie odniesiono się do Forum Zarządzania Internetem (**IGF – Internet Governance Forum**) (organizacji utworzonej na Światowym Szczyście Społeczeństwa Informacyjnego (World Summit on the Information Society – WSIS) ustanowionym przez ONZ w rezolucji nr 56/183 (z dnia 21 grudnia 2001 r.)), Internetowej Korporacji ds. Nadawania Nazw i Numerów (**ICANN – Internet Corporation for Assigned Names and Numbers**) oraz internetowego organu rejestracyjnego (**IANA – Internet Assigned Numbers Authority**).

3.4 Podejście Komisji do kwestii zarządzania internetem podsumowano akronimem **COMPACT**: internet jako przestrzeń odpowiedzialności obywatelskiej (*Civic responsibilities*), jeden niepodzielny zasób (*One unfragmented resource*) zarządzany w sposób oparty na udziale wielu zainteresowanych stron (*Multistakeholder approach*) w celu wspierania demokracji i praw człowieka (*Promote democracy and Human Rights*) w oparciu o solidną architekturę techniczną (*Architecture*), która jest źródłem zaufania (*Confidence*) i sprzyja przejrzystości zarządzania (*Transparent governance*) zarówno bazową infrastrukturą internetu, jak i usługami wykonywanymi przy jej użyciu. Podejście to oparte jest na programie z Tunisu na rzecz społeczeństwa informacyjnego (*Tunis Agenda for the Information Society*) z 18 listopada 2005 r., którego zasady, jak się wydaje, niestety nie znajdują poparcia na szczeblu globalnym, a jedynie w niektórych państwach i tylko na ograniczonych obszarach geograficznych [np. zalecenie Rady OECD w sprawie zasad kształtowania polityki dotyczącej internetu (2011 r.) i deklaracja G8 z Deauville (2011 r.)].

3.5 Komisja proponuje w szczególności:

- zdefiniowanie spójnego zestawu zasad zarządzania internetem wraz ze wszystkimi zainteresowanymi stronami;
- wspieranie IGF i jasne określenie roli organów publicznych;
- globalizację ICANN, zgodnie z ustalonym harmonogramem, i funkcji IANA, przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa i stabilności systemu nazw domen;

⁽¹⁾ COM(2009) 277 final.

- zainicjowanie w 2014 r. działalności Globalnego Obserwatorium ds. Polityki wobec Internetu (GIPO – Global Internet Policy Observatory) jako narzędzia dla społeczności międzynarodowej;
- rozpoczęcie szerokich konsultacji społecznych w sprawie udziału wszystkich zainteresowanych stron w formułowaniu przyszłej europejskiej polityki zarządzania internetem;
- stworzenie mechanizmów uporządkowanych, które pozwolą na udział w podejmowaniu decyzji technicznych w celu zapewnienia ich zgodności z zasadą poszanowania praw człowieka;
- zwiększenie zaufania do działalności internetowej, w szczególności do ochrony danych oraz bezpieczeństwa sieci i informacji;
- szczegółowa analiza ryzyka pojawienia się na szczeblu międzynarodowym kolizji przepisów i jurysdykcji w odniesieniu do internetu.

4. Ocena i uwagi

4.1 Komisja proponuje utworzenie wspólnej europejskiej wizji zarządzania internetem, która pozwoli na to, aby UE w przyszłości odgrywała ważną rolę, zarówno pod względem gospodarczym, jak i politycznym oraz społecznym. Jest to bardzo ważna decyzja, która zapewni silny bodziec dla rozwoju gospodarczego państw członkowskich, a także przyczyni się do konsolidacji zasad demokracji i praw człowieka.

4.2 Zrównoważone zarządzanie musi opierać się na udziale wielu zainteresowanych stron, czyli zgodnie z definicją zawartą w programie z Tunisu powinno obejmować rządy, sektor prywatny, społeczeństwo obywatelskie, organizacje międzyrządowe i międzynarodowe, społeczność akademicką i środowisko techniczne.

4.3 Podejście oparte na przestrzeganiu zasad

4.3.1 W pierwszej kolejności EKES przypomina o tym, co zostało stwierdzone w licznych opiniach wydanych w ciągu ostatnich kilku lat na temat znaczenia internetu jako niezbędnego warunku rozwoju gospodarczego, zatrudnienia, innowacji technologicznych i integracji społecznej. EKES zawsze wyrażał pełne i zdecydowane poparcie dla społeczeństwa informacyjnego, strategii „Europa 2020” i agendy cyfrowej, przedstawiał liczne propozycje, a czasami również formułował słowa krytyki.

4.3.2 Celem jest sprawienie, by UE odgrywała pierwszoplanową rolę w zakresie rozwoju infrastruktury cyfrowej, przede wszystkim szybkiego internetu szerokopasmowego gwarantowanego dla wszystkich obywateli, w zakresie tworzenia jednolitego rynku cyfrowego charakteryzującego się bogactwem treści europejskich i narzędzi integracji, w zakresie przewyższania wykluczenia cyfrowego dzięki upowszechnianiu kultury informatycznej, w zakresie projektowania europejskiej chmury obliczeniowej⁽²⁾, a także w zakresie ustanowienia odpowiednich norm ochrony przed cyberprzestępczością, naruszaniem prywatności, kradzieżą tożsamości i zagrożeniami dla dzieci oraz w zakresie prawa do bycia zapomnianym.

4.3.3 **Komitet w pełni popiera dążenie Komisji do zapewnienia zdecydowanego wsparcia dla obrony i propagowania praw podstawowych i wartości demokratycznych**, jak również koncepcji prawnej jednolitej sieci podlegającej, podobnie jak inne obszary, jednolitym przepisom wspólnotowym, a nie „podzielonej” i objętej różnymi, potencjalnie sprzecznymi ze sobą regulacjami krajowymi. Jest to konieczne w celu utworzenia jednolitego obszaru europejskiego, który będzie sprawny, zrównoważony i dostępny dla samorządów, obywateli, przedsiębiorstw i organizacji non-profit⁽³⁾.

4.3.4 Komitet podziela wyrażone przez Komisję obawy dotyczące naruszenia wolności wypowiedzi w związku z blokowaniem portali społecznościowych przez Agencję ds. Informatyzacji i Łączności Turcji, a także obawy dotyczące środków odnoszących się do wolności wypowiedzi zawartych w ostatnim pakiecie ustaw antyterrorystycznych zatwierdzonym przez parlament rosyjski.

4.4 Ramy zarządzania oparte na współdziałaniu

4.4.1 EKES zwraca uwagę na to, że komunikat zawiera **niewyczerpującą definicję zarówno koncepcji zarządzania, do którego powinna przyczynić się UE, jak i instrumentów**, które miałyby zapewnić procesy decyzyjne dotyczące internetu oparte na udziale wielu zainteresowanych stron, jak to miało miejsce w przypadku propozycji działań zawartych w komunikacie pt. „Europejska agenda cyfrowa”⁽⁴⁾. W ramach ogólnego wspólnego zarządzania można w sposób bardziej szczegółowy zdefiniować jego szczeble i tryby.

⁽²⁾ Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 53–57; Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9; Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 1; Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 8; Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 59–65.

⁽³⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 137.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58.

4.4.2 Odnosząc się do pozytywnych doświadczeń państw członkowskich i państw trzecich, Komisja wspiera **unikalną inicjatywę rozwoju platformy GIPO** (ważna i pozytywna inicjatywa), zastrzegając sobie możliwość przekazania dodatkowych propozycji operacyjnych po przeprowadzeniu **najbliższych konsultacji społecznych**. W związku z przygotowaniem komunikatu przeprowadzono już szerokie konsultacje, jednak nie dostarczyły one więcej konkretnych dla propozycji zawartych w komunikacie, a przede wszystkim ujawniły zbyt małe zaangażowanie ze strony instytucji i zainteresowanych stron.

4.4.2.1 Komisja powinna bardziej szczegółowo określić specyficzną rolę i wartość dodaną UE jako takiej oraz wyjaśnić, jakie mogą być oczekiwania w stosunku do poszczególnych państw, w szczególności w świetle celów Europejskiej agendy cyfrowej; powinna także ustalić kompetencje wyłączne i wspólne, również w celu uniknięcia ich nakładania się i ewentualnych konfliktów.

4.4.3 EKES wyraża zaniepokojenie z powodu słabego zainteresowania i poważnego niedocenienia w państwach członkowskich i wśród wszystkich zainteresowanych stron kwestii o fundamentalnym znaczeniu dla przyszłej polityki gospodarczej i społecznej Unii. EKES wzywa Komisję do wprowadzenia środków, które będą stanowić bezpośrednie bodźce do zajęcia się sprawami ochrony praw obywatelskich dla rządów, środowiska biznesu i organizacji pozarządowych, a w szczególności dla organizacji konsumenckich, które nie zostały wymienione w komunikacie.

4.4.4 W ostatnich latach EKES opracował szereg opinii dotyczących internetu, w szczególności agendy cyfrowej, i powinien być zaangażowany w te działania.

4.5 Globalizacja podstawowych decyzji dotyczących internetu

4.5.1 Inny ważny aspekt dotyczy **działań na szczeblu międzynarodowym, jakie UE jako całość powinna prowadzić** w odniesieniu do zarządzania wszelkimi środkami komunikacji elektronicznej oraz w odniesieniu do praw obywatelskich. W komunikacie nie sprecyzowano, w jaki sposób należy realizować te inicjatywy na szczeblu międzynarodowym.

4.5.2 Jest to tym bardziej istotne, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że w czasie skandalu Datagate ujawniona została **słabość UE**, która na szczycie w Brukseli w październiku 2013 r. nie była w stanie zająć zdecydowanego wspólnego stanowiska, a prezentowała różne stanowiska na arenie międzynarodowej.

4.6 Proces z udziałem wielu zainteresowanych stron: globalizacja icann

4.6.1 Komitet zwraca uwagę na potrzebę stworzenia ram strategicznych. Skoro zarządzanie siecią nie może pozostać w kompetencji rządu Stanów Zjednoczonych, należy szczegółowo określić system oparty na udziale wielu zainteresowanych stron, aby zapewnić jego pełną reprezentatywność. Należy znaleźć właściwą równowagę między instytucjami rządowymi, dużymi spółkami, które odpowiadają za interesy akcjonariuszy, i organizacjami pozarządowymi, które bezpośrednio reprezentują obywateli.

4.6.1.1 EKES wspiera tworzenie innowacyjnych narzędzi informatycznych, takich jak GIPO, jako ważnych źródeł informacji dla społeczności międzynarodowej w celu monitorowania polityki regulacyjnej dotyczącej internetu i nowych technologii, a także ułatwiania wymiany pomiędzy różnymi forami. Jest to korzystne zwłaszcza dla tych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, którzy posiadają ograniczone zasoby.

4.6.2 **Jeżeli chodzi o ICANN i IANA**, organ techniczny ostatecznie ogłosił rozpoczęcie procesu globalnego zarządzania powierzonymi funkcjami technicznymi z udziałem wielu zainteresowanych stron od września 2015 r., tj. od daty wygaśnięcia umowy zawartej z rządem Stanów Zjednoczonych na zarządzanie krajowymi domenami najwyższego szczebla. EKES wzywa Komisję, by jasno określiła, jaka powinna być rola UE w strukturach przyszłego organu ponadnarodowego, i by domagała się jednego przedstawiciela politycznego oraz jednego przedstawiciela technicznego w zarządzie nowego ICANN.

4.6.3 Ważne jest również wsparcie Komisji w zakresie umacniania IGF jako forum do prowadzenia dyskusji pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi stronami. EKES wyraża nadzieję, że UE odegra istotną rolę podczas następnego IGF, które odbędzie się w Stambule we wrześniu bieżącego roku, dzięki zdecydowanym wspólnym działaniom Komisji, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o treść komunikatu.

4.7 Budowanie zaufania

4.7.1 Na szczeblu wewnątrzspółnotowym ważne jest, aby Komisja odpowiednio podkreśliła w komunikacji potrzebę **budowania zaufania do internetu za pomocą instrumentów prawnych, które wspomagają bezpieczeństwo, stabilność i odporność**, takich jak reforma ram regulacyjnych w zakresie ochrony danych osobowych oraz dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa sieci i danych.

4.7.2 Po przedstawieniu sprawozdania przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w związku z wydarzeniami Datagate Parlament Europejski postanowił przyjąć akt „Habeas corpus w europejskiej przestrzeni cyfrowej – ochrona praw podstawowych w epoce cyfrowej” w drodze konkretnych działań, które będą stanowić plan priorytetowy na kolejną kadencję.

4.7.3 EKES będzie uważnie śledził te działania oraz realizację działań przewidzianych w „pakiecie telekomunikacyjnym” dotyczących wdrożenia jednolitego rynku telekomunikacyjnego ⁽⁵⁾.

4.8 Normy techniczne kształtujące internet

4.8.1 **Kluczowym aspektem są normy techniczne.** Otwarty i ponadnarodowy charakter sieci oznacza, że zdefiniowanie norm technicznych odbywa się niezależnie od porządku publicznego ustalonego na szczeblu poszczególnych państw lub regionalnych struktur międzyrządowych, w drodze pewnego rodzaju samoregulacji społeczności technicznej, uzgodnionej z instytucjami tylko w niektórych przypadkach. Decyzje te mogą mieć wpływ na prawa obywateli, w tym prawo do wolności wypowiedzi i do ochrony danych osobowych (również prawo do bycia zapomnianym) oraz na bezpieczeństwo użytkowników i dostęp do treści, a zatem konieczne jest **dokonanie konkretnych wyborów i wydanie zaleceń w celu zapewnienia zgodności tych technicznych wyborów z prawami człowieka.**

4.8.2 EKES popiera wniosek Komisji w sprawie organizowania seminariów z udziałem międzynarodowych ekspertów z różnych dziedzin prawno-społecznych i gospodarczych oraz nauk technicznych służących zapewnieniu spójności między istniejącymi ramami prawnymi a nowymi formami ustalania norm w sieci internetowej.

4.8.3 W dziedzinie konkurencji i wolnego rynku należy również zająć się problemem, jaki powstaje w sytuacji, kiedy niewiele algorytmów prywatnych kontroluje dane osobowe, metadane i dochody z reklam lub z praw autorskich ⁽⁶⁾.

4.9 Kolizja jurysdykcji i przepisów prawa

4.9.1 Jeżeli chodzi o **aspekty prawne dotyczące internetu**, stworzenie jednolitego rynku cyfrowego do 2015 r. zostało zdecydowanie zatwierdzone przez Komisję i wiąże się to z harmonizacją przepisów krajowych i międzynarodowych odnoszących się do transakcji on-line. EKES popiera zamiar Komisji dotyczący przeprowadzenia **analizy ryzyka kolizji jurysdykcji i przepisów prawa na szczeblu międzynarodowym**, które to zjawisko często potęgują regulacje wydawane przez poszczególne niezależne organy regulacyjne.

4.9.2 EKES zauważa, że w komunikacji w ogóle nie wspomniano o **neutralności sieci**, która skądinąd została uznana za kwestię podstawową w agendzie cyfrowej. EKES, podobnie jak w swych wcześniejszych opiniach, wyraża zaniepokojenie w związku z inicjatywami prawnymi będącymi przedmiotem dyskusji w Stanach Zjednoczonych i „nalega, by zasady otwartego internetu i neutralności sieci zostały jak najszybciej formalnie ujęte w prawie UE, przy czym należy oczywiście pamiętać o postępie technicznym (najnowocześniejszych technologiach) w tej dziedzinie” ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 64.

⁽⁶⁾ COM(2012) 573.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 139–145.

4.10 *Internet integracyjny*

4.10.1 Komitet podkreśla znaczenie fundamentalnego aspektu: integracji. W celu stworzenia warunków dla społeczeństwa prawdziwie integracyjnego wysiłki UE na rzecz globalnego zarządzania internetem muszą wiązać się z propagowaniem polityki integracji w zakresie ICT (w 2006 r. ministrowie państw członkowskich Unii Europejskiej, państw przystępujących i kandydujących do UE, państw należących do EFTA (Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu) i innych państw, odpowiedzialni za politykę e-integracji, podpisali deklarację ryską na marginesie konferencji ministerialnej „ICT na rzecz społeczeństwa integracyjnego”, w której przewidziano szereg zobowiązań, jakie należy podjąć w celu zapewnienia wdrożenia rozwiązań ICT na rzecz osób starszych oraz w zakresie dostępności elektronicznej w UE). Komitet uważa, że w komunikacie należałoby przyjąć zasadę, zgodnie z którą dostępne i łatwe w użyciu ICT uznaje się za podstawowe narzędzia dla osób niepełnosprawnych służące zapewnieniu dostępu i skutecznej realizacji zasady równych szans.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Plan działania z Hyogo na lata po 2015 r.: zarządzanie ryzykiem w celu budowania odporności”

COM(2014) 216 final

(2014/C 451/25)

Sprawozdawca: **Giuseppe IULIANO**

Dnia 8 kwietnia 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji Europejskiej „Plan działania z Hyogo na lata po 2015 r.: zarządzanie ryzykiem w celu budowania odporności”

COM(2014) 216 final.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 103 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uznaje za bardzo istotne i konieczne stanowisko UE w sprawie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi w odniesieniu do zaplanowanego na 2015 r. przeglądu planu działania z Hyogo. Stanowisko to jest jeszcze ważniejsze, jeżeli uwzględni się, że zbiega się ono z innymi projektami na okres po 2015 r. w takich dziedzinach jak rozwój i zmiana klimatu.

1.2 EKES wzywa państwa członkowskie, by dostarczyły Komisji zdezagregowane dane dotyczące zagrożeń i katastrof występujących na ich terytorium, co przyczyni się do bardziej szczegółowego i precyzyjnego opisu sytuacji w tej dziedzinie.

1.3 EKES jest przekonany, że należy skoncentrować się na czynnikach ryzyka i przyczynach leżących u źródeł klęsk żywiołowych. Czynniki ryzyka są m.in. nieplanowana urbanizacja, niepewność źródeł utrzymania na obszarach wiejskich i erozja ekosystemów.

1.4 Znaczna część ofiar śmiertelnych i strat w gospodarce spowodowanych przez klęski żywiołowe w wielu przypadkach wywołana jest mniejszymi lecz bardzo częstymi klęskami. Zdaniem EKES-u w planie działania z Hyogo na lata po 2015 r. należy położyć większy nacisk na to dodatkowe ryzyko, a ponadto zwiększać odporność społeczności dotkniętych tymi klęskami żywiołowymi.

1.5 Komitet uważa, że należy dogłębniej przeanalizować gospodarcze i społeczne skutki klęsk żywiołowych oraz zwrócić większą uwagę na takie aspekty, jak wydajna infrastruktura.

1.6 EKES uważa, że plan działania z Hyogo na lata po 2015 r. musi dążyć do poczynienia postępów w podejściu uwzględniającym równoczesne wystąpienie wielu zagrożeń, biorąc również pod uwagę w większym niż dotychczas stopniu katastrofy spowodowane przez człowieka.

1.7 Należy zarządzać ryzykiem w oparciu o prawa człowieka, koncentrować się na potrzebach i prawach grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, a także podkreślać i uwzględniać kwestie płci.

1.8 EKES zaleca wspieranie tych koncepcji zarządzania ryzykiem, w których uwzględnia się lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i społeczności zwykle wykluczone. Należy bardziej zdecydowanie włączyć w ten proces zarządzanie ryzykiem na poziomie lokalnym.

1.9 W dziedzinie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi należy również uwzględnić rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zarówno na poziomie lokalnym, jak i międzynarodowym.

1.10 Przedsiębiorstwa i sektor prywatny powinny odegrać istotną rolę we włączaniu zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi w cały cykl produkcji, wnosząc swój potencjał innowacyjny.

1.11 W nowym planie działania z Hyogo na lata po 2015 r. należy położyć nacisk – przy jednoczesnym zachowaniu jego dobrowolnego charakteru – na systemy odpowiedzialności i przejrzystości poprzez szereg wskaźników uznanych na poziomie międzynarodowym. Wskaźniki te powinny wykraczać poza kwestie czysto techniczne i obejmować aspekty o charakterze społecznym.

1.12 EKES pozytywnie ocenia mechanizmy wzajemnej analizy zainicjowane przez różne państwa członkowskie, lecz uważa, że należy również poczynić postępy w perspektywie średniookresowej w zakresie bardziej rygorystycznych systemów odpowiedzialności.

1.13 Jeśli chodzi o finansowanie, Komitet uważa, że należy wskazać zalecany minimalny procent finansowania działań mających na celu zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi w ramach unijnej polityki w zakresie pomocy humanitarnej i rozwoju UE.

2. Uzasadnienie

2.1 Przyjęcie w 2005 r. planu działania z Hyogo „Budowanie odporności krajów i społeczności na klęski żywiołowe” było ważnym osiągnięciem w ramach podejścia do zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. Przyjęcie tego planu przez 168 państw ilustruje zmianę sposobu, w jaki wspólnota międzynarodowa postrzega coraz bardziej niepokojącą sytuację.

2.2 Po przyjęciu planu działania z Hyogo UE włączyła elementy zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i zarządzania ryzykiem do wielu obszarów polityki wspólnotowej, zarówno z punktu widzenia spraw wewnętrznych, jak i współpracy na rzecz rozwoju czy pomocy humanitarnej. Uzyskane w ten sposób postępy, choć niejednolite, są znaczące.

2.3 Przegląd planu działania z Hyogo zaplanowany na 2015 r. jest zatem nie tylko okazją dla UE do przeglądu polityki w tej dziedzinie i dostosowania jej do nowych realiów międzynarodowych, ale także stanowi wkład do międzynarodowej dyskusji na temat ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi oraz sposobów radzenia sobie z nimi.

2.4 EKES z zainteresowaniem przyjmuje komunikat Komisji Europejskiej w sprawie „Plan działania z Hyogo na lata po 2015 r.: zarządzanie ryzykiem w celu budowania odporności” i uważa, że pojawia się on w odpowiedniej chwili. EKES pragnie wnieść wkład w tę debatę, przedstawiając propozycje społeczeństwa obywatelskiego, które reprezentuje.

2.5 Od czasu przyjęcia planu działania z Hyogo w 2005 r., potwierdziła się niepokojąca tendencja polegająca na zwiększaniu się na całym świecie zagrożenia klęskami żywiołowymi. Zmusiło to państwa, organizacje międzynarodowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i ogół społeczności do zmiany stanowiska w sprawie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi.

2.6 Wszystkie dostępne obecnie dane pokazują pogłębianie się sytuacji kryzysowych, zwłaszcza tych związanych z zagrożeniami hydrometeorologicznymi, a wynikających ze zmiany klimatu, ale również innych, związanych z przyspieszoną urbanizacją, nieodpowiednim planowaniem przestrzennym oraz nieodpowiednim użytkowaniem gruntów i zasobów naturalnych, jak również większe narażenie na te zagrożenia.

2.7 Skutki klęsk żywiołowych różnią się oczywiście między regionami i krajami, a liczba ofiar śmiertelnych oraz finansowa wartość strat zależą od poziomu rozwoju danego obszaru. Żaden kraj czy region na świecie nie jest jednak wolny od zagrożenia, a dane z ostatnich dziesięcioleci wskazują na wysoki wpływ klęsk żywiołowych na kraje rozwinięte, w tym także w obrębie samej Unii Europejskiej.

2.8 Jako że w 2015 r. przededagowane zostaną także cele zrównoważonego rozwoju, a w dyskusjach na temat zmiany klimatu odnotowano pewne postępy, należy dołożyć wszelkich starań w celu osiągnięcia większej spójności zróżnicowanych dotychczas stanowisk dotyczących tych dziedzin. EKES również chciałby się odnieść do tych stanowisk.

3. Nowe wizje kontekstu klęsk żywiołowych i ich rodzajów

3.1 Komunikat Komisji, a w szczególności dołączone do niego dwa załączniki⁽¹⁾, zawierają wyczerpującą analizę zagrożeń i ryzyka w skali światowej, a w szczególności na poziomie UE. Obejmują również bardzo precyzyjny opis europejskich strategii politycznych, zawierających elementy zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje starania Komisji na rzecz wiarygodnych i uzasadnionych technicznie danych, na podstawie których można by uzyskać globalną wizję klęsk żywiołowych na terytorium UE i strategii politycznych mających im przeciwdziałać.

3.2 EKES ubolewa jednak nad faktem, że w ogólnej wizji klęsk żywiołowych w UE dostępne są dane jedynie z szesnastu państw członkowskich i Norwegii. Komitet wzywa pozostałe państwa członkowskie, które jeszcze nie przedstawiły danych zdezagregowanych, by przyczyniły się do tych działań poprzez bardziej zrozumiałe i precyzyjne opisy sytuacji w dziedzinie zagrożeń i klęsk żywiołowych w UE.

3.3 W skali globalnej, opracowania Biura ONZ ds. Zmniejszania Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiołowymi (UNISDR) pokazują, że oprócz dużych klęsk żywiołowych o szerokim oddźwięku w mediach, najczęstsze są „małe klęski”, które powodują najwięcej ofiar śmiertelnych i strat finansowych, a także wywierają największy wpływ na codzienne życie milionów osób i społeczności na całym świecie. EKES uważa, że w planie działania z Hyogo na lata po 2015 r. należy nadać większe znaczenie dodatkowym zagrożeniom⁽²⁾, które powstają podczas tego rodzaju wydarzeń, w odniesieniu do podejścia „głównego zagrożenia”, które dominowało w przeszłości. Zajęcie się klęskami żywiołowymi, które mają mniejszą skalę, ale występują z dużą częstotliwością, powinno być również punktem zaczepienia dla wzmocnienia odporności tych społeczności, których to dotyczy. Zdaniem Komitetu należy poświęcić więcej uwagi lokalnym skutkom takich klęsk żywiołowych.

3.4 Chociaż istnieje wiele badań na temat skutków finansowych klęsk żywiołowych, to koszty te rzadko są analizowane z punktu widzenia zatrudnienia, warunków pracy i godnej pracy, wpływu na przedsiębiorców, struktury produkcyjnej itp. EKES uważa, że kwestie te należy przeanalizować bardziej szczegółowo i zwrócić większą uwagę na takie aspekty, jak wydajna infrastruktura⁽³⁾.

3.5 Dostępne dane wskazują za to, że wiele klęsk żywiołowych ma miejsce w wyniku pojawienia się kilku zagrożeń naraz, a nie z powodu jednego czynnika sprawczego. Potwierdza to potrzebę analizy sytuacji, w której kilka różnych zagrożeń występuje jednocześnie, a także uwzględnienia bardziej wyczerpującego podejścia do klęsk żywiołowych oraz ich złożoności. Termin „złożonej sytuacji kryzysowej”, który był i jest stosowany w dziedzinie pomocy humanitarnej, może przyczynić się do uniknięcia zbyt uproszczonej wizji przyczyn klęsk żywiołowych, która z kolei może prowadzić do uproszczonej reakcji. Chociaż od przyjęcia planu działania z Hyogo dominują podejścia kładące szczególny nacisk na zagrożenia naturalne lub spowodowane przez człowieka w sposób niezamierzony, istnieją dowody wskazujące na to, że takie czynniki, jak przemoc na peryferyjnych obszarach miejskich, brak zarządzania, różne rodzaje konfliktów i inne czynniki ludzkie, potęgują klęski żywiołowe i należy je uwzględnić. Zdaniem EKES-u planu działania z Hyogo na lata po 2015 r. powinien bardziej kompleksowo uwzględnić te elementy związane z konfliktami i przemocą. Należy również bardziej stanowczo podejść do kwestii klęsk technologicznych czy tzw. potrójnych katastrof (trzęsienie ziemi, tsunami i katastrofa jądrowa), jak miało to miejsce w przypadku klęski w Fukushima.

3.6 Komitet jest również przekonany, że należy skoncentrować się bardziej na czynnikach ryzyka i przyczynach leżących u źródła klęsk żywiołowych. Wszystkie analizy i przeglądy planu działania z Hyogo wskazują, że najmniejsze postępy poczyniono w ramach czwartego priorytetu działania „ograniczenie podstawowych czynników ryzyka”⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Dokument roboczy służb Komisji „Overview on natural and man-made disasters risks in the EU” [„Przegląd ryzyka klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka w UE”], SWD(2014) 134 final. „EU policies contributing to disaster risk management” [„Polityki UE przyczyniające się do zarządzania ryzykiem klęsk żywiołowych”], SWD(2014) 133 final.

⁽²⁾ Z badań UNISDR wynika, że 90 % strat spowodowanych klęskami żywiołowymi na świecie wiąże się z dodatkowym zagrożeniem. („Global Assessment Report”, GAR. UNISDR, 2013 r.).

⁽³⁾ Dopiero niedawno zaczęto dogłębnie analizować tę kwestię. („The Labour Market Impacts of Natural and Environmental Disasters”, ADAPT Italia i The Japan Institute for Labour Policy and Training, <http://moodle.adaptland.it/mod/page/view.php?id=9533>)

⁽⁴⁾ Plan działania z Hyogo zawiera pięć priorytetów działań: 1) zapewnienie, że zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi jest lokalnym i krajowym priorytetem o solidnym wsparciu instytucjonalnym dla jego wdrożenia; 2) identyfikacja, ocena i monitorowanie ryzyka klęsk żywiołowych oraz ulepszenie systemów wczesnego ostrzegania; 3) wykorzystanie wiedzy, innowacji i kształcenia w celu stworzenia kultury bezpieczeństwa i odporności na wszystkich szczeblach; 4) zmniejszenie czynników ryzyka; 5) wzmocnienie gotowości na wypadek wystąpienia klęsk żywiołowych w celu umożliwienia skutecznego reagowania na wszystkich szczeblach.

4. Zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych uwzględniające prawa jednostek, zwłaszcza grup najbardziej narażonych na szczeblu lokalnym

4.1 Pomimo postępów poczynionych od przyjęcia planu działania z Hyogo, podejście oparte na prawach człowieka nie zostało odpowiednio uwzględnione w zarządzaniu ryzykiem. W niektórych przypadkach nawiązanie do szczególnie trudnej sytuacji i zróżnicowanych praw niektórych grup społecznych przyczyniło się wręcz do jeszcze większego utrudnienia ich sytuacji, jako że nie uznano posiadanych przez nie zdolności. Miało to miejsce, na przykład, w przypadku uproszczonych wizji podejścia do kwestii płci. EKES uważa, że podejście oparte na ludziach i ich prawach, sprawiedliwym traktowaniu, prawie do ochrony, ale także prawie do zrównoważonego rozwoju, w tym do zrównoważenia środowiskowego, powinno urosnąć do rangi ważnej zasady w planie działania z Hyogo na lata po 2015 r. Włączenie kwestii płci, podejścia opartego na prawach i najsłabszych grup społecznych powinno być elementem zestawu wskaźników monitorowania planu działania z Hyogo na lata po 2015 r. oraz mechanizmów dotyczących odpowiedzialności, które zostaną ustanowione. Należy częściej zwracać się do organizacji społeczeństwa obywatelskiego prowadzących działalność w zakresie propagowania i ochrony praw, w szczególności w zakresie praw kobiet i równouprawnienia, a także do organizacji reprezentujących grupy znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji. Powinny one również uczestniczyć w forach dyskusyjnych dotyczących zarządzania ryzykiem.

4.2 Doświadczenie pokazuje, że to poprzez inicjatywy lokalne lub oparte na podejściu lokalnym udało się najlepiej i najskuteczniej dotrzeć do grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. EKES zaleca wspieranie tych koncepcji zarządzania ryzykiem, w których uwzględnia się lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i społeczności zwykle wykluczone. Oznacza to dążenie do stworzenia systemów lokalnego zarządzania ryzykiem umożliwiających podejmowanie bardziej konkretnych działań, a także opracowanie niezbędnych mechanizmów instytucjonalnych. Finansowanie lokalnych działań z zakresu zarządzania ryzykiem powinno zostać potraktowane priorytetowo w ramach inicjatyw krajowych oraz wspierane przez organy międzynarodowe.

4.3 EKES uznaje, że to państwa zobowiązują się lub powinny się zobowiązać do realizacji planu działania z Hyogo i że sukces lub porażka planu na lata po 2015 r. będzie zależeć od woli politycznej państw członkowskich. Komitet pragnie podkreślić potrzebę włączenia wszystkich podmiotów lokalnych, miast, gmin, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych, instytucji akademickich i przedsiębiorców oraz organizacji związków zawodowych w przygotowywanie planów dotyczących zarządzania ryzykiem lub podobnych instrumentów. Istniejący obecnie dystans pomiędzy lokalnymi i wyższymi szczeblami administracji ogranicza zdolność natychmiastowego działania ludności bezpośrednio zagrożonej. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do krajów rozwijających się o słabej strukturze instytucjonalnej.

4.4 Przedsiębiorstwa i sektor prywatny mają do odegrania kluczową rolę w zmniejszaniu ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, nie tylko poprzez partnerstwa publiczno-prywatne lub odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstw, lecz również poprzez wprowadzanie innowacji i wnoszenie doświadczenia, a także koncepcji odporności, łagodzenia i przystosowania się w całym procesie produkcji. Choć komunikat zawiera odniesienia do ubezpieczenia, to powinien również wyraźniej nawiązywać do pilnej potrzeby zmniejszenia ryzyka w celu generowania rozwoju produkcji.

4.5 Ze względu na cechy szczególne konkretnych przypadków, Komitet uważa, że należy zwiększyć udział podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w zarządzaniu ryzykiem na świecie oraz lokalnym zarządzaniu ryzykiem, zarówno w ramach polityki wewnętrznej UE, jak i działań zewnętrznych.

4.6 EKES pragnie podkreślić rolę edukacji, zarówno formalnej, jak i pozaformalnej, która jest bardzo skutecznym sposobem podnoszenia świadomości i zwiększenia skuteczności działań obywateli w odpowiedzi na klęski żywiołowe. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odegrać ważną rolę w realizacji tego zadania, które wychodzi poza formalne systemy edukacji.

5. W kierunku ram odpowiedzialności, przejrzystości w zakresie celów i wskaźników postępu planu działania z Hyogo na lata po 2015 r.

5.1 EKES zgadza się, ogólnie rzecz biorąc, z zasadami dotyczącymi nowych ram działania z komunikatu Komisji w zakresie odpowiedzialności i wskaźników. Obecny system monitorowania planu działania z Hyogo jest bardzo ograniczony i nie udało się odpowiednio zmierzyć postępów z jego pomocą. W rzeczywistości wiele państw członkowskich UE nie dostarczyło danych w odpowiedni i szybki sposób, ani nie posiada rzetelnych i wiarygodnych baz danych w tej dziedzinie. Ze względu na świadomość społeczną i polityczną w zakresie klęsk żywiołowych należy opracować wiarygodne mechanizmy przejrzystości i odpowiedzialności, zwłaszcza w odniesieniu do zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi.

5.2 EKES pozytywnie ocenia inicjatywy przeglądu podjęte przez niektóre państwa członkowskie w ramach wzajemnej oceny i uważa, że powinny one zostać upowszechnione jako sposób na czynienie postępów. EKES uważa, że w średniej i dłuższej perspektywie Unia Europejska powinna bardziej ambitnie podchodzić do skuteczniejszego gromadzenia danych w państwach członkowskich w celu uzyskania informacji porównywalnych i dostępnych nie tylko dla instytucji publicznych, lecz również dla społeczeństwa obywatelskiego, mediów, środowisk akademickich i naukowych oraz innych zainteresowanych grup.

5.3 Plan działania z Hyogo na lata po 2015 r. powinien w każdym razie ustanowić system wspólnych wskaźników do pomiaru postępów i stopnia spełnienia zobowiązań zarówno przez państwa, jak i inne podmioty. Nie wchodząc w szczególności, EKES popiera wysiłki podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do wskaźników i wyraża przekonanie, że powinny one wykraczać poza kwestie czysto techniczne czy nawet technokratyczne oraz uwzględniać elementy związane ze społeczeństwem, odpornością, uczestnictwem itp. ⁽⁵⁾

5.4 Przejrzystość i odpowiedzialność powinny ponadto zachęcać do dialogu na temat zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi z udziałem różnych zaangażowanych podmiotów: organów rządowych, instytucji politycznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorców i sektora prywatnego, podmiotów akademickich itp.

6. Spójność programów dotyczących rozwoju, zmiany klimatu i zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi

6.1 W świecie, w którym istnieją wzajemne powiązania i współzależności, paradoksalne wydają się trudności w koordynacji programów międzynarodowych dotyczących kwestii, które z natury rzeczy są ze sobą ściśle powiązane. UE powinna wykorzystać szansę, jaką stwarza w 2015 r. czasowa zbieżność różnych inicjatyw dotyczących zmiany klimatu, rozwoju i zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi do zwiększenia tej spójności na poziomie międzynarodowym. Dążenie do spójności ma duży wpływ z punktu widzenia koncepcji, instytucji i priorytetów itp., którymi należy zająć się z uwzględnieniem doświadczeń zainteresowanych społeczności i biorąc pod uwagę fakt, że nie można już podchodzić do rozwoju, zmiany klimatu i klęsk żywiołowych w sposób statyczny. EKES wspiera międzynarodowe wysiłki podejmowane na rzecz określenia wspólnych kryteriów i wskaźników dotyczących celów zrównoważonego rozwoju i planu działania z Hyogo na lata po 2015 r.

6.2 Biorąc pod uwagę znaczenie zmiany klimatu dla zwiększenia częstotliwości i wagi zagrożenia (zwłaszcza jeśli chodzi o zagrożenia zjawiskami hydrometeorologicznymi), jak również wspólnych celów zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i przystosowania się do zmiany klimatu, należy znacznie zwiększyć koordynację struktur, które dążą do opracowania i realizacji działań w tych dziedzinach.

6.3 Przyszły plan działania z Hyogo na lata po 2015 r. powinien wyraźniej określać powiązania klęsk żywiołowych z rozwojem, które mogą być bardzo niejednolite i złożone. Odpowiednia koncepcja rozwoju może nie tylko zmniejszyć zagrożenie, lecz również je zwiększyć, jak wielokrotnie można było zaobserwować. Również zależności między zmianą klimatu a klęskami żywiołowymi są bardzo złożone i wzajemnie ze sobą powiązane. EKES zgadza się, że takie koncepcje i podejścia jak odporność mogą być przydatne do rozwiązania tych komplementarności.

6.4 Jednocześnie EKES pragnie podkreślić, że należy rozważyć powiązanie tradycyjnych sposobów zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi z programem na rzecz bezpieczeństwa. Jak wspomniano powyżej, choć do tej pory dominującym elementem planu działania z Hyogo były „klęski żywiołowe”, to inne zagrożenia i uwarunkowania związane z przemocą, konfliktami lub sporami o zasoby wymagają rozpoczęcia procesu konwergencji. Sytuację tę uwzględniła koncepcja bezpieczeństwa ludzkiego, dlatego należy rozważyć jej przydatność dla tego sektora.

7. Finansowanie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i zaangażowanie UE

7.1 Brak kultury prewencji sprawił, że zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i zapobieganie zagrożeniom, łagodzenie ich skutków i gotowość na wypadek klęski nie zostały ujęte jako priorytet, ani w ramach spraw wewnętrznych UE, ani w jej działaniach zewnętrznych. Jak słusznie ujmuje się w komunikacie Komisji, choć niektóre programy były pionierskie (DIPECHO ⁽⁶⁾), to procentowy udział środków przyznawanych na te zadania był ograniczony. EKES uważa, że należy ustanowić zalecany minimalny procent finansowania działań w zakresie zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi w ramach polityki rozwojowej i humanitarnej UE, zgodnie z działaniami innych darczyńców ⁽⁷⁾. Dlatego państwa członkowskie powinny opracować mechanizmy monitorowania finansowego działań dotyczących zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi w ramach polityki rozwojowej i w zakresie pomocy humanitarnej.

Bruksela, 10 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Wspólne stanowisko społeczeństwa obywatelskiego w sprawie ram na rzecz zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi na lata po 2015 r. Dokument opiera się na wytycznych UNISDR „Elements for Consideration in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction” [„Kwestie do rozważenia w kontekście ram po 2015 r. na rzecz ograniczania ryzyka katastrof”, grudzień 2013 r.

⁽⁶⁾ DIPECHO (ang. *Disaster Preparedness ECHO*) jest programem na rzecz zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi uruchomionym w 1996 r. przez DG ECHO Komisji Europejskiej.

⁽⁷⁾ Przegląd możliwości finansowania zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i związanych z tym doświadczeń można przeczytać na stronie internetowej:
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8574.pdf>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej dyrektywę Rady 93/5/EWG z dnia 25 lutego 1993 r. w sprawie pomocy Komisji i współpracy państw członkowskich w naukowym badaniu zagadnień dotyczących żywności

COM(2014) 246 final – 2014/0132 (COD)

(2014/C 451/26)

Rada, w dniu 22 maja 2014 r., postanowiła, zgodnie z art. 114 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej dyrektywę Rady 93/5/EWG z dnia 25 lutego 1993 r. w sprawie pomocy Komisji i współpracy państw członkowskich w naukowym badaniu zagadnień dotyczących żywności

COM(2014) 246 final – 2014/0132 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że Komitet wypowiedział się już w tej sprawie w opinii CES 404/2001 – 2000/0286 COD, przyjętej w dniu 28 marca 2001 r. (*), na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z dnia 9 lipca) Komitet stosunkiem głosów 185 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

(*) Opinia EKES-u NAT/099 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz.U. C z 29.5.2001, ss. 32–38.

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL