



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

501. sesja plenarna EKES-u w dniach 10 i 11 września 2014 r.

| | | |
|---------------|---|----|
| 2014/C 458/01 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie struktury i organizacji dialogu społecznego w kontekście rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW) (opinia rozpoznawcza) . | 1 |
| 2014/C 458/02 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej (opinia rozpoznawcza) | 7 |
| 2014/C 458/03 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie inwestycji o wpływie społecznym (opinia z inicjatywy własnej) | 14 |

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

501. sesja plenarna EKES-u w dniach 10 i 11 września 2014 r.

| | | |
|---------------|---|----|
| 2014/C 458/04 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością COM(2014) 212 final – 2014/0120 (COD). | 19 |
| 2014/C 458/05 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urządzeń spalających paliwa gazowe COM(2014) 258 final – 2014/0136 (COD) | 25 |
| 2014/C 458/06 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego strategii Unii Europejskiej dla regionu adriatycko-jońskiego COM(2014) 357 final oraz „Strategia UE dla regionu adriatycko-jońskiego: badania naukowe, rozwój i innowacje w MŚP” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji włoskiej) | 27 |

| | | |
|---------------|---|----|
| 2014/C 458/07 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wizę objazdową i zmieniającego Konwencję wykonawczą do układu z Schengen oraz rozporządzenia (WE) nr 562/2006 i (WE) nr 767/2008 COM(2014) 163 <i>final</i> – 2014/0095 (COD) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Unijnego kodeksu wizowego (kodeks wizowy) COM(2014) 164 <i>final</i> – 2014/0094 (COD) | 36 |
| 2014/C 458/08 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej COM(2014) 221 <i>final</i> – 2014/0124 (COD) | 43 |
| 2014/C 458/09 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zakaz połowów z użyciem pławnic, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98, (WE) nr 812/2004, (WE) nr 2187/2005 i (WE) nr 1967/2006 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 894/97 COM(2014) 265 <i>final</i> – 2014/0138 (COD) | 52 |
| 2014/C 458/10 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie mobilnego zdrowia („mHealth”) COM(2014) 219 <i>final</i> | 54 |
| 2014/C 458/11 | Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskigo | 61 |

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

501. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 10 I 11 WRZEŚNIA 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie struktury i organizacji dialogu społecznego w kontekście rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW)

(opinia rozpoznawcza)

(2014/C 458/01)

Sprawozdawca: **Georgios DASSIS**

Parlament Europejski, w dniu 5 lutego 2014 r., postanowił, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

struktury i organizacji dialogu społecznego w kontekście rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW)

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 sierpnia 2014 r.

Na 501. sesji plenarnej w dniach 10–11 września 2014 r. (posiedzenie z 10 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 169 do 1 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wspólnotowy dialog społeczny jest nieodłącznym elementem integracji europejskiej oraz polityki i działań prowadzących do wyjścia z kryzysu na drogę wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Proces integracji i wspomniana polityka muszą opierać się na bogactwie dialogu społecznego na wszystkich poziomach: krajowym, sektorowym, terytorialnym i na poziomie przedsiębiorstw.

1.2 Dialog społeczny ma charakter dwustronny i toczy się między partnerami społecznymi. Uzupełniają go trójstronne uzgodnienia z europejskimi instytucjami i organami politycznymi, a także różne formy konsultacji na poziomie europejskim i krajowym.

1.3 Należy wyraźnie rozróżnić *dialog społeczny*, który jest przedmiotem niniejszej opinii, i *dialog obywatelski*. Oba istnieją odrębnie. Nie należy ich łączyć w jedno, gdyż uczestników, kompetencje i procedury dialogu społecznego na poziomie europejskim określa Traktat, który przyznaje partnerom społecznym rolę niemal prawodawców w dziedzinie szeroko rozumianych warunków pracy. Zarazem jednak nie powinny one też być zupełnie od siebie odizolowane. Europejscy partnerzy społeczni sami rozszerzyli już zakres swojej działalności, przyjmując podejście otwarte, i prowadzą konkretne działania wspólnie z niektórymi europejskimi stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi.

1.4 Partnerzy społeczni powinni w dalszym ciągu wzmocnić swą autonomię i zdolność do negocjacji zbiorowych. Ich wspólna deklaracja z października 2013 r. w sprawie systemu zarządzania⁽¹⁾ powinna zostać uwzględniona przez instytucje europejskie. Zadaniem tych ostatnich, a zwłaszcza Komisji, jest ułatwianie europejskiego dialogu społecznego i wspieranie konkretnego wdrażania jego dorobku, zarówno na poziomie międzybranżowym, jak i sektorowym.

1.5 Partnerzy społeczni muszą również zwiększyć skuteczność stosowania swych autonomicznych porozumień, by objąć nimi wszystkie kraje i zagwarantować wszystkim pracownikom i wszystkim przedsiębiorstwom z obszaru UE prawidłowe wdrażanie określonych w tych porozumieniach praw, zgodne z praktyką i przepisami krajowymi.

1.6 Złożony charakter i skala wyzwań wynikających z kryzysu i z przemian społeczno-gospodarczych wymagają w konkretnych wypadkach współpracy z innymi reprezentatywnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, z poszanowaniem odpowiedzialności i kompetencji uczestników.

2. Znaczenie partnerów społecznych i dialogu społecznego w procesie integracji europejskiej – od EWWiS do UGW

2.1 Zaangażowanie organizacji związkowych i organizacji pracodawców w sprawę integracji europejskiej nie wynikało z konieczności, lecz z silniejszego niż wzajemne różnice przekonania, że Wspólnota Europejska to jedyna droga do zjednoczenia naszych narodów w warunkach pokoju, demokracji, wzrostu gospodarczego i postępu społecznego. Historię udziału partnerów społecznych w rozwoju projektu integracji europejskiej, od EWWiS po UGW, charakteryzuje to zasadnicze zaangażowanie. Historia ta pokazuje decydującą rolę, jaką organizacje pracodawców i związków zawodowych odegrały dotychczas i jaką nadal powinny odgrywać w obecnym stadium UGW, aby można było sprostać wyzwaniom koniunktury kryzysowej i przemianom strukturalnym w naszych krajach. W tej sytuacji UGW powinna zapewnić odnowę gospodarczą i społeczną we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Odnowa ta musi być trwała, umożliwiać tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy oraz wiązać się z zaangażowaniem wszystkich podmiotów, zgodnie z ich kompetencjami. Europejski wymiar dialogu społecznego musi również uwzględniać kontekst globalizacji. Powinien on ponadto umożliwić UE stanie się podmiotem globalnych uregulowań niezbędnych do tego, by zapewnić – jak stwierdził EKES w opinii z maja 2007 r.⁽²⁾ – „wymiar ludzki globalizacji, podobnie jak integracji europejskiej”, tak aby uczynić z tego sprawę „obywateli i [...] zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”.

2.2 Komitet Konsultacyjny EWWiS wykazał się w swojej konkretnej dziedzinie skutecznością w odniesieniu do wszystkich aspektów dotyczących przedsiębiorców i pracowników, a mianowicie polityki przemysłowej, rozwoju rynku, instrumentów działań socjalnych, badań technologicznych i społecznych. Należałoby zatem zachować – i jeszcze rozwinąć – w Traktatach przepisy dotyczące polityki przemysłowej oraz instrumenty konsultacji społecznych. W ten sposób instrument taki jak EKES może w ramach swoich kompetencji odgrywać istotną rolę w zakresie wspierania i przewidywania, jak to miało miejsce w przypadku opinii z 1989 r. w sprawie Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników⁽³⁾.

2.3 W roku 1985, wraz z uruchomieniem dwustronnego dialogu społecznego, co promował przewodniczący Komisji Jacques Delors, dialog społeczny na poziomie wspólnotowym przerodził się w prawdziwą europejską przestrzeń negocjacji.

2.4 Partnerzy społeczni wykonali zasadniczy krok naprzód dzięki swojej umowie z 31 października 1991 r., która miała następnie zostać umieszczona w protokole społecznym dołączonym do traktatu z Maastricht⁽⁴⁾. Wyrazili oni wolę udziału w unijnym zarządzaniu społecznym, by sami stali się podmiotami regulującymi, poprzez negocjacje uzupełniające wymiar ustawodawczy.

2.5 **Pomocniczość:** zasada pomocniczości w zwykłym znaczeniu tego określenia polega na pozostawianiu szczeblowi wyższemu – Unii Europejskiej – tylko tego, co szczebel niższy – państwa członkowskie – mogły osiągnąć z mniejszą skutecznością (art. 5 TUE). W istocie praktykę, która polega na uznaniu, że partnerzy społeczni zdolni są sami rozwiązać, w ramach dialogu społecznego, problemy, w zakresie których są oni kompetentni, można uznać za inne zastosowanie tejże zasady pomocniczości⁽⁵⁾. Zdolność tę deleguje się partnerom społecznym wyraźnie w art. 154 i 155 TFUE. Takie postanowienia, zbliżające centrum decyzyjne do obywatela mogą – jeśli będą systematycznie przynosiły rzeczywisty skutek i jeśli będzie się o nich odpowiednio informowało – szerzej wspierać rolę zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i zmieniać niekorzystne wyobrażenie o „odległej władzy”, jakie obywatele mają w odniesieniu do Unii i jej instytucji.

⁽¹⁾ Zob. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/socjointcontrib_ags2014.pdf

⁽²⁾ Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 57.

⁽³⁾ http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/c10107_en.htm

⁽⁴⁾ Dz.U. C 191 z 29.7.1992, s. 90.

⁽⁵⁾ Pomocniczość zwana czasem „horyzontalną”.

3. Coraz silniejsza integracja walutowa, lecz słabe jeszcze zarządzanie gospodarcze i integracja społeczna

3.1 Kryzys gospodarczy i finansowy, którego doświadcza większość krajów Unii, sprawia, że w dążeniu do konkurencyjności skupia się często uwagę na bezpośrednich kosztach produkcji (koszty płac, surowców itd.), tymczasem Europa powinna nasilić wysiłki, by osiągnąć doskonałość w dziedzinie konkurencyjności „z wyłączeniem kosztów bezpośrednich”: jakość produktów i usług, badania i innowacje, jakość pracy i stosunków społecznych, organizacja pracy i odpowiedzialność społeczna, kształcenie i szkolenie itd.

3.2 Aby przezwyciężyć kryzys i przywrócić zaufanie obywateli, czas już rzeczywiście ożywić gospodarkę za pomocą inwestycji publicznych, prywatnych i społecznych (zob. opinia EKES-u⁽⁶⁾), na poziomie zarówno UE, jak i państw członkowskich, z myślą o zrównoważonym i innowacyjnym rozwoju sprzyjającym tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy i postępowi społecznemu oraz z myślą o zapewnieniu zdrowych i trwałych warunków makroekonomicznych.

3.3 W październiku 2013 r. europejscy partnerzy społeczni przyjęli dziesięć zasad leżących u podstaw ich udziału w zarządzaniu gospodarczym UE⁽⁷⁾. Druga z nich brzmi następująco: „Dialog społeczny i dobrze rozwinięte relacje przemysłowe na wszystkich poziomach są kluczowym elementem europejskiego modelu społecznego i demokratycznego sprawowania rządów. W związku z tym istotne znaczenie ma odpowiedni udział partnerów społecznych w polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia”.

3.4 W piątej zasadzie partnerzy społeczni stwierdzają: „Dialog społeczny może być siłą napędową udanych reform gospodarczych i społecznych. Partnerzy społeczni mogą przyczynić się do lepszego uświadomienia skutków przemian gospodarczych i społecznych dla systemów socjalnych i rynków zatrudnienia. Mogą również odegrać istotną rolę w tworzeniu warunków pobudzających tworzenie miejsc pracy, zwłaszcza poprzez ułatwianie odnowy gospodarczej, integracji zawodowej i włączenia społecznego.”

3.5 Należy zatem wzmocnić autonomię dialogu społecznego, jak i znaczenie wnoszonego przezeń wkładu, aby dzięki temu można było sprostać obecnym wyzwaniom.

3.6 Europejski dialog społeczny powinien się opierać na bogactwie krajowego dialogu społecznego prowadzonego na różnych poziomach: międzybranżowym, sektorowym, terytorialnym i w przedsiębiorstwach. Tymczasem na poziomach tych, w znacznej liczbie krajów, dochodzi obecnie do osłabienia – w szczególności wskutek działań europejskich w ramach systemu zarządzania – zabezpieczeń zapewnianych przez układy zbiorowe, co z kolei czyni sytuację pracowników bardziej niepewną i powoduje narastanie nierówności.

3.7 Należy opracować nowe podejście, które lepiej uwzględniałoby wymiar terytorialny, aby m.in. przewidzieć odpowiednie działania wobec skutków restrukturyzacji, która pociąga za sobą zwolnienia i zamykanie zakładów. Tego rodzaju przypadki mają bowiem często dramatyczny wpływ lokalny i regionalny, nie tylko na pracowników i ich rodziny, lecz także na społeczności lokalne i przedsiębiorstwa, które bezpośrednio lub pośrednio same zależą od danego zakładu.

3.8 Można sobie wyobrazić, że w tym trudnym okresie przemian i dostosowań ożywiający impuls mógłby wyjść ze strefy euro, która dysponuje bardziej rozwiniętym systemem sprawowania rządów i w której ramach można by osiągnąć większą spójność działań. Dynamika ta powinna uwzględniać konieczność zachowania spójności gospodarczej i społecznej całej UE. Wobec zagrożenia zróżnicowaniem socjalnym należałoby stworzyć mechanizm monitorowania rozbieżności, aby można było im zaradzić. Monitorowanie to powinno opierać się na wzmocnionym nadzorze i uwzględniać wzajemne zależności między systemami zatrudnienia. Można by je powierzyć Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy lub wykorzystać prace Komitetu Zatrudnienia, który opracował „Przegląd sytuacji w dziedzinie zatrudnienia”.

4. Różne formy porozumienia, konsultacji i dialogu społecznego – wyzwanie stojące przed nowym systemem sprawowania rządów

4.1 Od deklaracji z Laeken (2001) w sprawie dialogu społecznego do wspólnej deklaracji partnerów społecznych na temat sprawowania rządów (2013) wypadki rozwijają się zgodnie ze stałą logiką.

⁽⁶⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie wpływu inwestycji społecznych na zatrudnienie i budżety publiczne, Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

⁽⁷⁾ http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/layout_declaration_governance_21_10_13_clean_3.pdf

4.1.1 **Przyjęcie ścisłych definicji:** trzeba w tym miejscu przypomnieć wkład partnerów społecznych w obrady szczytu w Laeken (grudzień 2001 r.)⁽⁸⁾:

„UNICE/UEAPME, CEEP i ETUC podkreślają konieczność rozróżnienia trzech rodzajów działalności, w których udział biorą partnerzy społeczni:

1. porozumienia trójstronne, które oznaczają wymianę między partnerami społecznymi a europejskimi władzami publicznymi;
2. konsultacje z partnerami społecznymi, które oznaczają działalność komitetów konsultacyjnych i oficjalne konsultacje w duchu art. 137 Traktatu;
3. dialog społeczny, który oznacza prace dwustronne partnerów społecznych wynikające bądź nie z oficjalnych konsultacji Komisji w oparciu o art. 137 i 138 Traktatu”.

4.1.2 **Umocnienie miejsca partnerów społecznych w unijnym systemie zarządzania:** w ważnej wspólnej deklaracji partnerów społecznych z 24 października 2013 r.⁽⁹⁾ w sprawie ich zaangażowania w europejski system zarządzania gospodarczego, adresowanej do uczestników trójstronnego szczytu społecznego, podkreślono kluczową rolę dialogu społecznego zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, oraz zakres rozszerzonych konsultacji, który należy jeszcze poszerzyć (roczna analiza wzrostu gospodarczego, krajowe programy reform, zalecenia dla poszczególnych krajów, procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej, wskaźniki rynku pracy).

4.1.3 **Pogłębienie dialogu społecznego,** zwłaszcza w aspekcie odnoszącym się do umów: w trudnym okresie należy wykorzystywać wszystkie instrumenty (porozumienia transponowane za pomocą dyrektyw bądź wdrażane autonomicznie, ramy działań, wspólne deklaracje itp.), aby przedstawiać skuteczne rozwiązania, w szczególności odnośnie do zatrudnienia i jakości pracy.

4.1.4 **Utrwalenie wyników dialogu społecznego:** różnorakie oceny przeprowadzone zarówno przez samych partnerów społecznych (zob. wspólne sprawozdania końcowe na temat telepracy z czerwca 2006 r.⁽¹⁰⁾, na temat stresu – z czerwca 2008 r.⁽¹¹⁾, na temat mobbingu i przemocy w miejscu pracy – z października 2011 r.⁽¹²⁾, i na temat rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu – z czerwca 2014 r.), jak i przez Komisję (zob. sprawozdanie⁽¹³⁾) wykazały znaczne rozbieżności, jeżeli chodzi o transpozycję autonomicznych porozumień, co osłabia ich skuteczność i oddziaływanie względem ustawodawstwa oraz powoduje różnice praw między pracownikami europejskimi i między przedsiębiorstwami. Wydaje się oczywiste, że autonomiczne porozumienia powinny prowadzić do obowiązków ich wdrożenia, bez względu na formę transpozycji prawnej lub umownej. Do partnerów społecznych należy przeanalizowanie obecnego systemu i określenie nowych zasad w celu zapewnienia skutecznej realizacji, w określonym przez nich terminie, ich porozumień europejskich z udziałem nie tylko europejskich organizacji będących sygnatariuszami, lecz również ich członków statutowych z poziomu krajowego. Wszystkie porozumienia zawarte na mocy art. 155 TFUE powinny rzecz jasna stać się częścią wspólnotowego dorobku prawnego.

4.1.5 **Wzmocnienie potencjału autonomii i synergia z polityką UE:** należy wzmocnić autonomię partnerów społecznych (zob. poniżej: odesłanie do wspólnej deklaracji partnerów społecznych w sprawie systemu zarządzania z października 2013 r.), co jednak nie zwalnia Komisji Europejskiej z podejmowania niezbędnych, pilnych inicjatyw społecznych, np. w dziedzinie restrukturyzacji, zdrowia i bezpieczeństwa, mobilności i reform strukturalnych, zwłaszcza na rynku pracy, z myślą o wspomaganiu tworzenia miejsc pracy. Wzmocnienie potencjału autonomii partnerów społecznych nie może osłabiać zdolności Komisji do podejmowania inicjatywy i udzielania zachęt, przeciwnie – zdolności te muszą się wzmacniać i uzupełniać wzajemnie ze wspomnianym potencjałem partnerów społecznych. Partnerzy społeczni już częściowo wzięli na siebie zadanie zarządzania dialogiem społecznym zarówno na płaszczyźnie międzybranżowej, jak i sektorowej, w szczególności poprzez negocjacje programów dwuletnich. W swojej deklaracji z października 2013 r. w sprawie zarządzania⁽¹⁴⁾ wykonują kolejny krok naprzód. Pogłębienie tego autonomicznego charakteru mogłoby prowadzić partnerów społecznych – jeśli tego zechcą – do próby utworzenia stałego sekretariatu dialogu społecznego złożonego z przedstawicieli obu stron. EKES przedstawił już ten pomysł w opiniach z 24 listopada 1994 r. i z 29 stycznia 1997 r.⁽¹⁵⁾

⁽⁸⁾ Wspólny wkład partnerów społecznych na posiedzenie Rady Europejskiej w Laeken. Od tamtego czasu organizacja UNICE zmieniła nazwę na „BusinessEurope”, zaś artykuły 137 i 138 TWE zostały zastąpione artykułami 153 i 154 TFUE.

⁽⁹⁾ Zob. przypis 7.

⁽¹⁰⁾ http://www.ueapme.com/docs/joint_position/061010_telework_implementation_report_final.pdf

⁽¹¹⁾ Zob. http://www.ueapme.com/IMG/pdf/Stress_Final_Implementation_report_231108.pdf

⁽¹²⁾ Zob. http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/BROCHURE_harassment7_2_.pdf

⁽¹³⁾ Framework Agreement on Telework [Porozumienie ramowe w sprawie telepracy] (SEC(2008) 2178; Framework Agreement on Work-related Stress [Porozumienie ramowe związane z pracą] (SEC(2011) 0241).

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 7.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 89 z 19. 3.1997, s. 27; Dz.U. C 397 z 31.12.1994, s. 40.

4.1.6 **Poszerzenie konsultacji:** mając na względzie ewolucję naszych coraz bardziej złożonych społeczeństw, należy włączyć w konsultacje na temat polityk i projektów wspólnotowych wszystkie podmioty reprezentujące związki zawodowe, pracodawców, stowarzyszenia, gospodarkę społeczną i interes publiczny, stosownie do ich zakresu odpowiedzialności i kompetencji. Partnerzy społeczni często już biorą udział w europejskich konsultacjach publicznych, co przyczynia się do ulepszenia dyskusji z innymi grupami społeczeństwa obywatelskiego. Dyskusje te prowadzone są również w ramach forum czterostronnego dotyczącego społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Niemniej należy starannie kształtować praktyczne zasady konsultacji, zwłaszcza w przypadku przeprowadzania konsultacji elektronicznych, oraz uwzględniać kompetencje i reprezentatywność różnych podmiotów, zależnie od dziedziny. Jeśli chodzi o partnerów społecznych, są oni już systematycznie poddawani badaniom reprezentatywności.

5. Różne wymiary dialogu społecznego

5.1 **Wymiar międzybranżowy:** program prac na lata 2012–2014 pozwolił m.in. doprowadzić do przyjęcia ram działań w zakresie zatrudnienia młodoży. Partnerzy społeczni zobowiązali się do podjęcia negocjacji w sprawie nowego wspólnego programu prac na lata 2015–2017, który będzie bardzo istotny w następnych trzech latach. Będą mieli za zadanie wykorzystywać wszelkie dostępne sobie instrumenty, aby określać prawa oraz inicjować konkretne strategie polityczne, które pozwolą sprostać wyzwaniom obecnego okresu.

5.2 **Wymiar sektorowy:** istnieją znaczące możliwości przewidywania zmian i lepszego zarządzania zmianami, które już się dokonują, zwłaszcza dzięki komitetom sektorowym ds. dialogu społecznego (SSDC). Europejskie rady zakładowe, we współpracy ze stowarzyszeniami zawodowymi, także mogą wnieść cenny wkład – szczególnie w ramach polityki przemysłowej i sektorowej – poprzez wykorzystanie swojej wiedzy specjalistycznej i doświadczenia do rozwoju propozycji i alternatywnych opcji w dziedzinie polityki przemysłowej.

5.3 **Europejska rada zakładowa:** w kontekście globalizacji i bezustannych innowacji technologicznych przedsiębiorstwa i pracownicy we wszystkich krajach europejskich stają wobec szybkich i bezustannych przemian w organizacji pracy i produkcji. Praktyka pokazuje, że europejskie rady zakładowe mogą pomóc dyrekcjom i pracownikom stworzyć kulturę przedsiębiorczości i dostosować się do przemian w szybko zmieniających się przedsiębiorstwach lub grupach ponadnarodowych, kiedy zmiany te dotyczą strategii grupy i mają wpływ na wiele zakładów danej grupy w różnych krajach. W przypadku przedsiębiorstw o światowym zasięgu europejskie rady zakładowe odgrywają również kluczową rolę w budowaniu wymiaru ludzkiego globalizacji w oparciu o wartości demokratyczne i społeczne naszej Unii oraz w promowaniu standardów MOP-u. Mogą one też zostać włączone we wdrażanie europejskich lub międzynarodowych porozumień ramowych, jak również porozumień w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw⁽¹⁶⁾.

5.4 **MŚP:** należy odtworzyć bazę przemysłową poprzez wsparcie rozwoju MŚP i zapewnienie im rozkwitu i stabilności. W tym celu dialog społeczny powinien móc się opierać na polityce wzajemnego wykorzystania środków, zwłaszcza w dziedzinie kształcenia oraz higieny i bezpieczeństwa w miejscu pracy.

5.5 **Spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych i przedsiębiorstwa społeczne:** ich specyfika i rozwój oparty na solidarności, współpracy i podziale dóbr wyprodukowanych przez przedsiębiorstwo czynią je ważnymi podmiotami działającymi na rzecz wzrostu i tworzenia miejsc pracy. Jest więc rzeczą naturalną, że uwzględnia się ich specyfikę w ramach dialogu społecznego i zwraca się uwagę na to, co może sprzyjać ich rozwojowi.

5.6 **Wymiar transgraniczny:** nasze regiony przygraniczne to nowe strefy mobilności i rozwoju gospodarczego. W odniesieniu do tych transgranicznych obszarów regionalnych należałoby opracować zasady dialogu społecznego odpowiednie do sytuacji regionalnej, sprzyjające zatrudnieniu, równemu traktowaniu i zabezpieczeniu warunków mobilności transgranicznej.

6. Rozwijać synergie i komplementarność między dialogiem społecznym i dialogiem obywatelskim w odniesieniu do spraw społecznych⁽¹⁷⁾

6.1 Nasze społeczeństwo stało się bardziej złożone, a problemy społeczne i środowiskowe cechują się silniejszą współzależnością. Z perspektywy przedsiębiorstw istnieje związek między światem „wewnętrznym” a „zewnętrznym”: uwzględnienie wymiaru terytorialnego w rozwoju przedsiębiorstwa; przejście na gospodarkę niskoemisyjną; polityka rozwoju zrównoważonego obejmująca podmioty publiczne i stowarzyszenia; wysiłki na rzecz włączenia bezrobotnych, zwłaszcza dzięki systemowi mentorskiemu z udziałem pracowników przedsiębiorstwa i stowarzyszeń zabiegających o integrację za pośrednictwem kanałów gospodarczych; odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw, szczególnie wobec podwykonawców w krajach rozwijających się itd.

⁽¹⁶⁾ Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw” COM(2011) 681 final, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 77.

⁽¹⁷⁾ W czerwcu 2003 r. w siedzibie EKES-u odbyło się ważne seminarium z udziałem Jacques'a Delorsa pt. „Europejski dialog społeczny i dialog obywatelski: różnica i komplementarność”, zorganizowane we współpracy ze stowarzyszeniem Notre Europe (<http://www.notre-europe.eu/media/semi19-fr.pdf>).

6.2 Oba te dialogi, społeczny i obywatelski, funkcjonują. Nie można ich połączyć w jedno, ale też nie powinny być one od siebie hermetycznie odizolowane. Dwustronny dialog społeczny, poprzez negocjacje zbiorowe na wszystkich szczeblach, koncentruje się na płacach, zatrudnieniu, organizacji pracy, higienie i bezpieczeństwie pracy itp. Dialog obywatelski przyczynia się do rozwiązywania problemów społecznych w wielu dziedzinach związanych ze środowiskiem, konsumpcją, polityką rodzinną, dyskryminacją, eliminowaniem ubóstwa czy prawami człowieka. Partnerzy społeczni rozszerzyli już swój zakres działania w ramach podejścia o bardziej otwartym i bardziej obywatelskim charakterze, jak pokazało ich porozumienie w sprawie rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu z marca 2010 r.⁽¹⁸⁾ i jak pokazują konkretne działania podejmowane wspólnie z europejskimi stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się takimi kwestiami, jak ochrona środowiska, ochrona konsumentów, obrona osób niepełnosprawnych, obrona praw kobiet i równość płci, zwalczanie ubóstwa, włączenie społeczne itd.

W obliczu tej złożoności i różnorodności podmiotów należy wzmocnić istniejące powiązania między dialogiem społecznym i dialogiem obywatelskim w celu zapewnienia synergii i komplementarności działań, z poszanowaniem kompetencji i zakresu odpowiedzialności każdej ze stron.

Bruksela, 10 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ W porozumieniu tym uznano za niezbędne, by partnerzy społeczni „współpracowali z »trzecim sektorem« w celu wspierania osób, które napotykają szczególne trudności związane z rynkiem pracy” (<http://www.etuc.org/framework-agreement-inclusive-labour-markets>).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej

(opinia rozpoznawcza)

(2014/C 458/02)

Sprawozdawca generalny: **Giuseppe IULIANO**

Dnia 3 czerwca 2014 r. prezydencja włoska w Radzie UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

europejskiej polityki imigracyjnej

(opinia rozpoznawcza).

Dnia 8 lipca 2014 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Stosunków Zewnętrznych.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 501. sesji plenarnej w dniach 10–11 września 2014 r. (posiedzenie z 11 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Giuseppe IULIANA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 161 do 6 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Nowy etap europejskiej polityki imigracyjnej powinien mieć charakter strategiczny, opierać się na średnio- i długofalowej wizji, a także koncentrować się na tym, by znaleźć kompleksowy sposób zapewnienia legalnych, otwartych i elastycznych dróg przyjmowania imigrantów. Na podstawie prac EKES-u i europejskiego forum integracji w niniejszej opinii wzywa się przedstawicieli instytucji UE i rządów krajowych, by uznali pierwszoplanową rolę partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w celu zapewnienia wymiaru społecznego i wartości dodanej europejskiej polityki imigracyjnej, a także uwzględnienia jej wpływu na rynek pracy, warunki życia i zatrudnienia oraz prawa podstawowe.

1.2 EKES uważa, że 15 lat po zapoczątkowaniu prac nad stworzeniem europejskiej polityki imigracyjnej nadszedł czas, by za pomocą konkretnych środków politycznych wprowadzić w życie wartości i zasady zapisane w traktacie lizbońskim, wykraczając poza spory kompetencyjne między UE a rządami krajowymi. EKES jest zdania, że trzeba osiągnąć konkretne wyniki w celu opracowania prawdziwie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej, a także polityki dotyczącej granic zewnętrznych.

1.3 UE może wnieść znaczną wartość dodaną za pośrednictwem wspólnej polityki imigracyjnej. EKES pragnie, by nacisk położono na kwestie zniesienia barier i zapewnienia niedyskryminacji na rynku pracy. UE powinna opracować wspólny europejski kodeks imigracyjny, a także podręcznik zawierający wspólne europejskie wytyczne w celu zapewnienia stosowania i dostępności tego kodeksu. Powinna temu towarzyszyć europejska strategia na rzecz zwiększenia atrakcyjności UE dla nowych talentów, a także wyeliminowania przeszkód związanych z kwalifikacjami. UE powinna ustanowić stałą europejską platformę ds. migracji pracowników. EKES jest gotów podjąć się tego zadania, by stać się dla partnerów społecznych forum debaty i rozważań nad krajową polityką dotyczącą migracji zarobkowej, a także miejscem wymiany dobrych praktyk.

1.4 UE zapoczątkowała drugi etap wspólnego europejskiego systemu azylowego (SECA). Państwa członkowskie stosują wciąż różne praktyki i gwarantują różny poziom bezpieczeństwa. Konieczne jest zapewnienie realizacji zasady wspólnej solidarności i odpowiedzialności w celu sprawiedliwszego rozłożenia wniosków azylowych między państwami członkowskimi. Konwencję dublińską musi zastąpić system większej solidarności, uwzględniający wolę osób ubiegających się o azyl, a także gwarantujący bardziej proporcjonalny podział odpowiedzialności. Trzeba również zwiększyć kompetencje Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), ze szczególnym uwzględnieniem jego działalności operacyjnej zapewniającej wsparcie, a także zespołów wsparcia w dziedzinie azylu w państwach członkowskich, które potrzebują wsparcia specjalnego lub pilnego. Zasadnicze znaczenie ma to, by UE zapewniła bardziej zharmonizowane, spójne, niezależne i elastyczne wykorzystanie wiz humanitarnych przez państwa członkowskie, co przewiduje wspólny kodeks wizowy.

1.5 Europejska polityka dotycząca granic powinna opierać się na większej wspólnej odpowiedzialności za ich kontrolę i nadzorowanie, a także za ochronę zasad i praw w ramach zarządzania granicami. Państwa członkowskie, które tworzą wspólną granicę zewnętrzną, zmagają się z trudnymi sytuacjami w związku z ruchem migracyjnym i przepływem osób ubiegających się o azyl. Konieczne jest, by Unia Europejska wprowadziła procedury solidarności finansowej, operacyjnej i związanej z przyjmowaniem imigrantów. Trzeba wzmocnić rolę Fronteksu, który powinien stać się wspólną europejską służbą straży granicznej, składającą się z europejskiego zespołu funkcjonariuszy straży granicznej mających za zadanie wspierać państwa członkowskie. Powinno temu towarzyszyć opracowanie skuteczniejszego i bardziej zorganizowanego systemu odpowiedzialności (*accountability*) za jego działalność, a także za wdrożenie rozporządzenia 656/2014 ustanawiającego zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

1.6 UE powinna propagować międzynarodowe ramy prawne dotyczące migracji, a także aktywnie promować ratyfikację i wdrożenie przez państwa członkowskie norm i instrumentów międzynarodowych dotyczących praw człowieka w odniesieniu do imigrantów. Powinna ponadto zawrzeć sojusz strategiczny z innymi podmiotami międzynarodowymi zajmującymi się kwestią mobilności ludzi i praw człowieka, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych czy też Rada Europy.

1.7 Wyzwań związanych z mobilnością transgraniczną ludzi nie można postrzegać wyłącznie z perspektywy outsourcingu kontroli i ochrony granic. Stosownie do tego trzeba rozwijać globalne podejście do kwestii migracji i mobilności. UE powinna zaoferować tym krajom i narodom inne możliwości imigracji w celu podjęcia zatrudnienia i nauki, wprowadzając zgodne z prawem, elastyczne i przejrzyste procedury. Partnerstwa na rzecz mobilności powinny być bardziej wyważone i prawnie wiążące dla stron. Europejska Służba Działań Zewnętrznych powinna zapewniać lepszą koordynację priorytetów polityki zewnętrznej i imigracyjnej zgodnie z podejściem opartym na prawach człowieka.

2. Wprowadzenie: w kierunku nowej polityki imigracyjnej i azylowej oraz polityki dotyczącej granic 2020

2.1 Prezydencja włoska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u) o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie przyszłej europejskiej polityki imigracyjnej i azylowej, a także polityki dotyczącej granic. EKES pragnie przedstawić propozycje strategiczne w oparciu o swe wcześniejsze opinie dotyczące imigracji⁽¹⁾. Podczas całej debaty poprzedzającej następny etap **europejskiej polityki imigracyjnej 2020** trzeba uwzględnić **rolę partnerów społecznych i przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, a także dialog społeczny. Perspektywa społeczna ma zasadnicze znaczenie** dla zapewnienia wartości dodanej tej polityki, a także dla określenia jej proporcjonalności i oddziaływania.

2.2 EKES wielokrotnie podkreślał w swych opiniach, że europejska polityka imigracyjna powinna mieć **strategiczny charakter, opierać się na wizji średnio- i długofalowej**, a także koncentrować się na tym, by znaleźć **kompleksowy sposób** zapewnienia legalnych, otwartych i elastycznych dróg przyjmowania imigrantów. Powinna ponadto zapewniać ochronę praw podstawowych, oferować trwałe i solidarne rozwiązania w zakresie dostępu do ochrony międzynarodowej, uwzględniać sytuację na rynkach pracy i stawiać czoła wyzwaniom związanym z rasizmem, ksenofobią oraz polityką integracyjną i jej skutkami dla grup szczególnie wrażliwych.

2.3 EKES mocno angażuje się na rzecz udziału imigrantów w realizacji polityki imigracyjnej, zwłaszcza w ramach **europejskiego forum integracji**⁽²⁾, którego siedzibę Komisja postanowiła utworzyć w EKES-ie w 2009 r. Forum przekształciło się w **europejską platformę ułatwiającą pluralistyczny dialog i czynny udział** organizacji społeczeństwa obywatelskiego i imigrantów w kluczowych debatach poświęconych europejskiej polityce integracyjnej. Obecnie podlega ono przemianom, których celem jest zajęcie się wszystkimi kierunkami polityki imigracyjnej. Po przeprowadzeniu badania oceniającego jego działalność i wyniki **EKES pragnie zwiększyć swoje zaangażowanie**, w tym zwłaszcza zacieśnić kontakty z organizacjami imigrantów, zapewnić monitorowanie polityki, a także poprawić współpracę z Parlamentem i Komitetem Regionów.

3. Wspólna polityka imigracyjna

3.1 Od czasu, gdy podjęto pierwsze kroki w opracowywaniu wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej oraz polityki dotyczącej granic, w postaci przyjęcia traktatu z Amsterdamu w 1999 r., upłynęło 15 lat. EKES uważa, że podczas opracowywania przyszłego europejskiego programu dotyczącego imigracji należy powrócić do **zasad założycielskich ustanowionych w programie z Tampere w 1999 r.**⁽³⁾, zwłaszcza do zasad sprawiedliwego i równego traktowania obywateli państw trzecich, zasady solidarności i współodpowiedzialności, praw podstawowych przewidzianych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i praworzędności. Traktat lizboński jest **wspólnym podręcznikiem**. Konieczne jest **pełne wdrożenie tych zasad ogólnych** zapisanych w traktatach.

⁽¹⁾ EKES „Immigration: Integration and Fundamental Rights”, 2012 r.
<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm>

⁽³⁾ Konkluzje Rady Europejskiej, program z Tampere, 15–16 października 1999 r., SN 200/99.

3.2 EKES zwraca uwagę, że europejskie ambicje i wartości często pozostają pustymi deklaracjami, a praktyki i przepisy są sprzeczne z tymi wartościami⁽⁴⁾. Apeluje do Rady i przedstawicieli państw członkowskich, by podjęto **decydujący krok, wychodząc poza pustosłowie i deklaracje zasad w celu przyjęcia konkretnych inicjatyw, których realizacja przynosi faktyczne wyniki**. Trzeba tego dokonać nie tylko w drodze ścisłej współpracy międzyinstytucjonalnej z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim, lecz również z wielkimi sprzymierzeńcami, którymi są partnerzy społeczni i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

3.3 Wyzwania związane z migracją w basenie Morza Śródziemnego, a także wzdłuż wspólnych granic zewnętrznych UE są dobrze udokumentowane i stanowią przedmiot dyskusji medialnych i politycznych, które często ocierają się o irracjonalność i nacjonalistyczny populizm. EKES domaga się racjonalnej debaty, opartej na obiektywnych i niezależnych danych i badaniach. Trzeba położyć nacisk na aspekty potrzebne do **wzmocnienia i rozwinięcia prawdziwie wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej, a także polityki dotyczącej granic zewnętrznych**. EKES uważa, że nadszedł czas na określenie nowej europejskiej strategii na rzecz wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej związanej ze strategią „Europa 2020” i skoncentrowanej na **zastosowaniu zasad**.

3.4 W kwestiach, w których interesy polityczne przedstawicieli państw członkowskich są tak duże, **prawa podstawowe** wszystkich obywateli państw trzecich (w tym imigrantów bez dokumentów) podlegających tej polityce muszą być podstawą wszelkich przyszłych kierunków polityki⁽⁵⁾. Jako priorytet trzeba potraktować wyzwania związane z poprawą **warunków życia i pracy** milionów imigrantów pracujących w UE⁽⁶⁾. EKES przypisuje szczególnie znaczenie kwestiom związanym z **wpływem polityki imigracyjnej na politykę społeczną i politykę zatrudnienia**. Promował podejście, w myśl którego zatrudnienie i konsekwencje polityki migracyjnej analizuje się w odniesieniu do wykluczenia lub integracji społeczno-gospodarczej pracowników i ich rodzin⁽⁷⁾.

3.5 Polityka dotycząca warunków wjazdu i zamieszkania obywateli państw trzecich należy do wspólnych kompetencji państw członkowskich i UE. Traktat lizboński stanowi, że UE powinna prowadzić wspólną politykę imigracyjną na wszystkich jej etapach. EKES uważa, że UE może wnieść dużą wartość dodaną dzięki wspólnym **ściśle zharmonizowanym** politykom i przepisom w kwestiach związanych z zatrudnieniem i kształceniem, stosując **podjęcie horyzontalne** zamiast norm sektorowych⁽⁸⁾. Obecne ramy prawne są rozdrobione, niejasne i rozproszone. Ta sytuacja powoduje **niepewność prawa i niespójność polityczną**, którym trzeba pilnie zaradzić.

3.6 EKES jest zdania, że trzeba przeprowadzić konsolidację istniejących przepisów w formie **kodeksu dotyczącego imigracji**. Powinien on zapewniać większą przejrzystość i jasność prawną w odniesieniu do praw i swobód obywateli państw trzecich zamieszkujących w UE, a także skonsolidować prawodawstwo dzięki jednolitym i przejrzystym ramom wspólnych praw i norm odnoszących się między innymi do imigrantów bez dokumentów⁽⁹⁾. Powinien również dotyczyć sytuacji społeczno-gospodarczej pracowników z państw trzecich przebywających w UE⁽¹⁰⁾. Kolejnym priorytetem powinno być zwiększenie dostępu do europejskich praw i norm, a także zwalczanie dyskryminacji i rasizmu na rynku pracy za pomocą podręcznika zawierającego **wspólne europejskie wytyczne**.

3.7 Konieczne jest również rozwiązanie jednego z najistotniejszych problemów dotyczących wielu imigrantów i wiele przedsiębiorstw w Europie: kwestii **uznawania dyplomów akademickich i kwalifikacji zawodowych**⁽¹¹⁾. EKES zwraca się o opracowanie **europejskiej strategii na rzecz zwiększenia atrakcyjności UE dla nowych talentów** na szczeblu międzynarodowym, a także postuluje położenie nacisku na usuwanie nieuzasadnionych przeszkód dotyczących kwalifikacji zawodowych i uniwersyteckich. Powinno temu towarzyszyć przyjęcie przepisów horyzontalnych⁽¹²⁾.

⁽⁴⁾ CESE 343/2009 – SOC/320 (Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 78).

⁽⁵⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29.

⁽⁶⁾ Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, plan działania w zakresie migracji przyjęty przez komitet wykonawczy EUWT w dniach 5–6 marca 2013 r., http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u z 17 marca 2010 r., CESE 450/2010 (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 16).

⁽⁸⁾ Dz.U. C 286 z 17.11.2005, s. 20.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u z 15 września 2010 r., SOC/373 (Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6). EKES zgodził się, że konieczna jest harmonizacja praw imigrantów bez dokumentów w UE. Zob. punkt 11.2 opinii.

⁽¹⁰⁾ Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, plan działania w zakresie migracji przyjęty przez komitet wykonawczy EUWT w dniach 5–6 marca 2013 r., s. 15, http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u z 15 września 2010 r., SOC/373 (Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6).

⁽¹²⁾ Dz. U. C 80 z 3.4.2002, s. 37. Opinia EKES-u z 15 września 2010 r., SOC/373 (Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6).

3.8 W tym względzie trzeba należycie uwzględnić sytuację demograficzną, starzenie się społeczeństwa i rynku pracy w państwach członkowskich. W opinii rozpoznawczej z 2011 r. ⁽¹³⁾ w sprawie roli legalnej imigracji w kontekście wyzwań demograficznych w Europie EKES podkreślił, że w nadchodzących latach trzeba będzie zwiększyć imigrację pracowników i rodzin pochodzących z państw trzecich. UE musi dysponować otwartymi i elastycznymi przepisami, które umożliwiłyby imigrację zarobkową legalnymi i przejrzystymi drogami zarówno pracownikom wysoko i średnio wykwalifikowanym, jak i osobom pracującym w zawodach wymagających niższych kwalifikacji, o ile państwa członkowskie zachowają swobodę w określaniu wielkości napływu. EKES pragnie, by nacisk położono na kwestie zniesienia barier i zapewnienia niedyskryminacji na rynku pracy grup pracowników migrujących znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, na przykład kobiet. Jednocześnie należy stwierdzić, że imigracja nie jest jedynym sposobem radzenia sobie z niedoborami na rynku pracy i państwa członkowskie mogą rozważyć inne uzupełniające rozwiązania, które mogą być bardziej stosowne.

3.9 UE powinna utworzyć w EKES-ie **stałą europejską platformę ds. migracji pracowników**, w ramach której partnerzy społeczni, publiczne służby zatrudnienia w państwach członkowskich, biura pośrednictwa i inne zainteresowane strony omawiałyby i analizowały krajową politykę imigracji zarobkowej, a także wymieniałyby się praktykami w celu rozpoznania potrzeb rynku pracy i przeszkód w integracji społeczno-gospodarczej opartej na równości. EKES ponawia swe poparcie dla Komisji ⁽¹⁴⁾ i proponuje Radzie, by zwróciła się o sporządzenie opinii rozpoznawczej w celu utworzenia platformy.

4. Wspólna polityka azylowa: wspólny europejski system azylowy (SECA)

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem przyjęcie **drugiego etapu SECA**. Pomimo wysokiego stopnia harmonizacji przepisów istnieje wciąż zbyt duża uznaniowość, jeżeli chodzi o przepisy krajowe, co prowadzi do znacznego zróżnicowania polityki i podejścia państw członkowskich ⁽¹⁵⁾. Zachowano odmienne tradycje, a poziom ochrony wciąż różni się między państwami członkowskimi ⁽¹⁶⁾. UE powinna położyć nacisk na osiągnięcie **wysokiego poziomu ochrony, zmniejszenie obecnej swobody uznania i zapewnienie osobom ubiegającym się o azyl dostępu do sprawiedliwości proceduralnej**, tak by z praw i zasad można było skorzystać w praktyce.

4.2 **Konwencja dublińska** określa państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie każdego wniosku o udzielenie azylu, lecz zdaniem EKES-u w systemie tym brakuje solidarności między państwami członkowskimi UE. System stworzono w oparciu o założenie, dotychczas nieurzeczywistnione, że systemy azylowe w państwach członkowskich są podobne. Konwencję dublińską musi zastąpić **system większej solidarności w UE** uwzględniający wolę osób ubiegających się o azyl, a także gwarantujący bardziej proporcjonalny podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi ⁽¹⁷⁾.

4.3 **Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)** na Malcie powinien mieć większe możliwości wyraźnego wskazania i oceny sytuacji azylowej w UE ⁽¹⁸⁾ oraz rozbieżności w praktykach azylowych i przepisach prawnych państw członkowskich, a także zaproponowania niezbędnych, konkretnych zmian wspólnego europejskiego systemu azylowego. EASO powinien rozwinąć się jeszcze bardziej jako ośrodek monitorowania i analizy wyników drugiego etapu SECA w ścisłej współpracy z Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA). EKES zaleca zwiększenie uprawnień EASO w celu udzielania stałego wsparcia technicznego i operacyjnego władzom tych państw członkowskich, które potrzebują szczególnej lub pilnej pomocy dla swych systemów azylu i przyjmowania imigrantów za pośrednictwem **zespołów wsparcia w dziedzinie azylu** (*asylum support teams*).

4.4 Komitet wielokrotnie wyrażał życzenie, by we współpracy z państwami sąsiadującymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego ⁽¹⁹⁾, zgodnie z wytycznymi UNHCR ⁽²⁰⁾, Unia Europejska wprowadziła **regionalne programy ochrony i przyjmowania imigrantów** finansowane przez UE. Przed dalszym poparciem tej polityki trzeba jednak przeprowadzić niezależną ocenę wszystkich tych programów i finansowania przewidzianego na ich wdrażanie, zanim zostaną one poszerzone i przekształcone w nowy mechanizm zaangażowania UE. Istniejące programy wydają się kłaść większy nacisk na to, by uniemożliwić osobom ubiegającym się o azyl wjazd na terytorium UE i ochronę międzynarodową niż faktycznie poprawić ochronę uchodźców ⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ Dz. U. C 48 z 15.2.2011, s. 6.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u z 4 listopada 2009 r., SOC/352, pkt 4.4.14 (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80). W komunikacie 154 z 11 marca 2014 r. [COM(2014) 154 final] Komisja przedstawiła ponownie inicjatywę utworzenia platformy. Inicjatywa ta została odrzucona przez Radę w programie sztokholmskim.

⁽¹⁵⁾ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>

⁽¹⁶⁾ Zob. opinia EKES-u z 12 marca 2008 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77, pkt 1.1.

⁽¹⁷⁾ Zob. opinia EKES-u z 12 marca 2008 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77.

⁽¹⁸⁾ <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf>

⁽¹⁹⁾ Zob. opinia EKES-u z 25 lutego 2008 r., SOC/320, Dz. U. C 218 z 11.9.2009, s. 78.

⁽²⁰⁾ Z podręcznikiem UNHCR dotyczącym przesiedlenia, lipiec 2011 r. (wersje zmienione w 2013 i 2014 r.), można się zapoznać na stronie internetowej: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>

⁽²¹⁾ Tamże, pkt 7.2.2.

4.5 Programy regionalne można rozwinąć za pomocą **programów przesiedlenia**, które wprowadzałyby system przyjmowania osób uznanych za uchodźców przez państwa trzecie, tak by mogły one zamieszkać na stałe w państwie członkowskim UE. Również w tym wypadku przed rozwinięciem programów niezbędne jest przeanalizowanie doświadczeń zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i organów międzynarodowych. EKES proponuje, by zwiększono solidarność i odpowiedzialność w UE, dokonując odpowiedniego podziału obowiązków i wprowadzając **programy przesiedlenia**. Trzeba się przy tym zastanowić nad stworzeniem **wspólnego systemu rozpatrywania wniosków azylowych w UE, a także nad możliwością ustanowienia zasady wzajemnego uznawania przyjętych wniosków azylowych i swobodnego przemieszczania się osób korzystających z ochrony**.

4.6 EKES uważa, że konieczne jest również ułatwienie wjazdu do UE osobom potrzebującym ochrony, i zaleca bardziej zharmonizowane, konsekwentne, niezależne i elastyczne zastosowanie przez państwa członkowskie **wiz humanitarnych** zgodnie ze wspólnym kodeksem wizowym, a także ustanowienie mechanizmu monitorowania ich praktycznego zastosowania i umożliwienie osobom ubiegającym się o azyl skorzystania ze sprawiedliwości proceduralnej i prawa do odwołania się w razie odmowy⁽²²⁾. EKES popiera nowy wniosek Komisji, za pomocą którego zmienia się Unijny kodeks wizowy⁽²³⁾, i pragnie, by negocjacje zagwarantowały zastosowanie wiz humanitarnych.

5. Wspólna polityka dotycząca granic

5.1 Stworzenie strefy Schengen jest jednym z najistotniejszych osiągnięć projektu integracji europejskiej. Granice zewnętrzne UE są wspólne dla wszystkich państw należących do strefy Schengen, w związku z czym wspólny charakter powinna mieć również **odpowiedzialność za ich kontrolę i nadzorowanie, a także ochronę zasad i praw w ramach zarządzania nimi**. Państwa członkowskie, które z uwagi na swe położenie geograficzne tworzą wspólną granicę zewnętrzną, zmagają się z trudnymi sytuacjami wynikającymi z ruchu migracyjnego i przepływu osób ubiegających się o azyl. EKES podkreśla znaczenie zasady **solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności**, którą przewidziano w art. 80 TFUE. Unia Europejska powinna wprowadzić procedury **solidarności finansowej i operacyjnej, a także procedury przyjmowania imigrantów**, uwzględniając sytuację gospodarczą i społeczną poszczególnych państw członkowskich i zapewniając pomoc dla państw członkowskich zmagających się z największym obciążeniem systemu azylowego.

5.2 Kodeks graniczny Schengen reguluje kwestię przekraczania granic i kontroli granicznych, uwzględniając wymagania, które muszą spełnić obywatele państw trzecich, aby uzyskać prawo do wjazdu i pobytu. UE sporządza wykazy państw, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu, i realizuje wspólną politykę wizową w odniesieniu do krótkich pobytów, ustanowioną w kodeksie wizowym. EKES zaleca położenie nacisku na zapewnienie **spójnego, elastycznego i skutecznego zastosowania obu kodeksów**, a także zadbanie o dostępność praw i gwarancji przewidzianych dla obywateli państw trzecich.

5.3 UE powinna przyjąć na siebie większą odpowiedzialność za kontrolę granic zewnętrznych. Trzeba wzmocnić rolę **Fronteksu** (Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach) nie tylko z finansowego punktu widzenia, lecz również z punktu widzenia kompetencji i działalności. EKES ponawia swoje zalecenie, żeby Frontex⁽²⁴⁾ stał się **wspólną europejską służbą straży granicznej**⁽²⁵⁾ składającą się z europejskiego zespołu funkcjonariuszy straży granicznej mających za zadanie wspierać państwa członkowskie⁽²⁶⁾. Musi temu towarzyszyć rozwój bardziej skutecznego i zorganizowanego systemu odpowiedzialności (*accountability*) za działalność Fronteksu, jego wspólne operacje i wymianę informacji, między innymi w ramach Eurosuru (europejskiego systemu nadzorowania granic). Należy przewidzieć większą rolę dla forum doradczego ds. praw podstawowych⁽²⁷⁾, a także rozwinięcie mechanizmu skarg (*complaint mechanism*)⁽²⁸⁾.

⁽²²⁾ Artykuł 19 ust. 4 i art. 25 ust. 1 kodeksu wizowego; rozporządzenie (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1.

⁽²³⁾ Komisja Europejska, wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Unijnego kodeksu wizowego (kodeksu wizowego) (wersja przekształcona) [SWD(2014) 67 final] {SWD(2014) 68 final}, COM(2014) 164 final, 1 kwietnia 2014 r., Bruksela.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 162.

⁽²⁵⁾ S. Carrera (2010 r.), *Towards a Common European Border Service*, dokumenty robocze CEPS, Centrum Studiów nad Polityką Europejską, Bruksela.

⁽²⁶⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z 26–27 czerwca 2014 r., w których jako jeden z priorytetów politycznych przyszłego programu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości do 2020 r. wyznaczono rozważenie możliwości i wykonalności utworzenia takiego organu. Konkluzje Rady Europejskiej z 26–27 czerwca 2014 r., EUCO 79/14, Bruksela, 27 czerwca 2014 r.

⁽²⁷⁾ <http://frontex.europa.eu/news/first-annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-WDPSJn>

⁽²⁸⁾ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark>

5.4 EKES dowiódł swego poparcia podczas ustanawiania bardziej inteligentnych granic, zwłaszcza systemu wjazdu/wyjazdu (EES) oraz programu rejestrowania podróży (PRP) ⁽²⁹⁾. Zanim opracowane zostaną inne szeroko zakrojone systemy informatyczne, trzeba przeprowadzić niezależną ocenę wizowego systemu informacyjnego (VIS), a także systemu informacyjnego Schengen (SIS) II ⁽³⁰⁾. Powiązania między tymi systemami a pakietem inteligentnych granic nie są jasne, w związku z czym nie można opracowywać kolejnych systemów, których konieczności, proporcjonalności i zgodności z prawami podstawowymi nie dowiedziono ⁽³¹⁾.

5.5 Przepisy dotyczące operacji **poszukiwania i ratownictwa, które mogą mieć miejsce podczas nadzorowania morskiego granic**, są zasadniczym wspólnym wyzwaniem. Obowiązki państw członkowskich w tym względzie wyznacza prawo międzynarodowe, które wymaga poszanowania praw człowieka w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl i imigrantów bez dokumentów. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyjęcie i wejście w życie rozporządzenia ustanawiającego zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex ⁽³²⁾. Uważa, że trzeba położyć nacisk na **praktyczne i skuteczne zastosowanie** przepisów dotyczących ratownictwa.

5.6 Zwalczając **handel ludźmi i przemyt ludzi**, trzeba zawsze gwarantować ochronę ofiar na mocy międzynarodowych przepisów humanitarnych oraz europejskich konwencji praw człowieka. Komitet uważa, że **osoba bez dokumentów nie jest pozbawiona praw i nie jest przestępcą**. UE i państwa członkowskie powinny chronić swe prawa podstawowe. Nie należy używać określenia „nielegalna imigracja” w odniesieniu do osób emigrujących, które mają nieuregulowaną sytuację administracyjną. Powiązanie imigracji nieuregulowanej z przestępczością wywołuje lęk i ksenofobię.

6. Wymiar zewnętrzny polityki imigracyjnej

6.1 EKES zaproponował ⁽³³⁾, aby UE propagowała **międzynarodowe ramy prawne dotyczące migracji**, w oparciu o Powszechną deklarację praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. 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 ⁽³⁴⁾.

6.2 EKES apeluje do instytucji europejskich, by zawarły **sojusz strategiczny z innymi podmiotami międzynarodowymi** zajmującymi się kwestią mobilności ludzi i praw człowieka, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych czy też Rada Europy. UE powinna promować przyjęte przez te organizacje międzynarodowe wspólne normy międzynarodowe dotyczące praw i swobód imigrantów, osób ubiegających się o azyl i uchodźców w ramach takich organizacji jak ONZ, Rada Europy i MOP.

6.3 EKES popierał wielokrotnie **globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (GPMM)** ⁽³⁵⁾ oraz podpisanie różnych partnerstw na rzecz mobilności (AM). Wyzwań związanych z mobilnością transgraniczną ludzi nie można postrzegać wyłącznie z perspektywy kontroli granic lub jej outsourcingu do państw trzecich. EKES wielokrotnie opowiadał się za GPMM, uznając je za najbardziej odpowiednie ramy. Wspólna polityka imigracyjna powinna opierać się na całościowym podejściu, wychodząc poza podejście podyktowane względami bezpieczeństwa czy też egzekwowania prawa, w myśl którego mobilność osób traktuje się jak przestępczość i sztucznie łączy się ją z innymi zagrożeniami stojącymi przed UE.

6.4 Partnerstwa na rzecz mobilności powinny w bardziej wszechstronny i wyważony sposób obejmować aspekty dotyczące legalnej mobilności i migracji, które powinny stanowić jeden z głównych priorytetów tych partnerstw. EKES popiera partnerstwa na rzecz mobilności, które zawarto z niektórymi krajami pochodzenia ⁽³⁶⁾, lecz proponuje, by były bardziej **wyważone i wiążące prawnie dla stron**. Dotychczas skupiano się na bezpieczeństwie, powrotach, readmisji imigrantów o nieuregulowanym statusie, a także kontroli granic. UE powinna również zaoferować tym krajom i ich obywatelom możliwości imigracji w celu podjęcia zatrudnienia i nauki, wprowadzając **zgodne z prawem, elastyczne i przejrzyste procedury**.

⁽²⁹⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 97.

⁽³⁰⁾ Zob. opinia EKES-u z 11 lipca 2012 r., SOC/456, pkt 16.2, Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 108.

⁽³¹⁾ http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ege_opinion_28_ethics_security_surveillance_technologies.pdf; zob. też sprawozdanie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr14_03/sr14_03_pl.pdf

⁽³²⁾ Rozporządzenie nr 656/2014 z 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej, 27 czerwca 2014 r., Dz.U. L 189 z 27.6.2014, s. 93.

⁽³³⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91.

⁽³⁴⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 49.

⁽³⁵⁾ REX/351, Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 134.

⁽³⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z państwami trzecimi (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

6.5 EKES proponuje zwłaszcza, by UE oferowała krajom partnerskim **otwarcie kanałów ułatwiających mobilność osób, uzyskiwanie wiz i przyjmowanie nowych imigrantów**. Komitet popiera włączenie innych kwestii do nowych partnerstw:

- lepszy dostęp do informacji o wolnych miejscach pracy w UE;
- zwiększanie zdolności równoważenia podaży i popytu na pracę;
- uznawanie kompetencji i kwalifikacji akademickich i zawodowych;
- opracowanie i wdrożenie ram prawnych umożliwiających lepsze przeniesienie praw do świadczeń emerytalnych;
- środki mające na celu poprawę współpracy w zakresie kompetencji i zrównoważenia podaży pracy i popytu na nią;
- zapewnienie większej elastyczności przepisów dotyczących przyjmowania i statusu rezydentów długoterminowych w celu zachęcania do dobrowolnego powrotu bez utraty prawa pobytu.

6.6 Polityka imigracyjna i azyłowa musi zapewniać **lepszą koordynację priorytetów polityki zewnętrznej i imigracyjnej UE**. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) powinna odgrywać przynależną jej rolę i zajmować się strategiami politycznymi dotyczącymi imigracji, azyłu i kontroli granic w celu zwiększenia ich spójności, wykraczając poza podejście przyjęte przez ministerstwa spraw wewnętrznych w państwach członkowskich. Konieczne jest również zwiększenie roli Parlamentu w tej dziedzinie w celu zapewnienia lepszej kontroli demokratycznej⁽³⁷⁾.

Bruksela, 11 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z państwami trzecimi (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie inwestycji o wpływie społecznym

(opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 458/03)

Sprawozdawca generalny: **Ariane RODERT**

Dnia 5 czerwca 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

inwestycji o wpływie społecznym

(opinia z inicjatywy własnej).

W dniu 3 czerwca 2014 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 501. sesji plenarnej w dniach 10 i 11 września 2014 r. (posiedzenie z 11 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Ariane RODERT na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 176 do 37 – 19 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje zainteresowanie inwestycjami o wpływie społecznym, lecz podkreśla, że należy postrzegać je w kontekście pakietu dotyczącego inwestycji społecznych (SIP) oraz inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (SBI).

1.2 EKES uważa, że inwestycje o wpływie społecznym obejmują połączenie różnych międzysektorowych zasobów w celu wywołania skutków społecznych i że są one elementem społecznego ekosystemu finansowego.

1.3 Inwestycje o wpływie społecznym nie powinny mieć na celu zastąpienia odpowiedzialności publicznej za finansowanie podstawowej działalności w sektorze społecznym – mogą one raczej uzupełniać inne źródła finansowania. EKES popiera dyskusję Komisji nad tym, by zgodnie z tzw. złotą regułą budżetową także inwestycje społeczne były, w kontekście przepisów budżetowych UGW, wyłączone z obliczania publicznego deficytu netto.

1.4 Uznając, że dostęp do finansowania jest powszechnym problemem wszystkich MŚP, należy opracować ekosystemy finansowe dostosowane do poszczególnych modeli przedsiębiorstw. Jednakże EKES podkreśla, że inwestycje o wpływie społecznym nie są ukierunkowane na społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw, lecz mają raczej na celu inwestowanie w przedsiębiorstwa społeczne zgodnie z definicją zastosowaną w SBI.

1.5 EKES wzywa zainteresowane strony, aby podczas pomiaru wpływu społecznego w ramach zwrotu z inwestycji, wykorzystano już przeprowadzone przez Komisję i EKES prace i ustanowione zasady w tej dziedzinie, w miejsce wymyślania nowych metod.

1.6 Zdaniem EKES-u najlepsze modele inwestycji o wpływie społecznym to rozwiązania oparte na kapitale hybrydowym, np. „cierpliwy” kapitał mieszany, często z elementem gwarantowanym. Komisja powinna rozważyć szerszy finansowy ekosystem innowacyjnych instrumentów, który obecnie powstaje, i zbadać jego potencjalnie pozytywny wpływ na zapewnianie kapitału dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej i innowacji w zakresie polityki społecznej.

1.7 Przy opracowywaniu nowych instrumentów inwestycyjnych, należy uwzględnić specyfikę przedsiębiorstw społecznych, aby zapewnić dostęp do usług wysokiej jakości i ciągłość usług.

1.8 Ponieważ gospodarka społeczna i przedsiębiorstwa społeczne są słabo rozwinięte w wielu państwach członkowskich, stworzenie rynku inwestycji społecznych jest drugorzędne wobec pełnego wdrażania SBI na szczeblu krajowym, składającego się z równie ważnych działań, takich jak budowanie potencjału, uznawalności oraz widoczności.

1.9 Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej są ściśle związane z sektorem społeczeństwa obywatelskiego. Uznawanie i ochrona pracy w tym sektorze, jak również konkretne modele w ramach gospodarki społecznej mają zasadnicze znaczenie dla tworzenia tak potrzebnych partnerstw między sektorami, opartych na zaufaniu i innowacjach.

2. Wprowadzenie

2.1 Europa zdecydowanie za wolno przezwycięża bezprecedensowy kryzys i zmagają się z poważnymi wyzwaniami społecznymi, które wymagają innowacji społecznych, zmian strukturalnych oraz stabilnych i zrównoważonych systemów opieki społecznej. Wymaga to mobilizacji wszystkich zainteresowanych stron i zasobów w społeczeństwie w celu stworzenia nowych zrównoważonych rozwiązań, które wesprą i poprawią sytuację społeczną w Europie.

2.2 W tym kontekście pakiet Komisji dotyczący inwestycji społecznych (SIP)⁽¹⁾ podkreśla znaczenie dobrze zaprojektowanych systemów opieki społecznej, w których przedsiębiorstwa społeczne i przedsiębiorcy społeczni⁽²⁾ są wspierani jako pionierzy zmian i innowacji uzupełniających wysiłki sektora publicznego.

2.3 Ponadto opracowana przez Komisję inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej (SBI)⁽³⁾ priorytetowo traktuje stworzenie sprzyjającego środowiska dla wzrostu i rozwoju przedsiębiorstw społecznych i gospodarki społecznej w Europie. EKES przedstawił konkretną wiedzę fachową w tej dziedzinie na przestrzeni lat⁽⁴⁾. Oba wspomniane ramy polityki UE wyraźnie wskazują, że przedsiębiorstwa gospodarki społecznej potrzebują lepszego dostępu do środków finansowych dostosowanych do potrzeb; jest to również kwestia będąca ogólnie przedmiotem zainteresowania MŚP.

2.4 Ponadto inwestorzy są coraz bardziej zainteresowani łączeniem korzyści społecznych lub środowiskowych ze zwrotem finansowym z inwestycji⁽⁵⁾. W czerwcu 2013 r. na forum G8 poświęconym inwestycjom o wpływie społecznym utworzono grupę zadaniową ds. tych inwestycji⁽⁶⁾ w celu przyspieszenia rozwoju rynku inwestycji o wpływie społecznym. Grupa ta pracuje obecnie nad sprawozdaniem zawierającym zalecenia, które ma zostać opublikowane we wrześniu 2014 r.

2.5 W niniejszej opinii analizuje się punkt widzenia przedsiębiorstw gospodarki społecznej i inwestycji o wpływie społecznym, ponieważ są one doskonale przygotowane do zaspokojenia potrzeb społecznych i uzupełniają wysiłki sektora publicznego na rzecz wzmocnienia polityki społecznej. Wnosi ona wkład w prace grupy zadaniowej ds. inwestycji o wpływie społecznym, ale ma także przyczynić się do szerszej dyskusji na temat dostępu przedsiębiorstw gospodarki społecznej do finansowania.

3. Inwestycje o wpływie społecznym

3.1 EKES **z zadowoleniem przyjmuje zainteresowanie** inwestycjami o wpływie społecznym, lecz podkreśla, że należy je postrzegać **w kontekście SIP i SBI**, a także skupić się na wspieraniu innowacji społecznych w celu zaspokojenia potrzeb społecznych, nie zaś generowania wpływów finansowych. EKES zaleca, aby za wspólny punkt wyjścia przyjąć potrzeby społeczne, a następnie określić najlepsze rozwiązania i, jako trzeci krok, ustalić najlepszy sposób finansowania działań.

3.2 EKES uważa, że **inwestycje o wpływie społecznym** polegają na **łączeniu różnych międzysektorowych zasobów**: publicznych, prywatnych i gospodarki społecznej w celu wywierania wpływu społecznego. W tym kontekście inwestycje o wpływie społecznym są jednym z elementów społecznego ekosystemu finansowego.

3.3 Jednak ponieważ jest to dopiero powstająca dziedzina, EKES wzywa poszczególne zainteresowane podmioty do **powstrzymania się od zbyt szybkiego lub zbyt wąskiego definiowania jej**, lecz raczej do zidentyfikowania wspólnych cech oraz monitorowania rozwoju tej dziedziny w państwach członkowskich. Istotne jest, aby prywatne inwestycje społeczne nie miały na celu zastąpienia publicznej odpowiedzialności za finansowanie głównych działań w sektorze społecznym na podstawie przepisów socjalnych i praw.

⁽¹⁾ COM(2013) 83 final.

⁽²⁾ Gospodarka społeczna, zwana również „trzecim sektorem”, obejmuje podmioty pozarządowe takie jak organizacje społeczne, organizacje wolontariackie oraz przedsiębiorstwa społeczne, które prowadzą działalność społeczną. Przedsiębiorstwa społeczne są przedsiębiorstwami realizującymi głównie cele społeczne, w których nadwyżki są zazwyczaj ponownie inwestowane w przedsiębiorstwo lub społeczeństwo zamiast podziału zysku między właścicielami i udziałowcami.

⁽³⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 44, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 55, oraz Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s.18.

⁽⁵⁾ Zainteresowanie to wyrażają inwestorzy prywatni, począwszy od funduszy venture capital do funduszy emerytalnych, fundacji oraz banków publicznych i prywatnych, a także sieci takie jak TONIIC, EVPA oraz Ashoka Support Network.

⁽⁶⁾ <https://www.gov.uk/government/groups/social-impact-investment-taskforce>

3.4 Zainteresowanie inwestycjami o wpływie społecznym jest faktem, ale nadal jest to zjawisko nowe i dopiero rozwijające się. Pierwszym wyzwaniem jest **opisanie koncepcji i zamierzonych celów inwestycyjnych**. W obecnych dyskusjach G8 przedsiębiorstwa społeczne są główną grupą docelową, z pojawiającymi się kilkoma „podzbiorami” celów inwestycyjnych. Chodzi tu o różne kombinacje misji społecznych i nastawionych na zysk: postrzeganych jako główna działalność (przedsiębiorstwa społeczne o celach społecznych) lub działalność poboczna (MŚP – zyski z realizacji celu społecznego). Warto zauważyć, że nawet jeżeli przedsiębiorstwa społeczne mają swoją specyfikę, to nadal są one zwykłą częścią gospodarki.

3.5 Zważywszy że wiele przedsiębiorstw ma obecnie pewne zobowiązania społeczne lub środowiskowe, nie wszystkie mogą być sklasyfikowane jako przedsiębiorstwa społeczne. Niektóre przedsiębiorstwa zobowiązują się do **społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw** (CSR), przez którą Komisja rozumie odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo i środowisko naturalne⁽⁷⁾; jest to dobrowolne działanie nastawionych na zysk przedsiębiorstw należących do głównego nurtu.

3.6 W związku z tym EKES podkreśla, że wszelkie inicjatywy w tym zakresie muszą przestrzegać **opisu przedsiębiorstwa społecznego przyjętego w SBI**, ponieważ definicja ta oddaje charakter różnych modeli przedsiębiorczości społecznej w państwach członkowskich. Według SBI, przedsiębiorstwo społeczne to podmiot gospodarki społecznej, którego „celem jest oddziaływanie społeczne, a nie generowanie zysków dla właścicieli lub udziałowców”, spełniający trzy główne kryteria⁽⁸⁾.

3.7 W związku z tym EKES uważa, że kluczowe jest **zapewnienie dostosowanych do indywidualnych potrzeb ekosystemów finansowych** z szeregiem różnych instrumentów, modeli i produktów dla wszystkich zróżnicowanych modeli i struktur, począwszy od społecznie odpowiedzialnych przedsiębiorstw po przedsiębiorstwa gospodarki społecznej podejmujące działania społeczne, pamiętając przy tym, że nie zawsze są one tożsame. Nawet jeśli inicjatywy w zakresie inwestycji o wpływie społecznym mają głównie na celu te ostatnie, to należy zauważyć, że MŚP mają podobne problemy pod względem dostępu do finansowania, które również należy rozwiązać.

3.8 Zdaniem EKES-u **finansowanie innowacji społecznych musi obejmować pełny zakres źródeł finansowania, od dotacji po inwestycje, przy różnych oczekiwaniach co do zwrotu i z uwzględnieniem istniejących modeli biznesowych przedsiębiorców społecznych**. Kontrastuje to z opisem najczęściej stosowanym przez GIIN⁽⁹⁾, stwierdzającym, że „inwestycje o wpływie społecznym to inwestycje w przedsiębiorstwa, organizacje i fundusze w celu wywołania wymiernych, korzystnych skutków społecznych i środowiskowych obok zwrotu finansowego”. Z punktu widzenia EKES-u, definicja ta nie uwzględnia szeregu inwestycji społecznych, które już istnieją i które powinny się rozwijać, ani też ich celu, którym jest znalezienie nowych źródeł finansowania na rzecz postępu społecznego. Zgodnie z tą definicją inwestycje społeczne postrzegane są przede wszystkim z perspektywy inwestora prywatnego, bez związku z innowacjami w zakresie polityki społecznej.

3.9 Zasadniczym elementem inwestycji o wpływie społecznym jest **miarę skutków społecznych** wynikających z działań. Odnosząc się do opinii EKES-u w sprawie mierzenia wpływu społecznego⁽¹⁰⁾, Komitet stwierdza, że mierzenie wpływu społecznego powinno wspierać misję społeczną, być proporcjonalne, oraz uznawać, że wpływ może być mierzony na wiele różnych sposobów w zależności od działalności danego przedsiębiorstwa. Podobne zasady zostały określone w przyjętym w czerwcu 2014 r. sprawozdaniu podgrupy GECES (grupy doradczej Komisji ds. przedsiębiorczości społecznej)⁽¹¹⁾. W tym kontekście EKES apeluje do państw członkowskich i odpowiednich zainteresowanych stron, aby czerpać z tych europejskich działań i praktyk, a nie wymyślać nowe metody. Ponadto wszelkie dodatkowe zasady opracowane w celu wsparcia europejskiego funduszu na rzecz przedsiębiorczości społecznej (EuSEF) powinny być proporcjonalne i odzwierciedlać potrzeby i ograniczone zasoby przedsiębiorstw społecznych, w które się inwestuje.

4. Perspektywa przedsiębiorstwa społecznego

4.1 Aby w pełni uwolnić potencjał sektora przedsiębiorstw gospodarki społecznej, konieczny jest **wewnętrznie powiązany ekosystem finansowy** oparty na istniejącym etycznym i alternatywnym systemie finansowym, w miejsce stosowania instrumentów finansowych należących do głównego nurtu oraz logiki skupionej przede wszystkim na perspektywie inwestora.

4.2 Jak stwierdzono w poprzedniej opinii EKES-u⁽¹²⁾, istnieje ryzyko, że inwestycje społeczne zaprojektowane jako instrumenty **kapitałowe** będą **trudno dostępne** dla wielu przedsiębiorstw gospodarki społecznej, ponieważ własność i kontrola mogą być sprzeczne z modelami, wartościami i formami prawnymi przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

⁽⁸⁾ COM(2011) 682 final, s. 2.

⁽⁹⁾ Definicja Global Impact Investment Network, <http://www.thegiin.org/cgi-bin/iowa/aboutus/index.html>

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 170, z 5.6.2014, s.18.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/expert-group/social_impact/140605-sub-group-report_en.pdf

⁽¹²⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 55.

4.3 W związku z tym EKES jest zdania, że inwestycje o wpływie społecznym powinny zachęcać do stosowania **rozwiązań kapitału hybrydowego**. Model kapitału hybrydowego łączy subwencje z „cierpliwymi” pożyczkami długoterminowymi i innymi podobnymi pożyczkami, w przypadku których udział lub gwarancje sektora publicznego zapewniają stabilność i długoterminowość.

4.4 EKES zwraca się do Komisji, aby jako pierwszy krok w tej nowo powstającej dziedzinie, **ułatwić rozwój najlepszych praktyk w zakresie doświadczeń związanych z różnymi modelami** inwestycji o wpływie społecznym i finansowania, które są obecnie w fazie rozwoju. W ramach tego rodzaju przeglądu można by ocenić szanse i wyzwania dotyczące konkretnych instrumentów oraz form kapitału i jego dostawców, takich jak omawiane obecnie obligacje społeczne⁽¹³⁾, ustawy o reinwestowaniu w społecznościach lokalnych lub włoskie obligacje społeczne⁽¹⁴⁾.

4.5 Ponieważ na razie te innowacyjne instrumenty finansowe pojawiają się przede wszystkim na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, zainteresowanie transgraniczne jest niewielkie. Dlatego też EKES uważa, że na tym etapie **UE nie musi dostarczać dalszego bodźca** dla europejskiego rynku inwestycji o wpływie społecznym.

4.6 Inne **szczególne cechy przedsiębiorstw społecznych** należy rozpatrywać także w kontekście inwestycji o wpływie społecznym. Kwestie, które należy rozważyć, to zbycie, raczej długo- niż krótkoterminowe inwestycje, wpływ na ciągłość świadczenia usług, wpływ na misję społeczną przedsiębiorstw społecznych itp.

4.7 Zachęty, takie jak bodźce podatkowe, należy również dokładniej zanalizować jako jeden z elementów modelu dochodów, podobnie jak kwestię **zrównoważenia zachęt** dla inwestorów z ich spodziewanym zyskiem rynkowym. Zyski nie powinny być wyższe niż obecna rynkowa stopa zwrotu w przypadku gdy zaangażowane są fundusze publiczne lub zachęty. Komisja powinna dokonać przeglądu rodzajów zachęt kapitałowych oraz korzyści finansowych i/lub społecznych w państwach członkowskich. Przydatne może być zachęcenie funduszy emerytalnych do rozważenia takich inwestycji w ramach dywersyfikacji portfela.

4.8 Istotne jest także, by Komisja regularnie **monitorowała postęp** inwestycji o wpływie społecznym w celu dopilnowania, by główne grupy docelowe przedsiębiorstw społecznych i gospodarki społecznej rzeczywiście uzyskały większy dostęp do odpowiedniego kapitału.

5. Dalsze rozważania na temat inwestycji o wpływie społecznym i ram polityki

5.1 Zważywszy na znaczenie dostępu do odpowiedniego finansowania podczas całego cyklu życia przedsiębiorstwa, wszelkie zmiany muszą odbywać się **w ramach polityki na rzecz finansowania społecznego i inwestycji** wspierającej sektor przedsiębiorczości społecznej na szczeblu państw członkowskich. Pozwoliłoby to uniknąć sytuacji, w której niektóre państwa członkowskie rozważałyby zastosowanie pojedynczych instrumentów zamiast tworzyć szerokie ramy polityczne.

5.2 Równie ważne jest, aby **uwzględnić wszystkie rodzaje inwestorów – publicznych, prywatnych i społeczeństwa obywatelskiego** – przy uwzględnieniu ich indywidualnych motywacji i oczekiwań w celu zapewnienia najlepszych partnerstw i wyników. Ale, co najważniejsze, budowa infrastruktury inwestycji o wpływie społecznym musi pozytywnie oddziaływać na modele ochrony socjalnej w Europie. Polityka powinna być starannie kształtowania w kontekście krajowym, aby przedsiębiorstwa społeczne i sektor publiczny wzajemnie wzmacniały systemy opieki społecznej, przy jednoczesnym zapewnieniu powszechnego dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług.

5.3 W tym kontekście **rząd odgrywa kluczową rolę** jako „nabywca” wpływu społecznego, lecz przede wszystkim jako główny podmiot odpowiedzialny za zagwarantowanie praw socjalnych. Inicjatywy na rzecz rynku inwestycji społecznych muszą opierać się na podejściu ukierunkowanym na osiągnięcie pozytywnych skutków społecznych dla wspólnego dobra, bez możliwości wycofania się przez rząd z obowiązku zapewnienia polityki społecznej, zabezpieczenia socjalnego i usług socjalnych.

5.3.1 EKES popiera dyskusję Komisji nad tym, by zgodnie z tzw. złotą regułą budżetową także inwestycje społeczne były, w kontekście przepisów budżetowych UGW, wyłączone z obliczania publicznego deficytu netto⁽¹⁵⁾.

⁽¹³⁾ <https://www.gov.uk/social-impact-bonds>

⁽¹⁴⁾ <http://www.ubibanca.com/page/ubicomunita-social-bond>

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

5.4 Opinia EKES-u w sprawie pakietu dotyczącego inwestycji społecznych oraz związane z tym prace ⁽¹⁶⁾ powinny być rozpatrywane w tym kontekście; należy przy tym wzywać do innowacyjnych metod finansowania i uznać, że dobrze zaplanowane, skuteczne i wydajne inwestycje społeczne zmaksymalizują skutki społeczne oraz że **inwestycje państwa opiekuńczego przynoszą postęp społeczny i zmniejszają przyszłe koszty społeczne**.

5.5 Inwestowanie w przedsiębiorstwa społeczne jest szczególnie złożone, ponieważ świadczone usługi często wiążą się z **osobami znajdującymi się w potrzebie**. Powodzenie działań opiera się na zasobach, elastyczności w celu dostosowania się do zmieniających się warunków, a także zapewnieniu ciągłości usług. Stosowanie tradycyjnej logiki inwestycyjnej i rynkowej w tej dziedzinie wymaga starannego rozważenia tej kwestii, aby uniknąć negatywnego wpływu na kluczową grupę docelową, jakim jest użytkownik końcowy.

5.6 Inwestycje o wpływie społecznym należy również rozważyć w **szerszym kontekście finansowania, np. w ramach zamówień publicznych i zawierania umów**. Inwestycje społeczne na rzecz innowacji wymagają innej relacji opartej na równym partnerstwie między zainteresowanymi stronami, przy czym władze publiczne odgrywają tu kluczową rolę.

5.7 Ponieważ w wielu krajach **sektor przedsiębiorstw społecznych jest wciąż słabo rozwinięty**, należy starannie rozważyć każdą inicjatywę w dziedzinie inwestycji o wpływie społecznym. Rynek inwestycji społecznych wymaga podaży i popytu, a zatem ugruntowanego sektora przedsiębiorczości społecznej. Rozwój rynku inwestycyjnego ma jedynie drugorzędne znaczenie dla stworzenia trwałego sektora przedsiębiorczości społecznej.

5.8 W tym kontekście należy również wspomnieć o tym, że przedsiębiorstwa społeczne pojawiły się w kontekście społeczeństwa obywatelskiego. **Wsparcie dla niezależnego i zrównoważonego społeczeństwa obywatelskiego** ma zatem kluczowe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw społecznych, podobnie jak dialog z gospodarką społeczną na wszystkich etapach.

5.9 Nawet jeśli dostępne są odpowiednie środki finansowe (inwestycje o wpływie społecznym lub inne), rynek ten nie będzie w pełni funkcjonować bez **budowania potencjału w zakresie pomiaru wpływu społecznego i programów gotowości inwestycyjnej**. Należy zachęcać dostawców takich usług budujących potencjał, często będących przedsiębiorstwami społecznymi. Konieczne jest również stworzenie powiązań między przedsiębiorstwami społecznymi i światem inwestycji społecznych, przy czym specjaliści pośrednicy powinni odgrywać tu centralną rolę. EKES ostrzega jednak przed dodawaniem zbyt wielu poziomów pośredniczących lub zbyt dużych podmiotów, ponieważ prawdziwe partnerstwa na rzecz innowacji społecznych opierają się na bezpośrednich i bliskich kontaktach między zainteresowanymi stronami (często małymi i lokalnymi) w celu budowy zaufania, unikając pośrednictwa brokerów.

5.10 EKES podkreśla znaczenie jasnego rozróżnienia **między skutkami społecznymi przedsiębiorstwa społecznego jako takiego a skutkami społecznymi wywieranymi w wyniku konkretnego działania** lub programu danego przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa społeczne muszą zawsze przestrzegać prawa pracy, praw pracowniczych i odpowiednich układów zbiorowych

5.11 Wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych wymaga całościowej wizji tego, skąd pochodzą świetne pomysły, kto jest ich motorem i w jaki sposób się rozwijają. Każda z tych kwestii jest wyzwaniem dla rządów i prywatnych inwestorów do niekonwencjonalnego myślenia, w jaki sposób zapewnić kapitał inwestycyjny w celu pełnego wykorzystania potencjału sektora przedsiębiorczości społecznej i społeczeństwa. Oprócz dostępu do finansowania wymagane są inne kluczowe elementy, by stworzyć sprzyjające warunki dla sektora przedsiębiorczości społecznej w Europie. Dlatego też EKES wzywa państwa członkowskie do **wykorzystania środków dostępnych w ramach SBI i opracowania krajowych planów wsparcia** tego sektora. Wzywa także Komisję do wskazania zespołu, który opracuje drugi etap SBI na nadchodzące lata.

Bruksela, 11 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91 oraz Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

501. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 10 I 11 WRZEŚNIA 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością

COM(2014) 212 final – 2014/0120 (COD)

(2014/C 458/04)

Sprawozdawca: **Oliver RÖPKE**

Parlament Europejski, w dniu 16 kwietnia 2014 r., oraz Rada, w dniu 6 maja 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 50 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością

COM(2014) 212 final – 2014/0120 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 lipca 2014 r.

Na 501. sesji plenarnej w dniach 10–11 września 2014 r. (posiedzenie z 10 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 50 – 15 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dyrektywy w sprawie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (*Societas Unius Personae* – SUP) ⁽¹⁾ ma ułatwić działalność transgraniczną MŚP. W obecnej formie nie wydaje się on Komitetowi dostatecznie dopracowany, zawiera bowiem wiele postanowień, które niosą ze sobą (poważne) potencjalne zagrożenia dla prawidłowości transakcji handlowych dokonywanych na jednolitym rynku oraz dla interesów wierzycieli, konsumentów i pracowników. EKES zaleca więc usilnie Komisji, aby uwzględniła i wdrożyła propozycje poczynione w niniejszej opinii.

1.2 Wybrana podstawa prawna wniosku (art. 50 TFUE) nie jest przekonująca i wydaje się, że zdecydowano się na nią przede wszystkim w celu obejścia wymogu jednomyślności w Radzie i uniknięcia niepowodzenia wniosku, jak miało to miejsce w przypadku europejskiej spółki prywatnej (SPE). Choć założeniem jest, że SUP ma być formalnie zapisana w krajowych systemach prawnych jako alternatywna forma spółki, to jest oczywiste, że istotne cechy jej funkcjonowania wyznaczać będzie prawo ponadnarodowe. Dlatego właściwą podstawą prawną byłby w tym kontekście art. 352 TFUE.

1.3 EKES popiera postulat mówiący o tym, że należy w jak największym stopniu ułatwić MŚP zakładanie spółek. Określony minimalny próg kapitału zakładowego w przypadku SUP wynoszący 1 EUR oraz zakaz zobowiązania spółki do tworzenia kapitału rezerwowego de facto ograniczają odpowiedzialność „do zera”. Mogą one sprawiać, iż uczestnicy rynku wymagać będą osobistych gwarancji właściciela przedsiębiorstwa dla zabezpieczenia osób trzecich (konsumentów, dostawców, wierzycieli), co zniweczy korzyści wynikające z formy prawnej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

⁽¹⁾ COM(2014) 212 final.

1.4 EKES podkreśla potrzebę zachęcania do tworzenia spółek o dobrej kondycji finansowej i proponuje w związku z tym, by określić wysoki i odpowiadający celowi działalności gospodarczej kapitał zakładowy SUP w formie „progu wiarygodności”, tak aby uwzględnione zostały również interesy wierzycieli, konsumentów, pracowników i ogółu społeczeństwa i aby uniknąć zagrożeń dla handlu. W tym kontekście można skorzystać z doświadczeń niektórych państw członkowskich, w których obniżenie kapitału zakładowego wymaganego do wpłaty od razu po założeniu spółki zostało skompensowane przez „model oszczędności”, zgodnie z którym w kolejnych latach należy utworzyć kapitał rezerwowy, aby zapobiec długotrwałemu niedokapitalizowaniu spółki. Z myślą o zapewnieniu jasności nazewnictwa, do nazwy SUP należy dodać także odniesienie do ograniczenia odpowiedzialności oraz do państwa, w którym dokonano rejestracji spółki.

1.5 EKES jest zdania, że SUP nie powinna być rejestrowana w miejscu, w którym nie prowadzi żadnej działalności gospodarczej (tylko na zasadzie skrzynki listowej). Przewidziane po raz pierwszy dla europejskiej formy spółki rozdzielenie siedziby statutowej i siedziby zarządu stanowi zatem precedens, który budzi zastrzeżenia EKES-u. W połączeniu z przepisem, że SUP powinna podlegać prawu kraju, w którym została wpisana do rejestru, może to prowadzić do zagrożenia praw do partycypacji pracowniczej, a także do obchodzenia krajowych uregulowań podatkowych.

1.6 W przypadku formalnego przeniesienia siedziby statutowej i wynikającej z tego zmiany statutu spółki nie można wykluczyć osłabienia prawa do współdecydowania w organach przedsiębiorstwa (radzie nadzorczej czy zarządzie). EKES opowiada się stanowczo za tym, by siedziba statutowa była również siedzibą zarządu SUP, zgodnie z uregulowaniami odnoszącymi się do innych ponadnarodowych form prawnych (europejskiej spółki akcyjnej, spółdzielni europejskiej). Ponadto EKES wzywa do zagwarantowania praw do współdecydowania obowiązujących w państwie członkowskim, w którym dana SUP prowadzi zasadniczą działalność gospodarczą, oraz wzywa do zdecydowanej walki z nieuczciwą konkurencją. Dlatego też EKES za niezbędne uważa jednolite uregulowanie kwestii SUP także w odniesieniu do partycypacji pracowniczej.

1.7 Zdaniem EKES-u z punktu widzenia założyciela spółki ważne jest zapewnienie możliwości szybkiego utworzenia spółki w odpowiednim okresie czasu. Rejestracja SUP wyłącznie z wykorzystaniem procedury online może jednak rodzić problemy i zagrożenia, jeśli nie będzie sprawdzana tożsamość założyciela spółki. Rezygnacja ze sprawdzania tożsamości przyczyniałaby się do braku przejrzystości wobec partnera biznesowego, podważałaby prawidłowość transakcji handlowych i osłabiałaby interesy konsumenta. W ten sposób wsparto by i ułatwiono zakładanie firm działających na zasadzie skrzynek listowych oraz pozorne samozatrudnienie. Aby jednak uwzględnić dążenie do rejestracji online, należy umożliwić państwom członkowskim fakultatywnie przewidzenie takiej opcji. W takim przypadku musi ona jednak wiązać się z uprzednią kontrolą tożsamości oraz udzieleniem założycielowi spółki stosownych informacji i porad przez właściwy organ lub notariusza.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje cel, jakim jest ułatwienie prowadzenia działalności MŚP (w tym nowo zakładanym firmom i mikroprzedsiębiorstwom) na jednolitym rynku poprzez wprowadzenie nowej formy przewidzianej w prawie spółek. Aby zapewnić wsparcie MŚP w kontekście wniosku dotyczącego dyrektywy, potrzebne jest ograniczenie zakresu obowiązywania dyrektywy do tychże przedsiębiorstw. Instrument ten w zamyśle nie ma oferować działającym na arenie międzynarodowej koncernom możliwości prowadzenia w formie SUP spółek zależnych zatrudniających setki lub tysiące pracowników. Dlatego EKES proponuje, by forma SUP była dostępna jedynie dla przedsiębiorstw spełniających kryteria art. 3 ust. 2⁽²⁾ dyrektywy 2013/34/UE (dyrektywy o rachunkowości)⁽³⁾. Oznaczałoby to, iż z chwilą osiągnięcia pewnej wielkości dana SUP musi zmienić formę prawną.

1.9 Należy zauważyć, że przyjęcie wniosku dotyczącego dyrektywy w wielu państwach członkowskich podważyłoby krajowe zasady prawa spółek dotyczącego spółek kapitałowych. W związku z wybraną podstawą prawną EKES wyraża wątpliwość, czy wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości. Z tego powodu EKES postuluje, by z formy prawnej SUP mogły korzystać tylko przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną, które w momencie rejestracji prowadziły działalność w przynajmniej dwóch państwach członkowskich lub które w sposób wiarygodny wykażą, że najpóźniej po upływie danego okresu (np. dwóch lat) od rejestracji będą prowadzić działalność w przynajmniej dwóch państwach członkowskich. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statutu fundacji europejskiej (FE)⁽⁴⁾ oraz dotyczące go wstępne sprawozdanie Parlamentu Europejskiego mogą tu posłużyć za wzór.

⁽²⁾ Na dzień bilansowy nie zostaną przekroczone dwa z trzech następujących kryteriów: suma bilansowa – 4 000 000 euro; przychody netto ze sprzedaży – 8 000 000 euro; przeciętna liczba zatrudnionych w roku obrotowym – 50.

⁽³⁾ Dz.U. L 182 z 29.6.2013, s. 19.

⁽⁴⁾ COM(2012) 35 final.

1.10 Z przytoczonych powodów EKES, choć docenia starania Komisji, by wesprzeć MŚP w kontekście prawa spółek, dostrzega jednak jeszcze dużą potrzebę przedyskutowania konkretnych treści dyrektywy. Aby zapewnić pozytywny odbiór wniosku, EKES za niezbędne uważa wdrożenie propozycji zawartych w niniejszej opinii. W szczególności należy wypracować zrównoważone rozwiązania w ścisłej współpracy z zainteresowanymi stronami, z którymi Komisja niestety nie skonsultowała się w równej mierze przed przedstawieniem wniosku.

2. Informacje ogólne o wniosku dotyczącym dyrektywy

2.1 Poprzez wniosek w sprawie statutu europejskiej spółki prywatnej (statutu SPE)⁽⁵⁾ Komisja Europejska już w 2008 r. chciała zapewnić MŚP instrument ułatwiający prowadzenie działalności transgranicznej, który byłby prosty, elastyczny i jednolity we wszystkich państwach członkowskich. Inicjatywa ta nie została ostatecznie przyjęta przez Radę, w związku z czym Komisja ogłosiła w ramach programu REFIT wycofanie wniosku w sprawie SPE⁽⁶⁾.

2.2 Przeprowadzając ogólne konsultacje społeczne dotyczące przyszłości prawa spółek (luty 2012 r.) oraz bardziej szczegółowe konsultacje społeczne online w zakresie spółek jednoosobowych (czerwiec 2013 r.), Komisja dała zainteresowanym stronom możliwość przedstawienia opinii w tej sprawie. Ponadto 13 września 2013 r. odbyło się spotkanie Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego i Usług z przedstawicielami przedsiębiorców, którego tematem była planowana inicjatywa Komisji. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Komisję w spotkaniu uczestniczyły między innymi Konfederacja Europejskiego Biznesu (BusinessEurope), Europejskie Stowarzyszenie Małych Przedsiębiorstw (European Small Business Alliance), izby przemysłowo-handlowe oraz Stowarzyszenie Europejskich Izb Przemysłowo-Handlowych (Eurochambers). Na spotkanie nie zostali jednak zaproszeni przedstawiciele pracowników ani nie przeprowadzono podobnych konsultacji ze związkami zawodowymi i organizacjami konsumenckimi.

2.3 W rezultacie Komisja przedstawiła 9 kwietnia 2014 r. wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością (SUP), który wyraźnie określa się jako alternatywę dla SPE. Celem jest ułatwienie MŚP zakładania spółek poza granicami kraju.

2.4 Państwa członkowskie powinny określić w swoich systemach prawnych formy przewidziane w krajowym prawie spółek, które podlegałyby tym samym przepisom w całej UE oraz które określano by tym samym skrótem – SUP (*Societas Unius Personae*). Wyraźnym celem wniosku jest ograniczenie kosztów założenia spółki oraz kosztów operacyjnych. We wniosku przewidziano uproszczoną procedurę rejestracji online oraz prawie całkowicie zrezygnowano z ustanawiania minimalnego progu kapitału zakładowego. Wierzyciele byłiby chronieni dzięki nałożeniu na członków zarządu obowiązku kontrolowania wypłat zysku.

2.5 Państwa członkowskie nie mogłyby wymagać, żeby siedziba statutowa i zarząd spółki znajdowały się w tym samym państwie członkowskim. Dzięki temu po raz pierwszy rozdzielenie tych siedzib uznano za dopuszczalne w przypadku europejskiej formy spółki. Ponadto SUP powinna działać zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego, w którym została zarejestrowana. We wniosku Komisji nie poruszono w żaden sposób kwestii partycypacji pracowniczej.

2.6 Komisja twierdzi, że w przedmiotowym projekcie nie ustanawia się „nowej ponadnarodowej formy prawnej w odniesieniu do spółki jednoosobowej”, a celem tego wniosku jest stopniowe zniesienie „ograniczeń swobody przedsiębiorczości”. W związku z tym wniosek ten opiera się na art. 50 ust. 2 lit. f) TFUE.

3. Uwagi wstępne

3.1 Z doświadczeń poszczególnych państw członkowskich wynika, że w niektórych branżach atrakcyjniejszym wyjściem dla przedsiębiorstwa jest zlecenie pracy osobie prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą niż zatrudnienie nowego pracownika. Nierzadko obchodzi się w ten sposób krajowe porozumienia zbiorowe. Przedstawiony projekt dyrektywy, który ułatwi założenie SUP bez wpłaty kapitału, przy jednoczesnym zachowaniu ograniczenia odpowiedzialności, oraz który umożliwi rozdzielenie siedziby statutowej i siedziby zarządu, będzie dalszym bodźcem do rozwoju pozornego samozatrudnienia. Sytuacja taka zazwyczaj dotyka osoby o słabej pozycji na rynku pracy, które najbardziej potrzebują ochrony prawa pracy i układów zbiorowych.

⁽⁵⁾ COM(2008) 396 final.

⁽⁶⁾ Zob. załącznik do COM(2013) 685 final.

3.2 EKES zauważa, że przeważająca większość przedsiębiorstw i pracowników w UE przestrzega obowiązujących przepisów. Jednakże ze względu na proponowany kształt SUP EKES dostrzega w tym tworze potencjalne ryzyko wzrostu liczby oszustw biznesowych, innych czynów przestępczych (np. prania pieniędzy) czy pozornego samozatrudnienia. Założyciele będą na przykład mogli dowolnie wybrać lub zmienić „wirtualną” siedzibę statutową albo ukryć swoją tożsamość poprzez utworzenie „szkatułkowych” struktur mających swoje rozgałęzienia w całej Europie. W związku z tym projekt dyrektywy jest sprzeczny z podejmowanymi w Europie staraniami na rzecz zwalczania prania pieniędzy.

3.3 Nasuwają się wątpliwości co do tego, czy omawiany projekt dyrektywy pozwoli urzeczywistnić pozytywne dążenia Komisji zmierzające do wsparcia transgranicznej działalności MŚP. EKES zwraca uwagę na fakt, iż niektóre państwa członkowskie już w trakcie negocjacji dotyczących europejskiej spółki prywatnej opowiadały się za określeniem wysokiego minimalnego wymogu kapitałowego, siedzibą statutową i siedzibą zarządu w jednym państwie oraz jednolitymi standardami w zakresie partycypacji pracowniczej. Zdaniem EKES-u bezcelowe jest to, że w przedłożonym wniosku lekceważy się uzasadnione żądania tych państw członkowskich.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Podstawa prawna i zakres obowiązywania

4.1.1 Przedstawiając nowy wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, Komisja ma w rzeczywistości na celu wprowadzenie europejskiej spółki prywatnej. Zakres uregulowania nowej formy prawnej – SUP – jest zasadniczo identyczny jak ten, który przewidziano w odniesieniu do europejskiej spółki prywatnej. SUP nie tylko ma mieć ujednoliconą europejską nazwę, lecz wszelkie istotne cechy funkcjonowania SUP (założenie spółki, minimalny kapitał zakładowy, siedziba statutowa, umowa spółki) są siłą rzeczy wyznaczane przez prawo ponadnarodowe. W sensie materialnym SUP należy określić jako ponadnarodową formę prawną, dla której właściwą podstawę prawną stanowiłby art. 352 TFUE.

4.1.2 Choć zgodnie z wnioskiem dotyczącym SUP ostatecznie ma istnieć 28 różnych SUP, nie oznacza to, że jest to krajowa forma prawna. Także spółka europejska (SE) ma 28 różnych wariantów, ale nikt nie podaje w wątpliwość jej ponadnarodowego charakteru. Dlatego też należy zgłosić poważne wątpliwości co do słuszności zastosowania przez Komisję art. 50 TFUE jako podstawy prawnej w odniesieniu do tej inicjatywy.

4.1.3 Ponadto wniosek Komisji nie jest zgodny z zapisaną w Traktacie UE zasadą pomocniczości, ponieważ w przeciwieństwie do spółki europejskiej (SE) czy spółdzielni europejskiej (SCE) nie zawiera wymogu transgraniczności, a tym samym dotyczy nie tylko zagadnień transgranicznych, ale także czysto krajowych. Oznacza to, że także osoba, która zamierza prowadzić działalność gospodarczą wyłącznie w kraju, będzie mogła założyć SUP *ex nihilo* (całkowicie nową spółkę). Dyrektywa ma umożliwić także przekształcenie krajowej formy prawnej w SUP bez transgranicznych powiązań. Prawo wspólnotowe tworzy zatem nową krajową formę prawną, która bezpośrednio konkuruje z krajowymi formami prawnymi. Niezależnie od sprzeczności z zasadą pomocniczości, art. 50 ust. 2 lit. f) TFUE wymaga, by miejsca prowadzenia działalności znajdowały się w różnych państwach członkowskich. Z tego powodu EKES wnosi, by z formy prawnej SUP mogły korzystać tylko przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną, które w momencie złożenia wniosku o rejestrację prowadziły działalność w co najmniej dwóch państwach członkowskich lub mogą przekonująco dowieść, że rozpoczną działalność w co najmniej dwóch państwach członkowskich po upływie pewnego czasu (np. dwóch lat) od rejestracji. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie statutu fundacji europejskiej⁽⁷⁾ oraz wstępne sprawozdanie Parlamentu Europejskiego mogą tu posłużyć za wzór.

4.1.4 Komisja podkreśla, że celem wniosku jest ułatwienie MŚP działalności transgranicznej i tworzenia spółek zależnych w innych państwach członkowskich. Zapomina jednak odpowiednio zagwarantować planowane wsparcie MŚP poprzez ograniczenie zakresu obowiązywania. Aby zapewnić wsparcie MŚP w kontekście wniosku dotyczącego dyrektywy, potrzebne jest ograniczenie zakresu obowiązywania dyrektywy do tychże przedsiębiorstw. Na kryterium ograniczenia zakresu dobrze nadaje się dyrektywa 2013/34/UE (dyrektywa o rachunkowości)⁽⁸⁾. Obowiązuje ona wszystkie spółki kapitałowe i ma zastosowanie w całej Unii. Jedynie przedsiębiorstwa, które spełniają kryteria wielkości zgodnie z art. 3 ust. 2⁽⁹⁾ dyrektywy 2013/34/UE⁽¹⁰⁾, powinny mieć możliwość funkcjonowania jako SUP. Oznaczałoby to, że gdy SUP osiągnie pewną wielkość, musi zmienić formę prawną na inną. Wymogi dotyczące ujawniania informacji pozwalają na łatwe sprawdzenie i skontrolowanie, czy kryteria te są spełnione.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 4.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 3.

⁽⁹⁾ Na dzień bilansowy nie zostaną przekroczone dwa z trzech następujących kryteriów: suma bilansowa – 4 000 000 euro; przychody netto ze sprzedaży – 8 000 000 euro; przeciętna liczba zatrudnionych w roku obrotowym – 50.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 3.

4.2 Zakładanie przedsiębiorstw online i minimalny kapitał zakładowy

4.2.1 Zaproponowana przez Komisję obowiązkowa procedura elektronicznej rejestracji spółki może przyczynić się do braku przejrzystości SUP, w wypadku gdy nie będzie wymogu sprawdzenia tożsamości założyciela spółki. Jednakże otrzymanie informacji o prawach i obowiązkach wiążących się z założeniem spółki ma ogromne znaczenie także dla jej założycieli. Trudno jest sprawdzić tożsamość danej osoby drogą elektroniczną. Umożliwienie zakładania spółek online bez kontroli tożsamości byłoby też sprzeczne ze staraniami Komisji mającymi na celu zwalczanie prania pieniędzy.

4.2.2 Zdaniem EKES-u określenie odpowiedniego okresu czasu na założenie SUP jest ważne z punktu widzenia MŚP. Państwa członkowskie powinny móc decydować o tym, czy chcą przewidzieć rejestrację SUP w ramach procedury online. W takim przypadku elektroniczna rejestracja powinna jednak wiązać się z uprzednią kontrolą. Dzięki temu właściwe organy lub notariusz mogliby przede wszystkim sprawdzić tożsamość założyciela i poinformować go o istotnych skutkach prawnych.

4.2.3 Zniesienie minimalnego wymogu kapitałowego i jednocześnie ograniczenie odpowiedzialności wspólnika to dla założyciela spółki sygnał, że ryzyko związane z prowadzeniem działalności ponosi społeczeństwo. To fałszywy obraz, który jest całkowicie sprzeczny z zasadą gospodarki rynkowej. Ustalenie minimalnego wymogu kapitałowego ma również duże znaczenie w kontekście „progu wiarygodności”, ponieważ jest dla założyciela przedsiębiorstwa sygnałem, że w zamian za korzystanie z ograniczenia odpowiedzialności musi on wnieść istotny wkład na poczet ewentualnego ryzyka, a w związku z tym należy starannie szacować szanse i ryzyko związane z projektami. Wysoki i odpowiadający celowi działalności gospodarczej minimalny wymóg kapitałowy stanowi więc zasadniczy element każdej spółki kapitałowej. Zobowiązanie do tworzenia kapitału rezerwowego stanowiłoby właściwy środek, aby zwiększyć poziom kapitału w celu zapobiegania niewypłacalności.

4.2.4 Zdaniem EKES-u oświadczenie o wypłacalności członka zarządu nie może zastąpić wysokiego minimalnego wymogu kapitałowego i odnośnych przepisów dotyczących utrzymania kapitału, zwłaszcza że oświadczenie o wypłacalności w każdym wypadku obciążone jest niepewnością, a ryzyko niewłaściwych prognoz spoczywa na wierzycielu. Oświadczenie o wypłacalności powinno być opatrzone podpisem niezależnego, zewnętrznego biegłego rewidenta.

4.3 Siedziba statutowa

4.3.1 Rozdzielenie siedziby statutowej oraz siedziby zarządu w znacznym stopniu ułatwi SUP unikanie tego porządku prawnego, na którego obszarze obowiązywania faktycznie prowadzą działalność. Różne przykłady świadczą o tym, iż osłabia to ochronę wierzycieli i konsumentów, a także prawa do partycypacji pracowniczej, które łatwo w ten sposób obejść. Całkowicie swobodny, niepowiązany z faktycznym miejscem prowadzenia działalności wybór siedziby statutowej zwiększa przy tym ryzyko nadużyć, także dlatego że o wiele łatwiej będzie wymknąć się spod kontroli władz. Prawa do współdecydowania obowiązujące w państwie członkowskim, w którym dana SUP prowadzi zasadniczą działalność gospodarczą, nie mogą być obchodzone poprzez rejestrację siedziby statutowej w innym państwie członkowskim. Do dzisiaj nie powstał też jednolity europejski rejestr przedsiębiorstw. W związku z tym należałoby pilnie zaradzić temu stanowi rzeczy, zanim rozważy się dalszą liberalizację.

4.3.2 Jeśli siedziba statutowa nie jest tożsama z siedzibą zarządu, może to utrudnić dochodzenie roszczeń, ponieważ w tym kontekście konieczne może być doręczenie pozwu do siedziby statutowej lub wykonanie prawomocnie egzekwowalnego roszczenia w państwie, w którym spółka została zarejestrowana. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że mimo uregulowań europejskich (rozporządzenia w sprawie doręczania dokumentów, rozporządzenia w sprawie europejskiego tytułu egzekucyjnego) doręczenie międzynarodowe jest trudne, wobec czego zarówno sądowe dochodzenie roszczeń, jak i ich egzekwowanie zabierałoby znacznie więcej czasu i byłoby trudniejsze do przeprowadzenia. W dyrektywie bezwzględnie należy więc zawrzeć nakaz tożsamości siedziby statutowej i siedziby zarządu, tak jak zostało przewidziane przez unijnego ustawodawcę w przypadku spółki europejskiej (SE) i spółdzielni europejskiej (SCE).

4.4 Partycypacja pracownicza i ład korporacyjny

4.4.1 Forma prawna spółki, która w całej Unii będzie miała taką samą nazwę oraz będzie opierała się na tych samych głównych zasadach, musi – w zależności od wielkości przedsiębiorstwa – zasadać się również w całej Unii na jednolitych minimalnych standardach w zakresie ustanawiania organu nadzoru oraz partycypacji pracowniczej. W związku z tym należy wprowadzić jednolite uregulowania dotyczące konieczności ustanawiania organu nadzoru (rada nadzorcza lub niewykonawczy członkowie zarządu) oraz partycypacji pracowniczej w SUP (w wypadku przekształcenia spółki – analogicznie jak w uregulowaniach dotyczących SE). W przeciwnym razie wniosek dotyczący dyrektywy doprowadzi do sytuacji wyboru najkorzystniejszego systemu prawnego (*forum-shopping*), a tym samym do powstania konkurencji skutkującej osłabianiem i unicestwianiem krajowych standardów w zakresie prawa spółek, jak również obchodzeniem wymogu dotyczącego partycypacji pracowniczej. Partycypacja pracownicza w radzie nadzorczej jest kluczowym elementem europejskiego modelu społecznego oraz elementem europejskiego ładu korporacyjnego i należy zapobiegać tworzeniu struktur, które pozwolą na obejście wykonywania tego prawa. Z myślą o zapewnieniu jasności nazewnictwa, do nazwy SUP należy także dodać odniesienie do ograniczenia odpowiedzialności oraz do państwa, w którym dokonano rejestracji spółki.

Bruksela, 10 września 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 spalających paliwa gazowe

COM(2014) 258 final – 2014/0136 (COD)

(2014/C 458/05)

Sprawozdawca: **Pierre-Jean COULON**

Rada, w dniu 22 maja 2014 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 3 lipca 2014 r., zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urządzeń spalających paliwa gazowe

COM(2014) 258 final – 2014/0136 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 15 lipca 2014 r.

Na 501. sesji plenarnej w dniach 10–11 września 2014 r. (posiedzenie z 10 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

- 1.1 Wniosek jest zgodny z dążeniem Komisji, by nadać nowy impuls promowaniu swobodnego przepływu towarów.
- 1.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem wybór formy rozporządzenia, które nadaje szczególnego znaczenia tej kwestii, dotyczącej przeważającej większości obywateli UE, a także konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich.
- 1.3 EKES stanowczo nalega, by zachowano bezkompromisowość, jeżeli chodzi o bezpieczeństwo ludzi, zwierząt i własności w całym łańcuchu projektowania, wytwarzania, dystrybucji, instalacji i eksploatacji urządzeń.
- 1.4 Jednocześnie EKES domaga się jak największej czujności w odniesieniu do prób podrabiania, zwłaszcza urządzeń produkowanych poza UE.
- 1.5 Trzeba rygorystycznie stosować system kar i uściślić ich charakter, a także ich minimalną wysokość.
- 1.6 EKES zwraca się do Komisji, by monitorowała szczególnie postanowienia dotyczące zasilania gazem w państwach członkowskich. Monitorowanie wymaga odpowiedniej koordynacji poszczególnych dyrekcji generalnych.

2. Wniosek dotyczący rozporządzenia, jego konsekwencje i zawarte w nim przemyslenia

- 2.1 W dyrektywie 2009/142/WE dokonano kodyfikacji dyrektywy 90/396/EWG w sprawie urządzeń spalania paliw gazowych. Była to jedna z pierwszych dyrektyw mających na celu harmonizację, opartych na zasadach „nowego podejścia”.
- 2.2 EKES uważa, że wniosek może zagwarantować zaufanie konsumentów do jakości produktów dostępnych na rynku, a także podkreślić znaczenie wzmocnienia nadzoru rynku.
- 2.3 Zebrane doświadczenia pokazują, że trzeba zaktualizować i wyjaśnić niektóre postanowienia dyrektywy, nie dokonując jednocześnie zmiany jej zakresu stosowania. Dotyczą one definicji właściwych dla sektora, formy i treści informacji przekazywanych przez państwa członkowskie w sprawie ich warunków zasilania gazem, a także powiązań z innymi aktami prawnymi, mającymi na celu harmonizację unijnych przepisów, stosującymi się do urządzeń spalających paliwa gazowe. Wniosek dotyczący rozporządzenia opiera się rzecz jasna na art. 114 Traktatu.
- 2.4 EKES popiera zastąpienie obecnie obowiązującej dyrektywy rozporządzeniem, które aktualizuje i wyjaśnia niektóre z jej postanowień, gwarantuje jednolite wdrażanie proponowanego prawodawstwa w całej UE, a także eliminuje różnice w traktowaniu podmiotów gospodarczych w UE.

2.5 Z drugiej strony, podstawowe obowiązkowe wymogi i procedury oceny zgodności obowiązujące producentów powinny być identyczne we wszystkich państwach członkowskich.

2.6 Celem proponowanego rozporządzenia jest uzgodnienie dyrektywy 2009/142/WE z decyzją nr 768/2008/WE dotyczącą nowych ram prawnych (NLF) oraz z przyjętym w 2008 r. „pakietem towarowym” (często zwanym „pakietem Verheugena”). Uwzględniono w nim również rozporządzenie (UE) nr 1025/2012, a także wniosek dotyczący rozporządzenia przyjęty przez Komisję 13 lutego 2013 r. w sprawie nadzoru rynku w odniesieniu do produktów. Celem tego wniosku jest stworzenie jednego instrumentu prawnego dotyczącego działań w zakresie nadzorowania rynku w dziedzinie towarów niespożywczych.

2.7 Przewiduje się zwłaszcza:

- usunięcie limitu temperatury, wynoszącego 105 °C;
- wprowadzenie definicji, których obecnie brakuje w dyrektywie 2009/142/WE, a także zharmonizowanej treści i formy dla wszystkich państw członkowskich.

Skutkiem rozporządzenia będzie większa konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich.

2.8 W kierunku większej czytelności przepisów dotyczących zasilania państw członkowskich gazem

2.8.1 Należy odnotować, że publikowane obecnie informacje są niewystarczające. Wniosek definiuje wskaźniki, które powinny znaleźć się w powiadomieniach, by lepiej zagwarantować kompatybilność urządzeń z różnymi rodzajami gazu zasilającego państwa członkowskie, oraz przewiduje zharmonizowaną formę tych powiadomień. EKES uważa, że ta kwestia ma zasadnicze znaczenie zarówno z punktu widzenia ułatwienia konsumentom dostępu do gazu, jak i zróżnicowania źródeł zasilania gazem państw członkowskich. Wymaga ona odpowiedniej koordynacji poszczególnych dyrekcji generalnych (ds. przedsiębiorstw, energii itd.).

2.9 Wprowadzanie na rynek urządzeń gazowych i osprzętu gazowego, obowiązki podmiotów gospodarczych, oznakowanie CE, swoboda przepływu

Zgodnie z decyzją NLF wniosek zawiera powtarzające się przepisy unijnego prawodawstwa harmonizacyjnego odnoszącego się do produktów oraz określa obowiązki odpowiednich podmiotów gospodarczych (producentów, upoważnionych przedstawicieli, importerów, dystrybutorów itd.).

Zachowano w nim postanowienie, zgodnie z którym osprzęt nie zostaje opatrzony oznakowaniem CE. Niemniej certyfikat towarzyszący osprzętowi został określony jako „certyfikat zgodności osprzętu”, aby umożliwić bardziej wyczerpującą definicję i precyzyjniej określić jego treść.

2.10 Harmonizacja, notyfikacja i zgodność

2.10.1 Rozporządzenie (UE) nr 1025/2012 określa horyzontalne ramy prawne normalizacji. W celu zapewnienia pewności prawa we wniosku pominięto de facto te przepisy dyrektywy 2009/142/WE, które dotyczą tych samych zagadnień. Wniosek, który jest pod tym względem zgodny z NLF, poprawia kryteria notyfikacji jednostek notyfikowanych oraz wprowadza szczególne wymogi dla organów notyfikujących. Co się tyczy oceny zgodności, zachowano te same procedury. Nie można zapominać, że zgodność wiąże się z odpowiedzialnością. Dzięki niej osiąga się wysoki poziom ochrony interesów publicznych (bezpieczeństwa, racjonalnego wykorzystania energii, ochrony konsumentów itp.).

2.11 Jeżeli chodzi o obowiązki producentów, EKES postuluje:

- wymóg, a nie tylko możliwość, prowadzenia ewidencji, w której byłyby zapisywane skargi dotyczące urządzeń i przypadki odzyskania;
- inicjatywy mające na celu badanie racjonalnego wykorzystania energii. Omawiane urządzenia powinny zostać objęte bardzo istotną dla EKES-u polityką oszczędności energii i efektywności energetycznej.

2.12 Rozporządzenie będące przedmiotem wniosku zacznie obowiązywać dwa lata po jego wejściu w życie, aby dać producentom, jednostkom notyfikowanym, państwom członkowskim i europejskim organom normalizacyjnym czas konieczny do przyjęcia tych nowych przepisów.

Bruksela, 10 września 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 dotyczącego strategii Unii Europejskiej dla regionu adriatycko-jońskiego

COM(2014) 357 final

oraz

„Strategia UE dla regionu adriatycko-jońskiego: badania naukowe, rozwój i innowacje w MŚP”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji włoskiej)

(2014/C 458/06)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

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 dotyczącego strategii Unii Europejskiej dla regionu adriatycko-jońskiego

COM(2014) 357 final.

W piśmie z 3 czerwca 2014 r. prezydencja włoska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Strategia UE dla regionu adriatycko-jońskiego: badania naukowe, rozwój i innowacje w MŚP”.

Dnia 25 lutego 2014 r. i dnia 8 lipca 2014 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie odpowiednio Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 501. sesji plenarnej w dniach 10–11 września 2014 r. (posiedzenie z 11 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Stefana PALMIERIEGO na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 163 do 5 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje strategię Unii Europejskiej dla regionu adriatycko-jońskiego (EUSAIR) ⁽¹⁾, będącą użytecznym narzędziem propagowania i wspierania konkurencyjności oraz zwiększania zatrudnienia, która to strategia zapewnia spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną w tym regionie.

1.2 EKES podkreśla, że region Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego jest bardzo różnorodny z punktu widzenia kultury, społeczeństwa i gospodarki, co sprawia, że realizacja tej strategii jest szczególnie złożona. Dlatego ważne jest ustanowienie wielopoziomowego sprawowania rządów, w którym skutecznie połączono by „wymiar pionowy” (udział rządów centralnych, regionów i władz lokalnych) z „wymiar horyzontalnym” (udział społeczeństwa obywatelskiego). W tym kontekście EKES uważa, że należy wziąć pod uwagę możliwość ustanowienia stałego forum.

⁽¹⁾ COM(2014) 357 final.

1.3 Zdaniem EKES-u wyraźne ukierunkowanie EUSAIR na Bałkany i region Dunaju należy uzupełnić równie dużym ciężeniem w kierunku innych obszarów Morza Śródziemnego, zwłaszcza w świetle udziału w strategii regionów położonych w pobliżu Morza Tyrreńskiego i Morza Egejskiego. Takie uzupełnienie strategii zwiększyłoby jej wartość strategiczną i możliwości rozwoju.

1.4 EKES uważa, że konieczne jest uzupełnienie EUSAIR dwiema innymi strategiami, obejmującymi zachodnią i wschodnią część regionu Morza Śródziemnego. Takie połączenie trzech strategii skutecznie zagwarantowałoby rozwój gospodarczo-społeczny w całym basenie Morza Śródziemnego.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje zdecydowane poparcie polityczne dla strategii i uważa, że to jeden z kluczowych elementów wspierania skutecznego połączenia strategii „Europa 2020”, europejskiej polityki w zakresie rozszerzenia i strategii rozwoju regionalnego.

1.6 Komitet podkreśla, że proces uczestnictwa zainicjowany na etapie programowania i przygotowywania EUSAIR nie przebiegał jednakowo we wszystkich zaangażowanych regionach. W krajach bałkańskich odnotowano szczególne problemy, zwłaszcza jeśli chodzi o udział i zaangażowanie MSP, związków zawodowych i stowarzyszeń reprezentujących interesy społeczne.

1.7 EKES uważa, że w ramach poszczególnych etapów realizacji strategii należy zagwarantować odpowiednie środki towarzyszące dla publicznych i prywatnych podmiotów gospodarczych, podmiotów społecznych i różnych stron zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, poprzez programy doraźnych szkoleń oraz wsparcie techniczne i organizacyjne.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje komplementarność EUSAIR i strategii morskiej dla Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego. Strategie te zostały skutecznie połączone z priorytetami i możliwościami rozwoju dla obszarów w głębi kraju. Należy nadal wspierać tworzenie tego rodzaju powiązań, ponieważ wnoszą one wartość dodaną z punktu widzenia wspierania konkurencyjności MŚP, ochrony środowiska i dobrobytu obywateli.

1.9 EKES uważa, że należy zwrócić większą uwagę na udział społeczeństwa obywatelskiego w EUSAIR, zwłaszcza w odniesieniu do budowania zdolności i zarządzania. Konieczne jest usprawnienie koordynacji pomiędzy działającymi już mechanizmami współpracy i finansowania.

1.10 Komitet docenia przydatność działań przeprowadzonych przez Komisję Europejską na etapie przygotowywania i prezentacji strategii i uważa, że zaangażowanie Komisji jest niezbędne również na etapie wdrażania strategii, z pełnym poszanowaniem funkcji instytucjonalnych przypisanych zaangażowanym państwom członkowskim.

1.11 EKES jest zdania, że dzięki strukturze i celom strategii dla regionu adriatycko-jońskiego można wspierać partnerów regionalnych w stawianiu czoła wyzwaniom, którymi nie można zająć się skutecznie zwykłymi środkami; niezbędne jest jednak ich udoskonalenie i wzmocnienie.

1.12 Ważne jest, aby bardziej konkretnie wspierać działania wzmacniające MŚP, ze szczególnym naciskiem na kwestie związane z dostępem do kredytów, a także opracować metodologię w zakresie wspierania komplementarności i synergii między poszczególnymi programami finansowania oraz ustanowić główny, przekrojowy nurt polityki obejmujący wszystkie cztery filary, w ramach którego działano by na rzecz uruchomienia środków wspierających warunki pracy, równowagę płci, osoby niepełnosprawne i imigrantów.

1.13 Należy podjąć konkretne działania w obszarze „niebieskiego wzrostu”, bardziej ukierunkowane na tworzenie nowych możliwości gospodarczych i nowych miejsc pracy.

1.14 W odniesieniu do filaru „Połączenie regionu” należy wspierać przede wszystkim kwestie związane z bezpieczeństwem żeglugi, połączeniami między obszarami morskimi i nadbrzeżnymi a położonymi w głębi kraju, a także doskonaleniem sieci energetycznych i ich wzajemnymi połączeniami.

1.15 Jeśli chodzi o jakość środowiska, działania powinny zapewnić większą liczbę wzajemnych połączeń między „obszarami” (morskim i lądowym) oraz „celami” (ochrona fauny, zdrowie i bezpieczeństwo osób).

1.16 W odniesieniu do zrównoważonej turystyki, kluczowe znaczenie ma wsparcie dla działań wzmacniających wymiar turystyczny występującego w regionie „kapitału terytorialnego” (dziedzictwa przyrody, kultury i sztuki).

1.17 EKES zwraca uwagę na fakt, że oferowane MŚP w ramach EUSAIR możliwości związane z działaniami badawczymi i innowacjami nie wystarczają do ożywienia konkurencyjności i tworzenia nowych miejsc pracy na tym obszarze. Dlatego uważa za stosowne podjąć działania mające na celu ułatwienie dostępu MŚP do kredytów, przyciąganie inwestycji prywatnych, udział we wspólnotowych programach finansowania oraz współpracę z ośrodkami badawczymi i wyższymi uczelniami.

1.17.1 Z myślą o wykorzystaniu możliwości powstających dzięki badaniom i innowacjom, EKES uważa za wskazane propagowanie następujących priorytetów:

- uruchomienie międzynarodowej platformy w zakresie badań, rozwoju i innowacji – w którą wspólnie i aktywnie zaangażowałyby się MŚP, uczelnie wyższe, ośrodki badawcze oraz inkubatory technologii i przedsiębiorstw – jako element procesu mającego na celu wzmocnienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez przekształcanie innowacyjnych pomysłów w produkty gotowe do wejścia na rynek;
- przeprowadzenie analizy inteligentnej specjalizacji na szczeblu międzynarodowym, by określić zdolności do innowacji i przedsiębiorczości;
- propagowanie większego zaangażowania przedsiębiorstw w proces podejmowania decyzji w sprawie polityki w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji;
- uruchomienie *adriatycko-jońskiego platformy umożliwiającej nawiązanie współpracy* na rzecz lepszego dostępu dla MŚP i młodych przedsiębiorców do finansowania innowacji.

1.18 EKES krytycznie przyjmuje fakt, że strategia dla regionu adriatycko-jońskiego nie przewiduje konkretnych działań mających na celu propagowanie w regionie „wymiaru społecznego”. Należy uzupełnić strategię priorytetami i działaniami na rzecz wspierania integracji osób niepełnosprawnych oraz zapobiegania dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne, wiek, orientację seksualną i płeć, a także stawić czoła problemom społecznym wywołanym przez nieuregulowane przepływy migracyjne, które wpływają przede wszystkim na południe regionu.

1.18.1 Komitet sądzi, że uzupełnienie i wzmocnienie wymiaru społecznego w ramach strategii powinno odbyć się – zgodnie z propozycją Komisji – poprzez propagowanie inwestycji społecznych i odpowiednią modernizację systemów ochrony socjalnej, w celu:

- zapewnienia, że systemy zabezpieczenia społecznego spełniają potrzeby obywateli w krytycznych momentach ich życia;
- zagwarantowania odpowiednich i zrównoważonych systemów ochrony socjalnej;
- udoskonalenia strategii aktywnego włączenia.

1.19 EKES uznaje za właściwe określenie doraźnych wskaźników umożliwiających monitorowanie, realizację i ocenę programów i działań w zakresie EUSAIR.

2. Strategia UE dla regionu adriatycko-jońskiego: uwagi ogólne

2.1 Celem niniejszej opinii jest ocena strategii UE dla regionu adriatycko-jońskiego (EUSAIR) oraz towarzyszącego jej planu działania z perspektywy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Podstawą do sporządzenia i rozwinięcia opinii były wnioski z wysłuchania, które odbyło się 27 maja 2014 r. w Palermo ⁽²⁾ i inne opinie przyjęte przez EKES ⁽³⁾.

2.2 Uruchomienie EUSAIR zachodzi w historycznej chwili, kiedy na realną gospodarkę negatywnie wpływa kryzys finansowy i zachodzą zmiany strukturalne w obszarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym, w stosunku do których konieczne jest podjęcie działań w celu wsparcia rozwoju gospodarczego i dobrobytu obywateli.

⁽²⁾ Wysłuchanie zorganizowane w dniu 27 maja 2014 r. w Palermo przez grupę analityczną ds. strategii UE dla regionu adriatycko-jońskiego (EUSAIR), odpowiedzialnej za sporządzenie niniejszej opinii.

⁽³⁾ Opinie: *Opracowanie strategii makroregionalnej dla regionu Morza Śródziemnego: korzyści dla wyspiarskich państw członkowskich*, Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 1; *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące wartości dodanej strategii makroregionalnych*, Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 63; *W kierunku strategii makroregionalnej UE na rzecz rozwoju spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w basenie Morza Śródziemnego*, Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 1; *Strategia UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (EUSAIR)*, Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 32.

2.3 Strategia jest wyraźnie ukierunkowana na obszar Bałkanów i Dunaju. Pomimo włączenia do niej regionów położonych na wybrzeżu Morza Tyrreńskiego i Morza Egejskiego, brakuje integracji tej strategii z polityką na rzecz rozwoju i spójności innych obszarów Morza Śródziemnego. Brak skutecznego ukierunkowania na politykę rozwoju na całym obszarze śródziemnomorskim niesie ze sobą zagrożenie stopniowej marginalizacji regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego.

2.4 Nie należy postrzegać EUSAIR jedynie jako narzędzia do wspierania procesu integracji krajów bałkańskich w UE, ponieważ jej wartość strategiczna wiąże się z możliwością osiągnięcia większej spójności między europejską polityką makroekonomiczną, polityką rozszerzenia i strategią rozwoju regionalnego.

2.5 Nie wszystkim podmiotom publicznym, gospodarczym i społecznym udało się wnieść odpowiedni wkład w proces programowania strategii. Chodzi tu o np. MŚP, związki zawodowe i stowarzyszenia reprezentujące interesy społeczne na Bałkanach.

2.6 Wyzwania, którym region adriatycko-joński będzie musiał stawić czoła w nadchodzących latach, wymagają nie tylko silnego wsparcia politycznego, lecz również większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces zarządzania strategią i jej realizację, a także wzmocnienia systemu przedsiębiorczości poprzez działania mające na celu wspieranie konkurencyjności MŚP.

2.6.1 W tym kontekście należy zapewnić publicznym i prywatnym podmiotom gospodarczym, podmiotom społecznym i innym elementom zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego odpowiednie wsparcie na różnych etapach realizacji strategii, za pośrednictwem doraźnych programów szkoleniowych, pomocy technicznej i wsparcia organizacyjnego.

3. Strategia UE dla regionu adriatycko-jońskiego: analiza i ocena

3.1 W przypadku EUSAIR przyjmuje się analogiczny schemat jak w przypadku strategii dla regionu Morza Bałtyckiego⁽⁴⁾ i regionu Dunaju⁽⁵⁾. Rozwija się ona spójnie ze strategią morską dla Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego⁽⁶⁾, przy czym współpracę morską uzupełnia się współpracą naziemną, stwarzając w ten sposób nowe możliwości rozwoju, z myślą o wspieraniu konkurencyjności i spójności w regionie.

3.2 Wyzwania wskazane w ramach EUSAIR dotyczą różnic gospodarczych i społecznych występujących w regionie, braków w infrastrukturze transportowej, zatorów komunikacyjnych w żegludze, nieodpowiednich połączeń sieci elektrycznych, braku sieci powiązań między badaniami a przedsiębiorstwami, mających na celu wsparcie MŚP, niezrównoważonych połowów, zagrożeń dla środowiska spowodowanych przez zanieczyszczenia, konieczności ochrony wysoce zróżnicowanych środowisk morskich, niekorzystnych skutków zmiany klimatu, a także niewystarczających zdolności instytucjonalnych i administracyjnych.

3.3 Region adriatycko-joński ma znaczące szanse na rozwój, które należy wykorzystać jako dźwignię w celu wzmocnienia konkurencyjności i spójności: niebieska gospodarka – w szczególności produkcja i zrównoważona konsumpcja produktów rybołówstwa – turystyka morska i przybrzeżna, niebieskie technologie, odnawialne źródła energii, łączalność lądu i morza, transport intermodalny, dziedzictwo przyrodnicze, historyczne i kulturowe.

3.4 Po przeanalizowaniu celów czterech priorytetowych filarów i dwóch aspektów przekrojowych, EKES uważa za konieczne uzupełnienie EUSAIR z punktu widzenia konkretnych zagadnień, z myślą o przekształceniu strategii w czynnik sukcesu wspierający konkurencyjność i spójność całego regionu.

3.4.1 Do przekształcenia potencjału niebieskiej gospodarki w rzeczywiste możliwości rozwoju konieczne jest wspieranie działań mających na celu ułatwienie dostępu do kredytów i funduszy publicznych dla MŚP, a także promowanie mobilności i podwyższania kwalifikacji siły roboczej oraz działań w zakresie zrównoważonego i odpowiedzialnego rybołówstwa.

3.4.2 Ważne jest ulepszenie infrastruktury transportowej i połączeń między obszarami morskimi i przybrzeżnymi a śródlądowymi, zarówno w odniesieniu do mobilności towarów, jak i osób.

3.4.3 Należy bardziej zdecydowanie wspierać działania na rzecz wspólnej ochrony środowiska morskiego i obszarów w głębi lądu, jako że na ochronę ekosystemu morskiego mogą mieć wpływ działania nie do końca przyjazne środowisku prowadzone w głębi lądu.

⁽⁴⁾ <http://www.balticsea-region-strategy.eu>

⁽⁵⁾ <http://www.danube-region.eu>

⁽⁶⁾ COM(2012) 713 final.

3.4.3.1 Uwzględniając strukturę geologiczną obszarów morskich, których dotyczy EUSAIR, należy dokładnie ocenić rozwój nowych prac poszukiwawczo-rozpoznawczych odnośnie złóż węglowodorów, a także uzyskać zgodę ze strony wszystkich zainteresowanych państw. Konieczne jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

3.4.4 Konieczne jest lepsze powiązanie turystyki z dziedzictwem przyrodniczym kulturowym i artystycznym regionu adriatycko-jońskiego, z myślą o wspieraniu kapitału terytorialnego pod względem konkurencyjności i o tworzeniu trwałych miejsc pracy.

3.4.5 Należy podjąć działania, które wyszłyby poza ograniczenia wpływające na zdolność działania MŚP w zakresie badań naukowych i innowacji, wspierając zdolność do przyciągania prywatnych inwestycji.

3.4.6 Priorytetem jest zaangażowanie w działania w zakresie budowania potencjału nie tylko organów administracji publicznej, lecz również przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Działania takie można przeprowadzić poprzez ustanowienie stałego forum reprezentującego partnerów gospodarczych i społecznych, na wzór działających już struktur dotyczących uczelni wyższych⁽⁷⁾, izb handlowych⁽⁸⁾ oraz miast⁽⁹⁾.

3.4.7 W celu zapewnienia strategii dla regionu adriatycko-jońskiego niezbędnej zdolności do aktualizacji w odniesieniu do problemów, słabych stron i pojawiających się tendencji rozwoju, należy uzupełnić proces budowania zdolności skutecznym systemem monitorowania, za pomocą którego możliwe byłoby dokonanie oceny postępów i konieczności dostosowania strategii w oparciu o jakościową i ilościową analizę wyników. W tym kontekście kluczowego znaczenia nabiera określenie doraźnych wskaźników umożliwiających monitorowanie, ocenę i dostosowanie programów i działań w ramach EUSAIR.

3.4.8 Jeśli chodzi o komunikat w sprawie zarządzania strategiami makroregionalnymi⁽¹⁰⁾, konieczne jest zapewnienie dla wielopoziomowego sprawowania rządów w ramach EUSAIR skutecznego „wymiaru horyzontalnego” (udział społeczeństwa obywatelskiego), który uzupełniałby i określał „wymiar pionowy” (udział regionów i władz lokalnych), z pełnym poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności⁽¹¹⁾.

3.4.9 Biorąc pod uwagę doświadczenie zdobyte dzięki strategii dla regionu Morza Bałtyckiego oraz regionu Dunaju, istotne jest, aby działania Komisji Europejskiej w zakresie pomocy technicznej prowadzone były nie tylko na etapie programowania, lecz również na etapie realizacji strategii.

3.4.10 Należy wyposażyć EUSAIR w zasoby finansowe konieczne do osiągnięcia wyznaczonych celów. Oprócz europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁽¹²⁾ oraz Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) na lata 2014–2020⁽¹³⁾, istotne są następujące fundusze i programy wspólnotowe:

— „Niebieski” wzrost: Europejski Fundusz Morski i Rybacki⁽¹⁴⁾ oraz program „Horyzont 2020”⁽¹⁵⁾;

— Połączenie regionu – instrument „Łącząc Europę” na lata 2014–2020⁽¹⁶⁾;

— Jakość środowiska – program LIFE⁽¹⁷⁾;

— Zrównoważona turystyka: program COSME⁽¹⁸⁾.

⁽⁷⁾ <http://www.uniadrion.net>

⁽⁸⁾ <http://www.forumaic.org>

⁽⁹⁾ http://www.faic.eu/index_en.asp

⁽¹⁰⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zarządzania strategiami makroregionalnymi, COM(2014) 284 final.

⁽¹¹⁾ Europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, (C (2013) 9651 final).

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 w sprawie Funduszu Spójności, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 281.

⁽¹³⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 447/2014 w sprawie szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II), Dz.U. L 32 z 3.5.2014, s. 32.

⁽¹⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Dz.U. L 149 z 20.5.2014, s. 1.

⁽¹⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1290/2013 ustanawiające zasady uczestnictwa i upowszechniania dla programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020), Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 81.

⁽¹⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1.

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1293/2013 w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE), Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 185.

⁽¹⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1287/2013 ustanawiające program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) (2014–2020), Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 33.

3.4.11 Istnieją również inne źródła finansowania; chodzi tu w szczególności o ramy inwestycyjne dla Bałkanów Zachodnich (WBIF)⁽¹⁹⁾, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)⁽²⁰⁾ i inne międzynarodowe instytucje finansowe. Te fundusze i instrumenty mogą wytworzyć znaczący efekt dźwigni i przyciągnąć dodatkowe środki od inwestorów prywatnych.

3.4.12 Równie ważne jest to, by krajowe, regionalne i lokalne organy administracji publicznej uruchomiły strategię polityczną zapewniającą optymalne warunki do przyciągnięcia inwestycji prywatnych. Chodzi tu w szczególności o opracowanie stosownych polityk w zakresie marketingu regionalnego, poprawę efektywności i skuteczności procedur administracyjnych, wspieranie inicjatyw ukierunkowanych na praworządność, walkę z korupcją oraz zwalczanie przestępczości zorganizowanej i pracy nierejestrowanej.

3.5 Choć EKES z zadowoleniem przyjmuje plan realizacji, sądzi, że niektóre z zaplanowanych działań w ramach czterech filarów należy lepiej wspierać i rozwijać.

3.5.1 W odniesieniu do „niebieskiego” wzrostu, zdaniem EKES-u wsparcie dla tworzenia nowych możliwości gospodarczych i nowych miejsc pracy wymaga:

- ułatwienia dostępu do kredytów dla MŚP i wzmocnienia partnerstw między podmiotami naukowymi a przedsiębiorstwami;
- wykorzystania istniejących klastrów poprzez wspieranie procesów internacjonalizacji;
- tworzenia nowych modeli zarządzania terytorium morskim i lądowym ukierunkowanych na zrównoważony rozwój działalności połowowej i akwakultury;
- rozwoju i modernizacji infrastruktury portów rybackich i infrastruktury w zakresie wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa.

3.5.2 Jeśli chodzi o filar „Połączenie regionu”, zdaniem EKES-u, by umożliwić rozwój, konkurencyjność i bezpieczeństwo żeglugi, ulepszyć połączenia intermodalne z obszarów przybrzeżnych w głąb lądu i utworzyć dobrze połączony wewnętrznie makroregionalny rynek energii, konieczne jest:

- dostosowanie infrastruktury portowej i międzyportowej w basenie Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego do zmian na rynku z myślą o konkurencyjności, zrównoważonym rozwoju i bezpieczeństwie;
- wspieranie dalszej integracji pomiędzy transportem drogą morską i lądową, zgodnie z kryteriami odnoszącymi się do mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju;
- zwiększenie intermodalności i interoperacyjności usług przewozowych, w tym poprzez dostosowanie infrastruktury strategicznej na szczeblu ponadnarodowym, w odniesieniu do europejskich sieci TEN-T⁽²¹⁾;
- wykorzystanie potencjału regionalnych portów lotniczych poprzez poprawę dostępu do nich i promowanie oferowanych przez nie połączeń, również z punktu widzenia transportu intermodalnego;
- wspieranie wdrażania inteligentnych sieci energetycznych i inteligentnych systemów magazynowania energii, połączonych z instalacjami wytwórczymi energii ze źródeł odnawialnych;
- mapowanie dostępności energii ze źródeł odnawialnych we wszystkich regionach, w celu wskazania możliwych kierunków rozwoju, wzajemnych połączeń i uzupełnień, z myślą o zagwarantowaniu optymalnego wykorzystania zasobów.

3.5.3 Jeśli chodzi o jakość środowiska, EKES uważa, że w celu wsparcia działań zmniejszających presję wywieraną na ekosystemy morskie i przybrzeżne oraz w celu ograniczenia zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa osób, konieczne jest:

- wzmocnienie zaangażowania na rzecz ochrony różnorodności biologicznej obszarów morskich i testowanie modeli zrównoważonego rybołówstwa;

⁽¹⁹⁾ <http://www.wbif.eu>

⁽²⁰⁾ <http://www.eib.org>

⁽²¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Dz.U. L 348 z 20.12.2013, s. 1.

- wspieranie działań mających na celu ochronę wybrzeży, przystosowanie się do zmiany klimatu i zarządzanie ryzykiem (związanym z powodzią, bezpieczeństwem hydrogeologicznym i erozją);
- wdrażanie działań na rzecz ochrony obszarów przyrodniczych o znaczeniu strategicznym (morskich, przybrzeżnych i górskich), poprawy ich stanu i ich wzajemnych połączeń, a także na rzecz uruchomienia i ochrony korytarzy ekologicznych.

3.5.4 W odniesieniu do zrównoważonej turystyki, zdaniem EKES-u w celu wykorzystania, z punktu widzenia turystyki, dziedzictwa przyrodniczego, kulturowego i artystycznego regionu konieczne jest:

- wsparcie rozwoju turystyki ukierunkowanej na produkty rolno-spożywcze, produkty rybołówstwa i rzemiosło, które w znacznym stopniu reprezentowałyby swój obszar pochodzenia;
- promowanie mniej znanych przez turystów obszarów terytorialnych, w tym wsparcie dla powiązania obszarów lądowych z turystyką żeglarską i rejsową oraz wzmocnienie szlaków związanych z historią, kulturą i religią;
- wspieranie łączenia i integracji przedsiębiorstw, również w formie partnerstw publiczno-prywatnych, mających na celu realizację projektów sprzyjających turystyce;
- wspieranie powszechniejszego wykorzystania TIC do promocji turystyki;
- stworzenie lepszych możliwości badań, kształcenia ustawicznego, edukacji i podnoszenia świadomości w ramach zrównoważonej i odpowiedzialnej turystyki.

3.5.5 Konieczne jest określenie głównego nurtu, który byłby punktem odniesienia i który określałby wszystkie cztery filary poprzez planowanie działań w zakresie warunków pracy, równowagi płci, osób niepełnosprawnych i imigrantów. Dlatego należy uruchomić działania mające na celu:

- zapewnienie przestrzegania godnych standardów pracy, zdolności dostosowania się pracowników do zmian technologicznych i zmian w strukturze produkcji poprzez przekwalifikowanie się i kształcenie ustawiczne, z myślą o wzmocnieniu kapitału ludzkiego w regionie;
- zagwarantowanie uwzględnienia wymiaru płci oraz poszanowania dla niego i jego uznania, w szczególności w odniesieniu do rynku pracy;
- upowszechnianie wszelkich możliwych działań zapewniających osobom niepełnosprawnym autentyczną równość i równe szanse;
- wspieranie działań w obszarze imigracji poprzez wykorzystanie aspektów upowszechniających jej pozytywne wartości związane ze wzrostem gospodarczym i spójnością społeczną w tym obszarze.

4. Strategia UE dla regionu adriatycko-jońskiego: aspekty szczegółowe

4.1 Choć EKES jest zdania, że EUSAIR to przydatny instrument – z punktu widzenia sprostania wyzwaniom w wymiarze regionalnym, z którymi, ze względu na ich złożoność, poszczególne państwa lub regiony nie mogą w zadowalający sposób zmierzyć się samodzielnie zwykłymi środkami – można zaobserwować konkretne problemy dotyczące badań, rozwoju i innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz społecznego wymiaru strategii.

4.2 **Badania, rozwój i innowacje w małych i średnich przedsiębiorstwach** – mimo wysiłków podjętych w kontekście realizacji okresu programowania 2007–2013 i okresu programowania 2014–2020, dostęp MŚP do możliwości wzrostu związanych z innowacjami ma niewielkie znaczenie z punktu widzenia konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy.

4.2.1 System wspierania badań i innowacji na obszarze adriatycko-jońskim jest nadal zbyt złożony, co zniechęca szczególnie małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa do udziału w unijnych projektach badawczych. Poza skomplikowanymi i czasochłonnymi wymogami administracyjnymi istnieją także znaczące różnice w procedurach między poszczególnymi programami na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim.

4.2.2 Przyczyny tej sytuacji leżą przede wszystkim w trudnościach w dostępie do kredytu, za mało intensywnej współpracy między MŚP a „dostawcami” w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji, jak również w braku odpowiedniej polityki rozwoju, która przyciągałaby inwestycje sektora prywatnego.

4.2.3 Dostęp do finansowania, zwłaszcza dla małych, innowacyjnych przedsiębiorstw, jest nadal utrudniony ze względu na brak funduszy *venture capital*. Pomimo znacznego potencjału związanego z „zamówieniami publicznymi dotyczącymi nowatorskich rozwiązań” instrumenty wdrażania, takie jak zamówienia przedkomercyjne, wciąż są stosowane w zbyt ograniczonym zakresie, by przynieść wymierne skutki dla MŚP.

4.2.4 W celu przekształcenia możliwości oferowanych przez badania i innowacje w czynniki konkurencyjności i rozwoju gospodarczego należy sprzyjać wzmocnieniu nowoczesnej kultury przedsiębiorczości oraz wspierać rozwój MŚP, zgodnie z programem *Small Business Act* ⁽²²⁾ oraz planem działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r. ⁽²³⁾

4.2.5 Jeśli chodzi o obszar dotyczący EUSAIR, kolejne możliwości rozwoju wiążą się z:

- **sektorem publicznym:** innowacje mogą pomóc ulepszyć efektywność administracji publicznej, co pozytywnie wpłynęłoby na koszty, równowagę budżetów i jakość usług dla obywateli i przedsiębiorstw;
- **obszarem społecznym:** innowacje mogą pomóc zainteresowanym podmiotom publicznym i prywatnym w opracowaniu działań mających na celu wspieranie przedsiębiorczości i gospodarki społecznej.

4.2.6 Niezbędne jest wzmocnienie współpracy między MŚP i instytucjami z obszaru badań, rozwoju i innowacji, wspieranie przedsiębiorstw rozpoczynających działalność opierającą się na transferze wyników badań naukowych i innowacji oraz wspieranie szkoleń i gromadzenia funduszy. Ważne jest również wspieranie rozwoju poszczególnych umiejętności z myślą o transferze technologii do MŚP i wykorzystaniu wyników badań i innowacji.

4.2.7 Następujące działania priorytetowe zostały określone w odniesieniu do słabości i niedociągnięć, które ograniczają dostęp MŚP do możliwości oferowanych przez innowacje:

- uruchomienie międzynarodowej platformy w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji, wspólnie i aktywnie angażującej MSP, uczelnie wyższe, ośrodki badawcze, inkubatory technologii i przedsiębiorczości, w ramach procesu mającego na celu wzmocnienie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw poprzez przekształcenie innowacyjnych pomysłów w „produkty” gotowe do wejścia na rynek;
- przeprowadzenie analizy inteligentnej specjalizacji na szczeblu międzynarodowym w celu określenia zdolności do innowacji i działalności gospodarczej;
- propagowanie większego zaangażowania przedsiębiorstw w proces podejmowania decyzji w sprawie polityki w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji;
- uruchomienie *adriatycko-jońskiej platformy umożliwiającej nawiązywanie współpracy*, z myślą o ułatwieniu dostępu MŚP i młodym przedsiębiorcom do finansowania innowacji poprzez określenie struktur wspólnych inwestycji transnarodowych i międzynarodowych i nowych możliwości pozyskiwania środków finansowych.

4.3 **Wymiar społeczny** – oprócz negatywnego wpływu na gospodarkę realną i warunki życia milionów kobiet i mężczyzn, kryzys gospodarczy wyraźnie uwypuklił konieczność interwencji publicznej w celu rozwiązania problemu czynników hamujących rozwój gospodarczy oraz ochrony warunków życia i dobrobytu obywateli poprzez wzmocnienie działalności społecznej i polityki socjalnej.

4.3.1 EKES uważa, że w ramach EUSAIR należałoby w większym stopniu wspierać wymiar społeczny, w celu zapewnienia rozwoju modelu wzrostu zapewniającego konkurencyjność, a jednocześnie ochronę socjalną i włączenie społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem osób znajdujących się w najtrudniejszej i najbardziej niekorzystnej sytuacji.

⁽²²⁾ „Najpierw myśl na małą skalę”, program „Small Business Act” dla Europy, COM(2008) 394 final/2.

⁽²³⁾ Plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r. Pobudzanie ducha przedsiębiorczości w Europie, COM(2012) 795 final.

4.3.2 Włączenie i wzmocnienie wymiaru społecznego w strategii musi uwzględniać komunikat Komisji Europejskiej w sprawie inwestycji społecznych na rzecz wzrostu i spójności społecznej ⁽²⁴⁾, w którym zachęca się państwa członkowskie do umieszczenia inwestycji społecznych na czele listy priorytetów oraz do modernizacji systemów ochrony socjalnej poprzez opracowanie polityki ukierunkowanej na trzy konkretne linie działania:

- zapewnienie, że systemy zabezpieczenia społecznego spełniają potrzeby obywateli w krytycznych momentach ich życia;
- uproszczenie polityki społecznej i skupienie się na rzeczywistych beneficjentach pomocy, w celu zapewnienia odpowiednich i zrównoważonych systemów zabezpieczenia społecznego;
- udoskonalenie strategii aktywnej integracji.

4.3.3 Fundamentalne znaczenie ma wspieranie działań sprzyjających integracji osób niepełnosprawnych oraz zapobieganie dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne, wiek, orientację seksualną lub płeć. Trzeba ułatwić osobom niepełnosprawnym dostęp do infrastruktury, technologii i usług, ponieważ jest on podstawowym warunkiem wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.3.4 W ramach EUSAIR należy również określić działania mające na celu rozwiązanie problemów społecznych spowodowanych nieuregulowanymi przepływami migracji, zwłaszcza na południu regionu.

Bruksela, 11 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁴⁾ *Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020, COM(2013) 83 final.*

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wizę objazdową i zmieniającego Konwencję wykonawczą do układu z Schengen oraz rozporządzenia (WE) nr 562/2006 i (WE) nr 767/2008

COM(2014) 163 final – 2014/0095 (COD)

oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Unijnego kodeksu wizowego (kodeks wizowy)

COM(2014) 164 final – 2014/0094 (COD)

(2014/C 458/07)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Współsprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Parlament Europejski, w dniu 3 kwietnia 2014 r., oraz Rada, w dniu 21 maja 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wizę objazdową i zmieniającego Konwencję wykonawczą do układu z Schengen oraz rozporządzenia (WE) nr 562/2006 i (WE) nr 767/2008

COM(2014) 163 final – 2014/0095 (COD).

Parlament Europejski, w dniu 3 kwietnia 2014 r., oraz Rada, w dniu 21 maja 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Unijnego kodeksu wizowego (kodeks wizowy)

COM(2014) 164 final – 2014/0094 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 sierpnia 2014 r.

Na 501. sesji plenarnej w dniach 10–11 września 2014 r. (posiedzenie z 10 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 175 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES stanowczo popiera oba wnioski dotyczące rozporządzenia. Celem pierwszego z nich jest ustanowienie wiz objazdowych i wiz wielokrotnego wjazdu, a także zmiana Konwencji wykonawczej do układu z Schengen, a drugiego – przekształcenie i, tym samym, udoskonalenie kodeksu wizowego, by przyczynić się do wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy.

1.2 EKES w pełni popiera wytyczne Rady Europejskiej z 23 czerwca 2014 r. dotyczące faktu, iż „trzeba unowocześnić wspólną politykę wizową przez ułatwienie legalnego podróżowania i wzmocnienie lokalnej konsularnej współpracy schengenńskiej, utrzymując przy tym wysoki poziom bezpieczeństwa i wprowadzając w życie nowy system zarządzania strefą Schengen”.

1.3 EKES jest przekonany, że wspierać należy wszystkie działania, w tym politykę wizową, mające na celu uproszczenie i ułatwienie przepływu tych osób, które, mając do tego prawo i środki, pragną przyjechać do UE z jakichkolwiek uzasadnionych względów.

1.4 Europa należy do zglobalizowanego i wzajemnie połączonego świata, w którym będzie wzrastać mobilność międzynarodowa. Trzeba zatem zagwarantować lepszą synergię z innymi strategicznymi sektorami, na przykład takimi jak handel, turystyka czy kultura, a także wspierać uprawniony i bezpieczny dostęp w oparciu o zasadę pełnej wzajemności.

1.5 Władze powinny w szczególności zwrócić uwagę na młodzież z krajów pozaeuropejskich, gdyż udzielając stosownej pomocy finansowej i ułatwiając procedury, UE może również zaszcześcić swe wartości nowym pokoleniom po to, by wykształciła się i zyskała większe znaczenie kultura poszanowania i tolerancji między narodami, przyczyniając się do powstrzymania ekstremizmu w każdej postaci.

1.6 Proces zjednoczenia został zapoczątkowany i poparty dzięki ogromnemu zaangażowaniu państw członkowskich. By polityka przyjmowania imigrantów była bezpieczna i świadoma, po dramatycznych wydarzeniach pierwszej połowy XX wieku, UE musi stać się urzeczywistnieniem marzenia o pokoju, postępie, demokracji i poszanowaniu wszystkich obywateli, a także o wzroście, zatrudnieniu i konkurencyjności.

1.7 Inteligentna polityka wjazdu do europejskiej przestrzeni wolności i sprawiedliwości musi wynikać z faktu przyznania UE Nagrody Nobla, która jest namacalnym dowodem osiągnięć w dziedzinie praw człowieka, równouprawnienia płci, uznania człowieka za inteligentnego konsumenta, zrównoważonego rozwoju, ochrony i poszanowania różnych wyznań i różnych orientacji seksualnych wszystkich ludzi, a także bezpieczeństwa europejskich obywateli.

1.8 Jako forum społeczeństwa obywatelskiego, EKES uważa, że inteligentny i bezpieczny proces uproszczenia dostępu różnych narodów do terytorium UE powinien przyczynić się do wzrostu i dobrobytu społeczno-gospodarczego, lecz w jeszcze większym stopniu umożliwić rozpowszechnienie wartości, na których opiera się współistnienie europejskich obywateli.

1.9 EKES wyraża przekonanie, że nadchodzą czasy przewyższenia względów kulturowych i politycznych, które determinowały tworzenie ambasad poszczególnych państw europejskich oraz że jedna reprezentacja UE w państwach trzecich byłaby skokiem jakościowym w stosunkach z resztą świata. Byłyby to nowy impuls w procesie zjednoczenia kontynentu europejskiego również z punktu widzenia polityki wjazdu, gdyż rozwiązałby wiele problemów związanych z różnicami w przyznawaniu wiz i zwiększyłby uznanie i poszanowanie dla pełnej integracji politycznej UE.

1.10 EKES przedstawia zatem zalecenia dla Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady. Należy:

- ujednoczyć dokumenty uzupełniające wnioski wizowe;
- zagwarantować gromadzenie dokładniejszych danych w celu odpowiedniego monitorowania statystycznego;
- wprowadzić *wizę objazdową* i *wizę wielokrotnego wjazdu* w celu ułatwienia turystyki, widowisk, kultury i gospodarki;
- uprościć i usprawnić gwarancje proceduralne, które byłyby stosowane powszechnie w jednolity sposób;
- umożliwić składanie wniosków online za pośrednictwem strony internetowej dotyczącej wiz Schengen;
- ustanowić wiążące przepisy w celu rozróżnienia poszczególnych kategorii osób ubiegających się o wizę, by dzięki uwzględnieniu historii wizowej umożliwić im skorzystanie z elastyczności dokumentów uzupełniających;
- umożliwić odpowiednią elastyczność przyznawania wiz marynarzom na granicach i jednorazowych krótkoterminowych wiz turystycznych;
- ustanowić pewne ramy prawne, które ułatwiałyby wydawanie wiz w celu odwiedzenia rodziny;
- pogłębić współpracę konsularną w celu zapewnienia większej elastyczności, a także w związku z wprowadzeniem zasady obowiązkowej reprezentacji, poprzez podjęcie konkretnych kroków na rzecz wprowadzenia jednej reprezentacji w UE.

2. Wprowadzenie

2.1 Wspólna polityka wizowa jest zasadniczym elementem tworzenia wspólnego obszaru bez granic wewnętrznych i stanowi nieodłączną część art. 77 ust. 2 lit. a) oraz art. 79 TFUE, które w tytule V TFUE „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” upoważniają UE do podejmowania działań w dziedzinie wiz i dokumentów pobytowych w wypadku legalnego pobytu w państwach członkowskich UE.

2.2 Dorobek Schengen dotyczący polityki wizowej, który powstał w drodze współpracy międzyrządowej Schengen, został zatem włączony do ram instytucjonalnych i prawnych UE. Kodeks wizowy i wspólna polityka wizowa obejmują obecnie wyłącznie wizeny krótkoterminowe (wizeny Schengen na okres 90 dni w okresie 180 dni) i dotyczą wizeny przyznawanych przez 22 państwa członkowskie i 4 państwa stowarzyszone. Przepisy te nie dotyczą Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Irlandii, Rumunii i Zjednoczonego Królestwa⁽¹⁾.

2.3 W 2013 r. 26 obecnych państw Schengen wydało ponad 16,1 mln wizeny Schengen w odpowiedzi na 17 204 391 wniosków. Granice lądowe Schengen pokrywają 7 702 km, morskie – 41 915 km, a liczba powietrznych przejść granicznych wynosi 644. Według ostatnich badań⁽²⁾, w 2012 r. z powodu skomplikowanych procedur wydawania wizeny do UE nie przyjechało łącznie 6,6 mln potencjalnych podróżnych, co doprowadziło do utraty wzrostu liczby przyjazdów w wysokości 30–60 % i do utraty wpływów w wysokości sięgającej 130 mln EUR.

2.4 Do głównych środków przyjętych w ramach Schengen należą:

- zniesienie kontroli osób na granicach wewnętrznych;
- stosowanie wspólnych przepisów w odniesieniu do osób przekraczających granice zewnętrzne;
- harmonizacja warunków wjazdu i wydania wizeny na pobyt krótkoterminowy;
- zacieśnienie współpracy między policją, w tym wzmocnienie prawa do obserwacji i pościgu transgranicznego;
- zacieśnienie współpracy sądowej wraz z szybszym systemem ekstradycji i sprawniejszym przekazywaniem wykonania wyroków karnych;
- stworzenie i rozwinięcie systemu informacyjnego Schengen (SIS).

2.5 Kodeks wizowy⁽³⁾, w którym ustanowiono zharmonizowane procedury i warunki wydawania wizeny krótkoterminowych, powstał w wyniku przekształcenia i konsolidacji wszystkich aktów prawnych regulujących warunki i procedury wydawania takich wizeny i zastąpił nieaktualne elementy dorobku Schengen.

2.6 Deklarowanym celem kodeksu wizowego jest zwiększenie spójności wspólnej polityki wizowej, by poprawić jej przejrzystość i pewność prawa, a także wzmocnić gwarancje proceduralne i równe traktowanie ubiegających się o wizenę, zapewniając przy tym jakość usług i ustanawiając zasadę punktu kompleksowej obsługi służącego składaniu wniosków. Ma to na celu ułatwienie legalnego podróżowania, zapobieżenie imigracji nieuregulowanej oraz utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa.

2.7 Wzmocnienie strefy Schengen, umowa w sprawie wspólnego europejskiego systemu azylowego, poprawa wspólnej polityki wizowej, a także zacieśnienie współpracy europejskiej w walce z przestępczością zorganizowaną i jej formami najbardziej niebezpiecznymi dla ludzi (terroryzmem, handlem ludźmi, cyberprzestępczością itd.) to wszystko istotne, lecz wciąż niewystarczające dokonania, które wymagają ściślejszej współpracy w obrębie strefy Schengen oraz z państwami trzecimi. Celem wspólnej polityki wizowej jest również:

- ustanowienie wspólnych norm w zakresie kontroli granic zewnętrznych;
- wsparcie zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych.

2.8 Ściślej rzecz ujmując, polityka wizowa wiąże się z polityką graniczną UE, gdyż obywatele państw trzecich podlegający obowiązkowi wizowemu przechodzą pierwszą kontrolę na etapie rozpatrywania wniosku wizowego, gdy celem jest stwierdzenie, czy spełniają oni warunki wjazdu do UE.

2.9 Podczas stosowania postanowień kodeksu wizowego zgłaszano różne niedociągnięcia, w tym:

- brak zwolnienia z obowiązku osobistego przedstawienia wniosku wizowego poprzez umożliwienie dostarczenia określonych dokumentów uzupełniających z uwagi na powierzenie podmiotom zewnętrznym oceny *uczciwości i wiarygodności*;

⁽¹⁾ Chociaż Dania podpisała już konwencję z Schengen, może podjąć decyzję o zastosowaniu bądź nie każdego nowego środka opartego na tytule V TFUE.

⁽²⁾ Ocena skutków „Wsparcie przeglądu polityki wizowej Unii Europejskiej w celu ułatwienia legalnego podróżowania”, 18 lipca 2013 r.

⁽³⁾ Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1.

- brak ogólnych ułatwień proceduralnych dla osób ubiegających się o wizę, które składają wniosek po raz pierwszy, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa;
- brak punktów przyjmowania i rozpatrywania wniosków wizowych w wielu państwach trzecich;
- brak ułatwień mobilności osób w wypadku wizyt rodzinnych;
- brak ułatwień w wydawaniu długoterminowych wiz wielokrotnego wjazdu.

2.10 Europa należy do zglobalizowanego i wzajemnie połączonego świata, w którym będzie wzrastać mobilność międzynarodowa. Trzeba zatem zagwarantować lepszą synergię z innymi strategicznymi sektorami, na przykład takimi jak handel, turystyka czy kultura, a także promować krótkie wyjazdy wysoko wykwalifikowanych dostawców usług. Niewątpliwie wzrośnie liczba potencjalnych podróżnych, którzy z uzasadnionych względów będą chcieli zatrzymać się w UE przez ponad 90 dni w okresie 180 dni bez zamiaru zamieszkania na dłuższy czas w jednym z krajów strefy Schengen.

2.10.1 Trzeba stworzyć możliwości prawne i finansowe zwłaszcza dla osób młodych, by mogły z łatwością wjechać do UE, która nie jest już twierdzą, lecz szkołą demokracji i tolerancji dla całego świata.

2.11 Nowy sposób zarządzania strefą Schengen powinien polegać na tym, by przemieszczanie się w jej obrębie bez kontroli granicznej nadal przynosiło pełnię korzyści obywatelom i gospodarce europejskiej, wspierając możliwości legalnych podróży dzięki unowocześnieniu polityki wizowej i realizacji inicjatywy „inteligentnych granic”, a także utrzymując wysoki poziom bezpieczeństwa i spełniając uzasadnione oczekiwania osób ubiegających się o wizę.

2.12 W związku z przewidywanym wzrostem liczby osób ubiegających się o wizę prawidłowe funkcjonowanie systemu informacyjnego Schengen (SIS) i wizowego systemu informacyjnego (VIS) będzie miało decydujące znaczenie dla ograniczenia możliwości poszukiwania przez ubiegających się o wizę łatwiejszego wjazdu do strefy Schengen, poprzez udanie się do tych państw, które są postrzegane jako mniej wymagające lub w których procedury są szybsze i mniej uciążliwe.

3. Propozycje zawarte w nowym pakiecie wizowym

3.1 Główne elementy pakietu proponowanego przez Komisję można podsumować w następujący sposób:

- skrócenie z 15 do 10 dni kalendarzowych okresu rozpatrywania wniosku wizowego i wydawania decyzji w tej sprawie;
- możliwość złożenia wniosku wizowego w konsulacie innego państwa członkowskiego UE, jeżeli państwo członkowskie właściwe do rozpatrzenia wniosku wizowego nie ma placówki ani nie jest reprezentowane na terytorium państwa osoby ubiegającej się o wizę;
- umożliwienie osobom często podróżującym korzystania z dużych ułatwień, w tym obowiązkowego wydawania wiz wielokrotnego wjazdu ważnych przez okres 3 lat;
- wprowadzenie uproszczonego formularza wizowego;
- możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie specjalnego systemu wydawania wiz na granicy na okres nie dłuższy niż 15 dni dla jednego państwa strefy Schengen;
- możliwość ułatwienia przez państwa członkowskie wydawania wiz podróżnym, którzy uczestniczą w istotnych wydarzeniach;
- wprowadzenie nowego rodzaju wiz (objazdowych), które umożliwiają uprawnionym podróżującym przemieszczanie się w obrębie strefy Schengen maksymalnie przez 1 rok (nie więcej niż 90 dni w każdym 180-dniowym okresie w tym samym państwie członkowskim);
- wprowadzenie wiz wielokrotnego wjazdu i możliwości przyznawania wiz na granicy;
- zwolnienie ściśle określonych kategorii z opłat wizowych oraz ułatwienia dla marynarzy i personelu statków wycieczkowych.

4. Uwagi ogólne

4.1 Dla EKES-u wspólna polityka wizowa jest zasadniczym składnikiem tworzenia wspólnej przestrzeni bez granic wewnętrznych. W ten sposób dorobek Schengen dotyczący polityki wizowej, ustanowiony w ramach współpracy międzyrządowej Schengen, staje się częścią ram instytucjonalnych i prawnych UE zgodnie z Traktatem.

4.2 Pożądane zacieśnienie współpracy konsularnej powinno przyczynić się do większej interoperacyjności i do podjęcia konkretnych kroków na rzecz jednej reprezentacji UE w wielu państwach świata, co byłoby jasnym sygnałem rozwoju politycznego i umożliwiłoby nie tylko uproszczenie i ujednoczenie procedur, lecz również dokonanie znacznych oszczędności.

4.2.1 Ponadto ESDZ (Europejska Służba Działań Zewnętrznych), która działa od 1 stycznia 2011 r., dysponuje nie tylko siedzibą w Brukseli, lecz również 140 delegacjami na świecie, 292 pracownikami i budżetem na 2014 r. w wysokości 519 mln EUR.

4.3 Połączenie całego prawodawstwa dotyczącego rozpatrywania wniosków o wydanie wiz krótkoterminowych w jeden instrument oraz zmiana systemu wydawania wiz przyczyniły się wyraźnie do uproszczenia prawodawstwa, zwiększenia przejrzystości i wzmocnienia pewności prawa.

4.4 Komitet ocenia pozytywnie ogólny cel kodeksu wizowego, którym jest zagwarantowanie, by wspólna polityka wizowa miała rzeczywiście wspólny charakter i by wszystkie państwa członkowskie realizowały ją wszędzie w ten sam sposób za pomocą zbioru przepisów prawnych i zaleceń operacyjnych.

4.5 EKES podkreśla znaczenie, jakie dla ożywienia gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy mają korzyści gospodarcze wynikające z ułatwienia podróży w uzasadnionych celach w jasnych ramach prawnych, nie tylko w wypadku pobytu do 90 dni w dowolnym 180-dniowym okresie.

4.6 Również osoby z państw trzecich ubiegające się o wizę, które mają uzasadniony powód do pobytu wykraczającego poza ten termin, takie jak artyści, przedsiębiorcy, nauczyciele, badacze, studenci i emeryci, którzy pragną przebywać w strefie Schengen przez okres powyżej 90 dni, nie pozostając więcej niż 90 dni w tym samym kraju, powinny mieć do tego prawo, przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa.

4.7 EKES uważa, że gdy przyjęte zostaną procedury, powinny one umożliwić nie tylko wzrost gospodarczy UE, lecz również promowanie wśród różnych kultur na świecie wspólnych zasad europejskiego prawodawstwa zapisanych w Traktacie i karcie praw podstawowych:

- reprezentowanie społecznej gospodarki rynkowej;
- promowanie i poszanowanie roli partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego;
- wsparcie konsultacji i poszukiwanie razem z innymi wspólnego dobra;
- poszanowanie roli obywateli jako konsumentów;
- wsparcie kultury współpracy;
- propagowanie równouprawnienia płci
- gwarantowanie możliwości dokonywania wolnych i osobistych wyborów w dziedzinie wyznania i orientacji seksualnej;
- dostosowanie struktur społecznych do potrzeb osób niepełnosprawnych.

4.8 EKES popiera propozycję wizy wielokrotnego wjazdu, zważywszy na potencjalne ułatwienia, jakie może ona przynieść podróżującym: wydawanie większej liczby wiz wielokrotnego wjazdu zmniejszyłoby obciążenia administracyjne dla osób ubiegających się o wizę, a także konsulatów, umożliwiając znaczne zmniejszenie kosztów, między innymi dzięki systemowi informacji wizowej (VIS).

4.9 EKES popiera zatem propozycje Komisji w sprawie:

- ograniczenia obciążeń administracyjnych dla osób ubiegających się o wizę i konsulatów przy pełnym wykorzystaniu możliwości traktowania osób znanych i regularnie podróżujących w sposób inny niż nieznanymi osobami ubiegających się o wizę, w ramach systemu VIS, zgodnie z jasnymi i obiektywnymi kryteriami;
- uproszczenia i pełnej harmonizacji procedur wraz z wprowadzeniem obowiązku stosowania przepisów, które obecnie pozostawia się do uznania konsulatów;

- przeglądu obecnych ram współpracy konsularnej w celu zagwarantowania dostępu do prostszych procedur ubiegania się o wizy Schengen w jak największej liczbie placówek;
- dodania do kodeksu wizowego artykułu, który umożliwiłby wydawanie wiz tymczasowych na granicy w jasno określonych warunkach;
- ułatwienia wydawania wiz dla członków rodzin, zwłaszcza dla osób, o których mowa w dyrektywie 2004/38/WE;
- prawodawstwa niwelującego lukę między przepisami, które regulują krótkie pobyty, i tymi, które regulują przyjmowanie w państwach członkowskich obywateli państw trzecich.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES popiera propozycję wiążących przepisów mających na celu harmonizację dokumentów uzupełniających wniosków o wizę w ramach lokalnej współpracy konsularnej w Schengen, a także sporządzanie co roku sprawozdania na temat ogólnej sytuacji w tym względzie, które byłoby przedkładane prawodawcom, by zagwarantować spójność i przejrzystość. Wspomniane przepisy muszą zapobiegać jakiegokolwiek nierówności między konsulatami, jeżeli chodzi o wymogi.

5.2 Zdaniem EKES-u gwarancja gromadzenia dokładniejszych danych, dzięki dokonaniu przeglądu wykazu danych zebranych i przedstawionych przez państwa członkowskie, ma zasadnicze znaczenie dla odpowiedniego monitorowania statystycznego i lepszej analizy poszczególnych pozycji, rodzajów i procedur wydawania wiz, co umożliwi adekwatną ocenę realizacji przyszłych celów.

5.3 EKES popiera wprowadzenie *wizy objazdowej* jako instrumentu prawnego, który zgodnie z racjonalnymi kryteriami zezwala, by osoby posiadające ku temu uczciwe i uzasadnione powody ubiegały się o pobyt w strefie Schengen przez okres dłuższy niż 90 dni w co najmniej dwóch państwach członkowskich w dowolnym 180-dniowym okresie bez przekraczania 90-dniowego okresu pobytu na terytorium tego samego państwa członkowskiego.

5.4 EKES uważa, że lepsza definicja „właściwego państwa członkowskiego” oraz uproszczenie formularza zwiększą gwarancje proceduralne i zapobiegną opóźnieniom i komplikacjom.

5.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem zniesienie zasady „osobistego złożenia wniosku”, bez uszczerbku dla przepisów dotyczących pobrania odcisków palców od osób ubiegających się o wizę po raz pierwszy, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości odbycia rozmowy i uzyskania wyjaśnień dotyczących składania wniosków online do 6 miesięcy przed planowaną datą wjazdu. Ta propozycja jest szczególnie korzystna dla osób często podróżujących, które wcześniej składały już udokumentowane wnioski o wizę, gdyż dane dotyczące wjazdu do strefy Schengen zachowują ważność.

5.5.1 Bez uszczerbku dla zachowania wysokiego poziomu bezpieczeństwa EKES zaleca, by równie ścisłą ochroną objęto dane osobowe i biometryczne, a także dane wrażliwe, na których temat EKES już się wypowiedział⁽⁴⁾. EKES zwraca się zatem do europejskiej agencji eu-LISA, by w pełni zagwarantowała ochronę danych systemów VIS i SIS II.

5.6 EKES przyjmuje z zadowoleniem wprowadzenie mechanizmów pewności prawa i skrócenie terminów rozpatrywania wniosków dzięki wyczerpującemu i uproszczonemu wykazowi dokumentów uzupełniających, który nie obejmuje podróznego ubezpieczenia medycznego, zwłaszcza w wypadku podróżnych znanych z uczciwości i wiarygodności.

5.7 Propozycja ustanowienia wiążących przepisów na podstawie obiektywnych i jasno określonych kryteriów w celu rozróżnienia poszczególnych kategorii osób ubiegających się o wizę powinna umożliwić osobom o korzystnej historii wizowej zarejestrowanej w bazie danych VIS w ciągu 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku skorzystanie z większej elastyczności w odniesieniu do dokumentów uzupełniających. Zdaniem EKES-u przyspieszy to procedurę i obniży koszty, również w odniesieniu do wiz wielokrotnego wjazdu i wiz przekraczających datę ważności dokumentu podróży.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 123.

5.8 Zwolnienie z opłat wizowych obowiązujące na tych samych zasadach we wszystkich państwach członkowskich bez względu na to, gdzie złożono wniosek, dla ściśle określonych kategorii, zwłaszcza dla nieletnich, studentów i beneficjentów programu Erasmus Mundus, jest zgodne z kryteriami równości i niedyskryminacji oraz z zasadami pewności prawa.

5.9 EKES zaleca, by podczas przeglądu kryteriów przyznawania wiz na granicach marynarzom i wydawania pojedynczych krótkoterminowych wiz turystycznych zachowano odpowiednią elastyczność, aczkolwiek przy zachowaniu marginesu bezpieczeństwa, i by przeprowadzono przegląd przepisów kodeksu wizowego w tym względzie.

5.10 EKES odnosi się również przychylnie do przeglądu przepisów dotyczących tranzytowych wiz lotniskowych w celu zapewnienia ich większej proporcjonalności, co położy kres restrykcyjnemu podejściu państw członkowskich.

5.11 Jeżeli chodzi o wydawanie wiz obywatelom państw trzecich odwiedzającym członków rodzin będących obywatelami państwa członkowskiego i w nim zamieszkujących, EKES uważa, że powinni oni mieć przynajmniej możliwość korzystania z tych samych postanowień dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się, co ułatwi podtrzymywanie więzi rodzinnych, uprości procedury i zwolni ich z opłat wizowych.

5.12 Co się tyczy przeglądu obecnych definicji współpracy konsularnej w celu zapewnienia większej elastyczności i wprowadzenia zasady obowiązkowej reprezentacji, EKES jest zdania, że przegląd powinien prowadzić do zmniejszenia kosztów, lepszego pokrycia siecią placówek konsularnych i ich większej interoperacyjności.

5.13 W tym względzie EKES jest przekonany, że jedna reprezentacja rozwiązałaby wiele problemów związanych z odmiennymi procedurami przyznawania wiz, a także umożliwiłaby znaczne oszczędności finansowe i zajmowanie przez UE jednolitego stanowiska również w tej dziedzinie.

Bruksela, 10 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej

COM(2014) 221 final – 2014/0124 (COD)

(2014/C 458/08)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Współsprawozdawca: **Ana BONTEA**

Parlament Europejski, w dniu 16 kwietnia 2014 r., oraz Rada, w dniu 29 kwietnia 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 153 ust. 2 lit. a) oraz z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej

COM(2014) 221 final – 2014/0124 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 sierpnia 2014 r.

Na 501. sesji plenarnej w dniach 10 i 11 września 2014. r. (posiedzenie z 10 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 172 do 88 – 22 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES):

1.1 Uważa, że praca nierejestrowana jest problemem, który w mniejszym czy większym stopniu dotyczy wszystkich państw członkowskich. Naraża ona na szwank europejskie ideały praworządności, bezpieczeństwa, solidarności, sprawiedliwości społecznej i fiskalnej, wolnej konkurencji rynków, a także swobodnego przepływu pracowników w UE.

1.2 Uważa, że zwalczanie pracy na czarno, czyli innymi słowy – pracy nierejestrowanej, za pomocą odpowiednich środków zapobiegania, kontroli i przeciwdziałania jest zasadniczą decyzją strategiczną, która umożliwia wyprowadzenie pracy nierejestrowanej z szarej strefy i ożywienie konkurencyjności systemu gospodarczego i społecznego Unii Europejskiej z poszanowaniem priorytetów i wytycznych ustanowionych w strategii „Europa 2020”.

1.3 Pozytywnie ocenia propozycję utworzenia europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zwalczania pracy nierejestrowanej. Jest ona zgodna z oficjalnym stanowiskiem Parlamentu Europejskiego, Rady i samego EKES-u, które w ostatnich latach przypominały o potrzebie realizacji skoordynowanej na szczeblu europejskim strategii tworzenia miejsc pracy, inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz zacieśnionej współpracy w zakresie zwalczania pracy nierejestrowanej, wypełniając tym samym lukę na szczeblu UE, ze względu na to, że praca nierejestrowana była dotychczas traktowana w sposób asymetryczny i niewystarczająco skoordynowany.

1.4 Przyjmuje z zadowoleniem propozycję utworzenia europejskiej platformy opartej na obowiązkowym udziale wszystkich państw członkowskich i uważa, że wspólne i skoordynowane uczestnictwo wszystkich krajów UE umożliwi zajęcie się aspektami transgranicznymi i kwestiami związanymi z obecnością nierejestrowanych pracowników spoza UE o nieregulowanym statusie.

1.5 EKES uznaje, że praca nierejestrowana i praca fałszywie zadeklarowana, czyli pozorowane samozatrudnienie, to wprawdzie dwa różne pojęcia, lecz mimo to popiera zaliczenie pozorowanego samozatrudnienia do form pracy nierejestrowanej, którym platforma musi zapobiegać, do których musi zniechęcać i które musi zwalczać ze względu na jej negatywne konsekwencje: i) dla praw i gwarancji pracowników; ii) dla normalnego funkcjonowania wolnej konkurencji rynków; iii) dla swobodnego przepływu pracowników w UE.

1.5.1 Ma nadzieję, że dzięki ocenie doświadczeń zebranych w różnych państwach członkowskich i zdefiniowaniu pozorowanego samozatrudnienia prace platformy prowadzone z poszanowaniem przepisów i praktyk krajowych umożliwią opracowanie skutecznej strategii zwalczania tego zjawiska.

1.6 Chociaż EKES w pełni zgadza się z funkcjami i zadaniami platformy, uważa, że można poszerzyć jej uprawnienia o sporządzanie zaleceń dotyczących przepisów zarówno na szczeblu UE, jak i poszczególnych państw członkowskich, tak by zagwarantować większą skuteczność strategii (na przykład proponując aktywniejszą współpracę transgraniczną w dziedzinie inspekcji służącej kontroli i egzekwowaniu prawa).

1.7 Uważa, że w wyznaczenie krajowego punktu kontaktowego państwa członkowskie muszą obowiązkowo włączyć partnerów społecznych i organizacje przedstawicielskie społeczeństwa obywatelskiego, które – dysponując konkretną wiedzą na temat pracy nierejestrowanej – zagwarantują faktyczną wartość dodaną strategii zwalczania tego zjawiska.

1.7.1 Uważa, że posiedzenia platformy europejskiej powinny być odpowiednio przygotowane na posiedzeniach przygotowawczych i informacyjnych, które umożliwiają rozpowszechnienie wyników prac platformy (zapewniając pełną przejrzystość jej działań).

1.8 Jest zdania, że działania mające na celu zapobieganie pracy nierejestrowanej i zniechęcenie do niej powinny łączyć różne instrumenty, przewidując również – oprócz kontroli i sankcji – środki w zakresie inteligentnych regulacji mające na celu zagwarantowanie stabilnych i przewidywalnych ram prawnych; wskazane jest zmniejszenie kosztów zastosowania przepisów, unikanie nadmiernego opodatkowania pracy, korzystanie ze skutecznych środków, by zachęcać pracodawców do rejestrowania pracowników i przestrzegania prawa, w tym wprowadzenie zachęt podatkowych oraz uproszczonego systemu płacenia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz wprowadzenie korzyści podatkowych sprzyjających upowszechnieniu pracy rejestrowanej.

1.9 W ramach określonej przez Unię Europejską strategii dotyczącej zwalczania pracy nierejestrowanej EKES w ostatnich latach stale promował i upowszechniał ideę dzielenia się narzędziami, strategiami i sprawdzonymi rozwiązaniami dotyczącymi zwalczania pracy nierejestrowanej, wpływając zarówno na czynniki ekonomiczne, jak i kulturowe i społeczne. W związku z tym EKES oczekuje, że w chwili uruchomienia platformy jego rola zostanie oficjalnie uznana i zostanie on włączony w prace platformy jako obserwator.

1.10 Uważa, że w celu uwrażliwienia opinii publicznej trzeba zwiększyć możliwości włączenia społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza poprzez wspólne działania EKES-u i krajowych rad społeczno-gospodarczych w ramach inicjatyw Komitetu Sterującego ds. Strategii „Europa 2020” oraz innych organów należących do EKES-u.

1.11 Życzy sobie, by w ramach platformy uznano potencjalną rolę:

- Eurostatu – w sporządzaniu ocen pozwalających określić wielkość i dynamikę szarej strefy, a także pracy nierejestrowanej w UE;
- Eurofoundu – w opracowaniu interaktywnego banku danych dotyczącego dobrych praktyk w zakresie zwalczania szarej strefy na szczeblu europejskim;
- OECD – w zapewnianiu wsparcia technicznego w celu zrozumienia tego zjawiska.

1.12 Uważa, że platforma powinna dysponować systemem monitorowania i oceny opartym na zastosowaniu wskaźników ad hoc oraz zaangażowaniu podmiotów spoza Komisji dokonujących oceny.

2. Zjawisko pracy nierejestrowanej lub pracy na czarno w Unii Europejskiej

2.1 Na szczeblu UE praca nierejestrowana zdefiniowana jest jako „wszelka działalność zarobkowa, zgodna z prawem pod względem swojej natury, lecz niezgłoszona władzom publicznym, z uwzględnieniem różnic w systemach prawnych państw członkowskich”⁽¹⁾. Ściśle powiązaniem zjawiskiem jest fałszywie zadeklarowana praca lub fikcyjne samozatrudnienie. Ma ono miejsce, gdy pracownik jest formalnie zgłoszony jako osoba pracująca na własny rachunek na podstawie umowy o świadczenie usług, ale wykonywana przez niego praca spełnia wszystkie kryteria stosunku pracy określone w krajowym prawie i praktyce⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 628.

⁽²⁾ COM(2014) 221 final.

2.2 Praca nierejestrowana i praca fałszywie zadeklarowana to różne aspekty tego samego zjawiska, które ma negatywny wpływ na prawa i gwarancje pracowników, na normalne funkcjonowanie konkurencji na wolnym rynku, a także na swobodny przepływ pracowników w UE. Umieszczenie fikcyjnego samozatrudnienia wśród form pracy nierejestrowanej, którą należy zwalczać za pośrednictwem platformy, jest całkowicie logiczne. Chodzi tu bowiem o rodzaj nieprawidłowości upowszechniający się ze względu na rosnący udział usług w pracy nierejestrowanej i powodujący, że pracownicy pozbawiani są praw i gwarancji, tak jak w wypadku pracy nierejestrowanej⁽³⁾.

2.2.1 Jak już stwierdził EKES⁽⁴⁾, obecnie na szczeblu europejskim brakuje jednoznacznej definicji kategorii samozatrudnienia, a zatem wszystkie właściwe władze stosują się do krajowych ram prawnych, co utrudnia realizację strategii zwalczania zjawiska fałszywie zadeklarowanego samozatrudnienia na szczeblu europejskim, zwłaszcza w wypadku pracy transgranicznej.

2.2.2 W tym kontekście EKES opowiedział się już za dokonaniem oceny doświadczeń zdobytych w różnych państwach członkowskich, aby wyciągnąć z niej wnioski i sporządzić zalecenia w sprawie skutecznej strategii zwalczania pozorowanego lub fałszywie zadeklarowanego samozatrudnienia. W swej opinii w sprawie nadużywania statusu samozatrudnienia⁽⁵⁾ EKES podkreślił konieczność opracowania wiarygodnych przepisów poprzez zdefiniowanie fikcyjnego samozatrudnienia, co zagwarantowałoby osobom faktycznie pracującym na własny rachunek i mikroprzedsiębiorstwom ochronę przed ryzykiem nieuczciwej konkurencji na rynku.

2.2.2.1 To stanowisko jest zgodne z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który podkreślił kompetencje państw członkowskich w zakresie definiowania pracowników najemnych i samozatrudnionych, lecz w celu zapewnienia normalnego funkcjonowania rynków i swobodnego przepływu pracowników przedstawił wytyczne dotyczące ich ogólnych definicji za pomocą norm, tak by zagwarantować jednolite zastosowanie postanowień traktatowych⁽⁶⁾.

2.2.2.2 EKES uważa, że dzięki takiemu podejściu rola społeczno-gospodarcza samozatrudnienia uległaby dalszemu wzmocnieniu, gdyż do kategorii tej byłyby zaliczane osoby wyłącznie autentycznie samozatrudnione. W ten sposób samozatrudnienie byłoby respektowane jako legalna forma działania wszystkich osób, które dobrowolnie wybierają wykonywanie pracy w sposób niezależny. EKES ogranicza się w tym zakresie do udzielania wskazówek państwom członkowskim, sugerując wzorce najlepszych praktyk.

2.3 Praca nierejestrowana lub fałszywie zadeklarowana występuje w bardzo różnorodnych formach i jest zjawiskiem złożonym; zajmują się nią osoby o różnych profilach: pracownicy nieobjęci zabezpieczeniem społecznym, zatrudnieni bez umowy lub otrzymujący część wynagrodzenia nieoficjalnie, pracownicy będący członkami rodziny, pracownicy nie deklarujący drugiego etatu, osoby samozatrudnione, które postanowiły nie rejestrować swej działalności, osoby fikcyjnie samozatrudnione, imigranci o nieregulowanym statusie, którzy wykonują pracę nierejestrowaną, pracownicy z krajów trzecich zajmujący się podwykonawstwem z przeznaczeniem na rynek państw członkowskich UE w warunkach nieodpowiadających minimalnym normom godnej pracy⁽⁷⁾. Taka niejednorodność sprawia, że trudno o spójne podejście wobec tego zjawiska; wymagane są zatem strategie ukierunkowane.

2.4 Problem pracy nierejestrowanej dotyczy wszystkich państw członkowskich. Jest to zjawisko sprzeczne z europejskimi ideałami praworządności, bezpieczeństwa, solidarności, sprawiedliwości społecznej i fiskalnej, wolnej konkurencji rynków, a także swobodnego przepływu pracowników w UE.

2.4.1 Konieczność zdecydowanego zwalczania pracy nierejestrowanej wynika z jej różnorodnych skutków dla przedsiębiorstw i pracowników, a także dla budżetu publicznego:

- konkurencja między przedsiębiorstwami jest zakłócona z powodu nieuczciwych warunków jej prowadzenia i różnic między tymi, którzy przestrzegają przepisów, a tymi, którzy tego nie robią i nadal prowadzą działalność, która prawdopodobnie nie utrzymałaby się na rynku; prowadzi to ponadto do braku skuteczności dynamicznej, gdyż przedsiębiorstwa, pozostając w szarej strefie, nie rozwijają się, ponieważ nie mają dostępu do pożyczek i nie mogą skorzystać z możliwości związanych z zamówieniami publicznymi;

⁽³⁾ Parlament Europejski (2013 r.), *Prawo do ochrony socjalnej pracowników w nowych formach zatrudnienia: szczególny przypadek pracowników samozatrudnionych ekonomicznie zależnych*; Badanie; Floren, B. (2013 r.), *Fake Self-employment in the EU – A comparison between the Netherlands and the UK (Fikcyjne samozatrudnienie w UE: porównanie Niderlandów ze Zjednoczonym Królestwem)*, Uniwersytet w Tilburgu.

⁽⁴⁾ CES2063-2012_00_00_TRA_PA.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14-19.

⁽⁶⁾ Jak stwierdził B. Floren (2013 r., op.cit., wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 lipca 1986 r. w sprawie C-66/85 Deborah Lawrie-Blum przeciwko Land Baden-Württemberg), pracownik najemny to „osoba, która przez określony czas wykonuje świadczenia na rzecz i pod kierownictwem innej osoby, w zamian za co otrzymuje wynagrodzenie”. W tejże definicji, którą przyjęto w ostatnich wyrokach Trybunału Sprawiedliwości (sprawy połączone C-22/08 i C-23/08, Athanasios Vatsouras i Josif Koupatantze przeciwko Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900; C-268/99, orzeczenie z 20.11.2001, Jany i in.), domyślnie wskazano przyczynki do określenia, na zasadzie wykluczenia, również pracy na własny rachunek. Na potwierdzenie należy wspomnieć, że w już cytowanym wyroku C-268/99 Trybunał Sprawiedliwości stwierdził jasno, że „każda działalność, którą dana osoba wykonuje poza stosunkiem służbowym, musi zostać zaliczona do działalności prowadzonej na własny rachunek”.

⁽⁷⁾ Komisja Europejska (2014 r.), *Undeclared work in the EU. Special Eurobarometer 402*; A.T. Kearney, VISA, F. Schneider (2013 r.), *The Shadow Economy in Europe*.

- pracownicy poddani są warunkom urągającym zasadom bezpieczeństwa fizycznego, dochodowego i socjalnego, a także bezpieczeństwa zatrudnienia, co powoduje skutki nie tylko natury etycznej, z punktu widzenia ich godności, lecz także z zawodowego punktu widzenia pozbawia ich możliwości korzystania z kształcenia ustawicznego, doskonalenia zawodowego, przekwalifikowania się, zmiany procesów produkcyjnych i produktów;
- zasoby finansów publicznych zostają zubożone, co prowadzi do ograniczenia wpływów z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych (luka podatkowa) i do nierównomiernego rozłożenia kosztów usług publicznych i państwa opiekuńczego (niewłaściwa działalność rynkowa).

2.4.2 Obecnie zjawisko pracy nierejestrowanej występuje w mniejszym czy większym stopniu w różnych sektorach w UE: rolnictwie, budownictwie, rzemiośle (włókiennictwo, odzież, obuwie itp.), handlu detalicznym, hotelarstwie, restauratorstwie, usługach w zakresie konserwacji i naprawy, opiece nad osobami i usługach na rzecz gospodarstw domowych⁽⁸⁾.

2.5 Szacunkowe dane dotyczące pracy nierejestrowanej znacznie się różnią i statystyczne opisanie zjawiska w skali UE jest zadaniem złożonym. Trudność tę potwierdzają również wyniki najnowszych badań⁽⁹⁾. Taki brak przejrzystości wpływa oczywiście bezpośrednio na zdolność zastosowania skutecznych środków, które wymagają ukierunkowanych działań odpowiednio dostosowanych do każdego sektora.

2.5.1 W jednym z ostatnich badań Eurofoundu 8,6 % badanych w 27 państwach członkowskich UE stwierdziło, że w 2008 r. wykonywało pracę nierejestrowaną⁽¹⁰⁾. Z tego 31,3 % uczestników badania miało status pracowników najemnych, którzy otrzymywali niezgłaszaną przez pracodawców część wynagrodzenia nieoficjalnie (zazwyczaj w wysokości około jednej czwartej wynagrodzenia), 14,4 % było całkowicie nierejestrowanymi pracownikami najemnymi, 14,4 % było nierejestrowanymi osobami samozatrudnionymi, a 39,7 % świadczyło odpłatnie usługi dla osób, z którymi łączyły je więzi rodzinne, społeczne, przyjacielskie itd. Zgodnie z najnowszym badaniem Eurobarometru⁽¹¹⁾ z 2013 r.⁽¹²⁾ tylko 4 % respondentów przyznawało się do wykonywania pracy nierejestrowanej. Jednocześnie jednak 11 % respondentów przyznało, że nabyło w poprzednim roku towary lub usługi, które mogły budzić uzasadnione podejrzenia, że powstały wskutek pracy nierejestrowanej. W tym względzie istnieją znaczące różnice w całej UE⁽¹³⁾.

2.5.2 Do dziś panuje niepewność co do tendencji w zakresie dynamiki pracy nierejestrowanej podczas kryzysu. Zjawisko to może się pogłębić w niektórych sektorach działalności lub rodzajach zatrudnienia, gdzie już występuje, i przenieść się do innych (na przykład wraz z rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych)⁽¹⁴⁾.

2.6 Proces globalizacji i zmiany społeczno-demograficzne stwarzają ponadto więcej miejsca dla szarej strefy i pracy nierejestrowanej. Dlatego też polityka w zakresie zwalczania tych zjawisk powinna podlegać odpowiednim przemianom. W tej sytuacji zdolność działania pojedynczych krajów jest z pewnością ograniczona. Widać to szczególnie wyraźnie w wypadku ponadnarodowych aspektów pracy nierejestrowanej.

2.7 Praca nierejestrowana imigrantów o nieregulowanym statusie jest poważnym problemem, który należy rozwiązywać w ramach całościowej strategii walki z nieregulowaną imigracją. Dla wielu imigrantów o nieregulowanym statusie praca nierejestrowana jest konieczna, gdyż stanowi strategię przetrwania. Ponadto praca nierejestrowana może działać jak siła przyciągania dla nieregulowanej imigracji.

3. Uwagi ogólne

3.1 Decyzja o ustanowieniu europejskiej platformy jest rezultatem długiego procesu uświadamiania sobie skali zjawiska i ścisłej współpracy podjętej przez główne instytucje europejskie⁽¹⁵⁾.

3.2 Propozycję ustanowienia europejskiej platformy z obowiązkowym udziałem wszystkich państw członkowskich można uznać za spójną inicjatywę UE, gdyż kwestia pracy nierejestrowanej dotyczy aktualnie – z różnym natężeniem, lecz przy wielu cechach wspólnych – wszystkich państw członkowskich.

⁽⁸⁾ Komisja Europejska (2014 r., op. cit.); Komisja Europejska (2013 r.), *Employment and Social Development in Europe*; Mihails Hazans (2011 r.), *Informal Workers across Europe: Evidence from 30 European Countries*. Bank Światowy; Koettl, Johannes; Packard, Truman; Montenegro, Claudio E. (2012), *In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor*. Waszyngton, DC: Bank Światowy.

⁽⁹⁾ Zob. zwłaszcza: Eurofound (2013), *Tackling undeclared work in 27 European Union Member States and Norway. Approaches and measures since 2008*; Eurofound (2013) [b], *Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries*; specjalne badanie Eurobarometru nr 402 *Praca nierejestrowana w Unii Europejskiej*, marzec 2014 r.

⁽¹⁰⁾ Eurofound (2013 r.) [b].

⁽¹¹⁾ Wszystkie dane liczbowe pochodzą z badań bezpośrednich, opierających się na bezpośrednich wywiadach z obywatelami UE. Oznacza to, że świadomość, definicje krajowe, przejrzystość pracy nierejestrowanej i zaufanie do ankietera stanowią dla obywateli ważne czynniki umożliwiające im poinformowanie, że wykonywali pracę nierejestrowaną lub korzystali z niej.

⁽¹²⁾ Specjalne badanie Eurobarometru nr 402 „Praca nierejestrowana w Unii Europejskiej”, 2013 r., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

⁽¹³⁾ COM(2014) 221 final.

⁽¹⁴⁾ Komisja Europejska (2013 r., op. cit.).

⁽¹⁵⁾ Zob. następujące dokumenty: COM(2010) 2020, COM(2012) 173, decyzja Rady 2010/707/UE z 21 października 2010 r., rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 stycznia 2014 r. 2013/2112(INI).

3.2.1 Znaczenie ustanowienia takiej formy współpracy między państwami członkowskimi jest tym większe, że należy zapewnić przestrzeganie i ochronę europejskich ideałów solidarności i sprawiedliwości społecznej, wolnej konkurencji rynków, podstawowych zasad swobodnego przepływu pracowników w UE; ważne są też kwestie związane z aspektami transgranicznymi pracy nierejestrowanej oraz wyzwania wynikające z mobilności pracowników.

3.2.2 Utworzenie platformy powinno zagwarantować większą koordynację różnych komisji i grup roboczych działających w państwach członkowskich, zapełniając w ten sposób lukę na poziomie UE, gdzie praca nierejestrowana była dotąd traktowana w sposób asymetryczny i niewystarczająco skoordynowany.

3.2.3 Wspólny i skoordynowany udział wszystkich krajów UE ma kluczowe znaczenie, by zwiększyć zaangażowanie na rzecz przeciwdziałania różnym formom nieuregulowanej pracy (w tym fikcyjnemu samozatrudnieniu) i by uwzględnić aspekty transgraniczne i problemy związane z obecnością nierejestrowanych pracowników spoza UE o nieuregulowanym statusie.

3.3 Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, iż propozycja dotycząca platformy europejskiej jest w pełni zgodna i powinna pozostać zgodna z obowiązującymi w UE zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

3.3.1 Działania mające na celu zapobieganie pracy nierejestrowanej i zniechęcanie do niej pozostają w kompetencji państw członkowskich. Sankcje karne oraz inne niż karne (administracyjne i pozaadministracyjne) stosowane są zgodnie z zasadą legalności, z poszanowaniem procedur i aktów prawnych obowiązujących w każdym państwie.

3.4 Podjęcie walki z pracą nierejestrowaną jest dla UE kluczową decyzją o znaczeniu strategicznym. Dzięki takiej strategii można wyprowadzić pracę nierejestrowaną z szarej strefy, co jest podstawowym czynnikiem wzrostu gospodarczego, i poprawić konkurencyjność unijnego systemu społeczno-gospodarczego zgodnie z wytycznymi zawartymi w strategii „Europa 2020”.

3.5 Działania mające na celu zapobieganie pracy nierejestrowanej i zniechęcanie do niej powinny być kierowane przeciw rzeczywistym przyczynom tego zjawiska i łączyć narzędzia walki z pracą nierejestrowaną – poprzez kontrole i kary mające na celu zwalczanie nieprawidłowych, niegodziwych i nierejestrowanych praktyk handlowych lub biznesowych – ze środkami w zakresie inteligentnych regulacji prowadzącymi do zagwarantowania stabilnych i przewidywalnych ram prawnych.

3.5.1 Pożądane jest stworzenie sprzyjających warunków dla przedsiębiorstw i pracowników, które pozwoliłyby na ograniczenie kosztów stosowania przepisów, zreformowanie i uproszczenie procedur administracyjnych i podatkowych oraz poprawę przepisów dotyczących pracy, bezpieczeństwa w miejscu pracy, pracy sezonowej i dorywczej oraz nowych form pracy.

3.5.2 Istotną rolę w działaniach zapobiegających pracy nierejestrowanej i zniechęcających do niej może odgrywać korzystna polityka podatkowa oparta na ulgach podatkowych nagradzających postępowanie zgodne z przepisami i sprzyjających upowszechnieniu pracy rejestrowanej, w tym pracy na rzecz gospodarstw domowych i opieki nad osobami.

3.6 W kontekście utworzenia europejskiej platformy należy unikać powielania istniejących już inicjatyw i form współpracy, a także zobowiązań dotyczących rejestracji, które są nieskutecznym, a zatem zbędnym środkiem rozwiązania omawianego problemu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wobec niepełnej często wiedzy o aspektach i dynamice pracy nierejestrowanej oczywiste jest, że działania zaradcze władz krajowych byłyby skuteczniejsze, gdyby skorzystano z bezpośredniej wiedzy, jaką dysponują partnerzy społeczni, a także organizacje MŚP, wolne zawody, gospodarka społeczna i – ogólnie rzecz biorąc – organy reprezentujące społeczeństwo obywatelskie. Przepływ informacji stanowi de facto najlepszą gwarancję, że prace platformy zostaną najskuteczniej ukierunkowane.

4.2 Przy wyznaczaniu krajowego pojedynczego punktu kontaktowego państwa członkowskie powinny mieć obowiązek włączenia partnerów społecznych i zaproszenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które odgrywają decydującą rolę w krajowych działaniach na rzecz zwalczania pracy nierejestrowanej.

4.2.1 Istotne jest, by spotkania europejskiej platformy były właściwie przygotowane w każdym państwie członkowskim na spotkaniu przygotowawczym i by następowało po nich spotkanie krajowe w celu upowszechnienia wyników prac platformy.

4.3 EKES podkreślił konieczność natężenia działań skierowanych przeciw pracy nierejestrowanej poprzez prowadzenie „systematycznej wymiany informacji, danych i ocen na poziomie europejskim, zapewniającej udział odnośnych władz i zainteresowanych partnerów społecznych oraz współpracę między nimi”⁽¹⁶⁾.

4.3.1 EKES stale promował i upowszechniał ideę dzielenia się narzędziami, strategiami i sprawdzonymi rozwiązaniami, by wpływać zarówno na czynniki ekonomiczne, jak i kulturowe i społeczne. W związku z tym EKES apeluje, by w chwili uruchomienia platformy jego rola została oficjalnie uznana i aby tym samym EKES został włączony w prace platformy jako obserwator.

4.4 Zwiększanie świadomości społecznej w ramach platformy stanowić może ważny bodziec do działań zapobiegawczych oraz ograniczających i zwalczających zjawisko pracy nierejestrowanej prowadzonych przez wszystkie państwa członkowskie. W związku z tym nie należy lekceważyć możliwości udziału społeczeństwa obywatelskiego, które można włączyć poprzez wspólne działania EKES-u i krajowych rad społeczno-gospodarczych w ramach Komitetu Sterującego ds. Strategii „Europa 2020” i innych struktur EKES-u.

4.4.1 Władze krajowe nie odegrały w wystarczającym stopniu swej roli w zakresie zapobiegania, informowania i doradztwa⁽¹⁷⁾. Ważne jest, by platforma zajęła się tego rodzaju środkami realizowanymi także za pośrednictwem wspólnych działań, takich jak kampanie europejskie, o czym mowa w art. 4 lit. i).

4.5 EKES opowiada się w pełni ze sposobem, w jaki określono funkcje i zadania platformy. Wymiana najlepszych praktyk i informacji, rozwój badań, analiz i wiedzy specjalistycznej (dzięki wspólnym szkoleniom) to z pewnością pierwszy krok na drodze do skoordynowanych transgranicznych działań operacyjnych. W tym kontekście EKES opowiada się za poszerzeniem uprawnień platformy, tak by mogła ona również formułować zalecenia dotyczące przepisów zarówno na poziomie UE, jak i poszczególnych państw członkowskich, umożliwiające zwiększenie skuteczności strategii (na przykład proponując aktywniejszą współpracę transgraniczną w zakresie inspekcji mającej na celu kontrolę i egzekwowanie prawa).

4.6 Jak już wspomniano w poprzedniej opinii, platforma powinna tworzyć warunki, by możliwa stała się ocena ilościowa i jakościowa: i) zjawiska pracy nierejestrowanej (bardzo zróżnicowanego w poszczególnych państwach członkowskich); ii) negatywnych skutków gospodarczych i społecznych, które z kolei oddziałują w różny sposób w państwach członkowskich ze względu na różne warunki strukturalne i różne sytuacje; iii) skuteczności działań skierowanych przeciw temu zjawisku w poszczególnych państwach członkowskich.

4.6.1 W tej sytuacji ważne jest zarówno utworzenie platformy, jak i sprawienie, by istotną rolę odgrywały w niej Eurostat i Eurofound.

— Eurostat mógłby dostarczyć wsparcia technicznego, by rozwiązać problemy metodologiczne związane z oszacowaniem skali i przemian szarej strefy i pracy nierejestrowanej; informacje te są dotąd niepełne i nie dochodzi do ich wymiany;

— w celu wsparcia prac platformy Eurofound mógłby nadać swej obecnej bazie danych interaktywny charakter (*Interactive knowledge bank*), gromadząc dobre praktyki w zakresie zwalczania pracy nierejestrowanej.

4.7 Od wielu lat OECD gromadzi konkretne doświadczenia w zakresie pracy nierejestrowanej⁽¹⁸⁾, w związku z czym, zdaniem EKES-u, należy ją zaprosić do udziału w pracach platformy europejskiej jako obserwatora.

4.8 Monitorowanie działań platformy powinno być stałe – a nie ograniczone do przeglądu co cztery lata – i faktycznie włączać kontrolerów zewnętrznych w decyzje o wyborze wskaźników rezultatu i wpływu, a także w ocenę programu platformy.

Bruksela, 10 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 9–14.

⁽¹⁷⁾ W zaleceniach dla poszczególnych państw z 2014 r. następujące państwa otrzymały konkretne zalecenia dotyczące zwalczania problemu pracy nierejestrowanej: Bułgaria, Chorwacja, Węgry, Włochy, Łotwa, Rumunia i Hiszpania.

⁽¹⁸⁾ OECD, 2002 r., *Measuring the Non-Observed Economy – A Handbook*; OECD, 2014 r., *The Non-Observed Economy in the System of National Accounts*, G. Gyomai, P. van de Ven, Statistics Brief, nr 18.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 1.5

Zmienić

„EKES uznaje ~~Zwraca uwagę~~, że praca nierejestrowana i praca fałszywie zadeklarowana, czyli pozorowane jako samozatrudnienie, to wprawdzie dwa różne pojęcia, lecz mimo to popiera zaliczenie pozorowanego samozatrudnienia do form pracy nierejestrowanej, którym platforma musi zapobiegać, do których musi zniechęcać i które musi zwalczać ze względu na jej negatywne konsekwencje: i) dla praw i gwarancji pracowników; ii) dla normalnego funkcjonowania wolnej konkurencji rynków; iii) dla swobodnego przepływu pracowników w UE. EKES już wcześniej stwierdził⁽¹⁾, że »potrzebne są rzetelniejsze dane« w tej dziedzinie, zalecając jednocześnie, by »rozwiązanie specyficznych problemów osób samozatrudnionych było przedmiotem dialogu społecznego zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym, a także by umożliwić udział organizacji reprezentujących interesy tych osób w dialogu społecznym.«.”

Wynik głosowania

Za: 107
Przeciw: 153
Wstrzymało się: 12

Punkt 1.5.1

Zmienić

„Ma nadzieję, że dzięki ocenie doświadczeń zebranych w różnych państwach członkowskich i zdefiniowaniu pozorowanego samozatrudnienia prace platformy prowadzone z poszanowaniem przepisów i praktyk krajowych umożliwią zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi w drodze inicjatyw zmierzających do pogłębiania wiedzy, rozwijania wymiany informacji i najlepszych praktyk, wspierania podejść nowatorskich oraz oceny doświadczeń. opracowanie skutecznej strategii zwalczania tego zjawiska.”

Wynik głosowania

Za: 113
Przeciw: 149
Wstrzymało się: 10

Punkt 1.6

Zmienić

„Chociaż EKES w pełni zgadza się z funkcjami i zadaniami platformy, uważa, że można poszerzyć jej uprawnienia o sporządzanie zaleceń dotyczących przepisów zarówno na szczeblu UE, jak i poszczególnych państw członkowskich, tak by zagwarantować większą skuteczność strategii (na przykład proponując aktywniejszą współpracę transgraniczną w dziedzinie inspekcji służącej kontroli i egzekwowaniu prawa). Aprobuję funkcje i zadania platformy, ponieważ mają one jedynie charakter orientacyjny.”

⁽¹⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14–19.

Wynik głosowania

Za: 114

Przeciw: 150

Wstrzymało się: 9

Punkt 2.1

Zmienić

„Na szczeblu UE praca nierejestrowana zdefiniowana jest jako »wszelka działalność zarobkowa, zgodna z prawem pod względem swojej natury, lecz niezgłoszona władzom publicznym, z uwzględnieniem różnic w systemach prawnych państw członkowskich«⁽¹⁾. Ścisłe powiązaniem zjawiskiem jest fałszywie zadeklarowana praca lub fikcyjne samozatrudnienie. Ma ono miejsce, gdy pracownik jest formalnie zgłoszony jako osoba pracująca na własny rachunek na podstawie umowy o świadczenie usług, ale wykonywana przez niego praca spełnia wszystkie kryteria stosunku pracy określone w krajowym prawie i praktyce⁽²⁾.”

Wynik głosowania

Za: 104

Przeciw: 142

Wstrzymało się: 6

Punkt 2.2

Zmienić

„Praca nierejestrowana i praca fałszywie zadeklarowana to różne aspekty tego samego zjawiska, które ma negatywny wpływ na prawa i gwarancje pracowników, na normalne funkcjonowanie konkurencji na wolnym rynku, a także na swobodny przepływ pracowników w UE. Sytuacja prawna fikcyjnie samozatrudnionych jest uregulowana przepisami krajowymi za pośrednictwem definicji i ram prawnych ustanawiających granice między pracą najemną a samozatrudnieniem. Przyjęcie koniecznych środków, by zapewnić stosowanie się do odpowiedniego systemu opodatkowania oraz wywiązywanie się z płatności składek, leży w kompetencjach każdego państwa członkowskiego. Problemu fikcyjnego samozatrudnienia nie można rozwiązywać na poziomie UE bez odniesienia się do całej różnorodności krajowych definicji i statusów osób samozatrudnionych. Umieszczenie Zwalczenie fikcyjnego samozatrudnienia wśród form pracy nierejestrowanej, którą należy zwalczać za pośrednictwem platformy, jest koniecznością, gdyż chodzi tu całkowicie logicznie. Chodzi koniecznością, gdyż chodzi tu bowiem o rodzaj nieprawidłowości upowszechniający się ze względu na rosnący udział usług w pracy nierejestrowanej i powodujący, że pracownicy pozbawiani są praw i gwarancji, tak jak w wypadku pracy nierejestrowanej⁽³⁾.”

Wynik głosowania

Za: 112

Przeciw: 142

Wstrzymało się: 10

Punkt 2.2.1

Zmienić

„Jak już stwierdził EKES⁴, obecnie na szczeblu europejskim brakuje jednoznacznej definicji kategorii samozatrudnienia, a zatem wszystkie właściwe władze stosują się do krajowych ram prawnych, co utrudnia realizację strategii zwalczania zjawiska fałszywie zadeklarowanego samozatrudnienia na szczeblu europejskim, zwłaszcza w wypadku pracy transgranicznej. EKES podkreślił⁽³⁾, że »status samozatrudnienia jest różnie rozumiany w poszczególnych państwach członkowskich« i że »różne definicje występują nie tylko w poszczególnych państwach europejskich, ale także w ustawodawstwie UE«.”

⁽¹⁾ COM(2007) 628.

⁽²⁾ COM(2014) 221 final.

⁽³⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 14–19.

Wynik głosowania

Za: 115
Przeciw: 151
Wstrzymało się: 5

Punkt 2.2.2

Zmienić

„W tym kontekście EKES opowiedział się już za dokonaniem oceny doświadczeń zdobytych w różnych państwach członkowskich, aby wyciągnąć z niej wnioski i sporządzić zalecenia w sprawie skutecznej strategii zwalczania pozorowanego lub fałszywie zadeklarowanego samozatrudnienia. W swej opinii w sprawie nadużywania statusu samozatrudnienia⁵ EKES podkreślił, że konieczność opracowania wiarygodnych przepisów poprzez zdefiniowanie fikcyjnego samozatrudnienia, co zagwarantowałoby osobom faktycznie pracującym na własny rachunek i mikroprzedsiębiorstwom ochronę przed ryzykiem nieuczciwej konkurencji na rynku. »Potrzebne są rzetelniejsze dane, które pozwoliłyby na oszacowanie liczby pracowników znajdujących się w takiej sytuacji, oraz wskazanie granic, których dotyczy to zjawisko. Z tego względu kwestia ta wymaga szerszych badań naukowych«. EKES zalecił ponadto, by »rozwiązywanie specyficznych problemów osób samozatrudnionych było przedmiotem dialogu społecznego zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym, a także by umożliwić udział organizacji reprezentujących interesy tych osób w dialogu społecznym.«.”

Wynik głosowania

Za: 113
Przeciw: 156
Wstrzymało się: 9

Punkt 3.3

Zmienić

„Z zadowoleniem należy przyjąć fakt, iż propozycja Propozycja dotycząca platformy europejskiej musi być jest w pełni zgodna i powinna pozostać zgodna z dorobkiem prawnym Wspólnoty i obowiązującymi w UE zasadami pomocniczości i proporcjonalności.””

Wynik głosowania

Za: 105
Przeciw: 152
Wstrzymało się: 13

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zakaz połowów z użyciem pławnic, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98, (WE) nr 812/2004, (WE) nr 2187/2005 i (WE) nr 1967/2006 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 894/97

COM(2014) 265 final – 2014/0138 (COD)

(2014/C 458/09)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Dnia 22 maja 2014 r. Rada, działając na podstawie art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zakaz połowów z użyciem pławnic, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98, (WE) nr 812/2004, (WE) nr 2187/2005 i (WE) nr 1967/2006 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 894/97

COM(2014) 265 final – 2014/0138 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 lipca 2014 r.

Na 501. sesji plenarnej w dniach 10 i 11 września 2014 r. (posiedzenie z 10 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 150 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komisja powinna wprowadzić stopniowo całkowity zakaz połowów z użyciem pławnic ze względu na szkody wyrządzane w środowisku oraz niski poziom kontroli tego sektora we wszystkich państwach członkowskich.

1.2 Komitet zdaje sobie sprawę z faktu, iż taki zakaz niekorzystnie wpływa na zatrudnienie w pewnych państwach członkowskich. Jako organ społeczeństwa obywatelskiego pragniemy wyrazić nasze zaniepokojenie wszelką utratą dochodów oraz zachęcić Komisję do znalezienia odpowiednich rozwiązań, aby zaradzić temu problemowi.

1.3 Komitet proponuje, by proces zmiany metod połowowych wspierany był ze środków Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

2. Kontekst

2.1 Komisja zamierza zmienić rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98, (WE) nr 812/2004, (WE) nr 2187/2005 i (WE) nr 1967/2006 oraz uchylić rozporządzenie Rady (WE) nr 894/97.

2.2 Na początku lat 90. XX w., zgodnie ze szczegółowymi rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, w których wezwano do przyjęcia moratorium na połowy gatunków pelagicznych wielkimi zestawami pławnicowymi (tj. narzędziami połowowymi o długości ponad 2,5 km) na pełnym morzu, UE opracowała przepisy dotyczące połowów z użyciem pławnic.

2.3 W obecnych ramach prawnych UE dotyczących pławnic występują jednak niedociągnięcia, ponieważ można łatwo obejść istniejące przepisy. Brak przepisów unijnych dotyczących charakterystyki narzędzi połowowych (np. maksymalnej wielkości oczek, maksymalnej grubości sznurka, współczynnika osadzenia itp.) oraz zastosowania narzędzi (np. maksymalnej odległości od wybrzeża, czasu trwania zaciągu, okresu połowu itp.) w połączeniu z możliwością posiadania na statku innych narzędzi połowowych umożliwia rybakom nielegalne stosowanie pławnic do połowu gatunków, wobec których obowiązuje zakaz połowienia za pomocą tego narzędzia połowowego, a zarazem deklarowanie, że gatunki te zostały złowione za pomocą innego narzędzia (np. takli). Współpracujący ze sobą rybacy mogliby z łatwością stosować narzędzia połowowe o wiele dłuższe niż 2,5 km, wspólnie zawieszając sieci.

2.4 Pojawiły się doniesienia o przypadkowych połowach gatunków ściśle chronionych, takich jak jesiotrowate, żółwie morskie, ptaki morskie czy walenie, bądź o wysokim ryzyku interakcji z takimi gatunkami.

2.5 Ponadto każdego roku na morzach giną zestawy pławnicowe o znacznej długości, zwłaszcza podczas gwałtownych sztormów. Ponieważ sieci produkowane są z tworzyw syntetycznych o bardzo długim czasie rozkładu, w ich urwane fragmenty zaplątują się ryby, rekiny, ssaki, ptaki, żółwie i inne stworzenia jeszcze przez wiele lat. Niewiele wiadomo na temat skali tego problemu, jest to jednak niewątpliwie istotna przyczyna śmiertelności zwierząt morskich, takich jak dziki łosoś, tuńczyk, kałamarnica, włócznik itp.

2.6 W tym kontekście jasne jest, że utrzymują się poważne obawy w zakresie ochrony środowiska i ochrony gatunków związane z wykorzystaniem tych narzędzi połowowych.

2.7 W przypadku większości rybaków połowy pławnicami zajmują zaledwie kilka miesięcy działalności połowowej w każdym roku, przy czym niektórzy z rybaków stosują pławnice przez czas krótszy niż pół miesiąca rocznie. W związku z tym nie oczekuje się, że całkowity zakaz stosowania pławnic będzie skutkować odpowiednim zmniejszeniem liczby rybaków, którzy nadal będą prowadzić działalność za pomocą innych narzędzi połowowych, na co już zezwala ich licencja połowowa.

Bruksela, 10 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie mobilnego zdrowia („mHealth”)

COM(2014) 219 final

(2014/C 458/10)

Sprawozdawczyni: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Dnia 10 kwietnia 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Zielonej księgi w sprawie mobilnego zdrowia („mHealth”)

COM(2014) 219 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 września 2014 r.

Na 501. sesji plenarnej w dniach 10–11 września 2014 r. (posiedzenie z 10 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 180 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES podkreśla znaczenie mobilnego zdrowia, które spełnia wiele funkcji w zakresie opieki zdrowotnej i jest technologią przyszłości, coraz szerzej stosowaną na całym świecie.

1.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje zieloną księgę, jako że m-zdrowie może wiele wnieść do europejskich systemów opieki zdrowotnej, które muszą stawiać czoła coraz większym wyzwaniom, takim jak zmiany demograficzne.

1.3 Zdaniem EKES-u priorytetem powinno być ulepszenie opieki zdrowotnej, nie zaś obniżenie kosztów. Powodzenie m-zdrowia wymaga udziału personelu medycznego, dialogu z organizacjami pacjentów, większego zaufania pacjentów do personelu medycznego i na odwrót, a także ustanowienia zachęt i planów szkoleń dla pracowników służby zdrowia. Należy również zainicjować dialog z przemysłem w tym sektorze.

1.4 EKES zaleca przeprowadzenie kampanii informacyjnych na temat wszystkich aspektów m-zdrowia.

1.5 Choć nowe ramy prawne znacząco wzmacniają ochronę danych osobowych zgodnie z Kartą praw podstawowych UE, wciąż brak technologii umożliwiających zapobieganie nieupoważnionemu dostępowi do sieci łączności ruchomej.

1.6 Duże zbiory danych mają kluczowe znaczenie dla badań medycznych. EKES uważa, że należy: a) zachować anonimowość pacjentów, b) propagować programy eksploracji danych, c) rozważyć zakaz patentowania i wprowadzania do obrotu dużych zbiorów danych i d) opracować technologie i zasady dotyczące metadanych.

1.7 Konieczne są uregulowania za pomocą rozporządzenia a) „opieki zdrowotnej” zgodnie z dyrektywą 2011/24/UE, b) aplikacji związanych z bezpieczeństwem i dobrym samopoczuciem oraz c) transgranicznej opieki zdrowotnej, nieuwzględnionej w obecnych normach.

1.8 Zasady te powinny przewidywać standaryzację, certyfikację i zatwierdzanie przez władze systemów związanych z m-zdrowiem i dobrym samopoczuciem.

1.9 Komisja powinna rozważyć ustanowienie wiążących strategii krajowych, by zagwarantować równy dostęp do mobilnej opieki zdrowotnej.

1.10 Interoperacyjność techniczna i semantyczna w ramach europejskiej strategii interoperacyjności ma ogromne znaczenie dla upowszechnienia mobilnego zdrowia.

1.11 Odpowiednia znajomość przepisów i wiedza na temat użytkowania certyfikowanych urządzeń przyczyni się do zmniejszenia obciążenia odpowiedzialnością producentów i pracowników służby zdrowia.

1.12 Współpraca międzynarodowa z udziałem WHO w dziedzinie m-zdrowia powinna w pierwszym rzędzie koncentrować się na ustanowieniu wykazu wyrobów medycznych, zasad etycznych, ochrony danych i interoperacyjności. Należy rozważyć włączenie m-zdrowia do programu negocjacji TTIP między Stanami Zjednoczonymi a UE.

1.13 Należy zająć się eliminacją barier regulacyjnych, gospodarczych, strukturalnych i technologicznych, które szkodzą przemysłowi europejskiemu. MŚP odgrywają znaczącą rolę w dziedzinie mobilnego zdrowia.

2. Treść zielonej księgi

2.1 Zgodnie z kryterium WHO za mobilne zdrowie uznaje się: „działalność w obszarze medycyny i zdrowia publicznego wykonywaną przy użyciu urządzeń mobilnych, takich jak telefony komórkowe, urządzenia do monitorowania pacjentów, palmtopy i inne urządzenia bezprzewodowe”.

2.2 Mobilne zdrowie ma potencjał w zakresie opieki zdrowotnej, gdyż skupia się na poprawie profilaktyki i jakości życia, a także zapewnieniu bardziej efektywnej i zrównoważonej opieki zdrowotnej oraz większej samodzielności i aktywności pacjentów.

2.3 Zważywszy na ogromny wzrost liczby użytkowników urządzeń mobilnych (ich liczba na świecie sięga 6 mld osób), mobilne zdrowie ma także potencjał rynkowy (szacowany na 23 mld USD w 2017 r.).

2.4 Potencjalna oszczędność kosztów z punktu widzenia opieki zdrowotnej w UE może osiągnąć w 2017 r. kwotę 99 mld EUR.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES podkreśla znaczenie mobilnego zdrowia, które spełnia wiele funkcji w zakresie opieki zdrowotnej i jest technologią przyszłości, coraz szerzej stosowaną na całym świecie.

3.2 EKES pozytywnie ocenia zieloną księgę, jako że m-zdrowie może ulepszyć europejskie systemy opieki zdrowotnej, stojące przed coraz większymi wyzwaniami związanymi ze zmianami demograficznymi i leczeniem chorób przewlekłych czy otyłości (coraz częściej występującej w UE), paleniem tytoniu itp.

3.3 Choć UE odegra kluczową rolę z punktu widzenia koordynacji i wsparcia, EKES przypomina, że odpowiedzialność za ustanowienie i zarządzanie systemami opieki zdrowotnej spoczywa na państwach członkowskich, z których wiele zmagają się z poważnymi ograniczeniami budżetowymi.

3.4 W krajach rozwiniętych głównym powodem upowszechnienia praktyki m-zdrowia jest „nadrzędna potrzeba” ograniczania kosztów opieki zdrowotnej. Jednakże zdaniem EKES-u priorytetem powinno być ulepszenie opieki zdrowotnej dla społeczeństwa.

3.5 Zdaniem EKES-u powodzenie m-zdrowia wymaga:

- udziału pracowników służby zdrowia w jego wdrażaniu;
- dialogu z organizacjami pacjentów;
- dialogu z producentami aplikacji;
- wstępnych i ustawicznych szkoleń personelu służby zdrowia w korzystaniu z technologii mobilnych, a także ustanowienia zachęt motywujących;
- większego zaufania pacjentów do personelu medycznego i na odwrót – należy unikać „bezosobowego podejścia” i uwzględnić czynniki psycho-społeczne ⁽¹⁾.

3.6 EKES zaleca opracowanie kampanii mających na celu informowanie obywateli o mobilnym zdrowiu, podkreślając jego ograniczenia i potrzebę właściwego stosowania przepisów dotyczących zdrowia lub dobrego samopoczucia. Użytkownicy muszą być świadomi istnienia zarówno zagrożeń, jak i nowych możliwości.

3.7 EKES jest zaniepokojony wpływem środków oszczędnościowych i ograniczaniem liczby pracowników służby zdrowia w celu obniżenia kosztów funkcjonowania szpitali. Podkreśla również, że nie należy osłabiać publicznych systemów solidarności zbiorowej.

⁽¹⁾ Opinia w sprawie „e-zdrowia” (TEN/509, 2013 r.), Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 122.

4. Uwagi szczegółowe Odpowiedzi na pytania

4.1 Bezpieczeństwo danych

4.1.1 Jakie konkretne zabezpieczenia należałoby wprowadzić do narzędzi m-zdrowia, aby zapobiec zbędnemu i nieuprawnionemu przetwarzaniu danych zdrowotnych w ramach m-zdrowia?

4.1.2 Brak bezpieczeństwa jest przeszkodą w upowszechnianiu m-zdrowia.

4.1.3 Nie istnieją rozwiązania, które mogłyby zapobiec nieuprawnionemu dostępowi do danych dotyczących zdrowia, choć szyfrowanie i mechanizmy uwierzytelniania mogą zmniejszyć ryzyko w pewnym zakresie. Na rynku istnieją technologie ochrony ich danych, lecz ich wiarygodność nie jest zagwarantowana.

4.1.4 Obowiązujące ramy prawne dotyczące ochrony danych w UE⁽²⁾ mogą ulec zmianie⁽³⁾. Nowe rozporządzenie, które ma wejść w życie w 2015 r., oznacza zauważalne postępy w zakresie prawa do ochrony danych osobowych zgodnie z zapisami Karty praw podstawowych UE (art. 8) i TFUE (art. 16 ust. 2)⁽⁴⁾.

4.1.5 EKES uważa, że:

— Stworzenie skutecznych technologii ochrony danych wymaga większych inwestycji oraz publicznych i prywatnych badań naukowych. Filar III agendy cyfrowej (*zaufanie i bezpieczeństwo*) powinien doprowadzić do postępów w tym kierunku.

— Mimo że dane dotyczące zdrowia i dobrego samopoczucia są objęte ogólnymi przepisami, warto rozważyć włączenie konkretnego rozdziału poświęconego tej kwestii.

— UE musi zapewnić, że norma bezpieczeństwa ISO 27001 zostanie przyjęta na szczeblu międzynarodowym.

4.1.6 W jaki sposób programiści aplikacji mogliby najlepiej zastosować w aplikacjach m-zdrowia zasady minimalizacji danych, uwzględnienia ochrony danych już w fazie projektowania i domyślnej ochrony danych?

4.1.7 Zasady te zostały właściwie uwzględnione w przyszłych przepisach, ważne jest, aby wymagać ich ścisłego przestrzegania. Jeżeli chodzi o „minimalizację”, programiści aplikacji powinni zapewnić przejrzystość w odniesieniu do oferowanych produktów.

4.2 Duże zbiory danych

4.2.1 Jakie środki są potrzebne, by w pełni wykorzystać w UE potencjał dużych zbiorów danych uzyskanych w ramach m-zdrowia, nie naruszając wymogów prawnych i etycznych?

4.2.2 Duże zbiory danych, których rozmiary stale wzrastają, odgrywają istotną rolę w dziedzinie badań i praktyki medycznej.

4.2.3 EKES uważa, że:

— By wzbudzić zaufanie pacjentów, trzeba dostarczyć im odpowiednich informacji o wykorzystaniu danych.

— Należy w każdym przypadku zachować anonimowość pacjentów.

— Programy badań finansowane przez UE powinny obejmować wśród swoich celów rozwój technologii eksploracji danych medycznych.

⁽²⁾ Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

⁽³⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych, COM(2012) 11, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_pl.pdf

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u SOC/455 z 23 maja 2012 r., Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 90

- Należy rozważyć zakaz patentowania dużych zbiorów danych lub objęcia ich działalnością handlową.
- Dostęp do dużych zbiorów danych powinien być wolny dla środowiska naukowego.
- Konieczne jest również opracowanie technologii i zasad dotyczących metadanych.

4.3 Ramy prawne

4.3.1 Czy kwestie wymogów dotyczących bezpieczeństwa i funkcjonowania aplikacji związanych ze stylem życia i dobrym samopoczuciem są odpowiednio uregulowane w obecnych unijnych ramach prawnych?

4.3.2 Obecne ramy prawne dotyczące „wyrobów medycznych”⁽⁵⁾ mogą ulec zmianie. Komisja określiła niektóre wytyczne dla twórców oprogramowania i producentów sprzętu, w których wskazała, co jest, a co nie jest zgodne z obowiązującymi przepisami.

4.3.3 Choć brak definicji „systemu”, istnieją konkretne wymogi dotyczące produktów wprowadzonych do obrotu, które łączą urządzenia objęte oraz nieobjęte przepisami.

4.3.4 Nie istnieje wyraźne rozróżnienie między urządzeniami służącymi tylko dobremu samopoczuciu („Mobile Wellness Apps”) a urządzeniami o charakterze czysto medycznym („Mobile Medical Apps”).

4.3.5 W związku z tym konieczne jest:

- opracowanie przepisów dotyczących a) mobilnego zdrowia zgodnie z ustaloną już definicją „opieki zdrowotnej”⁽⁶⁾ i b) aplikacji w dziedzinie bezpieczeństwa i dobrego samopoczucia;
- rozważenie transgranicznej opieki zdrowotnej, która nie jest uwzględniona w obecnych przepisach;
- realizowanie następujących celów: a) zapewnienie bezpieczeństwa prawnego producentom, b) dostarczenie gwarancji dla pracowników opieki zdrowotnej i użytkowników; c) niewprowadzanie do obrotu produktów nieskutecznych lub szkodliwych.

4.3.6 Czy organy i sądy powinny bardziej stanowczo egzekwować przestrzeganie przepisów UE mających zastosowanie do m-zdrowia? Jeżeli tak, to dlaczego i w jaki sposób?

4.3.7 Tak, by zapewnić skuteczne korzystanie z m-zdrowia. Egzekwowanie przepisów jest skomplikowanym zadaniem, zważywszy że istnieje ponad 40 tys. urządzeń związanych ze zdrowiem i dobrym samopoczuciem. Niezbędna jest koordynacja i podział zadań między Komisję a państwa członkowskie.

4.4 Bezpieczeństwo pacjenta i przejrzystość informacji

4.4.1 Czy należy podjąć jakieś działania polityczne służące zapewnieniu skuteczności narzędzi m-zdrowia lub jej weryfikacji?

4.4.2 Powinny istnieć obowiązkowe normy dotyczące aplikacji:

- standaryzacja,
- certyfikacja
- i zatwierdzenie przez władze.

4.4.3 Jak zapewnić bezpieczne stosowanie narzędzi m-zdrowia przez obywateli analizujących stan swojego zdrowia i samopoczucie?

4.4.4 Aplikacje w zakresie osobistego dobrego samopoczucia muszą spełniać takie same wymagania jak te w dziedzinie zdrowia, ponieważ obejmują one również informacje na temat stanu zdrowia danej osoby.

⁽⁵⁾ Dyrektywa Rady 93/42/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotycząca wyrobów medycznych (Dz.U. 17.7.93 L169/1). Także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/79/WE z dnia 27 października 1998 r. w sprawie wyrobów medycznych używanych do diagnozy in vitro (Dz.U. L 331 z 7.12.1998, s. 1). Dyrektywa Rady z dnia 20 czerwca 1990 r. dotycząca wyrobów medycznych aktywnego osadzania (Dz.U. L 189 z 20.7.1990, s. 17).

⁽⁶⁾ Zob. art. 3 lit. a) dyrektywy 2011/24/UE w sprawie transgranicznej opieki zdrowotnej (Dz.U. L 88 z 4.4.2011 r., s. 45).

4.5 Rola m-zdrowia w systemach opieki zdrowotnej i równy dostęp

4.5.1 Czy mają Państwo informacje o stopniu upowszechnienia narzędzi m-zdrowia w systemach opieki zdrowotnej w UE? Jakie sprawdzone rozwiązania istnieją w dziedzinie organizacji opieki zdrowotnej, które pozwalają na maksymalne wykorzystanie m-zdrowia do poprawy jakości opieki (np. wytyczne kliniczne dotyczące korzystania z m-zdrowia)? Czy mają Państwo dowody na to, w jaki sposób m-zdrowie może powstrzymać lub ograniczać koszty opieki zdrowotnej w UE?

4.5.2 W sprawozdaniu PwC przytoczonym przez Komisję podkreśla się potrzebę zapewnienia „dalszych dowodów” na długofalowe korzyści gospodarcze i kliniczne m-zdrowia (s. 21).

4.5.3 Jakie działania należałoby podjąć na poziomie polityki UE i państw członkowskich, aby przy wykorzystaniu m-zdrowia wesprzeć równy dostęp do opieki zdrowotnej i jej dostępność?

4.5.4 Zgodnie z traktatami i wspólnymi wartościami UE, Komisja powinna opracować działania polityczne na rzecz równego dostępu do m-zdrowia oraz zobowiązać państwa członkowskie do przygotowania krajowych strategii dotyczących usług w zakresie telezdrowia, dbając przy tym o równy dostęp.

4.5.5 Mobilne zdrowie musi stanowić integralną część systemu opieki zdrowotnej, dostępną dla wszystkich obywateli, a nie tylko dla osób z lepszym wykształceniem lub dysponujących większymi środkami.

4.5.6 EKES wyraża zaniepokojenie, że wprowadzenie m-zdrowia może zwiększyć nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej, między innymi poprzez:

- przepaść cyfrową,
- nierównomierność wdrażania terytorialnego łączy szerokopasmowych,
- brak konkretnych środków w przypadku osób o różnych rodzajach niepełnosprawności,
- wysokie ceny urządzeń, które musi posiadać pacjent (smartfony, tablety itp.).

4.5.7 Do upowszechnienia m-zdrowia konieczne są środki sprzyjające włączeniu cyfrowemu w społeczeństwie i skierowane do osób najbardziej wymagających opieki zdrowotnej w rozsądnej cenie, takich jak osoby starsze, przewlekle chore i niepełnosprawne.

4.6 Interoperacyjność

4.6.1 Czy, a jeśli, tak, to co należałoby zrobić, aby zwiększyć interoperacyjność narzędzi m-zdrowia, oprócz działań proponowanych w Planie działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2012–2020?

4.6.2 Należy ustanowić solidne i bezpieczne mechanizmy przekazywania danych medycznych za pośrednictwem wyrobów medycznych.

4.6.3 Czy widzą Państwo potrzebę prowadzenia prac nad zapewnieniem interoperacyjności aplikacji m-zdrowia z elektroniczną dokumentacją medyczną?

4.6.4 Tak. Wolumen danych dotyczących zdrowia podwaja się co 18 miesięcy, co sprawia, że przy tym tempie wzrostu normy są niezbędne. Normy pełnią różne role w różnych dziedzinach opieki zdrowotnej, lecz normy dotyczące interoperacyjności są podstawą do stworzenia przydatnych interfejsów między zróżnicowanymi systemami.

4.6.5 Istotne jest poczynienie postępów w zakresie nazewnictwa w ramach SNOMED CT (*Systematized Nomenclature of Medicine – Clinical Terms*).

4.6.6 Jeśli tak, to przez kogo i w jaki sposób?

4.6.7 Europejska strategia interoperacyjności, z udziałem Komisji i państw członkowskich (niektóre z nich ustanowiły już normy w tej dziedzinie) wydaje się stanowić odpowiednie ramy.

4.7 Odpowiedzialność

4.7.1 Jakie zalecenia należałoby przekazać producentom narzędzi m-zdrowia i pracownikom służby zdrowia, aby pomóc im w ograniczeniu ryzyka związanego z używaniem takich narzędzi i przepisywaniem ich pacjentom?

4.7.2 Obowiązujące prawodawstwo. Odpowiedzialność (umowna lub pozaumowna) w przypadku transgranicznych świadczeń medycznych: prawodawstwo państwa członkowskiego, w którym prowadzone jest leczenie (dyrektywa 2011/24/UE, art. 4 ust. 1). Produkty wadliwe: dyrektywa 85/374/EWG, zgodnie z zasadą obiektywnej odpowiedzialności.

4.7.3 Pracownicy służby zdrowia: monitorowanie ustanowionych protokołów i stosowania certyfikowanych urządzeń i procedur. Producenci: odpowiednia znajomość wymogów prawnych. W obu przypadkach należy ustalić, kto ponosi koszty ubezpieczenia.

4.8 Badania i innowacje w dziedzinie m-zdrowia

4.8.1 Prosimy o zaproponowanie konkretnych tematów badań i innowacji na poziomie UE oraz priorytetów we wdrażaniu m-zdrowia.

4.8.2 Z technicznego punktu widzenia, programy istniejące w ramach programu „Horyzont 2020” obejmują główne obszary badań.

4.8.3 EKES proponuje, by zbadać również wpływ m-zdrowia na społeczeństwo, zwłaszcza w przypadku osób starszych, niepełnosprawnych, imigrantów i osób dysponujących ograniczonymi środkami.

4.8.4 Jak, Państwa zdaniem, aplikacje satelitarne oparte na unijnych systemach nawigacji (EGNOS i Galileo) mogą pomóc we wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań w zakresie m-zdrowia?

4.8.5 Bez wątpienia, postęp w zakresie geopozycjonowania i poprawy komunikacji poprawi skuteczność m-zdrowia.

4.9 Współpraca międzynarodowa

4.9.1 Jakimi zagadnieniami należałoby priorytetowo zająć się w ramach współpracy międzynarodowej, aby zwiększyć wykorzystanie m-zdrowia, oraz w jaki sposób? Jakie dobre praktyki z innych głównych rynków (np. z USA i z Azji) można by zastosować w UE, aby w większym zakresie korzystać z m-zdrowia?

4.9.2 Program negocjacji dotyczących transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP) między USA a UE, rozpoczętych w lipcu 2013 r., powinien uwzględnić m-zdrowie.

4.9.3 Priorytetowe obszary współpracy międzynarodowej, z udziałem WHO:

- aktualizowany wykaz aplikacji do użytku medycznego,
- zasady etyczne,
- ochrona danych zgodnie z normą ISO 27001,
- interoperacyjność.

4.10 Dostęp przedsiębiorców internetowych do rynku m-zdrowia. Rynek aplikacji.

4.10.1 Czy przedsiębiorcy internetowi mają problemy z dostępem do rynku m-zdrowia? Jeżeli tak, to z jakimi wyzwaniami muszą się mierzyć? Jak można rozwiązać te problemy i kto powinien to zrobić? Gdyby zaszła taka potrzeba, to w jaki sposób Komisja powinna zachęcać branżę i przedsiębiorców do większego zaangażowania w m-zdrowie, np. w ramach takich inicjatyw jak „Startup Europe” lub Europejskie partnerstwo na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu?

4.10.2 Odnotowuje się istnienie barier dla przemysłu:

- regulacyjnych (brak jasnych przepisów),

- gospodarczych (konieczne są dalsze badania na temat korzyści dla systemu opieki zdrowotnej i zmiana systemu zachęt dla zdrowia),
- strukturalnych (brak integracji pomiędzy poszczególnymi szczeblami administracji ochrony zdrowia), oraz
- technologicznych (normy jakości, systemy certyfikacji, interoperacyjność).

4.10.3 Poszczególnymi kwestiami należy się zająć w zależności od poziomu kompetencji:

- państwa członkowskie, w odniesieniu do organizacji systemu opieki zdrowotnej na swoim obszarze terytorialnym;
- UE, w odniesieniu do fragmentacji rynku i braku jasności prawnej.

4.10.4 EKES podkreśla konieczność wsparcia europejskich MŚP, ponieważ mogą one pełnić ważną rolę na rynku mobilnego zdrowia.

4.10.5 Podmioty rozpoczynające działalność gospodarczą potrzebują w Europie lepszych źródeł finansowania za pomocą kanałów tradycyjnych (banki) i nietradycyjnych (m.in. finansowanie społecznościowe). Finansowanie ryzyka (w ramach programu „Horyzont 2020”) i systemy partnerstwa publiczno-prywatnego powinny przyczynić się do wzmocnienia przemysłu europejskiego.

Bruksela, 10 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii UE w zakresie bezpieczeństwa morskiego

(2014/C 458/11)

Sprawozdawca: **Anna BREDIMA**

Dnia 20 listopada 2013 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„Otwarty i bezpieczny globalny obszar morski – elementy strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego”

JOIN(2014) 9 final.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 lipca 2014 r.

Na 501. sesji plenarnej w dniach 10–11 września 2014 r. (posiedzenie z 11 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wyrażoną przez UE wolę polityczną, aby uczynić bezpieczeństwo morskie głównym punktem jej programu politycznego. Komitet popiera wspólny komunikat w sprawie elementów europejskiej strategii bezpieczeństwa morskiego i przyjęte w nim całościowe podejście do radzenia sobie z wieloaspektowymi zagrożeniami na morzu. Europejska strategia bezpieczeństwa morskiego bezpośrednio dotyczy europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. EKES popiera strategiczne i międzysektorowe podejście do bezpieczeństwa na morzu, wykorzystujące obecne dokonania bez tworzenia nowych struktur. Takie podejście pozwoli tworzyć miejsca pracy zgodnie ze strategią „Europa 2020” na rzecz wzrostu i zwiększać atrakcyjność zawodów morskich.

1.2 EKES popiera proponowane synergie między Komisją Europejską, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ), Europejską Agencją Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), Europolem, Fronteksem, Europejską Agencją Obrony (EAO), Sztabem Wojskowym UE oraz Dyrekcją ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania. Popiera także poszukiwanie transnarodowych synergii działań morskich, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasady pomocniczości. Kompleksowe podejście UE, w tym wspólne zrozumienie sytuacji, pozwoli na efektywniejsze wykorzystanie zasobów przez lepszą koordynację działań nadzorczych.

1.3 EKES wzywa UE, by w większym stopniu wykorzystywała istniejące zasoby NATO. Z zadowoleniem przyjmuje pozytywne następstwa umieszczenia dowództw operacji we wspólnej lokalizacji w Northwood i proponuje ściślejszą współpracę z szefami europejskich marynarek wojennych (CHENS), krajowymi strażami przybrzeżnymi i europejskim forum organów wykonujących zadania straży przybrzeżnej, w oparciu o doświadczenia Fronteksu i europejskiej sieci patrolowej.

1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę łączenia i udostępniania („*Pooling & Sharing*”), dotyczącą wspólnego wykorzystania zdolności sprzętowych i zaangażowania podmiotów wojskowych i cywilnych. Będzie to wymagać zgodności norm dotyczących zdolności w marynarce wojennej i handlowej. Współpraca i solidarność między państwami członkowskimi przyczyni się do optymalizacji wykorzystania dostępnej infrastruktury i zapewnienia efektywności kosztowej.

1.5 Podstawę prawną postępowania karnego zapewni ratyfikacja i wdrożenie przez państwa członkowskie UE i inne kraje na całym świecie Konwencji o prawie morza (UNCLOS) z 1982 r. i Konwencji w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom skierowanym przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (SUA) z 1988 r. EKES przypomina o potrzebie ściślejszej współpracy z Międzynarodową Organizacją Morską (IMO) w zakresie wdrażania konwencji dotyczących bezpieczeństwa morskiego.

1.6 W portach UE i krajów trzecich (np. w Afryce Zachodniej) należy zintensyfikować wdrażanie międzynarodowego kodeksu ochrony statków i obiektów portowych (ISPS) w celu zapobiegania piractwu, rozbojom i kradzieży ładunków. Zgodność z ISPS jest niezbędna do skanowania kontenerów, które mogą służyć w portach jako konie trojańskie.

1.7 EKES ponownie podkreśla potrzebę bardziej systematycznego śledzenia przepływów finansowych z piractwa i innych nielegalnych działań na morzu we współpracy z ONZ, NATO i USA.

1.8 Istnieją obawy, czy uda się na czas wprowadzić wymagane od 1 stycznia 2014 r. zatwierdzone szkolenia marynarzy z bezpieczeństwa i udostępnić je na całym świecie. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przyjęty przez IMO dodatkowy okres przejściowy od 1 stycznia 2014 r. do 1 lipca 2015 r. na sprawdzenie przez państwo portu zgodności świadectw wymaganych na mocy prawidła VI/6 konwencji STCW. Przykładem sprawdzonego rozwiązania, do naśladowania przez UE, w zakresie dobrowolnego sprawdzania gotowości do obrony przed atakami piratów na pokładzie statków są działające w USA zespoły oceny gotowości antypirackiej („*Anti-Piracy Assessment Teams*”).

1.9 EKES zauważa, że postępowanie karne wobec piractwa nieskutecznie zniechęca do tego procederu ze względu na fakt, że wyroki wydawane przez sądy różnią się znacznie między sobą. Aby okiełznać międzynarodową przestępczość, jaką jest piractwo i położyć kres bezkarności konieczne jest zharmonizowane prawo antypirackie.

1.10 Udana operacja w Rogu Afryki, w której zajęto się źródłowymi przyczynami piractwa na lądzie, może zostać wykorzystana, *mutatis mutandis*, jako model działania na innych terytoriach. Godziwe warunki życia na lądzie mogą zmniejszyć atrakcyjność piractwa. EKES popiera rozszerzenie operacji Ocean Shield (NATO) i operacji Atalanta w momencie ich odnawiania.

1.11 Wzywa instytucje UE do wywierania politycznej i dyplomatycznej presji w odpowiedzi na eskalację piractwa w Afryce Zachodniej. Jako źródło dźwigni finansowej mogą tu służyć umowa o partnerstwie gospodarczym ECOWAS między UE a 16 państwami Afryki, umowa z Kotonu i partnerstwo UE – Afryka. Aby ułatwić wymianę handlową między UE a ECOWAS potrzebne są bezpieczne szlaki handlowe i transportowe. Należy zaoferować Nigerii pomoc w modernizacji straży przybrzeżnej i zachęcać ją do zezwalania uzbrojonym strażnikom z innych krajów na wchodzenie na jej wody terytorialne.

1.12 EKES z zadowoleniem przyjmuje konkluzje Rady w sprawie Zatoki Gwinejskiej z 17 marca 2014 r., które należy przełożyć na konkretne działania. Aby zapewnić lepsze zrozumienie sytuacji lokalnej należy zaangażować lokalne społeczeństwo obywatelskie i wspierać je w wywieraniu presji na rządy w celu wypracowania rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa w Zatoce Gwinejskiej.

1.13 Podobnie jak to miało miejsce w Rogu Afryki, należy mianować specjalnego przedstawiciela UE w Afryce Zachodniej. Godna uznania jest rezolucja ONZ z listopada 2013 r. w sprawie strategii zwalczania piractwa w Afryce Zachodniej. Należy zintensyfikować współpracę straży przybrzeżnej między Wschodem a Zachodem Afryki.

1.14 Należy wprowadzić uzgodnione międzynarodowe standardy dotyczące firm świadczących ochronę na morzu. Równe warunki działania prywatnych przedsiębiorstw uzbrojonej ochrony na całym świecie zapewni norma ISOPAS 28007.

1.15 EKES wyraża się z uznaniem o intensyfikacji nadzoru morskiego w celu terminowego dostarczania informacji o nielegalnych działaniach na morzu przez wzmocnioną współpracę między EMSA, Fronteksem i Wspólnym Centrum Badawczym (JRC). We współpracy z JRC należy rozszerzyć badania i rozwój w zakresie bezpieczeństwa morskiego.

1.16 EKES ponownie zwraca uwagę, że w kontekście wielkich ludzkich tragedii związanych z nieuregulowaną imigracją drogą morską, należy:

- opracować europejską politykę imigracyjną, biorąc pod uwagę jej wymiar zewnętrzny i wewnętrzny;
- zawrzeć porozumienia z krajami pochodzenia imigrantów i krajami tranzytowymi po to, by zwalczać sieci przestępcze zajmujące się handlem ludźmi oraz prowadzić postępowania karne we współpracy z Europolem i Interpolem;
- opracować wykaz najważniejszych handlarzy ludźmi (na wzór wykazu podmiotów finansujących piractwo), aby ukrócić pranie pieniędzy;

- wzmocnić i dofinansować FRONTEX, tak aby stał się prawdziwą europejską agencją ds. granic;
- współpracować ze społeczeństwem obywatelskim w krajach pochodzenia imigrantów o nieuregulowanej sytuacji, by zniechęcać ich do zagrażających życiu podróży;
- rozwijać działania straży przybrzeżnej w zakresie patrolowania wybrzeża i udzielania pomocy migrantom;
- wzmocnić skuteczną kontrolę zewnętrznych granic morskich dzięki europejskiemu systemowi nadzorowania granic (EUROSUR).

1.17 EKES uważa, że podstawowe prawa człowieka, zasady i wartości zapisane w prawie UE powinny być uwzględniane podczas realizacji europejskiej strategii bezpieczeństwa morskiego i krzewione w krajach poza UE.

1.18 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję, by zawiązać partnerstwo wszystkich stron zainteresowanych bezpieczeństwem morskim na szczeblu UE i wewnątrz poszczególnych państw członkowskich, w tym przemysłu, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego. Wdrożenie istniejącego prawodawstwa we współpracy z partnerami społecznymi powinno pozwolić na bardziej efektywne pod względem kosztów podejście do bezpieczeństwa morskiego.

2. Wprowadzenie

2.1 W wyniku globalizacji wzrosło znaczenie światowych morskich szlaków towarowych dla UE. Wzrosła liczba i złożoność nielegalnych działań na morzu, przez co na UE wywierane są naciski, by przyjęła całościowe podejście do rozwiązania tej kwestii. Jednakże monitorowanie sytuacji na morzu jest trudne z uwagi na rozległe obszary wybrzeży i stref oceanicznych UE.

2.2 Jest to kwestia wspólnej międzynarodowej odpowiedzialności, która wymaga silnego partnerstwa z krajami spoza UE i organizacjami regionalnymi. Europejska strategia bezpieczeństwa, poza wskazaniem piractwa jako zagrożenia, nie odnosiła się do wymiaru morskiego. W europejskiej zintegrowanej polityce morskiej zajęto się kwestiami morskimi, jednak prawie zupełnie pominięto wymiar bezpieczeństwa. Europejską strategię bezpieczeństwa morskiego przyjęto w reakcji na pilną potrzebę zmiany podejścia UE do bezpieczeństwa morskiego.

2.3 Wspólny komunikat

2.3.1 Wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w sprawie otwartego i bezpiecznego światowego obszaru morskiego: elementy strategii Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa morskiego z 6 marca 2014 r. stanowi pierwszy krok ku wdrożeniu europejskiej strategii bezpieczeństwa morskiego za pomocą planu działania.

2.3.2 Zgodnie z komunikatem bezpieczeństwo morskie zależy od strategicznego i międzysektorowego podejścia. Zagrożenia dla bezpieczeństwa morskiego obejmują spory o terytoria morskie, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, piractwo, terroryzm, przestępczość transgraniczną i zorganizowaną (handel bronią, narkotykami i ludźmi), nieraportowane i nieuregulowane połowy oraz kłeski żywiolowe.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wspólny komunikat w sprawie elementów europejskiej strategii bezpieczeństwa morskiego, która ma zapewnić zintegrowane i wszechstronne podejście do zagrożeń i możliwości na morzu. Wniosek ESDZ o konsultacje należy przyjąć z zadowoleniem, jako okazję do zacieśnienia stosunków między ESDZ a EKES-em. Europejska strategia bezpieczeństwa morskiego koncentruje się na koordynacji wszystkich podmiotów europejskich i państw członkowskich zainteresowanych bezpieczeństwem morskim, eliminując niedociągnięcia zintegrowanej polityki morskiej z 2007 r.

3.2 Na szczeblu UE należy przyjąć spójne podejście, łączące instrumenty cywilne i wojskowe oraz obejmujące zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa morskiego. Kraje nadmorskie powinny sprzyjać regionalnej integracji morskiej prowadzącej do łączenia i udostępniania najważniejszych zasobów morskich w celu zaspokojenia potrzeb UE w zakresie zdolności.

3.3 EKES wypowiedział się już w wielu opiniach w sprawie potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa morskiego (np. piractwa, nieuregulowanej imigracji drogą morską, bezpieczeństwa w portach)⁽¹⁾. Zagrożenia bezpieczeństwa morskiego dotyczą marynarzy, armatorów, rybaków, eksporterów i importerów, turystów, konsumentów i społeczności lokalnych mieszkających na wybrzeżach i wyspach UE, zatem stanowią przedmiot troski społeczeństwa obywatelskiego. Wyceniono ogromne koszty piractwa morskiego ponoszone przez konsumentów, jednak konsumenckie koszty wieloaspektowych zagrożeń bezpieczeństwa morskiego muszą jeszcze zostać oszacowane.

3.4 UE i jej państwa członkowskie powinny propagować powszechny charakter Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) i nalegać na jej jednolite wdrażanie. Stanowi ona ramy prawne działalności morskiej i może dostarczać wskazówek do pokojowego rozstrzygnięcia sporów morskich.

3.5 Planując rozwiązanie źródłowych przyczyn piractwa należy posłużyć się strategią UE dotyczącą Rogu Afryki jako modelem kompleksowego podejścia łączącym narzędzia polityczne, dyplomatyczne, społeczne i ekonomiczne oraz obejmującym koordynację różnych unijnych inicjatyw, agencji i instrumentów. EKES popiera ramy strategiczne dotyczące Rogu Afryki, w których połączono trzy realizowane obecnie w tym regionie misje WPBiO (EUNAVFOR Atalanta, misję szkoleniową UE w Somalii i EUCAP Nestor).

3.5.1 Organizacje armatorów i marynarzy (ICS, ECSA, ITF/ETF, SOS „Save our seafarers”) połączyły swe siły w celu podnoszenia świadomości kosztów ponoszonych z tytułu piractwa przez ludzi i gospodarkę. We wspólnym dokumencie ECSA i ETF z września 2013 r. w sprawie piractwa w Zatoce Gwinejskiej ponownie wyrażono obawy partnerów społecznych. EKES stwierdził, że piractwo jest jednym z czynników zniechęcających do wykonywania zawodu marynarza i osłabia wydźwięk kampanii mających na celu przyciągnięcie ludzi do tego zawodu.

3.5.2 EKES przypomina, że celem wszystkich działań powinno być unikanie zagrożenia zdrowia fizycznego i psychicznego marynarzy, którzy padają ofiarą ataków pirackich. Międzynarodowa Izba Żeglugi (ICS) sformułowała wytyczne zawierające przykłady dobrych praktyk do wykorzystania przez przedsiębiorstwa żeglugowe podczas udzielania wsparcia dotkniętym tym zjawiskiem marynarzom i ich rodzinom.

3.6 UE powinna wspierać budowanie zdolności w zakresie bezpieczeństwa morskiego w Zatoce Gwinejskiej. Bezpieczne szlaki handlowe są niezbędnym warunkiem rozwoju potencjału gospodarczego. Bezpieczeństwo morskie należy postrzegać jako część unijnego programu wspierania rozwoju lokalnego i handlu.

3.7 Wzdłuż wybrzeży Afryki Zachodniej wzrasta działalność przestępcza: handel narkotykami, ludźmi i bronią. Z krajów Zatoki Gwinejskiej pochodzi 13 % importowanej do UE ropy naftowej i 6 % gazu, a 5,8 % importowanej do UE ropy naftowej wydobywa się w Nigerii. Odkryte niedawno podmorskie złoża ropy i gazu ziemnego spowodują dalszy wzrost znaczenia tego regionu. Z zadowoleniem należy zatem przyjąć szkolenie straży przybrzeżnej w programie „Najważniejsze szlaki morskie w Zatoce Gwinejskiej” (CRIMGO). Przy interpretacji zdjęć satelitarnych statków należy dążyć do synergii między agencjami UE i podmiotami spoza UE. Kluczem jest tu monitorowanie sytuacji na morzu, zaś prywatni operatorzy powinni pomagać rządowi w uzyskiwaniu pełniejszego obrazu obszarów morskich. W Zatoce Gwinejskiej trzeba stworzyć niezawodny system powiadamiania o zdarzeniach.

3.8 Zagrożenia bezpieczeństwa morskiego (takie jak terroryzm, nielegalny handel i imigracja) występują też na Morzu Śródziemnym. Inwestycje w morską współpracę regionalną muszą dotyczyć wywiadu, nadzoru, patrolowania i działalności straży przybrzeżnej.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej oraz stosunków z państwami trzecimi, jeszcze nie przyjęta.

Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 32–46.

Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 87–92.

Dz.U. C 76 z 17.3.2013, s. 15–19.

Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 64–67.

Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 173–177.

Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 131–135.

Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 103–109.

Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31–36.

Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 57–62.

Dz.U. C 32 z 5.2.2004, s. 21 – 27.

Dz.U. C 061 z 14.3.2003, s. 174–183.

Sprawozdanie i rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie morskiego wymiaru wspólnej polityki bezpieczeństwa europejskiego, 12 września 2013 r.

3.9 Do pokojowego rozwiązywania sporów terytorialnych mogłoby przyczynić się wytyczenie wyłącznych stref ekonomicznych zgodnie z Konwencją UNCLOS, co pozwoliłoby na unikanie konfliktów związanych z odkrywaniem podmorskich złóż węgłowodorów we wschodniej części Morza Śródziemnego.

3.10 Zapobieganie eskalacji konfliktów regionalnych w regionie Morza Czarnego leży w strategicznym interesie UE w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii.

3.11 Mimo iż ogólny poziom norm bezpieczeństwa w portach UE ulega poprawie, należy zwiększyć ochronę portów przez bardziej rygorystyczne wdrażanie kodeksu ISPS dotyczącego bezpieczeństwa kontenerów i urządzeń portowych. We francuskim sprawozdaniu w sprawie handlu bronią drogą morską z 10 lutego 2014 r. podkreślono kwestię nielegalnego transportu broni konwencjonalnej kontenerowcami. Doświadczenia USA wykazały jednak, że nie ma możliwości skanowania 100 % kontenerów. W niepewnym świecie nie można osiągnąć absolutnego bezpieczeństwa.

3.12 EKES w pełni popiera stanowisko przedstawione w komunikacie: „Otwarcie potencjalnych szlaków transportowych prowadzących przez Arktykę i eksploatacja zasobów naturalnych i mineralnych w tym regionie stawiają szczególne wyzwania, w obliczu których należy postępować z największą ostrożnością; współpraca między partnerami w tym zakresie będzie miała decydujące znaczenie.”

4. Uwagi szczególne

4.1 EKES w pełni popiera środki ochrony na pokładzie (najlepsze zasady postępowania) wprowadzone przez armatorów, a także uzgodnione na szczeblu międzynarodowym normy dotyczące prywatnych uzbrojonych strażników na statkach.

4.2 Inicjatywa dotycząca łączenia i udostępniania („*Pooling & Sharing*”), wykorzystująca program LeaderSHIP 2020 wesprze tworzenie sieci kontaktów wśród podmiotów gospodarczych w sektorze budowy i remontu statków.

4.3 Państwa członkowskie i przemysł powinny zharmonizować normy, aby zapewnić europejską kompatybilność operacyjną zdolności morskich, w tym systemów i technologii komunikacji.

4.4 Należy wdrożyć sieć nadzoru morskiego (MARSUR), prace prowadzone przez EMSA i program Copernicus. EMSA prowadziła programy nadzoru morskiego w ramach SafeSeaNet, CleanSeaNet, LRIT i THETIS. Na uznanie zasługują prace prowadzone w ramach wspólnego mechanizmu wymiany informacji (CISE) w celu uzyskania europejskich zdolności w zakresie skutecznego nadzoru morskiego.

4.5 Ratowaniu osób na morzu towarzyszy problem związany z bezpieczeństwem, jako że trzeba je sprowadzić na ląd i zaopatrzyć w dokumenty. Usługi poszukiwawczo-ratownicze zależą od statków, które udzielają pomocy. Łączność satelitarna stanowi istotną pomoc w działaniach ratowniczych. Państwa członkowskie powinny stosować odpowiednie konwencje IMO i jej wytyczne w sprawie postępowania z osobami uratowanymi na morzu, zawierające wskazówki dotyczące obowiązków państw i kapitanów.

4.6 EKES podkreśla potrzebę wdrożenia istniejących przepisów prawnych dotyczących miejsc schronienia dla statków znajdujących się w niebezpieczeństwie i stanowiących zagrożenie dla żeglugi, życia ludzkiego i środowiska. Odnotowano kilka przypadków opóźnień w udostępnianiu miejsca schronienia, co wskazuje na potrzebę szybkiej reakcji państw nadbrzeżnych. Ramy prawne stanowią tu wytyczne IMO (rezolucja A. 949(23) dotycząca miejsc schronienia i wytyczne z 2007 r. w sprawie zarządzania statkiem w niebezpieczeństwie), a także unijny system monitorowania i informacji o ruchu statków (dyrektywa VTM 2002/59 zmieniona dyrektywą 2009/17). Wszystkie państwa nadbrzeżne bezwzględnie powinny ratyfikować i wdrożyć te instrumenty prawne.

4.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie UE do zrównoważonej eksploatacji zasobów ryb, ponieważ nielegalne, nieuregulowane i nieraportowane połowy stanowią globalną działalność przestępczą, niezależnie od tego, gdzie mają miejsce. EKES wyraża uznanie dla niedawnej decyzji UE o wykluczeniu ze swojego rynku produktów nielegalnego rybołówstwa z trzech krajów, naruszających Konwencję UNCLOS.

4.8 EKES podkreśla potrzebę ochrony różnorodności biologicznej i zasobów morskich, zarówno rybnych jak i mineralnych, znajdujących się w unijnych wodach terytorialnych, przed potencjalnymi zagrożeniami. Ponadto sprawność telekomunikacji zależy od zapewnienia bezpieczeństwa kabli podwodnych, a efektywność energetyczna zależy od zapewnienia bezpieczeństwa rurociągów.

4.9 Bezpieczeństwo morskie obejmuje również ochronę przed skażeniem wody morskiej spowodowanym przez awarie jądrowe, nielegalne składowanie chemikaliów lub poważne awarie z udziałem substancji zanieczyszczających. Komitet wzywa UE do działań na rzecz zachowania integralności ekologicznej obszarów morskich.

Bruksela, 11 września 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL