



### Spis treści

#### I Rezolucje, zalecenia i opinie

##### OPINIE

##### **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny**

##### **502. sesja plenarna EKES-u w dniach 15 i 16 października 2014 r.**

2015/C 012/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie słabej pozycji konsumentów wobec praktyk handlowych na jednolitym rynku (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	1
2015/C 012/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie kobiet w nauce (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	10
2015/C 012/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwijania usług dla rodzin w celu podniesienia poziomu zatrudnienia i propagowania równości płci w miejscu pracy (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	16
2015/C 012/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie znaczenia usług dla przedsiębiorstw w przemyśle (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	23
2015/C 012/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!” (opinia z inicjatywy własnej) (COM(2014) 177 final) . . . . .	33
2015/C 012/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w umowie o wolnym handlu UE-Japonia (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	39
2015/C 012/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sytuacji ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy (opinia z inicjatywy własnej) . . . . .	48

### III Akty przygotowawcze

#### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### 502. sesja plenarna EKES-u w dniach 15 i 16 października 2014 r.

2015/C 012/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2013” COM(2014) 249 <i>final</i> . . . . .	54
2015/C 012/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozpowszechniania w celach komercyjnych danych satelitarnych pochodzących z obserwacji Ziemi COM(2014) 344 <i>final</i> – 2014/0176 (COD) . . . . .	60
2015/C 012/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zarządzania strategiami makroregionalnymi COM(2014) 284 <i>final</i> . . . . .	64
2015/C 012/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 604/2013 w odniesieniu do ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej małoletniemu bez opieki, który nie posiada członka rodziny, rodzeństwa ani krewnego legalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego COM(2014) 382 <i>final</i> – 2014/0202 (COD) . . . . .	69
2015/C 012/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr XXX/XXX (rozporządzenie o kontrolach urzędowych) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 COM(2014) 180 <i>final</i> – 2014/0100 (COD) . . . . .	75
2015/C 012/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dokumentu roboczego służb Komisji „Plan działania dotyczący dostarczania w całej UE usług w zakresie informacji, planowania i zakupu biletów w odniesieniu do podróży multimodalnych” SWD(2014) 194 <i>final</i> . . . . .	81
2015/C 012/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowa era w dziejach lotnictwa. Otwarcie rynku lotniczego na cywilne wykorzystanie systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych w bezpieczny i zrównoważony sposób” COM(2014) 207 <i>final</i> . . . . .	87
2015/C 012/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Innowacje w niebieskiej gospodarce wykorzystujące potencjał mórz i oceanów w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy” COM(2014) 254 <i>final/2</i> . . . . .	93
2015/C 012/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli (ISA <sup>2</sup> ) – interoperacyjność jako środek modernizacji sektora publicznego COM(2014) 367 <i>final</i> – 2014/0185 (COD) . . . . .	99
2015/C 012/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu” COM(2014) 130 <i>final</i> . . . . .	105
2015/C 012/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego COM(2014) 476 <i>final</i> – 2014/0218 (COD) . . . . .	115

2015/C 012/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1343/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie niektórych przepisów dotyczących połowów na obszarze objętym porozumieniem GFCM (Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego) COM(2014) 457 <i>final</i> – 2014/0213 COD . . . . .	116
2015/C 012/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych (tekst jednolity) COM(2014) 466 <i>final</i> – 2014/0216 COD . . . . .	117



## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

502. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 15 I 16 PAŹDZIERNIKA 2014 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie słabej pozycji konsumentów wobec praktyk handlowych na jednolitym rynku**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2015/C 012/01)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

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

*słabej pozycji konsumentów wobec praktyk handlowych na jednolitym rynku*

(opinia z inicjatywy własnej).

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

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 92 do 37 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Stopniowe ograniczenie parytetu siły nabywczej klas średnich, które stanowią faktyczny napęd społeczeństwa konsumpcyjnego, oraz wszystkich konsumentów, a także trudności finansowe małych i średnich przedsiębiorstw walczących o przetrwanie sprawiły, że w związku z małymi marżami zysku w obecnym klimacie biznesowym konieczne jest dokonanie przeglądu wielu zwyczajowych praktyk handlowych stosowanych na rynku.

1.2 Konsekwencje zakłóceń, które nieuczciwe praktyki wywołują na rynku, doprowadziły do tego, że niektórzy konsumenci wpadli w pułapkę swej sytuacji ekonomicznej, charakteryzującej się utratą swobody decyzji, a także trudnościami w korzystaniu z praw w tym zakresie. W związku z tą polityką również tym konsumentom trzeba zapewnić ochronę, by zapobiec ich wykluczeniu.

1.3 Wskutek kryzysu gospodarczego można ponadto zauważyć powszechną i stałą tendencję do stopniowego osłabienia pozycji potencjalnych konsumentów, która sugeruje, że tego rodzaju spadek konsumpcji może się nadal pogłębiać. Do tej pory władze publiczne nie zaproponowały środków systemowych, które mogłyby mu zapobiec lub ochronić konsumentów przed pogorszeniem się sytuacji.

1.4 Korekta tych zaburzeń równowagi poprawi ponadto sytuację producentów oraz małych i średnich przedsiębiorstw na tyle, na ile przejrzystość i wolna konkurencja złagodzią ciążącą na nich presję (malejący popyt, praktyka rażącego zaniżania cen itp.), która przyczynia się do nieprawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

1.5 Konieczne jest przyjęcie zarówno środków zapobiegawczych i ochronnych, jak i środków łagodzenia i ożywienia, w tym przynajmniej – bez uszczerbku dla propozycji poczynionych w opinii:

A. Instytucje europejskie powinny przyjąć środki, których celem jest:

- 1) zapewnić skuteczniejsze zastosowanie przepisów jednolitego rynku, zwłaszcza dotyczących bezpieczeństwa produktów i nadzoru rynku, dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych, a także rozporządzenia w sprawie współpracy między Komisją a urzędami ochrony konsumentów;
- 2) wspierać, uzupełniać i nadzorować polityki państw członkowskich w zakresie ochrony konsumentów;
- 3) przystąpić do monitorowania nowych przeszkód pojawiających się na rynku wewnętrznym, które utrudniają jego funkcjonowanie, takich jak przemoc ekonomiczna podczas zawierania umów z konsumentami i inne kwestie, podejmując odpowiednie działania w celu ich prawidłowego usunięcia.

B. Ze swej strony państwa członkowskie powinny:

- 1) przydzielić odpowiednią pulę środków finansowych stowarzyszeniom konsumentów, by mogły wypełniać swoje funkcje w zakresie ochrony praw wszystkich konsumentów. Trzeba rozważyć możliwość stworzenia funduszu finansowanego z sankcji nałożonych w dziedzinie konsumpcji w celu opracowania i wdrożenia polityki ochrony konsumentów, zwłaszcza przez realizację działań w interesie ogólnym z korzyścią dla wszystkich konsumentów, w oparciu o doświadczenia państw członkowskich, w których takie fundusze istnieją, a następnie go stworzyć i uruchomić zgodnie z systemem prawnym poszczególnych państw członkowskich.
- 2) W ramach swych systemów ochrony społecznej przyjąć środki w celu zapobieżenia wykluczeniu społecznemu konsumentów i wszystkich obywateli, wykraczające poza pułap 30 % wskaźników ubóstwa wielowymiarowego, zwłaszcza jeżeli chodzi o dostęp do podstawowych usług i ich świadczenie. Każde państwo członkowskie, zgodnie ze swoimi potrzebami, przyczyniłoby się do tego poprzez opracowanie i realizację „planu poprawy sytuacji obywateli”, co pomogłoby zwiększyć budżety domowe i wzmocnić siłę nabywczą konsumentów.

1.6 Konieczne jest szersze włączenie interesów konsumentów do wszystkich polityk UE. W ramach odpowiednich programów UE trzeba zatem przeznaczyć specjalną pozycję budżetu na wsparcie wkładu organizacji reprezentujących konsumentów, poprzez działania w interesie ogólnym, by przyczynić się do uwzględnienia konsumentów, którzy wskutek zaistniałych okoliczności znaleźli się w trudnej sytuacji ekonomicznej.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Czas trwania i głębokość obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego, a także środki przyjęte przez wiele rządów krajowych w UE, przyniosły skutki uboczne dla podaży i popytu na towary i usługi w związku ze spadkiem siły nabywczej większości konsumentów, co prowadzi do fragmentacji społecznej.

2.2 Obniżenie wynagrodzeń zmusiło obywateli do zmiany nawyków konsumpcyjnych, tak by można było dostosować budżet domowy do nowych możliwości wydatkowania środków.

2.3 Utrata źródeł dochodów, nawet z uwzględnieniem w niektórych wypadkach pomocy ze strony rodziny, i coraz większe ubożenie gospodarstw domowych, doprowadziły do zwiększenia liczby konsumentów w złej sytuacji ekonomicznej, którym grozi wykluczenie społeczne, zwłaszcza jeżeli chodzi o określone produkty, dostawy i podstawowe usługi. Zjawisko to można uznać za pewną formę koniunkturalnego pogorszenia sytuacji.

2.4 Ponadto fakt, że niektóre grupy konsumentów znalazły się wśród warstw o niższej sile nabywczej, wraz z wykluczeniem finansowym i bezrobociem, doprowadził do dalszego ograniczenia dostępu do tradycyjnych rynków towarów i usług, sprzyjając pojawieniu się alternatywnych obszarów i kanałów dystrybucji, które mogą niekiedy wywoływać zakłócenia na rynku.

2.5 Do celów statystycznych ważne jest, by podczas oceny i podejmowania decyzji, które pozwalają uniknąć wykluczenia społecznego, korzystać ze wskaźnika ubóstwa wielowymiarowego<sup>(1)</sup>. Wskaźnikiem tym ocenia się różne podstawowe aspekty, takie jak wykształcenie, higienę i poziom życia w 10 kategoriach (jakość życia, dobrobyt społeczny), uznając, że dana osoba żyje w ubóstwie, jeśli nie ma dostępu przynajmniej do 30 % wskaźników ważonych. Dlatego też ważne jest, by państwa członkowskie przedsięwzięły środki pozwalające przekroczyć ten pułap.

2.6 Słaba pozycja ekonomiczna konsumentów, którzy zubożeli wskutek kryzysu, uniemożliwia im pozyskanie niektórych środków koniecznych do korzystania z wirtualnych możliwości obrotu, co ogranicza im bardziej korzystny dostęp do rynku towarów i usług. W ten sposób przepaść cyfrowa pogłębia przepaść społeczną, gdyż ochronę konsumentów utrudniają zagrożenia związane ze skutkami kryzysu gospodarczego i złożonością rynków cyfrowych.

2.7 Również konsumenci znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej z powodu kryzysu zmagają się z niedoborem informacji i niedostateczną ochroną swych interesów finansowych w ramach transakcji zawieranych w tych segmentach rynku, które są coraz bardziej typowe w ich sytuacji.

2.8 Wreszcie, zmniejszenie puli środków publicznych, udostępnianych konsumentom w ramach polityki dostosowań realizowanej przez rządy w ostatnich latach, znacznie zmniejsza skuteczność działań związanych zwłaszcza z kontrolą i nadzorem rynku. Jak stwierdził EKES<sup>(2)</sup>, UE przeznaczyła również mniej środków na wieloletni program na rzecz konsumentów na lata 2014–2020<sup>(3)</sup>.

### 3. Praktyki handlowe mogące osłabić ochronę konsumentów z powodu kryzysu gospodarczego

3.1 Nieuczciwe praktyki handlowe wykazują różne cechy i mają różny wpływ na słabą ochronę praw tych konsumentów, którzy ze względów spowodowanych kryzysem gospodarczym mają mniejsze możliwości wystarczającego zaspokojenia swoich najbardziej podstawowych potrzeb.

3.2 Przestrzeganie norm, które gwarantują ochronę zdrowia i bezpieczeństwo konsumentów i użytkowników, nie może podlegać negocjacom z dostawcami, gdyż konsumentów i użytkowników trzeba chronić przed wszelkim ryzykiem w tym względzie i zgodnie z zasadą ostrożności (według zasad zapisanych w komunikacie Komisji z 2 lutego 2000 r.) uniemożliwiać obrót tymi produktami, towarami i usługami, które narażają ich integralność cielesną i psychiczną bądź szkodzą ich uprawnionym interesom ekonomicznym, bez uszczerbku dla ogólnego zobowiązania do zapewnienia bezpieczeństwa wszelkich produktów przeznaczonych dla konsumentów lub które mogą zostać wykorzystane przez konsumentów, również w ramach świadczenia usług.

3.3 Konsumenci w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej nie tylko nie mogą odpowiednio zaspokoić swych podstawowych potrzeb żywieniowych, lecz są również narażeni na ich zmianę wskutek podaży produktów żywnościowych, których wartość odżywcza jest niższa w związku z niższą ceną.

3.4 To samo dotyczy interpretacji warunków przechowywania i sprzedaży łatwo psujących się towarów, w wypadku których konieczne jest oznaczenie daty przydatności do spożycia.

3.5 Może nawet dochodzić do takich praktyk handlowych, w ramach których – w celu drastycznego obniżenia ceny – proponuje się sprzedaż produktów niespełniających wymogów wprowadzenia na rynek, podobnie jak może się stać w zakresie świadczenia usług. W związku z tym niezbędne jest przyjęcie wszystkich potrzebnych środków, by w razie konieczności uniknąć obrotu tymi produktami dzięki aktywnej i uważnej interwencji ze strony państw członkowskich. Jak stwierdził EKES<sup>(4)</sup>, państwa członkowskie powinny rozwinąć współpracę między właściwymi organami krajowymi a Komisją, a także zatwierdzić przegląd przepisów dotyczących bezpieczeństwa produktów, który powinien natychmiast wejść w życie.

<sup>(1)</sup> Narzędzie statystyczne opracowane w 2010 r. przez ONZ i Uniwersytet w Oksfordzie do mierzenia rodzaju i skali ubóstwa.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 89.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 84 z 20.3.2014, s. 42.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 86.

3.6 W tym względzie trzeba również zwrócić uwagę na celowe wykorzystanie terminów i nazw, które wprowadzają konsumentów w błąd co do cech produktów sprzedawanych w ramach promocji i rabatów handlowych. To samo dotyczy mylących reklam zarówno w odniesieniu do kampanii marketingowych podejmowanych rzekomo w celach etycznych, które skłaniają do zakupu poprzez odwołanie się do emocji i solidarności, a także do kłamliwych haseł dotyczących środowiska, których prawdziwość jest trudno dowieść.

3.7 Trzeba także monitorować obrót produktami o ogólnej nazwie „własnej marki”, które nie są zgodne z obowiązującymi wymogami i warunkami wprowadzania na rynek.

3.8 Również w sektorze żywnościowym szczególnie niepokojące jest mnożenie się alternatywnych kanałów dystrybucji, które umykają kontroli administracyjnej, jak na przykład tzw. „oszustwa żywnościowe”<sup>(5)</sup>, polegające na podrabianiu podstawowych artykułów żywnościowych, nielegalna sprzedaż żywności, ponowne wykorzystywanie wyrzuconej żywności do spożycia przez ludzi itp. To samo dotyczy sprzedaży bez recepty leków, które nie są lekami OTC<sup>(6)</sup>, są produkowane bez gwarancji i stanowiąc podróbki oficjalnie dopuszczonych leków, stwarzają poważne zagrożenie dla zdrowia.

3.9 Z drugiej strony pewne produkty są specjalnie projektowane tak, by celowo skracać ich żywotność, co zmusza do zakupu nowych produktów i jest sprzeczne z zasadami zrównoważonego rozwoju i efektywnym wykorzystywaniem zasobów konsumenckich, jak już to zauważono w opinii EKES-u<sup>(7)</sup>.

3.10 Na ogół bezpieczeństwu konsumentów znajdujących się w trudniejszej sytuacji ekonomicznej zagraża oferta produktów wprowadzanych do obrotu w niekonwencjonalny sposób, na przykład za pomocą technologii cyfrowych. Często dąży się do stworzenia popytu w tej grupie, opierając się na zachętach cenowych, ułatwieniach płatniczych, fikcyjnych rabatach (niekiedy za pomocą „dynamicznych cen”<sup>(8)</sup>, które powinny zostać wyraźnie zakazane), kuponach lub bonach, które nierzadko są wyraźnym bodźcem do zakupu w związku z asymetryczną pozycją uczestników transakcji handlowej. Na stronach internetowych porównujących ceny często nie wskazuje się jasno tożsamości handlowca zarządzającego stroną internetową i/lub nie ujawnia się, czy handlowcy płacą za pokazanie swych produktów lub usług.

3.11 Trzeba niemniej wziąć pod uwagę, że optymalne wykorzystanie potencjału nowych technologii stwarza również możliwości dla konsumentów w złej sytuacji ekonomicznej, gdyż poszerza ofertę produktów i zaostrza konkurencję między przedsiębiorstwami, obniżając tym samym koszty dystrybucji niezwiązane z danym produktem.

3.12 Na ogół wszelkie praktyki handlowe pociągające za sobą zmniejszenie gwarancji, do których mają prawo konsumenci, w zamian za obniżenie ceny oferowanego produktu lub usługi wiążą się z ograniczeniem ochrony ich praw lub interesów ekonomicznych. Wszystko to powoduje pogorszenie ich sytuacji, co sprzyja negatywnemu sprzężeniu zwrotnemu, które z przyczyn wyżej wymienionych może wpędzić konsumentów w złej sytuacji ekonomicznej w nowe kłopoty.

3.13 Co się tyczy zwłaszcza zdrowia konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej, trzeba podkreślić coraz większy wpływ ubóstwa energetycznego w tych regionach europejskich, gdzie warunki klimatyczne mają decydujące znaczenie w tym względzie. Dlatego też trzeba również rozważyć okoliczności zawieszenia wykonywania postanowień w okresie zimowym lub w jakiegokolwiek innej sytuacji, którą odpowiednie podmioty mogą wziąć pod uwagę w wypadku, gdy istnieje ryzyko odcięcia dostaw w związku z trudnościami w uregulowaniu rachunków wynikającymi przede wszystkim ze zmiany sytuacji finansowej.

3.14 Należy również dodać wzmiankę o szkodliwych praktykach stosowanych przez niektóre przedsiębiorstwa, które to praktyki często wywołują nieodwracalne szkody w uszczuplonych budżetach domowych. Są one zwłaszcza związane z niektórymi instytucjami depozytowymi i oszczędnościowymi, a także z produktami finansowymi, w wypadku których nie udostępnia się wiarygodnych informacji i nie udziela się stosownych gwarancji umownych, na przykład takimi jak kredyty konsumenckie o bardzo wysokiej rocznej stopie oprocentowania. Dla wielu konsumentów praktyki te oznaczają „kryzys podczas kryzysu” czy innymi słowy zawiedzenie przyszłych oczekiwań, co powoduje nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych lub nawet całkowitą niewypłacalność danej rodziny.

<sup>(5)</sup> Dochodzenie w tej sprawie (operacja Opson) prowadzi jednostka Interpolu ds. walki z obrotem nielegalnymi produktami.

<sup>(6)</sup> *Over the counter*, leki dopuszczone do sprzedaży bez recepty.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 23.

<sup>(8)</sup> Narzędzie marketingowe, polegające na elastycznym systemie ustalania cen, w zależności od podaży i popytu w danym momencie, co wywołuje u konsumenta wrażenie, że chodzi o przecenę, a w rzeczywistości tak nie jest.

3.15 Przypadki opisane w poprzednim punkcie można rozszerzyć również na bardziej konkretne kwestie, takie jak kryzys hipoteczny, niedoubezpieczenie itp., które powodują coraz bardziej pogarszającą się, trwale złą sytuację, trudną do rozwiązania dla konsumentów, którzy się w niej znaleźli. Na specjalną uwagę zasługuje nieuczciwe pobieranie opłat, często z powodu braku przejrzystości banków, co prowadzi do oszukiwania nie tylko osób oszczędzających, lecz także inwestorów indywidualnych w związku z transakcjami finansowania papierów wartościowych, do których są nakłaniani przez same instytucje finansowe bądź inne instytucje, działające wprawdzie w danym sektorze, lecz nieposiadające na to zezwolenia.

3.16 Jeżeli chodzi o handel transgraniczny, niejednolita transpozycja dyrektywy 2005/29/WE w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych<sup>(9)</sup> pociąga za sobą ryzyko ograniczenia jej zasięgu i braku gwarancji większej pewności prawa dla przedsiębiorstw. Lepsza transpozycja przyczyniłaby się do poprawy ochrony konsumentów. W związku z tym Komisja powinna teraz zadbać o jej prawidłowe wdrażanie we wszystkich państwach członkowskich, w czym pomocne będzie szybkie przyjęcie wytycznych ułatwiających jej interpretację, zgodnie z zamierzonym skutkiem dyrektywy.

3.17 Co się tyczy nieuczciwych praktyk handlowych, Komisja powinna nadzorować aspekt dotyczący koniecznych środków, które państwa członkowskie będą stosować za nieprzestrzeganie postanowień dyrektywy. Sankcje, które powinny zostać nałożone, zasadniczo nie mogą być niższe od korzyści uzyskanych wskutek praktyki uznawanej za nieuczciwą lub oszukańczą. Również postępowania, w tym sądowe, powinny być adekwatne i skuteczne, aby osiągnąć cele dyrektywy.

3.18 W przyszłości, aby zagwarantować lepszą spójność unijnego prawa, należałoby dokonać równoczesnego i zsynchronizowanego przeglądu dyrektywy dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych oraz dyrektywy dotyczącej reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej, jak to zauważył EKES<sup>(10)</sup>.

3.19 Podsumowując, celem jest zapobieżenie przekształceniu się jednolitego rynku w rynek dwubiegunowy, którego mniej przyjemne oblicze byłoby widoczne dla mniej posiadających i więcej potrzebujących konsumentów. Zastosowanie praktyk handlowych powinno być bardziej skrupulatne, gdy dotyczy konsumentów znajdujących się w gorszej sytuacji ekonomicznej. Należy uwzględnić potrzebę dostępu konsumentów do podstawowych produktów, usług i dostaw zaspokajaną dzięki wystarczającemu i stałemu zaopatrzeniu umożliwiającemu godne życie. Tego rodzaju ochronę powinny zapewnić właściwe władze publiczne.

#### **4. Propozycje działań instytucjonalnych przeciwdziałających słabej pozycji ekonomicznej konsumentów związanej z kryzysem**

4.1 EKES nalega, by właściwe władze przyjęły skuteczne środki gwarantujące bezpieczny dostęp do podstawowych produktów i usług, a także wyraźną i skuteczną ochronę praw tych konsumentów i użytkowników, którzy ze względu na zmianę sytuacji gospodarczej najdotkliwiej odczuli skutki kryzysu gospodarczego i finansowego. Ich celem jest uniknięcie wykluczenia społecznego – jak stwierdził EKES – poprzez zastosowanie takich metod jak regulacja nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych<sup>(11)</sup> w celu złagodzenia silnej presji finansowej, której poddane są określone grupy społeczne.

4.2 Ponadto specjalna ochrona praw konsumentów znajdujących się wskutek kryzysu w trudnej sytuacji ekonomicznej, a zwłaszcza ochrona ich godnego dostępu do rynku podstawowych produktów i usług, musi być priorytetowym zadaniem europejskiej polityki ochrony konsumentów na etapie stosowania odnośnych przepisów.

4.3 Różne działania można podzielić na cztery kategorie: zapobieganie, ochrona, łagodzenie i naprawa.

4.4 Opracowując „plan działań”, trzeba uwzględnić przynajmniej działania wchodzące w zakres tych różnych kategorii środków interwencyjnych.

<sup>(9)</sup> Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 61.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 311 z 12. 9.2014, s. 38.

4.5 Po pierwsze trzeba stworzyć fundusz finansowany z kar nałożonych na podmioty naruszające prawa konsumentów, przeznaczając jego środki na cele polityki ochrony konsumentów, a szczególnie na działania w interesie ogólnym z wykorzystaniem instrumentu powództwa zbiorowego, korzystne dla całego społeczeństwa i prowadzone przez stowarzyszenia konsumentów, administrację publiczną i inne podmioty, które mogą podejmować działania w zakresie realizacji tej polityki, zgodnie z ustaleniami danego państwa członkowskiego.

4.6 W wypadku poważnych naruszeń stwarzających zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi lub faktycznie przynoszących im szkodę konieczne jest wzmocnienie uprawnień odpowiednich organów w zakresie nakładania kar, w tym prawa do konfiskaty lub zajmowania wykorzystanych narzędzi lub towarów i zakończenia działalności przedsiębiorstwa przy pełnym poszanowaniu gwarancji państwa prawa.

4.7 Środki zapobiegawcze powinny wpływać na różne czynniki zewnętrzne zwiększające liczbę konsumentów, którzy znaleźli się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej wskutek kryzysu gospodarczego, a także rozpowszechniające sytuacje i praktyki, które mogą w różny sposób negatywnie wpływać na tych konsumentów.

4.8 Trzeba nie tylko zająć się czynnikami zewnętrznymi, lecz przedsięwziąć również środki mające na celu wzmocnienie pozycji przedstawicieli konsumentów jako partnerów gospodarczych i społecznych, a także zachęcić ich między innymi do udziału w projektach spółdzielczych, wspólnych zakupach lub wspólnej gospodarce.

4.9 Analogicznie, podstawowym środkiem o charakterze zapobiegawczym jest utworzenie centrum monitorowania towarzyszącego strategiom politycznym przyjętym w kluczowych sektorach, takich jak usługi świadczone w interesie ogólnym, sektor audiowizualny, paliwa, banki, oligopole w sektorze energii, mieszkalnictwo itp., które mogą stanowić największe ryzyko dla konsumentów o najsłabszej pozycji.

4.10 Podsumowując, są to działania związane ze scenariuszem gospodarczym, finansowym i dotyczącym zatrudnienia, a także ze scenariuszem dotyczącym negatywnego wpływu, jaki nowe technologie mogą mieć na dostęp do rynku towarów i usług z punktu widzenia ochrony praw konsumentów i użytkowników. Konieczne jest zatem uwzględnienie działalności reklamowej i marketingowej, która może prowadzić do podjęcia decyzji nieadekwatnych do sytuacji lub zakłóca kryteria zakupów.

4.11 Środki ochrony wzmacniają mechanizmy obronne konsumentów i użytkowników w sytuacji, gdy zajmują oni niższą lub podporządkowaną pozycję, zwłaszcza jeśli chodzi o dostęp do ochrony technicznej i prawnej, a także odszkodowanie i naprawienie szkód, z uwzględnieniem szczególnej sytuacji konsumentów, którzy mają problemy finansowe wskutek zaistniałych okoliczności.

4.12 Konieczne jest zacieśnienie współpracy między władzami krajowymi i Komisją, by dokonać szczegółowego przeglądu zakresu stosowania rozporządzenia nr 2006/2004 w sprawie współpracy w zakresie ochrony konsumentów poprzez wprowadzenie równoważnych mechanizmów kontroli, harmonizację sankcji, zwiększenie skuteczności i ustanowienie mechanizmów jego stosowania. Na podobnej zasadzie, konsumenci mają prawo do bezpiecznych produktów i usług, co wymaga skutecznego nadzoru rynków. W związku z tym EKES ma nadzieję, że przyjęty zostanie przegląd przepisów dotyczących bezpieczeństwa produktów.

4.13 Działania łagodzące są adresowane do tych konsumentów, których sytuacja ekonomiczna stała się niekorzystna wskutek kryzysu gospodarczego. Ich celem jest pomoc, tak by konsumenci mogli stawić czoła tym konsekwencjom i zaspokoić w przyszłości podstawowe potrzeby, co zapewni im godziwą jakość życia.

4.14 Zarówno w odniesieniu do tych środków, jak i do działań naprawczych, które mogą przyjąć państwa członkowskie, trzeba w niektórych wypadkach zastanowić się nad pomocą ze strony sieci rodzinnych i społecznych, które muszą mieć z kolei możliwość skorzystania ze wsparcia instytucjonalnego koniecznego do wykonania tych zadań. Dzięki realizacji wytyczonych celów fundusze strukturalne mogłyby również pomóc w stworzeniu wspomnianych funduszy solidarności, by zapobiec wykluczeniu społecznemu.

4.15 Do środków naprawczych należą wszystkie działania promujące alternatywne sposoby zaradzenia złej sytuacji ekonomicznej w świetle obecnie dostępnych możliwości. W tym kontekście sugeruje opracowanie i realizację „planu poprawy sytuacji obywateli” w celu zwiększenia budżetów domowych dzięki odzyskaniu siły nabywczej konsumentów, co pozwoli skompensować straty i cięcia spowodowane kryzysem gospodarczym. Plan ten powinien być odpowiednikiem środków ratowania banków, z których skorzystały instytucje finansowe. Byłoby to bardziej zgodne z punktem 5 wytycznych ONZ dotyczących ochrony konsumentów z 1999 r., który stanowi: „Polityka promowania zrównoważonej konsumpcji musi uwzględniać takie cele jak wyeliminowanie ubóstwa, zaspokojenie podstawowych potrzeb wszystkich członków społeczeństwa i ograniczenie nierówności zarówno na szczeblu krajowym, jak i w ramach stosunków między państwami”.

4.16 Z drugiej strony, w celu wyeliminowania ubóstwa i wykluczenia społecznego art. 34 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej uprawnia UE i państwa członkowskie do opracowania metod gwarantujących godne życie wszystkim tym, którzy nie dysponują wystarczającymi zasobami.

4.17 Wreszcie, korzystne byłoby wykonanie analiz i badań na temat czynników wywołujących i utrwalających złą sytuację ekonomiczną konsumentów.

4.18 Do czynników, które mogą utrudniać funkcjonowanie rynku wewnętrznego, należy wywierana na konsumentach przemoc ekonomiczna w momencie zawierania umowy, wynikająca z nierównowagi i sytuacji zależności, w której znajduje się konsument. Sytuacja ta może wpływać na jego wolę i powodować wadę oświadczenia woli podczas zawierania umów z konsumentami. W takich warunkach narzucane są konsumentom umowy, których by nie zawarli ani nie przyjęli, lub klauzule zawierające nieproporcjonalne obciążenia, których by nie przyjęli, dobrowolnie podejmując decyzje.

4.19 EKES powinien zastanowić się nad tą wadą, która wpływa na oświadczenie woli podczas zawierania umów z konsumentami, a także rozważyć związane z tym zakłócenia konkurencji, które powodują nieprawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Inne instytucje UE powinny poświęcić tej kwestii należną uwagę i przyjąć środki konieczne do tego, by przeszkodzić w stosowaniu przemocy ekonomicznej podczas zawierania umów z konsumentami i wykorzystywaniu w ten sposób ich słabszej pozycji.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

## ZAŁĄCZNIK

## do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

a) **Punkt 1.3**

Zmienić

Wskutek kryzysu gospodarczego można ponadto zauważyć powszechną i stałą tendencję do stopniowego osłabienia pozycji ekonomicznej potencjalnych konsumentów, która sugeruje, że tego rodzaju spadek konsumpcji może się nadal pogłębiać. Do tej pory władze publiczne nie zaproponowały środków systemowych, które mogłyby mu zapobiec lub ochronić konsumentów przed pogorszeniem się sytuacji w najbliższej przyszłości.

**Uzasadnienie**

Należy sprecyzować, co ulega osłabieniu.

**Wynik głosowania:**

Za: 49

Przeciw: 86

Wstrzymało się: 3

b) **Punkt 3.5**

Zmienić

Może nawet dochodzić do ~~takich~~ praktyk handlowych stanowiących nadużycie, w ramach których – w celu drastycznego obniżenia ceny – proponuje się sprzedaż produktów niespełniających wymogów wprowadzenia na rynek, podobnie jak może się stać w zakresie świadczenia usług. W związku z tym niezbędne jest przyjęcie wszystkich potrzebnych środków, by w razie konieczności uniknąć nielegalnego obrotu tymi produktami dzięki aktywnej i uważnej interwencji ze strony państw członkowskich. Jak stwierdził EKES <sup>(1)</sup>, państwa członkowskie powinny rozwinąć współpracę między właściwymi organami krajowymi a Komisją, a także zatwierdzić przegląd przepisów dotyczących bezpieczeństwa produktów, który powinien natychmiast wejść w życie.

**Uzasadnienie**

Towary i usługi, które nie spełniają wymogów wprowadzania na rynek, nie mogą być sprzedawane, a zatem obrót nimi jest nielegalny.

**Wynik głosowania:**

Za: 42

Przeciw: 77

Wstrzymało się: 14

Następujące fragmenty opinii sekcji, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego), zostały zmienione wskutek przyjęcia poprawek przez Zgromadzenie:

<sup>(1)</sup> Opinia w sprawie nadzoru rynku, Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 86.

**c) Punkt 4.9**

Podsumowując, są to działania związane ze scenariuszem gospodarczym, finansowym i dotyczącym zatrudnienia, a także ze scenariuszem dotyczącym negatywnego wpływu, jaki nowe technologie mogą mieć na dostęp do rynku towarów i usług z punktu widzenia ochrony praw konsumentów i użytkowników. Konieczne jest zatem uwzględnienie działalności reklamowej i marketingowej, która może prowadzić do podjęcia decyzji nieadekwatnych do sytuacji lub zakłócających kryteria zakupów.

**Wynik głosowania:**

Za: 60  
Przeciw: 58  
Wstrzymało się: 9

**d) Punkt 4.14 (nowy punkt 4.15)**

Do środków naprawczych należą wszystkie działania promujące alternatywne sposoby zaradzenia złej sytuacji ekonomicznej w świetle obecnie dostępnych możliwości. Byłyby one bardziej zgodne z punktem 5 wytycznych ONZ dotyczących ochrony konsumentów z 1999 r., który stanowi: „Polityka promowania zrównoważonej konsumpcji musi uwzględniać takie cele jak wyeliminowanie ubóstwa, zaspokojenie podstawowych potrzeb wszystkich członków społeczeństwa i ograniczenie nierówności zarówno na szczeblu krajowym, jak i w ramach stosunków między państwami”.

**Wynik głosowania:**

Za: 66  
Przeciw: 63  
Wstrzymało się: 11

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie kobiet w nauce****(opinia z inicjatywy własnej)**

(2015/C 012/02)

Sprawozdawca: **Indrė VAREIKYTė**

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

*kobiet w nauce*

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 169 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Przyszłość Unii Europejskiej zależy od badań i innowacji. Europa potrzebuje do 2020 r. dodatkowo 1 mln naukowców, by utrzymać konkurencyjność na świecie. Badania mogłyby również być źródłem potencjalnych 3,7 mln miejsc pracy i wzrostu rocznego PKB UE o 795 mld EUR do 2025 r., jeżeli zrealizowany zostanie cel polegający na zainwestowaniu do 2020 r. 3 % PKB UE w badania i rozwój<sup>(1)</sup>.

1.2 Promowanie równouprawnienia płci i równych szans dla kobiet i mężczyzn jest zobowiązaniem UE we wszystkich obszarach jej polityki, w tym w zakresie badań naukowych i innowacji. Z danych dostępnych na szczelnie europejskim wynika, że w sektorze badań naukowych mamy do czynienia z uderzającym brakiem równowagi między kobietami a mężczyznami<sup>(2)</sup>.

1.3 Równowaga płci ma zasadnicze znaczenie dla dobrze funkcjonującego systemu badań naukowych. By osiągnąć swe cele polityki na rzecz badań, państwa członkowskie i cała UE muszą w pełni wykorzystać kapitał ludzki, jaki mają do swojej dyspozycji.

*Do Komisji Europejskiej:*

1.4 Komitet wzywa Komisję Europejską, by zaproponowała zalecenia dla państw członkowskich zawierające wspólne wytyczne w sprawie zmian instytucjonalnych prowadzących do propagowania równouprawnienia płci na wyższych uczelniach i w placówkach badawczych, zgodnie z przesłaniem komunikatu w sprawie europejskiej przestrzeni badawczej (EPB) z 2012 r.

1.5 Zalecenie to powinno zachęcać państwa członkowskie do usuwania barier prawnych i innych barier uniemożliwiających rekrutację, zatrzymywanie w zawodzie i karierę zawodową kobiet-naukowców, do zajęcia się dysproporcjami pod względem płci w procesach decyzyjnych oraz do lepszego uwzględniania wymiaru płci w programach badawczych.

1.6 Komitet apeluje również do Komisji o dalsze opracowywanie i wdrażanie programów uświadamiających mających na celu przyciągnięcie większej liczby dziewcząt do tzw. dziedzin STEM (nauki ścisłe, technologia, inżynieria i matematyka) oraz większej liczby kobiet do badań naukowych.

1.7 Powinno się zapewnić zacieśnienie współpracy między odpowiednimi dyrekcjami Komisji (DG ds. Edukacji i Kultury oraz DG ds. Badań Naukowych i Innowacji).

<sup>(1)</sup> P. Zagamé, L. Soete, *The cost of a non-innovative Europe* [„Koszty nieinnowacyjnej Europy”], 2010 r.

<sup>(2)</sup> Przegląd obecnej sytuacji znajduje się w punkcie 2 niniejszego dokumentu.

1.8 Komitet zaleca ponadto gromadzenie i rozpowszechnianie w ramach Eurostatu danych w podziale ze względu na płeć, odnoszących się do badań i innowacji.

*Do państw członkowskich:*

1.9 Państwa członkowskie powinny dążyć do poprawy swoich ram prawnych i politycznych w kontekście równości mężczyzn i kobiet w badaniach, w oparciu o zalecenia określone w komunikacie w sprawie europejskiej przestrzeni badawczej i w programie „Horyzont 2020”.

1.10 Komitet apeluje, by państwa członkowskie zadbały o to, by ich wydatki na badania i rozwój osiągnęły poziom 3 % PKB, który został wyznaczony w strategii „Europa 2020”.

1.11 Państwa członkowskie powinny ponadto udostępnić środki z europejskich funduszy strukturalnych i innych programów finansowania na inicjatywy zmian instytucjonalnych, zgodnie z komunikatem w sprawie europejskiej przestrzeni badawczej.

1.12 Należy powiązać ocenę placówek i instytucji badawczych oraz ich akredytację i finansowanie z osiąganymi przez nie wynikami w dziedzinie równouprawnienia płci.

1.13 Państwa członkowskie, wraz z publicznymi i krajowymi instytucjami badawczymi i partnerami społecznymi, powinny znaleźć sposoby zapewnienia równowagi pomiędzy pracą a życiem rodzinnym poprzez opracowanie i wdrożenie polityki prorodzinnej dotyczącej naukowców obu płci.

1.14 Państwa członkowskie powinny wspierać i rozwijać dialog między instytucjami badawczymi, przedsiębiorstwami i właściwymi partnerami społecznymi.

*Do środowisk naukowych:*

1.15 EKES wzywa instytucje badawcze i wyższe uczelnie do zapewnienia równowagi płci w organach decyzyjnych, komisjach selekcyjnych i innych istotnych gremiach.

1.16 Wysiłki w dziedzinie równouprawnienia płci muszą zostać włączone w procesy planowania instytucji badawczych, wyższych uczelni i ich odpowiednich wydziałów.

1.17 Komitet wzywa do zintensyfikowania dialogu z wydawcami i redaktorami publikacji naukowych, by wyeliminować stronniczość związaną z płcią oraz zwiększyć wkład badaczek w publikacje naukowe, artykuły redakcyjne, recenzje i artykuły przeglądowe.

## 2. Przegląd obecnej sytuacji <sup>(3)</sup>

2.1 W 2005 r. Rada Europejska ustanowiła cel, zgodnie z którym kobiety mają zajmować 25 % najważniejszych stanowisk w dziedzinie badań w sektorze publicznym. Jednak nadal utrzymują się dysproporcje pod względem płci w procesach decyzyjnych. W 2010 r. jedynie 15,5 % szefów instytucji i 10 % rektorów wyższych uczelni stanowiły kobiety.

2.2 Utrzymuje się segregacja pozioma w różnych sektorach gospodarki i dziedzinach nauki. Odsetek kobiet wśród naukowców jest wyższy w przypadku szkolnictwa wyższego i sektora publicznego niż w przypadku sektora przedsiębiorstw. Odsetek kobiet na stanowiskach profesorskich (stopień A) jest najwyższy na kierunkach humanistycznych i społecznych (odpowiednio 28,4 % i 19,4 %), najniższy zaś na kierunkach inżynierskich i technologicznych (7,9 %).

2.3 Ponadto kariery naukowe kobiet wciąż charakteryzują się znaczną segregacją pionową. Choć w 2010 r. odsetek studentek (55 %) i absolwentek (59 %) przewyższał odsetek studentów i absolwentów, jednak to więcej mężczyzn uczyło się na studiach doktoranckich i skończyło je (odsetek studentek wyniósł 49 %, a absolwentek studiów doktoranckich 46 %). Ponadto kobiety stanowiły 44 % nauczycieli akademickich stopnia C (lektorów), 37 % stopnia B (wykładowców) i jedynie 20 % stopnia A (starszych wykładowców). Niedostateczna reprezentacja kobiet jest jeszcze bardziej widoczna w dziedzinie nauk ścisłych i przyrodniczych i inżynierii, gdzie stanowią one jedynie 33 % nauczycieli akademickich stopnia C, 23 % stopnia B i jedynie 11 % stopnia A <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Źródło danych statystycznych: druga część: *She Figures 2012: Gender in Research and Innovation*, Komisja Europejska, 2013 r.

<sup>(4)</sup> Stopnie A, B i C przedstawiają poziom stanowiska w instytucji: odpowiednio, wysoki, średni i niski.

2.4 Kluczowym elementem na drodze do równouprawnienia płci jest odpowiednie godzenie życia zawodowego z życiem rodzinnym. Mamy do czynienia nie tylko ze „szklanym sufitem”, lecz także ze „ścianą macierzyństwa”, która utrudnia karierę kobietom-naukowcom, ponieważ kobiety w dalszym ciągu ponoszą główny ciężar opieki nad dziećmi oraz prac domowych.

2.5 Inne kluczowe bariery i przeszkody utrudniające rekrutację, pozostanie w zawodzie i awans kobiet w europejskim systemie nauki obejmują: brak demokracji i przejrzystości procesów rekrutacji i awansu, uprzedzenia na tle płci w ocenie wyników, niejasność w działaniach organów decyzyjnych oraz utrzymujące się stereotypy dotyczące dziewcząt i kobiet w nauce. Europejskie instytucje badawcze nadal wymagają poważnej modernizacji, aby zapewnić warunki strukturalne równych szans dla kobiet i mężczyzn.

### 3. Korzyści wynikające z równowagi płci w nauce i innowacjach

3.1 Przyszłość Unii Europejskiej zależy od nauki i innowacji. Europie potrzebny jest dodatkowo 1 mln naukowców, by utrzymać konkurencyjność na świecie. Badania i innowacje są nie tylko warunkiem wstępnym, by UE przeobraziła się w społeczeństwo oparte na wiedzy, lecz również źródłem potencjalnych 3,7 mln miejsc pracy i wzrostu rocznego PKB UE o 795 mld EUR do 2025 r., jeżeli zrealizowany zostanie cel polegający na zainwestowaniu do 2020 r. 3 % PKB UE w badania i rozwój<sup>(5)</sup>.

3.2 Równość płci ma zasadnicze znaczenie dla dobrze funkcjonującego systemu badań naukowych. Aby osiągnąć cele polityki w dziedzinie badań, państwa członkowskie i Unia Europejska jako całość muszą w pełni wykorzystać kapitał ludzki, jakim dysponują, pod względem uzdolnień i zasobów. Wykorzystanie całego potencjału umiejętności, wiedzy i kwalifikacji kobiet przyczyni się do ożywienia wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i poprawy konkurencyjności w Europie, które są głównymi siłami napędowymi dobrze prosperującej gospodarki.

3.3 Należy wziąć pod uwagę szereg różnych rozwiązań, aby wysoka jakość badań naukowych była istotna dla społeczeństwa. Najłatwiej to osiągnąć, gdy społeczności badawcze są różnorodne oraz gdy potrafią one współpracować zarówno w ramach poszczególnych dyscyplin, jak i na zasadzie współpracy interdyscyplinarnej. Badania i edukacja są częścią kształtowania polityki i administracji publicznej oraz przyczyniają się do bardziej krytycznej, zróżnicowanej i otwartej debaty publicznej<sup>(6)</sup>.

3.4 Rekrutacja większej liczby kobiet do pracy w sektorze badań może zwiększyć zasoby wiedzy, poprawi jakość wytwarzanej wiedzy oraz zwiększy odporność i konkurencyjność sektora. Badania sugerują, że zróżnicowane grupy badawcze są bardziej odporne i innowacyjne od grup jednolitych<sup>(7)</sup> oraz że różnorodność wiedzy i kapitału społecznego w zespole jest istotna dla powstawania nowych pomysłów<sup>(8)</sup>. Ponadto innowacje związane z badaniami genderowymi w nauce, medycynie, inżynierii i środowisku wykorzystują analizę pod kątem płci społeczno-kulturowej (gender) i płci fizycznej, by stymulować powstawanie nowych koncepcji, usług i technologii<sup>(9)</sup>.

3.5 Z porównania wskaźników równouprawnienia płci w poszczególnych państwach członkowskich wynika, że państwa uzyskujące lepsze wyniki w zakresie wskaźnika równości płci zwykle przeznaczają wyższy odsetek PKB na badania i rozwój oraz osiągają więcej pod względem innowacyjności.

3.6 Włączenie analizy pod kątem płci społeczno-kulturowej (gender) do treści badań innowacji gwarantuje, że badania naukowe, a także dzisiejsze innowacje, odpowiednio uwzględniają potrzeby, zachowania i postawy zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Wyniki badań pokazują, że włączanie analizy pod kątem płci społeczno-kulturowej (gender) i płci fizycznej zwiększa znaczenie oraz podnosi jakość badań i innowacji. Wnosi to ponadto wartość dodaną dla społeczeństwa i dla przedsiębiorstw, ponieważ badania reagują na szeroką i zróżnicowaną bazę użytkowników poprzez tworzenie procesów innowacji bardziej sprzyjających włączeniu społecznemu, czego dowodem jest projekt innowacji związanych z badaniami genderowymi<sup>(10)</sup>.

### 4. Europejskie działania polityczne

4.1 Komitet wzywa Komisję Europejską, by zaproponowała zalecenia dla państw członkowskich zawierające wspólne wytyczne w sprawie zmian instytucjonalnych prowadzących do propagowania równouprawnienia płci na wyższych uczelniach i w placówkach badawczych, zgodnie z przesłaniem komunikatu w sprawie europejskiej przestrzeni badawczej (EPB) z 2012 r. Zalecenie to powinno zachęcać państwa członkowskie do usuwania barier prawnych i innych barier uniemożliwiających rekrutację, zatrzymywanie w zawodzie i karierę zawodową kobiet-naukowców, do zajęcia się dysproporcjami pod względem płci w procesach decyzyjnych oraz do lepszego uwzględniania wymiaru płci w programach badawczych. Powinno ono także zawierać wyczerpującą listę przykładów najsukcesywniejszych działań w państwach objętych europejską przestrzenią badawczą.

<sup>(5)</sup> P. Zagamé, L. Soete, *The cost of a non-innovative Europe*, 2010 r.

<sup>(6)</sup> „Kobiety w nauce”, Norwegia, 2010 r.

<sup>(7)</sup> L.G. Campbell, S. Mehtani, M.E. Dozier, J. Rinehart, *Gender-Heterogeneous Working Groups Produce Higher Quality Science*, 2013 r.

<sup>(8)</sup> <http://www.genderinscience.org.uk/consensus.report.html>

<sup>(9)</sup> Sprawozdanie grupy ekspertów pt. *Innovation through Gender*, Komisja Europejska, 2013 r.

<sup>(10)</sup> Sprawozdanie grupy ekspertów pt. *Innovation through Gender*, Komisja Europejska, 2013 r.

4.2 Komitet apeluje również do Komisji o dalsze opracowywanie i wdrażanie programów uświadamiających mających na celu przyciągnięcie większej liczby dziewcząt do tzw. dziedzin STEM (nauki ścisłe, technologia, inżynieria i matematyka) oraz większej liczby kobiet do badań naukowych, a także do dalszego rozwoju specjalnych programów na rzecz doradztwa zawodowego i pomocy. W tym kontekście należy zapewnić zacieśnienie współpracy między odpowiednimi dyrekcjami Komisji (DG ds. Edukacji i Kultury oraz DG ds. Badań Naukowych i Innowacji). Współpraca taka umożliwiłaby podjęcie wspólnych wysiłków zmierzających do poprawy wyników w dziedzinie równouprawnienia płci, badań naukowych i ogólnie edukacji.

4.3 Komisja powinna zapewnić równowagę płci w dziedzinie kształcenia oraz programów mobilności badań naukowych w UE.

4.4 Komitet zaleca ponadto gromadzenie i rozpowszechnianie w ramach Eurostatu danych w podziale ze względu na płeć, odnoszących się do badań i innowacji, by zapewnić bardziej wiarygodne i porównywalne wskaźniki oraz ułatwić gromadzenie danych i procesy monitorowania, które mogłyby wspierać rozwój strategii na rzecz równości kobiet i mężczyzn w okresie po 2015 r.

## 5. Działania na poziomie krajowym i instytucjonalnym

5.1 EKES wzywa państwa członkowskie do dostosowania krajowych polityk w zakresie równouprawnienia płci w badaniach i innowacji do decyzji podjętych na poziomie UE w zakresie europejskiej przestrzeni badawczej i programu „Horyzont”.

5.2 Komitet apeluje, by państwa członkowskie zadbały o to, by ich wydatki na badania i rozwój osiągnęły poziom 3 % PKB, który został wyznaczony w strategii „Europa 2020”. Obecnie średnie wydatki państw UE-28 na badania i rozwój wynoszą 2,07 %<sup>(11)</sup>, co utrudnia wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, a także uniemożliwia instytucjom badawczym pełne wykorzystanie puli talentów.

5.3 Państwa członkowskie powinny opracować i zrealizować kampanie informacyjne skierowane do dziewcząt, by więcej z nich zainteresować naukami ścisłymi, technologią, inżynierią i matematyką, a także do kobiet, by zainteresować je badaniami naukowymi, począwszy od popularyzacji tych przedmiotów w szkołach.

5.4 Zdaniem EKES-u jednym z najbardziej skutecznych środków prowadzących do zwiększenia równowagi płci w edukacji i badaniach jest oferowanie zachęt finansowanych tym placówkom edukacyjnym i badawczym, które wykazują zdecydowane postępy w zapewnianiu równowagi płci. Państwa członkowskie powinny powiązać ocenę placówek i instytucji badawczych oraz ich akredytację i finansowanie z osiąganymi przez nie wynikami w dziedzinie równouprawnienia płci.

5.5 By zapewnić silną podstawę do bardzo potrzebnych w europejskich instytucjach i organizacjach badawczych zmian strukturalnych, państwa członkowskie i ich instytucje powinny opracować metody monitorowania i oceny skuteczności działań w zakresie równouprawnienia płci.

5.6 Państwa członkowskie, wraz ze znajdującymi się w nich placówkami badawczymi i edukacyjnymi oraz partnerami społecznymi, powinny zbadać sposoby zapewniania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, poprzez opracowanie i wdrożenie strategii politycznych sprzyjających rodzinie zarówno dla badaczy płci żeńskiej, jak i męskiej, co obejmuje placówki opieki nad dziećmi, telepracę, pracę w niepełnym wymiarze godzin itp.

5.7 EKES wzywa instytucje badawcze do zapewnienia zrównoważonej reprezentacji płci w organach decyzyjnych, komisjach selekcyjnych i w innych ważnych gremiach.

5.8 Wysiłki w dziedzinie równouprawnienia płci muszą zostać włączone w procesy planowania instytucji badawczych, wyższych uczelni i ich odpowiednich wydziałów. Należy opracować plany działania na wszystkich poziomach, z uwzględnieniem dorocznych sprawozdań dotyczących celów liczbowych, środków i wyników. W proces ten należy aktywnie włączyć poszczególne wydziały, powierzając im odpowiedzialność za samodzielne decyzje dotyczące własnych celów i działań. W takim planowaniu powinny również uczestniczyć kobiety, by zagwarantować, że nie zostaną w nim pominięte badaczki i ich obszary zainteresowania.

<sup>(11)</sup> Eurostat, 2012 r.

5.9 Nauka i innowacje niosą ze sobą najwięcej korzyści dla przedsiębiorstw. Państwa członkowskie powinny zatem wspierać i rozwijać dialog między instytucjami badawczymi, przedsiębiorstwami i właściwymi partnerami społecznymi. Tego rodzaju dialog może zapewnić ściślejszy związek badań z biznesem i pomóc instytucjom badawczym w zróżnicowaniu budżetu.

5.10 Komitet wzywa do zintensyfikowania dialogu z redaktorami i wydawcami publikacji naukowych, by wyeliminować stronniczość związaną z płcią oraz zwiększyć wkład badaczek w publikacje naukowe, artykuły redakcyjne, recenzje i artykuły przeglądowe.

5.11 Trzeba również zadbać o dialog między różnymi pokoleniami naukowców, tym samym pogłębiając współpracę badawczą i oferując młodym badaczom możliwości nieformalnego uczenia się.

5.12 Kadra kierownicza wywiera duży wpływ na działalność badawczą oraz odgrywa kluczową rolę w poprawie jakości. Zarówno mężczyźni, jak i kobiety, powinni brać udział w szkoleniach przygotowujących do objęcia wysokich stanowisk. Z kolei kadrę kierowniczą należy szkolić w zakresie równouprawnienia płci w badaniach, jako że zagadnienie to stanowi osobną dziedzinę umiejętności.

5.13 Komitet popiera krajowe i międzynarodowe systemy nagród, takie jak program UNESCO – L'Oréal „Kobiety w nauce”<sup>(12)</sup>, „Athena Swan”<sup>(13)</sup>, a także inne inicjatywy, gdyż nie tylko zachęcają kobiety do udziału w działalności naukowej i skłaniają instytucje do wprowadzenia zmian strukturalnych, lecz stają się również skutecznym narzędziem komunikacji promującym równość płci.

## 6. Przykłady dotyczące polityki kadrowej i działań organizacyjnych

6.1 Jednym ze środków wykorzystywanych do promowania równowagi płci są umiarkowane działania pozytywne, które przewidziano w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w granicach określonych przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Umożliwiają one nadanie priorytetowego charakteru podaniom osób starających się o dane stanowisko, których płeć jest reprezentowana w odsetku niższym niż 40 % w tej samej kategorii stanowiska, pod warunkiem że kandydaci mają w przybliżeniu te same kwalifikacje.

6.2 Placówki badawcze i wyższe uczelnie mają do dyspozycji dwa różne sposoby zapobiegania ewentualnej stronniczości ze względu na płeć podczas rekrutacji osób. Pierwszy z nich polega na określeniu wytycznych w celu zapewnienia, że procedury mianowania będą nadzorowane przez władze wydziału, rzecznika równouprawnienia płci lub inny odpowiedzialny organ. W ramach drugiego podejścia wymaga się od wydziałów przedstawiania sprawozdań dotyczących rekrutacji, co umożliwi opracowanie danych statystycznych uwzględniających aspekt płci w zakresie zgłoszonych kandydatur, osób, które przeszły selekcję wstępną, i osób zatrudnionych. Duże znaczenie ma przeciwdziałanie procedurom nieformalnym podczas rekrutacji, jako że działają one zazwyczaj na korzyść mężczyzn. Mowa tu o „zaproszeniach nieformalnych” do zgłaszania kandydatur na dane stanowisko czy o redagowaniu ogłoszeń o naborze tak, by lepiej pasowały do kwalifikacji i doświadczenia mężczyzn.

6.3 Można zorganizować programy dostosowane do potrzeb i dzienne ośrodki opieki nad dziećmi. Informacje te można by uwzględnić w ogłoszeniach o pracę, które przyciągałyby kandydatów. Oferowanie ewentualnego dodatkowego okresu grantu po urlopie rodzicielskim może równie skutecznie przyciągnąć większą liczbę kandydatów obu płci.

6.4 Kilka europejskich państw opracowało osobne bazy danych badaczek i ekspertek. Są one szczególnie przydatne podczas poszukiwań konkretnego badacza lub badacza mającego szczególne umiejętności do zespołu badawczego lub instytucji, w których kobiety nie są wystarczająco reprezentowane.

6.5 Należy wzmocnić sporządzanie budżetu z uwzględnieniem aspektu płci, by zagwarantować, że kwestia płci zostanie wzięta pod uwagę przy ocenie budżetów i podziale środków. Oznacza to konieczność włączenia perspektywy płci na wszystkich szczeblach procesu budżetowego, co umożliwi monitorowanie i ocenianie równości oraz podejmowanie, w miarę potrzeby, ukierunkowanych interwencji.

6.6 Można by ustanowić specjalne fundusze krajowe lub instytucjonalne, by zapewnić wsparcie finansowe dla kobiet-naukowców w dyscyplinach, gdzie występuje niski odsetek kobiet. Również można by nagradzać, za pomocą różnych programów zachęt, instytucje lub wydziały aktywnie propagujące równouprawnienie płci i osiągające pozytywne wyniki w tej dziedzinie.

<sup>(12)</sup> [http://www.loreal.com/Foundation/Article.aspx?topcode=Foundation\\_AccessibleScience\\_WomenExcellence](http://www.loreal.com/Foundation/Article.aspx?topcode=Foundation_AccessibleScience_WomenExcellence)

<sup>(13)</sup> <http://www.athenaswan.org.uk>

6.7 Można poprawić równowagę płci wśród zatrudnionych na stałych etatach i w komisjach poprzez zachęcanie wydziałów do zapraszania kobiet-naukowców z państw trzecich w charakterze wykładowców i jako członków komisji.

6.8 Pracodawcy powinni unikać żądania wysokiego stopnia specjalizacji w ogłoszeniach o pracę dla pracowników naukowych i pracowników naukowych po doktoracie, aby zachęcić większą liczbę kandydatów i uniknąć zbyt wczesnego odrzucania kandydatów.

6.9 W skład wszystkich komisji rekrutacyjnych powinny wchodzić kobiety, a same komisje powinny zachowywać równowagę płci. Może to zachęcić kobiety do składania wniosków o pracę i przyczynić się do ich częstszego przyjmowania.

6.10 Należy włączyć do programów szkoleń dla kadry kierowniczej znajomość problematyki równouprawnienia płci. Kwalifikacje w zakresie równouprawnienia płci mogłyby być jednym z kryteriów obsadzania stanowisk kierowniczych; kryterium to mogłoby również być elementem oceny kierownictwa <sup>(14)</sup>.

6.11 Istotne jest, aby monitorować równość płci za pomocą odpowiednich wskaźników dotyczących zasobów ludzkich i przydziału zasobów finansowych. Dlatego też przy gromadzeniu danych należy zawsze uwzględniać dezagregację ze względu na płeć.

6.12 Grupy badawcze wywierają stymulujący efekt na środowisko badawcze. Jak wykazały analizy, grupy, do których należą osoby o różnym doświadczeniu, mają lepsze szanse na uzyskanie szerszej perspektywy badań. Badania pokazują również, że tworzenie mieszanych zespołów badawczych stwarza lepsze warunki dla kreatywności i innowacji, a także zwiększa częstotliwość publikacji <sup>(15)</sup>.

6.13 Pakiety na rozpoczęcie pracy naukowej (fundusze na projekty, sprzęt i wynagrodzenie dla asystentów naukowców) mogą ułatwiać nowo mianowanym kobietom rozpoczęcie kariery naukowej. Doświadczenie pokazuje, że kobiety nie wynegocjują tak dobrych warunków do prowadzenia badań, jak to czynią mężczyźni. Pakiety na rozpoczęcie pracy naukowej miałyby zaradzić tej sytuacji, dlatego też należałoby im poświęcić szczególną uwagę.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

<sup>(14)</sup> IDAS – krajowy program szkoleń dla kadry kierowniczej, mający na celu zwiększenie liczby kobiet na wyższych stanowiskach akademickich na szwedzkich uniwersytetach i uczelniach wyższych.

<sup>(15)</sup> „The Scientist”, 7 listopada 2005 r. i „Science”, tom 309, 2005 r.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwijania usług dla rodzin w celu podniesienia poziomu zatrudnienia i propagowania równości płci w miejscu pracy**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2015/C 012/03)

Sprawozdawca: **Béatrice OUIIN**

Dnia 26 lutego 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*rozwijania usług dla rodzin w celu podniesienia poziomu zatrudnienia i propagowania równości płci w miejscu pracy.*

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 17 – 16 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Zalecenia

### 1.1 Dla Unii Europejskiej:

- Propagować wymianę sprawdzonych rozwiązań, poprawić znajomość danych statystycznych.
- Opracować wszystkie zalecenia dla partnerów społecznych na podstawie neutralnego z punktu widzenia płci porównania zawodów.
- Ustanowić nagrodę za innowacyjność dla przedsiębiorstw działających w sektorze usług dla rodzin.
- Wspierać innowacje społeczne przy rozwijaniu usług dla rodzin, niezależnie od formy, jaką usługi te mogą przybrać.

### 1.2 Dla państw członkowskich:

- Ratyfikować konwencję 189 MOP.
- Umożliwić zalegalizowanie pracy wykonywanej dotychczas na czarno poprzez pomoc fiskalną i proste systemy deklarowania, by praca w gospodarstwie domowym była traktowana na równi z innymi miejscami pracy.
- Walczyć ze stereotypami dotyczącymi wykonywania prac domowych i związanych z opieką przez kobiety i mężczyzn.
- Stworzyć ramy ogólne zachęcające do powstania i rozwoju profesjonalnego sektora usług dla rodzin, zgodnie ze specyficznymi cechami i praktykami kulturowymi każdego państwa członkowskiego.
- Wyeliminować bariery prawne, które obecnie znacząco ograniczają rejestrowane zatrudnienie przez rodziny.

### 1.3 Dla partnerów społecznych:

- Uznawać dyplomy i zaświadczenia o zdobytych kwalifikacjach z uwzględnieniem wiedzy i umiejętności nabytych dzięki doświadczeniu zgromadzonemu podczas zatrudnienia w prywatnych domach rodzinnych.

- Negocjować umowy zbiorowe i systemy zaszeregowania miejsc pracy z uwzględnieniem wszystkich umiejętności, w tym psychologicznych i interpersonalnych.

#### 1.3.1 Dla przedsiębiorców:

- Tworzyć przedsiębiorstwa i spółdzielnie w celu oferowania usług dla rodzin i zapewnienia tym pracownikom statusu osoby zatrudnionej.

#### 1.3.2 Dla związków zawodowych, organizacji pracodawców i rad zakładowych:

- Promować wizerunek usług dla rodzin i zwiększyć prestiż zatrudnienia w tym sektorze.
- Propagować kształcenie zainteresowanych osób i certyfikację zdobytych umiejętności.
- Działać na rzecz stworzenia i wdrożenia struktur łączących i organizujących usługi dla rodzin z poszanowaniem tradycji i różnic występujących między krajami.
- Zorganizować reprezentację pracowników domowych i pracodawców.
- W ramach środków na rzecz równości zawodowej promować usługi, które tworzą miejsca pracy, i wynegocjować wkład finansowy przedsiębiorstw z myślą o propagowaniu równowagi między życiem zawodowym a prywatnym dla wszystkich.

## 2. Kontekst

2.1 Niniejsza opinia dotyczy usług i pracy wykonywanych w domu, a nie wszystkich usług (żłobków, domów seniora, stołówek szkolnych, świetlic itp.). Rozwinięcie i nadanie profesjonalnego charakteru pracy domowej ma strategiczne znaczenie dla równości zawodowej, ponieważ pracę tę wykonują głównie kobiety, i to kobiety potrzebują usług opieki nad dzieckiem, usług dla osób starszych i pomocy w zajmowaniu się domem, by osiągnąć równość z mężczyznami w karierze zawodowej. Usługi te przynoszą korzyści zarówno poszczególnym osobom, jak i całemu społeczeństwu. Dzięki nim powstają nowe miejsca pracy, zaspokojone zostają potrzeby starzejącego się społeczeństwa oraz umożliwia się godzenie życia zawodowego z osobistym. Usługi te zwiększają też jakość życia i są korzystne dla włączenia społecznego, a także sprzyjają opiece domowej nad osobami starszymi.

2.2 W wypadku usług dla rodzin trzeba jednak rozróżnić trzy główne dziedziny: sprzątanie domu, opiekę nad dziećmi oraz opiekę nad osobami chorymi, osobami o wysokim stopniu niepełnosprawności i osobami starszymi. To rozróżnienie jest wskazane, gdyż istnieją częściowe różnice, jeżeli chodzi o wymagane umiejętności i kwalifikacje, choć są one często ze sobą powiązane, a także gdyż – w zależności od kraju – różnią się między sobą struktury instytucjonalne i organizacyjne odnoszące się do różnych dziedzin lub usług, a co za tym idzie – sytuacja, status i postrzeganie osób świadczących te usługi.

2.3 Trzeba stwierdzić, że znaczną część pomocy dla rodzin zapewniają obecnie pracownicy zatrudnieni na czarno, co jest szkodliwe nie tylko dla nich, lecz również dla rodzin i dla państwa.

2.4 By rozwijać usługi dla rodzin, należy działać na rzecz zwiększenia ich prestiżu, a także zmniejszyć ciężar tradycji, zgodnie z którą te prace, nadal wykonywane przez kobiety w domu za darmo, są wciąż uważane za niewymagające dużych kwalifikacji.

2.5 Jednym z warunków rozwoju tej pracy jest wyprowadzenie jej z szarej strefy i profesjonalizacja, przekształcenie jej w normalną działalność zawodową z umowami o pracę, szkoleniami, ochroną socjalną, możliwościami awansu zawodowego oraz prawami będącymi udziałem innych pracowników.

2.6 EKES przedstawił już zalecenia dotyczące rozwoju sektora usług osobistych<sup>(1)</sup>, profesjonalizacji prac domowych<sup>(2)</sup>, zwalczania szarej strefy oraz pracy niezarejestrowanej<sup>(3)</sup>, a także wpływu inwestycji społecznych na zatrudnienie i budżety publiczne<sup>(4)</sup>, które zostaną tylko wspomniane w niniejszym dokumencie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 16–22.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 39.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 9.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21–27.

2.7 Cele strategii „Europa 2020” obejmują 75-procentowy wskaźnik zatrudnienia zarówno kobiet, jak i mężczyzn w wieku 25–65 lat. Barięą wzrostu wskaźnika zatrudnienia kobiet jest m.in. kwestia obowiązków rodzinnych. Natomiast realizacja celu równości zawodowej kobiet i mężczyzn napotyka przeszkodę w postaci niewielkiego zaangażowania mężczyzn w wypełnianie obowiązków domowych. Przeszkodą w realizacji strategii jest polityka oszczędnościowa prowadząca do obniżania wydatków na usługi związane z opieką, gdzie zatrudnienie znajdują przeważnie kobiety, co jednocześnie skutkuje zwiększeniem obowiązków rodzinnych. Tego rodzaju ograniczenie infrastruktury opieki w wielu państwach członkowskich oraz nierówności między kobietami i mężczyznami w zakresie podziału nieodpłatnych obowiązków w gospodarstwach domowych i w rodzinie utrudniają realizację celu równości zawodowej kobiet i mężczyzn.

2.8 Miarą braku równości zawodowej kobiet i mężczyzn może być różnica w wynagrodzeniach oraz fakt, że niektóre zawody wykonywane są przeważnie przez kobiety lub przez mężczyzn (brak zróżnicowania zatrudnienia pod względem płci). Rozwijanie usług dla rodzin pozwoliłoby zwiększyć zatrudnienie kobiet w pełnym wymiarze godzin i poprawić dostęp do szkolenia zawodowego oraz możliwości rozwoju kariery, zarówno w wypadku kobiet świadczących tego rodzaju usługi, jak i korzystających z takich usług.

2.9 Utworzenie w sektorze usług dla rodzin takich miejsc pracy, które wynagradzałyby kwalifikacje i umiejętności wyższymi zarobkami i które wiązałyby się z mniejszą niepewnością, pozwoliłoby przyciągnąć do tych zawodów także mężczyzn. Należy również oddziaływać na edukację dzieci, aby nie postrzegały tych zadań jako przeznaczonych dla kobiet.

2.10 Rozwijanie tego rodzaju usług może pozwolić na stworzenie milionów miejsc pracy. Gdyby każda rodzina dokonała ekstermalizacji jednej godziny pracy domowej tygodniowo, można by stworzyć 5,5 mln miejsc pracy<sup>(5)</sup>. Jest tu także miejsce na innowacje społeczne i technologiczne, tym bardziej że wraz ze starzeniem się ludności i ograniczeniem usług socjalnych dla rodzin, potrzeby rosną. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma skupienie się na zapewnieniu gospodarstwu domowemu swobody wyboru w znalezieniu odpowiednich sposobów zaspokojenia zmieniających się potrzeb rodzin.

### 3. Rozwijanie usług w domach prywatnych z myślą o godzeniu życia zawodowego z życiem prywatnym

3.1 Każda rodzina ma mieszkanie, rzeczy do prania i prasowania, posiłki, które trzeba przygotować, dzieci potrzebujące opieki, starszych rodziców lub osoby chore wymagające pomocy. By wykonać te zadania, często to kobiety muszą pracować na pół etatu, ze szkodą dla wyuczonego zawodu lub tracąc czas, w którym mogłyby się szkolić.

3.2 Korzystanie z usług domowych nie zachodzi jednak spontanicznie, dlatego że trudno jest wpuścić kogoś do prywatnej przestrzeni domowej; a przede wszystkim dlatego, że koszt takich usług jest za wysoki.

3.3 Usługi dla rodzin wciąż są często świadczone przez kobiety. Jest to praca źle opłacana, często nierejestrowana i wykonywana w sytuacji braku pewności zatrudnienia, m.in. przez migrantki, przy czym niektóre z nich są zatrudnione nielegalnie. Przewaga kobiet wśród osób wykonujących takie prace, jak sprzątanie, opieka lub wychowanie, wzmacnia zakorzenione stereotypy dotyczące płci, które stanowią przeszkodę dla niektórych mężczyzn, prowadzi do braku równości między kobietami i mężczyznami i podważa wysiłki zmierzające do zniwelowania różnic w wysokości wynagrodzenia między kobietami i mężczyznami. Wszystko to przyczynia się do postrzegania pracy kobiet jako zatrudnienia drugiej kategorii.

3.4 Do kategorii pracowników domowych zalicza się osoby wykonujące działalność w „domu”, tzn. w prywatnym gospodarstwie domowym. MOP określa pracowników tego sektora mianem „pracowników domowych”, ale w niektórych państwach członkowskich określenie „pomoc domowa” jest zabarwione negatywnie. Fakt, że na określenie tej pracy stosuje się wiele nazw<sup>(6)</sup>, takich jak usługi dla rodzin, usługi osobiste, pomoc domowa, usługi opiekuńcze, opiekuni do dzieci, pomagający członkowie rodziny czy sprzątanie, utrudnia sporządzanie statystyk.

3.5 Według szacunków MOP liczba pracowników domowych w Unii Europejskiej sięga 5 milionów, lecz prawdopodobnie jest ona wyższa, gdyż w samej tylko Francji, gdzie ulgi podatkowe przyczyniły się do legalizacji pracy wykonywanej na czarno i w ten sposób umożliwiły ujęcie tej kategorii w statystykach, liczba ta wyniosła 2 miliony. Prace te przybierają przeważnie formę bezpośredniego zatrudnienia pracowników domowych przez rodziny lub korzystającą z nich osobę (60–70 % tego sektora), bez uciekania się do pośrednika.

<sup>(5)</sup> Komisja Europejska, dokument roboczy służb Komisji w sprawie wykorzystania możliwości w zakresie tworzenia miejsc pracy w dziedzinie usług dla osób i gospodarstw domowych (SWD(2012) 95 z 18 kwietnia 2012 r., s. 14).

<sup>(6)</sup> Kiedyś pomoc domowa mieszkała u pracodawców. Bywa tak jeszcze w niektórych zamożnych rodzinach lub w ambasadach, ale obecnie pracownicy domowi pracują z reguły po kilka godzin tygodniowo u każdego pracodawcy lub klienta.

#### 4. Przeszkody utrudniające rozwój usług dla rodzin

##### 4.1 *Mało atrakcyjna praca*

4.1.1 Trzeba stwierdzić, że zatrudnienie w tym sektorze, zwłaszcza związane ze sprzątniem, wciąż uważane jest często za niewymagające szczególnej wiedzy czy umiejętności. Jest też postrzegane jako praca na okres przejściowy (np. jako au pair) i nie traktuje się go jako decyzji o wyborze zawodu.

4.1.2 W większości przypadków rodziny nie wymagają żadnego dyplomu ani żadnego świadectwa i powierzają swoje dzieci, swoich starszych rodziców czy klucz do swego domu osobom, co do których nie mają pewności, czy mogą im zaufać. Wejście do czyjegoś domu i przystosowanie się do wymogów rodziny wymaga szeregu fachowych i psychologicznych umiejętności, których się nie docenia i które są niekoniecznie dobrze zdefiniowane.

4.1.3 Z uwagi na fakt, że społeczeństwo negatywnie postrzega tego typu zajęcia, często to imigrantki pozostawiają swoje dzieci i starszych rodziców w krajach pochodzenia i przyjeżdżają do bogatych krajów, aby zajmować się cudzymi dziećmi i rodzicami, podczas gdy UE dotknięta jest bezrobociem. Pracownicy domowi często mają niską samoocenę, gdyż nie wybrali samodzielnie tej pracy, uznawanej za mało wartościową. Dziś imigrantki często decydują się na pracę poniżej swoich kwalifikacji, za to w sektorze, który oferuje jedną z niewielu możliwości znalezienia zatrudnienia, choć wiąże się nader często z brakiem gwarancji i poszanowania praw pracowniczych. Tego rodzaju „marnotrawstwo mózgow” budzi poważne zaniepokojenie, i to nie tylko w wypadku bezpośrednio zainteresowanej imigrantki, lecz także z punktu widzenia zatrudniającego ją społeczeństwa.

##### 4.2 *Miejsca pracy źle opłacane, niepewne i o niskim poziomie ochrony*

4.2.1 W sektorze tym zatrudnia się zarówno pracowników niewykwalifikowanych, jak i mających zbyt wysokie kwalifikacje, a są oni zatrudniani przez osoby indywidualne, które nie mogą wiele zapłacić, jeżeli państwa członkowskie nie zapewniają sektorowi pomocy fiskalnej.

4.2.2 Praca na rzecz rodzin może być niepewna w związku ze zmianami w sytuacji rodzinnej, zwłaszcza gdy każda rodzina potrzebuje w tygodniu zaledwie kilku godzin takiej pracy. Stąd też, aby przeżyć, pracownicy domowi muszą mieć wielu pracodawców i nieustannie poszukiwać nowych, aby zastąpić tych, którzy już nie potrzebują tych usług.

4.2.3 Do niedawna praca w prywatnych domach była wyłączona z międzynarodowych konwencji MOP. Zmieniło się to wraz z konwencją nr 189 przyjętą w 2012 r., która jednak została ratyfikowana tylko przez dwa kraje europejskie<sup>(7)</sup>.

4.2.4 Pracownicy domowi są rozproszeni po prywatnych domach, co sprawia, że trudno jest im się organizować w związki zawodowe. W wielu przypadkach nie są tym nawet zainteresowani. Jednakże łatwiej byłoby uznać ich postulaty i interesy, gdyby byli wspierani i bronieni przez silne i reprezentatywne związki. Trudno im bronić swych praw, gdy są osamotnieni wobec zatrudniających ich rodzin. W jeszcze gorszej sytuacji są osoby, które słabo znają język, są ofiarami handlu ludźmi i nie mają dostępu do wymaganych dokumentów.

4.2.5 Coraz częściej w państwach członkowskich UE opracowywane są plany zorganizowania tego sektora, różniące się szybkością realizacji i zakresem. Mają na celu wzmocnienie i rozwinięcie odrębnego sektora działalności gospodarczej oraz negocjacji układów zbiorowych dostosowanych do usług dla rodzin. Przy negocjowaniu lub renegocjowaniu układów zbiorowych należy zadbać o uwzględnienie złożoności kwalifikacji i wymiaru stosunków międzyludzkich.

4.2.6 Podejmując działania na rzecz większej profesjonalizacji sektora usług osobistych, trzeba uwzględnić różne kategorie pracodawców w tym sektorze (pośrednicy lub osoby indywidualne), by uniknąć nieporozumień co do statusu lub obowiązków.

4.2.7 Do sądów trafiły sprawy dotyczące przypadków współczesnego niewolnictwa, gdyż istnieje handel ludźmi w sektorze usług domowych. Imigrantki są w związku z tym narażone na wykorzystywanie seksualne oraz wykorzystywanie do pracy przymusowej. Przyczynia się to do tworzenia złego wizerunku tego sektora.

<sup>(7)</sup> Włochy ratyfikowały konwencję nr 189 w styczniu 2013 r., a Niemcy we wrześniu 2013 r. Rada Europejska upoważniła państwa członkowskie do ratyfikowania konwencji w styczniu 2014 r.

## 5. Zapewnienie godziwej pracy i usług dobrej jakości

### 5.1 Działania w zakresie kosztów: walka z pracą na czarno, zapewnienie finansowania z wielu źródeł

5.1.1 Aby możliwe było przejście od obecnej sytuacji (pracy wykonywanej w znacznej mierze na czarno, na rzecz wielu pracodawców) do prawdziwego zatrudnienia, w ramach którego umiejętności będą oceniane tak, jak ma to miejsce w innych zawodach, potrzebne jest większe uznanie i prestiż tych usług, w tym między innymi odpowiednia płaca, z zachowaniem ich powszechnej dostępności. Te dwa warunki można spełnić tylko za pomocą współfinansowania: ulg podatkowych, częściowo refundowanych talonów (na wzór istniejących już talonów na posiłki), świadczeń z zabezpieczenia społecznego i udziału użytkownika. Ulgi podatkowe dla osób fizycznych okazały się skuteczne w sektorze renowacji mieszkań w Szwecji, gdzie umożliwiły stworzenie miejsc pracy w budownictwie. We Francji praca domowa wyszła z szarej strefy po wprowadzeniu ulg podatkowych. Następnie wprowadzono system bonów, którymi klient płaci pracownikowi za wykonane usługi, co pozwoliło uprościć procedury administracyjne. Dzięki internetowi zbędne stało się korzystanie z formularzy papierowych.

5.1.2 Profesjonalizacja miejsc pracy i świadczenie usług wysokiej jakości są możliwe tylko w przypadku połączenia finansowania publicznego (ulgi podatkowe), społecznego (zasiłki rodzinne, pomoc ze strony przedsiębiorstw, ubezpieczenia wzajemne i zdrowotne, rady zakładowe itp.) oraz prywatnego (płacenie przez osoby prywatne za usługi). W ramach planów równości między kobietami i mężczyznami i środków godzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym przedsiębiorstwa mogą uczestniczyć w finansowaniu usług na rzecz rodzin swoich pracowników. Niektóre z nich już to robią. Komisja Europejska powinna zbierać i rozpowszechniać przykłady tych dobrych praktyk, by zachęcić na przykład do stworzenia bonów, które można by rozpowszechnić we wszystkich państwach członkowskich.

### 5.2 Działania w zakresie przeciwdziałania niepewności zatrudnienia: tworzenie nowych przedsiębiorstw, rozwój dialogu społecznego w sektorze zgodnie ze specyfiką i praktyką kulturową każdego państwa członkowskiego.

5.2.1 Coraz większe potrzeby rodzin związane z prowadzeniem domu oznaczają, że należy skonsolidować i ustabilizować swobodę wyboru różnych usług dostępnych w państwach członkowskich, a także uzupełniający charakter tych usług, by stworzyć nowy model promujący innowacje społeczne w Europie.

Niepewności zatrudnienia w sektorze można zaradzić wyłącznie poprzez położenie nacisku na dwie główne kwestie: po pierwsze, na potrzebę profesjonalizacji miejsc pracy w celu poprawy jakości świadczonych usług i zapewnienia pracownikom domowym prawdziwego rozwoju zawodowego (zob. punkt 5.3), a po drugie, na potrzebę oficjalnego uznania dialogu społecznego w tym sektorze, gdyż jest to bardzo istotny sposób zapewnienia dobrostanu i godnych warunków pracy zarówno pracownikom domowym, jak i rodzinom, bez względu na formę tych usług. W tym względzie kluczowe znaczenie ma ułatwienie rodzinom korzystania z usług świadczonych przez profesjonalny i rejestrowany sektor (zob. punkt 5.1) poprzez zaoferowanie im możliwości wyboru odpowiedniej struktury.

Ponadto usługi, które ułatwiają rodzinom opiekę nad dziećmi i osobami starszymi oraz nad członkami rodziny o znacznym stopniu niepełnosprawności bądź które służą zapewnieniu równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, nie przypominają żadnych innych usług, gdyż wkraczają w intymność i prywatność gospodarstw domowych, w związku z czym nie można ich powierzyć przypadkowym osobom. Dlatego też konieczne jest zapewnienie sektorowego dialogu społecznego zgodnie z wartościami Unii Europejskiej oraz specyfiką kulturową każdego z państw członkowskich.

5.2.2 Ponadto rozwój sektora wymaga również rozwoju przedsiębiorstw – spółdzielni, stowarzyszeń lub spółek – które pośredniczą między osobą zgłaszającą zapotrzebowanie na usługi a osobą posiadającą odpowiednie kwalifikacje, by je świadczyć. Obowiązkiem przedsiębiorstwa jest znalezienie klientów i przedstawienie harmonogramu prac pracownikowi. W tej sytuacji pracownik może mieć zawartą jedną umowę o pracę, co ułatwia ochronę socjalną i pozwala sfinansować czas przejazdu między domami klientów, skorzystać z urlopu lub uczestniczyć w szkoleniach. Pośrednik podejmuje także zobowiązanie wobec klienta polegające na zapewnieniu mu pracownika, który jest kompetentny, uczciwy, dyskretny i odpowiednio wyszkolony oraz na zagwarantowaniu świadczenia usługi w sytuacji, gdy wykonujący ją zwykle pracownik jest chory lub przebywa na urlopie. Klient nie powierza już swojego domu lub członków rodziny konkretnej osobie, lecz przedsiębiorstwu.

5.2.3 Tworzenie przedsiębiorstw sprawia, że pracownicy domowi stają się takimi pracownikami jak wszyscy inni. Ten rodzaj przedsiębiorstwa już istnieje. Komisja Europejska powinna określić i rozpowszechnić różne modele oraz zanalizować je z punktu widzenia usługi świadczonej klientowi oraz warunków socjalnych pracowników.

5.2.4 Ponadto, jeżeli klienci sami wolą wziąć na siebie rolę pracodawcy – co umożliwi im wybór osoby, którą wpuszczą do domu – należy czuwać nad odpowiednim poinformowaniem takich rodzin, by wypełniały zobowiązania pracodawcy zgodnie z istniejącymi zasadami. Państwa członkowskie powinny dopilnować, by zasady te były rozsądne i mogły być przestrzegane przez przeciętną rodzinę.

### 5.3 Reformy sektora

5.3.1 W Szwecji w 2007 r. wprowadzono system ulg podatkowych w zakresie usług domowych. Ta ulga podatkowa znacznie obniżyła ceny zakupu usług świadczonych w domach, ponieważ wprowadzono rabat rządu 50 %. Klient płaci połowę ceny usługi; druga połowa jest opłacana przedsiębiorstwu przez władze podatkowe.

5.3.2 Kiedyś trudno było zakupić rejestrowaną usługę domową. Od tego czasu upłynęło siedem lat, a fakty pokazują, że dzięki uldze podatkowej powstały i nadal powstają nowe przedsiębiorstwa i nowe miejsca pracy, zwłaszcza dla osób, które znajdowały się poza rynkiem pracy.

5.3.3 Reforma fiskalna wywarła pozytywny wpływ na sektor, w którym znaczna część usług świadczona była na czarno. Ulga podatkowa przyniosła korzyści nie tylko samemu sektorowi i jego klientom, lecz również całemu społeczeństwu.

5.3.4 W 2013 r. sektor odnotował obroty rządu ponad pół miliarda euro. W tym samym roku zatrudnionych w nim było ponad 16 tys. pracowników, a w ostatnich latach liczba ta nieustannie rosła. W okresie 2012–2013 stopa zatrudnienia w usługach domowych zwiększyła się o 16 %.

5.3.5 Większość przedsiębiorstw utworzyły kobiety, często imigrantki. Ponad jedna trzecia klientów usług domowych ma ponad 65 lat (dwie trzecie to kobiety). W sumie 62 % klientów to kobiety reprezentujące wszystkie poziomy dochodów; większość z nich należy jednak do klasy średniej. Ze świadczonych usług korzystają przede wszystkim rodziny. Dwóch na trzech zatrudnionych w sektorze usług domowych pozostawało na bezrobociu lub wykonywało pracę nierejestrowaną. Ok. 80 % pracowników to kobiety, a 40 % urodziło się poza Szwecją.

5.3.6 Główna organizacja pracodawców sektora usług zawarła ze swoimi odpowiednikami ze związków zawodowych umowy zbiorowe dotyczące przedsiębiorstw świadczących usługi domowe. Umowy zbiorowe obejmują zasady w dziedzinie wynagrodzenia, czasu pracy, płatnego urlopu, szkoleń, zabezpieczenia społecznego i innych aspektów zatrudnienia.

5.3.7 Dzięki reformie zwiększyła się stopa zatrudnienia, spadło bezrobocie, zmniejszyła się liczba zwolnień chorobowych, a także zwiększył się dochód podatkowy, co sprawia, że system finansuje się praktycznie sam.

### 5.4 Działania w zakresie profesjonalizacji

5.4.1 Wykonywanie tych zadań wymaga wiedzy technicznej (zasad higieny, umiejętności obsługi urządzeń i stosowania produktów, umiejętności kąpania dzieci, pomagania dorosłym przy wstawaniu itp.). Potrzebna jest ponadto umiejętność nawiązywania stosunków: wzbudzanie zaufania, dyskrecja, niezależność, umiejętność dostosowania się do każdego klienta. Tabele klasyfikacji gospodarstw domowych powinny zawierać hierarchię kompetencji, dzięki której można się dowiedzieć, czy chodzi tylko o zajmowanie się domem czy również dziećmi lub osobami starszymi, czy nabywca usług jest obecny w domu czy też nie i czy jest sprawny (pod względem fizycznym lub psychicznym) lub zdany na pomoc innych osób.

5.4.2 Paradoks polega na tym, że wśród niektórych osób zadania te nie cieszą się wysokim prestiżem, natomiast zadowolenie z ich wykonywania jest większe niż w przypadku wielu innych czynności. Satysfakcję daje zapewnienie czystości w domu, pomoc innym ludziom, nawiązanie więzi z dziećmi. Instytucje publiczne mogłyby z jednej strony, we współpracy z organizacjami związkowymi i organizacjami pracodawców, wspierać profesjonalizację tych usług, szkolenie zainteresowanych osób i certyfikację nabytych umiejętności, a z drugiej strony dążyć do stworzenia struktur łączących i organizujących usługi dla rodzin.

5.4.3 Aby zmienić wyobrażenie o tych czynnościach należy je określać i oceniać z punktu widzenia kompetencji technicznych i kompetencji w komunikacji międzyludzkiej oraz porównywać je z zadaniami będącymi ich odpowiednikami w innych branżach. Należy ustanowić dyplomy, certyfikaty i szkolenia oraz zatwierdzić umiejętności zdobyte wraz z doświadczeniem, co ma już miejsce w niektórych wypadkach.

5.4.4 Rozsądne byłoby również ułatwienie rozwoju kariery w kierunku innych obowiązków lub innych zawodów w tym samym sektorze lub w innych. Jest to szczególnie ważne w wypadku migrantek decydujących się na pracę poniżej swoich kwalifikacji, które trafiają do sektora usług dla rodzin, jeśli chce się uniknąć zjawiska „marnotrawstwa mózgow”.

5.4.5 Należy przedsięwziąć środki mające na celu wyeliminowanie handlu ludźmi w odniesieniu do świadczenia usług dla rodzin, gdyż stanowi to jawne pogwałcenie praw człowieka.

5.4.6 Organizacje związkowe często zaniedbywały tworzenie związków przez pracowników domowych. Należy przyznać, że jest to złożona kwestia z uwagi na fakt, że związki nie mają dostępu do domów prywatnych, oraz z uwagi na niezauważalność i rozproszenie pracowników. Uzwiązkowienie pracowników domowych może przyczynić się do zwiększenia profesjonalizacji sektora usług dla rodzin. Profesjonalizacja ta jest jednym z warunków równości zawodowej kobiet i mężczyzn.

Bruksela, 16 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie znaczenia usług dla przedsiębiorstw w przemyśle**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2015/C 012/04)

Sprawozdawca: **Joost van IERSEL**

Współsprawozdawca: **Hannes LEO**

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

*znaczenia usług dla przedsiębiorstw w przemyśle*

(opinia z inicjatywy własnej).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 100 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zważywszy na ścisłe powiązanie usług i produkcji oraz wpływ tego powiązania na zrównoważony rozwój i zatrudnienie w Europie, EKES wzywa Komisję do uznania usług dla przedsiębiorstw za jeden z priorytetów następnej kadencji. Jest to niezbędne szczególnie ze względu na nowy model produkcji, który niektórzy nazywają „czwartą rewolucją przemysłową”.

1.2 Konieczne są konkretne inicjatywy UE we wszystkich dziedzinach związanych z rewolucją cyfrową oraz wywołaną nią transformacją gospodarki i społeczeństwa. Podstawowym warunkiem wstępnym jest zwiększanie świadomości wśród pracowników organów władz publicznych, a także w społeczeństwie.

1.3 Usługi dla przedsiębiorstw powinny być elementem aktywnej polityki przemysłowej i zostać włączone do śródkresowego przeglądu strategii „Europa 2020” w 2015 r. EKES odnotowuje, że ich znaczenie było dotąd niewystarczająco doceniane przez Komisję i Radę.

1.4 Połowa dyrekcji generalnych Komisji jest w pewien sposób zaangażowana w świadczenie usług, lecz brakuje systematycznego, a zwłaszcza strategicznego podejścia. Nie ma też jasno określonej polityki ani rzecznika w tej dziedzinie. Bardzo rozczarowujące i krótkowzroczne było także zmniejszenie przez Radę budżetu na instrument „Łącząc Europę” w kontekście wieloletnich ram finansowych z 9 mld EUR zaproponowanych przez Komisję do 1,2 mld EUR.

1.5 UE musi teraz zdecydować, czy chce być liderem i przyczynić się do nowego zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia, czy ustąpić miejsca innym.

1.6 W związku z tym EKES przyjmuje z dużym zadowoleniem ubiegłoroczną inicjatywę Komisji dotyczącą rozpoczęcia pogłębionej dyskusji w grupie wysokiego szczebla ds. usług dla przedsiębiorstw<sup>(1)</sup>. EKES podkreśla, że należy wkrótce podjąć kroki prowadzące do:

- przeprowadzenia dogłębnej analizy;
- zapewnienia skutecznej koordynacji pomiędzy odpowiednimi departamentami Komisji;
- przygotowania programu europejskiego (zob. punkt 1.15).

<sup>(1)</sup> Grupa wysokiego szczebla ds. usług dla przedsiębiorstw, ustanowiona przez DG ds. Przedsiębiorstw i Rynku, przedstawiła swoje konkluzje w kwietniu 2014 r. Równoległe pięć grup roboczych skupiło się na konkretnych obszarach.

1.7 Szybko rozwijające się usługi dla przedsiębiorstw dominują już w dziedzinie produkcji Szeroki i coraz większy wachlarz przedsiębiorstw – zarówno produkcyjnych, jak i usługowych – jest obecnie zaangażowany w opracowywanie i dostarczanie nowych generacji usług dla przedsiębiorstw. Dzięki nowym technologiom usługi te mają coraz większe znaczenie dla produkcji.

1.8 Ponadto internet przedmiotów i internet usług są obecnie określane w Europie jako czwarta rewolucja przemysłowa i początek nowej epoki po automatyzacji.

1.9 Skok jakościowy wynika ze współpracy wertykalnej i horyzontalnej między maszynami a internetem, maszynami a ludźmi oraz maszynami a maszynami w ramach łańcucha wartości w czasie rzeczywistym. Wyspy automatyzacji będą ze sobą powiązane w niezliczonych sieciach i odmianach. Oprogramowanie i sieci podłączą inteligentne produkty, usługi cyfrowe i klientów do nowych innowacyjnych „produktów” przyszłości.

1.10 Zmiany te są szeroko dyskutowane. Pionierskie podejście gospodarcze i polityczne przyjęto w niemieckim projekcie „Przemysł 4.0”, w którym poświęcono należytą uwagę usługom dla przedsiębiorstw, jak i szerszemu kontekstowi ekonomicznemu, który ulega zasadniczej transformacji. Wraz z podobnymi inicjatywami powinno to być ważnym elementem programu na rzecz przemysłu oraz wielu zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych. Na rynkach cyfrowych w przeszłości lider cieszył się dużą przewagą konkurencyjną.

1.11 Porównywalne inicjatywy strategiczne na świecie przewidziano w USA, Chinach i Korei. Program inwestycyjny planowany jest przez Pentagon. Duże firmy obsługujące dane, takie jak Google, Amazon, Apple i Yahoo, mają naturalną przewagę na rynku.

1.12 Czynniki ludzkie mają decydujące znaczenie. Nowe łańcuchy wartości i modele biznesowe tworzą nowe sojusze oraz wzajemne powiązania między przedsiębiorstwami, co ma ogromny wpływ na organizację pracy. Ponadto należy spodziewać się poważnych zmian na rynku pracy. Nowe formy organizacji pracy, warunki zatrudnienia i aktualizacja umiejętności wciąż pojawiają się w przemyśle, a zwłaszcza w sektorach usług dla przedsiębiorstw, ze względu na szybko rozwijającą się technologię cyfrową. Zmiany te muszą być uważnie monitorowane. Specjalnie ukierunkowane strategie polityczne oparte na dobrze finansowanych badaniach muszą skupiać się na promowaniu pozytywnych warunków i łagodzeniu negatywnych skutków.

1.13 W wielu sektorach usług dla przedsiębiorstw brakuje obecnie kultury dialogu społecznego, co może mieć negatywny wpływ na jakość zatrudnienia w tych sektorach. Konieczne są solidne ramy dialogu społecznego i aktywnego uczestnictwa – również z uwagą na innowacyjne kształcenie i szkolenie – zarówno na poziomie przedsiębiorstw i sektorów, jak i na szczeblu krajowym i unijnym, zważywszy na częstą restrukturyzację firm w szybko zmieniającym się sektorze usług dla przedsiębiorstw.

1.14 Transgraniczne uznawanie kwalifikacji i umiejętności w UE przyczyni się do wspierania mobilności pracowników i wiedzy. Rozszerzy także i wzmocni ogólnoeuropejskie możliwości bardzo wielu małych firm i mikroprzedsiębiorstw w tej dziedzinie.

1.15 EKES w dużym stopniu podziela zalecenia unijnej grupy wysokiego szczebla oraz pięciu grup roboczych z 2013 r. Biorąc pod uwagę ogromne znaczenie usług dla przedsiębiorstw w realizacji celu dotyczącego zwiększenia poziomu produkcji do 20% PNB w 2020 r., a także perspektywę czwartej rewolucji przemysłowej, konieczny jest europejski program lub plan działań na rzecz usług dla przedsiębiorstw. Zdaniem EKES-u powinien on obejmować następujące elementy:

#### A. Wiedza i wsparcie polityczne:

- podnoszenie świadomości i promowanie debaty;
- definiowanie i klasyfikowanie usług dla przedsiębiorstw;
- zapewnianie istotnych i wiarygodnych danych statystycznych dotyczących usług dla przedsiębiorstw i ich zmian.

**B. Obszary polityki:**

- wzmacnianie integracji, zapobieganie rozdrobnieniu rynku wewnętrznego i usuwanie barier w handlu wewnątrzspółnotowym;
- wspieranie ram regulacyjnych i europejskich platform standaryzacji;
- umacnianie wewnętrznego rynku w sektorze telekomunikacji;
- promowanie inwestycji w infrastrukturę niezbędnych dla stworzenia bezpiecznego rynku cyfrowego w obszarze komunikacji, współpracy i wymiany towarów i usług cyfrowych;
- ochronę danych i praw własności intelektualnej;
- zmniejszanie barier legislacyjnych i regulacyjnych w międzynarodowym handlu usługami dla przedsiębiorstw.

**C. Konkretne tematy:**

- wpływ dużych zbiorów danych – znaczny wzrost w ilości i różnorodności danych oraz prędkości ich przesyłu – w wyniku intensywnego tworzenia sieci i generowania danych;
- bardzo istotny związek między badaniami, przemysłem, usługami i zatrudnieniem;
- zamówienia publiczne;
- efekty działalności środowiskowej i rozwój zrównoważony;
- społeczne oddziaływanie usług dla przedsiębiorstw w wymiarze ogólnym i na rynku pracy.

**D. Kwestie finansowe:**

- środki finansowe.

**2. Wprowadzenie**

2.1 W rozwiniętych gospodarkach ponad 70 % produkcji i zatrudnienia przypada na sektor usług. Procentowy udział usług, jak również poziom ich złożoności, wzrasta na całym świecie.

2.2 Usługi dla przedsiębiorstw są ważnym czynnikiem wzrostu. Według KE w latach 1999–2009 ich średnia stopa wzrostu wyniosła 2,38 %, podczas gdy średnia dla wszystkich sektorów gospodarki UE wyniosła 1,1 %. W tym samym okresie stopa wzrostu zatrudnienia w tym sektorze wyniosła 3,54 %, podczas gdy wskaźnik ten dla wszystkich sektorów gospodarki UE wyniósł jedynie 0,77 %.

2.3 Wzrost udziału sektora usługowego (lub „tercjaryzacja gospodarki”) w ogólnej aktywności gospodarczej w UE przewyższa wzrost produkcji. Po tym etapie następuje „kwarteryzacja”, która jest związana z pojawieniem się usług informacyjnych i usług opartych na wiedzy.

2.4 „Usługi” to nazwa rodzajowa. Obejmuje ona bardzo szeroki zakres działalności gospodarczej i społecznej, zarówno w dolnych, jak i górnych segmentach rynku pracy. Wzrost zatrudnienia następuje w wysoko i nisko wykwalifikowanych zawodach, podczas gdy liczba pracowników o średnich umiejętnościach w sektorze usług kurczy się, co wywiera presję na klasę średnią.

2.5 W ramach interakcji w branży usługowej można wskazać następujące główne typy odnośnych usług:

- Usługi świadczone z zewnątrz, wykorzystywane przez przemysł, tzn. usługi pochodzące z sektora usług dla przedsiębiorstw. Obejmują one całą gamę usług operacyjnych (np. sprzątanie przemysłowe), świadczonych przez profesjonalistów (np. przez inżynierów) i innych, w tym usługi oparte na wiedzy (np. usługi komputerowe).
- Usługi świadczone wewnątrz, wykorzystywane przez przemysł, tzn. funkcje usług wykonywane w ramach „zadań wewnętrznych” w danej branży.

- Usługi wspierające, świadczone przez przemysł, tzn. usługi dostarczane przez przemysł, wraz z odpowiednimi produktami (np. usługi posprzedażne).
- Usługi wbudowane dostarczane przez przemysł, tzn. funkcje usługowe, które są wbudowane w produkty dostarczane przez przemysł (np. oprogramowanie).

2.6 Liczba usług dla przedsiębiorstw znacznie wzrosła od lat 70. Przypada na nie obecnie 2 000 mld EUR obrotu i zapewniają one miejsca pracy dla 24 mln osób. Zaangażowane są w to miliony przedsiębiorstw, głównie małych firm i mikroprzedsiębiorstw, nie mówiąc o usługach wewnętrznych w większych przedsiębiorstwach. Usługi dla przedsiębiorstw stanowią 11,7 % gospodarki UE.

2.7 Sytuacja jest bardzo zróżnicowana i nie da się wskazać wspólnego mianownika. Ten ogromny wpływ dotyka wszystkich warstw i relacji w społeczeństwie. Usługi te są siłą napędową zmian i stymulują przegląd modeli biznesowych. Wspierają ciągle reorganizacje publicznych i prywatnych przedsiębiorstw oraz organów publicznych.

2.8 W ostatnich dziesięcioleciach automatyzacja i technologie informacyjno-komunikacyjne odgrywały istotną rolę stymulującą<sup>(2)</sup>. Rozwój sytuacji w poszczególnych sektorach usług często ma również wpływ na inne sektory.

2.9 Tradycyjne granice pomiędzy produkcją a usługami zacierają się. Rozwój produkcji nie może być dłużej postrzegany w oderwaniu od usług, jak to miało miejsce w przeszłości. W tym kontekście należy dokonać przeglądu celu UE dotyczącego zwiększenia udziału przemysłu wytwórczego do 20 % europejskiego PNB, biorąc pod uwagę wartość dodaną usług dla przedsiębiorstw. Bardziej właściwe byłoby mówienie o łańcuchu wartości opartym na produkcji<sup>(3)</sup>.

2.10 W kontekście globalnym Europa radzi sobie na ogół dobrze, choć istnieją dziedziny, w których przemysł europejski boryka się z trudnościami. Wzrost produktywności i dynamiczne wprowadzanie nowych technologii mogą mieć pozytywny wpływ na relokalizację. Z drugiej strony można zaobserwować wrażliwość ludzi na zmiany i ukryty opór wobec innowacji. Tendencja ta zasługuje na szczególne zainteresowanie polityczne.

### 3. Rozwój usług dla przedsiębiorstw i wzajemnych powiązań w przemyśle

3.1 Usługi dla przedsiębiorstw znajdują się na etapie bardzo dynamicznych zmian. Ze względu na rewolucję internetową wzrasta wpływ usług na linie produkcyjne, jak również na ogólną wydajność przedsiębiorstw. Liniami produkcyjnymi kieruje obecnie oprogramowanie, a rola siły roboczej w produkcji ulega zmniejszeniu.

3.2 Jest to sprzeczne z powszechnymi przekonaniem i wskazuje, że sektor produkcyjny i usługi dla przedsiębiorstw są ze sobą coraz ściślej powiązane. W związku z tym rozróżnienie między nimi jest często sztuczne. Obecnie przedsiębiorstwa wykorzystują nakłady i wytwarzają produkty i usługi, które obejmują elementy pochodzące zarówno z przemysłu wytwórczego, jak i sektora usług. Interakcja ta jest procesem dwukierunkowym.

3.3 Wniosek ten można również wyciągnąć ze zmian w sektorze przedsiębiorstw. Choć usługi mają charakter głównie wspierający, w dużym stopniu odpowiadają za rozdrobnienie łańcuchów wartości. Prowadzi to m.in. do podziału większych przedsiębiorstw i przekształcenia ich z jednostek statycznych w podmioty oparte na dynamicznych wspólnych powiązaniach między mniej lub bardziej niezależnymi bądź co najmniej możliwymi do zidentyfikowania częściami w ramach tego samego przedsiębiorstwa lub na zewnątrz (outsourcing). Usługi, jako elastyczny i łatwo dający się przystosować element pośredni, wspierają te procesy.

3.4 Fragmentaryzacja łańcucha wartości powoduje także znaczne zmniejszenie różnic między sektorami, ponieważ granice pomiędzy poszczególnymi sektorami zacierają się. Powstaje całkowicie nowa sytuacja, np. Google produkuje samochód, zdając sobie sprawę, że oprogramowanie stanowi 35 % inwestycji w samochodzie, a wręcz 50 % w przypadku działań inżynierskich i zaawansowanej budowy maszyn.

<sup>(2)</sup> Zob. w szczególności opinia EKES-u TEN/549, „Kształtowanie przyszłości zarządzania internetem”, lipiec 2014 r. (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

<sup>(3)</sup> Institut der Deutschen Wirtschaft (Instytut Gospodarki Niemieckiej), Kolonia, 2013 r.

3.5 Pomimo ogólnego uznania wpływu usług na całą gospodarkę i zatrudnienie, nadal brakuje dogłębnych analiz na poziomie UE, ze względu m.in. na następujące czynniki:

- Oprócz niektórych dużych przedsiębiorstw, sektor na ogół składa się z niezliczonych małych firm i mikroprzedsiębiorstw, które nie są zorganizowane, tak więc siła przebicia sektora usług dla przedsiębiorstw na szczeblu UE jest niewielka.
- Ponadto, ze względu na dynamiczny, ciągły proces odnowy i wynalazki, bardzo trudne jest opracowanie wiarygodnych systemów klasyfikacji.
- UE od dawna skupia się wyłącznie na przemyśle wytwórczym, co utrudnia uczciwe i pozbawione emocji spojrzenie na ogromny wpływ usług wspierających.

3.6 Tradycyjne wskaźniki statystyczne z ostrymi różniczeniami pomiędzy produkcją a usługami nie pozwalają więc na uchwycenie złożonej struktury łańcuchów wartości. Perspektywy dotyczące nakładów i produkcji muszą uwzględniać m.in. to, które branże dostarczają usług (i w jakiej ilości) dla sektora produkcyjnego i odwrotnie. Lecz najpierw wymaga to rozwoju nowych zestawów wskaźników statystycznych.

3.7 Bardziej precyzyjne i szczegółowe statystyki powinny stworzyć lepszą podstawę do debaty nad aktualnym rozwojem sytuacji i możliwymi instrumentami na rzecz poprawy produkcji.

3.8 Dane statystyczne mogą również pomóc skoncentrować debatę m.in. na usunięciu przeszkód dla handlu transgranicznego i mobilności, które wynikają z przepisów krajowych, nadmiernie rygorystycznego wdrażania i specjalnych praw krajowych udzielanych w odniesieniu do zawodów w sektorze usług, np. dotyczących kwalifikacji. Harmonizacja i transgraniczne uznawanie kwalifikacji zawodowych powinno ułatwić transgraniczną mobilność wśród zawodów regulowanych, co ma również szczególne znaczenie dla małych firm i mikroprzedsiębiorstw.

3.9 Ogólne dane UE powinny podkreślać znaczne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi krajami Europy. Silny sektor usług wspiera silną gospodarkę. Infrastruktura, w szczególności łączność szerokopasmowa, ma ogromne znaczenie. Powinna być ona należycie chroniona zarówno ze względu na ochronę danych osobowych, jak i zapewnienie ciągłości usług. Wiele państw członkowskich musi podjąć znaczne wysiłki, aby nadrobić zaległości w tej dziedzinie.

3.10 Linie produkcyjne są bardziej skoncentrowane niż dotychczas. Wzajemne powiązania rynków europejskich i wschodzących stworzyły złożone sieci gospodarcze i sieci wiedzy, w których usługi są siłą napędową. Delokalizacja stanie się mniej skuteczna, ponieważ przemysł będzie zależeć od najbardziej wyspecjalizowanych i opartych na wiedzy usługach wysokiej jakości.

3.11 Europa w dalszym ciągu utrzymuje przewagę komparatywną w produkcji takich zaawansowanych usług, głównie ze względu na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą oraz poziom badań i rozwoju. Europa nie powinna jednak popadać w pułapkę samozadowolenia. Przewaga konkurencyjna musi być utrzymywana w sposób proaktywny. Wymaga to w szczególności polityki promującej niezmiernie wysoki poziom inwestycji w badania i rozwój oraz poprawę kwalifikacji siły roboczej.

3.12 Interakcje między usługodawcami i klientami mają nadrzędne znaczenie. Usługi biznesowe wspierają produkcję – produkty i/lub narzędzia pomocnicze – klienta. Udane działania wynikają ze skutecznej współpracy między stroną popytową a podażową, co prowadzi do powstawania nowych struktur. Różne warianty i „języki” są powiązane ze sobą w celu stworzenia nowych rozwiązań. W ramach tych procesów kreatywne i dostosowane do potrzeb rozwiązania pochodzą z szeregu dziedzin.

Godny uwagi jest brak średnich przedsiębiorstw. Oprócz takich ważnych dużych dostawców usług jak SAP, Europa jest słabiej reprezentowana niż USA w pokaźnym segmencie usługodawców. W niektórych sektorach zaawansowanej technologii, Europa jest praktycznie nieobecna w porównaniu z USA. Przykłady firm Google, Apple, Amazon i Microsoft jako mistrzów gry, w której „zwytycza bierze wszystko”, pokazują, jak godne ubolewania jest to, że Europa nie ma swojego gracza w tej dziedzinie.

3.13 W związku z problemami wynikającymi z dyrektywy usługowej, zakończenie budowy jednolitego rynku usług dla przedsiębiorstw musi obejmować zobowiązanie do wykorzystania szans na wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, przy jednoczesnej kontroli potencjalnych negatywnych skutków liberalizacji usług, takich jak dumping społeczny i płacowy.

3.14 W 2011 r. Komisja zwróciła szczególną uwagę na potrzebę oceny roli opartych na wiedzy specjalistycznej usług dla przedsiębiorstw (KIBS). Jednym z nadrzędnych wniosków jest to, że usługi ogólnie, a KIBS w szczególności, odgrywają ważną i coraz większą rolę w ramach wkładu w procesy produkcji. W rzeczywistości dziedziny te są nieodłączne, a wyniki produkcji są coraz bardziej uzależnione od jakości tego rodzaju usług.

3.15 Nauka i uniwersytety są również bardzo zaangażowane w innowacyjne usługi i we współpracę z przemysłem. W ramach wielu uniwersytetów powstają nowe obiecujące firmy w sektorze usług dla przedsiębiorstw. Oprócz tego istnieją także klastry nauki, innowacyjnych rozwiązań i przemysłu. Ponadto prowadzi to do dalszych pozytywnych skutków, ponieważ lepsze usługi przyczyniają się do przesuwania w górę łańcucha wartości w sektorach, w których państwo posiada już zdolności technologiczne i przewagę komparatywną<sup>(4)</sup>. Poprawia to znacznie pozycję produkcji w handlu międzynarodowym.

3.16 Ze względu na znaczenie usług mówi się o postępującej „usługowości” produkcji. Symbioza produkcji i usług często zmienia ukierunkowanie działalności firm lub nawet całe obszary działalności. Nowe usługi umożliwiają zmianę w koncepcjach marketingowych, które nie skupiają się już na sprzedaży produktów, lecz na (indywidualnych) potrzebach klientów. Innym przykładem jest fakt, że produkcja obecnie coraz częściej zależy od opracowywania i dostarczania usług dla przedsiębiorstw jako najbardziej rentownej części działalności.

3.17 W tym kontekście cel dotyczący uzyskania 20 % udziału przemysłu wytwórczego w PNB Europy do 2020 r. jest zbyt mało precyzyjny. Celem powinno być raczej tworzenie warunków sprzyjających poprawie procesów przemysłowych, w których dzięki symbiozie produkcji i usług dostarcza się aktualnych produktów za pomocą procesów produkcyjnych i wydajności.

3.18 Nowa fala zastosowań aplikacji ICT jest samonapędzającym się procesem: usługi prowadzą do powstania kolejnych usług, a w konsekwencji ich znaczenie dla całej gospodarki rośnie w olbrzymim tempie. Wspierają one wydajność i stymulują skutki przekrojowe w całej gospodarce, co prowadzi do nowych kombinacji usług. Dostarczają one również dalszego impulsu do globalizacji.

3.19 Jeszcze innym zjawiskiem jest to, że coraz więcej produktów jest wprowadzanych do obrotu wraz z towarzyszącymi im bądź nawet włączonymi do nich usługami, co z kolei prowadzi do dalszych nowych sojuszy i powiązań.

#### 4. Czwarta rewolucja przemysłowa – gruntowna zmiana

4.1 Zakres i oddziaływanie usług dla przedsiębiorstw stają się ważniejsze, jeśli powiązemy je z czwartą rewolucją przemysłową, która ma szerszy zakres niż tylko usługi biznesowe<sup>(5)</sup>. Rewolucja ta następuje po trzech epokach mechanizacji, elektryczności oraz IT. Obecnie chodzi tu o wprowadzenie internetu przedmiotów i usług.

4.2 W ramach tego procesu istnieją rozmaite inicjatywy w biznesie i nauce, z których część była wspierana przez organy publiczne w celu dostosowania procesów produkcji oraz opracowania nowych produktów. Jedną z pionierskich inicjatyw jest plan działania dotyczący czwartej rewolucji przemysłowej, zapoczątkowany przez rząd niemiecki w 2012 r.<sup>(6)</sup>.

4.3 Obecnie istnieje więcej równoległych inicjatyw o podobnym charakterze, na przykład:

— holenderska inicjatywa „Inteligentny przemysł” z kwietnia 2014 r.;

— strategię „Przemysł 4.0” austriackich regionów;

— klastry konkurencyjności regionu walońskiego;

<sup>(4)</sup> OECD, Trade Policy Papers nr 148, *The role of services for competitiveness in manufacturing* [„Rola usług w kontekście konkurencyjności w przemyśle wytwórczym”], 2013 r.

<sup>(5)</sup> Daleko idące skutki 4.0 muszą zostać omówione oddzielnie i w szerszym zakresie w przyszłych opiniach.

<sup>(6)</sup> „Zalecenia dotyczące realizacji strategicznej inicjatywy przemysłowej 4.0”, kwiecień 2013 r.

- projekt „Przyszłość przemysłu wytwórczego” sponsorowany przez rząd Zjednoczonego Królestwa;
- Fondazione Democenter – Sipe, Emilia Romagna;
- Smart Manufacturing Leadership Coalition – USA; oraz
- Cyber-physical systems innovation hub, Indie (program szerszy niż 4.0).

4.4 Inteligentne fabryki przyszłości mają bardzo zaawansowany stopień złożoności i są oparte na dopracowanych sieciach dzięki dalszemu rozwojowi oprogramowania i systemów. Rozwój ten będzie skutkować postępującą indywidualizacją – z perspektywy zarówno klientów, jak i pracowników – w dostarczaniu i wykorzystywaniu inteligentnych i dostosowanych do potrzeb wyrobów i podzespołów.

4.5 Możliwości stojące przed przemysłem i gospodarką są ogromne. Należy promować natychmiastowe zaspokajanie życzeń klienta, elastyczność, optymalizację procesu decyzyjnego, efektywne wykorzystanie surowców, a także potencjał wartości dodanej oferowany przez nowe usługi. Rozwój może również iść w parze ze zmianami demograficznymi w Europie i mieć korzystny wpływ na równowagę między życiem zawodowym a prywatnym, jednocześnie zwiększając konkurencyjność w środowisku przynoszącym wysokie dochody.

4.6 We wszystkich sektorach przemysłu przewiduje się pionową i poziomą integrację, jak również kompleksową integrację cyfrową inżynierii w całym łańcuchu wartości. Otwarty dostęp i innowacje przyczynią się do intensywnego tworzenia sieci.

4.7 Aby uniknąć straty w stosunku do konkurentów z krajów spoza UE, trzeba wprowadzić wspólne platformy UE w zakresie standaryzacji produktów i usług, w tym wszystkich istotnych elementów w łańcuchu wartości.

4.8 Zaangażowane są zarówno duże, jak i małe przedsiębiorstwa a perspektywy dla MŚP są pozytywne, gdyż będą one mogły znacznie łatwiej niż dotąd korzystać z usług i systemów oprogramowania. Powstaną nowe możliwości dla regionalnych MŚP; łatwiejsze też może być włączenie tych przedsiębiorstw w proces umiędzynarodowienia. MŚP tak czy inaczej skorzystają z interdyscyplinarnej wiedzy i transferu technologii.

4.9 Jak wskazano powyżej, we wszystkich kategoriach powstaną znacznie ściślejsze relacje między klientami a dostawcami.

4.10 Istniejące technologie informatyczne należy dostosować do specyficznych wymogów produkcji i nadal je rozwijać. Konieczne są inicjatywy w zakresie badań, technologii i szkoleń z myślą o rozwoju metodologii w dziedzinie automatycznego modelowania inżynierskiego oraz optymalizacji systemów.

4.11 Wymagana jest infrastruktura gospodarcza obejmująca właściwy rozwój infrastruktury szerokopasmowego internetu oraz odpowiednie udogodnienia w dziedzinie edukacji i szkoleń. W związku z tym EKES ponownie podkreśla potrzebę inicjatywy na rzecz wzrostu, oprócz racjonalnej polityki fiskalnej<sup>(7)</sup>. Państwa członkowskie UE powinny skorzystać z obecnego ożywienia, aby pilnie zwiększyć inwestycje w niezbędną infrastrukturę w erze przemysłu 4.0.

4.12 Przemysł 4.0 da Europie niepowtarzalną okazję do realizacji różnych celów za pomocą pojedynczej inwestycji w infrastrukturę. Odroczenie osłabiłoby europejską konkurencyjność. Taka inwestycja powinna zatem również zostać oceniona pozytywnie jako element zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru.

<sup>(7)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego – Aktualizacja komunikatu w sprawie polityki przemysłowej”, lipiec 2013 r., w szczególności pkt 1.2. Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 82.

4.13 W niemieckim planie działania poświęcono należytą uwagę aspektom społecznym tej zmiany. Zaangażowane są w to nie tylko kadra zarządzająca i personel przedsiębiorstw, lecz także całe społeczeństwo. Jest to zasadnicza zmiana w dziedzinie interakcji między człowiekiem a technologią i środowiskiem. Innowacje technologiczne należy postrzegać w kontekście społeczno-kulturowym, ponieważ zmiany kulturowe i społeczne są również same w sobie główną siłą napędową innowacji.

4.14 Podobnie, zdecentralizowane przywództwo i sposoby podejścia do zarządzania, a także odpowiedzialność pracownika za podejmowanie własnych decyzji otwierają nowe możliwości. Pociąga to za sobą zasadnicze zmiany.

4.15 Platformy, seminaria i grupy robocze z udziałem przedsiębiorstw, partnerów społecznych, świata nauki i władz publicznych powinny być organizowane na szczeblu krajowym i na szczeblu UE. Takie platformy i grupy robocze są kluczowe dla określenia wizji i strategii w celu zarządzania procesem transformacji, aby wykorzystać szanse i uniknąć zagrożeń. Grupa wysokiego szczebla (zob. poniżej) stanowi przykład skutecznego dialogu między zainteresowanymi stronami.

4.16 Nowy, cyfrowy świat biznesu i usług przemysłowych będzie potrzebował bezpiecznej, cyfrowej platformy wymiany oraz wyraźnej gwarancji praw rynkowych i ochrony praw<sup>(8)</sup>. Równie ważna w tym nowoczesnym hybrydowym świecie jest platforma komunikacji i współpracy.

## 5. Wpływ na społeczeństwo i rynki pracy<sup>(9)</sup>

5.1 Społeczeństwo oparte na usługach i cyfryzacja będą miały poważne konsekwencje dla rynku pracy i całego społeczeństwa:

- Postępująca „usługowość” gospodarki powoduje ograniczenie zatrudnienia w grupach dochodowych na poziomie klasy średniej. W celu zatrzymania i odwrócenia tej tendencji, tworzenie możliwości zatrudnienia w przedziale średnich dochodów powinno stać się wyraźnym celem polityki dostosowań strukturalnych. W tym celu należy uwypuklić w polityce UE w zakresie przemysłu i usług takie instrumenty jak aktywna polityka rynku pracy oraz inwestycje w innowacje w obszarze kształcenia i szkoleń. Należy podjąć kroki w celu zbadania, w jaki sposób układy zbiorowe mogą okazać się przydatne w tym względzie.
- Na wszystkich szczeblach ludzie muszą być przygotowani do uzyskania nowych zestawów umiejętności, co – ze względu na ogromne wyzwania społeczne – jest kolejnym powodem, by wspierać aktualne programy nauczania, jak również uczenie się przez całe życie. Transformacja dotyczy wszystkich pokoleń, a zatem starsi pracownicy również muszą otrzymać możliwość stałego uaktualniania swoich umiejętności. Wszelkie badania lub oceny procesu transformacji muszą przyczyniać się do odpowiedniego określenia potrzeb w zakresie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.
- Rozwój jest napędzany głównie (nowymi) małymi firmami i mikroprzedsiębiorstwami, podczas gdy duże firmy ograniczają swój personel. Proces ten znajduje także odzwierciedlenie w szybkim wzroście liczby nowo powstających przedsiębiorstw i liczby osób prowadzących działalność na własny rachunek w całej Europie. Obecnie można w ciągu jednego weekendu założyć firmę zajmującą się oprogramowaniem dzięki wykorzystaniu łatwo dostępnych narzędzi, które umożliwiają szybkie opracowanie i testowanie produktów, czyli tzw. *lean start-up*.

5.2 Niepokojące jest to, że ta gruntowa zmiana w gospodarce, ze wszystkimi jej konsekwencjami dla społeczeństwa i rynku pracy, nadal nie została wystarczająco przeanalizowana i nie jest szerzej omawiana w kręgach innych niż przedsiębiorstwa i środowiska naukowe.

5.3 W związku z tym istnieje wiele powodów, dla których przedstawienie się na całkowicie nowe podejście w gospodarce musi zostać szeroko omówione w kręgach politycznych i w społeczeństwie, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Proces ten ma wpływ na życie codzienne wielu obywateli w regionach i miastach, zarówno jeśli chodzi o zatrudnienie, jak i bezrobocie. Będzie on zatem również wpływał na wybory osób dotyczące ich własnej przyszłości. Należy odpowiednio podkreślić i uwzględnić kwestie społeczne i kulturalne.

<sup>(8)</sup> Zob. opinia EKES-u TEN/550 „Ataki cybernetyczne w UE”, lipiec 2014 r. (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

<sup>(9)</sup> Zob. także opinia EKES-u TEN/548 „Społeczeństwo cyfrowe: dostęp, edukacja, szkolenia, zatrudnienie, narzędzia na rzecz równości”, lipiec 2014 r. (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

5.4 Badania nad szybkimi zmianami na rynku pracy, które należy odpowiednio uwzględnić jako podstawę przyszłej edukacji i szkoleń, powinny być traktowane priorytetowo w części zatytułowanej „Wiodąca pozycja w przemyśle” w ramach programu „Horyzont 2020”.

5.5 Wiele miejsc pracy jest zagrożonych i niewłaściwe zarządzanie tym procesem będzie mieć konsekwencje społeczne i polityczne. UE i państwa członkowskie powinny zatem wprowadzić otoczenie polityczne i regulacyjne, które oprócz nowych i niezbędnych technologii zapewniłoby także realizację celów w zakresie poprawy warunków pracy i życia oraz uniknięcia polaryzacji między grupami o niższych i wyższych dochodach.

5.6 Rozwój sytuacji w poszczególnych krajach jest niejednorodny. Tradycyjne programy należy poddać przeglądowi, a programy nauczania należy dostosować. Przedsiębiorstwa prowadzą odpowiednie działania. Związek między edukacją a przedsiębiorstwami zmienia się tak, aby dotrzymać tempa przemianom w przemyśle. Pracownicy muszą być przygotowani do przyswojenia innych i – ogólnie rzecz biorąc – bardziej specjalistycznych umiejętności, a także mieć możliwość dostosowania się do szybkich zmian w zapotrzebowaniu na umiejętności.

5.7 Rozwój ten z pewnością nie oznacza jednowymiarowego nacisku na umiejętności techniczne. Własność intelektualna i umiejętności społeczne pozostają równie ważne, gdyż są niezbędne dla dotrzymania kroku wszelkim zmianom w społeczeństwie oraz dla zaspokojenia potrzeby innowacji społecznych, które idą w parze z podstawowymi zmianami gospodarczymi.

5.8 W ramach tego ogólnego podejścia należy zapewnić dialog społeczny na szczeblu firm, sektorów, krajów i UE, aby omówić zmiany, ramowe warunki w UE i w państwach członkowskich oraz sposoby i środki odpowiedniego przygotowania siły roboczej.

## **6. Grupa wysokiego szczebla ds. usług dla przedsiębiorstw – pierwszy krok**

6.1 Wpływ intensyfikacji usług dla przedsiębiorstw był zbyt długo zaniedbywany na szczeblu UE i w procesie kształtowania polityki UE. Przewidywany skok jakościowy sprawia, że sytuacja ta tym bardziej wymaga naprawy. W związku z tym EKES przyjmuje z zadowoleniem, jako pierwszy krok, sprawozdanie grupy wysokiego szczebla ds. usług dla przedsiębiorstw z 2013 r.

6.2 Mimo zaangażowania Komisji w procesy, które są powiązane z ogólnymi szerszymi skutkami usług dla przedsiębiorstw, zwłaszcza poprzez agendę cyfrową oraz za pośrednictwem badań i projektów innowacyjnych, brakuje całościowego obrazu sytuacji.

6.3 Usługi dla przedsiębiorstw zasługują na ważne miejsce w ramach zorientowanej na przyszłość polityki przemysłowej. Sprawozdanie grupy ekspertów wysokiego szczebla powinno uutorować drogę do uzyskania pełnego obrazu sytuacji i określenia pożądanych działań, które mają zostać podjęte w UE.

6.4 Grupa wysokiego szczebla określiła szereg usług dla przedsiębiorstw, w tym usługi profesjonalne i techniczne oraz wsparcie operacyjne.

6.5 W szczególności wskazano wyraźnie, że usługi dla przedsiębiorstw były dotąd w niewystarczającym stopniu uwzględniane przez Komisję podczas opracowywania nowych strategii politycznych, jak również w dyskusjach politycznych w Radzie ds. Konkurencyjności.

6.6 Ponadto grupa ekspertów wysokiego szczebla opracowała sprawozdania w sprawie: (i) jednolitego rynku wewnętrznego; (ii) innowacji; (iii) umiejętności; (iv) standardów; oraz (v) handlu. Zawierają one wiele uwag analitycznych i szczegółowych komentarzy na temat procesów przebiegających w omawianych obszarach, a także na temat pożądanych rodzajów podejścia w odniesieniu do unijnych polityk i działań.

6.7 Wiele uwag i propozycji w sprawozdaniach podkreśla konieczność przeprowadzenia dogłębnej analizy na szczeblu UE równoległe do poprawy i ukierunkowania wytycznych politycznych dla MŚP, o co EKES, wraz z wieloma ekspertami, apeluje już od lat. Szczególna rola mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, jak również gwałtowny wzrost ich liczby w obecnym cyklu przemysłowym wskazuje raz jeszcze na pilną potrzebę lepszego stanowienia prawa, lepszych warunków dla partnerstw innowacyjnych oraz szczególnej koncentracji na dostępie do finansowania.

6.8 Oprócz tradycyjnych barier dla usług w porównaniu z sektorem produkcji, analiza pokazuje, że utrzymująca się fragmentacja jednolitego rynku towarów ma dodatkowe negatywne skutki dla transgranicznego rozwoju i stymulowania usług dla przedsiębiorstw. Europa jest nadal daleka od stworzenia skutecznego dużego rynku wewnętrznego dla usług.

6.9 Wiele wniosków dotyczących poprawy środowiska dla usług dla przedsiębiorstw podkreśla wyjątkowe znaczenie tego drugiego elementu w odniesieniu do związku między produkcją a usługami, a tym samym perspektywy wzmocnienia przemysłu wytwórczego w Europie.

6.10 W związku z tym prace tej grupy i grup roboczych są, zdaniem EKES-u, bardzo pożytecznym punktem wyjścia do przeprowadzenia pogłębionej analizy i opracowania konkretnych wniosków przez Komisję.

Bruksela, 16 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(COM(2014) 177 final)

(2015/C 012/05)

Sprawozdawca: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Dnia 11 września 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*komunikatu Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”*

COM(2014) 177 final.

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

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 W odpowiedzi na pierwszą zwieńczoną sukcesem europejską inicjatywę obywatelską „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”, Komisja potwierdza znaczenie prawa człowieka w zakresie dostępu do wody pitnej i kanalizacji jako dobra publicznego o podstawowym znaczeniu i stwierdza ponownie, że „woda nie jest towarem.”

1.2 Przede wszystkim należy wyrazić zadowolenie, że społeczne poparcie europejskiej inicjatywy obywatelskiej i uznanie przez Komisję szczególnego charakteru i istotnej roli usług wodnych „w zaspokajaniu podstawowych potrzeb ludności” doprowadziło do wyłączenia usług zaopatrzenia w wodę z zakresu obowiązywania dyrektywy w sprawie koncesji.

1.3 EKES ogólnie docenia zobowiązanie Komisji do działania zgodnie z postanowieniami Traktatu, które wymagają od UE zachowania neutralnej pozycji wobec podejmowanych na poziomie krajowym decyzji dotyczących systemu własności przedsiębiorstw wodnych. Komitet jest w tej kwestii przekonany, że żadna decyzja lub żaden akt prawny związany z działaniami UE nie powinny skutkować ograniczeniem swobody państw członkowskich w decydowaniu o sposobie organizacji świadczenia usług wodnych.

1.4 EKES zachęca zatem Komisję do podjęcia konkretnych inicjatyw zapewniających trwale poszanowanie tego zobowiązania we wszystkich dziedzinach podlegających kompetencjom UE. Komisja powinna wywiązać się z tego zobowiązania zarówno w stosunku do państw członkowskich UE korzystających ze wsparcia Europejskiego Mechanizmu Stabilności, jak i w ramach obecnych negocjacji handlowych (takich jak transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne lub handel usługami). Należy także wyraźnie wykluczyć z tych negocjacji usługi wodne.

1.5 Komitet przyjmuje do wiadomości pewne pozytywne aspekty zawarte w odpowiedzi Komisji Europejskiej na wspomnianą inicjatywę, a mianowicie:

— przyznanie, że odpowiedzialność za świadczenie usług wodnych ponoszą zasadniczo samorządy lokalne, które są najbliższe obywateli;

- zobowiązanie się do promowania – za pośrednictwem partnerstw niekomercyjnych – powszechnego dostępu do wody pitnej i infrastruktury sanitarnej w ramach prowadzonej przez Komisję polityki rozwoju;
- wspieranie partnerstw publiczno-publicznych, które należy uznać za skuteczny środek poprawy skuteczności władz publicznych i usług wodnych – nie tylko w kontekście rozwoju międzynarodowego, lecz także w obrębie UE.

1.6 Komitet odnotowuje, że spółki wodne mają z natury rzeczy charakter monopoli ze względu na niezbędne ogromne inwestycje kapitałowe i istotne koszty transportu, jak stwierdzono w niedawnym sprawozdaniu Europejskiej Agencji Środowiska (*Assessment of cost recovery through water pricing* [Ocena odzyskiwania kosztów za pomocą ustalania cen wody], Luksemburg, 2003, s. 28). Dlatego też władze publiczne muszą być w stanie sprawować ogólną kontrolę jakości i skuteczności usług świadczonych przez spółki wodne. W tym kontekście EKES popiera uznanie przez Komisję kluczowej roli, jaką powinna odgrywać tu przejrzystość.

1.7 W związku z tym Komitet zachęca Komisję do zwiększenia wysiłków na rzecz pełnego wdrożenia art. 14 ramowej dyrektywy wodnej (Informowanie społeczeństwa i konsultacje) i popiera zamiar propagowania przez nią analizy porównawczej („benchmarking”) usług wodnych pod względem ekonomicznych, technicznych i jakościowych wskaźników efektywności. Dzięki temu powiązania między poziomem inwestycji, średnią wysokością opłat za wodę i jakością warunków zatrudnienia staną się jaśniejsze, co zwiększy przejrzystość sektora.

1.8 EKES uważa, że przegląd ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy w sprawie wody pitnej powinien być okazją do uwzględnienia w nich wskaźników i reguł dotyczących zasady powszechnego dostępu oraz zasady zwrotu kosztów za usługi wodne ujętej w ramowej dyrektywie wodnej. EKES wzywa Komisję Europejską do zaproponowania aktu prawnego sankcjonującego dostęp do wody i infrastruktury sanitarnej jako prawo człowieka, w rozumieniu nadanym temu pojęciu przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Ponadto zwraca się do Komisji o promowanie zaopatrzenia w wodę i dostępu do kanalizacji jako usługi użyteczności publicznej o zasadniczym znaczeniu dla wszystkich.

1.9 EKES odnotowuje, że popierając europejską inicjatywę obywatelską, obywatele europejscy wyrazili chęć współkształtowania polityki europejskiej oraz zabrania głosu w sprawie wody, postrzeganej jako dobro publiczne i jako usługa świadczona w interesie ogólnym. Fakt ten zobowiązuje wszystkie instytucje europejskie do zarządzania polityką wodną UE w sposób otwarty na wszystkie zainteresowane strony i do zwiększenia możliwości publicznego debatowania nad przyszłością zasobów wodnych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Europejską inicjatywę obywatelską wprowadzono na podstawie Traktatu z Lizbony, aby zachęcać obywateli do aktywniejszego demokratycznego uczestnictwa w sprawach dotyczących Europy<sup>(1)</sup>. Instrument ten umożliwia milionowi obywateli Unii Europejskiej (UE) pochodzących z przynajmniej siedmiu państw członkowskich zwrócić się do Komisji Europejskiej o przedłożenie wniosku legislacyjnego w kwestiach wchodzących w zakres kompetencji UE. Jest to pierwszy w historii instrument demokracji uczestniczącej na poziomie UE.

2.2 Od czasu jego wprowadzenia w kwietniu 2012 r. ponad 5 milionów obywateli poparło ponad 20 różnych inicjatyw. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaprosił szereg organizatorów kampanii obywatelskich do udziału w swoich sesjach plenarnych.

2.3 Celem inicjatywy obywatelskiej dotyczącej dostępu do wody i infrastruktury sanitarnej jako prawa człowieka było zaproponowanie aktów prawnych implementujących prawo człowieka do wody pitnej i urządzeń sanitarnych, zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych, oraz przyczyniających się do zapewnienia dostępu do wody oraz kanalizacji jako podstawowych usług publicznych dla wszystkich. Inicjatywa ta została przedstawiona na sesji plenarnej EKES-u we wrześniu 2013 r.

2.4 Tłumaczenie oryginalnego tekstu inicjatywy:

### **„Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka!**

Zwracamy się do Komisji Europejskiej o zaproponowanie aktów prawnych, implementujących prawo człowieka do wody pitnej i urządzeń sanitarnych, zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych, oraz przyczyniających się do zapewnienia dostępu do wody oraz kanalizacji, jako podstawowych usług publicznych dla wszystkich.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz.U. L 65 z 11.3.2011, s. 1.

Legislacja U.E powinna zobowiązać rządy poszczególnych państw do zapewnienia wszystkim mieszkańcom dostępu do odpowiedniej ilości czystej wody pitnej oraz urządzeń sanitarnych. Nalegamy, aby:

1. instytucje UE oraz państwa członkowskie były zobowiązane do zapewnienia mieszkańcom prawa do wody i kanalizacji,
2. dostawa wody oraz zarządzanie zasobami wodnymi nie podlegały zasadom rynku wewnętrznego oraz aby usługi wodne były wyłączone z urynkowienia,
3. UE zwiększyła wysiłki w celu osiągnięcia powszechnego dostępu do wody i kanalizacji. ”.

2.5 W dniu 17 lutego 2014 r., po zatwierdzeniu przez Komisję 1 659 543 podpisów z 13 państw członkowskich, Parlament Europejski przeprowadził szeroko zakrojone wysłuchanie komitetu obywatelskiego europejskiej inicjatywy obywatelskiej w sprawie wody, na które zaproszono EKES. Tego samego dnia wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Maroš Šefčovič także przyjął członków komitetu obywatelskiego tej inicjatywy.

2.6 19 marca 2014 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat będący oficjalną odpowiedzią na pierwszą udaną europejską inicjatywę obywatelską nawołującą Komisję do „uwzględnienia w prawodawstwie europejskim prawa człowieka do wody i urządzeń sanitarnych”.

2.7 15 kwietnia 2014 r., w Dniu Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, EKES zorganizował konferencję pt. „Budowanie sukcesu”, na którą ponownie zaproszono komitet obywatelski inicjatywy na rzecz wody. Konferencja zgromadziła „imponującą liczbę animatorów kampanii prowadzonych w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej i zainteresowanych podmiotów, którzy spotkali się w siedzibie EKES-u, by przeanalizować dotychczasowe doświadczenia i sporządzić wykaz zaleceń, by poprawić skuteczność i łatwość obsługi tego instrumentu demokracji bezpośredniej”.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Europejska inicjatywa obywatelska pokazała swą siłę jako instrument sprzyjający debacie publicznej i tworzeniu sieci obywateli i dowiodła, że jest udanym przedsięwzięciem.

3.2 Niemniej wciąż istnieją pewne przeszkody, które należy znieść – chodzi tu o dokonanie przeglądu reguł wdrażania tej inicjatywy <sup>(2)</sup>, gdyż nie odpowiadają one jej rzeczywistemu charakterowi. Reguły te nakładają wymogi podobne do tych, które byłyby właściwe w przypadku wiążącego prawnie instrumentu demokracji bezpośredniej mającego podobne skutki prawne co referendum (dane osobowe, potencjalnie odstraszący efekt, nieproporcjonalne procedury). Ponadto narzucają organizatorom niewspółmierne wymogi prawne, które różnią się pomiędzy państwami członkowskimi. Zakres zagadnień, których mogą dotyczyć rejestrowane inicjatywy, pozostawiono do dyskrekcji Komisji, która sama ocenia, czy dane zagadnienia leżą w jej kompetencjach.

3.3 Maksymalna długość tekstu prezentującego inicjatywę w rejestrze, łącznie z jej tytułem, przedmiotem i opisem, to 800 znaków – co skłoniło Komisję do uznania, że w inicjatywie brakuje konkretnych propozycji!

3.4 Wielu obywateli europejskich traci nadzieję na to, że będą mogli wyrazić swą opinię, zarówno w obrębie Europy, jak i o samej Europie. Przyszła Komisja Europejska powinna mieć to na uwadze.

3.5 Wspomniany instrument, uwzględniony w Traktacie UE (art. 11 ust. 4), jest jedynym narzędziem prawnym, jakim dysponują zwykli obywatele europejscy, by wpływać na program polityczny UE. W 2015 r. PE i Rada powinny dokonać przeglądu zasad jego wdrażania i wyciągnąć wnioski z pierwszych przeprowadzonych kampanii.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet stwierdza z zadowoleniem, że europejska inicjatywa obywatelska „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka!” skłoniła instytucje europejskie do pochylecia się nad troskami obywateli europejskich i stwierdzenia, że wychodzą one poza zakres zwykłych deliberacji legislacyjnych Komisji. Wyraża także zadowolenie w związku z decyzją Komisji o wyłączeniu usług wodno-kanalizacyjnych z zakresu obowiązywania dyrektywy w sprawie koncesji.

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

4.2 Komisja słusznie wskazuje na odpowiedzialność państw członkowskich za przyjęcie środków mających na celu udzielenie wsparcia osobom w potrzebie.

4.3 Uznaje też swoje kompetencje w zakresie definiowania pewnych podstawowych zasad ustalania cen wody w państwach członkowskich i przywołuje przepisy art. 9 ramowej dyrektywy wodnej ustalające zasadę pełnego zwrotu kosztów.

4.4 Jednak odpowiedź Komisji na oczekiwania ponad 1,6 mln osób (1,9 mln zebranych podpisów) pozbawiona jest prawdziwych ambicji – Komisja nie przedstawiła nowej propozycji w sprawie unijnego instrumentu uznającego prawo do wody za prawo człowieka.

4.5 Na podstawie konkretnych przykładów z różnych miast europejskich Komitet uważa, że można – i należy – pogodzić obowiązek przyjęcia odpowiedniej polityki ustalania cen wody służącej zachowaniu zasobów wodnych z koniecznością zapewnienia powszechnego dostępu do tych zasobów za pomocą odpowiednich mechanizmów solidarności.

4.6 EKES uważa, że przegląd ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy w sprawie wody pitnej powinien być okazją do uwzględnienia w nich wskaźników i reguł dotyczących zasady powszechnego dostępu oraz zasady zwrotu kosztów za usługi wodne ujętej w ramowej dyrektywie wodnej.

#### 4.7 Zapewnienie szerszego dostępu do wody lepszej jakości

4.7.1 Komitet podkreśla swe zaskoczenie tym, że inicjatywa obywatelska takich rozmiarów spotyka się z odpowiedzią w postaci propozycji konsultacji społecznych dotyczących jakości wody pitnej. Sprawia to wrażenie odwołania do bardziej tradycyjnych środków konsultacji, które są użyteczne, ale nieadekwatne do europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

#### 4.8 Zapewnienie neutralności w odniesieniu do świadczenia usług wodnych

4.8.1 Komitet stwierdza z zadowoleniem, że Komisja dostrzegła potrzebę przejrzystości procesu decyzyjnego dotyczącego gospodarki wodnej na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

4.8.2 Wodę należy chronić jako zasób zagrożony i wspólne dobro ze względu na to, że jest niezbędna do życia. Należy zdać sobie sprawę z tego, że powinna służyć przede wszystkim zaspokajaniu żywotnych potrzeb ludzi. Komisja Europejska powinna przyjąć do wiadomości potrzebę uznania dostępu do wody i infrastruktury sanitarnej i dostarczania ich w odpowiedniej ilości za podstawowe prawo człowieka, z uwagi na to, że są one niezbędne do życia i zachowania godności. Powinna też trwale wykluczyć je z zasad rynkowych obowiązujących na rynku wewnętrznym i zaproponować zakwalifikowanie ich do usług o charakterze nieekonomicznym świadczonych w interesie ogólnym<sup>(3)</sup>.

4.8.3 Produkty niezbędne do przetrwania ludzi powinny być przedmiotem szczególnego podejścia i zostać usunięte z ram wolnego handlu. Pomimo istnienia tekstów urzędowych stwierdzających, że „woda nie jest produktem handlowym” lub że „każdy ma prawo dostępu do żywności”, wciąż jesteśmy dziś świadkami prywatyzacji źródeł wody, spekulacji na szeroka skalę podstawowymi środkami spożywczymi i grabieży ziemi na dużą skalę. Zjawiska te bezpośrednio zagrażają egzystencji osób najbardziej potrzebujących.

4.8.4 Wzywa się Komisję Europejską do zaproponowania konkretnych wiążących środków w celu odniesienia się do omawianej inicjatywy obywatelskiej, czego Komisja nie uczyniła w komunikacie. W szczególności prawnie wiążący akt europejski powinien stwierdzać, że przy zarządzaniu zasobami wodnymi oraz powiązаныmi usługami nie należy dążyć do osiągnięcia zysku. W przeciwnym razie deklarowanie, że „woda jest dobrem publicznym” jest pozbawione sensu.

#### 4.9 Zagwarantowanie dostaw wody za pośrednictwem usług publicznych świadczonych w interesie człowieka

4.9.1 Komitet apeluje o przyjęcie europejskiego instrumentu uznającego prawo człowieka do wody i urządzeń sanitarnych, zgodne z definicją ONZ-u z lipca 2010 r. Definicja ta jest jedną z podstaw europejskiej inicjatywy obywatelskiej, tak samo jak art. 14 TFUE w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i Protokół 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym. Komitet apeluje ponadto do Komisji, by zaleciła państwom członkowskim respektowanie tego prawa za pośrednictwem usług o charakterze nieekonomicznym świadczonych w interesie ogólnym, z poszanowaniem neutralnego charakteru tych świadczeń, w odróżnieniu od ich możliwego zastosowania komercyjnego w przemyśle lub rolnictwie.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 24–31.

#### 4.10 Bardziej zintegrowane podejście do pomocy rozwojowej

4.10.1 Byłoby korzystne dla polityki rozwoju i zobowiązań finansowych UE, gdyby uzyskały one zdecydowane poparcie dzięki uznaniu przez wszystkie państwa członkowskie UE prawa człowieka oficjalnie uznanego przez ONZ w lipcu 2010 r. Zapewniłoby to w szczególności osiągnięcie maksymalnej skuteczności, gdyż powiązanie polityki rozwoju i pomocy w tej dziedzinie z prawem człowieka umożliwiłoby walkę z korupcją i zaangażowało podmioty podwykonawców. Komitet zaleca i popiera zintegrowane podejście i tworzenie synergii między wodą a bezpieczeństwem żywnościowym. Jeśli chodzi o synergii między wodą a energią, to Komitet czeka na zaproponowane środki, by móc ocenić, czy odpowiadają duchowi europejskiej inicjatywy obywatelskiej w zakresie ochrony zasobu jako wspólnego dobra.

Zdrowie publiczne również musi znaleźć się w centrum zainteresowania, zwłaszcza poprzez zapewnienie infrastruktury sanitarnej wszędzie tam, gdzie jej brakuje, mimo iż ten element cieszy się mniejszym zainteresowaniem podmiotów gospodarczych.

#### 4.11 Promowanie partnerstw publiczno-publicznych

4.11.1 Komitet popiera podjęte przez Komisję zobowiązanie do lepszego promowania tego rodzaju partnerstw niekomercyjnych w sektorze wodnym w celu rozwijania potencjału poprzez transfer know-how i wiedzy wśród służb publicznych odpowiedzialnych za wodę i kanalizację, władz lokalnych i innych podmiotów. Podkreśla, jak już to uczynił wcześniej, że innowacje i wyniki działań badawczo-rozwojowych wspierane ze środków publicznych za pośrednictwem siódmego programu ramowego powinny zostać udostępnione sektorowi niekomercyjnemu, przedsiębiorstwom gospodarki społecznej i solidarnej, gminom itd.<sup>(4)</sup>

#### 4.12 Dalsze działania po konferencji „Rio+20”

4.12.1 Aby wspierać cele zrównoważonego rozwoju, które mają zastąpić cele milenijne po 2015 r. i które będą miały uniwersalny zasięg, UE powinna dostosować się do tych przyszłych celów i uświadomić sobie, że w chwili obecnej od 1 do 2 mln obywateli europejskich wciąż nie ma dostępu do omawianego zasobu. By móc zaradzić temu problemowi, UE musi zwiększyć wiedzę państw członkowskich w zakresie otwartych danych (osoby bezdomne, Romowie, trudne warunki mieszkaniowe).

4.13 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie się Komisji Europejskiej na rzecz jakości wody, przejrzystości zarządzania i bardziej zorganizowanego dialogu między zainteresowanymi stronami. Podkreśla jednak, że reakcja Komisji nie zawiera odpowiedzi na poruszone przez inicjatywę obywatelską pytania dotyczące powszechności prawa człowieka, tzn. tego, by każdy obywatel i mieszkaniec mógł dysponować niezbędną minimalną ilością wody, niezależnie od swej sytuacji mieszkaniowej, zawodowej czy innej.

4.14 Komisja Europejska zauważa, że szczególny charakter usług wodno-kanalizacyjnych oraz ich znaczenie w zaspokajaniu podstawowych potrzeb ludności były zawsze konsekwentnie uwzględniane w unijnym prawodawstwie.

Komitet jest zdania, że usługi te są nie tylko ważne, ale wręcz niezbędne, i z uwagi na to, że chodzi tu faktycznie o podstawowe potrzeby, apeluje, by zaspokajać je w ramach usług publicznych o charakterze nieekonomicznym świadczonych w interesie ogólnym.

4.15 EKES zalecił państwom członkowskim i europejskim instytucjom konsolidację tej polityki ze względu na niezbędne i podstawowe znaczenie wody dla obywateli, przemysłu, rolnictwa i wszystkich władz lokalnych. Należy nadać jej centralne znaczenie we wszystkich obszarach polityki europejskiej i zarazem podkreślić wyzwania związane ze zwalczaniem ubóstwa, z prawami podstawowymi obywateli europejskich, zdrowiem publicznym, integracją i spójnością społeczną.

4.16 EKES zaleca, by:

- dokonać oceny skutków i kosztów polityki wodnej, która nie uwzględnia wymiaru społecznego, środowiskowego i gospodarczego;
- zapewnić spójność realizowanych strategii z różnymi interesami regionalnymi występującymi w państwach członkowskich;
- wypracować zrównoważone podejście do zarządzania zasobami wodnymi, w tym nowe instrumenty prognozowania pozwalające reagować na klęski żywiołowe lub katastrofy związane z działalnością człowieka, które zagrażają i wyrządzają szkodę zasobom wodnym w perspektywie krótkoterminowej;

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 147–152.

- wznowić proces przyjmowania dyrektywy dotyczącej gleby;
- skupić się na kwestii bardziej oszczędnego popytu, co pozwoliłoby zachować i chronić te zasoby;
- uwzględnić dialog społeczny i partnerów społecznych, co przyczyniłoby się do zagwarantowania realizacji wszystkich zadań w całej ich różnorodności i na wszystkich poziomach usług wodnych i kanalizacyjnych.

4.17 Ponadto EKES proponuje, by:

- opracować technologie umożliwiające poprawę zdrowia i bezpieczeństwa pracowników sektora wodociągów i kanalizacji;
- skorzystać z kapitału wiedzy zgromadzonego przez niektóre organizacje pozarządowe;
- poszerzyć wykaz zanieczyszczeń (nanoelementów, cząsteczek chemicznych kancerogennych, mutagennych lub toksycznych ze względu na szkodliwy wpływ na rozrodczość), które nie powinny występować w wodach powierzchniowych lub w warstwach wodonośnych, jeśli chce się chronić zdrowie obywateli, i doprowadzić do opracowania zaleceń dotyczących ponownego wykorzystania oczyszczonych ścieków;
- pozytywnie przyjąć środki ochrony ekosystemów i poprzeć działania na rzecz ochrony naturalnych warstw wodonośnych.

4.18 Polityka dotycząca wody i kanalizacji musi wpisywać się w zasady zrównoważonego rozwoju, co pozwoli na to, by zasoby wody zaspokajały obecne potrzeby populacji i zostały zachowane na potrzeby przyszłych pokoleń.

Bruksela, 15 października 2014 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Henri MALOSSE

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w umowie o wolnym handlu UE–Japonia**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2015/C 012/06)

Sprawozdawca: **Laure BATUT**

Współsprawozdawca: **Eve PÅÅRENDSON**

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

*roli społeczeństwa obywatelskiego w umowie o wolnym handlu UE – Japonia*

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

### **1.1 Wnioski**

1.1.1 Handel UE i Japonii stanowi razem jedną trzecią handlu światowego. Partnerstwo, któremu towarzyszy ambitna, kompleksowa i wzajemnie korzystna umowa o wolnym handlu (FTA)/umowa o partnerstwie gospodarczym (EPA) między UE a Japonią, pobudziłoby wzajemny handel i inwestycje i mogłoby poprawić stan ich gospodarek, zwiększyć możliwości zatrudnienia i umocnić międzynarodowe zasady i standardy. Obywatele w UE i Japonii przyjęliby z zadowoleniem sprawiedliwy podział oczekiwanych korzyści, ale pozostają czujni i nie chcą, by obniżyły się obowiązujące u nich standardy.

1.1.2 EKES wita z zadowoleniem negocjacje z Japonią dotyczące FTA/EPA, zwłaszcza decyzję o ich kontynuacji po przeprowadzeniu przeglądu po pierwszym roku. Niemniej Komitet ubolewa nad brakiem informacji o trwających negocjacjach i ich nieprzejrzystym charakterze. Zważywszy, że promowanie i ochrona interesów konsumentów jest istotnym sposobem zapewnienia szerokiego poparcia publicznego dla umowy, EKES wzywa do ustanowienia mechanizmów konsultacji podobnych do tych, które stosuje się w ramach negocjacji dotyczących transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP). Zapewniłoby to lepsze informowanie społeczeństwa obywatelskiego o komparatywnej przewadze, jaką zyskałyby zainteresowane strony w wyniku otwarcia rynków między UE i Japonią. W związku z tym EKES zachęca obie strony do poprawy przejrzystości i skutecznego przepływu informacji związanych z negocjacjami poprzez utworzenie oficjalnego mechanizmu informowania społeczeństwa obywatelskiego, a następnie struktury konsultacji w ramach umowy. Ponadto Komitet wskazuje, że unijne i japońskie przedsiębiorstwa już teraz mogą odnosić korzyści z Okrągłego Stołu Biznesu UE–Japonia, który stanowi platformę zaangażowania i konsultacji.

## 1.2 Zalecenia

1.2.1 EKES nalega na pełne informowanie go o przeglądzie oceny skutków z 2012 r. Domaga się, by jak najszybciej poinformowano go o harmonogramie realizacji, zwłaszcza harmonizacji standardów technicznych, i uważa, że przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji należy opublikować we wszystkich językach urzędowych UE dokument, który byłby bardziej precyzyjny niż ocena skutków.

1.2.2 EKES wzywa UE do podjęcia wszelkich środków, aby osiągnąć, co następuje:

- by umowa odzwierciedlała wartości wyznawane przez UE w świecie, i by zachowano normy środowiskowe, społeczne, sanitarne i kulturowe, tak aby korzyści z umowy były sprawiedliwie dzielone między obywatelami, konsumentami, pracownikami i przedsiębiorstwami;
- by obie strony potraktowały ambitnie nie tylko kwestię obniżek taryf, ale również ograniczenie barier pozataryfowych, i by jednocześnie podjęły ambitne zobowiązania w kwestii osiągnięcia spójności regulacyjnej; by nie obniżyły przy tym własnych standardów i norm, ani poziomu zatrudnienia, i by działały na zasadzie pełnej wzajemności, nie osłabiając zaangażowania UE na rzecz układów wielostronnych w ramach WTO;
- by promowanie interesów i zdrowia konsumentów zostało uznane przez obie strony za kwestię o podstawowym znaczeniu;
- by w umowie zapisano zasadę ostrożności i by zagwarantowano pewność prawa w handlu produktami rolnospożywczyymi w odniesieniu do oznaczeń geograficznych stosowanych przez obie strony;
- by poświęcono osobny rozdział MŚP, gdyż stanowią one ponad 99 % wszystkich przedsiębiorstw zarówno w UE, jak i w Japonii, i głównie one tworzą nowe miejsca pracy – dzięki czemu MŚP mogłyby liczyć na wzrost konkurencyjności i zmniejszenie ograniczeń; chodzi tu o poprawę wzajemnego dostępu do rynku i pełne informowanie MŚP o nowych możliwościach biznesowych, które powinny się pojawić w związku z umową;
- by włączono do umowy istotny i pozytywny rozdział poświęcony usługom, który zawierałby wystarczające gwarancje i czerpałby z istniejących umów zawartych przez UE, gdyż jest to istotna szansa obecnych negocjacji;
- by zachowano szczególnie charakter usług publicznych w UE, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z Traktatu;
- by obie strony zadbały w stosownych przypadkach o równy dostęp do rynków zamówień publicznych w warunkach pewności prawa;
- by potwierdzono prawo każdej ze stron do ustanawiania przepisów i ustalania priorytetów i polityki w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, zatrudnienia i środowiska naturalnego;
- by w tym celu umowa zawierała ambitny rozdział dotyczący zrównoważonego rozwoju, i by zapewniono w nim pierwszoplanowe miejsce społeczeństwu obywatelskiemu; rozdział ten powinien obejmować co najmniej następujące elementy:
- poszanowanie zobowiązań wynikających z członkostwa obu stron w MOP-ie i z ośmiu podstawowych konwencji MOP-u jako minimalnych warunków do spełnienia;
- zobowiązanie do propagowania i wdrażania przepisów i inicjatyw w dziedzinie środowiska;
- zobowiązanie do zarządzania zasobami naturalnymi i wykorzystywania ich w sposób zrównoważony i zgodnie z umowami międzynarodowymi.

Biorąc pod uwagę bardzo delikatny charakter rozstrzygnięcia sporów między inwestorem a państwem, a także rozbieżne opinie różnych zainteresowanych stron, EKES z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie przez Komisję konsultacji publicznych w związku z transatlantyckimi negocjacjami handlowymi i oczekuje ich rezultatów z wielkim zainteresowaniem<sup>(1)</sup>. EKES uważa, że zważywszy na siłę japońskiej demokracji, gromadząc poglądy zainteresowanych podmiotów strony japońskiej na ten temat, można by ułatwić negocjacje dzięki uzyskanym informacjom.

1.2.3 Dialog między społeczeństwem obywatelskim Japonii i UE będzie istotnym wkładem w umowy FTA/EPA. Komitet zaleca, by powołano wspólny organ konsultacyjny w ramach umów FTA/EPA między UE a Japonią, tak jak to miało miejsce w przypadku innych umów zawartych niedawno przez Unię Europejską, i by w trakcie negocjacji przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego obu stron przedyskutowali jego rolę. Należy przyznać temu organowi możliwość zajmowania się wszystkimi dziedzinami umowy i przedstawiania swego stanowiska. Komitet zdecydowanie zaleca, by przynajmniej połowa europejskich członków była nominowana przez EKES, który jest organem doradczym UE odpowiedzialnym za reprezentowanie interesów europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

1.2.3.1 EKES nawiązał już doskonałe kontakty z organizacjami reprezentującymi japońskich pracowników, pracodawców, rolników, spółdzielców, konsumentów, oraz z organizacjami pozarządowymi, organizacjami nienastawionymi na zysk i uniwersytetami<sup>(2)</sup>. Dzięki Komitetowi Monitorującemu UE – Japonia Komitet zajmuje wiodącą pozycję w propagowaniu dialogu i konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim obu stron.

## 2. Kontekst

2.1.1 UE i Japonia postanowiły wzmocnić łączące ich więzy, otwierając negocjacje w sprawie umowy o wolnym handlu i umowy o partnerstwie gospodarczym (FTA/EPA). Równolegle negocjowane jest porozumienie o partnerstwie strategicznym<sup>(3)</sup>. Komitet z zadowoleniem przyjmuje pozytywne rezultaty przeglądu przeprowadzonego po pierwszym roku i decyzję o kontynuowaniu negocjacji. Jeśli spełnią się oczekiwania, to eksport UE do Japonii zwiększy się o 30 %, unijne PKB o 0,8 %, a w UE powstanie 400 000 nowych miejsc pracy. PKB Japonii wzrośnie o 0,7 %, a jej eksport do Europy o 24 %, a umowa umocni centralną rolę handlową i inwestycyjną UE we Wschodniej Azji<sup>(4)</sup>.

2.1.2 UE i Japonia wyznają wiele wspólnych wartości i zasad, takich jak demokracja, praworządność i prawa człowieka oraz gospodarka rynkowa cechująca się wysokim poziomem technologicznej wiedzy fachowej. Jednocześnie stoją przed podobnymi wyzwaniem (np. starzejące się i kurczące populacje) i muszą znaleźć nowe źródła wzrostu i zatrudnienia.

2.1.3 Chociaż nie da się łatwo porównać ze sobą<sup>(5)</sup> organizacji społeczeństwa obywatelskiego w obu regionach oraz ich mechanizmów konsultacji, to rozwój dialogu między tego rodzaju organami byłby bardzo ważnym uzupełnieniem każdej umowy. UE uczyniła z dialogu społecznego i obywatelskiego, poprzez wyposażenie go w ramy instytucjonalne, jedną z podstaw swojego modelu społecznego, zaś Japonia uznaje wagę społeczeństwa obywatelskiego w szerszym tego słowa znaczeniu (Rada ds. Polityki Zatrudnienia, Forum Wielostronne).

2.2 **Zarówno w Japonii, jak i w UE**, podejmuje się działania na rzecz pobudzenia gospodarki<sup>(6)</sup>. Dług publiczny Japonii wynosi obecnie ok. 230 % jej PKB. Silna pozycja jena spowodowała spadek atrakcyjności importu, zaś po potrójnej katastrofie w Fukushima handel detaliczny zmalał o 2,3 % w ciągu jednego roku (luty 2013 r.).

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u, REX/390, EESC-2013-05469, sprawozdawca J. Krawczyk, współsprawozdawca S. Boyle (z 4 czerwca 2014 r.).

<sup>(2)</sup> W Japonii utworzono cztery instytuty UE (uniwersyteckie konsorcja) przy finansowym wsparciu UE; w Japonii nauczyciele akademicy traktowani są jako podmioty społeczeństwa obywatelskiego ([http://www.eeas.europa.eu/eu-centres/eu-centres\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eu-centres/eu-centres_en.pdf)).

<sup>(3)</sup> Umowa o partnerstwie strategicznym obejmuje współpracę polityczną, ogólną i sektorową (np. badania naukowe, innowacje, przestrzeń kosmiczną, edukację, kulturę, energię, współpracę na rzecz rozwoju, zarządzanie łańcuchami żywiłowymi itp.).

<sup>(4)</sup> Komisja Europejska, sprawozdanie z oceny skutków dotyczące stosunków handlowych UE – Japonia, pkt 5.1.3 (lipiec 2013 r.).

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 34.

<sup>(6)</sup> Chodzi o tzw. trzy strzały premiera Shinzō Abe, które składają się na tzw. abenomikę, czyli połączenie środków w trzech kluczowych dziedzinach: polityce pieniężnej oraz w zakresie bodźców fiskalnych i reform strukturalnych, by zapewnić długoterminowy, trwały wzrost gospodarki japońskiej i pobudzić inwestycje kapitałowe w sektorze prywatnym.

2.2.1 Dwustronne umowy o wolnym handlu otwierają Japonię na handel światowy i przyczyniają się do tworzenia obszarów integracji regionalnej. Od 2002 r. kraj ten zawarł wiele umów dwustronnych, nie tylko w Azji, ale także z krajami Ameryki Łacińskiej i ze Szwajcarią. Obecnie Japonia negocjuje umowę trójstronną z Chinami i Republiką Korei. Japonia uczestniczy ponadto w negocjacjach dotyczących partnerstwa transpacyficznego (TPP).

2.2.2 Japonia i UE podpisały już kilka ważnych umów ułatwiających procedury handlowe, w tym w zakresie telekomunikacji, produktów chemicznych i farmaceutycznych, praktyk antykonkurencyjnych, nauki i technologii oraz współpracy i pomocy administracyjnej<sup>(7)</sup>.

### 3. Handel i zrównoważony rozwój

3.1 Dążenie do osiągnięcia wzrostu gospodarczego poprzez zglobalizowany handel może mieć wpływ na środowisko<sup>(8)</sup>. W opinii w sprawie negocjowania nowych umów handlowych<sup>(9)</sup> Komitet podkreślił, że istotne jest włączenie do negocjacji handlowych UE rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju. Powinien on zawierać przepisy środowiskowe i społeczne przyznające pierwszoplanową rolę monitorującą społeczeństwu obywatelskiemu.

3.2 Negocjacje między UE i Japonią w sprawie FTA/EPA dają obu stronom możliwość potwierdzenia zaangażowania, na poziomie międzynarodowym, na rzecz trzech filarów rozwoju zrównoważonego: wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego i ochrony środowiska. Od czasu podpisania FTA z Republiką Korei<sup>(10)</sup> elementy te stanowią centralną część wszystkich negocjacji handlowych prowadzonych przez UE i każdej umowy. Różnorodność biologiczna, zmiana klimatu, rybołówstwo, leśnictwo oraz dzika flora i fauna są priorytetami dla UE i świata. Strony powinny potwierdzić swoje zaangażowanie w wielostronne umowy środowiskowe.

3.3 Każda nowa umowa powinna potwierdzać prawo państw członkowskich UE i Japonii do stanowienia przepisów i określania priorytetów w dziedzinie zrównoważonego rozwoju oraz zachęcać obie strony do poszanowania norm pracy bądź ochrony środowiska, zgodnie z ich zobowiązaniami wynikającymi z norm i umów międzynarodowych w tych dziedzinach.

3.4 Umowy FTA/EPA<sup>(11)</sup> będą okazją do przypomnienia tego zobowiązania (ewentualna ratyfikacja i skuteczne wdrożenie konwencji MOP-u)<sup>(12)</sup> oraz do wzmocnienia dialogu i współpracy dwustronnej w kwestiach związanych z pracą, w tym w obszarach objętych programem na rzecz godnej pracy.

3.4.1 Jako przedstawiciel całego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, EKES podkreśla, że korzyści FTA/EPA mogą być różnie odczuwane<sup>(13)</sup> możliwość zwrócenia się o konsultacje lub procedurę rozstrzygnięcia sporów w wypadku nieosiągnięcia celów rozdziału poświęconego zrównoważonemu rozwojowi;<sup>(14)</sup>

3.4.2 Oczekuje się, że zatrudnienie w UE wzrośnie (w ujęciu procentowym) w sektorze maszyn i urządzeń elektrycznych, rolnictwie, leśnictwie, przetwórstwie spożywczym, ubezpieczeniach i branżach budowlanych; należy natomiast spodziewać się pewnego spadku zatrudnienia w przemyśle chemicznym, motoryzacyjnym, metalurgicznym i wyrobów metalowych oraz w sektorze transportu lotniczego<sup>(15)</sup>. Należy określić te problemy na wczesnym etapie, by zastosować odpowiednie środki na rzecz pomocy i zmiany kwalifikacji. Istotne jest, by równomiernie rozłożyć korzyści między przedsiębiorstwa, pracowników, konsumentów i szerzej pojęte społeczeństwo obywatelskie, a jednocześnie chronić przed wszelkimi większymi zakłóceniami i zapewnić możliwość stosownej rekompensaty<sup>(16)</sup>.

<sup>(7)</sup> Chodzi o następujące umowy: umowa o wzajemnym uznaniu między UE a Japonią, umowa dotycząca współpracy w odniesieniu do praktyk antykonkurencyjnych; umowa o nauce i technologii oraz umowa dotycząca współpracy i wzajemnej pomocy administracyjnej.

<sup>(8)</sup> COM(2006) 567 final, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_trade/r11022\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11022_pl.htm)

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, ss. 82-89.

<sup>(10)</sup> FTA UE – Korea (rozdział 13): Dz.U. L 127 z 14.5.2011, ss. 62-65.

<sup>(11)</sup> Zob. np. art. 13.4 ust. 3 umowy o wolnym handlu między UE a Koreą: Dz.U. L 127 z 14.5.2011, ss. 62-65.

<sup>(12)</sup> Konwencje nr 87 i 98 dotyczące wolności zrzeszania się i prawa do rokowań zbiorowych; nr 29 i 105 dotyczące zniesienia pracy przymusowej; nr 138 i 182 w sprawie eliminacji pracy dzieci, oraz nr 100 i 111 w sprawie zniesienia dyskryminacji w odniesieniu do zatrudnienia i wykonywania zawodu.

<sup>(13)</sup> Komunikat COM(2010) 343 final.

<sup>(14)</sup> Komisja Europejska, *ibid.*, punkt 5.2.2, 5.3 i 5.6.2.

<sup>(15)</sup> Sprawozdanie KE z oceny skutków dotyczące stosunków handlowych UE – Japonia (2012), s. 49.

<sup>(16)</sup> Na przykład z tytułu Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji.

#### 4. Konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim

##### 4.1 Informacje i przejrzystość

4.1.1 EKES, który z zadowoleniem przyjmuje rolę istotnego partnera Komisji w ramach przyznanych mu kompetencji, wyraża ubolewanie z powodu braku przejrzystości obecnych negocjacji, co jest podkreślane przez obie zainteresowane strony. Mandat uzyskany przez Komisję nie został podany do wiadomości publicznej, podczas gdy negocjacje powinny być możliwie jak najbardziej otwarte i przejrzyste. Wiele japońskich i europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego skarży się, że otrzymuje jedynie fragmentaryczne informacje o negocjacjach. Wpływa to na treść negocjacji, a także na możliwości przedstawienia stanowiska w tej kwestii przez społeczeństwo obywatelskie. Jak powszechnie wiadomo, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego nie tylko zwiększyłoby wzajemne zrozumienie, ale poprawiłoby także jakość obecnych negocjacji FTA/EPA, jeśli chodzi o wiedzę ekspercką.

4.1.2 Obywatele europejscy żądają stosowania tekstów UE ustanawiających zasadę przejrzystości. EKES wnosi o przekazywanie tekstów zainteresowanym stronom na możliwie jak najwcześniejszym etapie.

4.1.3 Mając na względzie uzasadnione żądanie obywateli europejskich dotyczące pełnej przejrzystości negocjacji handlowych, EKES zwraca uwagę Rady i Komisji na konieczność ścisłego i spójnego stosowania art. 218 TFUE, zwłaszcza z tego ust.10: „Parlament Europejski jest natychmiast i w pełni informowany na wszystkich etapach procedury”.

4.1.4 EKES zaleca, by KE opracowała model konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim na potrzeby prowadzonych przez UE i Japonię negocjacji FTA/EPA, który byłby podobny do modelu stosowanego przy negocjacjach UE w sprawie TTIP (sesja z zainteresowanymi stronami po każdej rundzie negocjacji, utworzenie grupy doradczej złożonej z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, w skład której weszliby członkowie EKES-u). Ponadto, z tego co Komitetowi wiadomo, istnieje podobny mechanizm w przypadku negocjacji transpacyficznych z udziałem USA i Japonii.

##### 4.2 Konsultacje

4.2.1 Jak stwierdzono powyżej, wszystkie zawarte niedawno przez UE umowy o wolnym handlu zawierają rozdział poświęcony handlowi i zrównoważonemu rozwojowi<sup>(17)</sup>, który przyznaje kluczową rolę monitorującą społeczeństwu obywatelskiemu – niezależnym, przedstawicielskim organizacjom, które w wyważony sposób reprezentują biznes, pracowników oraz inne zainteresowane strony. EKES popiera starania Komisji, by włączyć tego rodzaju rozdział do umowy z Japonią.

4.2.2 **Władze Japonii** pragną osiągnąć stabilny wzrost poprzez zrównoważony rozwój (zob. „Abenomika”<sup>(18)</sup>). Umowy o wolnym handlu, które Japonia zawarła z partnerami w Azji, zawierają postanowienia dotyczące utworzenia podkomitetu ds. monitorowania skutków umowy dla środowiska biznesu. Mimo różnego zakresu kompetencji i warunków, zarówno Unia Europejska, jak i Japonia są zaznajomione z zasadą monitorowania skutków umów o wolnym handlu. W związku z tym EKES zachęca strony do włączenia do umowy istotnego rozdziału dotyczącego handlu i zrównoważonego rozwoju.

4.2.3 Rząd japoński powołał pewną liczbę wewnętrznych komitetów wielostronnych, by konsultować z przedsiębiorstwami skutki, jakie będą miały umowy o wolnym handlu dla środowiska biznesu. Istnieją ponadto organy konsultacyjne, w których zasiadają przedstawiciele rządu i spółdzielni oraz rządu i związków zawodowych. Oprócz tego działają także inne, szeroko zakrojone struktury konsultacyjne, na przykład wielostronne forum poświęcone społecznej odpowiedzialności za zrównoważoną przyszłość (MSF)<sup>(19)</sup> lub Rada ds. Polityki Zatrudnienia.

4.3 **Model społeczno-gospodarczy UE** „kładzie na przykład (...) nacisk na solidne struktury instytucjonalne służące zarządzaniu kwestiami gospodarczymi, społecznymi, środowiskowymi i związanymi z zatrudnieniem (...), a także na prężny dialog społeczny i obywatelski oraz inwestycje w kapitał ludzki i jakość miejsc pracy”<sup>(20)</sup>. Komitet zauważa, że model ten odzwierciedla wartości unijne, i że wszystkie instytucje powinny go propagować we wszystkich dziedzinach polityki.

<sup>(17)</sup> TFUE, art. 11 i 21, ust. 2, lit. f).

<sup>(18)</sup> „Abenomika”: „trzy strzały” służące ożywieniu wzrostu gospodarczego, zob. <http://www.eu.emb-japan.go.jp>; <http://en.wikipedia.org/wiki/Abenomics>, oraz artykuł: Wolff i Joshii „Japan and the EU in the global economy” („Japonia i UE w gospodarce światowej”), kwiecień 2014 r. na stronie: <http://bit.ly/1mLgY2r>

<sup>(19)</sup> MSF: <http://sustainability.go.jp/forum/english/index.html>

<sup>(20)</sup> COM(2004) 383 final, 18 maja 2004 r. *Społeczny wymiar globalizacji*.

4.3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje podjęte przez UE zobowiązania na arenie międzynarodowej, by <sup>(21)</sup>:

- wspierać skuteczniejszy udział partnerów społecznych i innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w globalnym łańdże (WTO), kształtowaniu polityki i monitorowaniu wdrażania umów handlowych,
- promować wartości europejskie w erze globalizacji <sup>(22)</sup>.

4.3.2 W odniesieniu do umowy o wolnym handlu z Japonią, **Parlament Europejski zalecił Komisji**, by skupiła się na podstawowych standardach w dziedzinie prawa pracy i przewidziała ambitny rozdział dotyczący zrównoważonego rozwoju, a także utworzenie „forum społeczeństwa obywatelskiego odpowiedzialnego za monitorowanie implementacji i zgłaszanie odnośnych uwag”. EKES nalega, by konsultowano się z nim oraz naciska na realizację tych zaleceń.

4.4 EKES przypomina, że sama Komisja opublikowała przewodnik dotyczący „przejrzystości w negocjacjach handlowych prowadzonych przez UE”, w którym stwierdza się, że „prace zakończą się sukcesem tylko wtedy, gdy będą odpowiadać oczekiwaniom Europejczyków” i że „poglądy społeczeństwa obywatelskiego odgrywają kluczową rolę na etapie przygotowawczym procesu negocjacji” <sup>(23)</sup>.

EKES pragnie:

- by Komisja uznała rolę EKES-u i uwzględniła go jako ważny czynnik we wszystkich aspektach procesu negocjacyjnego;
- by w trakcie całego procesu negocjacji prowadzono regularny dialog między Parlamentem, Komisją i EKES-em;
- by w ciągu całego tego procesu zachowano rolę społeczeństwa obywatelskiego jako czynnika integrującego;
- by Komisja uwzględniła w umowie:
  - wspólny mechanizm monitorowania obejmujący europejskie i japońskie społeczeństwo obywatelskie, utworzony na etapie wdrażania;
  - krajowe organy doradcze, które kierowałyby opinie i zalecenia do każdej ze stron i do wspólnych organów politycznych, a także do wspólnych organów zaangażowanych w umowę i które byłyby upoważnione do przyjmowania wniosków od innych zainteresowanych stron (zwłaszcza dotyczących rozdziału dotyczącego zrównoważonego rozwoju) i do przekazywania ich po załączeniu własnych opinii i zaleceń;
  - możliwość zwrócenia się o konsultacje lub procedurę rozstrzygania sporów w wypadku nieosiągnięcia celów rozdziału poświęconego zrównoważonemu rozwojowi;
  - wspólny organ z udziałem europejskiego i japońskiego społeczeństwa obywatelskiego, który zapewniłby ramy regularnego i zorganizowanego dialogu i współpracy między nimi oraz ramy komunikacji z przedstawicielami rządów z UE i Japonii.

4.5 Prawie wszyscy przedstawiciele europejskich i japońskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, z którymi przeprowadzono konsultacje <sup>(24)</sup>, zadeklarowali poparcie dla ustanowienia takiego wspólnego organu monitorującego w ramach przyszłej umowy o wolnym handlu.

<sup>(21)</sup> Komunikat Komisji w sprawie godnej pracy, maj 2006 r., COM(2006) 249 final, punkty 2.3 i 3.5.

<sup>(22)</sup> Konkluzje prezydencji Rady z 16–17 grudnia 2004 r., punkt 53; oraz z 16–17 czerwca 2005 r., punkt 31.

<sup>(23)</sup> Komisja Europejska, „Transparency in EU Trade negotiations” (Przejrzystość w negocjacjach handlowych prowadzonych przez UE), 2012 r.; oraz [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc\\_149616.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149616.pdf)

<sup>(24)</sup> Podczas wysłuchania, które odbyło się 15 stycznia 2014 r. w siedzibie EKES-u, a następnie podczas wizyty służbowej w Japonii pod koniec stycznia 2014 r., skonsultowano się z około 40 organizacjami, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami i wysłuchano ich poglądów, oczekiwań i obaw dotyczących przyszłej umowy o wolnym handlu między UE a Japonią.

4.5.1 Przy opracowywaniu mechanizmów monitorowania należy uwzględnić istniejące struktury i dotychczasowe doświadczenia z UE i Japonii. EKES pragnie uczestniczyć w określaniu roli, zakresu i składu grupy doradczej UE oraz wspólnego organu monitorującego. Należy zasięgnąć opinii wszystkich zainteresowanych stron, a EKES musi być kluczowym elementem tego procesu.

4.5.2 Zorganizowany dialog między przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego UE i Japonii nada FTA/EPA ważny wymiar, m.in. kulturowy. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma regularne utrzymywanie kontaktów z japońskimi partnerami, aby upewnić się, że forma, zakres kompetencji i skład przyszłego wspólnego organu monitorowania odpowiadać będą oczekiwaniom obu stron.

## 5. Kluczowe punkty

### 5.1 Negocjacje

5.1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w czerwcu 2014 r.<sup>(25)</sup> pozytywne sprawozdanie z postępów pozwoliło Radzie UE kontynuować negocjacje.

5.1.2 Celem umowy jest poprawa dostępu do rynku i zapewnienie spójności regulacji, a więc sprzyjanie rozwojowi wzajemnej wymiany handlowej i inwestycji. Powinna też przyspieszyć zrównoważony wzrost i tworzenie liczniejszych i lepszych miejsc pracy, zwiększyć dostępne konsumentom opcje oraz rozwinąć konkurencyjność i wydajność obu gospodarek.

5.1.3 Priorytetem Unii Europejskiej jest zniesienie barier pozataryfowych. W swojej *ocenie skutków*<sup>(26)</sup> Komisja wskazuje, że bariery te często mają przyczyny kulturowe oraz protekcyjnistyczne skutki. EKES zauważa, że trudno na nie wpłynąć, jeśli opierają się na wciąż zmieniających się, choć ustalanych na najwyższym szczeblu, standardach. Chronią one niekiedy całe sektory, takie jak sektor kolei w Japonii.

### 5.2 Wymiana towarowa

5.2.1 Zniesienie barier taryfowych powinno obejmować wszystkie produkty, także produkty rolne i przetworzone, pojazdy silnikowe, uznane za towary „wrażliwe”, bądź produkty chemiczne i farmaceutyczne. W stosownych przypadkach należy wprowadzić okresy przejściowe.

5.2.2 Promocja handlu byłaby zapewniona poprzez wzajemne uznanie produktów certyfikowanych w związku ze stosowaniem przez nie podobnych lub równoważnych standardów, a także dzięki współpracy, tam gdzie to możliwe, w zakresie harmonizacji przepisów i systemów. Jednakże bardzo istotne będzie dopilnowanie, by tego rodzaju współpraca w celu ustanowienia nowych standardów światowych nie doprowadziła do ich obniżenia.

5.2.3 Bariery pozataryfowe hamujące eksport UE stosowane są jako ukryte środki protekcyjnistyczne. Należy je ograniczyć lub znieść, zwłaszcza jeśli zostały już rozpoznane w trakcie negocjacji; należy także dostosować standardy do ich międzynarodowych odpowiedników.

### 5.3 MŚP

5.3.1 Jako że MŚP stanowią 99 % tkanki gospodarczej zarówno w Japonii, jak i w Europie, i tworzą 70–80 % miejsc pracy, EKES wzywa Komisję do poświęcenia im szczególnej uwagi.

5.3.2 Zważywszy, że z racji swej wielkości MŚP dysponują ograniczonymi środkami, w tym także w zetknięciu z przepisami rządowymi i regulacjami handlowymi, można oczekiwać, że zyskają na umowach FTA/EPA między UE i Japonią, zwłaszcza na uproszczonych przepisach i ograniczonych kosztach administracyjnych. Niemniej MŚP potrzebują wsparcia w przezwyciężeniu przeszkód związanych z wszelkim wzrostem ich zaangażowania na arenie międzynarodowej – chodzi tu o bariery językowe, różne kultury biznesowe, wysokie koszty transportu, brak personelu posiadającego odpowiednie umiejętności, informacje o rynkach zagranicznych i brak wystarczających zasobów finansowych.

<sup>(25)</sup> Rada Europejska z 18 i 19 października 2012 r., pkt 2 lit. k); Rada do Spraw Zagranicznych (Handel) UE, 29 listopada 2012 r., mandat negocjacyjny w sprawie umowy o wolnym handlu z Japonią dla Komisji; Rada Europejska z 29 czerwca 2014 r.

<sup>(26)</sup> Komisja Europejska, 2012 r., „Impact Assessment Report on EU-Japan trade relations” (Sprawozdanie z analizy skutków dotyczące stosunków handlowych UE – Japonia), [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc\\_149809.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149809.pdf)

5.3.3 Aby można było odnieść maksymalne korzyści z FTA/EPA między UE i Japonią niezbędna będzie współpraca obu stron, by zwiększyć wiedzę MŚP o istniejących służbach i programach wsparcia<sup>(27)</sup> dla MŚP oferowanych przez Centrum UE – Japonia ds. Współpracy Przemysłowej<sup>(28)</sup> oraz JETRO<sup>(29)</sup>. Należy zwłaszcza lepiej informować o nowych możliwościach biznesowych, które powinny wyłonić się w związku z omawianą umową. Na przykład europejskie MŚP mogłyby być zainteresowane japońskim sektorem ICT, opieki zdrowotnej<sup>(30)</sup>, usług, energii odnawialnej, żywności ekologicznej<sup>(31)</sup> i produktów delikatesowych.

#### 5.4 Przemysł rolno-spożywczy

5.4.1 Liberalizacja rynku zapewniłaby nowe perspektywy dla produktów rolno-spożywczych obu partnerów (wzrost o 200 %), jednak rolnictwo jest jednym z najbardziej spornych obszarów negocjacyjnych. Sektor rolnictwa w Japonii może zagwarantować tylko 40 % samowystarczalności żywnościowej, jest to więc dla niego szczególnie istotna kwestia. Japońscy rolnicy żądają, by we wszystkich negocjacjach z zagranicą wyłączyć z ograniczeń taryfowych pięć rodzajów produktów: ryż; wołowinę i wieprzowinę; mleko i produkty mleczne; pszenicę i jęczmień; cukier i słodziki. Eksport większej ilości przetworzonych produktów spożywczych byłby postrzegany jako istotna szansa dla UE, zwłaszcza jeżeli wiele japońskich barier pozataryfowych zostałoby usuniętych.

5.4.2 EKES pragnie, by umowa obejmowała kwestię praw własności intelektualnej<sup>(32)</sup>, aby w sprawiedliwy sposób chronić innowacje europejskie. Kwestia chronionych oznaczeń geograficznych jest trudnym punktem dyskusji. Ochrona własności intelektualnej w wypadku wysokiej- jakości produkcji rolnej może stanowić ukrytą przeszkodę dla importu. Już w ramach WTO Unia Europejska i Japonia przyjęły inne podejście: UE dążyła do rozszerzenia zakresu chronionych oznaczeń geograficznych, by zapewnić wyższy poziom ochrony o skutkach wiążących (porozumienia TRIPS – propozycja UE z 1998 r.), podczas gdy Japonia wraz z USA proponowały (1999 r.), by członkowie informowali WTO o swoich oznaczeniach geograficznych w celu stworzenia bazy danych jako źródła informacji dla innych członków, bez skutków wiążących. EKES uważa, że jest to istotne zagadnienie, do którego należy podejść w sposób ostrożny w trakcie negocjacji.

#### 5.5 Usługi

5.5.1 Japońscy rolnicy i konsumenci są bardzo zaangażowani w ruch spółdzielczy, który zapewnia wzajemne ubezpieczenia i usługi bankowe. Postrzegają oni liberalizację usług jako zagrożenie, podczas gdy dla wielu innych osób stanowi ona dużą szansę, w tym dla tzw. srebrnej gospodarki. Usługi oferują istotną możliwość znaczącego wzrostu handlu.

5.5.2 W 2012 r. UE-27 wyeksportowała usługi o wartości 24,2 mld EUR brutto do Japonii, zaś import z Japonii wyniósł 15,6 mld EUR brutto – nadwyżka wyniosła więc 8,6 mld EUR na korzyść UE-27, przy czym należy pamiętać, że ludność Japonii jest czterokrotnie mniej liczna niż ludność UE. Prawie wszystkie konsultowane organizacje japońskie, które wspomniały o liberalizacji usług, wypowiedziały się przeciw „wykazowi negatywnemu”, zgodnie z którym wszystkie usługi, które nie zostały wyraźnie wykluczone w tekście umowy, byłyby tym samym objęte wolnym handlem. Podczas gdy rolnicy i konsumenci mogą być przeciwni negatywnemu wykazowi, to biznes zdecydowanie go popiera. Dla władz publicznych taki wykaz negatywny oznaczałby ograniczenie ich możliwości interwencji. Przyszłe usługi byłyby automatycznie objęte zliberalizowanym obszarem. UE popiera nieograniczone prawo państw do stanowienia przepisów w interesie publicznym.

#### 5.6 Zamówienia publiczne

5.6.1 Dla przedsiębiorstw UE ważne jest uzyskanie dostępu do japońskich zamówień rządowych dzięki zniesieniu barier normatywnych, wprowadzeniu przejrzystych procedur i zapewnianiu identycznych informacji wszystkim zainteresowanym stronom, zniesieniu bardzo problematycznych ograniczeń na rynku kolei oraz wdrożeniu systemu dostępu do informacji online. Poza zadeklarowanym zaangażowaniem politycznym obecne negocjacje wymagają stabilności prawa w odniesieniu do standardów.

5.6.2 Niezbędna będzie wzajemność w dziedzinie uczciwej konkurencji. Komitet uważa, że w umowie należy dokładnie określić formy zezwoleń stosowanych przez obie strony w dziedzinie pomocy i dotacji państwowych.

<sup>(27)</sup> <http://www.eu-japan.eu/smes-support>; <http://www.jetro.go.jp/en/database>

<sup>(28)</sup> <http://www.eu-japan.eu/smes-support>

<sup>(29)</sup> <https://www.jetro.go.jp/en/database/>

<sup>(30)</sup> Żywność ekologiczna stanowi jedynie 0,4 % całej żywności sprzedawanej w Japonii (dane Europejskiej Rady Biznesu w Japonii (EBC)).

<sup>(31)</sup> Oczekuje się, że w 2050 r. 38 % społeczeństwa japońskiego osiągnie wiek 65 lat lub więcej.

<sup>(32)</sup> Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 28.

5.6.3 Unia Europejska, państwa członkowskie i Japonia muszą w dalszym ciągu mieć możliwość finansowania celów służących interesowi ogólnemu określonych zgodnie z ich demokratycznymi procedurami, m.in. w odniesieniu do sektora społecznego, środowiska i zdrowia publicznego. UE ma zobowiązania traktatowe związane z usługami publicznymi.

#### 5.7 Inwestycje <sup>(33)</sup>

5.7.1 W 2012 r. bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) UE-27 w Japonii osiągnęły kwotę 434 mld EUR, zaś BIZ Japonii w UE wyniosły 3 374 mln EUR <sup>(34)</sup>. Kluczową zasadą FTA/EPA jest wzajemność; gdyby zatem umowa doprowadziła do utraty miejsc pracy, to EKES wzywa Komisję, by poświęciła szczególną uwagę tej kwestii i rozważyła wykorzystanie Funduszu Dostosowania do Globalizacji, by to zrekompensować. EKES uważa ponadto, że być może konieczne okaże się zapewnienie odpowiedniej rekompensaty za straty poniesione przez przedsiębiorstwa w zakresie zasobów ludzkich i technologii, finansowanych wcześniej z funduszy publicznych.

5.7.2 UE i Japonia powinny dokonać przeglądu swych przepisów dotyczących ograniczeń w zakresie własności, a także regulacji odnoszących się do zezwoleń i kontroli oraz ułatwień dla inwestycji.

5.7.3 EKES zauważa, że zarówno prawo, jak i sądy w Japonii i w UE pozwalają na sprawiedliwe rozstrzygnięcie sporów w ramach zwykłych procedur; państwa członkowskie UE i Japonia oferują inwestorom pełną gamę gwarancji instytucjonalnych i prawnych. Biorąc pod uwagę bardzo delikatny charakter rozstrzygnięcia sporów między inwestorem a państwem, a także rozbieżne opinie różnych zainteresowanych stron, EKES z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie przez Komisję konsultacji publicznych w związku z transatlantyckimi negocjacjami handlowymi. Byłby również zadowolony, gdyby podjęto podobną inicjatywę w Japonii, aby uwzględnić poglądy zainteresowanych stron z tego kraju.

5.7.4 EKES proponuje, by promować szeroki dialog w sprawie rozstrzygnięcia sporów po określeniu stosownych warunków i ocenie skutków przez Komisję. W istocie Komitet opracowuje już własną opinię w tej sprawie.

5.7.4.1 W każdym przypadku żaden przepis dotyczący rozstrzygnięcia sporów w zakresie inwestycji nie powinien wpływać na zdolność państw członkowskich UE do stanowienia prawa w interesie publicznym ani do realizacji celów polityki publicznej. Definicje inwestycji oraz „sprawiedliwego i równego traktowania” muszą być jasne. Powinno to być jednym z punktów negocjacji.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

<sup>(33)</sup> Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony Komisja Europejska posiada kompetencje w dziedzinie inwestycji. Opublikowała ona komunikat pt. „W kierunku kompleksowej europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych”, na temat którego Komitet wydał opinię (Dz.U. C 318 z 29.10.2011, ss. 150-154).

<sup>(34)</sup> Źródło: Eurostat 170/2013 – 18 listopada 2013 r.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sytuacji ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2015/C 012/07)

Sprawozdawca: **Andrzej ADAMCZYK**

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

*sytuacji ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 173 do 2 – 15 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES powinien aktywnie wspierać polityczną, społeczną i gospodarczą konsolidację Ukrainy, w tym pokojowe rozwiązanie obecnego konfliktu w regionach Doniecka i Ługańska. Działania EKES-u na Ukrainie będą wspierać proces demokratyzacji, integralność terytorialną oraz dialog społeczny i obywatelski wszystkich zainteresowanych stron posiadających legitymację społeczną i reprezentatywność.

1.2 EKES zamierza zapraszać do współpracy możliwie szerokie spektrum ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego i uwzględnić także tych, którzy są jeszcze nastawieni sceptycznie lub wrogo do niedawnych przemian politycznych i do zbliżenia z UE.

1.3 Zaleca się również dalszy rozwój współpracy w ramach relacji dwustronnych między organizacjami partnerskimi w UE i na Ukrainie, ze szczególnym naciskiem na budowanie potencjału i najlepsze praktyki, jak również na wzmocnienie dialogu społecznego i obywatelskiego.

1.4 Zgodnie z postanowieniami układu o stowarzyszeniu, EKES powinien przyczynić się do utworzenia wspólnej Platformy Społeczeństwa Obywatelskiego składającej się z członków EKES-u i przedstawicieli ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego. Podobny organ zostanie powołany na mocy przepisów pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu (DCFTA), aby spełnić wymóg ustanowienia mechanizmu monitorującego dla społeczeństwa obywatelskiego. Oba organy powinny jak najściślej ze sobą współpracować.

1.5 EKES będzie rozwijał działalność informacyjną na temat konsekwencji wdrażania układu o stowarzyszeniu przez Ukrainę, jak również na temat integracji europejskiej, instytucji europejskich czy też wspólnotowego dorobku prawnego.

1.6 Należy znieść obowiązek wizowy dla obywateli ukraińskich tak szybko, jak jest to technicznie możliwe, aby wspierać kontakty międzyludzkie i budować zaufanie.

1.7 Europejskie perspektywy Ukrainy powinny zostać formalnie włączone do agendy UE.

## 2. Partnerstwo Wschodnie: wschodni wymiar europejskiej polityki sąsiedztwa jako ramy instytucjonalne europejskich aspiracji Ukrainy

2.1 Dramatyczne wydarzenia, które w ostatnich miesiącach wstrząsnęły Ukrainą, zapoczątkowane zostały reakcją społeczną na wstrzymanie przez rząd przygotowań do podpisania układu o stowarzyszeniu w ramach polityki Partnerstwa Wschodniego.

2.2 Oprócz zawarcia dwustronnych układów o stowarzyszeniu, które zastąpią umowy o partnerstwie i współpracy, wymiar dwustronny Partnerstwa Wschodniego ma również na celu ułatwienie systemów bezwizowych oraz rozwój współpracy sektorowej, w tym umożliwienie krajom partnerskim udział w programach i agencjach UE. Wymiar ten obejmuje też kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego, który jest narzędziem przeznaczonym do zwiększenia zdolności administracyjnej krajów partnerskich do przeprowadzenia reform i wdrożenia postanowień układów o stowarzyszeniu. Wymiar wielostronny Partnerstwa Wschodniego opiera się na czterech platformach wielostronnych (Demokracja, dobre rządy i stabilność; Integracja gospodarcza i spójność z polityką UE; Bezpieczeństwo energetyczne; Kontakty międzyludzkie), których celem jest wspieranie współpracy między UE a krajami partnerskimi, jak również między samymi krajami partnerskimi.

2.3 Jednym z priorytetów Partnerstwa Wschodniego jest zaangażowanie w jego realizację zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w krajach partnerskich, jak i w UE. W tym celu w listopadzie 2009 r. stworzono przy współudziale EKES-u Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego.

2.4 Obecnie jednak polityka Partnerstwa Wschodniego znalazła się na rozdrożu w wyniku niespodziewanych zwrotów kierunku zaangażowania niektórych krajów oraz dramatycznych wydarzeń na Ukrainie. Trudności, jakie Partnerstwo Wschodnie napotykało w ciągu ostatniego roku w krajach, które uczyniły dotychczas największy postęp na drodze do podpisania układów o stowarzyszeniu, są w dużej części wynikiem manewrów Rosji, która usiłuje nie dopuścić do zbliżenia krajów partnerskich z UE.

2.4.1 Pomimo zakończenia negocjacji z Armenią w sprawie układu o stowarzyszeniu, w tym DCFTA, dokumentów tych nie można było parafować w związku z oświadczeniem wydanym przez Armenię we wrześniu 2013 roku o zamiarze wstąpienia do Euroazjatyckiej Unii Celnej zainicjowanej przez Rosję.

2.4.2 Gruzja, pomimo rosyjskich nacisków i utraty dwóch prowincji (Abchazji i Osetii Południowej), które są obecnie kontrolowane przez Rosję, pozostaje niezmiennie na kursie europejskim i doprowadziła do parafowania układu o stowarzyszeniu, w tym DCFTA, na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r., a następnie podpisania go w czerwcu 2014 r.

2.4.3 Mołdawia, która również podpisała umowę o stowarzyszeniu parafowaną w Wilnie, jest również przedmiotem nacisków Rosji, kontrolującej region Naddniestrza poprzez umieszczenie tam swoich sił zbrojnych. Również przy wsparciu Rosji odbyło się nielegalne referendum w innym autonomicznym terytorium Mołdawii – Gagauzji, które opowiedziało się za przystąpieniem do Euroazjatyckiej Unii Celnej.

2.4.4 Członkostwo w WTO jest niezbędnym warunkiem rozpoczęcia rozmów w sprawie DCFTA, zatem Azerbejdżan i Białoruś, które nie są członkami WTO, nie mogą rozpocząć negocjacji. Ponadto ze względu na poważny niedostatek demokracji na Białorusi, dwustronna polityka UE w stosunku do tego kraju pozostaje na poziomie krytycznego dialogu.

2.4.5 Ukraina, po Rosji największy i najważniejszy kraj postsowiecki, która na skutek zmiany kursu na proeuropejski utraciła kontrolę nad Krymem i Sewastopolem anektowanymi przez Rosję, jest przedmiotem dalszych rosyjskich akcji sabotażowych i dywersyjnych. Działania Rosji stanowią szczególnie dramatyczny przypadek ingerencji zewnętrznej, która oprócz zagrożenia dla integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy ma też niezwykle niszczący wpływ na społeczeństwo obywatelskie i jego organizacje. Akty te stanowią nie tylko jednoznaczne pogwałcenie prawa międzynarodowego, ale naruszają dwie zasady leżące u podstaw pokojowych relacji między niepodległymi państwami: pierwsza z nich głosi, że granice nie mogą być zmieniane siłą, a druga, że narody mogą podejmować suwerenne decyzje na temat swojej przyszłości bez ingerencji z zewnątrz.

### 3. Europejskie aspiracje ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego

3.1 Pomarańczowa rewolucja z 2004 roku przyczyniła się do znacznej demokratyzacji i wprowadzenia rządów prawa na Ukrainie, przynajmniej na pewien okres, oraz do trwającej nieprzerwanie do dzisiaj wolności mediów. Procesom tym towarzyszyło zbliżenie do UE.

3.1.1 W roku 2005 przyjęty został Plan działania UE – Ukraina na mocy zawartej w 1998 roku Umowy o partnerstwie i współpracy UE – Ukraina. W 2007 r. rozpoczęły się negocjacje układu o stowarzyszeniu. Podjęcie w maju 2009 r. polityki Partnerstwa Wschodniego nadało tej współpracy nową dynamikę.

3.1.2 To zbliżenie i nawiązanie realnej współpracy w wielu dziedzinach, a także powszechny entuzjazm po pomarańczowej rewolucji sprawiły, że znaczna część obywateli oraz wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego przyjęło za oczywiste i przesądzone, że powstała perspektywa członkostwa Ukrainy w UE i że jest ono uzależnione tylko od kalendarza oraz tempa procesu transformacji i przystosowania do europejskich standardów.

3.1.3 Partnerstwo Wschodnie nie przyniosło Ukrainie oczekiwanej, długoterminowej perspektywy akcesji do UE, co spowodowało rozczarowanie i frustrację zwolenników proeuropejskiego kursu, pogłębione stopniowym odejściem od demokratycznych zdobyczy pomarańczowej rewolucji, pogarszającą się sytuacją gospodarczą i narastającymi problemami społecznymi.

3.1.4 Społeczna frustracja, przekładająca się na apatię organizacji społeczeństwa obywatelskiego, pogłębiała się wraz z narastającym konfliktem między liderami pomarańczowej rewolucji: prezydentem Wiktorem Juszczenką i premierem Julią Tymoszenko. Konflikt ten prowadził czasem do paraliżu decyzyjnego ze względu na niefunkcjonalne rozwiązania zawarte w konstytucji Ukrainy. Połączenie światowego kryzysu gospodarczego i bezsilnej polityki prezydenta Wiktora Janukowycza (wybranego w 2010 r.) jeszcze pogłębiło ten problem.

3.2 EKES od długiego czasu prowadzi aktywną politykę współpracy z Ukrainą, jednak pogarszający się klimat polityczny i społeczny oraz rozczarowanie organizacji partnerskich brakiem perspektywy akcesji doprowadziły w latach 2011–2012 do pewnej stagnacji w stosunkach, przejawiającej się zanikiem aktywności strony ukraińskiej i brakiem jej zainteresowania kontaktami.

3.3 Parafowanie układu o stowarzyszeniu w grudniu 2012 r. oraz intensywne zabiegi i negocjacje, których celem było doprowadzenie do podpisania go na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 r., przyczyniły się do ponownego zainteresowania naszych ukraińskich partnerów współpracą i do odnowienia ożywionych kontaktów z EKES-em.

3.4 Te odnowione kontakty pokazały jednak, że partnerzy społeczni, zarówno po stronie pracodawców, jak i związków zawodowych, są podzieleni w kwestii podpisania układu o stowarzyszeniu. Natomiast bardzo zróżnicowane przecież organizacje pozarządowe i przedstawiciele innych interesów reprezentowali stosunkowo jednolite stanowisko proeuropejskie.

3.5 Bez względu na zajmowane stanowisko i przewidywany los negocjacji mających doprowadzić do podpisania układu o stowarzyszeniu, wszystkie organizacje społeczeństwa obywatelskiego i przedstawiciele rządu byli zaskoczeni faktem zerwania rozmów i zatrzymaniem przygotowań do podpisania umów przez ukraiński rząd i administrację prezydencką.

3.6 Niespodziewane zerwanie rozmów, bez widocznej przyczyny, na parę dni przed szczytem w Wilnie, i równie zaskakująca propozycja rządu Ukrainy, aby dalsze negocjacje z UE prowadzić przy udziale Rosji, doprowadziły do szybkiej mobilizacji ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego, które jednoznacznie zmanifestowało swoje przekonania i opowiedziało się za europejskim kursem Ukrainy.

3.7 Euromajdan był prawdopodobnie największą w historii, najdłużej prowadzoną z pełną determinacją manifestacją na rzecz integracji europejskiej. Na późniejszym etapie do demonstrantów przyłączyły się siły zgłaszające także polityczne żądania dotyczące zmiany reżimu. Ten ostatni odpowiedział na to brutalnym stłamszeniem manifestacji, które przyniosło ofiary w ludziach. Demonstracje doprowadziły do zmian politycznych, które posłużyły jako pretekst do sprowokowania dalszych dramatycznych i tragicznych wydarzeń.

3.8 Obecnie, po pomyślnym przeprowadzeniu wyborów prezydenckich, wydaje się jasne, że tworzenie bliskich więzi z UE staje się jednym z priorytetów nowej administracji. Tę zmianę kursu należy postrzegać jako ogromny sukces Euromajdanu i ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego. Przyszłość pokaże, czy ogólna sytuacja ustabilizuje się na całym terytorium Ukrainy i czy organizacje społeczeństwa obywatelskiego skorzystają na tej przemianie politycznej.

3.9 Stanowisko i opinie społeczeństwa ukraińskiego na wschodzie Ukrainy na temat przemian politycznych pozostaną niejasne tak długo, jak długo będą działać w tym regionie uzbrojeni najemnicy i grupy partyzantów, a swoboda wypowiedzi będzie zagrożona. Należy jednak zauważyć, że wschód Ukrainy był w znacznym stopniu reprezentowany na Euromajdanie.

#### 4. Konsekwencje podpisania układu o stowarzyszeniu i DCFTA

4.1 Układ o stowarzyszeniu UE – Ukraina to porozumienie nowej generacji stworzone na użytek krajów współpracujących w ramach Partnerstwa Wschodniego. Przewiduje rozwój współpracy oraz zawiera wiążące przepisy w niemal wszystkich dziedzinach. Treść układu o stowarzyszeniu nakreśla plan reform dla Ukrainy, oparty na całościowym przybliżeniu jej legislacji do norm UE.

4.2 Oprócz DCFTA, która jest umową handlową znacząco wpływającą na standardy i przepisy, główne dziedziny współpracy obejmują: wymiar sprawiedliwości, rządy prawa, zwalczanie korupcji i przestępczości zorganizowanej, politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, reformę administracji publicznej, zatrudnienie i politykę społeczną, równość praw i szans, ochronę konsumentów, politykę przemysłową i przedsiębiorczość, energetykę, transport, środowisko. Wdrażanie układu o stowarzyszeniu wraz z DCFTA oznaczać będzie konieczność zharmonizowania prawodawstwa krajowego Ukrainy z około 85 procentami wspólnotowego dorobku prawnego związanego z handlem i gospodarką.

4.3 Układ o stowarzyszeniu został podpisany 27 czerwca 2014 r., a następnie ratyfikowany 16 września przez Parlament Europejski i Radę Najwyższą Ukrainy, co umożliwi jego tymczasowe wdrożenie jeszcze przed jego ratyfikacją przez wszystkie 28 państw członkowskich UE. Jednakże stosowanie części dotyczącej DCFTA tego układu zostanie odroczone do końca przyszłego roku. Niemniej UE nadal będzie stosować mniej rygorystyczne zasady handlu w odniesieniu do towarów pochodzących z Ukrainy.

4.3.1 Wdrożenie układu przewiduje utworzenie Platformy Społeczeństwa Obywatelskiego jako wspólnego forum wymiany poglądów, składającej się z członków EKES-u oraz przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Ukrainy. Biorąc pod uwagę szerokie spektrum zagadnień objętych układem o stowarzyszeniu, Platforma powinna być jak najbardziej reprezentatywna dla całości społeczeństwa obywatelskiego, w jej skład powinni zatem wchodzić przedstawiciele zarówno partnerów społecznych, jak i różnych innych interesów.

4.3.2 Oprócz stanowienia forum wymiany informacji i debaty, podstawowym celem platformy jest monitorowanie realizacji układu o stowarzyszeniu i przedstawianie opinii i propozycji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

4.3.3 Platforma Społeczeństwa Obywatelskiego sama ustali swój regulamin pracy. Obecnie trwają rozmowy przedstawicieli EKES-u ze stroną ukraińską co do procedury utworzenia tego ciała i jego składu. Przewiduje się przyjęcie następujących podstawowych zasad:

- Liczba przedstawicieli strony europejskiej i ukraińskiej będzie jednakowa.
- Kadencja członków wynosi 2,5 roku. W czasie kadencji przewiduje się odbycie 5 posiedzeń.
- Platforma ma dwóch współprzewodniczących – po jednym z każdej ze stron – wybieranych na 2,5-letnią kadencję.
- Procedura wyłaniania członków Platformy musi być całkowicie przejrzysta.
- Posiedzenia Platformy muszą być otwarte również dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego nieposiadających w niej członków.

4.3.4 Umowa DCFTA również przewiduje utworzenie mechanizmu monitorującego dla społeczeństwa obywatelskiego w terminie jednego roku od jej wejścia w życie. Utworzony w tym celu organ powinien jak najściślej współpracować z Platformą Społeczeństwa Obywatelskiego.

## 5. Dalsze perspektywy dla społeczeństwa obywatelskiego Ukrainy i rola EKES-u

5.1 EKES powinien aktywnie wspierać polityczną, społeczną i gospodarczą konsolidację Ukrainy, w tym pokojowe rozwiązanie obecnego konfliktu w regionach Doniecka i Ługańska. Wraz ze stabilizacją sytuacji na Ukrainie i po zażegnaniu groźby zewnętrznej interwencji i walk wzniecanych przez uzbrojone bojówki nastąpi też wykrystalizowanie się sytuacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, zarówno wewnątrz poszczególnych organizacji, jak i wobec europejskich inspiracji Ukrainy.

5.1.1 Ukraina przechodzi obecnie głęboką transformację ustrojową, w tym reformę konstytucyjną, które mogą okazać się głębsze niż zmiany po pomarańczowej rewolucji. Może to spowodować restrukturyzację i zmianę statusu ukraińskich instytucji i praktyk zarówno dialogu społecznego, jak i dialogu władz ze społeczeństwem obywatelskim. Procesowi temu powinny towarzyszyć zmiany w ukraińskim ustawodawstwie, by instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego bardziej sprzyjały autentycznym i niezależnym organizacjom. EKES będzie śledził rozwój sytuacji i stanowisko naszych organizacji partnerskich wobec tych zmian.

5.1.2 Zarówno przed powstaniem Euromajdanu, jak i podczas trwania manifestacji, autentyczność i niezależność niektórych naszych organizacji partnerskich była podważana. Rozpoczęło to proces przemian w sposobie funkcjonowania niektórych organizacji, który – jeśli nie okaże się powierzchowny – może rozpocząć przywracanie społecznego zaufania do tych organizacji. Szczególnie niektóre organizacje związkowe i organizacje pracodawców były przez opinię publiczną i organizacje pozarządowe postrzegane jako część establishmentu i odmawiano im prawa przynależności do społeczeństwa obywatelskiego.

5.1.3 EKES gotów jest zintensyfikować swoje dwustronne kontakty z organizacjami partnerskimi na Ukrainie, a także w Rosji, aby przyczynić się do ściślejszych więzi między ich społeczeństwami obywatelskimi z myślą o normalizacji stosunków między obydwojoma krajami.

5.2 Działania EKES-u na Ukrainie będą opierać się na zasadzie wsparcia dla procesu demokratyzacji kraju, integralności terytorialnej, dialogu obywatelskiego i społecznego wszystkich stron posiadających legitymację społeczną i reprezentatywność. EKES priorytetowo potraktuje stosunki ze swoimi naturalnymi partnerami, tj. organizacjami ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego.

5.3 Intencją EKES-u jest zapraszanie do współpracy możliwie szerokiego spektrum ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego i uwzględnienie wszystkich nastawionych jeszcze sceptycznie lub wrogo do niedawnych przemian politycznych i do zbliżenia z UE, a jednocześnie dbanie o to, aby nie pomijać żadnej wartościowej i reprezentatywnej organizacji. Pomocą w doborze organizacji partnerskich służy Krajowa Platforma Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego oraz Krajowa Trójstronna Komisja do Spraw Społecznych i Gospodarczych.

5.4 Zaleca się również dalszy rozwój współpracy w ramach relacji dwustronnych między organizacjami partnerskimi w UE i na Ukrainie, ze szczególnym naciskiem na budowanie potencjału, wymianę najlepszych praktyk, jak również wzmocnienie dialogu społecznego i obywatelskiego. Jednym z instrumentów, który można wykorzystać w tym celu, jest współpraca transgraniczna.

5.5 Oprócz działań instytucjonalnych wynikających z układu o stowarzyszeniu, a w dalszym terminie z DCFTA, EKES zaangażuje się w szerszą działalność informacyjną na temat konsekwencji wdrożenia umów dla Ukrainy, a także na temat integracji europejskiej, funkcjonowania instytucji europejskich czy też wspólnotowego dorobku prawnego.

5.6 Wobec braku rzetelnej informacji lub wręcz dezinformacji rozpowszechnianej czasami w mediach na skutek braku wiedzy o Unii Europejskiej czy intensywnej propagandy rosyjskiej, należy zaplanować regularną współpracę ze środowiskiem dziennikarskim i stowarzyszeniami środków przekazu.

5.7 Współpraca z organizacjami partnerskimi na Ukrainie w kwestii umożliwienia dostępu do rzetelnej informacji, a także dostarczanie takich informacji wszystkim grupom społeczeństwa obywatelskiego, mogą okazać się kluczowe dla europejskich aspiracji Ukrainy. Doświadczenie pokazuje bowiem, że podpisanie, ratyfikowanie i wdrożenie układu o stowarzyszeniu może stać się problematyczne i że istnieje wiele czynników wewnętrznych i zewnętrznych, które mogą odwrócić proeuropejskie nastawienie społeczeństwa obywatelskiego, jeśli nie zostanie osiągnięty w tej sprawie powszechny konsensus z udziałem wszystkich grup społecznych.

5.8 Znaczna część obywateli Ukrainy nigdy nie wyjeżdżała za granicę, a krajem docelowym dla tych, którzy wyjeżdżają, jest najczęściej Rosja. Jedną z przyczyn tej sytuacji, a dodatkowo znaczną uciążliwość dla społeczeństwa ukraińskiego, jest utrzymywanie wiz na podróże do krajów Unii Europejskiej. Wprowadzone ułatwienia w otrzymywaniu wiz są oczywiście ważne, ale trwanie obowiązku wizowego przed podróżą do UE nie buduje zaufania i istotnie utrudnia kontakty między ludźmi.

5.9 Eurosceptycyzm i brak entuzjazmu części społeczeństwa ukraińskiego do zbliżenia do UE wynika z braku perspektywy akcesji. Nie chodzi na obecnym etapie o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, jednak uporczywe powtarzanie, że sprawa ta nie figuruje na agendzie UE, powoduje, że reformy wynikające z układu o stowarzyszeniu postrzegane są przez część społeczeństwa jako kosztowny kaprys prowadzący Ukrainę w ślełą uliczkę. Jest to szczególnie widoczne na wschodzie Ukrainy, gdzie UE jest postrzegana jako zagrożenie dla społecznych i gospodarczych interesów.

Bruksela, 16 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

### 502. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 15 I 16 PAŹDZIERNIKA 2014 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2013”**

COM(2014) 249 final

(2015/C 012/08)

Sprawozdawca: **Paulo BARROS VALE**

Dnia 1 października 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2013”*

COM(2014) 249 final.

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

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

#### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny co roku dokonuje oceny sprawozdania Komisji dotyczącego polityki konkurencji, która jest fundamentalną polityką Unii Europejskiej. EKES pozytywnie ocenia treść sprawozdania, ogólnie zgadza się z jego treścią i wyraża zaniepokojenie obecnym kontekstem.

1.2 Wolna i uczciwa konkurencja, która jest gwarantem interesów podmiotów gospodarczych i konsumentów oraz zabezpiecza interes publiczny, zasługuje na podjęcie wszelkich możliwych wysiłków. Wkład Komisji Europejskiej jest istotny, a EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane w zakresie przestrzegania przepisów wewnętrznych i współpracy międzynarodowej.

1.3 W tych nieustannych pracach za istotne uznaje się działania krajowych organów ds. konkurencji. Organy te muszą dysponować zasobami ludzkimi i materialnymi, które pozwolą im działać skutecznie i proaktywnie, a nie reaktywnie, jak ma to często miejsce. Dzięki położeniu silniejszego akcentu na działania zapobiegawcze można uniknąć różnych nielegalnych i szkodliwych dla rynku sytuacji, które wpływają zwłaszcza na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), lecz także na konsumentów.

1.4 EKES uważa jednak, że przyjęcie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie niektórych aspektów roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia prawa ochrony konkurencji jest bardzo ważne. Państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji i wdrożenia tej dyrektywy z należytą starannością, lecz należy wyrazić ubolewanie, że wnioskowi nie towarzyszy instrument prawny o takiej samej mocy wiążącej, wpisujący się w horyzontalne ramy prawne na rzecz dochodzenia roszczeń zbiorowych w przypadkach naruszenia praw i interesów zbiorowych.

1.5 Poza regulacjami trzeba będzie zadbać o możliwość i zachęty do samoregulacji, szczególnie poprzez ustanowienie porozumień między organizacjami producentów, dystrybutorów i konsumentów. Dobre przykłady takich działań prowadzonych już w Europie mogą i powinny być naśladowane.

1.6 Ze względu na to, że w świetle traktatów niemożliwe jest ujednoczenie polityk fiskalnych, polityka konkurencji powinna zapewniać możliwie najniższy poziom zakłóceń wynikających z systemu podatkowego w UE.

1.7 Rynek energii musi nadal zasługiwać na szczególną uwagę, gdyż jednolity rynek nie został jeszcze ukończony. Wzmocnienie sieci europejskiej, umożliwiającej handel transgraniczny, oraz inwestycje w energię odnawialną, które obok korzyści ekologicznych zapewniają dostęp do sieci innych producentów, powinny być centralnym elementem pobudzania faktycznej konkurencji w sektorze, co pozwoli zmniejszyć ceny tak dla przedsiębiorstw, jak i dla rodzin.

1.8 Swobodny dostęp konsumentów do wszystkich rynków ma żywotne znaczenie. Do tego wydatnie przyczynia się cel agendy cyfrowej dotyczący powszechnej dostępności połączeń szerokopasmowych. Dostęp do rynku cyfrowego, na którym wielokrotnie stosuje się ceny niższe niż na rynkach tradycyjnych, umożliwiłby konsumentom nabycie pewnych dóbr, które w innej formie są dla nich niedostępne.

1.9 Współpraca międzynarodowa znajduje się w centrum różnorodnych wysiłków, których wyniki są godne pochwały. Niemniej nie można zapominać o działaniach, które należy jeszcze przeprowadzić. Poza dwustronnymi działaniami należy kontynuować wysiłki podejmowane wspólnie ze Światową Organizacją Handlu i Międzynarodową Organizacją Pracy. Europa nadal wystawiona jest na nieuczciwą konkurencję, tak w obrębie swych granic, jak i poza ich zasięgiem, ze strony przedsiębiorstw publicznych i prywatnych z krajów, gdzie normalną praktyką jest przyzwolenie na bezprawną pomoc państwa (szczególnie w dziedzinie energii), gdzie przepisy ekologiczne są znacznie łagodniejsze i gdzie nie przestrzega się takich samych norm pracy (wielokrotnie przy jawnym pogwałceniu najbardziej podstawowych praw ludzkich).

## 2. Treść sprawozdania za rok 2013

2.1 W 2013 r. zaobserwowaliśmy pewne oznaki ożywienia gospodarczego w Europie. Większe zaufanie i konkurencyjność nadal znajdują się w centrum europejskich działań politycznych, by wspomóc inteligentny i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, który jest głównym elementem strategii „Europa 2020”.

2.2 W sprawozdaniu przytacza się wnioski z przeprowadzonego w 2013 r. przez Parlament Europejski badania dotyczącego polityki konkurencji, w którym wyraźnie wskazuje się na znaczenie tej polityki w świetle wspomnianego celu: „polityka konkurencji, która przyczynia się do wzrostu konkurencji, pobudzi wzrost ekonomiczny”.

2.3 Sprawozdanie składa się z ośmiu części: Wspieranie konkurencyjności poprzez walkę z kartelami; Zapewnienie skutecznego egzekwowania przepisów prawa ochrony konkurencji i kontroli łączenia przedsiębiorstw w interesie przedsiębiorstw i konsumentów; Unowocześnianie pomocy państwa w celu kierowania środków publicznych na zwiększanie konkurencyjności; Promowanie uczciwego i stabilnego sektora finansowego w celu wsparcia gospodarki realnej; Energia: sektor, w którym najbardziej potrzebne jest „więcej Europy”; Egzekwowanie zasad konkurencji w ramach gospodarki cyfrowej w celu wspierania europejskiej agendy cyfrowej; Międzynarodowa współpraca w obszarze polityki konkurencji w celu rozwiązywania problemów związanych z globalizacją; Dialog na temat konkurencji z innymi instytucjami.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Bez wątpienia MŚP są filarem ożywienia gospodarczego w Europie. Są one także, ze względu na swe rozmiary, najbardziej narażone na skutki nadużywania pozycji dominującej, co w wielu przypadkach prowadzi do ich zniknięcia z rynku. Kwestia nadużywania pozycji dominującej powinna zostać potraktowana ze specjalną uwagą w polityce konkurencji, zwłaszcza w przypadku nadużyć popełnianych przez wielkie sieci handlowe, które stopniowo zniszczyły małych dostawców i małe firmy handlowe, a w rezultacie uwarunkowały wybór konsumentów. Dyrektywa w sprawie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia art. 101 i 102 TFUE została dobrze przyjęta i uznana za nadzwyczaj ważną. Zapobieganie takim naruszeniom nabiera jeszcze większego znaczenia i zasługuje na głębszą refleksję, by działania prewencyjne stały się skuteczne.

3.2 EKES uważa, że działalność krajowych organów ds. konkurencji powinna być proaktywna, a nie reaktywna, co ma miejsce w większości przypadków, kiedy to zajmują się one daną sprawą w wyniku doniesienia zgłoszonego przez operatorów lub konsumentów. Nadzór nad niektórymi negocjacjami, które powinny się raczej nazywać nakazami, mógłby przyczynić się do uniemożliwienia niektórych przypadków nadużyć pozycji dominującej. Znaczną poprawa wymiany ważnych informacji w obrębie łańcucha produkcji jest istotnym warunkiem dokonania koniecznego postępu.

3.3 Także sektory wyraźnie zależne od cen surowców powinny stać się przedmiotem specjalnego zainteresowania ze strony krajowych organów ds. konkurencji, gdyż często wzrost cen surowców (lub nawet groźba ich wzrostu) niemal natychmiastowo znajduje odzwierciedlenie w cenie końcowej, podczas gdy ich spadek nie pociąga za sobą przeciwnego skutku.

3.4 EKES zwraca uwagę na to, że polityka konkurencji powinna koniecznie zająć się problemami rynku zamówień publicznych, który w większości przypadków pozostaje zamknięty. W rzeczy samej rynek zamówień publicznych jest rozczłonowany i tylko niewiele podmiotów ma do niego dostęp pomimo bieżących prac nad kompleksowym rynkiem elektronicznych zamówień publicznych. Słaba konkurencja jest niekorzystna dla interesu publicznego – brak alternatywy nie pozostawia jednostkom publicznym marginesu działania, co prowadzi do sytuacji, w której wybór stale pada na te same podmioty, i w niektórych przypadkach do nazbyt bliskich stosunków między przedsiębiorstwami i władzami publicznymi.

3.5 Nie wolno zapominać o osłabionej pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw prowadzących działalność na obszarach wyspiarskich i najbardziej oddalonych, na których koszty dostępu do pozostałych rynków są przeszkodą dla zdrowej konkurencji w stosunku do innych operatorów. W takich przypadkach można by spróbować stworzyć mechanizmy ułatwiające tym firmom dostęp do rynków centralnych, promując w ten sposób zdrową konkurencję wszystkich podmiotów w obrębie UE.

3.6 Żywością nabiera konkurencja, której podlegają przedsiębiorstwa europejskie, tak w obrębie swych granic, jak i na innych rynkach, ze strony przedsiębiorstw publicznych i prywatnych z krajów trzecich chronionych przez dającą im przewagę konkurencyjną bezprawną pomoc państwa, korzystne dla nich standardy ochrony środowiska i permissywne przepisy prawa pracy, które w wielu przypadkach podważają podstawowe prawa człowieka i prawa obywateli i konsumentów. Dalsze wysiłki w zakresie współpracy międzynarodowej prowadzone w ramach Światowej Organizacji Handlu, Międzynarodowej Organizacji Pracy i poza nimi powinny pozostać priorytetem działań dyplomatycznych w zakresie zwalczania tych nierówności, aby zająć się problemem konkurencji i bardziej zaangażować w obronę praw człowieka.

### 4. Promowanie konkurencyjności poprzez zwalczanie karteli i przepisy prawa ochrony konkurencji

4.1 Zwalczanie karteli nabiera szczególnego znaczenia w dziedzinach dotyczących polityki konkurencji. Dlatego też pozytywnie przyjmowane są wysiłki Komisji w zakresie zwalczania tej praktyki wpływającej na całą gospodarkę. Działania związane z rynkami finansowymi, a zwłaszcza z rynkiem surowców i półproduktów, na którym wahania cen warunkują nie tylko rynek wewnętrzny, lecz także zdolność konkurencyjną Europy na poziomie globalnym, mają kluczowe znaczenie dla wzrostu w momencie, gdy niezbędne staje się podbicie nowych rynków. Trzeba podkreślić wykrycie i ukaranie firm uczestniczących w trzech kartelach działających w obszarze przewodów instalacji elektrycznej, pochodnych instrumentów finansowych i krawetek, jak i zgłoszenie zastrzeżeń do dostawców układów pamięci przeznaczonych dla inteligentnych kart.

4.2 EKES popiera prace w zakresie przepisów prawa ochrony konkurencji, gdyż uważa je za kluczowe dla polityki w tej dziedzinie. Pragnie potwierdzić swe poparcie dla prac Komisji, które przyczyniły się do powstrzymania sztucznej fragmentacji rynku wewnętrznego, a także pogratulować zakończenia procesu ochrony konkurencji i normalizacji płatności dokonywanych przez internet, pisemnego zgłaszania zastrzeżeń co do banków w kwestiach ich skoordynowanego działania w celu zapobiegania dostępowi giełd do rynków swapów ryzyka kredytowego, a zwłaszcza wniosków z badania dotyczącego zagadnień ochrony konkurencji związanych ze stopami referencyjnymi LIBOR, EURIBOR i TIBOR, które zwiększyły bezpieczeństwo na rynku.

4.3 W 2013 r. przyjęto wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia prawa ochrony konkurencji. EKES pozytywnie ustosunkowuje się do tego dokumentu, w którym przeciwdziała się różnicom między prawodawstwami krajowymi i nierównemu traktowaniu ofiar i sprawców, obejmując ochroną prawną konsumentów, co jest stałą troską wyrażaną w opiniach Komitetu.

4.4 EKES opowiada się za ujednoczeniem, lecz wyraża pewne zastrzeżenia do tekstu mogącego nadmiernie sprzyjać łamiącym przepisy firmom, które korzystają z programów łagodzenia kar, choć uznaje znaczenie tego instrumentu dla wykrywania tajnych karteli. Zalecono ponadto zbliżenie tekstów wniosku dotyczącego dyrektywy i zalecenia w sprawie pozwów zbiorowych, ubolewając, że „ustanowienie pozwu zbiorowego w dziedzinie konkurencji, które mogłoby być skutecznym narzędziem dla konsumentów, zostało wyłączone i umieszczone w zaleceniu nieposiadającym mocy wiążącej, zachęcającym państwa członkowskie do stworzenia u siebie mechanizmów pozwu zbiorowego”<sup>(1)</sup>.

4.5 EKES pozytywnie odnosi się do wciąż prowadzonych prac koordynujących między Komisją a krajowymi organami ds. konkurencji oraz europejską siecią konkurencji. Wnosi ponadto o bardziej zdecydowaną wymianę ważnych informacji między różnymi podmiotami. Pragnie zaznaczyć swe zaniepokojenie trudnościami ze strony niektórych krajowych organów ds. konkurencji faktycznie usiłujących uregulować niektóre sektory, w których wciąż występują i pozostają całkowicie bezkarne działania mające znamiona zmowy lub też nadużycia.

4.6 Polityka konkurencji powinna być powiązana z działaniami pozostałych Dyrekcji Generalnych, by zwalczać zmowy i nadużycia pozycji dominującej, które naruszają przestrzeganie norm społecznych, ekologicznych i norm bezpieczeństwa produktów oraz utrudniają wejście na rynek nowych producentów, stawiając ich na wyraźnie gorszej pozycji.

## 5. Modernizacja pomocy państwa

5.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje proces modernizacji pomocy państwa, który wpisuje się w inicjatywę przewodnie strategii „Europa 2020”. Sprawne stosowanie pomocy państwa, która wspiera politykę spójności i skierowana jest na sektory przyczyniające się do rozwoju Europy, ma kluczowe znaczenie. Skromne środki publiczne muszą być wykorzystywane zgodnie z celami wytyczonymi w strategii „Europa 2020” i umożliwiać konwergencję regionów w trudnej sytuacji, inwestować w sektory priorytetowe, promować gospodarkę i zatrudnienie oraz ułatwiać finansowanie MŚP.

5.2 Modernizacja pomocy państwa nie powinna jednak pomijać pomocy dla służb publicznych odpowiadających na potrzeby społeczne (takie jak zdrowie, kształcenie i szkolenie, dostęp do rynku pracy i powrót do działalności zawodowej, opieka nad dziećmi i osobami starszymi, pomoc dla grup w trudnym położeniu prowadząca do ich włączenia społecznego), których nie wolno zignorować. Trzeba raczej rozważyć specyfikę sektorów zapewniających usługi całemu społeczeństwu, w których to sektorach jakość powinna mieć znaczenie nadrzędne, mimo znaczenia skutecznego wykorzystania coraz skromniejszych zasobów.

5.3 W kontekście znacznej mobilności należy zadbać o swobodę wyboru podmiotów świadczących usługi zdrowotne i zastanowić się nad rozwiązaniem, które, nie podając w wątpliwość jakości usług i obrony grup w trudnym położeniu, pozwoli uniknąć sytuacji, w której użytkownicy będą podlegali władzy dyskrecjonalnej czy to państwa, czy też ubezpieczycieli. Temat ten jest tak ważny, że zasługuje na dogłębne zajęcie się nim w opinii z inicjatywy własnej.

5.4 EKES już pozytywnie ustosunkował się do modernizacji polityki UE w zakresie pomocy państwa. Popiera zwłaszcza nowe wytyczne odnoszące się do pomocy dotyczącej systemów handlu emisjami dwutlenku węgla, które zapobiegają delokalizacji przemysłu do krajów, gdzie przepisy w tym zakresie są znacznie łagodniejsze. Ubolewa niemniej, że nie zostało wprowadzone zalecenie dotyczące podniesienia pułapu pomocy de minimis z obecnego poziomu 200 tys. euro do 500 tys. euro, co miało miejsce w przypadku usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s.83.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 74.

## 6. Konkurencja sektorowa

### 6.1 Uczciwy i stabilny sektor finansowy

6.1.1 Znane są trudności, które napotkał sektor finansowy, i ich wpływ na finansowanie gospodarki realnej i na zaufanie do rynków finansowych. Podjęto wiele wysiłków, by przywrócić zaufanie i zwiększyć przejrzystość poprzez zmniejszenie ryzyka systemowego. Tymczasowa pomoc państwa dla sektora finansowego uratowała go przed załamaniem, niemniej wiadomości o nowych skandalach, które niweczą niepewną równowagę, zdają się pojawiać zawsze, gdy daje się dostrzec oznaki ożywienia. Dlatego też jak najbardziej leży w naszym interesie utrzymanie stałej ścisłej kontroli nad tym sektorem, by zapobiec nieodpowiedzialnemu postępowaniu instytucji finansowych, zarówno tych, które skorzystały ze wsparcia, jak i tych, które z niego nie skorzystały.

6.1.2 Pomimo delikatnej sytuacji w tym sektorze trzeba kontynuować proces wykrywania bieżących nielegalnych praktyk, choć nie zdaje się on mieć znacznego wpływu na giganty finansowe, które nadal postępują w sposób negatywnie wpływający na rynek.

6.1.3 Trzeba zwrócić uwagę na wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę, którego się od dawna domagano i który przywróci sprawiedliwość w Europie dzięki harmonizacji kosztów związanych z korzystaniem z tych kart.

### 6.2 Sektor energii

6.2.1 Jednolity rynek energii nadal nie istnieje. Ceny energii pozostają wysokie, co stanowi istotne obciążenie dla budżetów przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Liberalizacja rynku nie przyniosła dotąd wzmocnienia konkurencji i przejrzystości, a Europa nadal cierpi z powodu niekorzystnie wysokich kosztów energii w stosunku do innych światowych konkurentów. Nawet transgraniczne dostawy energii zasługują na szczególną uwagę w kontekście zapewnienia swobodnego rynku wewnętrznego.

6.2.2 Obecny konsensus co do konieczności opracowania wspólnej polityki energetycznej, inwestycji w infrastrukturę, wzrostu efektywności energetycznej oraz wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych należy wykorzystać na rzecz rozwoju sektora energii. W istocie, odnawialne źródła energii nie mogą konkurować na równych zasadach z energią ze źródeł kopalnych i jądrowych, ze względu na to, że są one nadal bezpośrednio subsydiowane z budżetów publicznych, a związany z ich stosowaniem koszt środowiskowy i wpływ na zdrowie nie jest internalizowany. Odnawialne źródła energii nadal znajdują się na dość wczesnym etapie rozwoju i należy je w większym stopniu wspierać, aby mogły konkurować na rynku na uczciwych warunkach.

6.2.3 Ponadto odnawialne źródła energii nie powinny być postrzegane jedynie jako nowe źródło energii. Ich rozwój otwiera nowe możliwości dla ustanowienia zdecentralizowanego modelu produkcji energii, w ramach którego obywatele i społeczności lokalne mogą być równocześnie producentami i konsumentami. Taki nowy model powinien być wspierany poprzez ustanowienie odpowiednich ram regulacyjnych, zapewniających łatwy dostęp drobnych producentów energii elektrycznej do sieci<sup>(3)</sup>.

6.2.4 Europejskie połączenia w dziedzinie energii są niezbędne z punktu widzenia polityki konkurencji. Wrażliwość Europy pod względem energii unaocznili niedawny konflikt na Ukrainie, który może narazić na szwank dostawy gazu do centrum Europy. Powiązanie istniejących systemów energetycznych Półwyspu Iberyjskiego z państwami w centrum Europy nie tylko zlikwidowałoby marginalizację rynku iberyjskiego w stosunku do reszty UE, lecz także pozwoliłoby uniknąć problemów spowodowanych awariami dostaw energii z Rosji.

6.2.5 Reforma europejskiej polityki energetycznej ma kluczowe znaczenie zwłaszcza w kontekście przygotowywania umów handlowych z USA, gdzie koszty energii są wyraźnie niższe, co stawia przedsiębiorstwa europejskie od początku w niekorzystnej sytuacji

### 6.3 Gospodarka cyfrowa

6.3.1 Jest to sektor szczególnie narażony na nielegalne praktyki konkurencyjne, gdyż przedsiębiorstwa specjalizujące się w zaawansowanych technologiach, podlegające stałym i szybkim innowacjom, mogą nie być w stanie czekać, aż decyzje zostaną podjęte zwykłym trybem, i wskutek tego zniknąć z rynków.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 1.

6.3.2 EKES ponownie wyraża poparcie dla wytycznych w sprawie pomocy państwa dla sieci szerokopasmowych, ponieważ służą one realizacji celów agendy cyfrowej.

6.3.3 Jednolity rynek telekomunikacji nadal nie został osiągnięty. Chociaż odnotowano obniżkę opłat, pozostają one na wysokim poziomie, ze szkodą dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Stopniowe obniżanie opłat roamingowych, prowadzące do ich zniesienia pod koniec 2015 r., stanowi pozytywny krok. Obecnie należy skupić się na rzeczywistym obniżeniu pozostałych opłat i zapewnieniu powszechnej dostępności łącz szerokopasmowych wysokiej jakości. EKES podtrzymuje swoje przekonanie, że ustanowienie jednego organu regulacyjnego w UE mogłoby przyczynić się do osiągnięcia tych celów.

6.3.4 Należy zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie powszechnego dostępu do łącz szerokopasmowych, gdyż zwłaszcza w mieszkaniach rodzin o niskich dochodach dostępu tego jeszcze nie ma, co oddala od rynku cyfrowego wielu obywateli, nieposiadających możliwości dostępu do rynków, na których ceny są w wielu przypadkach korzystne.

6.3.5 EKES popiera prace nad patentami SEP (standard-essential patents), które przyczyniają się do zwalczania nadużywania pozycji dominującej.

## 7. Współpraca międzynarodowa

7.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie transatlantyckiego partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji oraz z Japonią w sprawie umowy o wolnym handlu, a także rozwój dialogów wysokiego szczebla prowadzonych z przedstawicielami poszczególnych organów ds. konkurencji państw trzecich. Ważne jest także podpisanie umowy o współpracy ze Szwajcarią, która umożliwi wymianę informacji między organami ds. konkurencji i która mogłaby ułatwić niektóre, bieżące i przyszłe, procedury dochodzeniowe.

7.2 Nieuczciwa konkurencja ze strony państw trzecich, które nie przestrzegają najbardziej podstawowych reguł, zasad i podstawowych praw socjalnych i środowiskowych, podważa uczciwy handel zewnętrzny. Współpraca międzynarodowa powinna być rozwijana na najwyższym szczeblu oraz w ramach WTO i MOP w celu zagwarantowania nie tylko praw człowieka, lecz także uczciwej konkurencji.

7.3 Globalizacja jest rzeczywistością, a eksport ma zasadnicze znaczenie dla wzrostu gospodarczego w Europie. Należy ustandaryzować praktyki, aby UE mogła konkurować na równych warunkach na rynkach, gdzie nadal przyznawana jest bezprawnie pomoc państwa lub gdzie prawo pracy jest nieskuteczne.

## 8. Dialog międzyinstytucjonalny

8.1 Pomimo pełnych kompetencji Komisji w dziedzinie polityki konkurencji, DG ds. Konkurencji i jej komisarz nadal prowadzą ścisły dialog z Parlamentem Europejskim. Także EKES i KR były informowane o pracach DG ds. Konkurencji, a urzędnicy brali udział w posiedzeniach sekcji i grup analitycznych.

8.2 EKES pozytywnie odnosi się do kontynuacji swojej współpracy z Komisją, zauważa jednak, że można by ją poprawić, zacieśniając stosunki między instytucjami oraz prowadząc bardziej stałe monitorowanie z udziałem grupy utworzonej przez EKES podczas przygotowywania sprawozdania końcowego, umożliwiając tym samym szybsze reagowanie Komitetu na prace Komisji.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozpowszechniania w celach komercyjnych danych satelitarnych pochodzących z obserwacji Ziemi**

COM(2014) 344 *final* – 2014/0176 (COD)

(2015/C 012/09)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Parlament Europejski, w dniu 17 lipca 2014 r., oraz Rada Unii Europejskiej, w dniu 18 lipca 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozpowszechniania w celach komercyjnych danych satelitarnych pochodzących z obserwacji Ziemi*

COM(2014) 344 – 2014/0176 (COD).

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

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Zagadnienie będące przedmiotem omawianego wniosku w sprawie dyrektywy ma kluczowe znaczenie dla Unii Europejskiej. Kontrola i wykorzystanie danych o współczesnym świecie w znacznym stopniu wpłynie na politykę światową i dobrobyt obywateli europejskich. Obecnie dane te są w większości tworzone i kontrolowane przez Stany Zjednoczone i inne kraje pozaeuropejskie. Niezwykle istotne jest, by Europa wspierała realizację swego programu dotyczącego przestrzeni kosmicznej oraz produkcję i rozpowszechnianie danych pochodzących z obserwacji Ziemi, by UE awansowała z pozycji marudera na lidera w tej niezwykle ważnej dziedzinie.

1.2 Komitet zdecydowanie popiera utworzenie jasnych ram regulacyjnych w celu ułatwienia rozwoju przemysłu kosmicznego w Europie i korzystania z danych pochodzących z obserwacji Ziemi do wspierania trwałego wzrostu gospodarczego i dobrobytu europejskich obywateli. Dlatego też z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie proponowanej dyrektywy dotyczącej rozpowszechniania w celach komercyjnych danych satelitarnych pochodzących z obserwacji Ziemi.

1.3 Ponadto Komitet z zadowoleniem przyjmuje ten wniosek w szerszym kontekście europejskiej polityki kosmicznej, która ma ogromne znaczenie dla przyszłego dobrobytu i bezpieczeństwa UE, oraz w kontekście realizacji zawartej w strategii „Europa 2020”<sup>(1)</sup> wizji inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

1.4 Ponadto Komitet podziela zdanie Komisji, że dyrektywa jest konieczna do ustanowienia przejrzystych, sprawiedliwych i spójnych ram prawnych w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania i rozwoju wewnętrznego rynku produktów i usług kosmicznych, a zwłaszcza do utworzenia wspólnych ram dystrybucji wysokorozdzielczych danych satelitarnych (HRSD).

<sup>(1)</sup> „Europa 2020” – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020.

1.5 Komitet jest zadowolony z przepisów dyrektywy, które mają na celu stworzenie standardów UE dla rozprzestrzeniania HRSD w celach komercyjnych.

1.6 EKES uważa jednak, że rozwój komercyjnego przemysłu kosmicznego w Europie jest zbyt powolny i że można było wcześniej stworzyć więcej miejsc pracy i dobrobytu dzięki technologiom kosmicznym i danym pozyskanym w przestrzeni kosmicznej. Komitet wzywa Komisję do przyspieszenia rozwoju polityki i ram prawnych w celu promowania ochrony, bezpieczeństwa, stabilności, rozwoju zrównoważonego i gospodarczego tego sektora oraz zapewnienia właściwego funkcjonowania wewnętrznego rynku produktów i usług kosmicznych.

1.7 Komitet jest przekonany, że działania polityczne we wszystkich 28 państwach członkowskich UE powinny w większym stopniu wspierać MŚP dążące do skutecznego konkutowania i rozwoju na rynku danych pochodzących z obserwacji Ziemi. Komitet pragnie zwłaszcza, by podjęto działania na rzecz usuwania nieuzasadnionych przeszkód na rynku wewnętrznym związanych z minimalną skalą finansową, szczególnie negatywnie wpływających na MŚP.

1.8 EKES oczekuje propozycji dotyczących europejskiej polityki zamówień w dziedzinie przestrzeni kosmicznej wspierającej rozwój komercyjnego sektora kosmicznego, zależnego w znacznym stopniu od zamówień publicznych.

1.9 Komitet oczekuje również działań wspierających kształcenie większej liczby inżynierów, specjalistów ICT i menedżerów na potrzeby przemysłu kosmicznego, zwłaszcza na szybko rozwijającym się rynku dostawców i odsprzedawców danych, dostawców usług dodanych i usług geoinformacyjnych.

1.10 Komitet uznaje, że bezpieczeństwo ma pierwszoplanowe znaczenie dla obywateli Unii. Jednakże EKES uważa, że – niezależnie od przepisów zawartych w proponowanej dyrektywie – bardziej globalna, wspólna europejska polityka bezpieczeństwa pomogłaby m.in. rozwiązać kwestię nadmiernie surowej kontroli wysokorozdzielczych danych satelitarnych (HRSD) w niektórych państwach członkowskich.

1.11 Ponadto EKES wzywa Radę do harmonijnej współpracy nad rozwojem i upowszechnianiem europejskiej polityki przestrzeni kosmicznej na rzecz pokoju, bezpieczeństwa i wzrostu gospodarczego w oparciu o otwarte i wspólne podejście do kwestii rozwoju i wykorzystania technologii kosmicznej oraz danych tworzonych za jej pomocą.

1.12 Komitet zwraca uwagę Komisji na swe wcześniejsze opinie w sprawie polityki przestrzeni kosmicznej<sup>(2)</sup>.

## 2. Proponowana dyrektywa

2.1 Wniosek dotyczący dyrektywy odnosi się do kwestii rozpowszechniania w Unii w celach komercyjnych danych satelitarnych pochodzących z obserwacji Ziemi. W szczególności chodzi tu o zdefiniowanie i kontrolowanie wysokorozdzielczych danych satelitarnych jako osobnej kategorii danych wymagających odrębnego systemu regulacyjnego, w przypadku gdy są rozpowszechniane w celach komercyjnych.

2.2 HRSD są wykorzystywane w produktach i usługach geoprzestrzennych, na które jest coraz większy popyt. HRSD są niezbędne do monitorowania środowiska, planowania przestrzennego, gospodarki zasobami naturalnymi, jak również w przypadku klęsk żywiołowych i zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

2.3 HRSD są jednak również istotne z punktu widzenia celów bezpieczeństwa i obrony państw członkowskich, a zatem produkcja i rozpowszechnianie tych danych przez operatorów komercyjnych podlega regulacji ze strony państwa, w którym operatorzy są zarejestrowani. W związku z tym nie ma obecnie wspólnego podejścia co do krajowego poziomu regulacji w odniesieniu do przetwarzania HRSD oraz usług i produktów opartych na tych danych. Prowadzi to do rozdrobnienia ram regulacyjnych w Europie, wiążącego się z brakiem spójności, przejrzystości i przewidywalności, co z kolei utrudnia rynkowi pełne wykorzystanie jego potencjału.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 88, Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 38, Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 29, Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 72, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 20, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 44, Dz.U. C 339 z 14.12.2010, s. 14, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 24.

2.4 Proponowana dyrektywa ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów i usług opartych na wysokorozdzielczych danych satelitarnych przez ustanowienie spójnych ram prawnych dla rozpowszechniania HRSD, zapewnienie dobrego i wystarczającego poziomu informacji na temat dostępności HRSD do celów handlowych oraz ułatwienie konkurencji na poziomie dostawców danych poprzez ustanowienie przejrzystych, przewidywalnych i uczciwych ram prawnych w państwach członkowskich oraz poprzez zapewnienie swobodnego przepływu danych w całej UE.

2.5 Oczekuje się, że wdrożenie proponowanej dyrektywy będzie miało pozytywne skutki gospodarcze dzięki wyższemu poziomowi przejrzystości, pewności prawa i przewidywalności z punktu widzenia przedsiębiorstw w zakresie rozpowszechniania danych pozyskanych w przestrzeni kosmicznej. Przewiduje się korzystne skutki dla zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw, sprzedaży danych pochodzących z obserwacji Ziemi oraz międzynarodowej konkurencyjności. Oprócz bezpośredniego wzrostu liczby miejsc pracy w przedsiębiorstwach zajmujących się odsprzedają danych, oferowaniem usług dodanych lub dostarczaniem danych, prawdopodobny jest także wzrost liczby miejsc pracy na innych poziomach łańcucha wartości (tj. wśród przedsiębiorstw wykorzystujących HRSD, producentów satelitarnych i operatorów), w wyniku wyższej jakości usług i bardziej konkurencyjnych cen. Spodziewany jest również dodatkowy pośredni wzrost liczby miejsc pracy, ponieważ utworzenie jednego nowego miejsca pracy w przemyśle kosmicznym prowadzi do powstania pięciu nowych miejsc pracy w innych sektorach.

2.6 Proponowana dyrektywa przewiduje m.in.:

- a) jasną definicję HRSD, opartą na parametrach technicznych niezbędnych do produkcji takich danych;
- b) wyszczególnienie procesów, które mają być przestrzegane przez państwa członkowskie w zakresie kontroli i zatwierdzania uwolnienia HRSD w celach komercyjnych;
- c) system sprawozdawczy, który ma być stosowany przez państwa członkowskie, tak aby Komisja mogła w wystarczającym stopniu sprawować nadzór nad funkcjonowaniem dyrektywy.

2.7 Państwa członkowskie zobowiązane będą do dokonania transpozycji dyrektywy do dnia 31 grudnia 2017 r.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Rozwój technologii, produktów i usług kosmicznych ma zasadnicze znaczenie dla przyszłości Europy. Jak stwierdził wcześniej Komitet, „nie można przecenić znaczenia przestrzeni kosmicznej w poszerzaniu wiedzy, zwiększaniu dobrobytu, siły ekonomicznej i innowacyjności”<sup>(3)</sup>. Dobrze prosperujący rynek europejskich zastosowań kosmicznych może przynieść znaczne korzyści gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

3.2 Europa ma szczególne warunki, by rozwijać i upowszechniać politykę kosmiczną sprzyjającą pokojowi, bezpieczeństwu i wzrostowi gospodarczemu w oparciu o otwarte i wspólne podejście do kwestii rozwoju i wykorzystania technologii kosmicznej oraz danych tworzonych za jej pomocą.

3.3 EKES uznaje, że bezpieczeństwo ma kluczowe znaczenie dla UE. Uważa jednak, że – niezależnie od przepisów zawartych w proponowanej dyrektywie – bardziej globalna, wspólna europejska polityka bezpieczeństwa pomogłaby m.in. rozwiązać kwestię nadmiernie surowej kontroli wysokorozdzielczych danych satelitarnych o wysokiej rozdzielczości (HRSD) w niektórych państwach członkowskich.

3.4 Europa potrzebuje dynamicznego komercyjnego przemysłu kosmicznego we wszystkich sektorach łańcucha wartości<sup>(4)</sup> w celu utrzymania jej niezależnego dostępu do technologii kosmicznej i danych satelitarnych pochodzących z obserwacji Ziemi oraz w celu stworzenia silnego i niezależnego przemysłu kosmicznego.

3.5 UE zbyt powolnie opracowuje strategię i ramy prawne w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania wewnętrznego rynku produktów i usług kosmicznych oraz w celu zbudowania dynamicznego sektora tworzenia i wykorzystywania danych pozyskanych w przestrzeni kosmicznej. Powolny rozwój przedsiębiorstw zajmujących się zastosowaniami kosmicznymi niższego szczebla w Europie oznacza, że traci ona innowacje, możliwości tworzenia dobrobytu i pozycję rynkową w poszczególnych sektorach kosmicznych na rzecz USA, Rosji, Chin i innych.

<sup>(3)</sup> CCM/115 – CES2861-2013, pkt. 3.1.

<sup>(4)</sup> Łańcuch wartości obejmuje operatorów satelitarnych, dostawców danych, odsprzedawców danych (sprzedających HRSD z UE oraz operatorów satelitów i dostawców danych spoza UE), dostawców usług dodanych, dostawców usług geoinformacyjnych, instytuty badawcze, rządy i klientów.

3.6 Europa potrzebuje aktywnej strategii komercyjnej na rzecz rozwoju swoich technologii, produktów i usług kosmicznych na szybko rozwijającym się światowym rynku. Ta strategia musi zostać uzgodniona i skoordynowana na szczeblu europejskim w celu zapewnienia, że wewnętrzne przeszkody dla rozwoju zostaną usunięte.

3.7 Strategia komercyjna musi obejmować spójne i stabilne ramy regulacyjne, silną bazę przemysłową ze znaczącą bazą MŚP, konkurencyjność i efektywność kosztową, rynki dla aplikacji i usług oraz technologiczny niezależny dostęp do przestrzeni kosmicznej oraz technologii, produktów i usług kosmicznych. Wymogi te zostały wyraźnie poparte w ramach kosmicznej polityki przemysłowej UE <sup>(5)</sup>.

3.8 W celu zapewnienia silnego komercyjnego europejskiego przemysłu kosmicznego UE musi promować osiągnięcie masy krytycznej przedsiębiorstw europejskich, od MŚP po duże światowe organizacje, które prowadzą działalność w zakresie rozwoju i wykorzystania produktów i usług opartych na danych satelitarnych.

3.9 Konieczne są również działania wspierające kształcenie większej liczby inżynierów, specjalistów ICT i menedżerów na potrzeby przemysłu kosmicznego, zwłaszcza na szybko rozwijającym się rynku dostawców i odsprzedawców danych, dostawców usług dodanych i usług geoinformacyjnych.

3.10 Rozwój komercyjnego sektora kosmicznego jest w dużym stopniu uzależniony od instytucjonalnych zamówień. Przemysł skorzystałby na przepisach, które wprowadziłyby politykę zamówień publicznych w tym sektorze, z nadzorem na szczeblu UE.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet uznaje, że polityka bezpieczeństwa ma pierwszoplanowe znaczenie dla obywateli Unii. Jednakże nadmiernie surowa kontrola wysokorozdzielczych danych satelitarnych (HRSD) w niektórych państwach członkowskich znacznie utrudnia rozwój europejskiego komercyjnego rynku danych pochodzących z obserwacji Ziemi, co wykorzystują konkurenci spoza UE.

4.2 Brakuje wiarygodnych informacji dotyczących wielkości i działalności przemysłu zaangażowanego w rozwój aplikacji i usług danych satelitarnych w Europie. Należy przeprowadzić analizę poszczególnych części łańcucha wartości, zaangażowanych w rozwój zastosowań kosmicznych niższego szczebla. Wiarygodne dane na temat możliwości zatrudnienia i tworzenia bogactwa w poszczególnych sektorach pobudziłyby rynek oraz zapewniły lepsze wsparcie polityki.

4.3 Rynek wysokorozdzielczych danych satelitarnych (HRSD) jest słabo rozwinięty w porównaniu z USA, gdzie istnieje jednolity rynek. Silna pozycja amerykańskiego sektora danych pochodzących z obserwacji Ziemi wynika z technicznie zaawansowanych systemów satelitarnych, jasnych ram regulacyjnych oraz dużego społecznego popytu na komercyjne HRSD i związane z nimi usługi. Ponadto konkurenci z USA korzystają z bardzo skutecznej synergii w zakresie badań i rozwoju między sektorem cywilnym i wojskowo-obronnym. Oprócz dużej konkurencji ze strony Stanów Zjednoczonych poważną konkurencję stanowią również firmy w Indiach, Chinach, Kanadzie, Korei i Tajwanie, dostarczające HRSD na rynek europejski za pośrednictwem odsprzedawców danych.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

<sup>(5)</sup> COM(2013) 108 final.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zarządzania strategiami makroregionalnymi**

COM(2014) 284 final

(2015/C 012/10)

Sprawozdawca: Etele BARÁTH

Dnia 20 maja 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zarządzania strategiami makroregionalnymi.*

(COM(2014) 284 final).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 148 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. **Opinia i zalecenia**

1.1 Sprawozdanie sporządzone w oparciu o stanowisko Rady ds. Ogólnych w sprawie poprawy zarządzania strategiami makroregionalnymi pojawia się w odpowiednim czasie i zawiera ważne wytyczne dla ulepszenia opracowywania tych strategii, zarządzania nimi i ich realizacji.

1.2 Zdaniem EKES-u polityka makroregionalna powinna stać się pełnoprawną polityką UE.

1.3 W związku z charakterem wyznaczonych celów, rozczarowuje fakt, że w sprawozdaniu pojęcie „zarządzania” w odniesieniu do strategii makroregionalnych ogranicza się do współpracy: politycznej, instytucjonalnej oraz administracyjnej/organizacyjnej.

1.4 W dokumencie Komisji wyznacza się „partnerom” jedynie bardzo podporządkowaną rolę. Nie wspomina się o zainteresowanych stronach ze sfery społeczno-gospodarczej, a podmioty społeczeństwa obywatelskiego są uznane wyłącznie za odbiorców informacji.

1.5 EKES uważa, że należy opracować nowy model zarządzania, w który zaangażowani byłiby partnerzy gospodarczy i społeczni.

1.6 Należy zauważyć, że mimo współpracy na szczeblu europejskim z EKES-em, do którego zwrócono się o przygotowanie opinii, na pośrednim szczeblu makroregionalnym i regionalnym nie ma mowy o partnerstwie, ani w odniesieniu do opracowywania strategii, ani do podejmowania decyzji.

1.7 Jest to szczególnie poważny problem z punktu widzenia realizacji, której głównymi beneficjentami powinny być podmioty gospodarcze i społeczne społeczeństwa obywatelskiego. Skuteczne i sprawne wdrożenie jest w dużym stopniu uzależnione od wcześniejszego zaangażowania partnerów, którzy powinni być odpowiednio poinformowani, a następnie wyrazić zgodę. W procesie opracowywania strategii należy wykorzystać ich doświadczenie. Zasadne jest oczekiwanie „europejskiej wartości dodanej”, a proponowany nowy model wydaje się z tej perspektywy obiecujący.

1.8 EKES odnotowuje, że eksperymenty makroregionalne prowadzone w ramach strategii na rzecz Atlantyku i Morza Śródziemnego jasno ilustrują możliwości, jakie oferuje współpraca z partnerami.

1.9 EKES uważa, że „grupa wysokiego szczebla”, która składa się z przedstawicieli 28 państw członkowskich UE, jest doskonałą okazją do wyrównania zbyt skoncentrowanego i administracyjnego zarządzania i uzupełnienia go organem kształtującym politykę zgodnie z często zaniedbywaną koncepcją pomocniczości, a także stosując konsekwentnie zasadę partnerstwa.

1.10 Uczynienie z polityki rozwojowej na poziomie makroregionalnym integralnej części polityk ogólnoeuropejskich w znacznym stopniu zmieniloby sytuację. Aby tak się stało, konieczna jest ocena na szczeblu europejskim istniejących już powiązań makroregionalnych, działających prawidłowo z terytorialnego i sektorowego punktu widzenia.

1.11 EKES zaleca podsumowanie wyzwań i szans na poziomie makroregionalnym, które następnie można by propagować i wykorzystać, co przyczyniłoby się do wspierania inicjatyw na rzecz rozwoju na wzór instrumentu „Łącząc Europę”, a w konsekwencji służyłoby wzmocnieniu integracji europejskiej.

1.12 EKES zgadza się, że ważne jest, aby skoncentrować zasoby w celu zapewnienia skuteczności i wydajności. Jednakże zwraca uwagę na fakt, że w analizie nie porusza się zagadnień dotyczących sposobu, w jaki można zmierzyć realizację strategii i planów działania, ani nie rozważa się wskaźników ilościowych czy jakościowych, które są niezbędne do obliczenia zwrotu z inwestycji, a tym samym wykazania wartości dodanej. Jednym z zadań „punktów technicznych” mogłoby być utworzenie jednolitego systemu monitorowania i przygotowanie ocen ex ante i ex post.

1.13 EKES jest zdania, że organy o złożonym członkostwie na różnych szczeblach, w tym specjalne fora, mogłyby w znacznym stopniu przyczynić się do wzmocnienia europejskiej tożsamości społeczeństwa obywatelskiego oraz podmiotów gospodarczych, społecznych i politycznych. Mogłoby to w znacznym stopniu przyczynić się do dalszego rozwoju europejskiego modelu, celowo opartego częściowo na podejściu oddolnym.

1.14 Niezbędne jest bardziej precyzyjne zdefiniowanie „zarządzania” z prawnego i instytucjonalnego punktu widzenia w odniesieniu do opracowywania i wdrażania strategii makroregionalnych.

1.15 Zdaniem EKES-u zasada trzech „nie” straciła już aktualność – w średnioterminowych ramach finansowania na lata 2014–2020 przewidziano odpowiednie środki, rozbudowuje się system administracyjny i instytucjonalny w celu ułatwienia wdrażania, a wspólne ramy strategiczne zawierają konieczne regulacje.

1.16 Ważne jest, aby pozwolić na różne możliwości organizacji. Jednocześnie, z myślą o lepszej koordynacji i zapewnieniu masy krytycznej dla konkretnych inicjatyw, konieczne są dodatkowe środki odgrywające rolę katalizatora, umożliwiając powstanie synergii między zamierzeniami a zasobami podmiotów krajowych, regionalnych i lokalnych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W swojej analizie Komisja twierdzi, że obie przyjęte do tej pory strategie makroregionalne – przynoszące już efekty strategii na rzecz regionu Morza Bałtyckiego i regionu Dunaju – wychodzą naprzeciw oczekiwaniom dotyczącym wartości dodanej „w terenie”. Podjęto już istotne, wspólne decyzje i rozdzielono wcześniej niewykorzystane zasoby, na przykład w dziedzinie ochrony środowiska, transportu morskiego, ochrony przeciwpowodziowej czy utrzymania jakości wody.

2.2 Dwa niedawno zainicjowane projekty w zakresie współpracy makroregionalnej mogą czerpać z wcześniejszych doświadczeń. Stwierdzono znaczne nierówności pod względem struktur miejskich oraz rozwoju gospodarczo-społecznego w basenie Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego oraz w regionach alpejskich. Analiza pokazuje również, w jaki sposób można wykorzystać doświadczenia regionów wybrzeża atlantyckiego.

2.3 EKES jest zdania, że dobre sprawowanie rządów dostosowane do konkretnych zadań ma kluczowe znaczenie przy opracowywaniu i wdrażaniu strategii makroregionalnych.

2.4 W analizie Komisji podkreśla się trzy obszary związane z zarządzaniem, które są kluczowymi czynnikami sukcesu.

- przywództwo polityczne (kierownictwo strategiczne i struktury zarządzania); poczucie odpowiedzialności, znaczenie utożsamiania się ze strategiami, komunikacja i rozliczalność;
- koordynacja jako środek służący wdrażaniu strategii;
- zarządzanie procesem wdrażania, plany działania określające bieżące wykonanie zadań, współpraca, wspieranie współpracy.

2.5 Zgodnie z analizą Komisji „zarządzanie” to działanie polegające na ustalaniu, z ogólnego punktu widzenia, w jaki sposób osiąga się rezultaty. Istnieje jednak w związku z tym znacząca różnica pomiędzy przywództwem politycznym a organami wdrażającymi strategię, co oznacza, że pojęcie „poczucia odpowiedzialności” wiąże się z różnymi rodzajami podmiotów.

2.6 EKES jest zdania, że opracowywanie i wdrażanie strategii makroregionalnych wymaga szczególnego systemu zarządzania opartego na współpracy i koordynacji. W ramach tego systemu odpowiedzialność za poszczególne programy, projekty i środki może i powinna być powiązana z poszczególnymi konkretnymi działaniami i prowadzącymi je podmiotami. Taki system jest koniecznym warunkiem wstępnym skuteczności i sprawności poszczególnych działań, a także podstawą możliwości ich pomiaru.

2.6.1 Analiza potwierdza, że strategie makroregionalne stanowią specyficzne ramy współpracy Unii Europejskiej, państw członkowskich, ich regionów i niektórych państw trzecich w danym obszarze geograficznym. Plany działania stanowią narzędzia niezbędne do wdrożenia strategii, umożliwiające udział na poziomie gospodarczym i społecznym.

2.7 Na najwyższym poziomie zarządzania działa grupa wysokiego szczebla, w której uczestniczą koordynatorzy ds. zagadnień priorytetowych, kierownicy ds. działań horyzontalnych, koordynatorzy filaru i grupy sterujące. Ta struktura instytucjonalna (sieć) jest uzupełniona przez krajowe punkty kontaktowe, które umacniają koordynację na poziomie krajowym.

### **3. Czego wciąż potrzeba, by bardziej skutecznie wdrażać strategie makroregionalne?**

3.1 EKES jest zdania, że analiza przeprowadzona przez Komisję jest trafnym podsumowaniem głównych obszarów, w których niezbędna jest silniejsza struktura zarządzania. Skuteczne wdrażanie strategii makroregionalnych wymaga następujących elementów:

- bardziej zdecydowanego zarządzania politycznego;
- a także zdefiniowania i przyjęcia przekrojowych celów, które na poziomie krajowym powinny ściślej przekładać się na krajową działalność rządów.

3.1.1 EKES uważa, że należy dążyć do intensywniejszego wdrażania partnerstwa na szczeblu europejskim i pomiędzy instytucjami europejskimi.

3.1.2 Trzeba zaangażować organizacje działające na szczeblu międzynarodowym w danym regionie w opracowywanie zarządzania i włączyć je do tego procesu.

3.2 Warto byłoby przewidzieć zróżnicowane, łatwiej dostępne zasoby, przy jednoczesnym opracowywaniu instrumentów sektorowych, również ukierunkowanych na sektor prywatny.

3.3 Warunkami wstępnymi dla realizacji strategii makroregionalnych są przewidywalność, bezpieczne otoczenie dla kluczowych zainteresowanych stron, ciągłe budowanie potencjału, bardziej skuteczne dostarczanie informacji społeczeństwu obywatelskiemu przy jednoczesnym angażowaniu go we wdrażanie planów działania, bardziej intensywne wykorzystanie e-rządzenia i narzędzi ICT, a także, z ogólnego punktu widzenia, silniejsza tożsamość terytorialna i regionalna oraz skuteczniejsze dostosowanie do strategii.

### **4. Zalecenia dotyczące dalszego rozwoju najważniejszych aspektów zarządzania**

4.1 Współpraca przywódców politycznych i strategicznych i **odpowiedzialnych podmiotów – współpracujących partnerów**

4.1.1 Przedstawiając propozycje usprawnień, analiza Komisji potwierdza istniejące struktury zarządzania. Wynika z niej, że bardziej regularne spotkania na różnych szczeblach – od etapu opracowywania strategii poprzez plany działania aż do realizacji – z jednej strony umożliwią kluczowym podmiotom wyraźniejszą wizję przekrojową, a z drugiej, na poziomie politycznym, umożliwią wyjście poza deklaracje oraz lepsze zrozumienie procesów i dokładniejszą ocenę wartości przeprowadzonych prac.

4.1.2 Jednym z głównych zaleceń praktycznych jest dla Komisji Europejskiej zwiększenie roli strategii makroregionalnych wśród unijnych obszarów polityki, bez wychodzenia poza zakres jej kompetencji do udzielania wsparcia i porad.

4.1.3 Istotnym wkładem mogłoby być zorganizowanie spotkań tematycznych, podczas których dyskutowano by na temat wyzwań pojawiających się podczas opracowywania i wdrażania strategii. Takie problemy mają znaczenie na poziomie europejskim, wpływają również na politykę europejską, która z kolei wpływa na same problemy, dlatego wymagają koordynacji na wysokim szczeblu.

4.1.4 EKES uważa również, że należy wzmocnić rolę krajowych punktów kontaktowych, biorąc pod uwagę, że stanowią one powiązanie między sferą polityczną i procesem wdrażania. Należałoby w szczególności wyznaczyć specjalnego przedstawiciela, z myślą o monitorowaniu wdrażania poszczególnych strategii, ich ocenie oraz sprawozdaniach dla szczebla ministerialnego lub wykonawczego podczas spotkań konsultacyjnych.

4.1.5 W sprawozdaniu Komisji podkreśla się znaczenie zagwarantowania, że kluczowe podmioty, współpracujący partnerzy i zainteresowane strony w poszczególnych krajach i regionach zobowiązują się do procesu, będą wspólnie tworzyć podejścia, określać cele gospodarcze i ustanawiać harmonogram wdrażania, toczyć regularne dyskusje, podnosić świadomość i ogólnie zapewniać skuteczne zaangażowanie.

4.1.6 Zdaniem EKES-u głównymi zainteresowanymi stronami są decydenci na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje pracodawców i pracowników oraz przedstawiciele środowisk naukowych i badawczych oraz, ogólnie rzecz biorąc, organizacje pozarządowe.

4.1.6.1 Priorytetem jest wsparcie udziału przez te podmioty, mimo że istnieje już wiele sprawdzonych rozwiązań w odniesieniu do zaangażowania zarówno podmiotów życia politycznego, jak i społeczeństwa obywatelskiego.

4.1.7 Jeśli chodzi o przyszłość, w analizie Komisji <sup>(1)</sup> przywiązuje się wielką wagę do intensyfikacji działalności dobrze funkcjonujących forów, przy ścisłej współpracy z parlamentami i komisjami parlamentarnymi. Podkreśla się także potrzebę wniesienia wkładu przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego poprzez ich makroregiony, umożliwianie im wyrażenia opinii i skuteczniejszego włączania się w definiowanie celów tematycznych i zadań.

4.1.8 Ścisła współpraca między teorią (środowiska akademickie) a praktyką (przedsiębiorstwa, MŚP), wraz z silniejszymi powiązaniem między studentami z różnych uczelni, może w znacznym stopniu wesprzeć opracowywanie i wdrażanie strategii.

4.1.9 Wreszcie, bardzo ważne jest, by w te procesy zaangażowane były delegatury i przedstawicielstwa Komisji, w szczególności jeśli chodzi o wykorzystanie systemów informatycznych.

## 4.2 Koordynacja

4.2.1 Obecnie ustanawiana jest składająca się z przedstawicieli 28 państw członkowskich UE „grupa wysokiego szczebla”; planuje się również jej pierwsze posiedzenie roczne. Jest ona konieczna dla wzmocnienia koordynacji na szczeblu europejskim z myślą o ściślejszej synchronizacji bieżących procesów i poziomów politycznych. Jednym z zadań grupy jest kontaktowanie się z innymi najważniejszymi zainteresowanymi stronami. Zdaniem EKES-u prace grupy świadczą o potrzebie opracowania ogólnoeuropejskiej strategii makroregionalnej.

<sup>(1)</sup> COM(2014) 284 final.

4.2.2 Podobnie jak w przypadku bieżących zadań krajowych punktów kontaktowych, grupa wysokiego szczebla jest odpowiedzialna za zapewnienie, że środki finansowe wykorzystywane do wspierania realizacji europejskiej strategii są zgodne ze strategiami makroregionalnymi. Struktury instytucjonalne są uzupełnione „platformami koordynacji krajowej”, co umożliwi dialog konsultacyjny organizacji i podmiotów ministerialnych, regionalnych, lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i naukowych.

4.2.3 W analizie Komisji podkreśla się kluczową rolę, jaką z punktu widzenia koordynacji odgrywają krajowe punkty kontaktowe. Oprócz podstawowych zadań, takich jak dostosowanie i koordynowanie procesów, monitorowanie, zapewnienie i nadzorowanie przepływu informacji między różnymi organami decyzyjnymi oraz informowanie na bieżąco podmiotów politycznych, krajowe punkty kontaktowe są również odpowiedzialne za doroczną sprawozdawczość wobec instytucji, takich jak parlamenty, których dotyczą strategie makroregionalne, a także za identyfikację i – jeśli to możliwe – koordynację krajowych i regionalnych środków.

### 4.3 Wdrażanie

4.3.1 EKES zgadza się z zaleceniem, że podczas wdrażania potrzebne jest znaczne wsparcie polityczne i administracyjne dla zainteresowanych podmiotów, a także większe zasoby finansowe i ludzkie.

4.3.2 W odniesieniu do realizacji strategii makroregionalnych, konieczne są niezależne, uznane na poziomie krajowym osoby, dobrze zintegrowane w kontekście lokalnym i posiadające niezbędną wiedzę, by zapewnić koordynację, w razie potrzeby z pomocą odpowiednich grup sterujących dla danego poziomu.

4.3.3 EKES zgadza się, że możliwości wykorzystywania funduszy europejskich zgodnie z nowymi zasadami, w ramach których strategie makroregionalne wspiera się bezpośrednio, stanowią istotną zmianę.

4.3.4 W swojej analizie Komisja zauważa, że zapewnienie jasności pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację odpowiedzialne są poszczególne ministerstwa, które przekazują im niezbędne zasoby. O ile nie zostaną spełnione odpowiednie warunki, nie można oczekiwać wartości dodanej.

4.3.5 Koordynatorzy działają jako łącznik między szczeblem politycznym z jednej strony, i – z drugiej strony – konkretnymi projektami i ich realizacją. Wraz z grupami sterującymi stanowią one rzeczywistą władzę wykonawczą.

4.3.6 W sprawozdaniu Komisji wskazuje się, że znaczne zasoby organizacyjne i finansowe są już dostępne na szczeblu europejskim. Można dzięki temu – i należy – uniknąć powielania prac w zakresie zarządzania, koordynacji i wdrażania strategii, co pozwoli na znaczne oszczędności. Należy dalej poszerzać posiadaną wiedzę i rozwijać znane praktyki.

4.3.7 Jeśli chodzi o wdrażanie, współpraca powinna być bardziej merytoryczna, spotkania należy organizować częściej, a koordynację obszarów tematycznych należy wzmocnić, w tym poprzez bliższe powiązania w samej Komisji.

4.3.8 Współpraca poszczególnych krajów i regionów różni się w zależności od makroregionu. Należy uniknąć tworzenia zbyt tradycyjnych struktur instytucjonalnych. Za dobre przykłady do naśladowania mogą posłużyć: forum atlantyckie, powołane z myślą o rozwoju regionów przybrzeżnych Atlantyku, a także inne nowatorskie inicjatywy.

4.3.9 W sprawozdaniu Komisji zwraca się uwagę na możliwość realizacji w drodze współpracy między poszczególnymi krajami, co mogłoby przynieść znaczące korzyści. EKES zgadza się, że „punkty techniczne” mogłyby stanowić wsparcie dla przepływu informacji, działalności organizacyjnej, sprawozdawczości, upowszechniania najlepszych praktyk, przygotowania poszczególnych komitetów i grup roboczych oraz organizowania posiedzeń i ich dokumentowania.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 604/2013 w odniesieniu do ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej małoletniemu bez opieki, który nie posiada członka rodziny, rodzeństwa ani krewnego legalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego**

COM(2014) 382 final – 2014/0202 (COD)

(2015/C 012/11)

Sprawozdawca: **Grace ATTARD**

Dnia 3 lipca 2014 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 604/2013 w odniesieniu do ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej małoletniemu bez opieki, który nie posiada członka rodziny, rodzeństwa ani krewnego legalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego*

COM(2014) 382 final – 2014/0202 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 1 przyjął następującą opinię:

## 1. Zalecenia i uwagi

1.1 EKES pozytywnie ocenia wniosek zmieniający rozporządzenie (UE) nr 604/2013. Należy jednakże usunąć takie m. in. przeszkody, jak złożoność systemów administracyjnych i sądowych oraz innych mechanizmów w państwach członkowskich, brak informacji czy obawa przed zgłoszeniem, by zagwarantować, że żadne dziecko nie pozostanie w sytuacji niepewności prawnej lub bezpieczeństwa.

1.2 EKES zdecydowanie zaleca, aby zasada „**najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka**” miała pierwszeństwo przed wszelkimi innymi przepisami prawa krajowego i międzynarodowego.

1.3 EKES zauważa, że obecny wniosek w sprawie rozporządzenia nie zawiera kryteriów dotyczących tego „w jaki sposób” określić, co jest „najlepszym interesem dziecka”, i „kto” miałby to robić. Definicja ta powinna być zgodna z przepisami i normami międzynarodowych konwencji praw człowieka.

1.4 Komitet zaleca, by personel zajmujący się małoletnimi bez opieki był odpowiednio przeszkolony w zakresie poszanowania praw dzieci.

1.5 W celu uniknięcia konfliktów interesów oraz zapewnienia wykwalifikowanego personelu, organ określający najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka powinien być organem niezależnym i niezwiązanym z władzami imigracyjnymi. Zalecane jest, aby był to organ krajowy odpowiedzialny za kwestie związane z ochroną dzieci<sup>(1)</sup>.

1.6 EKES podkreśla, że należy doprowadzić w trybie pilnym i priorytetowym do zaprzestania **zatrzymywania dzieci**, bez względu na to, czy są one pod opieką dorosłych, czy nie, i bez względu na to, której procedurze podlegają.

<sup>(1)</sup> Taki jak np. *Oficina de proteccion de menores* w Hiszpanii lub Urząd ds. Dzieci i Młodzieży w Niemczech.

1.7 Dzieciom pozbawionym opieki i odseparowanym od rodziców nie powinno się odmawiać wjazdu do danego kraju, zgodnie ze zobowiązaniami związanymi z zasadą **non-refoulement** (niewydalania), wynikającymi z międzynarodowych praw człowieka, prawa humanitarnego i uchodźczego.

1.8 EKES zaleca, by dla spraw wchodzących w zakres ustępów 4b, 4c i 4d Komisja ustanowiła jednolite procedury oraz odpowiednie i elastyczne terminy na uzyskanie porozumienia między państwami członkowskimi z myślą o najlepszym zabezpieczeniu interesów dziecka.

1.9 Należy wyraźnie zdefiniować terminy „informuje” i „skutecznie umożliwia”, aby zagwarantować, że małoletni otrzyma wsparcie ze strony odpowiednio przeszkolonych pracowników socjalnych, niezależnych tłumaczy ustnych i wykwalifikowanego przedstawiciela działającego w charakterze opiekuna prawnego, co pozwoli mu na zrozumienie konsekwencji całego procesu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w dowolnym państwie członkowskim Unii Europejskiej.

1.10 EKES uważa, że **opiekun prawny** powinien być „wykwalifikowanym przedstawicielem”, który musi posiadać doświadczenie w radzeniu sobie z małoletnimi i znać krajowe przepisy dotyczące cudzoziemców i ustawodawstwa w zakresie ochrony dzieci.

1.11 EKES zdecydowanie wzywa państwa członkowskie, by zagwarantowały wykonywanie wszelkich procedur oceny wieku z uwzględnieniem najlepszego interesu małoletniego, przy czym zasadniczym celem jest zapewnienie małoletniemu praw i ochrony, do których jest uprawniony. Ocena powinna być przeprowadzona w obecności opiekuna prawnego.

1.12 EKES zdecydowanie zaleca, by w sytuacji, gdy nieletni osiąga pełnoletność podczas procesu ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznać, że wiek danej osoby jest taki, jak w dniu złożenia pierwotnego wniosku.

1.13 Należy poddać przeglądowi szereg **programów politycznych UE** dotyczących ochrony nieletnich, którzy znajdują się w sytuacji migrantów nieposiadających dokumentów<sup>(2)</sup>. Obejmują one zalegalizowanie pobytu jako instrument polityki migracyjnej, informowanie i wspieranie rodzin nieposiadających dokumentów, budowanie bazy materiałów dowodowych, rejestrację urodzeń i ochronę danych, a także prawo do kształcenia i szkolenia zawodowego, ochrony zdrowia i zakwaterowania.

1.14 Zdaniem Komitetu potrzebna jest **bardziej kompleksowa definicja** „małoletniego bez opieki w sytuacji migranta o nieuregulowanym statusie”, by obejmowała różne sytuacje, które pojawiły się w praktyce i które nie są objęte wnioskiem dotyczącym rozporządzenia.

1.15 EKES podkreśla wagę konsultacji z ekspertami społeczeństwa obywatelskiego, przedstawicielami zawodów prawniczych oraz praktykami mającymi doświadczenie w sprawach dzieci migrantów i oczekuje współpracy z Komisją w tym procesie.

## 2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 Wniosek Komisji ma na celu zmianę art. 8 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (rozporządzenie Dublin III).

2.2 Wniosek ten został złożony w związku z niedawnym wyrokiem<sup>(3)</sup> Trybunału Sprawiedliwości UE, zawierającym doprecyzowanie, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków składanych przez małoletnich bez opieki. Przyczyni się to do poprawy sytuacji tych małoletnich wnioskujących o ochronę międzynarodową, którzy nie mają rodziny, rodzeństwa lub krewnych na terytorium UE.

2.2.1 Ustęp 4a jest kodyfikacją wyroku Trybunału w sprawie C-648/11. W ustępie tym stwierdza się, że „w przypadku gdy małoletni bez opieki nie posiada członka rodziny, rodzeństwa ani krewnego legalnie przebywającego w państwie członkowskim, o którym mowa w ust. 1 i 2, odpowiedzialnym państwem członkowskim jest to państwo, w którym małoletni bez opieki złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i w którym przebywa, o ile najlepiej zabezpiecza to interesy małoletniego”.

<sup>(2)</sup> Dr Sarah Spencer, COMPAS, Uniwersytet Oksfordzki.

<sup>(3)</sup> Sprawa C-648/11 MA i in. przeciwko Secretary of State for the Home Department, UK.

2.2.2 Ustęp 4b dotyczy sytuacji, gdy małoletni wnioskodawca, o którym mowa w ust. 4a, przebywa na terytorium państwa członkowskiego bez złożenia w nim wniosku. Wspomniane państwo członkowskie informuje małoletniego bez opieki o prawie do złożenia wniosku oraz skutecznie umożliwia mu złożenie takiego wniosku w tym państwie członkowskim, *chyba że nie leży to w najlepszym interesie małoletniego*.

2.2.3 Małoletni ma w związku z tym dwie możliwości: albo może ubiegać się o ochronę międzynarodową, albo nie ubiegać się o nią.

2.2.4 Zgodnie z ust. 4c, w drugim przypadku, tj. w przypadku małoletniego, który postanawia nie składać nowego wniosku w państwie członkowskim, w którym przebywa, co nie znalazło rozstrzygnięcia w wyroku w sprawie C-648/11, małoletni ma zostać przeniesiony do państwa członkowskiego, które zostanie uznane za najbardziej odpowiednie po uwzględnieniu najlepszego interesu małoletniego. Zasada ta ma zagwarantować pewność co do ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego, dzięki wprowadzeniu bezspornej i przewidywalnej reguły, a tym samym wykluczyć niepotrzebne przeciąganie się procedury. Gwarancje dla małoletnich, zawarte w art. 6 rozporządzenia 604/2013, mają zastosowanie do wszystkich małoletnich, którzy podlegają procedurom określonym w rozporządzeniu, lecz wniosek wprowadza również – w ust. 4c – obowiązek, by ocena najlepszego interesu małoletniego dokonywana była we współpracy pomiędzy państwem członkowskim, do którego składa się wniosek, i wnioskującym państwem członkowskim.

### 3. Kontekst

3.1 Wyzwania, przed którymi stoją małoletni bez opieki, są wielorakie i złożone, przez co wymagają one wielostronnego, kompleksowego i całościowego podejścia.

3.2 EKES zaleca, by każde dziecko otrzymało informacje na temat jego praw dostosowane do jego wieku, w oparciu o właściwą konwencję ONZ, zapewniając w ten sposób, że małoletni, a zwłaszcza „niewidoczni” małoletni, którzy nie znajdują się pod właściwą opieką, uzyskają możliwość ubiegania się o ochronę.

3.3 W 2013 r. około 120 tys. osób ubiegających się o azyl w UE nie osiągnęło jeszcze pełnoletności, co stanowi ponad jedną czwartą ogólnej liczby osób ubiegających się o azyl. Natomiast 12 685 ubiegających się o azyl było małoletnimi bez opieki<sup>(4)</sup>. W ciągu ostatnich 10 lat odsetek małoletnich bez opieki ubiegających się o azyl w Europie utrzymywał się na stabilnym poziomie, stanowiąc ok. 5 % ogólnej liczby wniosków o azyl złożonych w Europie.

3.4 Status „dzieci w podróży” może różnić się na różnych etapach tej podróży i mogą one napotykać wiele różnych sytuacji podatności na zagrożenia<sup>(5)</sup>, którymi należy się zająć.

3.5 Mogą one podróżować z rodziną lub osobno, czy też z osobami niespokrewnionymi, albo zostały pozostawione bez opieki po wjeździe na terytorium państwa członkowskiego. Rodzice lub opiekunowie tych dzieci mogą być również nieudokumentowanymi migrantami, jeśli przekroczyli granicę danego kraju bez wymaganego zezwolenia lub jeśli jako rodzina pozostali na terenie danego kraju, po tym jak wygasły ich pozwolenia na pobyt lub wize. Rodzice lub opiekunowie mogą również posiadać uregulowany status migracyjny, na przykład w sytuacji, gdy dzieci przyjeżdżają do Europy, by połączyć się z rodziną, lecz nie są objęte programami łączenia rodzin. Dziecko, które urodzi się na terenie Europy, może także automatycznie stać się nieudokumentowanym migrantem, jeśli jego rodzice są nieudokumentowanymi migrantami. Ponadto dzieci mogą zostać pozostawione w przypadku deportacji.

3.6 Państwa członkowskie są prawnie zobowiązane do zagwarantowania, że wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zwłaszcza w sprawie C-648/11 mającej znaczenie dla rozporządzenia nr 604/2013, oraz środki ochronne i normy konwencji ONZ zostaną przetransponowane do prawa krajowego. Powinny one zwrócić uwagę na dwie nadrzędne zasady konwencji o prawach dziecka: (i) zasadę niedyskryminacji (art. 2) oraz (ii) zasadę najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka (art. 3). Jakikolwiek działania lub praktyki, które są niezgodne z przepisami prawa międzynarodowego lub europejskiego powinny być uznane za niezgodne z prawem, a postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego powinny zostać uruchomione w każdym przypadku łamania praw dziecka.

<sup>(4)</sup> Eurostat (2014), Asylum Statistics, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics)

<sup>(5)</sup> Dokument informacyjny Europejskiego Forum na Rzecz Praw Dziecka (2012) – [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/background\\_cps\\_children\\_on\\_the\\_move\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/background_cps_children_on_the_move_en.pdf)

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Proponowane rozporządzenie zapewni przestrzeganie przez państwa członkowskie komentarza ogólnego nr. 6 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka, który dotyczy traktowania dzieci pozbawionych opieki i odseparowanych przebywających poza krajem pochodzenia.

4.2 Konwencja haska z 1996 r.<sup>(6)</sup> stanowi, że niezależnie od przepisów krajowych granica wieku „dzieci” lub „małoletnich” wynosi ZAWSZE 18 lat.

4.3 Podstawowe zasady w odniesieniu do praw dzieci muszą zostać **uwzględnione** w opracowywaniu, wdrażaniu i monitorowaniu prawodawstwa, polityki, procedur i praktyk mających wpływ na dzieci imigrantów pozostających bez opieki.

4.4 W zakres proponowanego rozporządzenia powinni wchodzić małoletni, których wnioski zostały wcześniej odrzucone w dowolnym państwie członkowskim.

4.5 Personel zajmujący się małoletnimi bez opieki (m.in. organy ścigania, organy sądownictwa, osoby prowadzące rozmowy, tłumacze ustni, pracownicy społeczni i osoby pracujące z młodzieżą, pracownicy służby zdrowia, opiekunowie, pełnomocnicy prawni, funkcjonariusze policji i straży granicznej) powinien zostać **odpowiednio przeszkolony** w zakresie poszanowania praw dzieci.

4.6 Konwencja ONZ zobowiązuje państwa do traktowania dzieci nieposiadających dokumentów w taki sam sposób jak „wszystkie” dzieci, bez stosowania rozróżnienia. Niemniej jednak w praktyce występują napięcia między krajowymi ramami prawnymi regulującymi kontrolę imigracji oraz ramami dotyczącymi ochrony praw dziecka. EKES wzywa państwa członkowskie do zapewnienia, że dzieci o nieuregulowanym statusie będą uwzględniane i chronione w ramach krajowych systemów ochrony dziecka przede wszystkim jako dzieci.

#### 5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES zdecydowanie wyraził swoje poglądy na temat polityki i praktyk w zakresie praw podstawowych migrantów o uregulowanym lub nieuregulowanym statusie w szeregu opinii Komitetu<sup>(7)</sup> oraz poprzez udział w europejskim forum integracji.

5.2 Zgodnie z Konwencją ONZ o prawach dziecka oraz innymi międzynarodowymi konwencjami, takimi jak Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, **przyjazne dzieciom warunki przyjmowania** należy zapewnić wszystkim małoletnim migrantom lub dzieciom w nieuregulowanej sytuacji migracyjnej niezależnie od tego, czy posiadają dokumenty, nawet w przypadku migracji wewnątrz europejskiej.

5.3 Niezwłocznie po przybyciu dziecka bez opieki lub odłączonego od rodziny należy zapewnić bezpłatną pomoc prawną oraz powinno się wyznaczyć wykwalifikowanego, niezależnego **opiekuna prawnego** w celu wspierania i ochrony tego dziecka oraz doradzania mu, aż do jego ponownego połączenia z rodziną lub umieszczenia w odpowiedniej placówce opiekuńczej.

5.4 Mimo że prawo UE uznaje znaczenie opieki prawnej, nie określa ono obowiązków opiekuna prawnego. Opiekun prawny powinien być „wykwalifikowanym przedstawicielem”, który posiada doświadczenie w zajmowaniu się małoletnimi i znajomość krajowych przepisów dotyczących cudzoziemców i ustawodawstwa w zakresie ochrony dzieci oraz uprawnienia do reprezentowania dzieci we wszystkich procesach podejmowania decyzji, pod warunkiem że dziecko wyrazi na to swoją zgodę<sup>(8)</sup>. Opiekun dysponuje zasobami finansowymi, aby w razie potrzeby zaangażować dodatkową wiedzę fachową w najlepszym interesie dziecka.

5.5 Przez cały czas trwania procesu ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego małoletni bez opieki powinni mieć zapewniony dostęp do zakwaterowania, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz ochrony zdrowia **na takich samych zasadach jak inne dzieci** w ramach jurysdykcji przyjmującego państwa członkowskiego, ze szczególnym uwzględnieniem stanu psychicznego dziecka.

<sup>(6)</sup> Konwencja haska z 1996 r. o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci (konwencja haska z 1996 r.)  
[http://www.hcch.net/index\\_en.php?act=conventions.text&cid=70](http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=70)

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s.29, Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s.6, Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s.32, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s.110.

<sup>(8)</sup> Konwencja haska z 1996 r.

5.6 Należy włączyć do formułowania polityki i planów działania na rzecz dzieci **poglądy dzieci** i opisy ich doświadczeń. Badania w zakresie poszukiwania danych ukierunkowanych na dziecko, w tym prawa dzieci do swobodnego wyrażania poglądów we wszystkich sprawach ich dotyczących, dostarczyły cennych danych z pierwszej ręki do wykorzystania w europejskim planie działania w zakresie małoletnich bez opieki (2010–2014)<sup>(9)</sup>.

5.7 Należy wyraźnie zdefiniować terminy „informuje” i „skutecznie umożliwia”, aby zagwarantować, że (i) małoletni otrzyma wsparcie ze strony odpowiednio przeszkolonych pracowników socjalnych, niezależnych tłumaczy ustnych i opiekuna prawnego w zrozumieniu konsekwencji całego procesu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w dowolnym państwie członkowskim Unii Europejskiej w zrozumiałym dla niego języku oraz że (ii) będzie w stanie udzielić swojej zgody na piśmie lub odmówić jej udzielenia, jeśli zajdzie taka potrzeba.

5.8 Na żadnym etapie procesu ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej małoletni nie powinien być **zatrzymywany**. Ponadto zatrzymanie uniemożliwiłoby małoletniemu korzystanie z prawa do przemieszczenia się do innego państwa członkowskiego w celu złożenia w nim wniosku<sup>(10)</sup>.

5.9 Każda decyzja podjęta na podstawie rozporządzeń Dublin II i III oraz dotycząca małoletnich bez opieki ubiegających się o azyl powinna być zgodna z najnowszym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>(11)</sup>.

5.10 Umowy i protokoły z różnymi państwami członkowskimi, przewidziane w proponowanym rozporządzeniu powinny być zgodne z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

5.11 EKES w pełni zgadza się, że po przyjęciu zmienionego rozporządzenia Komisja powinna dokonać przeglądu aktów delegowanych zgodnie z przepisami rozporządzenia Dublin III i na podstawie art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

5.12 Należy wyjaśnić termin „**dorosłe rodzeństwo**” w kontekście prawa małoletniego do skorzystania z łączenia rodzin, tak aby zapewnić, że osoba pełnoletnia będzie mogła wypełniać swoje obowiązki wobec małoletniego w sposób odpowiedzialny i zgodnie z prawem.

5.13 EKES zaleca, by państwa członkowskie zadbały o niezbędne wsparcie i specjalistyczną opiekę dla **dzieci zagrożonych**, w tym dzieci z problemami psychicznymi, niepełnosprawnością umysłową lub fizyczną lub problemami zdrowotnymi, jak również dzieci w sytuacjach nadzwyczajnych, w tym dzieci pochodzących z regionów objętych konfliktem, w wypadku gdy one same bądź ich rodziny mają za sobą traumatyczne doświadczenia, jak również dla nastolatków w ciąży lub rodziców w wieku poniżej 18 lat.

5.14 EKES zdecydowanie wzywa państwa członkowskie do zagwarantowania, by wszelkie procedury **oceny wieku** (i) zabezpieczały najlepszy interes małoletniego<sup>(12)</sup>, (ii) wymagały obecności opiekuna prawnego oraz (iii) realizowane były przez szereg niezależnych specjalistów, w tym psychologów dziecięcych, pracowników socjalnych i specjalistów w dziedzinie prawa, tworzących wspólnie zespół ekspertów płci męskiej i żeńskiej. Przebieg oceny oraz podjęta decyzja powinny być dokładnie udokumentowane.

5.15 Do czasu zakończenia oceny, każda osoba, która twierdzi, że jest małoletnia, powinna być traktowana jak małoletni.

5.16 Ocena wieku powinna być przeprowadzana głównie w oparciu o dowody z dokumentów. W jednym z niedawnych orzeczeń sądu hiszpańskiego uznano, że dokumenty nie powinny być kwestionowane.

5.17 Małoletni powinni być szczegółowo informowani o procedurze oceny wieku i jej konsekwencjach, a ich stanowisko powinno być traktowane z należytą powagą, stosownie do ich wieku i dojrzałości.

<sup>(9)</sup> FRA (2009) Developing indicators for the protection, respect and promotion of the Rights of the Child in the European Union (Opracowanie wskaźników dotyczących ochrony, poszanowania i promowania praw dziecka w Unii Europejskiej).

<sup>(10)</sup> Komitet Praw Dziecka ONZ, uwaga ogólna nr 6 – traktowanie osób nieletnich pozbawionych opieki i odseparowanych przebywających poza krajem pochodzenia, CRC/GC/2005/6.

<sup>(11)</sup> Europejski Trybunał Sprawiedliwości, 6 czerwca 2013 r., sprawa C-648/11.

<sup>(12)</sup> Europejska Sieć Rzeczników Praw Dziecka (ENOC) – [www.ombudnet.org](http://www.ombudnet.org)

5.18 W przypadku braku dokumentów lub w przypadkach poważnych wątpliwości co do wieku małoletniego, można przeprowadzać badania medyczne i fizyczne jako środek ostateczny, z poszanowaniem kultury, godności, integralności fizycznej i psychicznej dziecka, gdyż niektóre oceny fizyczne mogą być szczególnie stresujące, inwazyjne i traumatyczne. W przypadku gdy uznane zostanie, iż konieczne jest przeprowadzenie badań medycznych i fizycznych, należy uzyskać świadomą zgodę zainteresowanego małoletniego. Badaniom medycznym i fizycznym towarzyszyć powinna specjalistyczna ocena socjopedagogiczna. Oba te postępowania powinny być prowadzone łącznie.

5.19 Powinna istnieć **możliwość odwołania** od ustaleń wszelkich postępowania.

5.20 Sytuacja prawna **małoletnich bez opieki, którzy stali się dorośli**, jest złożona i różni się w zależności od państwa członkowskiego. Chociaż przepisy proceduralne w tym zakresie zostały określone w dyrektywie w sprawie procedur azylowych w tej kwestii, istnieje potrzeba ustanowienia zasad dotyczących praw osoby, która w toku procedury kończy 18 lat.

5.21 EKES zdecydowanie zaleca, by w takich sytuacjach ustalać wiek na początkowych etapach rozpatrywania wniosku, aby zmniejszyć ryzyko, że małoletni staną się osobami o nieuregulowanym statusie i znikną z pola widzenia.

5.22 Reakcja państw na **problem handlu dziećmi** nie powinna być uzależniona od statusu migracyjnego dzieci oraz ich wniosku o udzielenie azylu, lecz powinna być podejmowana w najlepszym interesie dziecka.

5.23 Przeciwno dzieciom o nieuregulowanym statusie migracyjnym nie wolno nigdy prowadzić **postępowania karnego** z przyczyn związanych wyłącznie z ich statusem migracyjnym lub w przypadku, gdy ich udział w działalności przestępczej jest wynikiem ich wykorzystywania.

5.24 Państwa członkowskie zobowiązane są transponować dyrektywę w sprawie ochrony osób ubiegających się o azyl do końca lipca 2015 r. Określa ona m.in. obowiązki państw członkowskich w zakresie identyfikowania na wczesnym etapie postępowania wszelkich przypadków, które dotyczą zagrożonych dzieci bez opieki.

Bruksela, 15 października 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 produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr XXX/XXX (rozporządzenie o kontrolach urzędowych) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007**

COM(2014) 180 final – 2014/0100 (COD)

(2015/C 012/12)

Sprawozdawca: **Armands KRAUZE**

Parlament Europejski, w dniu 2 kwietnia, oraz Rada, w dniu 28 kwietnia 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 oraz art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych, zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr XXX/XXX (rozporządzenie o kontrolach urzędowych) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007*

COM(2014) 180 final – 2014/0100 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 61 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji i przedstawiony w nim zamiar działania na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego w Europie równocześnie z rozwojem popytu oraz zgadza się, że istnieje potrzeba wyeliminowania niedociągnięć obecnego systemu. Komisja powinna zachęcać do rozwoju rolnictwa ekologicznego i zwiększania zaufania konsumentów do produktów ekologicznych.

1.2 Wyraża jednak zaniepokojenie faktem, że w przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków nie oceniono należycie wpływu nowych przepisów na dalszy rozwój rolnictwa ekologicznego w Europie. Nie oceniono także wpływu tych przepisów na rolników ekologicznych ani skutków omawianego rozporządzenia na ciągłość produkcji.

1.3 EKES popiera zamiar Komisji, aby zachęcać małe przedsiębiorstwa do zaangażowania się w rolnictwo ekologiczne i zmniejszyć obciążenia administracyjne w całym łańcuchu produktów ekologicznych.

1.4 UE jest importerem netto produktów ekologicznych; jednak koszty produkcji i obciążenia administracyjne są coraz większe i mają wpływ na rolników europejskich, nie pozwalając na odpowiedni rozwój sektora produkcji ekologicznej w państwach członkowskich UE, tak aby reagować na rosnące zapotrzebowanie ze strony konsumentów.

1.5 Ogólnie rzecz biorąc, EKES popiera dążenie Komisji do pełnego przejścia od dotychczasowych form gospodarstw mieszanych na rolnictwo ekologiczne, pod warunkiem, że w niektórych szczególnych przypadkach zostaną przewidziane odstępstwa. Konieczne jest przedsięwzięcie dodatkowych środków w celu ułatwienia przejścia rolników na rolnictwo w 100 % ekologiczne.

1.6 EKES wzywa Komisję do dopracowania wniosku dotyczącego rozporządzenia w odniesieniu do wegetatywnego materiału rozmnożeniowego i nasion, ponieważ trudno będzie w przypadku producentów żywności ekologicznej osiągnąć poziom 100 % stosowania nasion ekologicznych do 2021 r.

1.7 EKES wyraża nadzieję, że negocjacje w sprawie transatlantyckiego partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji (TTIP) i innych umów, które mogą zostać zawarte, nie doprowadzą do podważenia norm ekologicznych UE ani nie podważą lub nie zmieniają wymogów dotyczących produkcji, sprzedaży i certyfikacji produktów ekologicznych.

1.8 W rolnictwie ekologicznym należy zastosować do wielu poziomów wyższe standardy dobrostanu zwierząt niż w tradycyjnych gospodarstwach rolnych; jednakże w niektórych przypadkach producentom żywności ekologicznej może być trudno sprostać wysokim wymaganiom. EKES zaleca, aby Komisja zbadała i wskazała starannie możliwości odstępstwa, jeżeli chodzi o szczególne wymogi w przypadku dobrostanu zwierząt w produkcji ekologicznej, w celu zachowania tradycyjnych postanowień i metod hodowlanych stosowanych od długiego czasu wobec miejscowych ras zwierząt.

1.9 EKES wzywa Komisję do zbadania i wzięcia pod uwagę zróżnicowania pod względem tradycji, historii i klimatu w państwach członkowskich i regionach UE, jak również specyfiki produkcji krajowej, z zachowaniem pewnej elastyczności w stosowaniu odstępstw i z zagwarantowaniem pewnego stopnia harmonizacji.

1.10 Producenci żywności ekologicznej muszą być w stanie wywiązywać się ze swoich zobowiązań, dlatego też po wejściu w życie nowego rozporządzenia, w połowie okresu finansowania 2014–2020 programów rozwoju obszarów wiejskich, należy zapewnić producentom możliwość dalszego wypełniania swoich zobowiązań podjętych przed wejściem w życie nowego rozporządzenia lub prowadzenia działalności zgodnie z nim. Trzeba dopilnować, by zmiany obecnych ram prawnych w bieżącym okresie obowiązywania umów nie prowadziły do sankcji z mocą wsteczną wobec tych rolników, którzy nie mogą się dostosować do zmienionych wymogów.

1.11 EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o uwzględnienie specyfiki europejskich obszarów najbardziej oddalonych, by umożliwić im rozwinięcie lokalnego rolnictwa ekologicznego (dostęp do nasion, brak różnorodności w zaopatrzeniu, problemy sanitarne).

1.12 EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o wyjaśnienie statusu mlecza pszczelego, pyłku i wosku pszczelego poprzez włączenie ich do listy innych produktów w załączniku I do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie rolnictwa ekologicznego.

1.13 EKES wzywa Komisję do zapewnienia odpowiedniego wsparcia dla innowacji i szkoleń w dziedzinie rolnictwa ekologicznego, ze szczególnym uwzględnieniem kształcenia zawodowego ludzi młodych oraz uczenia się przez całe życie aktywnych producentów.

1.14 EKES zwraca się do Komisji, by sporządziła wniosek dotyczący rozporządzenia, dzięki któremu poczyniono by postępy we wprowadzaniu sprzedaży bezpośredniej i krótkich łańcuchów dystrybucji produktów ekologicznych.

1.15 EKES wzywa Komisję do zapewnienia, że rozporządzenie zawierać będzie instrumenty niezbędne do wspierania wspólnych zamówień publicznych żywności ekologicznej w szkołach, szpitalach i innych placówkach publicznych.

## 2. Uwagi ogólne

*Informacje ogólne dotyczące stanowiska przyjętego przez zaangażowane strony*

2.1 Produkcja ekologiczna jest ogólnym systemem produkcji opartym na zarządzaniu zasobami naturalnymi, który narzuca ściśle ograniczenia w wykorzystywaniu środków chemicznych i syntetycznych, przewiduje rezygnację z nawozów mineralnych oraz zakazuje używania organizmów genetycznie modyfikowanych.

2.2 Rolnictwo ekologiczne nie ogranicza się do konkretnego sposobu produkcji lub przetwarzania określonych produktów, lecz jest znacznie szerszym pojęciem. Bierze ono pod uwagę zarówno fizyczne środowisko, w którym się rozwija, jak i warunki społeczne. Mamy tu do czynienia z określoną formą produkcji opartą na znacznie szerszej wizji i uwzględniającą zarówno wymiar społeczno-gospodarczy, jak i polityczny i społeczno-kulturowy.

2.3 Gospodarstwa ekologiczne charakteryzują się na ogół większą różnorodnością biologiczną i obejmują więcej gatunków roślin i owadów w porównaniu z innymi gospodarstwami. Gleba jest w nich dużo bogatsza w żywe organizmy, które przyczyniają się do utrzymania jej struktury i wysokiej zawartości materii organicznej, poprawiając w ten sposób jej aerację i odwadnianie.

2.4 Jakość wody w pobliżu takich gospodarstw jest wyższa, gdyż rolnicy ekologiczni nie używają szkodliwych pestycydów ani syntetycznych nawozów mineralnych. Właściwy płodozmian przyczynia się do poprawy żyzności gleby i efektywnego gospodarowania składnikami odżywczymi. Porównania między gospodarstwami wskazują, że poziom wypłukiwania azotanów na hektar nie przekracza 57 % w gospodarstwach ekologicznych.

2.5 Rolnictwo ekologiczne sprzyja tworzeniu ekologicznych miejsc pracy. Badanie przeprowadzone w 2011 r. w Wielkiej Brytanii i Irlandii na temat stopy zatrudnienia w gospodarstwach ekologicznych ujawniło, że w gospodarstwach tych powstaje 135 %<sup>(1)</sup> miejsc pracy w pełnym wymiarze w porównaniu z tradycyjnymi gospodarstwami rolnymi.

2.6 W trakcie konsultacji on-line rozpoczętej przez Komisję w 2013 r., organizacje zainteresowanych stron podkreśliły, że przegląd prawodawstwa w tej dziedzinie powinien opierać się na sukcesie obowiązujących przepisów i umożliwić UE rozwój produkcji ekologicznej. Spośród wariantów przedstawionych przez Komisję, większość zainteresowanych stron poparła poprawę status quo, tj. lepsze stosowanie istniejącego prawodawstwa i jego dostosowanie.

2.7 Pomimo poglądów wyrażonych przez organizacje zainteresowanych stron i społeczeństwo obywatelskie w odniesieniu do nowego prawodawstwa, Komisja Europejska przygotowała i przedstawiła wniosek legislacyjny wprowadzający znaczące zmiany.

#### *Informacje ogólne o inicjatywach ustawodawczych Komisji*

2.8 Wniosek Komisji skupia się na trzech głównych celach: utrzymanie zaufania konsumentów i producentów oraz ułatwienie rolnikom przechodzenia na produkcję ekologiczną.

2.9 Komisja proponuje wzmocnienie i ujednoczenie przepisów, zarówno w Unii Europejskiej, jak i w odniesieniu do produktów importowanych, poprzez wyeliminowanie wielu odstępstw, jeśli chodzi o produkcję i kontrolę; lepsze zarządzanie międzynarodowym wymiarem handlu produktami ekologicznymi poprzez dodanie nowych przepisów dotyczących eksportu, a wreszcie zaostrzenie kontroli w oparciu o ryzyko.

2.10 Jednym z głównych celów Komisji jest ułatwienie przechodzenia drobnych rolników na rolnictwo ekologiczne, poprzez zaoferowanie im możliwości włączenia się w system grupowej certyfikacji, oraz uproszczenie prawodawstwa w celu ograniczenia kosztów administracyjnych, nakładanych na rolników, a także zwiększenie przejrzystości.

### **3. Uwagi ogólne i szczegółowe**

3.1 EKES zgadza się, że istnieje potrzeba wyeliminowania niedociągnięć obecnego systemu. Na przykład, niezbędne jest, aby zachęcać małe przedsiębiorstwa do angażowania się w rolnictwo ekologiczne i ograniczyć biurokrację w celu zapewnienia równych warunków konkurencji i zwiększenia zaufania konsumentów do rolnictwa ekologicznego.

3.2 Podwyższając normy jakości w zakresie produkcji ekologicznej oraz wprowadzając bardziej rygorystyczne zasady wytwarzania można zwiększyć zaufanie konsumentów, jak również uzasadnić różnicę cenową w porównaniu z produktami tradycyjnymi. Nie należy jednak zapominać, że małe gospodarstwa rolne, które chcą spełnić takie standardy, mogą napotkać trudności finansowe.

3.3 EKES wzywa Komisję do jasnego stwierdzenia, że główne elementy obecnie obowiązującego rozporządzenia zostaną zawarte w nowym rozporządzeniu, a nie w aktach delegowanych, i że pozostaną one w mocy. Konieczne będzie zbadanie, w odpowiednim czasie i w porozumieniu z zainteresowanymi stronami, przypadków wymagających aktów wykonawczych i aktów delegowanych.

---

<sup>(1)</sup> Morison, J., Hine, R. i Pretty, J., 2005 r. Analiza i badania pracy w gospodarstwach ekologicznych w Zjednoczonym Królestwie i Irlandii. *International Journal of Agricultural Sustainability*, tom 3 (1).

3.4 EKES podkreśla, że rolnictwo ekologiczne jest niezgodne ze stosowaniem genetycznie modyfikowanych produktów w procesie produkcji, podobnie jak z uprawą roślin zmodyfikowanych genetycznie w gospodarstwach ekologicznych i ich otoczeniu.

3.5 EKES wzywa Komisję Europejską, by uwzględniła badania naukowe dotyczące zapylania. Zapylanie, które rozwijało się przez miliony lat w odniesieniu do roślin kwitnących, dokonuje się przypadkiem na długości lotu owadów zapylających, w tym zwłaszcza pszczoł miodnych (*apis mellifera*), choć obecnie owady zapylające mogą przenosić również pyłek zawierający genetycznie zmodyfikowane geny. Przykładowo badania naukowe dowodzą, że pszczoły, jeden z głównych zapylaczy, mogą pokonać do 14 km <sup>(2)</sup>.

3.6 EKES obawia się, że wprowadzenie odrębnych dopuszczalnych wartości dla produktów ekologicznych, szczególnie z uwagi na dyrektywę 2006/125/WE, może spowodować powstanie znacznych dodatkowych kosztów dla rolników. Utrudniłoby to lub uniemożliwiło pomyślny rozwój sektora, przy czym najbardziej dotknięci byłiby drobni producenci ekologiczni. EKES zakłada, że rolnicy ekologiczni podlegają tym samym warunkom środowiskowym, co wszyscy pozostali rolnicy. Dlatego też nie należy wprowadzać odrębnych dopuszczalnych wartości. Ochrona konsumenta nie powinna zostać podzielona na dwie odrębne części.

3.7 EKES podkreśla, że poziom pozostałości w produktach ekologicznych jest generalnie niższy niż w rolnictwie konwencjonalnym, jednak obecnie takie limity dla pozostałości nie zostały ustanowione. EKES zaleca zatem, by zacząć od przeprowadzenia dokładnej analizy, w tym oceny oddziaływania. Ponadto EKES podkreśla, że na poziomie europejskim nie ma ujednoliconych zasad dotyczących wyposażenia laboratoriów europejskich, stosowanych metod lub wartości progowych dla znakowania produktów ekologicznych obowiązujących w organach certyfikacyjnych. Harmonizacja taka powinna być warunkiem wstępnym ustalenia jakiegokolwiek europejskiego progu dla klasy produktów ekologicznych. Inicjatywie tej musi koniecznie towarzyszyć ustanowienie europejskiego systemu odszkodowań i wyrównań dla producentów, którzy padli ofiarą zanieczyszczeń przypadkowych lub spowodowanych czynnikami zewnętrznymi.

3.8 Ogólnie rzecz biorąc, EKES może zrozumieć dążenie Komisji do pełnego przejścia od dotychczasowych form gospodarstw mieszanych na rolnictwo ekologiczne. Niemniej jednak obecnie istnieje wiele gospodarstw mieszanych, których część jest zarządzana zgodnie z wymogami produkcji ekologicznej, a część zgodnie z zasadami rolnictwa konwencjonalnego. Wniosek ustawodawczy przewiduje stopniową likwidację gospodarstw mieszanych do 2017 r. EKES jest zdania, że wielu gospodarstwom rolnym trudno będzie przestawić na produkcję ekologiczną całokształt działalności. Ponadto jest bardzo niejasne, jakie konsekwencje mogłoby mieć rygorystyczne wdrożenie tej zasady. Strategiczny podział gospodarstw rolnych na części lub też wzmożone wycofywanie się z produkcji ekologicznej przynosiłoby raczej efekt odwrotny do zamierzonego. Dlatego też EKES zaleca utrzymanie elastyczności w pewnych wypadkach.

3.9 EKES zaleca, by utrzymać odstępstwa w szczególnych przypadkach równoległej produkcji (gospodarstwa wytwarzające produkty ekologiczne i tradycyjne). Brak odstępstw może zahamować rozwój rolnictwa ekologicznego. Właściwe jest utrzymanie odstępstw w odniesieniu do: 1) instytutów naukowych, które prowadzą badania w dziedzinie rolnictwa ekologicznego oraz rolnictwa konwencjonalnego; 2) produktów nieżywnościowych, np. dla gospodarstw ekologicznych prowadzących agroturystykę, które powinny mieć możliwość posiadania koni do konwencjonalnej jazdy konnej; 3) indywidualnego spożycia, na przykład w gospodarstwach skupionych na produkcji roślinnej, w których właściciele posiadają kilka krów lub kur na potrzeby własne; 4) gospodarstw znajdujących się na różnych obszarach geograficznych, na przykład, jeżeli część gruntów i budynków gospodarstwa znajduje się w regionach górskich, zaś inna część w dolinie, lub gdy historycznie dwa gospodarstwa się połączyły, rozciągając się na obszarze kilkudziesięciu kilometrów, co gwarantuje, że nie doszło do skażenia produktów ekologicznych produktami tradycyjnymi; 5) upraw wieloletnich, zwłaszcza drzew, winorośli, roślin dla przemysłu perfumeryjnego itd.; 6) upraw, na które nie ma rynków zbytu w ramach rolnictwa ekologicznego.

<sup>(2)</sup> *Displaced honey bees perform optimal scale-free search flights*, Andrew M. Reynolds, Alan D. Smith, Randolph Menzel, Uwe Greggers, Donald R. Reynolds, and Joseph R. Riley, Rothamsted Research, Harpenden, Hertfordshire AL5 2JQ United Kingdom, Freie Universität Berlin, FB Biologie/Chemie/Pharmazie, Institut für Biologie – Neurobiologie, Königin-Luise-Str. 28/30, 14195 Berlin, Germany, Natural Resources Institute, University of Greenwich, Chatham, Kent ME4 4TB United Kingdom Ecology, 88(8), 2007, s. 1955–1961.

3.10 W rolnictwie ekologicznym należy zastosować do wielu poziomów wyższe standardy dobrostanu zwierząt niż w tradycyjnych gospodarstwach rolnych. EKES zaleca, by Komisja uważnie zbadała szczególne wymogi nałożone na producentów ekologicznych oraz rozważyła możliwości odstępstwa, jeśli chodzi o konkretne zakazy (obcinanie ogona, trzymanie zwierząt na uwięzi itd.) w odniesieniu do dobrostanu zwierząt w rolnictwie ekologicznym. Na przykład w niektórych państwach członkowskich UE, na przestrzeni wielu lat powstały tradycyjne rasy owiec, dla których niezbędne jest obcięcie ogona, w przeciwnym razie długi ogon powoduje cierpienie zwierząt. EKES zwraca uwagę, że niektóre zakazy oraz brak odstępstw mogą zmniejszyć dobrostan zwierząt, jeśli utrudnione będzie stosowanie tradycyjnych postanowień i metod hodowli stosowanych od dawna wobec miejscowych ras zwierząt. Zakazy te mogą nawet spowodować zanik niektórych ras produkcyjnych, co stanowiłoby znaczną utratę zasobów genetycznych.

3.11 Odstępstwo pozwalające na stosowanie nieekologicznych nasion zostanie stopniowo wycofane do 2021 r. Organizacje rolnictwa ekologicznego zwracają uwagę, że w wielu krajach rolnicy uprawiający określone odmiany będą mieli trudności z osiągnięciem docelowego poziomu 100 % ekologicznych nasion do 2021 r. EKES wzywa Komisję do udoskonalenia wniosku, aby zapobiec trudnościom rolników prowadzących gospodarstwa ekologiczne. Odstępstwa powinny mieć zastosowanie wyłącznie do upraw, dla których nie istnieją na rynku nasiona dostosowane do klimatu i warunków lokalnych.

3.12 Komisja powinna przewidzieć mechanizmy wsparcia dla rozwoju produkcji materiału siewnego, aby osiągnąć ten cel, i dodać przepisy umożliwiające jego realizację, a mianowicie wyłączne stosowanie ekologicznych nasion i wegetatywnego materiału rozmnożeniowego.

3.13 Należy zwrócić szczególną uwagę także na inne aspekty rynku nasion ekologicznych. Na przykład, nie można ograniczać praw rolników do wymieniać się nasionami między sobą. Jest to kluczowy warunek uzyskania w 100 % ekologicznych nasion. Wymiana ta jest konieczna do wyboru, jakiego rolnicy dokonują na szczeblu lokalnym. Wybór ten pozwala rolnikom uzyskać odmiany dostosowane do lokalnych warunków klimatycznych w danym regionie i hodować je bez stosowania nawozów mineralnych i pestycydów, z poszanowaniem różnic historycznych i klimatycznych oraz specyfiki produkcji krajowej.

3.14 EKES zwraca uwagę na znaczenie w produkcji ekologicznej ekotypów odmian i upraw lokalnych, które nie są wpisane do rejestru odmian. Należy wspierać wzmocnienie roli rolników w produkcji nasion oraz poszukiwanie nowych odmian. Jednym z głównych wysuwanych argumentów jest brak ekologicznych nasion, w szczególności warzyw. W przypadku rolnictwa konwencjonalnego, nacisk kładzie się na produkty będące przedmiotem zainteresowania na rynku światowym, a mianowicie stosowane na całym świecie odmiany mieszańcowe, które są własnością przedsiębiorstw wielonarodowych i które są jak wiadomo hodowane metodami konwencjonalnymi i które nie mogą być wykorzystywane do produkcji ekologicznej.

3.15 Europejski znak dla produktów ekologicznych, który jest nowością, nie jest jeszcze powszechnie znany. Krajowe loga ekologiczne mają duże znaczenie dla konsumentów, a ich stosowanie powinno zostać utrzymane. EKES zaleca zatem, aby dać państwom członkowskim możliwość wprowadzenia wyższych wymogów i krajowych lub prywatnych norm w odniesieniu do gatunków zwierząt, które nie zostały uwzględnione w rozporządzeniu (np. przepiórki, sarny, dziki), jak również w gastronomii.

3.16 EKES zgadza się co do potrzeby ściślejszej kontroli produktów pochodzących z krajów trzecich, w celu zapewnienia ich zgodności z wymogami UE. Kontrolę importu można wzmocnić poprzez zaniechanie równoważności na rzecz stwierdzania zgodności w odniesieniu do uznawania jednostek certyfikujących w państwach trzecich. Jednak nie wskazano całego potencjalnego negatywnego wpływu, jaki rezygnacja z równoważności na rzecz zgodności może wywrzeć na krajowe rynki produktów ekologicznych w obrębie UE. Na przykład w 2001 r. wprowadzenie nowych reguł importu w Japonii spowodowało spadek podaży produktów ekologicznych na rynku krajowym. Konieczna jest bardziej szczegółowa ocena skutków.

3.17 W odniesieniu do handlu i umów z krajami trzecimi, EKES uważa, że należy zapewnić, aby produkty przeznaczone na eksport do UE spełniały wymogi produkcji tak samo wysokie jak te, które zostały ustanowione w produkcji ekologicznej na poziomie europejskim. EKES popiera wprowadzenie certyfikatów elektronicznych dla przesyłek produktów, opartych na bezpiecznych bazach danych, które umożliwiłyby szybką reakcję państw członkowskich w przypadkach naruszeń poprzez blokowanie produktów niespełniających wymogów.

3.18 EKES zakłada, że nie można podważać norm UE w zakresie produktów ekologicznych i że wymogi dotyczące produkcji, sprzedaży i certyfikacji produktów ekologicznych nie zostaną podważone lub zmienione w ramach negocjacji w sprawie transatlantyckiego partnerstwa w dziedzinie handlu i inwestycji (TTIP).

3.19 Rolnictwo ekologiczne jest metodą produkcji, określaną przez jej proces. W związku z tym nie może charakteryzować się gotowymi produktami, które spełniają jedną lub więcej norm. Ważne jest, aby kontrole były skoncentrowane na tym procesie.

3.20 EKES popiera, by kontrole w gospodarstwach rolnych były nadal coroczne, i uważa, że muszą one opierać się na podejściu w zakresie oceny ryzyka zharmonizowanym na poziomie UE. Koszty kontroli powinny być proporcjonalne, tak aby nie zwiększać wydatków ponoszonych przez producentów ekologicznych i zagwarantować konsumentom możliwości zakupu produktów ekologicznych w rozsądnych cenach. Tę częstotliwość inspekcji w gospodarstwach można by jednak odpowiednio dostosowywać, jeżeli oparte na ryzyku podejście do kontroli okaże się bezpieczne i wiarygodne dla systemu kontroli.

3.21 EKES popiera grupową certyfikację dla małych podmiotów przewidzianą we wniosku Komisji w celu zmniejszenia kosztów kontroli i certyfikacji oraz związanych z nimi obciążeń administracyjnych oraz aby zagwarantować rolnikom z UE warunki konkurencji na równi z podmiotami z krajów trzecich. Jednocześnie EKES chciałby podkreślić, że jest to złożone zadanie, którego realizację trzeba doprecyzować.

3.22 EKES jest zdania, że niesłuszne jest usunięcie zapisu w prawodawstwie pozwalającego detalistom korzystać z odstępstw, ponieważ tym samym przedsiębiorstwa handlowe sprzedające wstępnie pakowane produkty ekologiczne będą musiały uzyskać certyfikację. Wymóg ten wpłynie na handel produktami ekologicznymi, ograniczając liczbę punktów sprzedaży i dostęp konsumentów do takich produktów. W związku z powyższym małe przedsiębiorstwa mogą nie zechcieć wydatkowania środków na uzyskanie certyfikatów zezwalających im na handel produktami ekologicznymi, jeśli zamierzają sprzedawać jedynie niektóre produkty ekologiczne w sezonie. Producenci żywności ekologicznej mogą napotykać istotne trudności w sprzedaży swoich produktów.

3.23 EKES podkreśla konieczność podjęcia działań na szczeblu UE w dziedzinie nadzoru rynku, aby zebrać informacje na temat dostępności różnych produktów na rynku europejskim i trendów rynkowych, w tym dostępności nasion ekologicznych w różnych państwach członkowskich.

3.24 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący opracowania planu działania na rzecz rozwoju produkcji ekologicznej w Unii Europejskiej i jego cele; wskazuje jednak, że plan ten jest bardzo ogólny i niekompletny. Konieczne jest określenie w sposób jasny i precyzyjny środków zaproponowanych przez Komisję w planie działania. Na przykład w niektórych dziedzinach, Komisja jedynie proponuje, doradza, pomaga, rozważa lub zachęca, podczas gdy rolnicy i społeczeństwo oczekują konkretnych działań.

3.25 EKES uważa, że jednym z priorytetów planu działania powinno być współistnienie producentów ekologicznych, producentów konwencjonalnych oraz tych, którzy hodują genetycznie zmodyfikowane rośliny, w celu zmniejszenia ryzyka skażenia przez GMO. Tylko komunikacja interpersonalna w odpowiednim czasie, dyskusja na temat problemów i poszukiwanie rozwiązań doprowadzą do wyników i do zapewnienia możliwości współistnienia między poszczególnymi obszarami. EKES zachęca Komisję do zapewnienia niezbędnych środków mających na celu informowanie zainteresowanych stron i zaangażowanie ich w proces podejmowania decyzji.

3.26 Świadomość na temat europejskich instrumentów na rzecz rolnictwa ekologicznego, jaką przewidziano w planie działania, nie wystarczy do zwiększenia konkurencyjności unijnych producentów ekologicznych czy wielkości produkcji. EKES zaleca przeprowadzenie kampanii finansowanej przez UE w celu dostarczenia dokładniejszych informacji na temat systemu produkcji ekologicznej UE jako całości, a także na temat nowego unijnego logo dla produktów ekologicznych.

3.27 EKES jest zdania, że Komisja powinna zwiększyć wsparcie dla kształcenia zawodowego ludzi młodych, uczenia się przez całe życie i innowacji w dziedzinie rolnictwa ekologicznego, za pomocą środków w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich oraz innych programów europejskich. EKES zaleca Komisji, by uzupełniła prawodawstwo i odpowiednie programy, przewidując możliwości dla szkół zawodowych, uczelni wyższych i innych ośrodków kształcenia w celu uzyskania wsparcia na szkolenia i innowacje w dziedzinie rolnictwa ekologicznego.

3.28 Produkcja ekologiczna staje się coraz bardziej jedną z głównych dróg wejścia młodych ludzi do sektora rolnego. Rozwój nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także włączenie ludzi młodych z obszarów miejskich za pomocą produkcji ekologicznej stwarzają duże możliwości przemiany tego sektora w siłę napędową innowacji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

Bruksela, 16 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dokumentu roboczego służb Komisji „Plan działania dotyczący dostarczania w całej UE usług w zakresie informacji, planowania i zakupu biletów w odniesieniu do podróży multimodalnych”**

SWD(2014) 194 final

(2015/C 012/13)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 13 czerwca 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*dokumentu roboczego służb Komisji „Plan działania dotyczący dostarczania w całej UE usług w zakresie informacji, planowania i zakupu biletów w odniesieniu do podróży multimodalnych”*

SWD(2014) 194 final.

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

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 147 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje dokument roboczy służb Komisji jako pierwsze podejście do opracowania ogólnoeuropejskiego rynku informacji o podróżach multimodalnych, ich planowania i sprzedaży biletów na nie. Dla zachowania jasności w tytule należałoby jednak wyjaśnić, że chodzi o przewóz osób.

1.2 Podziela podejście Komisji, by nie występować z wnioskami legislacyjnymi, lecz spróbować doprowadzić do powstania tego szerokiego rynku poprzez ustalenie ram.

1.3 Komitet proponuje również utworzyć platformę konsultacyjną z reprezentacją wszystkich zainteresowanych stron, gdzie uwzględniano by i wykorzystywano doświadczenia uzyskane w ramach dotychczasowych forów konsultacyjnych. Platforma służyłaby jako katalizator, by jak najszybciej doprowadzić do oferowania w czasie rzeczywistym informacji o planowaniu podróży, ich przebiegu i cenach biletów. Komitet jest gotów odgrywać rolę w tej platformie, zwłaszcza po to, by zabezpieczać interesy społeczeństwa obywatelskiego.

1.4 Jeśli współpraca między przedstawicielami podróżujących konsumentów, dostawcami usług transportowych i władzami krajowymi i europejskimi nie zostanie uwieńczona powodzeniem, Komisja powinna zdaniem Komitetu zastanowić się, czy należy wprowadzić środki ustawodawcze, a jeśli tak, to w odniesieniu do jakich części.

1.5 Komitet z niepokojem stwierdza rosnącą przepaść między możliwościami, jakimi dysponują podróżujący konsumenci, by uzyskiwać informacje w czasie rzeczywistym, np. dzięki aplikacjom na telefony komórkowe, a pozostającą w tyle ofertą ze strony dostawców usług transportowych. Zdaniem Komitetu należy zwrócić szczególną uwagę na poprawę sytuacji najbardziej narażonych grup podróżnych, takich jak osoby z niepełnosprawnością, oraz na prawa pasażerów, zresztą różne w zależności od rodzaju transportu – na prawa pasażerów wobec przewoźników i odwrotnie, ale także na wzajemne stosunki prawne między przewoźnikami, również w odniesieniu do praw pasażerów.

1.6 Punktami spornymi są wciąż problemy z gromadzeniem danych, a przede wszystkim z podziałem wpływów między podmioty oferujące usługi przewozowe. W związku z tym Komitet zaleca, by szczegółowo przeanalizować możliwość ustanowienia izby rozliczeniowej, jak to ma miejsce w Japonii, tak by podróżujący konsument musiał ostatecznie kupować tylko jeden bilet.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Dnia 13 czerwca 2014 r. Komisja zwróciła się do Komitetu z wnioskiem o sporządzenie opinii w sprawie dokumentu roboczego służb Komisji, zwanego dalej dokumentem roboczym, zatytułowanego „**Plan działania dotyczący dostarczania w całej UE usług w zakresie informacji, planowania i zakupu biletów w odniesieniu do podróży multimodalnych**”.

2.2 Komitet wyraża zadowolenie z publikacji tego dokumentu, ponieważ uważa, że temat lepszego dostępu obywateli UE do planowania podróży multimodalnych, informacji o nich i systemów taryfikacji ma istotne znaczenie dla obywateli UE.

2.3 Podczas konsultacji publicznych poprzedzających ogłoszenie dokumentu roboczego okazało się, że zanim będzie można mówić o transparentnym rynku informacji o podróżach multimodalnych dla pasażerów w UE, należy rozwiązać pewne poważne problemy:

- dostęp do danych jest niewystarczający;
- występują duże problemy w zakresie interoperacyjności;
- przepływy danych i informacji są niezharmonizowane;
- przedsiębiorstwa o dużej sile rynkowej mają tendencję do koncentracji na systemach chronionych.

2.4 Komisja chciałaby poznać pomysły Komitetu dotyczące tego jak, zważywszy na wymienione w punkcie 2.3 problemy, doprowadzić do powstania transparentnego rynku multimodalnych przewozów pasażerskich, na którym pasażerowie w czasie rzeczywistym mogą dysponować informacjami dotyczącymi planowania podróży i informacjami o niej, a także mogą nabyć bilet online na każdą podróż wewnątrz UE.

2.5 Komitet uznał już znaczenie tego zagadnienia, zanim opublikowano 28 marca 2011 r. białą księgę (Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, COM(2011) 144 final).

2.5.1 Przyjął on bowiem 13 maja 2009 r. opinię<sup>(1)</sup> w sprawie wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ramy wdrażania inteligentnych systemów transportowych w dziedzinie transportu drogowego oraz ich interfejsów z innymi rodzajami transportu.

2.5.2 W tej opinii Komitet zalecał szybki rozwój architektury inteligentnych systemów transportowych (ITS), w oparciu o rosnące korzystanie z ogromnej ilości danych, dopasowanej do długoterminowej wizji i uwzględniającej przyszłe zmiany systemu, a także ochronę danych osobowych.

2.6 Tymczasem pięć lat później Komitet musi niestety zauważyć, że sytuacja nie zmieniła się fundamentalnie. Nadal aktualne są problemy związane z brakiem dostępu do danych online lub zbyt małym do nich dostępem, a co gorsza, same dane są niepełne i niekompatybilne. Uniemożliwia to twórcom platform mobilności, a w efekcie i indywidualnym pasażerom, uzyskanie bezpośredniego i adekwatnego wglądu w planowanie podróży, jej czas i koszty, wówczas gdy pragną oni udać się w podróż wewnątrz UE, wykorzystując w optymalny sposób różne rodzaje transportu.

## 3. Treść dokumentu roboczego

3.1 Przedstawione w dokumencie roboczym propozycje Komisji łączą się z wizją wyrażoną w białej księdze dotyczącej transportu z 2011 r., gdzie podkreślano konieczność dalszej integracji różnych rodzajów transportu w celu uzyskania wydajniejszej i bardziej przyjaznej użytkownikowi mobilności.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 85.

3.2 Politycznym celem Komisji określonym w białej księdze dotyczącej transportu jest utworzenie ram świadczenia usług w zakresie informacji o przewozie multimodalnym i usług płatności za taki transport, które powinny być operacyjne do roku 2020. Podkreślano w niej, że dostępność informacji ma fundamentalne znaczenie dla uzyskania sprawnie działającego systemu zapewniającego mobilność na całej trasie przejazdu (od drzwi do drzwi).

3.3 Oprócz tego powinny zostać ustalone warunki ramowe zachęcające do tworzenia i wykorzystywania inteligentnych systemów interoperacyjnych usług planowania podróży multimodalnych, pozyskiwania informacji i dokonywania rezerwacji, a także inteligentnych systemów taryfikacyjnych.

3.4 Służby Komisji przyznają w dokumencie roboczym, że obecnie istnieje w UE przeszło 100 narzędzi do planowania podróży multimodalnych, a mimo to informacje dostępne dla podróżnych są niekompletne, także nie są oni w stanie dokonywać wyborów w oparciu o pełne informacje. Dotyczy to również biletów. Nie ma możliwości zakupu jednego biletu na podróż multimodalną wymagającą przekroczenia granic wewnętrznych UE.

3.5 Podczas nieformalnego posiedzenia rady ministrów w dniu 17 lipca 2012 r. w Nikozji podkreślano potrzebę zapewnienia dostępności i dostępu do informacji o podróżach multimodalnych w całej UE i informacji o ruchu pojazdów w czasie rzeczywistym, oraz potrzebę ustalenia norm gwarantujących interoperacyjność. Poproszono też Komisję o zbadanie możliwości poprawy dostępu do danych dotyczących transportu.

3.6 Podjęto pewne inicjatywy takie jak pierwsza edycja Smart Mobility Challenge, w ramach której zachęcono przedstawicieli branży i inne zainteresowane podmioty do wypracowania koncepcji utworzenia ogólnego narzędzia planowania podróży multimodalnych w Europie, utworzenie Smart Ticket Alliance, by poprawić interoperacyjność krajowych i regionalnych systemów wystawiania biletów elektronicznych w transporcie publicznym, i utworzenie Full Service Model, inicjatywy podmiotów branży kolejowej, by opracować normę wymiany informacji dotyczących ruchu kolejowego, w tym mobilności od drzwi do drzwi.

3.7 Komisja docenia te inicjatywy, ale zajmują się one jedynie częścią problemów. Nie posiadają one wymiaru ogólnoeuropejskiego, nie obejmują wszystkich rodzaju transportu pasażerskiego i nie działają w pełni w czasie rzeczywistym.

3.8 W dokumencie roboczym Komisja stwierdza, że jej zdaniem należy pokonać następujące przeszkody, zanim można będzie mówić o sprawnej mobilności od drzwi do drzwi:

- niewystarczający dostęp do danych dotyczących podróży i ruchu pojazdów w systemie multimodalnym;
- niewystarczająca dostępność dobrej jakości danych dotyczących podróży i ruchu pojazdów w systemie multimodalnym;
- brak interoperacyjnych formatów danych i brak protokołów wymiany danych;
- brak współpracy między zainteresowanymi podmiotami.

3.9 Te przeszkody można zdaniem Komisji usunąć, stosując zintegrowane podejście zgodnie z sześcioma wytycznymi:

- a) uczciwy i swobodny dostęp do danych dotyczących podróży i ruchu pojazdów w systemie multimodalnym;
- b) optymalna dostępność wiarygodnych danych dotyczących podróży i ruchu pojazdów w systemie multimodalnym;
- c) interoperacyjne, zharmonizowane formaty danych i protokoły wymiany danych;
- d) propagowanie tworzenia powiązań między istniejącymi służbami;
- e) ułatwianie skutecznej współpracy zainteresowanych podmiotów;
- f) uświadamianie korzyści z usług dotyczących planowania podróży multimodalnych, informacji o nich i zakupu biletów.

3.10 Komisja umieściła te działania w orientacyjnym harmonogramie i poinformowała, że opracowuje obecnie analizę oddziaływania.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet jest gorącym zwolennikiem usuwania utrudnień, które przeszkadzają w dobrym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, zwłaszcza jeśli dotyczy to ogromnego rynku przewozu osób. Dla zachowania jasności również w tytule należałoby odnotować, że chodzi o przewóz osób.

4.2 Należy zauważyć, że w tej kwestii pojawia się sprzeczność: z jednej strony coraz szybciej rosną możliwości uzyskiwania informacji przez podróżujących konsumentów, z drugiej strony z tych samych przyczyn taki instrument jak prawodawstwo, które powinno służyć konsumentom, zawsze pozostaje w tyle za faktami, pomijając jeszcze kwestię tego, do jakiego stopnia zyskałoby ono aprobatę dostawców danych.

4.3 Zdaniem Komitetu rozwiązanie tej sprzeczności musi leżeć w ścisłej współpracy między podróżnymi (ich przedstawicielami), podmiotami oferującymi różne formy transportu i władzami krajowymi i europejskimi. Mogłaby ona przybrać formę stałej platformy konsultacyjnej, w ramach której omawiano by wspólnie problemy. Należałoby przy tym naturalnie uwzględnić też doświadczenia z różnych forów z tej dziedziny funkcjonujących przy Komisji Europejskiej. Komitet gotów jest odgrywać w tej platformie konsultacyjnej rolę np. mediatora.

4.4 Warunkiem dobrego funkcjonowania platformy jest jednak, by podmioty oferujące różne formy transportu były gotowe w otwarty i uczciwy sposób udostępniać podczas rozmów swoje dane i informacje, również te dotyczące taryf. Ostrożne podejście i zachowania protekcyjności nie sprzyjają temu celowi.

4.5 Przyczynami ostrożnego podejścia oferentów są m.in. różnice w prawach pasażerów w zależności od rodzaju transportu, a także problemy z gromadzeniem danych oraz przede wszystkim z podziałem wpływów ze sprzedaży biletów. Problemów następcza być może także wymóg istnienia konkurencji w obrębie poszczególnych rodzajów transportu oraz pomiędzy nimi, jednak rozwiązaniem może być tutaj swego rodzaju izba rozliczeniowa, w której realizowane będą wzajemne płatności między przewoźnikami. Rozwiązanie takie z powodzeniem funkcjonuje w Japonii.

4.6 Zdaniem Komitetu normalizacja komunikacji zbliżeniowej (technologia NFC – Near Field Communication)<sup>(2)</sup>, ale także innych obecnych i przyszłych technologii, powinna zagwarantować, że z pomocą telefonu komórkowego wyposażonego w jedną z tych technologii będzie można sprawnie podróżować między różnymi krajami, korzystając z usług różnych przewoźników.

4.7 Obecnie trwają prace nad obejmującymi praktycznie całą Europę systemami łączącymi informacje o podróżach multimodalnych, ich planowanie i kalkulacje cen biletów. Chodzi tu o działający już system Qixxit kolei niemieckich ([www.Qixxit.de](http://www.Qixxit.de)) lub korzystający z finansowania unijnego pilotażowy projekt światowego konsorcjum naukowego Enhanced Wisetrip. Projekty te budzą nadzieję, jednak nadal nie wykraczają poza informacyjną funkcję planifikatora podróży. To podmioty oferujące te usługi powinny zwrócić uwagę społeczeństwa na te możliwości.

4.8 Ponadto Komitet podkreśla, że podziela podejście służb Komisji, które widzą jej rolę przede wszystkim w zakresie krzewienia innowacji, stymulowania i ułatwiania, a raczej nie w zakresie tworzenia nowego prawodawstwa.

4.9 Komitet pragnie jednak zwrócić uwagę, że jeśli zainteresowane strony nie dojdą do praktycznych rozwiązań w ramach platformy, Komisja powinna zastanowić się nad środkami dodatkowymi, ewentualnie w formie przepisów ramowych.

#### 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet stwierdza szybko rosnącą nierównowagę między z jednej strony silnie rosnącymi potrzebami pasażerów w zakresie dysponowania w czasie rzeczywistym informacjami związanymi z planowaniem podróży, informacjami o niej i o taryfach biletowych, a z drugiej strony, pozostającą w tyle ofertą mającą te potrzeby zaspokoić.

5.2 W ramach innowacji technologicznych należy stworzyć znormalizowane interfejsy, by umożliwić komunikację między różnymi informatycznymi systemami informacji o podróżach i ich rezerwacji, z poszanowaniem modeli biznesowych i strategii marketingowych. Przewoźnicy i podmioty trzecie już nad tym pracują.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146.

5.3 Komitet wskazuje na to, że u większości europejskich przewoźników kolejowych dostępne są dobrej jakości dane dotyczące rozkładów jazdy. Mogą być pewne wyjątki, ale po wdrożeniu rozporządzenia Komisji (UE) nr 454/2011 w sprawie aplikacji telematycznych dla przewozów pasażerskich (TAP TSI) wszystkie koncesjonowane przedsiębiorstwa kolejowe będą musiały w ciągu najbliższych lat wywiązać się ze swoich obowiązków. Wyzwanie polega na dzieleniu się tymi danymi z innymi rodzajami transportu z poszanowaniem zasad rynkowych.

5.4 Zastosowanie podejścia opartego na bezwarunkowej „otwartości danych” na przykład oznacza dla pasażera ryzyko uzyskania niespójnych wyników z różnych kanałów informacyjnych. Klient nie potrzebuje danych, ale wiarygodnych informacji. O ile operatorzy jako dostawcy danych bezwzględnie powinni udostępniać informacje dotyczące rozkładu jazdy, muszą również być w stanie zagwarantować najwyższą jakość udzielanych informacji o swoich usługach oraz to, by odpowiednie instancje ponosiły odpowiedzialność za błędy.

5.5 Złożonym i kosztownym zadaniem podczas tworzenia narzędzia planowania podróży multimodalnych jest włączanie danych w różnych formatach pochodzących z różnych rodzajów transportu do systemów operatorów i innych dostawców informacji oraz tworzenie połączeń między tymi chronionymi systemami.

5.6 Z drugiej strony przyjęte formaty danych dobrze się sprawdzają w swoim specyficznym zakresie zastosowania. W dużym stopniu zaspokajają obecne zapotrzebowanie i są stale poprawiane, w miarę jak zmieniają się wymagania klientów i przedsiębiorstw oraz rozwijają się technologie. W konsekwencji narzucanie konkretnych formatów danych we wszystkich rodzajach transportu niekoniecznie pomoże przezwyciężyć problemy z kompatybilnością.

5.7 Przeciwnie, grozi pogorszeniem jakości danych i informacji dla klienta, jako że potrzebny będzie minimalny wspólny mianownik. Narzucenie jednolitych formatów danych grozi też tworzeniem niepotrzebnych wydatków i osłabieniem ambicji wykorzystywania postępów technologicznych, w momencie gdy się pojawiają.

5.8 W ramach inicjatywy „Full Service Model” (FSM) sektora kolejowego we współpracy ze stronami trzecimi dąży się do określenia takich interfejsów dla rynku kolejowego w kontekście multimodalnym. Co ważne, zachowano tu zasadę niedyskryminacji i każdy podmiot ma takie same możliwości realizacji swoich pomysłów. Inicjatywa FSM z podobną do internetu zdecentralizowaną architekturą IT bazuje na tej zasadzie, umożliwiając dostawcom technologii pobieranie specyfikacji i tworzenie własnych platform lub aplikacji, czy jakichkolwiek nowych rozwiązań, które postęp technologiczny przyniesie ze sobą.

5.9 Podobnie IATA w podobnym celu wyszła z inicjatywą „New Distribution Capability” (NDC). W transporcie publicznym UITP kontynuuje swą inicjatywę „Smart Ticketing Alliance” (STA) w celu wprowadzenia interoperacyjnej wymiany danych opartej na inteligentnych kartach. Ukazuje to, że na rynku pojawią się z inicjatywy przedsiębiorstw branżowych rozwiązania, by przezwyciężyć trudności związane z integracją formatów danych.

5.10 Aby uzyskać wystarczającą ilość danych do utworzenia planifikatora podróży, konieczna jest skuteczna współpraca między dostawcami różnych form transportu, gminami itp., umożliwiającą sprawne podróżowanie. Trzeba jednak zwrócić na to uwagę, że rynek planifikatorów podróży multimodalnych jest stosunkowo młody i szybko się rozwija: tego typu planifikatory podróży są tworzone przez kilka młodych spółek (np. fromAtoB, GoEuro, Waymate) oraz firmy o ugruntowanej pozycji (np. Moovel Daimlera, Qixxit niemieckich kolei).

5.11 Komitet uważa, że dostawcy usług przewozowych we wszystkich rodzajach transportu nie powinni zasklepić się w czysto biznesowym i zorientowanym na rynek sposobie myślenia, lecz powinni wspólnie opracować przekrojową ofertę informacji o podróżach i taryfach dostosowaną też do zróżnicowanych ponadto potrzeb podróżującego konsumenta.

5.12 Komitet gorąco popiera cel Komisji, jakim jest uzyskanie pewnej formy zintegrowanego wystawiania biletów, tj. jednego wspólnego biletu na wszystkie rodzaje transportu. W warunkach tego rynku będzie to jednak najtrudniejszą i najprawdopodobniej ostatnią przeszkodą do przezwyciężenia.

5.13 Można zauważyć budzące nadzieję zmiany. Na przykład w czerwcu tego roku w sektorze kolei uruchomiono platformę multimodalną, która wykorzystuje też dane o ruchu lotniczym, oprócz informacji o innych formach transportu, jak przejazdy autobusem, i o wynajmie rowerów. Niestety jak dotąd nie uwzględniono tam jeszcze informacji o biletach.

5.14 Komitet zauważa, że obecnie wszelkie połączenia są możliwe do realizacji w trybie off line, tylko w trybie on line jeszcze nie. I tu właśnie tkwi problem. Podróżujący konsumenci pragną dostępu do informacji on line oraz pojedynczego biletu na podróż międzynarodową wewnątrz UE z wykorzystaniem różnych rodzajów transportu.

Bruksela, 15 października 2014 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Henri MALOSSE

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowa era w dziejach lotnictwa. Otwarcie rynku lotniczego na cywilne wykorzystanie systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych w bezpieczny i zrównoważony sposób”**

COM(2014) 207 final

(2015/C 012/14)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 15 maja 2014 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowa era w dziejach lotnictwa. Otwarcie rynku lotniczego na cywilne wykorzystanie systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych w bezpieczny i zrównoważony sposób”*

COM(2014) 207 final.

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

Jako wkład w te prace Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle opracowała opinię uzupełniającą (sprawozdawca: Jan SIMONS, współsprawozdawca: Marcel PHILIPPE), którą przyjęła 16 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 168 głosami – 8 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europa ma wyjątkowo sprzyjające warunki ku temu, by korzystać z atutów rozwijającego się sektora zdalnie pilotowanych statków powietrznych (Remotely Piloted Aerial System, RPAS), który może dodatnio wpłynąć na zatrudnienie i wzmocnić pozycję Europy jako centrum doskonałości w dziedzinie technologii i rozwoju. Istniejące już europejskie instrumenty na rzecz finansowania MŚP mogą sprzyjać dalszemu rozwojowi branży RPAS.

1.2 Pojęcia RPAS i UAV (Unmanned Aviation Vehicle, bezzałogowy statek powietrzny) pochodzą z regulacji Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). ICAO nie stosuje określenia „dron”, choć wyrażenie to jest zakorzenione w powszechnym użyciu. Aby uniknąć niejasności prawnych, także w kwestii odpowiedzialności i ubezpieczenia, zaleca się jednak, by na szczeblu europejskim w miarę możliwości przyjąć terminologię ICAO.

1.3 Powszechnie uznaje się, że RPAS należy w pełni zintegrować z funkcjonującymi już formami lotnictwa, w tym w zakresie rozpoznania i identyfikacji każdego statku powietrzego. Ponadto zwłaszcza w Europie istotnym czynnikiem jest rosnące zainteresowanie komercyjnymi zastosowaniami dla mniejszych RPAS o masie poniżej 150 kg.

1.4 Wykorzystywanie zwłaszcza mniejszych RPAS do celów komercyjnych będzie wymagało dalszych dostosowań (np. większych ograniczeń w zakresie odpowiedzialności wobec osób trzecich, wprowadzenia niższych kategorii wagowych dla RPAS poniżej 500 kg, dostosowania poziomów ryzyka związanego z charakterystyką lotu bardzo małych RPAS itp.).

1.5 Jednym z podstawowych warunków stosowania mniejszych RPAS są zharmonizowane przepisy w zakresie bezpieczeństwa i szkoleń, dotyczące zwłaszcza podmiotów RPAS, a także odpowiednie przepisy i gwarancje w dziedzinie ochrony prywatności, ochrony danych, odpowiedzialności oraz ubezpieczenia. Wymaga to zatem nowych lub bardziej zaostrzonych norm zarówno dla zastosowań prywatnych, jak i komercyjnych, np. identyfikacji mniejszych RPAS, ochrony przed atakami hakerskimi lub przed przejściem kontroli przez osoby trzecie. W tym kontekście zaleca się Komisji przyjęcie proaktywnego podejścia.

1.6 Komitet w pełni podziela cel komunikatu Komisji <sup>(1)</sup>, aby przedstawić, w jaki sposób należy stworzyć w UE klimat inwestycyjny, który wyjątkowo sprzyja zarówno produkcji RPAS, jak i ich eksploatacji. Zwraca też szczególną uwagę na idące za tym pozytywne skutki dla zatrudnienia bezpośredniego i pośredniego oraz ogólny wzrost produktywności.

1.7 Z myślą o przyszłości Europa będzie musiała koordynować rozwój technologii cywilnych i wojskowych w tej dziedzinie, wykorzystując wszelkie możliwe synergie.

1.8 Potrzeba poza tym jak najdokładniejszego obrazu ruchu powietrznego RPAS w powiązaniu z wszystkimi będącymi w obiegu statkami powietrznymi. W tym celu trzeba sięgnąć po odpowiednie narzędzia.

## 2. Wprowadzenie

2.1 RPAS już od wielu lat są wykorzystywane zarówno do celów wojskowych, jak i cywilnych. Jednak zasadnicza dyskusja na temat ich zastosowań komercyjnych oraz ich włączenia w cywilny ruch lotniczy i na temat powiązanych kwestii bezpieczeństwa, takich jak ustawodawstwo, certyfikacja i szkolenia, a także kwestii ochrony prywatności, odpowiedzialności i ubezpieczenia rozpoczęła się dopiero niedawno. Stosowanie RPAS może doprowadzić w społeczeństwie do przełomu porównywalnego w pewnym stopniu do internetu, który powstał jako technologia wojskowa, a następnie został dostosowany i upowszechniony, zmieniając wiele dotychczasowych zawodów oraz tworząc nowe.

2.2 Zwłaszcza w sektorze cywilnych RPAS obserwuje się bardzo dynamiczny wzrost pod względem liczby, wielkości i masy maszyn oraz różnorodności zastosowań, których ilość stale rośnie. Obecnie zidentyfikowano już pięć znaczących rynków: rekreacja, informacja i media, nadzór i kontrola (instalacje energii elektrycznej, rurociągi, zakłady przemysłowe), nauki o Ziemi (rolnictwo, środowisko naturalne) oraz bezpieczeństwo cywilne (akcje poszukiwawcze i ratownicze, zanieczyszczenie, działalność policji, kontrola tłumy itd.).

2.3 Dostępność tańszych, wysoce elastycznych i mniej inwazyjnych RPAS sprawi, że tylko częściowo przejmą one rolę załogowych statków powietrznych, zwłaszcza helikopterów. Jednak w większości przypadków wykorzystywanie RPAS będzie wiązało się z licznymi nowymi zastosowaniami małych, niezwykle uniwersalnych i ekonomicznych narzędzi powietrznych. W ten sposób powstaną nowe zastosowania mające bezpośrednie i pośrednie skutki dla zatrudnienia i dla całej gospodarki, takie jak np. wzrost produktywności.

2.4 Nie należy się już zastanawiać, czy powinno nastąpić włączenie RPAS do lotnictwa w obecnym kształcie, lecz kiedy i na jakich warunkach powinno to nastąpić. Ponadto zwłaszcza w Europie istotnym czynnikiem jest rosnące zainteresowanie komercyjnymi zastosowaniami dla mniejszych RPAS o masie poniżej 150 kg.

2.5 Z tego względu w procesie integracji RPAS należy zawczasu zająć się tymi zagadnieniami zarówno na szczeblu europejskim, jak i w porozumieniu z ICAO. Dla społecznej akceptacji RPAS w Europie i na innych kontynentach kluczowe znaczenie będą miały kwestie bezpieczeństwa i ochrony prywatności oraz zharmonizowane przepisy prawa.

2.6 W swym komunikacie <sup>(2)</sup> Komisja dobrze i dość wyczerpująco przedstawiła tę problematykę, a także obecną sytuację, zwłaszcza jeśli chodzi o stosowanie mniejszych RPAS w Europie, oraz proponowane inicjatywy regulacyjne.

<sup>(1)</sup> „Nowa era w dziejach lotnictwa. Otwarcie rynku lotniczego na cywilne wykorzystanie systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych w bezpieczny i zrównoważony sposób”; COM(2014) 207 final z 8 kwietnia 2014 r.

<sup>(2)</sup> Tamże.

### 3. Treść komunikatu Komisji

3.1 Szacuje się, że w 2050 r. lotnictwo cywilne dysponować będzie wieloma rodzajami statków powietrznych, niekiedy bardzo się od siebie różniącymi. Niektóre z nich wciąż będą latały z załogą, inne zaś będą bezzałogowe. Dlatego tak istotne jest utworzenie rynku europejskiego dla RPAS, zwanych inaczej dronami. Drony stanowią część szerszej kategorii bezzałogowych systemów powietrznych (UAS), które mogą zostać zaprogramowane tak, aby wykonać lot samodzielnie. Z kolei RPAS są sterowane przez pilota na odległość.

3.2 W technologii tej dokonał się dynamiczny rozwój i jest już ona gotowa do innych zastosowań niż czysto wojskowe. RPAS powinny zatem móc latać w niewydzielonej przestrzeni powietrznej, aby uczestniczyć w normalnym cywilnym ruchu lotniczym. Dotąd technologię tę wykorzystywano np. w fotografii czy w monitorowaniu infrastruktury, jednak w dalszej perspektywie można by ją stosować także w transporcie towarów lub osób.

3.3 Komisja przedstawiła swoje stanowisko na temat objęcia RPAS polityką ramową na szczeblu europejskim oraz na temat rozwijania rynku RPAS w taki sposób, by zabezpieczyć przy tym interes publiczny. Kształtowanie ram regulacyjnych oraz wysiłki w zakresie badań i rozwoju powinny opierać się na działaniach szeregu podmiotów, m.in.:

- Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA);
- krajowych organów lotnictwa cywilnego;
- Europejskiej Organizacji Wyposażenia Lotnictwa Cywilnego (EUROCAE);
- Eurocontrol;
- zrzeczenia władz ds. tworzenia przepisów o systemach bezzałogowych (JARUS).

3.4 Bezpieczeństwo jest priorytetem polityki UE w dziedzinie lotnictwa. Obecne prawodawstwo utrudnia rozwój wspólnego rynku europejskiego, ponieważ krajowe zezwolenia nie są wzajemnie uznawane przez państwa członkowskie, a tym samym nie są uznawane w całej Europie. Ramy prawne powinny odzwierciedlać różnorodność statków powietrznych i w pierwszej kolejności powinny skupić się na tych technologiach, które są już wystarczająco ugruntowane. Bardziej szczegółowe środki regulacyjne można wprowadzać krok po kroku, stopniowo dopuszczając realizację coraz bardziej złożonych operacji RPAS.

3.5 Niektóre z technologii niezbędnych dla bezpiecznej integracji RPAS nie są jeszcze dostępne. Dlatego wysiłki w zakresie badań i rozwoju, podejmowane przez rozmaite podmioty, powinny zmierzać do dalszego rozwijania tych właśnie technologii. Chodzi tu przede wszystkim o sterowanie, technologie antykolizyjne, ochronę przed różnego rodzaju atakami, o przejrzyste i zharmonizowane procedury awaryjne, zdolność decyzyjną zapewniającą przewidywalne trasy lotów oraz o kwestie czynnika ludzkiego.

3.6 Oczywiście istotne jest także zagwarantowanie bezpieczeństwa danych emitowanych przez RPAS i danych im przekazywanych. Należy ponadto zapewnić bezpieczne przekazywanie danych, które dla optymalnego funkcjonowania systemu wymieniają między sobą różni operatorzy.

3.7 Operacje RPAS nie mogą prowadzić do naruszeń praw podstawowych, takich jak prawo do poszanowania życia prywatnego. Gromadząc dane, należy przestrzegać przepisów dotyczących ich ochrony, określonych w dyrektywie 95/46/WE w sprawie ochrony danych oraz w decyzji ramowej 2008/977. Otwarcie rynku lotniczego na RPAS będzie wymagać zatem przeprowadzenia oceny środków niezbędnych do zapewnienia poszanowania praw podstawowych.

3.8 Jako że wypadki mogą się zawsze zdarzyć, trzeba także pomyśleć o regulacjach w zakresie ubezpieczenia i odszkodowań. Komisja oceni, czy konieczne jest dostosowanie obecnych regulacji. Będzie wspierać rozwój rynku RPAS i konkurencyjność przedsiębiorstw tego sektora, liczącego wiele MSP i podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Choć RPAS już od dłuższego czasu są wykorzystywane w celach wojskowych i cywilnych, i zwłaszcza w ostatnich latach obserwuje się dynamiczny rozwój w tej dziedzinie, to jednak dyskusja na temat jej uregulowania i nadzorowania na szczeblu międzynarodowym i krajowym rozpoczęła się dopiero niedawno.

4.2 Obecne nazewnictwo bezzałogowych cywilnych bądź wojskowych statków powietrznych jest bardzo zróżnicowane: mówi się o dronach, bezzałogowych statkach powietrznych (UAV), bezzałogowych systemach powietrznych (UAS), systemach zdalnie pilotowanych statków powietrznych (RPAS) lub o zdalnie pilotowanych statkach powietrznych (RPA). Określenia te nie zawsze odzwierciedlają charakterystyczne cechy poszczególnych maszyn czy systemów. Termin „dron” wywodzi się z wojskowości, ale niekiedy jest również używany w kontekście zastosowań cywilnych.

4.3 Pojęcia „RPAS” i „RPA” pochodzą z regulacji ICAO (Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego), co jest próbą nawiązania do istniejących już regulacji w zakresie załogowych statków powietrznych. Podręcznik ICAO na temat RPAS definiuje RPA jako określony rodzaj bezzałogowych statków powietrznych. Wszystkie bezzałogowe cywilne statki powietrzne podlegają przepisom art. 8 konwencji chicagowskiej<sup>(3)</sup>. ICAO nie stosuje określenia „dron”. Aby uniknąć niejasności, także w kwestii odpowiedzialności i ubezpieczenia, zaleca się, by na szczeblu europejskim w miarę możliwości przyjąć terminologię ICAO.

4.4 W nawiązaniu do komunikatu Komisji w niniejszej opinii termin UAV stosuje się w odniesieniu do bezzałogowego samodzielnie funkcjonującego statku powietrznego. RPAS jest statkiem powietrznym zdalnie pilotowanym przez osobę trzecią. Obecnie rozpowszechnione i popularne jest określanie wszystkich tego rodzaju statków jako „drony”. Aby uniknąć niejasności prawnych, lepiej jest jednak używać w prawodawstwie terminologii oficjalnej.

4.5 Europejski plan działania na rzecz RPAS<sup>(4)</sup> opisuje, jak w ciągu 15 lat ma przebiegać rozwój cywilnych RPAS oraz ich integracja w ramach jednolitej przestrzeni powietrznej. Plan działań obejmuje trzy filary: 1) badania i rozwój, 2) regulacje w zakresie bezpieczeństwa i normalizację techniczną oraz środki uzupełniające dotyczące m.in. ochrony prywatności i ochrony danych, 3) kwestie ubezpieczenia i odpowiedzialności. Propozycje wprowadzenia jednolitej przestrzeni powietrznej z uwzględnieniem cywilnych RPAS dotyczą okresu od 2016 r.

4.6 Jednocześnie ICAO zaczęła wprowadzać długo oczekiwane regulacje w zakresie integracji bezzałogowych statków powietrznych (UAV). W 2011 r. grupa analityczna ICAO ds. UAS opracowała dokument (328) poświęcony bezzałogowym systemom powietrznym (UAS) oraz przedstawiła propozycje zmian do załączników 2, 7 i 13 konwencji chicagowskiej, dotyczące wykorzystania RPAS w międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Jeszcze w 2014 r. ma się pojawić nowy podręcznik na temat RPAS, podejmujący takie zagadnienia, jak świadectwa zdatności do lotu oraz warunki ich uzyskania, zezwolenia operacyjne dla RPAS, certyfikację operatora oraz nowe warunki dotyczące zdatności do lotu, konserwacji i eksploatacji.

4.7 ICAO w latach 2016–2018 zamierza wprowadzić standardy i zalecane praktyki („standards and recommended practices”, SARP) oraz procedury żeglugi powietrznej („procedures for air navigation”, PAN) dla RPAS w odniesieniu do statków powietrznych, użytkowników, licencji, systemów antykolidyjnych („sense and avoid”), komunikacji oraz przepisów służb kontroli ruchu lotniczego. Jak zapowiedziała grupa analityczna ds. UAS, w 2018 r. ICAO opublikuje wszystkie regulacje dotyczące RPAS.

4.8 Debata na temat regulacji toczy się nie tylko w ramach ICAO, ale także na szczeblu UE, stąd też tak istotne znaczenie ma debata w zrzeczeniu władz ds. tworzenia przepisów o systemach bezzałogowych (JARUS), które jest międzynarodową grupą ekspertów krajowych władz lotnictwa cywilnego i regionalnych organów bezpieczeństwa lotniczego. Należy poświęcić szczególną uwagę bezpieczeństwu i środkiem przeciwko wykorzystywaniu zarówno dużych, jak i mniejszych systemów w celach przestępczych.

4.9 Zajmując się zagadnieniem RPAS, należałoby zwrócić uwagę zarówno na aspekty ogólne większych statków powietrznych, które mogą być pilotowane zdalnie, jak i na wariant najszybciej rozwijający się w Europie, a mianowicie na mniejsze systemy RPAS. Poza zastosowaniami o raczej publicznym charakterze, takimi jak egzekwowanie prawa, reagowanie w sytuacjach kryzysowych i działania poszukiwawcze, niezwykle dynamicznie rozwija się także sektor (bardzo) małych systemów do zastosowań komercyjnych, takich jak monitorowanie, fotografowanie, nadzór i kontrola na szczeblu krajowym. Dlatego tak ważne jest utworzenie europejskiego rynku dla tych zastosowań RPAS.

<sup>(3)</sup> Artykuł 8 – Statki powietrzne bez pilota:

Statek powietrzny nadający się do lotu bez pilota może bez pilota przelatywać nad terytorium Umawiającego się Państwa tylko za specjalnym upoważnieniem ze strony tego Państwa i zgodnie z warunkami takiego upoważnienia. Każde Umawiające się Państwo zobowiązuje się zapewnić kontrolę lotów statków powietrznych bez pilota w rejonach otwartych dla cywilnych statków powietrznych w taki sposób, by uniknąć niebezpieczeństwa dla cywilnych statków powietrznych.

<sup>(4)</sup> „Plan działania na rzecz integracji systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych w ramach europejskiego systemu lotnictwa cywilnego”, sprawozdanie europejskiej grupy sterującej ds. RPAS – czerwiec 2013 r.

4.10 Kwestie ochrony praw podstawowych oraz prywatności obrazów i danych były już podejmowane w związku z wykorzystaniem załogowych statków powietrznych i helikopterów. W tym przypadku głównie ze względu na znacznie większą skalę, wynikającą ze stosowania mniejszych RPAS, bardzo istotne jest wzmocnienie i zagwarantowanie ochrony danych osobowych oraz informacji o przedsiębiorstwach, a także prywatności i poszanowania praw podstawowych. Nadal konieczne są odpowiednie zasady. W związku ze stopniowym ich wprowadzeniem i związanym z tym procesem uczenia się ważną rolę mogą też odgrywać zasady tymczasowe oraz „kodeks postępowania” bądź „karta ochrony prywatności” dla przedsiębiorstw.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1 Wspieranie europejskiego rynku

5.1.1 Komitet z zadowoleniem stwierdza, że także Komisja bierze pod uwagę gospodarcze interesy operatorów małych RPAS. Europa ma wyjątkowo sprzyjające warunki ku temu, by korzystać z atutów rozwijającego się sektora RPAS. Prężny sektor RPAS dodatnio wpływa na zatrudnienie i wzmacnia pozycję Europy jako centrum doskonałości w dziedzinie technologii i rozwoju.

5.1.2 Rozdrobnienie tego sektora i duże prawdopodobieństwo jego konsolidacji oznaczają, że ostaną się jedynie najbardziej innowacyjne przedsiębiorstwa oraz te o silnej pozycji finansowej lub cieszące się wsparciem dużych koncernów. Z tego powodu ważne jest zapewnienie przedsiębiorstwom zasobów, widoczności oraz stabilności regulacyjnej, aby mogły one stawić czoła wyzwaniom i wykorzystać potencjał rozwoju tego sektora. Za najbardziej potrzebne zasoby trzeba uznać potencjał w zakresie innowacyjności oraz badań i rozwoju wspierany przez zapewnienie dostępu do środków finansowych. Istotne jest także ułatwienie tym przedsiębiorstwom stosowania instrumentów prawnych i regulacyjnych. Warto też zadbać o wzajemne świadczenie usług pomiędzy wieloma podmiotami.

5.1.3 Aby wykorzystać możliwości oferowane przez europejski rynek wewnętrzny, prawodawcy muszą stanąć na wysokości zadania i przyjąć jednoznaczne, a przy tym elastyczne ramy prawne, które utrudnią drogę dla inwestycji w nowe technologie i zastosowania RPAS, takie jak drukarki 3D i internet przemysłowy. W tym kontekście istniejące już europejskie instrumenty na rzecz finansowania MŚP mogą sprzyjać dalszemu rozwojowi branży RPAS. Także wspólne przedsięwzięcie SESAR funkcjonuje jako świetna platforma pozyskiwania finansowania na badania i rozwój z myślą o dalszej integracji RPAS. Trzeba należyście uwzględnić ten cel w programach SESAR 2020 i Horyzont 2020.

5.1.4 Z jednej strony producenci będą musieli przestawić się z obecnej produkcji małych serii na produkcję większych serii, a to oznacza konieczność dostosowania nakładów. Niemniej zmiana ta nie może się dokonać kosztem wysokiej jakości produktów i musi iść w parze z dalszym rozwojem ich strategii handlowych. Z kolei w przypadku innych typów RPAS impulsem do zakładania i wzrostu przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich, będą innowacje i produkcja „na miarę”.

5.1.5 Przewidywana ewolucja w wykorzystaniu dronów do celów cywilnych pociągnie za sobą daleko idące zmiany. Aby zapobiec utracie miejsc pracy i wspierać tworzenie nowych zawodów, należy antycypować możliwe trendy w dziedzinie zatrudnienia i od samego początku angażować w ten proces wszystkich partnerów społecznych. Należy przeprowadzić pod tym kątem odpowiednie badania oraz analizy rozpoznawcze, m.in. w zakresie możliwych rozwiązań zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju i przyjaznych dla środowiska, a także zapobiegania zanieczyszczeniom elektronicznym. Niezbędne jest przy tym skuteczne kształcenie w tej dziedzinie.

5.1.6 Dodatkowo gospodarczym interesom branży RPAS na dobre wyjdzie proaktywna postawa UE, jeśli chodzi o negocjacje nad przydziałami częstotliwości oraz zapobieganie nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów trzecich. Jest to szczególnie istotne zwłaszcza w kontekście aktualnych negocjacji z USA dotyczących wolnego handlu.

### 5.2 Odpowiedzialność i ubezpieczenie

5.2.1 Podstawowym warunkiem stosowania RPAS są odpowiednie – nowe bądź już istniejące – regulacje określające zakres obowiązków oraz odpowiedzialności operatora i użytkownika RPAS wobec osób trzecich. Panuje ogólny konsensus, że odpowiedzialność wobec osób trzecich za działania RPAS powinna opierać się na tych samych ustaleniach, które dotyczą załogowych statków powietrznych.

5.2.2 Szkolenie i kształcenie pilotów. W zależności od warunków, w jakich stosuje się cywilne RPAS, mogą pojawić się zagrożenia, niekiedy bardzo poważne, zarówno dla użytkowników, jak i dla potencjalnych poszkodowanych, oraz ewentualność szkód materialnych. Dlatego, aby zapewnić optymalne warunki stosowania RPAS, konieczne jest opracowanie wraz z organami regulacyjnymi i organizacjami zawodowymi ds. cywilnych zastosowań RPAS lub z podobnymi organizacjami odpowiednich ram regulacyjnych szkoleń pilotów i osób zdalnie kierujących statkami powietrznymi oraz dla licencji. To rozwiałoby niejasności związane z ubezpieczeniem oraz odpowiedzialnością cywilną.

5.2.3 Można też przyjąć, że w związku ze znacznym stopniem automatyzacji bezpośrednią odpowiedzialność ponosiłby sam operator RPAS. Obecny system odpowiedzialności przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych regulują m.in. przepisy rozporządzenia (WE) nr 785/2004. Rozporządzenie to aktualnie nie przewiduje szczególnych aspektów odpowiedzialności i ubezpieczenia związanych z RPAS.

5.2.4 Wykorzystywanie zwłaszcza mniejszych RPAS do celów komercyjnych będzie wymagało dalszych dostosowań (np. większych ograniczeń w zakresie odpowiedzialności wobec osób trzecich, wprowadzenia niższych kategorii wagowych dla RPAS poniżej 500 kg, dostosowania poziomów ryzyka związanego z charakterystyką lotu bardzo małych RPAS itp.).

5.2.5 Wprawdzie są dostępne ubezpieczenia dla RPAS, jednak popyt na nie jest niewielki, jako że większość operacji RPAS wykonywana jest obecnie przez państwowe statki powietrzne. Składki oblicza się zazwyczaj w oparciu o kryteria takie, jak w przypadku lotów załogowych (masa startowa). Trzeba więc dopasować ten system do specyfiki małych RPAS.

### 5.3 Ochrona prywatności

5.3.1 Komercyjnemu wykorzystaniu mniejszych RPAS (poniżej 150 kg), dzięki którym możliwe jest zwłaszcza gromadzenie dużej liczby informacji i materiału wizualnego, od samego początku muszą towarzyszyć jednoznaczne gwarancje ochrony sfery prywatnej. Można tu m.in. rozważyć maskowanie zdjęć lub włączanie i wyłączanie kamery oraz zabezpieczanie obrazu oraz innych informacji. W tej dziedzinie ewidentnie potrzebne są nowe lub bardziej zastrzeżone normy zarówno dla zastosowań prywatnych, jak i komercyjnych. Normy te powinny umożliwiać np. identyfikację mniejszych RPAS, a także ochronę przed atakami hakerskimi lub przed przejęciem kontroli przez osoby trzecie.

5.3.2 Prace nad propozycjami dostosowań istniejących zasad wspólnotowych dotyczących ochrony danych osobowych są już na zaawansowanym etapie. Wyjaśniono w nich m.in. aspekty odpowiedzialności i wymogów ciężących na producentach i użytkownikach RPAS. W obliczu dyskusji, czy tego typu normy powinny być wprowadzane i egzekwowane na szczeblu europejskim czy też krajowym, nie dziwiłoby oczekiwanie, że Komisja przyjmie aktywną postawę w tej dziedzinie.

### 5.4 Współpraca cywilna i wojskowa

5.4.1 Korzystanie z przestrzeni powietrznej tak przez cywilne, jak i wojskowe załogowe i bezzałogowe statki powietrzne i związane z tym wymogi bezpieczeństwa doprowadzą do większego obciążenia służb ruchu lotniczego. Stąd też popieramy zamierzenia Komisji, by podjąć inicjatywę w tej dziedzinie. Sama nasuwa się tu współpraca cywilno-wojskowa, w której komercyjne zastosowania i innowacje mogą być sprawdzane także pod kątem zastosowań wojskowych i w której wykorzystuje się wszelkie możliwe synergije. Poza tym niewątpliwie należy zastanowić się nad priorytetami regulacji oraz nad relacjami między uregulowaniami europejskimi a międzynarodowymi.

Bruksela, 15 października 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 „Innowacje w niebieskiej gospodarce wykorzystujące potencjał mórz i oceanów w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy”**

COM(2014) 254 final/2

(2015/C 012/15)

Sprawozdawca: **Seamus BOLAND**

Współsprawozdawca: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Dnia 13 maja 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 „Innowacje w niebieskiej gospodarce wykorzystujące potencjał mórz i oceanów w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy”*

COM(2014) 254 final/2.

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

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

## **1. Streszczenie wniosków i zaleceń**

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem dokument Komisji, którego celem jest maksymalne zwiększenie potencjału mórz i oceanów w zakresie tworzenia miejsc pracy dzięki innowacjom, ze szczególnym uwzględnieniem biotechnologii morskiej, energii oceanów i wydobycia z dna morskiego.

1.2 EKES jest zaniepokojony brakiem koordynacji środków inicjowanych przez sektor prywatny i publiczny oraz odnotowuje istnienie podobnych napięć między państwami członkowskimi. Brakuje również odpowiednich danych i systemów danych niezbędnych do uzyskania dokładnych informacji o morzach i ich potencjale utrudnia rozwój innowacji, pomimo starań podejmowanych przez szereg uczelni wyższych i instytutów naukowych we wszystkich państwach członkowskich. EKES uważa, że pozostawienie tych kwestii bez rozwiązania pozbawia Europejczyków możliwości wykorzystania nowego potencjału zatrudnienia.

1.3 EKES utrzymuje, że inicjatywa przewodnia „Unia innowacji” ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju niebieskiej gospodarki, lecz wymaga większego wsparcia ze strony Komisji, w tym niezbędnego wsparcia legislacyjnego, a także długoterminowej pomocy finansowej i bardziej szczegółowych informacji o istniejących programach innowacji.

1.4 Komitet stanowczo zaleca, by Komisja i poszczególne państwa członkowskie pilnie zajęły się wyeliminowaniem niedociągnięć wskazanych w inicjatywie przewodniej „Unia innowacji”.

1.5 EKES doradza, by oprócz przyjętego w dokumencie podejścia naukowego włączono do procesu strategię na rzecz turystyki przybrzeżnej, nie tylko w celu większego zainteresowania społeczeństwa obywatelskiego tą kwestią, lecz również po to, by odnieść korzyści ze zintegrowanej współpracy w ramach dwóch wizji tego procesu.

1.6 Komitet zaleca, by społeczności przybrzeżne i wyspiarskie przeżywające poważny upadek tradycyjnych gałęzi przemysłu, w tym rybołówstwa, zostały w pełni włączone we wszystkie etapy rozwoju niebieskiej gospodarki w celu zagwarantowania prawidłowej równowagi między badaniami i rozwojem a turystyką, co może prowadzić do stworzenia nowych miejsc pracy i dobrobytu. Formułując to zalecenie, EKES uściśla, że przedstawiciele wszystkich społeczności zaangażowanych w niebieską gospodarkę powinni uczestniczyć w merytorycznym dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami. Ponadto wspomniane społeczności, a ściślej wyspy, mają wyraźny potencjał w tym względzie i mogą wnieść konkretny wkład w innowacje w niebieskiej gospodarce.

1.7 Przy opracowywaniu strategii rozwoju zatrudnienia w niebieskiej gospodarce należy koniecznie uwzględnić innowacje w takich obszarach jak przemysł stoczniowy, akwakultura, infrastruktura portowa i rybołówstwo. Ze względu na to, że mamy już do czynienia z coraz większą potrzebą spełnienia różnych wymogów środowiskowych, EKES zaleca, by wszystkie środki z zakresu strategii morskiej opracowane przez Komisję skupiły się na możliwościach zatrudnienia wynikających z dostosowywania się do nowych wymogów ochrony środowiska.

1.8 Jest jasne, że w okresie realizacji obecnej polityki zwiększanie zatrudnienia za pomocą innowacji w niebieskiej gospodarce będzie następowało bardzo powoli. W tym kontekście EKES stanowczo zaleca, by Komisja Europejska dążyła do porozumienia ze wszystkimi stronami w sprawie inteligentnego harmonogramu umożliwiającego skoncentrowanie środków w celu szybkiej realizacji wszystkich strategii.

1.9 EKES przyjmuje z zadowoleniem środki zaproponowane przez Komisję, lecz stanowczo stwierdza, że ich liczba jest niewystarczająca i że państwa członkowskie nie są w niej wystarczająco zaangażowane. W tym kontekście konieczne jest zorganizowanie specjalnego szczytu UE na temat niebieskiej gospodarki przed 2016 r. Jego uczestnikami byłoby ministrowie odpowiedzialni za gospodarkę morską i pokrewne kwestie. Celem byłoby nadanie priorytetowego znaczenia kluczowym strategiom i uzgodnienie harmonogramów wdrażania, które byłyby racjonalne z punktu widzenia wszystkich państw członkowskich stosownie do ich specyfiki. Ponadto, co się tyczy zaproponowanego forum na rzecz niebieskiej gospodarki i nauki, które ma zostać zorganizowane w 2015 r., Komitet zaleca, by społeczeństwo obywatelskie, w tym pracownicy i grupy zmarginalizowane, było w nim należycie reprezentowane.

## 2. Wyjaśnienie i kontekst

2.1 W 2011 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie niebieskiego wzrostu<sup>(1)</sup>, który ukazywał potencjał zatrudnienia związany z oceanami, morzami i wybrzeżem w całej Europie. Wskazano w nim również rolę, jaką energia oceanów może odgrywać w odniesieniu do większych możliwości zatrudnienia.

2.2 Obecnie szacuje się, że cały sektor morski wytwarza od 3 % do 5 % PKB UE, zatrudnia około 5,6 mln ludzi i generuje 495 mld EUR zysków dla europejskiej gospodarki. 90 % handlu zagranicznego i 43 % handlu wewnątrzunijnego odbywa się szlakami morskimi. Europejski przemysł stoczniowy, w tym pokrewne gałęzie przemysłu, odpowiada za 10 % światowej produkcji. W całej Europie działa prawie 100 tys. statków wykorzystywanych albo w rybołówstwie, albo w akwakulturze. Rozwijają się również inne, nowsze gałęzie przemysłu, takie jak wydobycie surowców mineralnych i farmy wiatrowe („Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Gospodarka morska i rybołówstwo”, 2014 r., [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/fisheries\\_pl.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/fisheries_pl.pdf)).

2.3 Wiadomo również, że wszystkie państwa członkowskie i organy UE są zaniepokojone faktem, iż wykorzystanie mórz w sposób niezgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju zagraża kruchej równowadze ekosystemów morskich. Stanowi to z kolei wyzwanie z punktu widzenia inicjatyw morskich mających na celu tworzenie większej liczby miejsc pracy i przyczynianie się do realizacji strategii „Europa 2020”.

2.4 Komisja jest również świadoma niedociągnięć wskazanych w ramach inicjatywy przewodniej „Unia innowacji”, takich jak niedoinwestowanie nauki, ograniczony dostęp do finansowania, wysokie koszty praw własności intelektualnej, powolne postępy w kierunku ustanowienia standardów interoperacyjności, nieskuteczne stosowanie zamówień publicznych oraz powielanie badań. Inne problemy wskazane w rocznej analizie wzrostu gospodarczego Komisji Europejskiej na 2014 r. to: niewystarczająca współpraca między sektorem publicznym i prywatnym w zakresie innowacji, niewielkie umiejętności wykorzystywania wyników badań w sferze produkcji i usług, a także rosnący niedobór kwalifikacji.

<sup>(1)</sup> „Niebieski wzrost” – szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich, COM(2012) 494 final.

2.5 Ograniczona jest dostępność danych dostarczających szczegółowych informacji na temat cech dna morskiego, takich jak mapowanie siedlisk i zbiorowisk i geologia dna morskiego, a także dotyczących innych niepewnych elementów związanych z morzem, co utrudnia szybszy rozwój innowacji.

2.6 Należy odnotować, że wiele inicjatyw realizowanych jest w ramach polityki Komisji Europejskiej. Dotyczą one między innymi:

- braku ograniczeń w udostępnianiu danych;
- integracji systemów danych;
- przyjęcia europejskiej strategii na rzecz badań naukowych dotyczących środowiska morskiego.

2.7 Pomimo reformy wspólnej polityki rybołówstwa tysiące społeczności przybrzeżnych podupada. Wiele z nich przekonuje się, że nie potrafi konkurować na morzach i potrzebuje dużego wsparcia w modernizacji floty rybackiej. Podupadają również usługi pomocnicze, takie jak budowa łodzi, konserwacja i świadczenie innych powiązanych usług.

2.8 Do mórz okalających Europę należą: Morze Adriatyckie i Jońskie, Ocean Arktyczny, Ocean Atlantycki, a także Morze Irlandzkie, Bałtyckie, Czarne, Śródziemne i Północne.

### 3. Kontekst komunikatu Komisji

3.1 W czwartek, 8 maja, Komisja przedstawiła plan działania dotyczący innowacji w niebieskiej gospodarce. Ogólnym celem komunikatu jest realizacja potencjału wzrostu i zatrudnienia, który tkwi w naszych morzach i oceanach. Zaproponowano w nim szereg inicjatyw, by pogłębić wiedzę na temat oceanów, poprawić umiejętności potrzebne do zastosowania nowych technologii w środowisku morskim i uściślić koordynację badań morskich. Zaproponowano następujące działania:

- Opracowanie cyfrowej mapy całego dna morskiego wód europejskich do roku 2020.
- Utworzenie internetowej platformy informacyjnej, która rozpoczęłaby działalność przed końcem 2015 r. i dotyczyłaby projektów w zakresie badań morskich realizowanych w ramach programu „Horyzont 2020”, a także badań morskich finansowanych ze środków krajowych. Ponadto służyłaby wymianie informacji o wynikach ukończonych projektów.
- Powołanie forum nauki i biznesu na rzecz niebieskiej gospodarki, z udziałem sektora prywatnego, naukowców i organizacji pozarządowych, aby pomóc w kształtowaniu niebieskiej gospodarki w przyszłości i dzieleniu się pomysłami i wynikami. Pierwsze posiedzenie tego forum odbędzie się w połączeniu z Dniem Morza 2015 w Pireusie w Grecji.
- Zachęcanie podmiotów w dziedzinie badań naukowych, przedsiębiorczości i edukacji do określenia zapotrzebowania na przyszłych pracowników sektora morskiego w perspektywie do 2016 r. i umiejętności, jakich będzie się od nich oczekiwać.
- Rozważenie możliwości utworzenia przez główne podmioty z dziedziny badań naukowych, przedsiębiorczości i edukacji wspólnoty wiedzy i innowacji (WWiI) w obszarze niebieskiej gospodarki na okres po 2020 r. WWiI, jako część Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT), może stymulować innowacje w różny sposób, na przykład poprzez organizowanie szkoleń i programów kształcenia, wzmacnianie ścieżki od badań naukowych do rynku oraz tworzenie projektów innowacyjnych i inkubatorów przedsiębiorczości.

3.2 Niebieska gospodarka obejmuje między innymi następujące gałęzie przemysłu: akwakulturę, turystykę przybrzeżną, biotechnologię morską, energię oceanów i wydobywanie z dna morskiego.

3.3 Chociaż z gospodarczego punktu widzenia niebieska gospodarka stanowi o trwałości 5,4 mln miejsc pracy i generuje wartość dodaną brutto w wysokości prawie 500 mld EUR rocznie, to należy odnotować, że biotechnologia morską, energia oceanów i wydobywanie z dna morskiego wymagają jeszcze rozwinięcia jako czynniki rozwoju gospodarczego netto.

3.4 Komisja uważa, że każdy z tych sektorów może wnieść istotny wkład w niebieską gospodarkę w następujący sposób:

- Biotechnologia morską stwarza możliwości prowadzenia poszukiwań w celu sekwencjonowania DNA z wykorzystaniem nowej technologii podwodnej. Masa krytyczna wszystkich zainteresowanych krajów UE przyczyni się do powstania lukratywnych nisz rynkowych.
- Sektor energii oceanów wciąż powstaje. Jeżeli będzie odpowiednio zarządzany, może przyczynić się do realizacji celów w zakresie pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych i ograniczenia gazów cieplarnianych. Możliwość osiągnięcia wzrostu gospodarczego w wyniku zastosowania nowych technologii innowacyjnych wydaje się realna w świetle dotychczasowych postępów.
- Wydobycie z dna morskiego może przyczynić się do tworzenia miejsc pracy, gdyż wedle naszej wiedzy ilość surowców mineralnych znajdujących się na dnie oceanu jest potencjalnie ogromna. Jest prawdopodobne, że wydobycie tych minerałów z należytym uwzględnieniem ochrony środowiska wypełni luki na rynku w tych przypadkach, w których recykling jest niemożliwy albo nieodpowiedni, bądź obciążenie kopalni na lądzie jest zbyt duże. Mimo wciąż małej skali tego sektora, może on przyczynić się do osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy dla przyszłych pokoleń.

3.5 Niebieska gospodarka czerpie korzyści z inicjatywy przewodniej „Unia innowacji”, której celem jest stworzenie środowiska przyjaznego dla innowacji. Nowy program „Horyzont 2020”, na który przeznaczono budżet w wysokości 79 mld EUR, jest największym programem UE w dziedzinie badań i innowacji.

3.6 W dokumencie wymieniono również niedociągnięcia tej inicjatywy, do których należą: niedoinwestowanie nauki, utrudniony dostęp do finansowania, wysokie koszty związane z prawami własności intelektualnej, powolne postępy w kierunku standardów interoperacyjności, nieefektywne wykorzystywanie zamówień publicznych oraz powielanie badań.

3.7 Do środków zaproponowanych przez Komisję należą:

- Począwszy od 2014 r. – stabilny proces, w ramach którego zadba się o to, by dane na temat środowiska morskiego były łatwo dostępne, interoperacyjne i wolne od ograniczeń użytkowania.
- Do stycznia 2020 r. – wielorozdzielcza mapa całego dna morskiego wód europejskich.
- Do końca 2015 r. – platforma informacyjna na temat badań morskich w ramach całego programu „Horyzont 2020”, jak również dostarczanie informacji dotyczących projektów z zakresu badań morskich finansowanych ze środków krajowych.
- W 2015 r. – pierwsze posiedzenie forum nauki i biznesu na rzecz niebieskiej gospodarki.
- W latach 2014–2016 – ustanowienie sojuszu na rzecz umiejętności w sektorze morskim.

3.8 Trzeba odnotować, że w dokumencie Komisji nie definiuje się „niebieskiej gospodarki”. EKES przyjmuje jednak do wiadomości definicję przytoczoną w trzecim sprawozdaniu wstępnym UE z marca 2012 r. pt. „Warianty oraz czynniki wspomagające zrównoważony wzrost dzięki oceanom, morzom i wybrzeżom”, w którym stwierdzono: „Niebieski wzrost definiuje się zatem jako »inteligentny, trwały wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia sprzyjający włączeniu społecznemu, dzięki oceanom, morzom i wybrzeżom«. Gospodarka morską obejmuje wszystkie sektorowe i międzysektorowe działania gospodarcze związane z oceanami, morzami i wybrzeżami. Chociaż są one często przypisane do konkretnego obszaru geograficznego, powyższa definicja obejmuje również najbliższe bezpośrednie i pośrednie działania pomocnicze niezbędne do funkcjonowania sektorów gospodarki morskiej. Mogą się one odbywać w dowolnym miejscu, również w państwach śródlądowych. Zatrudnienie w sektorze morskim obejmuje wszystkie miejsca pracy (mierzone na podstawie ekwiwalentu pełnego czasu pracy EPC) w wymienionych wyżej obszarach związanych z oceanami, morzami i wybrzeżami.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Potencjał niebieskiej gospodarki w Europie uda się zrealizować, jeżeli państwa członkowskie i wszystkie zainteresowane strony, w tym społeczeństwo obywatelskie, będą aktywnie uczestniczyć w opracowaniu strategii politycznych i lokalnych rozwiązań w celu zaradzenia wielu niedociągnięciom określonym zarówno w inicjatywie przewodniej „Unia innowacji”, jak i wyszczególnionym w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2014 r.

4.2 Inicjatywa przewodnia „Unia innowacji” ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju niebieskiej gospodarki. Konieczne będzie jednak zapewnienie jej znacznie większego wsparcia i rozwoju, jeśli ma ona zrealizować potencjał gospodarczy naszych mórz.

4.3 W kontekście europejskiego semestru Komisja musi zadbać o to, by krajowe programy reform państw członkowskich uwzględniały politykę odzwierciedlającą priorytety związane z niebieskim wzrostem.

4.4 Zanieczyszczenie morza, które w dużej części powstaje na lądzie, ma realne konsekwencje dla przyszłości zrównoważonej niebieskiej gospodarki. Podobnie możliwości zatrudnienia w niebieskiej gospodarce ulegną ograniczeniu, jeśli nie zajmiemy się w trybie natychmiastowym problemami środowiskowymi związanymi z działalnością wydobywczą z dna morskiego, a także potrzebą lepszej infrastruktury portowej i udoskonaleniami służącymi osiągnięciu przez przemysł stoczniowy lepszych wyników, jeśli chodzi o jakość środowiska.

4.5 Trudna sytuacja społeczności przybrzeżnych zależnych od niebieskiej gospodarki i dotkniętych szeroko rozumianym kryzysem gospodarczym w Europie wymagać będzie szczególnej uwagi w postaci ściślejszych powiązań z programami UE, takimi jak wspólna polityka rybołówstwa.

4.6 Strategie polityczne i środki mające zwiększyć wartość gospodarczą oceanów i mórz są w Europie rozproszone, co utrudnia stworzenie zrównoważonej gospodarki w ramach poszczególnych kategorii gospodarczych. Również umowy dotyczące niebieskiej gospodarki zawarte między Europą i USA oraz innymi globalnymi grupami interesu mogą przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia.

4.7 Niebieska gospodarka zależna jest od rozwoju przemysłu stoczniowego obejmującego około 150 dużych stocznii w Europie, z których około 40 prowadzi aktywną działalność na światowym rynku dużych handlowych statków morskich. Stocznie (cywilne i wojskowe, zajmujące się budową i remontami statków) w Unii Europejskiej zatrudniają bezpośrednio około 120 tys. osób. W dokumencie Komisji należy bardziej szczegółowo przedstawić wkład tego sektora w całą niebieską gospodarkę.

4.8 Wraz z przyjętym w dokumencie podejściem naukowym należy włączyć do całego procesu strategię na rzecz turystyki przybrzeżnej, nie tylko w celu większego zainteresowania tą kwestią społeczeństwa obywatelskiego, lecz również po to, by odnieść korzyści ze zintegrowanej współpracy w ramach dwóch wizji tego procesu. Dla całego rozwoju nadrzędne znaczenie ma dostosowanie się do wymogów środowiskowych i wskazanie istniejących możliwości.

4.9 Dokument Komisji koncentruje się w dużym stopniu na badaniach naukowych, które są rzeczą jasną potrzebne, by utrzymać bezpieczny ekosystem. Kształtowanie polityki powinno jednak opierać się również na zintegrowanym podejściu. W związku z tym skutki działalności wydobywczej z dna morskiego muszą zostać potwierdzone naukowo i uwzględnione we wszystkich dziedzinach kształtowania polityki. Znalezienie odpowiedniej równowagi między potrzebą ochrony mórz a zasadnością ekonomiczną ich wykorzystania ma kluczowe znaczenie, jeśli ma to przynieść korzyść badaniom naukowym, zainteresowanym podmiotom gospodarczym, a także całemu społeczeństwu.

4.10 Wszelka analiza niebieskiej gospodarki wypadnie mniej przekonująco, jeśli nie poświęci się należytej uwagi upadkowi jej tradycyjnych sektorów, do których zaliczyć można niewielkie społeczności rybackie, przemysł stoczniowy i turystykę. Trzeba także odnotować skutki kurczącego się budżetu UE w tym sektorze.

4.11 Nie należy przy tym podważać możliwości przyczynienia się przez tradycyjne sektory do wzrostu zatrudnienia. Jeśli chodzi o akwakulturę, UE nie osiągnęła jeszcze samowystarczalności w zaspakajaniu popytu na ryby. Również przemysł stoczniowy oferuje istotne możliwości zwiększenia zatrudnienia. Ponadto zaspokojenie potrzeby unowocześnień infrastruktury portowej znacząco zwiększyłoby możliwości dotyczące zatrudnienia.

4.12 Niektóre strategie w zakresie innowacji realizowane przez państwa członkowskie już teraz wspierają ideę zrównoważonego rozwoju, a także „oceanu jako priorytetu krajowego”. Na przykład w portugalskim dokumencie „Krajowa strategia badań i innowacji na rzecz inteligentnej specjalizacji w latach 2014–2020” przedstawiono prawidłowe wykorzystanie ekowydajnego transportu morskiego w przestrzeni morskiej bez granic w celu lepszej analizy przemysłu stocznioowego i jego integracji z logistyką portów w ramach globalnej logistyki. Dowodzi to zaangażowania państw członkowskich w tę kwestię oraz znaczenia niebieskiej gospodarki i wiodącej roli Europy w tej dziedzinie.

4.13 EKES jest zdania, że wyspy europejskie mogą odegrać szczególną rolę we wszystkich trzech obszarach niebieskiej gospodarki określonych jako dziedziny innowacji w tym sektorze, a jeszcze konkretniej w odniesieniu do energii oceanów. Z tego powodu EKES wzywa Komisję, by poświęciła szczególną uwagę wyspom w Europie – w zakresie objętym komunikatem – nie tylko ze względu na konkretne skutki, jakie niebieska gospodarka przyniesie tym obszarom, ale również z uwagi na ich potencjalny wkład w innowacje.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli (ISA<sup>2</sup>) – interoperacyjność jako środek modernizacji sektora publicznego**

COM(2014) 367 final – 2014/0185 (COD)

(2015/C 012/16)

Samodzielny sprawozdawca: **Stuart ETHERINGTON**

Parlament Europejski, w dniu 3 lipca 2014 r., oraz Rada, w dniu 17 lipca 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 172 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli (ISA<sup>2</sup>) – interoperacyjność jako środek modernizacji sektora publicznego*

COM(2014) 367 final – 2014/0185 (COD).

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

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 151 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

### 1.1 Wnioski

1.1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wniosek dotyczący nowego programu na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych, społeczeństwa obywatelskiego i obywateli („ISA<sup>2</sup>”). Wniosek jest odpowiednio uzasadniony i prawdopodobnie przyczyni się do realizacji celów Europejskiej agendy cyfrowej, poprzez zapewnienie, że organy administracji publicznej będą mogły wydajnie i efektywnie wymieniać dane w oparciu o wspólne normy i narzędzia.

1.1.2 Chociaż organy administracji publicznej są głównym celem ISA<sup>2</sup>, EKES uważa, że istnieją potencjalne korzyści dla społeczeństwa obywatelskiego i ma nadzieję, że korzyści te mogą zostać w pełni urzeczywistnione.

1.1.3 Istnieją jednak dwie główne kwestie, których rozwiązanie mogłoby wzmocnić ISA<sup>2</sup>.

1.1.4 Po pierwsze, obywatele są w coraz większym stopniu świadomi i zaniepokojeni, że organy administracji publicznej gromadzą i wykorzystują dane osobowe lub dane zgromadzone w szerszym zakresie. Obywatele mają również świadomość, że większa interoperacyjność ma wpływ na sposób, w jaki dane mogą być udostępniane i wykorzystywane. We wniosku nie wspomniano o tego rodzaju zagrożeniach i wątpliwościach, czy to w odniesieniu do obywateli, czy do realizacji ISA<sup>2</sup>. EKES pragnie przywołać w tym kontekście swoją wcześniejszą opinię poświęconą kwestii ochrony danych osobowych oraz poglądy Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, a także podkreślić konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa obywateli w tym zakresie<sup>(1)</sup> (zob. pismo Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych: [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14\\_letter\\_Council\\_reform\\_package\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_EN.pdf)).

1.1.5 Po drugie, ISA<sup>2</sup> może potencjalnie zakłócać obecny rynek rozwiązań interoperacyjnych, zwłaszcza poprzez prowadzenie działań typu „inkubatory”.

### 1.2 Zalecenia

1.2.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje program ISA<sup>2</sup> w sprawie interoperacyjności i popiera ten wniosek.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 229 z 31.7.2012, ss. 90-97.

1.2.2 Komitet zaleca, by z myślą o realizacji Europejskiej agendy cyfrowej program ten opierał się na istniejącym programie ISA i na innych obowiązujących programach.

1.2.3 EKES pragnie być na bieżąco informowany o postępach poczynionych przez ISA<sup>2</sup>.

1.2.4 Zaufanie opinii publicznej i wiara w administracje publiczne oraz ich zdolność do zarządzania danymi osobowymi i poszanowania prywatności jest powodem do niepokoju. Wniosek nie wspomina o zaufaniu publicznym jako o zagrożeniu, ani też nie porusza innych rodzajów ryzyka lub negatywnych skutków dla interoperacyjności. Należało w nim także uwzględnić ewentualne wątpliwości Europejskiego Inspektora Ochrony Danych związane z przetwarzaniem danych osobowych w więcej niż jednym państwie członkowskim. Kwestiami tymi należy się zająć w bardziej wyraźny sposób w ramach działań tego programu

1.2.5 Powinno się opracować obszerne streszczenie dla obywateli w celu rozwiania obaw związanych z opłacalnością oraz uzasadnienia społecznych korzyści z programu.

1.2.6 Należy skupić się na bardziej praktycznych przypadkach wykorzystania danych w celu zademonstrowania, z punktu widzenia obywatela, praktycznej potrzeby interoperacyjności między krajowymi organami administracji publicznej.

1.2.7 Komitet zaleca, aby dołożono szczególnych wysiłków w zakresie informowania o pracach podjętych w ISA<sup>2</sup> na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ organizacje mogą korzystać z działań w zakresie interoperacyjności lub pomóc w realizacji programu.

1.2.8 Działania typu „inkubator” i „pomost dla rozwiązań” mogą potencjalnie zakłócać rynek. W związku z tym:

- Komisja powinna upewnić się, że działania te nie będą zakłócać rynku i nie doprowadzą do zmniejszenia podaży rozwiązań ICT w zakresie interoperacyjności.
- Wybór nowych rozwiązań oraz wybór rozwiązań na rzecz trwałego wsparcia aż do zrównoważonego rozwoju powinien być w rygorystyczny sposób przetestowany i oceniony w ramach procesu, do którego zainteresowane strony mogą mieć zaufanie.
- Jeśli zakłócenia w funkcjonowaniu rynku stanowią ważny problem, inkubatory powinny raczej skupiać się na opracowywaniu lub przyjmowaniu norm i bibliotek użyteczności, nie zaś na oferowaniu „gotowych” rozwiązań.

1.2.9 Ograniczenie do celów niekomercyjnych może hamować oddziaływanie ISA<sup>2</sup>: jeżeli społeczeństwo obywatelskie nie może opierać się na pracach ISA<sup>2</sup> do celów komercyjnych, obywatele będą mniej skłonni do angażowania się w program.

1.2.10 Ze względu na wielojęzyczność, każde rozwiązanie IT musi być kompatybilne z systemem Universal Character Set (Unicode, ISO/IEC 10646) (UCS), zgodnie z zaleceniem raportu końcowego Grupy Wysokiego Szczebla ds. Wielojęzyczności (2007 r.). W przypadku obecnego lub przyszłego wymogu prawnego co do interoperacyjności na szczeblu europejskim, dla lepszej skuteczności należy określić podzbiór UCS.

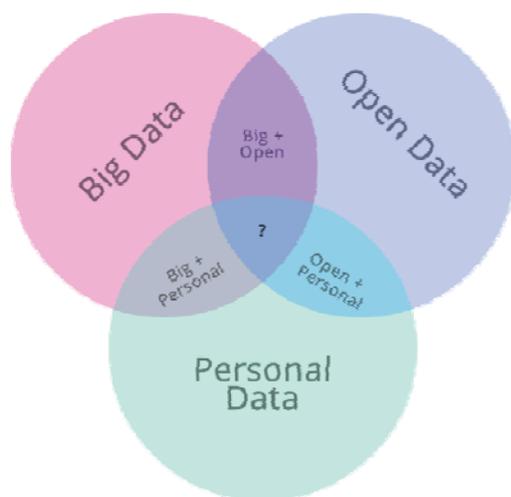
## 2. Wprowadzenie

2.1 Powszechnie mówi się, że dane mają potencjał zdolny do przekształcenia usług dla obywateli i organizacji, które je realizują w sektorze publicznym i prywatnym oraz w obrębie całego społeczeństwa obywatelskiego. Dane mają potencjał do stymulowania badań i rozwoju oraz zwiększenia produktywności i innowacji. Nie bez przyczyny popularne stało się powiedzenie, że „dane to nowe zasoby naturalne”. Na przykład, zob. artykuł <http://www.forbes.com/sites/ibm/2014/06/30/why-big-data-is-the-new-natural-resource>

2.2 Dane są w coraz większym stopniu tworzone i gromadzone na podstawie wszelkich aspektów naszego życia: począwszy od procesów administracyjnych, takich jak elektroniczne formularze podatkowe, po pasywne gromadzenie danych zdrowotnych za pomocą inteligentnych zegarków na rękę. Tzw. „duże zbiory danych”, takie jak dane od użytkowników systemów transportu publicznego, mogą zrewolucjonizować sposób projektowania i planowania usług publicznych. W istocie, inicjatywy polityczne lub usługi publiczne w coraz większym stopniu zależą od zdolności cyfrowych. Aktualnym przykładem jest opodatkowanie pojazdów w Wielkiej Brytanii: zastąpienie papierowych kart podatkowych pojazdu zależy od interoperacyjności baz danych dotyczących ubezpieczenia (definicja interoperacyjności – zob. <http://www.ariadne.ac.uk/issue24/interoperability>), własności i kontroli bezpieczeństwa (MOT). Ułatwiło to obywatelom składanie wniosków o podatek samochodowy oraz zwiększyło poziom przestrzegania wymogów systemu. Krótko mówiąc, żyjemy w społeczeństwie cyfrowym, w którym możliwe jest osiągnięcie znacznej poprawy naszej zdolności do zapewnienia cyfrowych, kompleksowych usług. UE prowadzi szereg programów i szerszą Europejską agendę cyfrową, które wspierają realizację cyfrowej gospodarki i cyfrowego społeczeństwa (zob. <http://ec.europa.eu/digital-agenda>).

2.3 Możemy urzeczywistnić korzyści ze społeczeństwa cyfrowego, a zwłaszcza administracji cyfrowej, poprzez zwiększenie dostępności danych lub, w niektórych przypadkach, ułatwienie ich ponownego wykorzystania, ponieważ właściciele praw autorskich umożliwiają ich ponowne wykorzystanie bez ograniczeń (otwarte dane – definicję tego pojęcia można znaleźć pod adresem <http://theodi.org/guides/what-open-data>). Jeżeli dane są dostępne, można ustanowić normy dotyczące *interoperacyjności*, tzn. ułatwić wymianę i ponowne wykorzystanie danych. Można to zrobić w prosty sposób np. poprzez zastosowanie formatów nadających się do przetwarzania automatycznego (zamiast blokowania danych w zamkniętych formatach, takich jak PDF), lub też określenie wspólnych formatów wykorzystywanych do przesyłania i gromadzenia danych (takich jak iXBRL w wypadku sprawozdań finansowych firm; zob. <http://en.wikipedia.org/wiki/ XBRL>). Warto również zauważyć, do celów niniejszego dokumentu, że znaczna część danych gromadzonych przez organy administracji publicznej ma charakter osobisty i prywatny (zob. rysunek). Jest to ważne, ponieważ kwestia danych osobowych ma wpływ na świadomość opinii publicznej co do interoperacyjności i jej zastosowań.

**Rysunek 1: Duże zbiory danych, otwarte dane i dane osobowe**



2.4 Komisja twierdzi, że interoperacyjność między państwami narodowymi to szczególnie „e-bariera” dla bardziej skutecznego korzystania z usług publicznych, takich jak opieka zdrowotna, która obecnie w dużej mierze zależy od zdolności w zakresie danych i ICT. Brak interoperacyjności jest również uważany za przeszkodę w realizacji polityki w całej UE. Z drugiej strony, inicjatywy polityczne, takie jak jednolity rynek, opierają się na zapewnieniu interoperacyjności krajowych rejestrów przedsiębiorstw. Krótko mówiąc, interoperacyjność ma kluczowe znaczenie dla nowoczesnej i zintegrowanej Europy.

### 3. Proponowany program ISA<sup>2</sup> dotyczący rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli

3.1 Komisja wdraża program rozwoju interoperacyjności od 1995 r. Prace w tym zakresie obejmują opracowanie strategii interoperacyjności oraz odpowiednich ram (zob. doskonały przegląd na stronie [http://ec.europa.eu/isa/documents/isa\\_iop\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf)). Komisja stwierdza, że wspieranie interoperacyjności jest skuteczne dzięki umożliwieniu: „sprawnych i skutecznych elektronicznych kontaktów transgranicznych i międzysektorowych pomiędzy (...) administracjami (...) umożliwiającymi świadczenie elektronicznych usług publicznych wspierających realizację polityki i działań UE” (cytat z decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program dotyczący rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli (ISA<sup>2</sup>) (s. 3)).

3.2 Obecny program – rozwiązania interoperacyjne dla europejskich administracji publicznych (ISA) – wygasa 31 grudnia 2015 r. Pozostaje jednak wiele do zrobienia: „rozwiązania cyfrowe jako rozwiązania domyślne” są, na niektórych obszarach, nadal w powijakach. Jeśli potrzeba interoperacyjności nie będzie uwzględniana w planowaniu i wspierana w chwili proponowania nowych przepisów, prawdopodobne jest, że organy administracji publicznej nie osiągną korzyści płynących z interoperacyjności.

3.3 Proponuje się nowy program ISA<sup>2</sup> ([http://ec.europa.eu/isa/isa2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/isa2/index_en.htm)) w celu:

- uzyskania ogólnego obrazu sytuacji w zakresie interoperacyjności;
- promowania i wspierania rozwiązań interoperacyjnych;

- wspierania i promowania wpływu nowych przepisów na ICT, aby zachęcać do interoperacyjności;
- zachęcania do wymiany i ponownego wykorzystywania danych między sektorami i ponad granicami, w szczególności w przypadku, gdy wspiera to kontakty pomiędzy europejskimi administracjami publicznymi oraz między tymi organami a obywatelami i społeczeństwem obywatelskim.

3.4 Nowy program ISA<sup>2</sup> był przedmiotem powszechnych konsultacji. Konsultowane strony odpowiedziały, że organy administracji publicznej powinny pozostać w centrum ISA. Najczęściej odpowiadano, że program ISA powinien przyczynić się do ograniczenia powielania wysiłków i koncentrować się na koordynacji z innymi programami UE.

3.5 Proponowany program został opracowany w świetle ocen poprzednich programów. W szczególności, proponowany program ISA będzie ukierunkowany na zapewnienie rozwiązań interoperacyjnych, a następnie przekazanie tych rozwiązań organom administracji publicznej.

3.6 Szacunkowe koszty programu ISA<sup>2</sup> to 131 mln EUR w okresie 2014–2020 r.

3.7 Stwierdzono, że w przypadku braku ISA<sup>2</sup>, zmniejszenie wsparcia dla interoperacyjności doprowadzi do fragmentacji norm i systemów, a także nieekonomicznego powielania wysiłków w celu wypracowania nowych rozwiązań lub systemów. Prawdopodobnie doprowadzi to do zmniejszenia skuteczności, gdyż organom administracji publicznej trudniej będzie się ze sobą porozumieć.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Stałe wsparcie i inwestycje w interoperacyjność są zarówno konieczne, jak i pożądane. Program ISA<sup>2</sup> będzie niezbędny do realizacji przez UE Europejskiej agendy cyfrowej. Konieczne będzie zadbanie o to, aby zainteresowane strony rozumiały powiązania między poszczególnymi programami w celu uniknięcia pomyłek (na przykład, zob. [http://ec.europa.eu/isa/documents/isa\\_the\\_difference\\_between\\_the\\_digital\\_agenda\\_isa\\_egov\\_action\\_plan\\_eis\\_eif\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_the_difference_between_the_digital_agenda_isa_egov_action_plan_eis_eif_en.pdf), w którym wyjaśniono związek między ISA a Europejską agendą cyfrową).

4.2 Czerpiąc z doświadczeń Zjednoczonego Królestwa, można stwierdzić, że istnieją dowody na to, że administracja publiczna nadal potrzebuje wsparcia i pomocy w celu uzyskania dostępu i ponownego wykorzystywania danych (zob. <http://theodi.org/blog/guest-blog-how-make-open-data-more-open-close-gaps>). Obejmuje to zapotrzebowanie na umiejętności techniczne. Program ISA<sup>2</sup> może w tym pomóc.

4.3 Ponieważ coraz więcej usług publicznych ma charakter „domyślnie cyfrowy”, należy zmaksymalizować efektywność wydatków publicznych na rozwiązania z zakresu ICT. Trzeba to ułatwić, zapewniając planowanie ich dostarczenia na wystarczająco wczesnym etapie i, w miarę możliwości, prowadząc wymianę i ponownie wykorzystując rozwiązania w celu maksymalizacji wartości wydatków publicznych. Program ISA<sup>2</sup> stanowi cenny wkład w realizację tego celu.

4.4 Chociaż proponowany program skierowany jest do administracji publicznej, warto zauważyć, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego będą również mogły skorzystać z działań na rzecz interoperacyjności. W przypadku społeczeństwa obywatelskiego, coraz częściej podkreślane jest współtworzenie, zaś niektóre z najbardziej innowacyjnych zmian zachodzących w społeczeństwie obywatelskim dotyczą współtworzenia i rozwiązań technologicznych, które są obecnie stosowane dla usług publicznych, takich jak służba zdrowia i opieki społecznej. „Europejska referencyjna architektura interoperacyjności (EIRA)” przyniesie prawdopodobnie korzyści w tej nowej scenarii.

4.5 Zaufanie opinii publicznej do administracji publicznych oraz ich zdolność do zarządzania danymi osobowymi i poszanowania prywatności jest powodem do niepokoju. Wniosek nie wspomina o zaufaniu publicznym jako o zagrożeniu, ani też nie porusza innych rodzajów ryzyka lub negatywnych skutków dla interoperacyjności.

#### 5. Uwagi szczegółowe na temat proponowanego programu

5.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w projektowaniu ISA<sup>2</sup> wzięto pod uwagę opinie zainteresowanych stron i wyciągnięto wnioski z poprzednich programów. Ponadto należy przyjąć z zadowoleniem, że program opiera się na istniejących pracach i nie rozpoczyna z całkowicie nowej strony.

5.2 Nacisk zarówno na promowanie interoperacyjności i zapewnienie bardziej praktycznych porad i wsparcia jest pożądany. Zważywszy na długą historię problemów na szeroką skalę z ICT w brytyjskiej administracji publicznej, skoncentrowanie się na wczesnym etapie planowania na wpływie zmian legislacyjnych na ICT jest szczególnie pożądane.

5.3 Propozycja zostałaby wzmocniona, gdyby wykorzystano bardziej praktyczne przykłady zastosowań w celu wykazania praktycznej potrzeby interoperacyjności między narodami z punktu widzenia obywatela. W chwili obecnej, zainteresowane strony mogą mieć wrażenie, że korzyści płyną jedynie dla organów administracji publicznej zainteresowanych transgraniczną harmonizacją, a nie dla obywateli korzystających z typowych usług publicznych. Powinno się opracować obszernie streszczenie dla obywateli (Streszczenie dla obywateli z 2010 r. można znaleźć na stronie: [http://ec.europa.eu/isa/documents/isa\\_20101216\\_citizens\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_20101216_citizens_summary_en.pdf)) w celu rozwiania obaw związanych z opłacalnością oraz uzasadnienia społecznych korzyści z programu.

5.4 Już wcześniej stwierdzono, że podmioty, których opinii zasięgano w trakcie opracowywania ISA<sup>2</sup>, odpowiedziały, że organy administracji publicznej powinny pozostać w centrum ISA. EKES również zauważył, że społeczeństwo obywatelskie skorzysta z interoperacyjności. Możliwe, że podmioty społeczeństwa obywatelskiego nie zostały wystarczająco poinformowane o konsultacjach, skutkiem czego akcent został położony na administrację publiczną w przypadku ISA<sup>2</sup>. Możliwe, że konieczny jest większy nacisk na komunikację ze społeczeństwem obywatelskim, aby program ISA<sup>2</sup> mógł jak najlepiej wykorzystać przeznaczone na niego wydatki.

5.5 We wniosku proponuje się rozwój i ustanawianie rozwiązań interoperacyjnych (typu „inkubator”) w ramach programu ISA<sup>2</sup>. Ponadto stwierdza się, że program ISA<sup>2</sup> powinien być „pomostem dla rozwiązań” w celu zapewnienia trwałości rozwiązań ICT. Wybór nowych rozwiązań oraz wybór rozwiązań na rzecz trwałego wsparcia aż do zrównoważonego rozwoju powinien być w rygorystyczny sposób przetestowany i oceniony w ramach procesu, do którego zainteresowane strony mogą mieć zaufanie.

5.6 Działania typu „inkubator” i „pomost dla rozwiązań” mogą potencjalnie zakłócać rynek. Komisja powinna upewnić się, że działania te nie będą zakłócać rynku i nie doprowadzą do zmniejszenia podaży rozwiązań TIK w zakresie interoperacyjności.

5.7 Jeśli zakłócenia w funkcjonowaniu rynku stanowią ważny problem, inkubatory powinny raczej skupiać się na opracowywaniu lub przyjmowaniu norm i bibliotek użyteczności, nie zaś na oferowaniu „gotowych” rozwiązań. Doprowadzi to do zmniejszenia zakłóceń na rynku, a jednocześnie ułatwi rozpowszechnianie standardów.

5.8 Art. 13 stanowi, że rozwiązania tworzone i wdrażane w ramach programu ISA<sup>2</sup> mogą być wykorzystywane przez inicjatywy pozaunijne do celów niekomercyjnych. Ograniczenie do celów niekomercyjnych może hamować oddziaływanie ISA<sup>2</sup>: jeżeli organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie mogą opierać się na pracach ISA<sup>2</sup> do celów komercyjnych, obywatele będą mniej skłonni do angażowania się w program.

5.9 Nastroje społeczne w odniesieniu do cyfrowej zdolności państwa są zagrożeniem dla powodzenia propozycji dotyczących interoperacyjności. W miarę jak obywatele dowiadują się coraz więcej na temat zakresu, charakteru i potęgi „państwa nadzoru”, stają się coraz bardziej zainteresowani wprowadzeniem wymaganych środków bezpieczeństwa (zob. <https://www.privacyinternational.org/blog/defining-the-surveillance-state>). Obywatele coraz bardziej niepokoją się o swoje prawo do prywatności i konsekwencje etyczne powiązanych, wspólnych danych, jednak wniosek nie mówi praktycznie nic na temat zrozumienia powiązanych danych lub interoperacyjności wśród opinii publicznej. Jednocześnie Europejski Inspektor Ochrony Danych żywi pewne obawy związane z przetwarzaniem danych osobowych w więcej niż jednym państwie członkowskim, która to czynność może stać się łatwiejsza w wyniku interoperacyjności. EKES pragnie przywołać w tym kontekście swoją wcześniejszą opinię poświęconą kwestii ochrony danych osobowych<sup>(2)</sup> oraz podkreślić konieczność wzmocnienia bezpieczeństwa obywateli w tym zakresie (zob. pismo Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych:

[https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14\\_letter\\_Council\\_reform\\_package\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_EN.pdf)).

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 229 z 31.7.2012, ss. 90-97.

5.10 Wniosek zyskałby na skuteczności, gdyby uwzględniono w nim takie obawy i gdyby się do nich ustosunkowano. Ponadto projekt programu zyskałby solidniejsze fundamenty dzięki wyraźniejszemu odniesieniu do współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i środowiskiem akademickim w celu zgłębienia kwestii publicznego zrozumienia i wzmocnienia gwarancji etycznych, które mają coraz większe znaczenie dla reputacji i zaufania publicznego do administracji publicznej.

5.11 Ostatnia uwaga szczegółowa ma charakter techniczny. System Universal Character Set jest kluczowy dla wielojęzyczności w języku pisanym. Grupa Wysokiego Szczebla ds. Wielojęzyczności, utworzona przez komisarza europejskiego ds. edukacji Jána Figel'a jesienią 2006 r., opublikowała w Europejskim Dniu Języków 2007 swoje sprawozdanie końcowe (zob. <http://www.lt-innovate.eu/resources/document/ec-high-level-group-multilingualism-final-report-2007>). Zawiera ono następujące zalecenie: „...bazy danych służące wewnętrznemu zarządzaniu dokumentami oraz interfejsy aplikacji oprogramowania, a także sprzęt zostały ukształtowane zgodnie z Unicode, umożliwiając reprezentację alfabetów wszystkich języków. Grupa apeluje do władz państw członkowskich i dostawców poczty elektronicznej, którzy jeszcze tego nie dokonali, aby przeszli na Unicode, aby uniknąć stałej dyskryminacji obywateli UE na podstawie narodowości lub języka. Należy określić podzbiór UCS w celu zapewnienia lepszej skuteczności: może to być zbiór znaków łacińskich lub pismo łacińskie, greckie i cyrylica (UCS zawiera ponad 90 tys. znaków)”.

5.12 Ze względu na wielojęzyczność, każde rozwiązanie IT musi być kompatybilne z systemem Universal Character Set (Unicode, ISO/IEC 10646), zgodnie z zaleceniem raportu końcowego Grupy Wysokiego Szczebla ds. Wielojęzyczności (2007 r.). Dlatego też w przypadku obecnego lub przyszłego wymogu prawnego co do interoperacyjności na szczeblu europejskim, zaleca się, by dla lepszej skuteczności określić podzbiór UCS.

Bruksela, 15 października 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 „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”**

COM(2014) 130 final

(2015/C 012/17)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Dnia 16 maja 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 „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”*

COM(2014) 130 final.

Podkomitet ds. podsumowania realizacji strategii „Europa 2020”, któremu powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjął swoją opinię 5 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 168 do 7 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Po czterech latach od wprowadzenia strategii „Europa 2020” Komisja Europejska opublikowała komunikat „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu” i rozpoczęła konsultacje publiczne<sup>(1)</sup> w sprawie jej przeglądu śródkresowego.

1.2 Niniejsza opinia jest formalną odpowiedzią na wniosek Komisji Europejskiej i stanowi część zintegrowanej oceny Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u) przeprowadzonej na wniosek prezydencji włoskiej w Radzie UE o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie zbliżającego się przeglądu śródkresowego strategii „Europa 2020”.

1.3 EKES przygotowuje obecnie kompleksowy przegląd śródkresowy strategii „Europa 2020”, który będzie się składać z następujących dokumentów:

- sprawozdania z projektu mającego na celu szczegółowe przeanalizowanie teoretycznych i praktycznych aspektów zarządzania strategią „Europa 2020”;
- niniejszej opinii SC/039;
- uwag sekcji Komitetu i CCMI, centrów monitorowania i grupy łącznikowej ds. europejskich organizacji i sieci społeczeństwa obywatelskiego;
- uwag krajowych RSG i podobnych organizacji;
- wniosków i zaleceń zawartych w badaniu zleconym przez Komitet Sterujący EKES-u ds. Strategii „Europa 2020” i wykonanym przez A. Bellagamba: „Priorities, challenges and prospects for civil society: involvement in the Europe 2020 strategy beyond 2015 – Case study of four Member States (BE – FR – IT – NL)”.

<sup>(1)</sup> Zob. strona Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/public-consultation/index_pl.htm)

1.4 Pakiet składający się na sporządzony przez EKES przegląd śródkresowy strategii zostanie przedstawiony na konferencji wysokiego szczebla zorganizowanej w ramach działań włoskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej pt. „Na rzecz skuteczniejszej strategii »Europa 2020«: propozycje społeczeństwa obywatelskiego w sprawie większego włączenia społecznego i konkurencyjności w Europie”, która odbędzie się w dniach 4–5 grudnia 2014 r. w Rzymie.

1.5 By przedstawić propozycje zreformowania strategii „Europa 2020” opracowane przez różne organy wewnętrzne EKES-u<sup>(2)</sup> i omówione w całości na posiedzeniach grup roboczych, w punkcie 4 zamieszczono zalecenia: **„Zalecenia EKES-u gwarancją prawdziwego procesu zreformowania strategii »Europa 2020«”**.

## 2. Pierwsze cztery lata realizacji strategii „Europa 2020”: od skutków kryzysu po tendencje długoterminowe

2.1 Strategia „Europa 2020” powstała w godnym uznania celu poprawy konkurencyjności i zwiększenia zatrudnienia w UE poprzez rozwiązanie problemów strukturalnych i zagwarantowanie obywatelom spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. To właśnie w tych i tak już trudnych warunkach rozpętał się jeden z najgłębszych i najdłuższych kryzysów ostatnich 80 lat, który odcisnął swe piętno na realizacji samej strategii.

2.1.1 Kryzys pogłębił i tak już duże dysproporcje gospodarcze i społeczne w UE, uwidaczniając różnice w zakresie konkurencyjności i spójności społecznej, a także nasilając tendencję do polaryzacji wzrostu i rozwoju wraz z wyraźnymi ograniczeniami pod względem sprawiedliwej redystrybucji dochodów, bogactwa i dobrobytu między państwami członkowskimi, a także w ich obrębie – między regionami europejskimi<sup>(3)</sup>.

2.2 Z analizy przebiegu i konsekwencji kryzysu dokonanej na podstawie komunikatu Komisji i jego załącznika<sup>(4)</sup> wynika, że wpłynął on negatywnie na realizację strategii „Europa 2020” pod względem skuteczności, stosowności i zasadności jej modelu zarządzania i celów.

2.3 Z uwagi na fakt, że struktura zarządzania gospodarczego UE jest w znacznej mierze ukierunkowana na politykę oszczędnościową, realizację celów średnio- i długoterminowych strategii „Europa 2020” podporządkowano dyscyplinie budżetowej.

2.3.1 Z jednej strony EKES uważa, że konieczne jest wzmocnienie polityki zmierzającej do konsolidacji finansów publicznych niektórych państw członkowskich, a z drugiej podkreśla, że polityka oszczędnościowa może przynieść oczekiwane efekty, jeżeli zostanie wdrożona w fazie ekspansji, natomiast jej automatyczne zastosowanie na etapie stagnacji lub nawet recesji gospodarczej – przez którą przechodzi większość państw członkowskich – ma negatywny wpływ na wzrost. Świadczy o tym fakt, że w wielu państwach członkowskich nie przyniosła ona oczekiwanych wyników w zakresie przywrócenia równowagi budżetowej<sup>(5)</sup>, spowalniając lub nawet opóźniając ożywienie gospodarcze i pogłębiając już i tak niepokojącą dezintegrację społeczną.

2.4 Środki zaradcze wobec kryzysu w postaci zarządzania gospodarczego UE wywarły negatywny wpływ na proces realizacji celów średnio- i długoterminowych przewidzianych w strategii. W ten sposób w niektórych państwach członkowskich UE wywołano problemy, które w pewnych wypadkach stanowią przeszkody i ograniczenia strukturalne w rozwoju gospodarczym i spójności społecznej UE.

<sup>(2)</sup> EKES (2014 r.): uwagi sekcji EKES-u, Centrum Monitorowania Rynku Pracy, Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku, Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego, CCMI i grupy łącznikowej „W kierunku przeglądu śródkresowego strategii »Europa 2020«”. Komitet Sterujący ds. Strategii „Europa 2020”.

<sup>(3)</sup> „W 2012 r. w Europie osoby w grupie kwintylowej o najwyższych dochodach (piątej) uzyskiwały średnio prawie 40 % całkowitych dochodów, a osoby w grupie kwintylowej o najniższych dochodach (pierwszej) uzyskiwały poniżej 10 %”. Eurostat (2014 r.), „Statistics in focus” 12/2014.

<sup>(4)</sup> Ze względu na brak miejsca w niniejszej opinii nie przytoczono wszystkich danych statystycznych, w związku z czym czytelników odsyła się do dwóch wspomnianych już dokumentów: COM(2014) 130 final – załączniki 1–3.

<sup>(5)</sup> Od 2007 r. (ostatniego roku przed rozpoczęciem kryzysu) do 2013 r. w 28 państwach członkowskich zadłużenie publiczne wzrosło z 58,8 % do 87,1 %, czyli o 28,3 punktów procentowych. W 18 państwach członkowskich należących do strefy euro wzrosło ono z 66,2 % do 92,6 %, czyli o 26,4 punktów procentowych. Baza danych Eurostatu: „General government gross debt”.

2.5 Pomimo zachęcających wyników osiągniętych w zakresie: a) przeciwdziałania zmianie klimatu i zrównoważenia energii; b) kształcenia i zwalczania zjawiska przedwczesnego kończenia nauki, widoczne są obecnie bardzo niepokojące sygnały, jeżeli chodzi o wydatki na badania i rozwój (B+R), rynek pracy, a także walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

2.5.1 Co się tyczy wydatków na badania i innowacje, wydaje się, że kryzys zwiększył istniejące dysproporcje między państwami członkowskimi UE. Państwa członkowskie podlegające dużej presji na konsolidację budżetową (które często zmagają się również z opóźnieniami w zakresie innowacji) znacznie ograniczyły wydatki publiczne na badania i innowacje<sup>(6)</sup>. Wydatki na badania i rozwój w UE są wciąż niższe o prawie jeden punkt procentowy od docelowych 3 %, a w prognozie dotyczącej 2020 r. wynoszą 2,2 %, co wiąże się z negatywnym wpływem niskiego poziomu inwestycji prywatnych i mało ambitnych celów ustanowionych przez państwa członkowskie.

2.5.2 Jeżeli chodzi o rynek pracy, w związku z niezmiennym w ostatnich latach wskaźnikiem zatrudnienia, który pozostaje poniżej celu wytyczonego w ramach strategii „Europa 2020” (68,4 % w 2013 r.: 74,2 % wśród mężczyzn i 62,5 % wśród kobiet), widoczne są szczególnie niepokojące sygnały:

- 26,2 mln osób bezrobotnych;
- 9,3 mln zniechęconych osób, które były gotowe pracować, lecz zaprzestały poszukiwania zatrudnienia;
- 12 mln osób bezrobotnych od dłuższej niż roku;
- od 2008 r. (pierwszy rok kryzysu) w Unii Europejskiej ubyło 6 mln miejsc pracy (wraz ze wszystkimi tego konsekwencjami pod względem utraty zdolności i umiejętności zawodowych);
- 5,5 mln bezrobotnych w młodym wieku (poniżej 25 roku życia).

Sytuacja jest sama z siebie niepokojąca, lecz w niektórych państwach członkowskich jeszcze się pogarsza z punktu widzenia młodych ludzi, osób w starszym wieku wykluczonych z rynku pracy, a także kobiet na rynku pracy.

2.5.3 Co się tyczy osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w latach 2009–2012 ich liczba wzrosła z 114 mln do 124 mln. Jest to tendencja, która może się nasilić, wzięwszy pod uwagę odroczone skutki kryzysu. Trudno jest osiągnąć cel UE, którym jest ograniczenie do 96,4 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym do 2020 r., gdyż już w 2012 r. ich liczba przewyższała o 28 mln wytyczony cel.

2.5.4 Wzrost liczby osób żyjących w warunkach deprivacji materialnej oraz odsetka osób w wieku produkcyjnym żyjących w rodzinach, w których nikt nie pracuje, sprawia, że ta trudna sytuacja przedstawia się jeszcze bardziej problematycznie.

2.5.5 Kryzys pogłębił już i tak duże dysproporcje między państwami członkowskimi, podkreślając wyraźne różnice w zakresie konkurencyjności i spójności społecznej. Pokazują one, jak konieczne jest sporządzenie propozycji reform w celu zwiększenia skuteczności działań tam, gdzie problemy są najpoważniejsze.

2.5.6 Wszystkie te dane liczbowe bardzo wyraźnie pokazują, jak ważne jest skupienie się na inwestycjach na rzecz wzrostu, by wspierać konkurencyjność i zapewniać przedsiębiorstwom, zwłaszcza MŚP, warunki pozwalające im utrzymać i tworzyć miejsca pracy.

### 3. Analiza trudności związanych ze strategią „Europa 2020”: zarządzanie, cele, uczestnictwo i realizacja

3.1 Analiza dotychczasowych wyników wskazuje, że strategia była w znacznym stopniu nieodpowiednia do osiągnięcia wcześniej ustalonych celów. Należy rozpocząć proces reformowania strategii „Europa 2020”, by zwiększyć jej skuteczność i tym samym zażegnać ryzyko jej niepowodzenia, jak się to stało w przypadku poprzedzającej ją strategii lizbońskiej. Bardzo ważne jest skupienie się na kilku celach, by zapewnić ich wzajemną spójność i zagwarantować ich wdrożenie.

<sup>(6)</sup> Veugelers, r. (2014 r.) „Undercutting the future? European research spending in times of fiscal consolidation”. Bruegel Policy Contribution. Numer 2014/06.

3.2 Główne niedoskonałości strategii „Europa 2020” widoczne są w zakresie zarządzania, celów, udziału społeczeństwa obywatelskiego i jej realizacji.

3.3 System zarządzania strategią „Europa 2020” jest słaby i niewystarczający, by wyegzekwować od państw członkowskich spełnienie zobowiązań w zakresie realizacji celów (i inicjatyw przewodnich) wytyczonych w ramach strategii.

3.3.1 Struktura zarządzania strategią doprowadziła do zinstytucjonalizowanych zakłóceń strukturalnych, dając pierwszeństwo kwestiom gospodarczym przed zarządzaniem społecznym i środowiskowym, a także podporządkowując jej cele priorytetom makroekonomicznym europejskiego semestru i tym samym przesądając negatywnie o osiągnięciu celów konkurencyjności i spójności społecznej UE, a także zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi.

3.3.2 W ramach europejskiego semestru, który rozpoczął się od rocznej analizy wzrostu gospodarczego (*Annual Growth Survey – AGS*) i zakończył się na opracowaniu zaleceń dla poszczególnych krajów, wytyczano często priorytety, które nie przyczyniają się skutecznie do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Trzeba ponadto dodać, że państwa członkowskie nie przestrzegają zaleceń dla poszczególnych krajów na etapie opracowywania rocznych strategii krajowych (krajowych programów reform), a także podejmowania decyzji w sprawie budżetu, reform strukturalnych, polityki zatrudnienia i polityki społecznej<sup>(7)</sup>.

3.4 Cele i wskaźniki proponowane w ramach opracowywania strategii „Europa 2020” nie tylko nie były wiążące, lecz nie spotkały się również z szerokim poparciem ze strony obywateli UE. Do tej pory z wyjątkiem celów obniżenia emisji gazów cieplarnianych i użycia odnawialnych źródeł energii, które wchodzą w zakres prawnie wiążących przepisów, każdy kraj mógł wytyczać swoje własne cele, osiągając często mało ambitne wyniki.

3.4.1 Pomiar ilościowy celów nie został uzupełniony przez ocenę jakościową. Inteligentnego charakteru systemu społeczno-gospodarczego nie można zmierzyć wyłącznie na podstawie wskaźników ilościowych, takich jak na przykład wydatki na badania czy też liczba nowych miejsc pracy. Trzeba uwzględnić również wskaźniki jakościowe, takie jak rodzaje innowacji wprowadzonych na rynku oraz poziom jakości utworzonych miejsc pracy.

3.5 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie nie uczestniczy odpowiednio w strategii „Europa 2020” ani na szczeblu krajowym, ani europejskim. Do czynników, które wpłynęły na tę sytuację, należą:

- ograniczona skala działań w zakresie komunikacji i rozpowszechnienia strategii, co sprawia, że jest ona znana głównie specjalistom i że to oni w niej przede wszystkim uczestniczą;
- niechęć niektórych państw członkowskich do włączenia zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w proces programowania działań w ramach strategii „Europa 2020”;
- brak prawdziwego powiązania między działaniami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim oraz na szczeblu krajowym i lokalnym;
- środki przedsięwzięte w celu zaradzenia skutkom kryzysu (w tym harmonogram semestru europejskiego) pokrywają się z inicjatywami podejmowanymi w ramach strategii „Europa 2020”, co utrudnia partnerom społecznym i organizacjom reprezentującym społeczeństwo obywatelskie zrozumienie procesu rozwoju strategii i ogranicza możliwości udziału w niej;
- niewystarczająca dostępność środków finansowych, które nie pozwalają na skuteczne zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w strategię „Europa 2020”;
- niewystarczające zaangażowanie partnerów społecznych w niektórych krajach w proces konsultacji w ramach europejskiego semestru.

<sup>(7)</sup> Parlament Europejski (2014 r.), badanie „A »traffic light approach« to the implementation of the 2011 and 2012 Country Specific Recommendations (CSRs)”. Dział ds. Wspierania Zarządzania Gospodarczego.

3.6 Pomimo procedur uzgodnionych na szczeblu Rady Europejskiej, niezliczonych programów współpracy realizowanych w UE, a także świadomości, że wyzwaniom i celom określonym w ramach strategii „Europa 2020” nie można skutecznie stawić czoła wyłącznie za pomocą działań poszczególnych państw członkowskich, wdrażanie strategii „Europa 2020” utrudnione jest z powodu braku rzeczywistej współpracy i solidarności między państwami członkowskimi.

3.7 Inicjatywy przewodnie mogły w decydujący sposób wesprzeć koordynację polityki europejskiej i krajowej, by wspomóc realizację celów strategii „Europa 2020”, a także ożywić wzrost gospodarczy i zatrudnienie poprzez skuteczniejsze wykorzystanie dźwigni rozwoju oraz możliwości związanych z funduszami strukturalnymi<sup>(8)</sup>, europejską współpracą terytorialną<sup>(9)</sup> i programami zarządzanymi w sposób bezpośredni. Należy ułatwić zarządzanie inicjatywami przewodnimi, zwiększyć ich zrozumiałość i powiązania między nimi oraz zadbać o to, by nie nakładały się na siebie.

WNIOSKI I ZALECENIA EKES-U MAJĄCE NA CELU ZAGWARANTOWANIE AUTENTYCZNEGO PROCESU ZREFORMOWANIA STRATEGII „EUROPA 2020”

#### 4. Na rzecz nowych ram koncepcyjnych strategii „Europa 2020”

4.1 UE powinna stawić czoła podwójnemu wyzwaniu: z jednej strony musi jak najszybciej przezwyciężyć kryzys, który odbił się dotkliwie na systemie społeczno-gospodarczym, a z drugiej strony – musi wzmocnić model inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu proponowany w strategii „Europa 2020”, by usunąć przyczyny strukturalne niskiej konkurencyjności systemu europejskiego.

4.1.1 W tym kontekście EKES uważa, że trzeba propagować taki model rozwoju, w ramach którego państwom członkowskim udałoby się wesprzeć realizację polityki, kontynuując jednocześnie reformy strukturalne mające na celu konsolidację i zapewnienie wiarygodności finansów krajowych. Celem byłoby promowanie europejskiej konkurencyjności i jej głównych podmiotów (pracowników, przedsiębiorstw prywatnych i społecznych), wsparcie rozwoju ilościowego i jakościowego inwestycji europejskich (materialnych, niematerialnych i społecznych), stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, a także zwiększenie spójności społecznej i terytorialnej poprzez zajęcie się problemami związanymi z wysokim bezrobociem oraz wzrostem poziomu ubóstwa i wykluczenia społecznego<sup>(10)</sup>.

4.1.2 W tym względzie pomocne będzie uczynienie z unii gospodarczej i walutowej czynnika stabilności, a także bardziej stabilnego i odpornego wzrostu, zwiększenie ogólnej atrakcyjności UE jako miejsca produkcji i inwestycji, pełne wykorzystanie potencjału jednolitego rynku we wszystkich jego aspektach, inwestowanie i przygotowanie gospodarki europejskiej na przyszłość, propagowanie atmosfery sprzyjającej przedsiębiorczości i tworzeniu nowych miejsc pracy, a także wsparcie zrównoważenia środowiskowego i wzmocnienia systemu zabezpieczenia społecznego w celu sprostania zmianom i problemom społecznym.

4.2 Zdaniem EKES-u propozycja radykalnej reformy realizacji strategii „Europa 2020” wymaga gruntownego przemyślenia kluczowych koncepcji i celów strategii realizowanej od czterech lat. Konieczne jest zastanowienie się nad samą koncepcją rozwoju leżącą u podstaw strategii, wytyczenie celów i określenie polityki służącej ich realizacji, a także ich monitorowanie i ocena, opracowanie skutecznego systemu wielopoziomowego zarządzania strategią oraz zwiększenie udziału obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

4.3 Dla zapewnienia by rozwój, do którego dąży się za pomocą reformy strategii „Europa 2020”, był faktycznie zrównoważony, niezbędne jest umocnienie kompleksowego podejścia poprzez połączenie celów gospodarczych ze społecznymi i środowiskowymi. Konieczne będzie propagowanie podejścia mającego na celu dokładne wykorzystanie wszelkich form kapitału w czasie i przestrzeni, co zaspokoi obecne potrzeby, nie utrudniając jednocześnie spełnienia potrzeb przyszłych pokoleń.

<sup>(8)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320-469.

<sup>(9)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., Dz.U. L 347 z 20.12.2013, p. 259-280.

<sup>(10)</sup> Dalsze informacje dostępne w ramach projektu badawczego <http://www.foreurope.eu/>

4.3.1 Zasadnicze znaczenie będzie miało powiązanie koncepcji zrównoważonego rozwoju i celów strategii „Europa 2020” z treścią art. 3 ust. 1, 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>(11)</sup>, poprzez promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w drodze ściślejszej współpracy i solidarności państw członkowskich i zrównoważonego rozwoju opartego na wyważonym wzroście gospodarczym i wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarce rynkowej, w większym stopniu ukierunkowanej na dobrostan obywateli, a także mającej na celu konkurencyjność i pełne zatrudnienie.

4.3.2 Strategia „Europa 2020” musi również odzwierciedlać rolę UE w globalnym kontekście. Jej przegląd musi się ściśle wiązać z agendą ONZ dotyczącą zrównoważonego rozwoju po 2015 r.<sup>(12)</sup> i zapewniać właściwą realizację światowych celów zrównoważonego rozwoju w UE i przez UE.

4.3.3 Aby zainicjować długookresowy proces transformacji w kierunku odpornej, konkurencyjnej i zasobooszczędnej gospodarki UE sprzyjającej włączeniu społecznemu, Unia Europejska będzie musiała rozszerzyć swoją perspektywę planowania poza rok 2020. Z tego względu reformę strategii „Europa 2020” należy pilnie uzupełnić, uruchamiając partycypacyjny proces zmierzający do opracowania zintegrowanej strategii politycznej na rzecz zrównoważonej Europy w zglobalizowanym świecie, o horyzoncie czasowym sięgającym co najmniej do 2030 r.

4.4 W myśl coraz bardziej umacniającego się całościowego podejścia do koncepcji rozwoju zrównoważonego należy w większym stopniu wspierać aspekt jakościowy celów strategii „Europa 2020”. Wzrost oznacza naturalne zwiększenie wielkości i wiąże się z aspektem ilościowym, podczas gdy rozwój oznacza podniesienie jakości i zwiększenie potencjału. Aspekt ilościowy rozwoju wykorzystuje się dzięki urzeczywistnieniu i promowaniu specyfiki i możliwości systemu społeczno-gospodarczego.

4.4.1 W ramach nowej struktury zarządzania gospodarczego, środowiskowego i społecznego, zwłaszcza europejskiego semestru, i tym samym rocznej analizy wzrostu, krajowych programów reform oraz zaleceń dla poszczególnych krajów (*country-specific recommendations*) trzeba na równych zasadach uwzględnić cele strategii „Europa 2020”, bez podporządkowania ich celom gospodarczym i podatkowym.

4.4.2 EKES ponownie podkreśla, że trzeba wskazać uzupełniający system pomiaru, dodatkowo do PKB, by zmierzyć oddziaływanie przyjętej polityki w odniesieniu do społeczeństwa, rodzin i pojedynczych osób<sup>(13)</sup>. W tym kontekście konieczne będzie wdrożenie tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne oraz zagwarantowanie jej faktycznego wykorzystywania w ramach europejskiego semestru<sup>(14)</sup>.

4.4.3 Z tego punktu widzenia zasadnicze znaczenie ma opracowanie systemu monitorowania opartego na wskaźnikach uwzględniających dochód rozporządzalny gospodarstw domowych, jakość życia, zrównoważenie środowiskowe, spójność społeczną, zdrowie i ogólny dobrostan obecnych i przyszłych pokoleń. EKES uważa, że do wdrożenia nowego systemu monitorowania i do zarządzania nim wskazane byłoby uruchomienie nowej struktury z udziałem odpowiednich instytucji.

4.5 Realizacja strategii „Europa 2020” powiedzie się wyłącznie pod warunkiem, że będzie się opierać na wielopoziomowym, zorganizowanym zarządzaniu umożliwiającym sprostanie licznym wyzwaniom w przyszłości, a także pod warunkiem, że ogólne wytyczne uzgodnione na szczeblu europejskim przełożą się na konkretne działania krajowe i regionalne.

4.5.1 Trzeba zatem umocnić zarządzanie gospodarcze całej UE, a także unii gospodarczo-walutowej, łącząc je ze strategią „Europa 2020”. Zapewni to wdrażanie reform strukturalnych poprzez skuteczną wymianę między państwami członkowskimi i przyjęcie przez nie odpowiedzialności. Dlatego też Rada Europejska, Rada ds. Konkurencyjności, Komisja i Parlament Europejski powinny podjąć autentyczną współpracę w zakresie sprawowanych przez siebie funkcji kierowania, wymiany i kontroli.

4.5.2 Państwa członkowskie muszą należycie uwzględnić przyjęte przez Radę Europejską zalecenia dla poszczególnych krajów na etapie opracowywania rocznych strategii określonych w krajowych programach reform, a także podejmowania decyzji w sprawie budżetu, reform strukturalnych, polityki zatrudnienia i polityki społecznej.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

<sup>(12)</sup> <http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1561>

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 14-20.

<sup>(14)</sup> „Wzmocnienie społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej”, COM(2013) 690 final.

4.6 Konieczne jest zwiększenie roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na różnych etapach procesu programowania i realizacji polityki europejskiej. Realizację celów strategii „Europa 2020” powinno się wspierać, zwiększając rolę i udział społeczeństwa obywatelskiego w rocznej analizie wzrostu gospodarczego, a także opracowywaniu krajowych programów reform i zaleceń dla poszczególnych krajów. Należy to osiągnąć, przyjmując skuteczniejszy i bardziej terminowy harmonogram europejskiego semestru, który umożliwi zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu dokonanie oceny w odpowiednim czasie, gdy możliwe jest jeszcze skuteczne oddziaływanie na proces decyzyjny. Konieczne jest zapewnienie tego na trzech szczeblach zarządzania strategią: europejskim, krajowym i regionalnym.

## 5. Polityka przekrojowa i sektorowa wspierająca strategię „Europa 2020”

5.1 By strategia „Europa 2020” stała się siłą napędową konkurencyjności i spójności wspierającą trwały wzrost gospodarczy Europy sprzyjający włączeniu społecznemu przez 5 kolejnych lat, EKES uważa, że konieczne jest wdrożenie zintegrowanej strategii składającej się z **polityki przekrojowej** (czy też horyzontalnej) i **sektorowej** (czy też wertykalnej).

5.1.1 Zadaniem **polityki przekrojowej** (czy też horyzontalnej) musi być stworzenie warunków do promowania głównych podmiotów ożywienia konkurencyjności europejskiej: **pracowników i przedsiębiorstw, w tym również przedsiębiorstw społecznych**.

5.1.2 **Polityka sektorowa** bądź wertykalna musi być filarem, który zagwarantuje ożywienie strategii „Europa 2020” dzięki odnowieniu **polityki przemysłowej**, ujednoczeniu **polityki energetycznej**, rozwojowi **badania i innowacji**, a także promowaniu czynników **zwiększenia konkurencyjności europejskiego systemu związanych z systemem zabezpieczenia społecznego oraz ze zwalczaniem ubóstwa i wykluczenia społecznego** <sup>(15)</sup>.

5.2 Głównymi podmiotami **polityki przekrojowej** nowej strategii „Europa 2020” powinni być **pracownicy**, a także **przedsiębiorstwa prywatne** <sup>(16)</sup> i **społeczne** <sup>(17)</sup>.

5.2.1 Co się tyczy partnerów społecznych, kluczowym priorytetem strategii „Europa 2020” musi być stworzenie wysokiej jakości miejsc pracy jako sposób zaradzenia rosnącej segmentacji rynku pracy i bezrobociu.

5.2.1.1 Konieczne jest dostosowanie systemów nauczania, przekwalifikowania i kształcenia ustawicznego do potrzeb rynku pracy i zachodzących na nim zmian.

5.2.1.2 Należy propagować nauczanie przedsiębiorczości oraz opracować nowe metody i systemy nauczania, by wyposażać ludzi w umiejętności umożliwiające optymalne wykorzystanie kapitału ludzkiego.

5.2.1.3 Istotne jest promowanie i wspieranie roli publicznych służb zatrudnienia w dziedzinie poradnictwa zawodowego, integracji zawodowej i reintegracji z rynkiem pracy.

5.2.1.4 Zasadnicze znaczenie ma większe zaangażowanie na rzecz polityki wspierającej zatrudnienie, zwłaszcza młodzieży, osób, które opuściły rynek pracy w starszym wieku, a także kobiet i osób niepełnosprawnych. Równie istotne jest zwrócenie większej uwagi na problemy związane z zatrudnieniem tych osób, które nie mieszczą się w oficjalnych statystykach, gdyż pozostają poza rynkiem pracy (osoby bezdomne lub nieposiadające stałego miejsca zamieszkania, Romowie itp.).

5.2.1.5 Wskazane jest wytyczenie nowego celu strategii „Europa 2020”: zmniejszenie bezrobocia młodzieży do 2020 r. o 50 %.

5.2.2 Co się tyczy **przedsiębiorstw**, a zwłaszcza MŚP, konieczne będzie propagowanie nowoczesnej kultury przedsiębiorczości opartej na priorytetach określonych w programie Small Business Act dla Europy <sup>(18)</sup> i planie działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r. <sup>(19)</sup>, która mogłaby pomóc przedsiębiorstwom w przekształceniu możliwości związanych z dostępem do finansowania europejskiego i innowacji technologicznych w siłę napędową rozwoju wspierającą konkurencyjność i zatrudnienie.

<sup>(15)</sup> Bardziej szczegółowa analiza proponowanych działań znajduje się w dokumencie EKES-u (2014 r.), op.cit.

<sup>(16)</sup> Użyto ogólnego określenia „przedsiębiorstwa”, odnosząc się zarówno do kluczowej postaci przedsiębiorcy (samozatrudnionego, przedstawiciela wolnych zawodów, przedsiębiorcy zatrudniającego pracowników i przedsiębiorcy społecznego), jak i do wielkości (mikro, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa).

<sup>(17)</sup> Gospodarka społeczna obejmuje zarówno MŚP i duże przedsiębiorstwa, jak i spółdzielnie, towarzystwa świadczeń wzajemnych, stowarzyszenia, fundacje, społeczne organizacje pozarządowe itp.

<sup>(18)</sup> „Program »Small Business Act« dla Europy”, COM(2008) 394 final/2.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 75–80.

5.2.2.1 W tym kontekście trzeba zapewnić podmiotom gospodarczym warunki do konkurowania ze sobą na takim rynku, gdzie łagodzone są zakłócenia związane z nadmiernymi obciążeniami biurokratycznymi, a także z nieprawidłowymi i niezgodnymi z prawem metodami i praktykami.

5.2.2.2 Konieczne będzie ponadto rozważenie możliwości promowania specjalistycznej pomocy dla MŚP<sup>(20)</sup> z wykorzystaniem konkretnych dróg: rozpoczynania działalności gospodarczej, umiędzynarodowienia, korzystania z rynku kapitałowego, a także badań, rozwoju i innowacji.

5.2.3 Przedsiębiorstwa społeczne są kluczowym elementem europejskiego modelu społecznego, gdyż stanowią, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym, siłę napędową innowacji społecznych, tworzenia miejsc pracy, trwałego wzrostu gospodarczego i spójności. Wprowadzają nowe, elastyczne metody innowacji i świadczenia usług w odniesieniu do produktów, procesów i organizacji.

5.3 Faktyczne ożywienie strategii „Europa 2020” będzie zależeć od optymalnego wykorzystania następujących **polityk sektorowych**.

5.3.1 Dzięki **ożywieniu europejskiej polityki przemysłowej** możliwe będzie podniesienie konkurencyjności europejskiego systemu produkcyjnego. UE powinna odzyskać swoją konkurencyjność w kategoriach systemowych, co wymaga stworzenia własnej polityki przemysłowej. Sektor produkcyjny musi ponownie generować 20 % PKB (w 2012 r. jego udział wynosił 15,3 %).

5.3.1.1 Konieczna będzie polityka przemysłowa promująca:

- integrację strategiczną łańcucha wartości różnych sektorów: produkcyjnego, rolno-przemysłowego i usługowego;
- sukces sektora zaawansowanych (*high tech*) i średniozaawansowanych (*medium-high tech*) technologii, a także usług opartych na wiedzy (*knowledge intensive services*);
- rozwój europejskiego rynku gwarantującego uczciwą konkurencję dla średnio- i wysoko wykwalifikowanych pracowników, a także wspierającego mobilność usług, pracowników i przedstawicieli wolnych zawodów posiadających średnie i wysokie kwalifikacje;
- sprzyjające wysokim kwalifikacjom powiązania między sektorem publicznym a dostawcami usług opartych na wiedzy, by zwiększyć i wykorzystać wydajność sektora publicznego;
- wykorzystanie możliwości rozwoju związanych z zieloną gospodarką, a także wsparcie przemian ekologicznych w UE służących przestawieniu się na model produkcji i konsumpcji zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju (poprzez powiązanie z programem dotyczącym celów zrównoważonego rozwoju po 2015 r.)<sup>(21)</sup>;
- strategiczny sektor niebieskiej gospodarki za pomocą innowacji służących przekształceniu możliwości rozwoju związanych z głównymi łańcuchami wartości (niebieskie: przemysł, logistyka, turystyka, żywność, energia, zasoby) w korzyści gospodarcze, środowiskowe i społeczne dla przedsiębiorstw i obywateli europejskich.

5.3.2 Zasadnicze znaczenie ma **propagowanie w UE wspólnej polityki energetycznej**. Zważywszy na głębokie powiązania energii z gospodarką, poważna polityka przemysłowa nie może nabrać kształtu bez wspólnych zasad, takich jak:

- dostosowanie i zmniejszenie różnic w cenach energii;
- poprawa warunków wewnętrznego handlu energią;
- zmniejszenie zależności energetycznej od państw trzecich;
- rozwój odnawialnych źródeł energii.

<sup>(20)</sup> EKES odsyła do sprawozdania „Action Lines: Bolstering the business of liberal professions”, sporządzonego przez grupę roboczą Komisji Europejskiej ds. wolnych zawodów, które to sprawozdanie zostało opublikowane 12 marca 2014 r.

<sup>(21)</sup> <http://www.wfuna.org/post-2015>

5.3.3 Rozwój **polityki w dziedzinie badań i innowacji, wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), a także cyfryzacja gospodarki** to sektory, w których tkwi duży potencjał ożywienia konkurencyjności europejskiej. Można w nich zapoczątkować nowe formy skutecznej współpracy między sferą publiczną i prywatną.

5.3.3.1 W tym kontekście EKES uważa, że należy:

- wspierać sprawnie działające, dynamiczne urzędy publiczne, które propagują możliwości średnio- i długoterminowego finansowania, a także gwarantują niezbędne powiązanie nauki z przemysłem;
- podejmować działania na rzecz optymalnego wykorzystania ICT jako sposobu zwiększenia dynamizmu podmiotów gospodarczych (MŚP stosujące ICT rozwijają się szybciej);
- zwiększyć wsparcie finansowe na działania w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji, a także przyczynić się we wszystkich państwach członkowskich do poprawy współpracy między uczelniami wyższymi, instytutami naukowymi i przedsiębiorstwami;
- promować cyfryzację gospodarki, która jest okazją do powiązania interesu prywatnego z korzyściami publicznymi, gdyż umożliwia przedsiębiorcom pełne wykorzystanie możliwości rynkowych, jednocześnie udostępniając obywatelom nowe produkty i publiczne usługi cyfrowe.

5.3.4 Zdaniem EKES-u należy promować **czynniki ożywienia konkurencyjności związane z systemem zabezpieczenia społecznego**. Realizacja skutecznej polityki socjalnej może być szczególnie istotna dla podniesienia konkurencyjności UE, gdyż zapewnia warunki, w których czynniki ryzyka przekraczające możliwości indywidualne (poszczególnych obywateli) można złagodzić za pomocą polityki socjalnej uwzględniającej konkretne potrzeby. Konieczne jest zwiększenie zaangażowania na rzecz ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma większe wsparcie włączenia społecznego osób niepełnosprawnych<sup>(22)</sup> i uwzględnienie aspektu płci<sup>(23)</sup>, a także zapobieganie dyskryminacji oraz formom wykluczenia opartym na pochodzeniu rasowym lub etnicznym, wieku, wyznaniu i orientacji seksualnej.

5.3.4.1 W świetle prognoz dotyczących starzenia się społeczeństwa<sup>(24)</sup> w Europie podstawowe znaczenie ma utrzymanie i – jeżeli to możliwe – zwiększenie zobowiązań przyjętych w związku ze zmianami demograficznymi. Jednak głównym warunkiem tego, aby korzyści, które niosą ze sobą zmiany demograficzne, zarówno dla starzejących się osób, jak i dla całego społeczeństwa, mogły w pełni się urzeczywistnić, jest możliwość starzenia się w zdrowiu i bezpieczeństwie<sup>(25)</sup>.

5.3.4.2 Zdaniem EKES-u środki polityki gospodarczej powinny być przedmiotem wcześniejszej oceny skutków społecznych, tak by wyeliminować działania mogące spowodować wzrost poziomu ubóstwa lub wykluczenia społecznego.

5.3.4.3 Konieczne będzie ponadto propagowanie zintegrowanej strategii aktywnego włączenia mającej na celu:

- odpowiednie wsparcie dochodów;
- rynek pracy sprzyjający włączeniu społecznemu;
- dostęp do wysokiej jakości prac i usług oraz promowanie innowacji społecznych;
- rozpowszechnienie gospodarki społecznej w strategicznych sektorach usług opiekuńczych i usług pomocy osobistej.

5.4 EKES uważa, że należy wesprzeć strategię „Europa 2020” ambitnym planem inwestycji materialnych i niematerialnych w infrastrukturę i inwestycji społecznych zmierzających wyłącznie do ożywienia konkurencyjności UE<sup>(26)</sup>. Rada powinna wyrazić zgodę na dodatkowe pożyczki konieczne do finansowania tego planu, a Komisja powinna nadzorować jego skuteczność i wydajność jednocześnie z nadzorowaniem reform strukturalnych w poszczególnych państwach.

<sup>(22)</sup> „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020: Odnowione zobowiązanie do budowania Europy bez barier”, COM(2010) 636 final.

<sup>(23)</sup> „Strategia na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2010–2015”, COM(2010) 491 final.

<sup>(24)</sup> Sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie starzenia się społeczeństwa z 2012 r.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 55–58.

<sup>(26)</sup> Zgodnie z propozycją Jeana-Claude’a Junckera, kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej, przedstawioną w wytycznych politycznych dla następnej Komisji Europejskiej, 15 lipca 2014 r., Strasburg.

W tym zakresie EKES przypomina swoje propozycje wysunięte w niedawnej opinii <sup>(27)</sup> dotyczące znaczenia inwestycji publicznych państw członkowskich, a z drugiej strony odnoszące się do złagodzenia lub czasowego zawieszenia, podczas kryzysu, polityki oszczędnościowej.

W tym duchu EKES zaleca stosowanie zasad Paktu stabilności i wzrostu w sposób tak elastyczny, jak wymaga tego sytuacja gospodarcza i społeczna.

5.4.1 Materialne inwestycje infrastrukturalne powinny być ukierunkowane na dwa główne cele. Pierwszym będzie zagwarantowanie konserwacji, odbudowy i modernizacji zarówno dziedzictwa architektonicznego i historycznego i zasobów mieszkaniowych, jak i sieci transportu (kolejowego, drogowego i morskiego). Równie istotne będą konserwacja i zabezpieczenie europejskiej struktury hydrogeologicznej i przybrzeżnej. Drugi cel dotyczyć będzie inwestycji niematerialnych związanych z rozwojem technologicznych sieci informacyjno-komunikacyjnych. Finansowanie tego planu inwestycyjnego można zapewnić poprzez udział Europejskiego Banku Inwestycyjnego, emisję obligacji europejskich ad hoc oraz przekształcenie wieloletniego programu finansowego 2014–2020, które ma nastąpić w 2016 r.

5.4.2 Inwestycje społeczne powinny zapobiegać ubóstwu i ryzyku wykluczenia społecznego, a także sprzyjać tworzeniu miejsc pracy w Europie. Plan inwestycji rzędu 2% PKB musi zostać wyłączony z obliczeń deficytu i poddany monitorowaniu, które zagwarantuje warunki do osiągnięcia wydajności i skuteczności. Można go będzie ukierunkować na opiekę zdrowotną i usługi opiekuńcze oraz usługi pomocy osobistej ściśle związane z sytuacją demograficzną państw członkowskich, a także na umocnienie systemu kształcenia, szkolenia i przekwalifikowania zawodowego, mieszkalnictwa socjalnego itp. Finansowanie, które powinno być wyłączone z obliczeń deficytu, można również zapewnić poprzez pobieranie podatku od transakcji finansowych.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---

<sup>(27)</sup> Opinia EKES-u „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dla nowych prawodawców europejskich”, sprawozdawcy: Joost Van Iersel i Carmelo Cedrone, jeszcze nieopublikowana w Dz.U.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego**

COM(2014) 476 final – 2014/0218 (COD)

(2015/C 012/18)

Dnia 29 lipca 2014 r. Rada działając na podstawie art. 194 ust. 2 TFUE, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego*

COM(2014) 476 final – 2014/0218 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z dnia 15 października) Komitet stosunkiem głosów 172 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1343/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie niektórych przepisów dotyczących połowów na obszarze objętym porozumieniem GFCM (Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego)**

COM(2014) 457 final – 2014/0213 COD

(2015/C 012/19)

Parlament Europejski, w dniu 17 lipca 2014 r., oraz Rada, w dniu 31 lipca 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1343/2011 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie niektórych przepisów dotyczących połowów na obszarze objętym porozumieniem GFCM (Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego)*

COM(2014) 457 final – 2014/0213 COD.

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z dnia 15 października) Komitet stosunkiem 172 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych (tekst jednolity)**

COM(2014) 466 final – 2014/0216 COD

(2015/C 012/20)

Dnia 8 września 2014 r. Rada, działając na podstawie art. 194 ust. 1 TFUE, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do redukcji zawartości siarki w niektórych paliwach ciekłych (tekst jednolity)*

COM(2014) 466 final – 2014/0216 COD.

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z dnia 15 października) Komitet stosunkiem głosów 150 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 15 października 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**