



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Komitet Regionów

114. sesja plenarna w dniach 12–14 października 2015 r.

2015/C 423/01	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Europejska inicjatywa obywatelska	1
2015/C 423/02	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wzmocnienie współpracy transgranicznej: czy potrzebne są lepsze ramy regulacyjne?	7
2015/C 423/03	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Uproszczenie wspólnej polityki rolnej (WPR)	13
2015/C 423/04	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przyszłość europejskiej akwakultury	20
2015/C 423/05	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Jednolity rynek cyfrowy	24
2015/C 423/06	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przegląd dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych	30
2015/C 423/07	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Instrumenty finansowe wspierające rozwój terytorialny	35
2015/C 423/08	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Unijny program lepszego stanowienia prawa	41
2015/C 423/09	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Projekt budżetu UE na 2016 rok	48
2015/C 423/10	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku światowego porozumienia klimatycznego w Paryżu	53
2015/C 423/11	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Rozwój potencjału energetycznego mórz i oceanów	58
2015/C 423/12	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Pakiet dotyczący unii energetycznej	64

III Akty przygotowawcze

KOMITET REGIONÓW

114. sesja plenarna w dniach 12–14 października 2015 r.

2015/C 423/13	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Proces decyzyjny dotyczący zmodyfikowanej genetycznie żywności i paszy	72
2015/C 423/14	Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Pakiet dotyczący przejrzystości podatkowej	76

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

114. SESJA PLENARNA W DNIACH 12–14 PAŹDZIERNIKA 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Europejska inicjatywa obywatelska

(2015/C 423/01)

Sprawozdawca	Luc Van Den BRANDE (BE/EPL), przewodniczący Flamandzko-Europejskiej Agencji Łącznikowej
Dokument źródłowy	Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej COM(2015) 145 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Europejska inicjatywa obywatelska wobec europejskiej demokracji uczestniczącej

1. Przypomina, że obywatele są w centrum europejskiego projektu. Europejska demokracja uczestnicząca musi być uważana za prawo obywateli europejskich do angażowania się w politykę europejską i kształtowania przyszłości Europy. Traktat (art. 10 ust. 3) przyznaje każdemu obywatelowi prawo do uczestniczenia w demokratycznym życiu Unii.
2. Zauważa, że na podstawie art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej instytucje UE mają obowiązek informować obywateli i stowarzyszenia przedstawicielskie, umożliwiać im wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. Ten sam artykuł zawiera jednoznaczny mandat dla Komisji Europejskiej do konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zagwarantowania, aby działania Unii były spójne i przejrzyste.
3. Zauważa, że przepisy dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej są bardziej szczegółowe niż postanowienia art. 11 ust. 1–3. W art. 11 ust. 4 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie chodzi o ustalanie agendy, lecz o perspektywę aktu prawnego. Należy uznać fakt, że europejska inicjatywa obywatelska, podobnie jak inne instrumenty demokracji bezpośredniej na różnych szczeblach, również powinna umożliwiać obywatelom wpływanie na program polityczny będący podstawą politycznego procesu decyzyjnego UE.
4. Przypomina, że europejska inicjatywa obywatelska jest prawem przysługującym obywatelom europejskim. Powinna być wykorzystywana do udzielania odpowiedzi na europejski deficyt demokratyczny i zapewnienia europejskim obywatelom narzędzia do wypełnienia luki między obywatelami a polityką europejską. Podkreśla, że wobec utrzymującego się w UE kryzysu gospodarki i kryzysu zaufania, należy wykorzystać wszystkie szanse na otwarty dialog z obywatelami i zapobiegać pogłębianiu się rozczarowania projektem integracji europejskiej. Jest to też okazja do odbudowania i wzmocnienia zaufania tych młodych Europejczyków, którzy mogli przestać wierzyć w ideę integracji europejskiej. Wzmocnienie demokracji uczestniczącej jest jedynym sposobem utrzymania perspektyw UE na przyszłość i zlikwidowania deficytu demokratycznego. Europejska inicjatywa obywatelska ma na celu bardziej bezpośrednie zaangażowanie obywateli w europejski program polityczny poprzez danie im prawa do inicjatywy ustawodawczej. Ponadto europejska inicjatywa obywatelska, jako narzędzie transnarodowe, ma aspiracje związane ze stymulowaniem ogólnoeuropejskiej debaty o problemach niepokojących europejskich obywateli.

5. Podkreśla, że europejska inicjatywa obywatelska musi być postrzegana w realistycznym kontekście, ze skoncentrowaniem na jasno określonych celach oraz ze spójnymi wskazówkami co do kroków prowadzących do tych celów: nie jest to substytut prawa inicjatywy przysługującego Komisji Europejskiej, które doprowadziło do postępów w pogłębianiu Unii i musi być kontynuowane. Europejska inicjatywa obywatelska uzupełnia dywersyfikację dynamiki ustawodawczej i nadaje jej wymiar transnarodowy. Jest dodatkowym kanałem wzajemnego zrozumienia, co przynosi korzyści i samej Komisji Europejskiej. Ma ponadto potencjał, aby stać się bardzo dobrym przykładem demokracji w działaniu.

6. Bez uszczerbku dla europejskiej inicjatywy obywatelskiej podkreśla potrzebę promowania na poziomie lokalnym i regionalnym inicjatyw sprzyjających przejrzystości, współpracy i zaangażowaniu Europejczyków w rozwiązania z zakresu polityki publicznej, zgodnie z zasadą demokracji uczestniczącej. Ponadto konieczne zaangażowanie samorządów regionalnych i lokalnych jest inspirowane faktem, że europejska inicjatywa obywatelska często obejmuje obszary polityki, w odniesieniu do których są one w pełni lub częściowo właściwe.

7. Jest zdania, że powinniśmy wzmacniać nasze prawne i polityczne instrumenty partycypacyjne, aby osiągnąć odnowienie architektury sprawowania rządów opartej na zasadzie wielopoziomowego sprawowania rządów. Wielopoziomowe sprawowanie rządów jest co do zasady wielokanałowe, a zatem umożliwia bardziej aktywne obywatelstwo europejskie. Wyzwaniem jest zapewnienie systemu innowacyjnej reprezentacji interesów, w którym ludzie czuliby się w równym stopniu reprezentowani w swoich różnych tożsamościach.

8. Podkreśla, że europejska publiczna przestrzeń debaty między obywatelami a organami władzy jest ważna dla legitymacji i rozliczalności UE. Deficyt demokracji może zostać wyeliminowany dopiero, gdy powstanie europejska przestrzeń publiczna, w której urzeczywistni się proces demokratyczny.

9. Podkreśla, że władze regionalne i lokalne przywiązują szczególną wagę do demokracji uczestniczącej, ponieważ w ten sposób organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą być włączane w europejski proces decyzyjny i odgrywać swoją rolę.

10. Jest zdania, że europejska inicjatywa obywatelska powinna być uważana za jeden z instrumentów osiągnięcia celów demokracji uczestniczącej. Nie należy jednak oczekiwać, że wraz z tą inicjatywą zaangażowanie obywateli w europejski proces decyzyjny dokona się automatycznie.

11. Zauważa, że europejska inicjatywa obywatelska jest wyrazem demokracji uczestniczącej, który dopełnia ideę demokracji przedstawicielskiej; rozszerza ona zbiór praw związanych z obywatelstwem Unii i debatę publiczną na temat polityki europejskiej; powinna ona wzmacniać zaangażowanie i identyfikację obywateli z Unią.

12. Zauważa, że inne kanały demokracji uczestniczącej, takie jak inne formy dialogu obywatelskiego i uwzględnienie przedstawicielskiego społeczeństwa obywatelskiego, nie powinny być zaniechane, ponieważ europejska inicjatywa obywatelska skupia się na jednym szczególnym zagadnieniu politycznym oraz wymaga zasobów finansowych i ściśle skoordynowanego działania.

13. Wzywa w tym kontekście Komisję Europejską do sporządzenia sprawozdania na temat sposobów realizacji postanowień art. 11 ust. 1 i ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej i jasnego wskazania w ten sposób, w jaki sposób Komisja wprowadza demokrację uczestniczącą w życie.

14. Zastanawia się, czy – biorąc pod uwagę ograniczoną liczbę pomyślnie przeprowadzonych inicjatyw – zostały osiągnięte pierwotne cele określone w rozporządzeniu, mianowicie nadanie każdemu obywatelowi prawa do uczestnictwa w europejskiej demokracji; zaferowanie obywatelom szansy bezpośredniego dotarcia do Komisji; jasne, proste i przyjazne dla użytkowników procedury.

15. Zauważa, że Komisja zrobiła, co było w jej mocy, aby zastosować europejską inicjatywę obywatelską, lecz że z drugiej strony istnieje pilna potrzeba dokonania przeglądu niektórych aspektów podejścia Komisji oraz podjęcia działań w celu określenia i wyeliminowania tych środków, które są zbyt legalistyczne i restrykcyjne.

Sprawozdanie Komisji Europejskiej

16. Przyjmuje do wiadomości sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, wykonujące art. 22 rozporządzenia, który zobowiązuje Komisję do składania sprawozdania co trzy lata.

17. Zauważa, że w sprawozdaniu dostrzega się pewne problemy i uchybienia, lecz jest ono głównie rzeczowym i technicznym bilansem sytuacji po trzech latach stosowania rozporządzenia. Sprawozdanie nie daje odpowiedzi na niedostatki, które mogłyby położyć kres tej inicjatywie: „demokratycznej rewolucji, która nigdy nie nastąpiła”.
18. Zauważa, że istnieje powszechne odczucie, iż podejście i ocena Komisji są raczej ostrożne i restrykcyjne, i że należy je monitorować oraz poddawać systematycznej krytyce w celu poprawienia sytuacji.
19. Stwierdza, na podstawie sprawozdania Komisji, że europejska inicjatywa obywatelska ma wielki potencjał – w ciągu trzech lat złożono do Komisji wnioski w sprawie 51 inicjatyw. Inicjatywy te skupiały się na różnych obszarach polityki, takich jak polityka społeczna, środowisko, dobrostan zwierząt i kształcenie.
20. Zauważa z drugiej strony, że Komisja odmówiła rejestracji 20 (39 %) z tych 51 inicjatyw i że nie spełniały one kryteriów dopuszczalności, głównie dlatego, iż inicjatywy te „wykraczały w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosków dotyczących unijnych aktów prawnych w celu wprowadzenia w życie Traktatów”. Sześciu organizatorów europejskich inicjatyw obywatelskich postanowiło zaskarżyć te odmowne decyzje do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.
21. Zauważa, że tylko trzy inicjatywy osiągnęły jak dotąd cel jednego miliona podpisów. Sposób, w jaki Komisja podejmuje działania w następstwie tych pomyślnie przeprowadzonych inicjatyw, w znacznym stopniu przesądzi, czy Europejscy obywatele będą nadal przywiązywać wagę do inicjatywy obywatelskiej jako modelu uczestnictwa.
22. Wyraża zaniepokojenie faktem, że liczba przedstawianych inicjatyw systematycznie spada (23 w 2012 r., 17 w 2013 r. i 10 w 2014 r.), a liczba odpowiedzi odmownych rośnie (30 % w 2012 r. i 50 % w 2014 r.). Proponuje zatem, by Komisja Europejska uprościła warunki.
23. Podziela zdanie Komisji, że europejska inicjatywa obywatelska wymaga gruntownych ulepszeń i że należy poszukiwać rozwiązań umożliwiających bardziej wydajne korzystanie z tego instrumentu.
24. Wzywa Komisję do zastosowania bardziej politycznego podejścia do europejskiej inicjatywy obywatelskiej i pozostawienia większej przestrzeni dla debaty, zachowania większej otwartości i nieograniczania tego zagadnienia do aspektów prawnych. Demokracja, szczególnie w wielopoziomym środowisku instytucjonalnym, implikuje aktywne uczestnictwo i kontrolę ze strony obywateli, a także wiąże się z odpowiedzialnością instytucji za stymulowanie tego uczestnictwa.

Zalecenia służące przyszłej skuteczności europejskiej inicjatywy obywatelskiej

a) Uwagi ogólne

25. Zauważa, że w przypadku kryteriów kwalifikowalności byłoby właściwe odniesienie do praw i obowiązków obywateli oraz do zasady pomocniczości.
26. Jest zdania, że obecny konflikt interesów Komisji – która musi być jednocześnie głównym dostawcą informacji i strukturą wsparcia dla europejskich inicjatyw obywatelskich i jednocześnie jest ich pierwszym adresatem, a także sędzią decydującym o rejestracji i dopuszczalności inicjatyw – poważnie osłabia skuteczność europejskich inicjatyw obywatelskich we wzmacnianiu uczestnictwa i zaufania obywateli.
27. Podkreśla, że ten konflikt interesów Komisji musi zachęcić pozostałe instytucje do odegrania ich roli w procedurze europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Rada, Parlament, Komitet Regionów, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny).
28. Sugeruje, że właściwsze mogłoby być wyznaczenie bezstronnego „komitetu mędrców” ad hoc, gromadzącego ekspertów, uczonych i/lub prawników, w celu sprawdzania dopuszczalności, z uniknięciem sytuacji, w której Komisja jest sędzią i ławą przysięgłych.
29. Jest zdania, że szczególnie Parlament Europejski ma do odegrania kluczową rolę we wzmacnianiu przejrzystości i rozliczalności procedur dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz w procesie monitorowania politycznego, zwłaszcza poprzez poprawę reprezentatywności uczestników organizowanych wysłuchań i poprzez wywieranie w stosownych wypadkach presji politycznej na Komisję Europejską, aby terminowo i konstruktywnie reagowała na uwieńczone powodzeniem europejskie inicjatywy obywatelskie.

30. Podkreśla, że Komisja musi szanować zasady europejskiej praworządności, według których należy unikać arbitralnej oceny kwalifikowalności. Ponadto jest to kwestia dobrego sprawowania rządów, a nie jedynie lepszej regulacji. Komisja powinna uwzględnić kwestię odpowiedzialności zgodnie z postanowieniami Traktatów i przy ich poszanowaniu.

31. Opowiada się za ulepszeniem oceny *ex ante* w celu uniknięcia końcowego rozczarowania. W obecnej sytuacji ocena *ex ante* ma miejsce dopiero po rejestracji i po zebraniu podpisów.

32. Sugeruje wydłużenie okresu zbierania deklaracji poparcia do 18 miesięcy.

33. Popiera wspólny wniosek zainteresowanych stron i organizatorów europejskich inicjatyw obywatelskich o umożliwienie tym ostatnim swobodnego wyboru daty rozpoczęcia zbierania podpisów, w wyraźnie określonym terminie od rejestracji. Sugeruje przyznanie organizatorom europejskiej inicjatywy obywatelskiej dodatkowego okresu dwóch miesięcy między rejestracją a rozpoczęciem zbierania podpisów, aby dać im okazję do lepszego poinformowania obywateli europejskich i zorganizowania zbierania podpisów.

34. Popiera nadanie statusu prawnego komitetom obywatelskim, w celu złagodzenia ryzyka odpowiedzialności osobistej jego poszczególnych członków i ułatwienia prowadzenia kampanii.

35. Podkreśla, że Komisja nie może arbitralnie decydować o odrzuceniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej i musi wystąpić z wnioskiem ustawodawczym w ciągu roku, jeżeli zgodzi się z pomyślnie przeprowadzoną europejską inicjatywą obywatelską, tak jak robi to w przypadku inicjatyw parlamentarnych. W tym okresie jednego roku Komisja mogłaby stopniowo wdrażać efekty europejskiej inicjatywy obywatelskiej, które prowadzą w końcu do wniosku ustawodawczego. W przeciwnym razie europejska inicjatywa obywatelska ulegnie dezaktualizacji.

36. Jest zdania, że konieczna jest nowelizacja rozporządzenia, aby można było przewyciężyć zidentyfikowane bariery. Nie jest na to zbyt wcześnie, gdyż jest to wyjątkowy eksperyment o trudnych do przewidzenia efektach. Potrzebne są szybkie i wyprzedzające interwencje w celu zapobieżenia odstraszeniu potencjalnych organizatorów europejskich inicjatyw obywatelskich.

37. Jest skłonny kontynuować współpracę z instytucjami europejskimi, a także ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w procesie oceny działania rozporządzenia do chwili obecnej i przyczynić się do jego nowelizacji, w celu wykorzystania pełnego potencjału tego narzędzia.

38. Sugeruje zbadanie możliwości zmiany rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w taki sposób, aby dopuszczalne stało się również proponowanie europejskich inicjatyw obywatelskich, które zmierzają do wprowadzenia konkretnych zmian w Traktatach UE, zgodnie z art. 48 TUE.

39. Stwierdza, że problemy, które nie wymagają zmian samego rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej powinny zostać rozwiązane jak najszybciej. Proste i przejrzyste procedury *de facto* zadecydują o przyszłym sukcesie europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

b) *Modyfikacje i ulepszenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej, które należy niezwłocznie wdrożyć*

40. Zauważa, że uwagi formułowane przez różne zainteresowane strony i organizatorów inicjatyw obywatelskich na temat obecnych procedur i sugestie dotyczące ulepszeń są bardzo podobne, a zatem powinno być możliwe niezwłoczne wprowadzenie dostosowań i ulepszeń.

41. Wskazuje, że wiedza ogółu społeczeństwa o europejskiej inicjatywie obywatelskiej jest mała. O tej powszechnej niewiedzy świadczy niedawny sondaż Eurobarometru⁽¹⁾ na temat postrzegania UE przez społeczeństwo w sześciu państwach członkowskich (Włochy, Niemcy, Dania, Portugalia, Finlandia i Polska). Jego wyniki pokazują, że idea europejskiej inicjatywy obywatelskiej znana jest w jakimkolwiek istotnym stopniu tylko respondentom niemieckim. Dlatego instytucje UE i inne poziomy rządzenia muszą wspólnie podjąć działania, aby uświadomić ludziom ich prawo do zgłaszania i popierania europejskich inicjatyw obywatelskich. Należałoby, z myślą o uświadomieniu obywatelom tego prawa, zainicjować kampanie informacyjne we wszystkich państwach członkowskich UE z zaangażowaniem władz regionalnych i lokalnych, a jednym z głównych adresatów tych kampanii powinna być młodzież.

⁽¹⁾ Eurobarometr, wrzesień 2014 r.

42. Wzywa ogólnie do skuteczniejszych działań komunikacyjnych w zakresie europejskiej inicjatywy obywatelskiej i podkreśla rolę komunikacji zdecentralizowanej w tym kontekście. Władze regionalne i lokalne tworzą i utrzymują ważne powiązania między ogółem ludności a instytucjami na wszystkich poziomach w UE oraz mogą odgrywać kluczową rolę w pokazywaniu obywatelom znaczenia kwestii politycznych UE i w wyjaśnianiu, jak europejska inicjatywa obywatelska może stawać się narzędziem wywierania wpływu na politykę UE. Popiera pomysł, aby wykorzystywać przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w poszczególnych krajach do budowania silniejszych sieci informacji na temat europejskiej inicjatywy obywatelskiej, i zachęca Komisję, by włączała w te sieci władze lokalne i regionalne. Skoro do zebrania w ustalonych terminach podpisów pod europejską inicjatywą obywatelską w dużej mierze korzysta się z nowych technologii, władze regionalne i lokalne mają do odegrania kluczową rolę w rozpowszechnianiu informacji i przekazywaniu różnych kwestii na poziomie najbliższym obywatelom.

43. Powtarza swoją propozycję ustanowienia międzyinstytucjonalnego punktu informacyjnego, którego celem byłoby zwiększenie ogólnej świadomości na temat europejskiej inicjatywy obywatelskiej jako instrumentu, promowanie jej użycia, zapewnienie minimum widoczności bieżącym i pomyślnie przeprowadzonym inicjatywom obywatelskim oraz udzielenie odpowiedzi na niektóre pytania dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

44. Opowiada się za ustanowieniem – finansowanego z budżetu UE – działu pomocy technicznej ds. europejskiej inicjatywy obywatelskiej służącego wiedzą techniczną i doradztwem na temat sposobu organizacji i prowadzenia kampanii na rzecz europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Taki dział pomocy technicznej powinien być odrębny od jakichkolwiek instytucji UE, ponieważ jego neutralność byłaby kluczowym elementem sukcesu i sprzyjałaby zaufaniu osób rozważających zapoczątkowanie inicjatywy obywatelskiej.

45. Jest zaangażowany w utrzymanie współpracy z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym w zakresie organizacji regularnego wydarzenia o nazwie „Dzień Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej”, który umożliwi badanie postępów stosowania i wdrażania rozporządzenia, promuje dyskusję między instytucjami UE a organizatorami europejskich inicjatyw obywatelskich na temat wyzwań, z którymi mierzą się ci ostatni, i zachęca do dialogu między obywatelami a przedstawicielami instytucji na temat opracowywanych inicjatyw.

46. Zauważa, że praktyka europejskich inicjatyw obywatelskich pokazuje, iż coaching inicjatywy obywatelskiej jest być może równie ważny, jak sama inicjatywa. Jest oczywiste, że europejskie inicjatywy obywatelskie potrzebują wsparcia organizacji społeczeństwa obywatelskiego (personel, środki finansowe), aby odnieść sukces. Zarządzanie europejską inicjatywą obywatelską przez poszczególnych obywateli, bez zewnętrznego wsparcia profesjonalnego i finansowego jest niezwykle trudne.

47. Podkreśla, że zbyt wiele wymagań i obciążeń może negatywnie wpływać na cele UE związane z przybliżeniem obywateli do UE oraz na gotowość obywateli do uczestnictwa w procesie decyzyjnym UE. Instrument europejskiej inicjatywy obywatelskiej powinien być siłą napędową i zachęcać większą liczbę osób do aktywnego udziału w działaniach UE oraz tłumić sceptyczne nastroje.

48. Zwraca się ponadto do Komisji o opracowanie właściwych form odpowiedzi na europejskie inicjatywy obywatelskie, które otrzymały znaczące wsparcie, ale nie spełniły wszystkich kryteriów formalnych lub nie uzyskały całego miliona podpisów, tak aby żadne istotne przesłanie polityczne takich inicjatyw ani też wywołana przez te inicjatywy mobilizacja społeczna nie zostały całkowicie zignorowane.

49. Zauważa, że obywatele pragną uczestniczyć w polityce publicznej, lecz będą to robić jedynie wówczas, jeśli będzie to proste i jeśli skutki będą odczuwalne. Obywatele chcą wiedzieć, co się dzieje z popieranymi przez nich inicjatywami. Ułatwienie dwustronnego dialogu między instytucjami UE a osobami popierającymi europejską inicjatywę obywatelską jest kluczowe dla jej sukcesu.

50. Zachęca Komisję do zbadania możliwości zapewnienia wsparcia finansowego na kosztowny proces ponadnarodowego organizowania (przez właściwe komitety obywatelskie) europejskich inicjatyw obywatelskich, które zarówno wpisują się w obszar polityki leżący w kompetencjach Komisji, jak i dowodzą istnienia fali społecznego poparcia (tj. osiągają założony znaczący próg w określonym czasie, jeszcze przed uzyskaniem miliona podpisów, co jest równoznaczne z wymogiem przedstawienia wniosku ustawodawczego). Mogłoby to pomóc w utrzymaniu koniecznej obywatelskiej mobilizacji wokół działań oraz w zapewnieniu przejrzystości finansowania tych projektów.

51. Sugeruje, że w przypadku, gdyby takie inicjatywy dotyczyły propozycji mających na tyle wyraźny i pozytywny wpływ na rządzenie lokalne i regionalne, na wymiar terytorialny lub na zasadę pomocniczości, by uzyskać wcześniejsze poparcie Prezydium KR-u, wówczas KR powinien mieć za zadanie nadzór nad funkcjonowaniem wspomnianego wyżej mechanizmu finansowania, a także zapewnienie pewnego dodatkowego wsparcia w zakresie działań promocyjnych.

52. Podkreśla, że obecne, określane na poziomie krajowym, wymogi dotyczące gromadzenia danych stanowią poważną przeszkodę dla skutecznego zbierania podpisów, i w związku z tym wzywa państwa członkowskie do pilnego podjęcia wszelkich koniecznych kroków w celu uproszczenia wymogów dotyczących danych osobowych i jak najszybszego ich ujednoczenia w całej UE.

53. Wzywa Komisję Europejską do zapewnienia pełnej przejrzystości w procesie decyzyjnym, a zwłaszcza wnosi, by Komisja szczegółowo wyjaśniała powody odrzucenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej, jeżeli uzna się ją za wykraczającą „w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji”, a zarazem informowała organizatorów o aspektach prawnych, tak aby ci ostatni mogli zdecydować, czy chcą zmodyfikować swoją inicjatywę i przedstawić ją w nowej formie.

54. Zachęca Komisję do wyjaśniania społeczeństwu dokonywanych przez nią wyborów politycznych w szczególowy i przejrzysty sposób w formalnej odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską, która uzyskała ponad milion podpisów. Powinny być zapewnione silne politycznie działania następcze.

c) *Wkład Komitetu Regionów oraz władz regionalnych i lokalnych*

55. Powtarza swoją ofertę pomocy Komisji w ocenie, czy inicjatywy są zgodne z zasadą pomocniczości lub w jaki sposób przyczyniają się do spójności terytorialnej i współpracy transgranicznej.

56. Podkreśla, że europejska inicjatywa obywatelska jest narzędziem umożliwiającym obywatelom aktywny udział w kształtowaniu polityki europejskiej i dlatego nie powinny jej inicjować instytucje UE. Dostrzega jednak swoją własną rolę i zadania i przypomina w tym kontekście decyzję swojego Prezydium⁽²⁾ w sprawie zaangażowania KR-u w europejskie inicjatywy obywatelskie. Ponawia swoje zobowiązanie do wspierania europejskich inicjatyw obywatelskich, które wchodzą w zakres kompetencji KR-u i zostaną uznane za politycznie ważne, a wsparcia tego może udzielać np. poprzez: wspomaganie Komisji w dokonywaniu przeglądu proponowanych inicjatyw pod kątem istotności regionalnej lub lokalnej i pomocniczości; bycie gospodarzem imprez związanych z europejską inicjatywą obywatelską; wspieranie komunikacji zdecentralizowanej dotyczącej europejskiej inicjatywy obywatelskiej; w stosownych wypadkach opracowywanie opinii z inicjatywy własnej w sprawie europejskich inicjatyw obywatelskich; aktywne uczestnictwo w wysłuchaniach w PE oraz w politycznych działaniach następczych; popieranie wdrażania pomyślnie przeprowadzonych europejskich inicjatyw obywatelskich, a w odpowiednich przypadkach także popieranie ustawodawstwa stanowiącego odpowiedź na inicjatywę.

Bruksela, dnia 13 października 2015 r.

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*

Markku MARKKULA

⁽²⁾ 144. posiedzenie Prezydium Komitetu Regionów, 10 kwietnia 2013 r., punkt 8 – CDR1335-2013_11_00_TRA_NB-item 8.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wzmocnienie współpracy transgranicznej: czy potrzebne są lepsze ramy regulacyjne?

(2015/C 423/02)

Sprawozdawca generalny: Nikola DOBROSLAVIĆ (HR/EPL), prefekt żupanii dubrownicko-neretwiańskiej

I. UWAGI OGÓLNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Z zadowoleniem przyjmuje decyzję luksemburskiego przewodnictwa dotyczącą umieszczenia wśród priorytetów prezydencji UE wzmocnienia współpracy transgranicznej, a także wysiłki prezydencji luksemburskiej na rzecz wzmocnienia europejskiej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez wyeliminowanie przeszkód we współpracy transgranicznej, a tym samym uwolnienie potencjału obszarów transgranicznych. Nadanie współpracy transgranicznej priorytetowego charakteru ma szczególne znaczenie w obecnej sytuacji, kiedy to kwestionowany jest swobodny przepływ transgraniczny będący jednym z głównych osiągnięć integracji europejskiej.
2. Z zadowoleniem przyjmuje apel o poprawę ram prawnych stosowanych w odniesieniu do współpracy transgranicznej, o stosowanie już obowiązujących szczegółowych przepisów prawnych dotyczących różnych aspektów współpracy transgranicznej oraz o poprawienie lub uzupełnienie istniejących ram prawnych, co ułatwi przyjęcie regulacji sektorowych lub przepisów, które dotyczą określonych obszarów geograficznych.
3. Podkreśla znaczenie, jakie współpraca transgraniczna może mieć dla regionalnego rozwoju obszarów miejskich i wiejskich, oraz zauważa, że współpraca między władzami lokalnymi i regionalnymi w Europie umożliwia im skuteczniejsze wykonywanie stojących przed nimi zadań i w szczególności przyczynia się do postępów i rozwoju regionów przygranicznych.
4. Zwraca uwagę, że właśnie regiony przygraniczne są laboratoriami procesu integracji europejskiej, to znaczy obszarami, na których osiągnięcia jednolitego rynku i innych europejskich strategii politycznych powinny być najbardziej widoczne. Regiony przygraniczne, praktycznie z definicji, są jedynymi w swoim rodzaju, wielowymiarowymi punktami stykania się kultur, w których to regionach najbardziej obecne są różnorodność perspektyw oraz synergia kulturowa i językowa.
5. Podkreśla, że w ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat osiągnięto znaczne postępy we współpracy transgranicznej na poziomie UE za pośrednictwem programu Interreg, jego komponentów IPA i ENI, jak również innych segmentów europejskiej współpracy terytorialnej, niemniej osiągnięte wyniki nadal nie są jeszcze zadowalające pod względem wykorzystania pełnego potencjału współpracy transgranicznej. Większą uwagę należy poświęcić zatem dalszemu wzmocnianiu współpracy transgranicznej i połączeniu jej z innymi istniejącymi instrumentami (z polityką spójności, inicjatywą Horyzont 2020, pomocą państwa itd.), by regiony przygraniczne znajdujące się w trudnej sytuacji mogły korzystać ze szczególnego traktowania.
6. W świetle wcześniejszych wysiłków na rzecz wzmocnienia współpracy transgranicznej z zadowoleniem przyjmuje rolę różnych form współpracy regionalnej zarówno na poziomie obszarów funkcjonalnych, na szczeblu makroregionalnym (strategie na rzecz Morza Bałtyckiego, Dunaju, Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego oraz regionu alpejskiego), jak i na poziomie samorządów terytorialnych.

7. Podkreśla znaczenie przyjęcia instrumentów prawnych umożliwiających zacieśnianie współpracy transgranicznej, w szczególności Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi Rady Europy⁽¹⁾, w której to konwencji państwa zobowiązały się do ułatwiania i promowania transgranicznej współpracy między organami jednostek terytorialnych lub władz podlegających ich jurysdykcji lub podlegających jurysdykcji innych umawiających się stron, a także rozporządzeń UE w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)⁽²⁾ oraz europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych (EUIG), jako wysokiej jakości instrumentów przy tworzeniu niezbędnych narzędzi prawnych dla rozwoju współpracy transgranicznej.

8. Podkreśla rolę EUWT we wspieraniu i w propagowaniu współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej między państwami członkowskimi lub organami władz lokalnych i regionalnych.

9. Podkreśla zaletę polegającą na elastyczności pod względem członkostwa w EUWT, ze względu na fakt, że EUWT jest wielopoziomową platformą zarządzającą, która umożliwia władzom różnych szczebli i posiadającym różne kompetencje wspólne działanie i dostosowanie się do potrzeb każdego z regionów.

II. PRZESZKODY W INTENSYFIKACJI WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ

10. Zauważa, że wiele przeszkód utrudnia rozwój współpracy transgranicznej oraz spowalnia rozwój gospodarczy obszarów przygranicznych i realizację celów spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Zauważa również, że bariery we współpracy transgranicznej są nieprzewidywalne oraz że są one często wynikiem działań państw członkowskich oraz podmiotów lokalnych i regionalnych.

11. Zauważa, że podczas seminarium i w ankiecie przeprowadzonej przez prezydentkę luksemburską stwierdzono istotne przeszkody w dalszym zacieśnianiu współpracy transgranicznej, jak na przykład niemożność zrealizowania projektów transgranicznych z powodu różnic w przepisach prawnych (w dziedzinie transportu, zdrowia, ochrony środowiska, ochrony cywilnej itp.), z powodu instytucjonalnej asymetrii pomiędzy państwami członkowskimi lub różnic w poziomach struktury terytorialnej, z powodu niewystarczającej pewności prawnej dla struktur transgranicznych i wspólnych usług, a także z powodu różnic w rozwoju gospodarczym wzdłuż granicy wynikających z odmiennych krajowych warunków dotyczących prawa pracy, podatków i ubezpieczeń społecznych.

12. Zwraca ponadto uwagę na niedopasowanie krajowych systemów zdrowotnych w obszarach przygranicznych, w tym przepisów dotyczących pilnych przypadków zagrożeń zdrowia, kwestię kompetencji pracowników służby zdrowia pracujących w obszarach podlegających różnym jurysdykcjom, problem asymetrii między podmiotami świadczącymi usługi zdrowotne oraz organami władzy po obu stronach granicy, wymóg uprzedniej zgody na zwrot kosztów itp. Utrudnia to miejscowej ludności korzystanie z szybszej i znajdującej się bliżej pomocy medycznej.

13. Uważa również, że przeszkody we współpracy transgranicznej, które prezydencja luksemburska wyodrębniła na podstawie przeprowadzonej ankiety, stanowią jedynie przykłady barier oraz że do analizowania wszystkich barier należałoby podejść w sposób bardziej systematyczny i kompleksowy.

14. Z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji Europejskiej dotyczący przeprowadzenia analizy barier, rozwiązań i dobrych praktyk w zakresie współpracy transgranicznej przed końcem 2016 r. i apeluje do Komisji Europejskiej o aktywne włączenie Europejskiego Komitetu Regionów w opracowywanie analiz oraz we wspólną ocenę uzyskiwanych wyników.

⁽¹⁾ The European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, Madrid 1980, European Treaty series 106. Zob. także: M. Perkmann (2003); „Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Cooperation”. European Urban and Regional Studies, tom 10, nr 2, s. 153–171.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006, którego podstawą jest art. 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania.

15. Zwraca uwagę, że przy opracowywaniu wysokiej jakości analiz barier we współpracy transgranicznej i przy poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań ich usunięcia konieczne jest dokładne zdefiniowanie pojęcia strefy przygranicznej, a także dostęp do odpowiednich danych dotyczących współpracy transgranicznej. Wyraża w związku z tym ubolewanie z powodu braku przydatnych danych statystycznych z poszczególnych obszarów transgranicznych, a także z powodu różnic w metodach sporządzania statystyk przez poszczególne państwa członkowskie.

16. Wzywa Komisję do wzięcia pod uwagę analiz na temat transgranicznych przeszkód, które to analizy zostały już przeprowadzone na zlecenie regionów przygranicznych bądź w ramach programów transgranicznych.

III. ZALECENIA POLITYCZNE

17. Podkreśla znaczenie promowania i ułatwiania współpracy transgranicznej w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju wszystkich regionów w Unii jako całości oraz zmniejszenia różnic w poziomach rozwoju różnych regionów zgodnie z art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ponadto zauważa, że niektóre regiony przygraniczne znajdują się w mniej korzystnej sytuacji w pod względem realizacji własnego rozwoju gospodarczego, zwłaszcza jeśli istnieją znaczne różnice w poziomie ekonomicznym w porównaniu z innymi regionami przygranicznymi, które osiągają korzyści ze swego położenia. To samo odnosi się do regionów sąsiadujących z państwami trzecimi lub też do najbardziej oddalonych regionów Europy. Właśnie z powodu tych niekorzystnych czynników panujących w niektórych regionach wzywa do ściślejszego przestrzegania postanowień art. 174 TFUE dotyczących spójności terytorialnej.

18. Wskazuje na kluczowe znaczenie dalszych wysiłków na rzecz usuwania przeszkód we współpracy transgranicznej, co, wraz z procesem pogłębiania procesu integracji europejskiej, stanowi stałe wyzwanie. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy o charakterze ustawodawczym oraz sugeruje, by odpowiednio odzwierciedlić znaczenie współpracy transgranicznej w przydziale środków finansowych na jej dalszy rozwój.

Istniejące ramy prawne i nowa propozycja prezydencji luksemburskiej UE

19. Podkreśla, że przy poszukiwaniu rozwiązań w celu usunięcia zidentyfikowanych przeszkód we współpracy transgranicznej oraz mając na uwadze program działań Komisji Europejskiej na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w UE (REFIT)⁽³⁾, powinno się przyjąć za punkt wyjścia istniejące przepisy regulujące współpracę transgraniczną, tak aby zapewnić pełne wdrożenie tego programu w praktyce.

20. Przypomina, że na mocy art. 4 Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi Rady Europy państwa są już zobowiązane do podejmowania starań w celu przewyższania barier prawnych, administracyjnych lub technicznych, które mogłyby zakłócić rozwój i pomyślną realizację współpracy transgranicznej, oraz do konsultowania się z innymi krajami przy rozwiązywaniu problemu tych barier.

21. Z zadowoleniem przyjmuje najnowszą inicjatywę prezydencji luksemburskiej w sprawie przedstawienia pierwszej propozycji nowego instrumentu prawnego, który państwom członkowskim zaangażowanym w konkretny projekt współpracy transgranicznej ma umożliwić wyrażenie zgody na ramy prawne złożone z istniejących przepisów obowiązujących w tych państwach członkowskich i mające zastosowanie tylko do tego konkretnego projektu współpracy transgranicznej. Przyczyniłoby się to do spójności w obszarach przygranicznych. Chociaż instrument ten odnosi się do działań, które nie wymagają konieczności finansowania UE, wnosi on cenny wkład w zbliżającą się debatę na temat przyszłości współpracy transgranicznej oraz cele spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w całej UE.

22. Podkreśla, że istnieje już jeden instrument na rzecz wzmocnionej współpracy transgranicznej na szczeblu Unii Europejskiej, a mianowicie rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), zmienione rozporządzeniem (UE) nr 1302/2013, w celu realizacji projektów transgranicznej współpracy terytorialnej i zarządzania nimi w ramach różnych krajowych przepisów prawnych i procedur. Odnotowuje odmienny charakter prawny obydwu narzędzi. Podczas gdy porządek prawny EUWT ma zastosowanie tylko do jego członków, propozycja luksemburska stworzyłaby porządek prawny, który miałby zastosowanie do konkretnego projektu transgranicznego o ściśle określonym zasięgu geograficznym.

⁽³⁾ „Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w Unii Europejskiej – sprawozdanie ostateczne”, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/com2012_746_sw_d_ap_en.pdf. Więcej informacji na temat programu REFIT można znaleźć na stronie: http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_pl.htm

23. Z zadowoleniem przyjmuje wszystkie uproszczenia zawarte w zmienionym rozporządzeniu w sprawie EUWT obowiązującym od dnia 22 czerwca 2014 r., których część została przyjęta na wniosek Komitetu Regionów, niemniej wyraża ubolewanie z powodu powolnego wprowadzania zmienionego rozporządzenia w sprawie EUWT w niektórych państwach członkowskich. W związku z tym apeluje do państw członkowskich o przyspieszenie prac nad jego wdrażaniem oraz ułatwienie tworzenia EUWT na ich obszarze, mając na uwadze fakt, że zmienione rozporządzenie pozwala na większą elastyczność w zakresie tworzenia i rejestracji EUWT i na lepsze zdefiniowanie zadań EUWT. Uważa jednak, że okres obowiązywania tego rozporządzenia jest za krótki, aby można było w pełni ocenić zakres samego rozporządzenia oraz skutki jego stosowania w praktyce.

24. Uważa, że ze względu na istniejące rozporządzenie w sprawie EUWT należałoby uwzględnić zasadę proporcjonalności przy rozważaniu dodatkowych instrumentów prawnych, biorąc pod uwagę wykorzystanie wszystkich możliwości umacniania współpracy transgranicznej przewidzianych we wspomnianym rozporządzeniu po wdrożeniu go do krajowych systemów państw członkowskich. Uważa też, że istnieją przypadki, w których inny rodzaj instrumentu prawnego niż EUWT mógłby być przydatny do rozwiązania konkretnych przeszkód napotykaných w realizacji projektów w zakresie współpracy transgranicznej.

25. Z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane podejście polegające na doskonaleniu zestawu instrumentów współpracy transgranicznej poprzez zapewnienie instrumentu o charakterze ogólnym, który nie tworzy nowego podmiotu posiadającego osobowość prawną, lecz kontynuuje realizację celu przy użyciu z góry określonych przepisów odnoszących się do realizacji wspólnych inicjatyw w co najmniej dwóch państwach członkowskich, co można postrzegać jako potwierdzenie sukcesu EUWT.

26. Zwraca uwagę, że na obecnym etapie wnioski dotyczące nowego instrumentu budzi wiele wątpliwości, na które należy odpowiednio zwrócić uwagę w nadchodzącej debacie.

- Ustanowienie specjalnego systemu odstępstw od obowiązującego prawa w celu ułatwienia współpracy transgranicznej może mieć wpływ na jednolity rynek i wyjść poza zakres art. 175 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dlatego też podstawa prawna przedmiotowego instrumentu prawnego wymaga dogłębnej analizy.
- KR postuluje precyzyjne określenie obszarów polityki, w których nowe rozporządzenie powinno mieć zastosowanie, zgodnie z rozróżnieniem kompetencji Unii, kompetencji państw członkowskich oraz podziału kompetencji. W tym kontekście odniesienie do przepisów dotyczących spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (artykuły 174–178 TFUE) nie wydaje się wystarczające.
- Proponowany instrument prawny mógłby spowodować pojawienie się kwestii zgodności z konstytucją, ponieważ zachęca on państwa członkowskie do stosowania na swoim terytorium przepisów prawnych innych państw członkowskich. Ten system wyjątków i odstępstw byłby ograniczony do regionów przygranicznych i będzie wymagał bardziej szczegółowej analizy. Dlatego jeśli analiza luk, którą ma przeprowadzić KE, potwierdzi konieczność takiego nowego instrumentu prawnego, trzeba będzie dokładnie go sprawdzić pod kątem prawnym.

27. Podkreśla, że chociaż misja i zadania określone w porozumieniu w sprawie EUWT są ograniczone do EUWT i jego członków, to ugrupowanie to nie może przyjmować, wdrażać ani zapewniać stosowania prawodawstwa, i z tego powodu nie może być podstawą takich działań na poziomie transgranicznym. EUWT może jednak zarządzać infrastrukturą publiczną, świadczyć usługi publiczne oraz zapewniać świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, wykorzystywać fundusze publiczne i zarządzać nimi z myślą o realizowaniu celów interesu publicznego, podobnie jak wszystkich działań zgodnych z podstawowymi zasadami Traktatów oraz ogólnych interesów państw członkowskich. W związku z tym uważa, że istniejące rozporządzenie w sprawie EUWT stanowi dobre ramy prawne dla tego rodzaju działalności, jakkolwiek można by rozważyć dodatkowe formuły, które ułatwiałyby ogólną współpracę transgraniczną na określonym obszarze.

Potrzeba zwiększania świadomości i informowania zainteresowanych stron o możliwościach rozwoju współpracy transgranicznej, jakie zapewniają istniejące ramy prawne, w szczególności rozporządzenie w sprawie EUWT

28. Podkreśla, że główne problemy dotyczące stosowania EUWT jako mechanizmu współpracy transgranicznej, z uwagi na niewystarczający poziom wiedzy i stopień poinformowania, brak zaufania i brak niezbędnej woli politycznej oraz wzmocnienia współpracy transgranicznej, wymagają działań zwiększających poziom wiedzy i stopień poinformowania o możliwościach rozwijania współpracy transgranicznej, jakie oferują obowiązujące ramy prawne, w szczególności rozporządzenie w sprawie EUWT.

29. Wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie, aby we współpracy z Europejskim Komitetem Regionów zwiększyły swoje wysiłki na rzecz prezentacji EUWT i tłumaczenia jego roli jako narzędzia lepszego zaspokajania potrzeb szczebla lokalnego na obszarach transgranicznych.

Promowanie uproszczenia ram prawnych i sposobu postępowania

30. Apeluje o jak największe uproszczenie ram prawnych, przy czym wszelkie nowe przepisy lub zmiany oraz uzupełnienia istniejących przepisów powinny stale ułatwiać procedury realizacji projektów transgranicznych i to niezależnie od tego, czy projekty te są finansowane z budżetu UE. W tym kontekście uważa, że propozycja prezydencji luksemburskiej stanowi cenny wkład w przyszłą dyskusję na temat pakietu legislacyjnego w kolejnym okresie programowania.

31. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek prezydencji luksemburskiej przypisuje władzom lokalnym i regionalnym wiodącą rolę w świetle zasady pomocniczości i lokalnej demokracji, w myśl której regiony graniczne i miasta powinny podjąć inicjatywy mające na celu przyjęcie tych europejskich konwencji transgranicznych, określić przepisy prawne wymagające dostosowania, sporządzić projekt konwencji i skierować go do właściwych władz państw członkowskich w celu podjęcia ostatecznej decyzji.

32. Proponuje uproszczoną procedurę zezwolenia na utworzenie EUWT, w przypadku gdy istnieją już struktury, takie jak grupy robocze czy euroregiony, ustanowione poprzednio na mocy Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi Rady Europy z 1980 r. oraz późniejszych protokołów i umów dwustronnych.

33. Ostrzega, w odniesieniu do pomysłu wprowadzenia nowego instrumentu prawnego na rzecz zwiększania współpracy na obszarach przygranicznych, iż TUE przewiduje poszanowanie przez państwa członkowskie podstawowych funkcji państwa, w tym funkcji mających na celu zapewnienie integralności terytorialnej państwa (art. 4).

Dostosowanie sposobu wykorzystania środków z funduszy UE

34. Zwraca uwagę na rozbieżności w procedurach wdrażania i kontroli realizacji projektów współpracy transgranicznej z udziałem wielu partnerów z różnych państw członkowskich oraz państw niebędących członkami UE i utrudnienia w realizacji programów i projektów ze względu na poszczególnych partnerów projektu. W tym kontekście kładzie nacisk na dalsze uproszczenie procedur programowania i zarządzania programami transgranicznymi i projektami finansowanymi przez UE, zwłaszcza niewielkich, prostych i jednorazowych projektów transgranicznych, które będą stosowane jednakowo wobec wszystkich partnerów projektu, i opowiada się za znalezieniem uproszczonego i przyspieszonego sposobu działania w rozwiązaniach administracyjnych i prawnych służących realizacji projektów.

35. Wzywa państwa członkowskie do ułatwienia uczestnictwa prywatnym podmiotom, co dodatkowo wpłynie na inicjatywy na rzecz wzrostu, tworzenie trwałych miejsc pracy oraz na perspektywiczne i skuteczne uwzględnienie wyników tych projektów.

36. Wzywa państwa członkowskie, aby włączyły do swoich przyszłych programów operacyjnych istniejące i potencjalne EUWT.

37. Odnotowuje powolne tempo procesu przygotowania i wdrażania programów współpracy terytorialnej na okres finansowania 2014–2020, co wpływa na późniejszą realizację programów i projektów, oraz apeluje do Komisji Europejskiej o większe zaangażowanie oraz pomoc krajom uczestniczącym w programie przy opracowywaniu i przyjmowaniu programów współpracy terytorialnej.

38. Wzywa UE do zwracania szczególnej uwagi na wykorzystywanie funduszy UE na obszarach przygranicznych sąsiadujących państw trzecich i najbardziej oddalonych regionów europejskich, w celu poprawy realizacji transgranicznych projektów finansowanych ze środków UE.

39. Wzywa Komisję Europejską do dalszego uproszczenia procedur, aby ułatwić realizację projektów transgranicznych, oraz do rozpoczęcia procesu dostosowania środków wykorzystywanych na poziomie krajowym, przy jednoczesnym rozważeniu możliwości automatycznego łączenia funduszy UE z projektami transgranicznymi.

40. W świetle wyników analizy przeszkód, rozwiązań i dobrych praktyk w zakresie współpracy transgranicznej wzywa Komisję Europejską do opracowania, we współpracy z Europejskim Komitetem Regionów, długoterminowej strategii zwiększania współpracy transgranicznej oraz towarzyszącego jej planu działania, który obejmowałby więcej przyszłych prezydencji Unii Europejskiej i tym samym zapewnił trwałość i kontynuację prac także po zakończeniu prezydencji luksemburskiej.

41. Proponuje, by dyskusje w sprawie tego nowego przepisu stanowiły część wszechstronnej dyskusji nad przyszłością polityki spójności. Obok wezwania do pełnego i skutecznego wdrożenia rozporządzenia w sprawie EUWT w państwach członkowskich celem średnioterminowym mogłoby być podniesienie świadomości w zakresie jego stosowania lub ewentualne zmiany wynikające z jego niedostatków. Wzywa Komisję do rozważenia luksemburskiej propozycji oraz do jej dalszego rozwinięcia w świetle wyników przeprowadzanego obecnie przez Komisję przeglądu współpracy transgranicznej.

42. Ponadto podkreśla znaczenie przestrzegania zasady pomocniczości oraz potrzebę zaufania, niezawodności i współpracy między szczeblem centralnym a władzami lokalnymi i regionalnymi, co jest konieczne do osiągnięcia prawdziwej i w pełni funkcjonującej współpracy transgranicznej.

Bruksela, dnia 13 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Uproszczenie wspólnej polityki rolnej (WPR)

(2015/C 423/03)

Sprawozdawca: Anthony Gerard Buchanan, radny East Renfrewshire (UK/EA)**I. KONTEKST**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW,

1. Z zadowoleniem przyjmuje wniosek europejskiego komisarza ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, aby Komitet Regionów był zaangażowany w to zadanie, uznane przez komisarza za główny priorytet na 2015 r.
2. Zgadza się z wyznaczonym celem, zgodnie z którym uproszczone ramy wspólnej polityki rolnej (WPR) zwiększyłyby konkurencyjność sektora rolnictwa, oszczędziłyby czas i zmniejszyły koszty ponoszone przez wszystkie podmioty WPR, w tym przez rolników, podmioty gospodarcze oraz organy publiczne.
3. Uważa, że wartością dodaną udziału KR w tym zadaniu jest skoncentrowanie się na terytorialnych aspektach WPR oraz promowanie zasady pomocniczości i wielopoziomowego sprawowania rządów, gdyż realizacją WPR w dużym stopniu zarządzają organy lokalne i regionalne.
4. Zamierza sformułować nie tylko krótkoterminowe propozycje, które mogą doprowadzić do poprawy obecnego systemu, zapewniając jednocześnie realizację celów WPR i pewność prawa dla beneficjentów, ale także wykorzystać niniejszą opinię jako podstawę do zapoczątkowania rozmów w KR-ze na temat przyszłej WPR po 2020 r.
5. Popiera kontynuację procesu liberalizacji i uproszczenia WPR, a także brak powrotu do nieudanej polityki z przeszłości, która odseparowywała rolników od rynku, lecz nalega, by nie odbywało się to kosztem bezpieczeństwa żywnościowego i nie osłabiało zdolności rolników do uzyskania godziwego dochodu za dostarczanie produktów na rynek.

II. ZALECENIA POLITYCZNE**Zasada pomocniczości a wspólna polityka UE**

6. Przypomina, że jedną z cech charakterystycznych nowej WPR jest znaczne zwiększenie zakresu decentralizacji, gdyż wiele przepisów pozostawiono w gestii państw członkowskich, a w szeregu wypadków – organów regionalnych: to państwa członkowskie i regiony decydują między innymi o zakresie przeniesienia środków między filarem 1 (płatności bezpośrednie) a filarem 2 (rozwój obszarów wiejskich) oraz o definicji rolnika aktywnego zawodowo, minimalnych wymaganiach odnośnie do płatności bezpośrednich, dobrowolnym wsparciu związanym z produkcją, ograniczeniu płatności i regionalizacji.
7. Zauważa, że państwa członkowskie żądały odstępstw i wyjątków, które znacząco przyczyniły się do obecnych obaw wywołanych coraz większą złożonością WPR.
8. Przywołuje fakt, że w opinii KR-u CDR 65/2012 zalecano już szersze zastosowanie zasady pomocniczości w reformach z myślą o zapewnieniu większej elastyczności państwom członkowskim i regionom. Niemniej zastosowanie na szerszą skalę zasady pomocniczości, wielopoziomowego sprawowania rządów i spójności terytorialnej nie powinno prowadzić do nadmiernego rozdrobnienia WPR i niemożności jej funkcjonowania jako jednolitej polityki UE.

Kluczowe kryteria uproszczenia

9. Uważa, że papierkiem lakmusowym dla dalszego uproszczenia WPR jest to, że można pozostawić państwom członkowskim, regionom i władzom lokalnym większą elastyczność w jej wdrażaniu i wiarygodności nadzoru, o ile nie zaburza to równych warunków działania w całej UE, jakie wspólna polityka rolna, jako polityka UE służąca realizacji celów wyznaczonych dla całej Unii, musi gwarantować.
10. Ostrzega, że uproszczenia WPR nie można obecnie wykorzystać w jakikolwiek sposób zaburzający dostarczanie szerokiego zakresu dóbr publicznych, w szczególności środowiskowych, które jest zadaniem WPR.
11. Podkreśla, że jakiegokolwiek uproszczenie zasad WPR musi zapewniać konkurencyjną produkcję żywności, a rolnikom możliwość uzyskania sprawiedliwych przychodów na rynku, a także musi zapewniać zachęty dla rolników i lokalnych społeczności do generowania dóbr publicznych, takich jak ochrona środowiska, włączenie społeczne i usługi dla wsi, tak aby społeczności uzyskały środki pozwalające na zróżnicowanie działalności gospodarczej i w ten sposób zapobieżenie wyludnianiu terenów wiejskich.
12. Nalega na konieczność doprowadzenia do większej spójności i komplementarności między WPR oraz polityką UE w innych dziedzinach, na przykład polityką (oraz funduszami) ochrony środowiska. Najbardziej potrzebna jest większa spójność między Funduszem na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a pozostałymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, które łącznie mają zapewniać wspólne ramy strategiczne oparte na szeroko zakrojonych celach politycznych strategii „Europa 2020”.
13. Uważa, że trzeba zwiększyć siłę przetargową rolników w porównaniu z innymi podmiotami w łańcuchu żywności (głównie dostawcami środków, detalistami i przemysłem przetwórczym) i poprawić przejrzystość rynku, tak by producenci surowców mieli sprawiedliwszy udział w cenie rynkowej. Konieczne jest zapewnienie uczciwej konkurencji. Apelujemy do Komisji o zbadanie wszystkich potencjalnych nadużyć siły nabywczej w łańcuchu dostaw żywności.
14. Uważa, że w trwającym przeglądzie zasad WPR, obejmującym ponad 200 aktów prawnych, w tym dotyczących obszarów proekologicznych, systemu płatności podstawowych dla rolników oraz wspólnych organizacji rynku czy zasad oznaczeń geograficznych, podstawowe znaczenie ma zapewnienie beneficjentom pewności prawnej oraz przewidywalności.
15. Uznaje, że największa wartość dodana wynikająca z uproszczenia WPR będzie polegać na docelowym ograniczeniu obciążenia administracyjnego rolników i beneficjentów, na przykład społeczności wiejskich, zwiększeniu przejrzystości ram prawnych, zapewnieniu większej spójności między dwoma filarami WPR, a jednocześnie zagwarantowaniu należytego zarządzania finansami WPR.
16. Zaleca skuteczniejsze podejście do udostępniania danych oraz zintegrowanych rozwiązań informatycznych, takich jak formularze elektroniczne i bazy danych, które mogą pozwolić na zorganizowanie punktu kompleksowej obsługi i zmniejszenie formalności biurokratycznych dla rolników, zarządców gruntów oraz instytucji zarządzających. Wymaga to wcześniejszej oceny ryzyka co do treści i rodzaju danych, które mogą zostać udostępnione, a także udziału Komisji i organów audytowych, w tym Trybunału Obrachunkowego, aby uniknąć problemów podczas kontroli w późniejszym okresie.
17. Z zadowoleniem przyjmuje utworzenie grupy wysokiego szczebla ds. uproszczenia europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz zwrócenie szczególnej uwagi na skutki, jakie odczują beneficjenci. Proponuje, aby jednym z jej członków był przedstawiciel Komitetu Regionów. Taki przedstawiciel będzie zajmował się wymianą informacji z Komisją NAT, delegacjami krajowymi oraz organami nominującymi KR-u, jak również sieciami KR-u ds. pomocniczości i strategii „Europa 2020”.

Filar 1 i filar 2

18. Przypomina, że w okresie 2014–2020 WPR nadal jest podzielona na dwa filary: większy filar 1 dotyczący płatności bezpośrednich oraz mniejszy filar 2 odnoszący się do rozwoju obszarów wiejskich. Ponieważ decyzje o przenoszeniu środków między filarami zapadają na szczeblu krajowym lub regionalnym, jest to pozytywne z punktu widzenia zasady pomocniczości, ale też skutkuje niezwykle złożonymi warunkami w skali UE. W swojej opinii CDR 65/2012 KR wspiera możliwość przenoszenia do 10 % funduszy z pierwszego filaru do drugiego, jednak nie w przeciwnym kierunku.

19. Zauważa, że poczyniono postępy w rozgraniczaniu filarów, ale nadal wyraźnie pokrywają się one w takich dziedzinach, jak obszary z ograniczeniami naturalnymi, ochrona środowiska i wsparcie dla młodych rolników, a także jeśli chodzi o powiązania między filarem 2 oraz pozostałymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi.

20. Uważa, że w idealnych warunkach nie powinny występować obszary pokrywania się i być może po 2020 r. będą istniały niepokrywające się, spójne instrumenty polityczne UE: jeden dotyczący wspierania produkcji żywności, drugi pozwalający na realizację zrównoważonego rozwoju i trzeci zapewniający społecznościom wiejskim możliwość zróżnicowania działalności na rzecz dziedzin niezwiązanych z produkcją rolną. Obecnie jednak uproszczenie powinno koncentrować się na ograniczeniu obszarów pokrywania się oraz zapewnieniu, by dotychczasowe zasady skutecznie zapobiegały przypadkom „podwójnego finansowania” tej samej działalności z dwóch filarów.

21. Nalega, by Komisja mogła odgrywać aktywną i wspomagającą rolę w całym okresie poprzez krytyczną ocenę wyborów dokonanych początkowo przez państwa członkowskie i instytucje zarządzające w celu ułatwienia zmiany priorytetów, jeśli nie będą one przynosiły rzeczywistej wartości dodanej, a jednocześnie zapewnienia, by zmiany te nie podważyły pewności prawnej dla beneficjentów podczas realizacji programu.

Zazielenianie

22. Uważa, że choć zazielenianie WPR stanowi jedną z kluczowych innowacji nowego okresu programowania, ich wdrażanie jest często postrzegane jako nadmiernie złożone, a interpretacja Komisji jako zbyt nieelastyczna, szczególnie w odniesieniu do praktyk równoważnych z zazielenianiem, zaś akty delegowane i wykonawcze Komisji jako wykraczające daleko poza treść rozporządzeń.

23. Odnotowuje obawy, że dostarczanie dowodów na dywersyfikację upraw, zakres inspekcji, minimalna wielkość obszaru czy zasady dotyczące utrzymywania trwałych użytków zielonych stwarzają zbyt duże obciążenie dla beneficjentów.

24. Podkreśla, że WPR musi być sprawiedliwa dla wszystkich rolników. Jednak warunki naturalne, koszty produkcji i ogólny poziom życia różnią się w Europie, co trzeba uwzględnić podczas redystrybucji wsparcia. Dlatego też uważa, że wsparcie powinno odzwierciedlać różnorodność rolną UE.

25. Przypomina swoją opinię CdR 65/2012, w której wzywał do szerszego zastosowania zasady pomocniczości, tak aby organy lokalne i regionalne zyskały szersze uprawnienia w zakresie uruchamiania ukierunkowanych środków ochrony środowiska i zarządzania nimi, w tym przez zawieranie terytorialnych kontraktów w ramach partnerstwa z miejscowymi rolnikami, zainteresowanymi stronami zajmującymi się sprawami społeczno-gospodarczymi i ekologicznymi, z uwzględnieniem kategorii środków dostępnych dla wszystkich gospodarstw.

26. Podkreśla, że wiarygodność WPR można zapewnić tylko wtedy, gdy będzie ona nie tylko wspierała produkcję żywności, oferowała wsparcie dochodowe dla rolników oraz przyczyniała się do rozwoju obszarów wiejskich, ale także wносиła wkład w realizację celów związanych z bioróżnorodnością i klimatem.

27. Zauważa, że WPR stanowi w budżecie UE drugą największą pozycję i ma wyraźny wymiar terytorialny, a wraz z polityką regionalną jest głównym instrumentem realizacji zobowiązań UE w zakresie środowiska.

28. Wyraża obawy, że z uwagi na przewidziany sposób zazieleniania nie można wydobyc jego pełnego potencjału, ponieważ na przykład zdecydowana większość gospodarstw w UE nie musi ustanawiać obszarów proekologicznych.

29. Przywołuje fakt, że jednocześnie beneficjenci wyrażają wiele obaw co do nadmiernej złożoności zasad zazieleniania, często raczej zniechęcających niż zachęcających do przyjęcia zrównoważonych praktyk rolniczych.

30. Uważa jednak, że uproszczenie zasad zazieleniania WPR nie może posłużyć jako wymówka do złagodzenia celów dotyczących ochrony środowiska. Zmiany tych zasad powinny być bezpieczne dla środowiska, co należy poprzeć dowodami naukowymi, które powinny decydować o zakresie wszelkich nowych zmian w procedurach administracyjnych dla beneficjentów, mających na celu zmniejszenie ich obciążeń regulacyjnych.

31. Przywołuje fakt, że dotychczasowe zasady WPR umożliwiają przyjęcie środków równoważnych z zazielenianiem, oraz uważa, że takie środki mogą być rozsądną alternatywą w pewnych okolicznościach, o ile prowadzą do lepszej realizacji celów środowiskowych WPR, a przynajmniej jej nie utrudniają.

32. Uważa, że w kontrolach i zasadach dotyczących zgodności z przepisami w zakresie zazieleniania należy uwzględnić zasadę proporcjonalności poprzez umożliwienie stosowania wyższych poziomów tolerancji w wypadku mniej istotnych naruszeń, niekorzystnych warunków klimatycznych oraz zdarzeń niespodziewanych, na które beneficjenci nie mają wpływu. Szczególnie odnosi się to do pierwszych lat po wprowadzaniu nowych zasad WPR, gdy ryzyko popełnienia błędu jest szczególnie wysokie, również z powodu opóźnienia w opracowywaniu wskazówek przez instytucje zarządzające i Komisję.

33. Proponuje przyjęcie większej elastyczności w procesie mapowania, tak aby beneficjenci nie musieli dokonywać zgłoszeń dotyczących wszystkich elementów na danym obszarze, przez co będzie można uniknąć zawyżonych deklaracji.

Rolnicy aktywni zawodowo

34. Przywołuje fakt, że jedną z kluczowych zmian w nowej WPR jest zapewnienie, by świadczenia z tytułu WPR otrzymywali tylko rolnicy faktycznie uprawiający ziemię, a nie osoby, które nie uczestniczą w tej działalności; KR apelował już o to w swej wcześniejszej opinii CdR 65/2012.

35. Zauważa, że choć wymagania dotyczące działań minimalnych nakładają na beneficjenta obowiązek przedstawienia dowodu na minimalny poziom obsady zwierząt, pojawiają się obawy, że obecne sformułowanie wymagań nadal pozostawia zbyt duże pole manewru pozwalające na uzyskanie świadczeń w ramach WPR przez rolników nieaktywnych zawodowo.

36. Wyraża obawy, że obecne zasady i definicje dotyczące rolników aktywnych zawodowo są zbyt złożone i należy je wyjaśnić. Państwa członkowskie muszą mieć możliwość samodzielnego wyznaczenia kryteriów dla rolników aktywnych zawodowo, pod warunkiem że respektowane będą ogólne zasady prawa Unii.

Młodzi rolnicy i drobni producenci rolni

37. Wyraża poparcie dla szczególnego traktowania w WPR drobnych producentów rolnych, którzy stanowią znaczny procent osób zatrudnionych na obszarach wiejskich w kilku państwach członkowskich UE; już wcześniej, jako środek uproszczenia, proponował zwiększenie minimalnego progu wsparcia do 1 000 EUR.

38. Uważa, że młodzi rolnicy są siłą generującą różnorodne wyniki gospodarcze i środowiskowe, zarówno w gospodarstwach, jak i szerszej społeczności wiejskiej.

39. Zaleca, by nowe przepisy finansowe i prawne WPR zostały ponownie zweryfikowane w celu zapewnienia rzeczywistych zachęt dla młodych rolników do rozpoczęcia działalności. Przepisy te powinny być bardziej elastyczne w zakresie uznawania roli młodych rolników w rzeczywistych realiach prawno-ekonomicznych (przekazywanie uprawnień, starsi rolnicy, którzy niedawno rozpoczęli działalność rolną itp.), z uwzględnieniem rolników rozpoczynających działalność u boku starszych członków rodziny lub innych przedsiębiorców rolnych.

Zasada wzajemnej zgodności

40. Zauważa, że w rozporządzeniu i rozporządzeniu delegowanym określono różne odsetki w celu wskazania, kiedy powinna zostać nałożona kara (odpowiednio 5 % i 3 %). 3 % powszechnie uznaje się za nieproporcjonalne.

Wytyczne Komisji

41. Wyraża obawy, że pomimo wyznaczonych celów nowej WPR w zakresie ograniczania prawodawstwa na poziomie UE nastąpiło zwiększenie działań regulacyjnych Komisji za pośrednictwem aktów delegowanych, przy czym wytyczne są często traktowane przez Komisję jako równoważne z prawodawstwem.

42. Nalega, by unikać nadmiernie rygorystycznego wdrażania zasad UE przez wprowadzenie dodatkowych krajowych lub regionalnych wytycznych. Samo opóźnienie opracowania przez Komisję wytycznych przyczyniło się do zwiększenia poziomu złożoności WPR, a tym samym do wzrostu prawdopodobieństwa ryzyka kontroli na późniejszych etapach.

43. Uważa, że gdy wytyczne lub ustawodawstwo UE zapewniają pewien stopień elastyczności, organy krajowe i instytucje zarządzające powinny unikać wprowadzania dodatkowych, nadmiernie szczegółowych i trudnych do weryfikacji przepisów.

44. Nawołuje do przeprowadzania bieżącego przeglądu instrumentów WPR z zastosowaniem nowych kryteriów programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), niedawno opracowanych przez Komisję.

Obciążenia spowodowane kontrolą

45. Uznaje, że podobnie jak w wypadku innych funduszy UE, WPR podlega wielopoziomowej kontroli, często prowadzącej do różnych interpretacji. W ten sposób powstaje niepewność prawna odczuwana przez organy krajowe, regionalne i lokalne, ale, co istotne, także przez beneficjentów.

46. Uważa, że w ramach WPR konieczne jest przejście do bardziej proporcjonalnego podejścia do inspekcji i kontroli opartego na rezultatach, koncentrującego się mniej na karach, a bardziej na usprawnieniu działań i zapewnieniu, aby zostały osiągnięte szersze efekty WPR. Kluczowym kryterium uproszczenia dla beneficjentów, w tym organów lokalnych i regionalnych, jest zmniejszenie liczby wymaganych inspekcji, przy czym obecny poziom 5 % kontroli na miejscu często postrzegany jest jako nadmiernie uciążliwy.

47. Opowiada się za bardziej elastycznym, proporcjonalnym podejściem do inspekcji opartym na analizie ryzyka, tak aby w trakcie jednej wizyty mogło być wykonanych kilka rodzajów inspekcji oraz aby inspekcje były poprzedzane, w uzasadnionych przypadkach, odpowiednio wczesnym powiadomieniem o inspekcji, w celu ich efektywnego przeprowadzenia i zapobieżenia zakłóceniu codziennej pracy rolników oraz innych beneficjentów. W razie wysokiego prawdopodobieństwa wystąpienia błędów można przeprowadzić inspekcje wstępne, aby umożliwić zwiększenie zakresu zgodności z przepisami oraz poczucia odpowiedzialności ze strony beneficjenta.

48. Wyraża obawy, że nowy art. 9 rozporządzenia horyzontalnego WPR zwiększy obciążenie rocznymi inspekcjami, i podkreśla potrzebę ograniczenia do minimum dodatkowych krajowych zasad audytu. Należy je ocenić pod kątem ryzyka w zakresie spójności z unijnymi zasadami oraz praktykami audytu oraz opracować na podstawie wcześniej zasięgniętych porad u audytorów UE.

49. Nalega, by w przyszłości podejście kontrolne oparte na analizie ryzyka zostało jeszcze bardziej dopracowane pod kątem wyeliminowania audytów UE ze strony Komisji czy Trybunału Obrachunkowego, z wyjątkiem sporadycznych, wyrwykowych kontroli mających zapewnić solidność krajowego systemu audytu, w przypadku gdy krajowe lub regionalne organy dowiodą istnienia miejscowego systemu kontroli.

50. Wyraża obawę, że tym razem system audytu będzie *de facto* stwarzać większe obciążenie, i uważa, że aby temu zapobiec, instytucje zarządzające i audytowe powinny współpracować już na początkowych etapach projektowania systemów w celu uniknięcia później sprzeczności oraz potrzeby przeprowadzania wielu kontroli tych samych działań przez różne organy. Z uwagi na wolne tempo uruchamiania systemów WPR takie działanie jest nadal możliwe w wielu krajach i regionach.

51. Uważa, że zgodność z przepisami można poprawić poprzez większą przejrzystość procesu audytu zapewnianą na drodze publikacji wyników przez Komisję na początkowym etapie oraz upublicznienia wyników uzgodnień i odwołań natychmiast po ich finalizacji.

52. Uznaje, że choć nowa wspólna organizacja rynku stanowi sama w sobie duże uproszczenie poprzez zastąpienie poprzednich 21 organizacji oraz wyeliminowanie 81 aktów prawnych, nadal istnieją możliwości usprawnienia przez ograniczenie liczby i zakresu sprawozdań, których przedłożenie Komisji jest wymagane.

Rozwój obszarów wiejskich

53. Zauważa, że w wielu państwach członkowskich obszary wiejskie są kojarzone nie tylko z rolnictwem, ale także z miejscem prowadzenia działalności przez małe firmy spoza sektora produkcji żywności oraz osiedlania się.

54. Przywołuje poprzednie opinie, w których KR uznał za istotne, zgodnie z celem UE dotyczącym spójności terytorialnej, zarezerwowanie na rozwój obszarów wiejskich wystarczającej części środków ze wzmocnionego Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na rozwój w celu zapewnienia harmonijnego i zintegrowanego rozwoju tych obszarów, w tym obejmującego dostarczenie lokalnej infrastruktury, wspieranie MŚP, odnowę wsi oraz szersze zróżnicowanie gospodarcze.

55. Nalega na potrzebę opracowania całościowej polityki rozwoju obszarów wiejskich, która umożliwi także dostęp do innych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu wspólnej realizacji priorytetów wspólnych ram strategicznych „Europa 2020”.

56. Ubolewa w tym względzie, że inwestycje związane z rozwojem obszarów wiejskich nadal koncentrują się na podobnej działalności rolnej, która jest już wspierana w ramach filaru 1; wzywa Komisję, aby posłużyła się prawdopodobnym przeglądem programów rozwoju obszarów wiejskich w tym okresie do zachęcenia instytucji zarządzających, by odchodziły od tych interwencji w przypadkach, gdy nie zapewniają one wystarczającej wartości dodanej pod kątem osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” oraz zróżnicowania społeczności wiejskich i zapewnienia im większych możliwości.

57. Wyraża zaniepokojenie znaczącym opóźnieniem zatwierdzenia programów rozwoju obszarów wiejskich, prowadzącym nawet do przeniesienia środków budżetowych z 2014 r. na kolejne lata.

58. Uznaje, że istotną przyczyną tych opóźnień jest wewnętrzna koordynacja między dyrekcjami generalnymi, przy czym zatwierdzenie często zależało od szybkości pracy najwolniejszego urzędnika w międzywydziałowym przeglądzie konsultacyjnym. Propozycją na przyszłość byłoby oddelegowanie urzędników z innych DG do DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich podczas procesu zatwierdzania programu rozwoju obszarów wiejskich.

59. Uznaje, że biorąc pod uwagę powolne opracowywanie wytycznych i aktów delegowanych przez Komisję, rozsądnym podejściem do negocjacji w sprawie programów rozwoju obszarów wiejskich jest, by Komisja nie wymagała przedstawienia takich programów przed sformułowaniem przepisów UE. Nie zmniejszy to opóźnień w zatwierdzeniu programu, ale uprości negocjacje.

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność – LEADER

60. Zauważa, że instrument rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (CLLD) wykracza poza wcześniejszą inicjatywę LEADER, by mobilizować lokalne społeczności nie tylko za pośrednictwem EFRROW, ale również pozostałych trzech europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych; KR w swojej opinii CdR 1684/2012 uznał rozwój lokalny kierowany przez społeczność za jeden z przełomowych elementów obecnego okresu programowania.

61. Wyraża żal, że choć w niektórych państwach członkowskich, regionach i samorządach rozwój lokalny kierowany przez społeczność będzie wykorzystywany intensywnie, w innych jego zakres zasadniczo będzie taki sam jak w poprzedniej inicjatywie LEADER skoncentrowanej na EFRROW.

62. Uważa, że jest to stracona szansa dla społeczności wiejskich, spowodowana niedostateczną koordynacją między europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi oraz różnymi zasadami sprawozdawczości i audytu nadal mającymi zastosowanie do poszczególnych funduszy, często podlegających różnym ścieżkom ministerialnym i zarządczym. Jest równie zaniepokojony faktem, że nowe zasady audytu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność stanowią większe obciążenie dla organów odpowiedzialnych i lokalnych grup działania.

63. Nalega, aby uznać, że w większości przypadków to władze lokalne zapewniają możliwość realizacji przez lokalne grupy działania strategii rozwoju regionalnego kierowanego przez społeczność.

64. Wyraża więc obawę, że zasada większości 51 % głosów dla członków niepublicznych w podejmowaniu decyzji przez lokalne grupy działania może czasem nie być stosowana w praktyce, w związku z czym gminy jako organy odpowiedzialne będą poddawane karze; nalega zatem, aby tego rodzaju kary były wymierzone proporcjonalnie, jeśli organy odpowiedzialne mogą wykazać, że w proces podejmowania decyzji przez lokalne grupy działania były zaangażowane grupy prywatne i obywatelskie.

65. Zauważa, że zasady dotyczące maksymalnej liczebności lokalnej grupy działania i jej minimalnego budżetu zapewniają państwom członkowskim pewien stopień swobody, by mogły odejść od wytycznych Komisji w uzasadnionych wypadkach, ale wyraża ubolewanie, że swoboda ta nie była wystarczająco wykorzystywana, w wyniku czego niektóre obszary funkcjonowania lokalnych grup działania nie są określane w sposób lepiej odzwierciedlający istniejące uwarunkowania geograficzne.

Bruksela, dnia 13 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przyszłość europejskiej akwakultury

(2015/C 423/04)

Sprawozdawca: Jesús GAMALLO ALLER (ES/EPL), dyrektor generalny ds. stosunków zewnętrznych i stosunków z Unią Europejską w rządzie regionu Galicja

I. KONTEKST**Rozwój akwakultury**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Przypomina, że akwakultura była już w ubiegłych latach przedmiotem szeregu opinii Komitetu oraz że po raz pierwszy w historii wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) na okres 2014–2020 ujmuje akwakulturę w sposób indywidualny i na równi z rybołówstwem. Mimo to sektor ten wciąż nie odnajduje swojego miejsca w UE.
2. Z zadowoleniem przyjmuje efekty synergii powstałej w wyniku połączenia Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa z Dyrekcją Generalną ds. Środowiska w ramach Komisji Europejskiej i uważa, że to ujednoczenie może korzystnie wpłynąć na rozwój europejskiej akwakultury.
3. Wyraża uznanie w związku z faktem, że wśród priorytetów nowego Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) znajduje się upowszechnianie zrównoważonej i konkurencyjnej akwakultury, co stanowi prawdziwy bodziec do rozwoju nowych rodzajów akwakultury o wysokim potencjale wzrostu i innowacji, takich jak akwakultura na otwartym morzu, której produkty nie są przeznaczone do spożycia przez ludzi, lub zróżnicowanie akwakultury rozumiane jako prowadzenie działalności uzupełniającej zorientowanej na wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego związanych z istniejącymi instalacjami, na dywersyfikację działalności gospodarczej w sektorze oraz promocję jego produktów.
4. Przypomina, że w strategicznych wytycznych dotyczących zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE z 2013 r. wypukła się strategiczny charakter produkcji w sektorze akwakultury w stawianiu czoła wyzwaniom związanym z żywnością, ochroną zasobów naturalnych i zagospodarowaniem przestrzennym.
5. Uznaje, że w sektorze akwakultury powstają miejsca pracy, szczególnie na obszarach słabo rozwiniętych, co przyczynia się do osiągnięcia większej spójności terytorialnej i rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z celami dotyczącymi wzrostu wyznaczonymi w strategii „Europa 2020”.
6. Podkreśla kluczową rolę władz lokalnych i regionalnych w rozwoju europejskiej akwakultury, w szczególności we wdrażaniu wieloletnich planów strategicznych sporządzonych przez państwa członkowskie na okres 2014–2020.
7. Podkreśla, że europejski sektor akwakultury jest zdominowany przede wszystkim przez małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), z których 75 % zatrudnia nie więcej niż pięciu pracowników.
8. Z zadowoleniem przyjmuje utworzenie nowego Komitetu Doradczego ds. Akwakultury, dzięki któremu zainteresowane strony mogą udzielać UE porad w zakresie rozwoju tego sektora. Ma nadzieję na nawiązanie z nim współpracy w przyszłości.
9. Podkreśla znaczenie połączenia szeregu środków w zakresie uproszczeń administracyjnych, zagospodarowania przestrzennego oraz konkurencyjności, z myślą o uwolnieniu potencjału zrównoważonego rozwoju akwakultury, z perspektywy dodatkowej, a nie alternatywnej, w odniesieniu do rybołówstwa.

10. Ostrzega, że w sytuacji gdy na całym świecie wzrasta znaczenie akwakultury, która stanowi już około 40 % łącznej produkcji rybnej, w Europie produkcja w sektorze akwakultury spada (o 11 % w latach 2000–2012) i nie sięga 20 % produkcji rybnej, mimo że w sektorze tym działa 14 tys. przedsiębiorstw i zatrudnia się bezpośrednio 85 tys. osób. W wymiarze globalnym wyniki sektora akwakultury powinny wkrótce przekroczyć wyniki osiągnięte w rybołówstwie, podobnie jak miało to miejsce w przeszłości w przypadku rolnictwa, które zastąpiło myślistwo.

11. Wyraża ubolewanie, że z 23 kg ryb i owoców morza spożywanych średnio rocznie w przeliczeniu na osobę w Europie tylko 24 % pochodzi z akwakultury, z czego ponad połowa jest importowana spoza UE, co sprawia, że 70 % łącznej ilości ryb i owoców morza spożywanych na unijnym rynku pochodzi z importu. Dlatego akwakultura powinna być odpowiednią na rosnący światowy popyt na ryby i owoce morza.

12. Wyraża głębokie zaniepokojenie z powodu braku równowagi między europejską a azjatycką produkcją akwakultury. Około 88 % światowej produkcji pochodzi z Azji i choć znaczna część azjatyckiego importu ryb spełnia kryteria określone w prawodawstwie unijnym, przywóz ten wywiera coraz większą presję na europejskich producentów z punktu widzenia cen i wytwarzanych ilości. W związku z tym europejscy producenci sektora akwakultury przejmują stopniowo rolę wyspecjalizowanych producentów wysokiej jakości, a segment niskich cen wypełnia się tańszymi, importowanymi produktami azjatyckimi.

13. Zwraca uwagę, że sektor akwakultury UE jest bardzo zróżnicowany, jeżeli chodzi o gatunki hodowlane, metody produkcji i położenie geograficzne, w związku z czym przepisy UE powinny zostać wdrożone w sposób elastyczny, zwłaszcza w regionach najbardziej oddalonych, ze względu na ich specyfikę.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

Uproszczenie procedur administracyjnych i dostęp do akwenów

14. Ubolewa, że brak obszarów nadających się do wykorzystania w akwakulturze, złożoność procedur uzyskiwania licencji i zezwoleń na prowadzenie działalności oraz opóźnienia w tej dziedzinie, a także związane z nimi koszty to największe przeszkody stojące na drodze rozwoju akwakultury.

15. Przypomina, że w Europie udzielanie zezwoleń oraz wsparcie dla działających na jej terenie małych i średnich przedsiębiorstw sektora akwakultury należy zazwyczaj do kompetencji władz lokalnych i regionalnych. W związku z tym zalecane są wysokiej jakości szkolenia dla urzędników publicznych, które zwiększyłyby wydajność i skuteczność administracyjnej obsługi wydawania zezwoleń.

16. Proponuje administracyjny system punktów kompleksowej obsługi, w ramach którego połączono by i realizowano wszystkie uprawnienia. Umożliwiłoby on przedłożenie właściwych dokumentów jednemu organowi administracyjnemu, co znacząco usprawniłoby stosunki użytkownika z różnymi szczeblami administracji publicznej.

17. Proponuje wprowadzenie uproszczonego lub przyspieszonego systemu przyznawania zezwoleń, w ramach którego właściwa administracja wydawałaby tymczasowe zezwolenie na rozpoczęcie działalności operatorom spełniającym pewne określone wcześniej kryteria. Kryteria te mogłyby opierać się na historii wnioskodawcy lub wiązać się z przedstawieniem projektu w dziedzinie akwakultury, który miałby charakter rzeczywiście pionierski z punktu widzenia innowacji i zrównoważonego rozwoju, bądź też dotyczyć tworzenia stref przeznaczonych na działalność w zakresie akwakultury, w których zawczasu zdefiniowano by niezgodne z akwakulturą formy wykorzystania danego obszaru.

18. Uważa za właściwe – o ile pozwalają na to warunki lokalne – wprowadzenie systemu „sygnalizacji świetlnej” umożliwiającego klasyfikację działań w sektorze akwakultury na różnych poziomach, z uwzględnieniem m.in. wpływu na środowisko, produkcji, stanu zdrowia zwierząt itp. System ten musiałby być przyjazny dla użytkownika i łatwo dostępny dla mikroprzedsiębiorstw, tak by stworzyć równe szanse zarówno dla dużych, jak i małych przedsiębiorstw.

19. Podkreśla, że cały proces podejmowania decyzji w dziedzinie akwakultury powinien być przejrzysty, a tym samym stanowić inspirującą zasadę zarówno dla instytucji publicznych, jak i dla społeczeństwa obywatelskiego i środowisk naukowych.

Konkurencyjność i zarządzanie jakością

20. Podkreśla konieczność lepszego informowania opinii publicznej – wykrócenia poza zwykłą promocję produktów i skupienia się na korzyściach płynących z sektora zrównoważonego i zintegrowanego pod względem środowiskowym. Jest to kluczowy element zwiększenia konkurencyjności akwakultury.

21. Podkreśla znaczenie badań, rozwoju i innowacji dla pełnego wykorzystania potencjału rozwoju akwakultury, zgodnie z programem strategicznym badań i innowacji platformy na rzecz technologii i innowacji w dziedzinie akwakultury, w którym określa się priorytetowe obszary działania podzielone na osiem obszarów tematycznych.

22. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że eksploatacja żywych zasobów wodnych jest jednym z priorytetów tematycznych europejskiego programu w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020” oraz wzywa zarówno ten sektor, jak i władze publiczne do wykorzystania wyników uzyskanych dzięki finansowanym projektom na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury.

23. Wzywa Komisję do wprowadzenia europejskiego oznakowania produktów akwakultury służącego uzyskaniu zaufania konsumentów oraz wzmocnieniu wizerunku jakości produktów i uwypukleniu różnicy w porównaniu z konkurentami. Właściwe informowanie może tylko wzmocnić konkurencyjność sektora.

24. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w UE opracowuje się programy kształcenia zawodowego i ustawicznego dostosowane do potrzeb rynku akwakultury, dzięki którym wspiera się ponadto włączanie ludzi młodych w ten sektor. Wzywa do ułatwienia zatwierdzenia kwalifikacji z myślą o upowszechnianiu większej mobilności pracowników sektora akwakultury w UE.

Zrównoważony charakter akwakultury

25. Ponownie podkreśla, że zrównoważony charakter stanowi warunek konieczny rozwoju europejskiej akwakultury.

26. Przypomina, że jest on podstawowym warunkiem, jaki w ramach WPRyB stawia się akwakulturze europejskiej. Ponadto wszystkie zainteresowane strony i podmioty mają zamiar opracować odpowiednią definicję zrównoważonej akwakultury, uwzględniającą zarówno kryteria środowiskowe, jak i społeczne i gospodarcze; definicję tę można by dostosowywać do cech charakterystycznych poszczególnych obszarów. Komitet uważa, że kluczową rolę w jej tworzeniu powinien odegrać nowy Komitet Doradczy ds. Akwakultury.

27. Stwierdza, że branża akwakultury wymaga skoordynowanego zagospodarowania przestrzennego, które zminimalizuje konflikty wynikające z zachodzącej między konkurentami rywalizacji o akweny, zwiększy zrównoważoność, zmniejszy niepewność i ułatwi inwestycje. Podkreśla prowadzone już w związku z tym działania objęte dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej, której celem jest ochrona i odnowa europejskich ekosystemów morskich, a także zapewnienie, że działalność gospodarcza związana ze środowiskiem morskim będzie prowadzona w sposób zrównoważony.

28. Uważa za godne zalecenia upowszechnianie innowacyjnych procesów produkcji, które miałyby minimalny wpływ na otaczające je ekosystemy, takich jak recyrkulacja, zintegrowana akwakultura wielotroficzna czy akwaponika, które są przykładami wykorzystania akwenów w pełni zgodnego z dążeniem do skuteczności oraz wytwarzaniem bogactwa i wartości dodanej.

29. Wyraża potrzebę dalszych badań i innowacji, by dążyć do wyeliminowania mączki rybnej i oleju z ryb w żywieniu ryb hodowlanych. W związku z tym przypomina, że 60 % pożywienia wykorzystywanego w produkcji akwakultury jest pochodzenia roślinnego, a 80 % pochodzi ze źródeł zrównoważonych, co wzmacnia zrównoważony charakter sektora, który rozwija się i coraz sprawniej uzupełnia sektor połowów ryb dziko żyjących. Ważne jest, by poza niezbędnym szukaniem alternatyw dla mączki rybnej i oleju z ryb, jednocześnie stale pracować nad dalszym rozwijaniem tych produktów w celu ich optymalizacji i poprawy wydajności.

30. Podkreśla znaczenie akwakultury dla świadczenia usług środowiskowych, a zwłaszcza zachowania różnorodności biologicznej.

31. Odnotowuje niekorzystny wpływ szybkiej restytucji gatunków chronionych na zrównoważoną produkcję akwakultury i dlatego zaleca, aby plany zarządzania populacją gatunków były opracowywane nie tylko na podstawie kryteriów naukowych, lecz także z uwzględnieniem potencjalnych konfliktów z producentami z sektora akwakultury. W związku z tym wzywa Komisję Europejską, by w ramach przyszłych aktualizacji dyrektyw dotyczących ochrony przyrody (dyrektywa ptasia i dyrektywa siedliskowa) brała pod uwagę istniejące konflikty związane z różnymi sposobami wykorzystania obszarów morskich, rzecznych i lądowych.

32. Zaleca zróżnicowaną hodowlę organizmów, ze zwróceniem szczególnej uwagi na produkcję alg, które oprócz zwiększającego się w ostatnich latach spożycia przez ludzi i zwierzęta okazały się bardzo przydatne dla niektórych rodzajów produkcji przemysłowej lub dla wytwarzania energii elektrycznej. Szeroki potencjał alg nie jest jednak wykorzystywany w UE, mimo że stanowią one jedną z upraw, która oferuje największe możliwości zrównoważenia środowiskowego, ponieważ nie wymaga żywności ani nie wytwarza odpadów.

Rynki i łańcuch dostaw

33. Podkreśla, że rozróżnienie pomiędzy rybołówstwem a akwakulturą nie ma sensu wobec zwiększającego się na świecie popytu na produkty pochodzenia wodnego, a zarazem stopniowo zmniejszającej się w UE presji na zasoby ryb dziko żyjących. W tym kontekście można nawiązać jedynie do niezbędnej komplementarności.

34. Podkreśla, że współpraca między akwakulturą a działalnością przetwórczą może zapewnić wartość dodaną produktów akwakultury, jeżeli powstaje synergia i propaguje się oba rodzaje działalności na słabiej rozwiniętych obszarach.

35. Odnośnie do produktów akwakultury europejskiej zaleca promowanie rynku lokalnego oraz krótkich kanałów dystrybucji i tym samym przyczynienie się do złagodzenia wahań na rynkach światowych.

36. Przypomina, że w całym procesie akwakultury zapewniona jest identyfikowalność, co zwiększa bezpieczeństwo konsumentów i ogranicza ich zmiany zachowań w konsumpcji tego produktu.

37. Zaleca przeprowadzanie kampanii informacyjnych mających na celu przybliżenie produktu konsumentowi, by mógł on rozpoznać i docenić wysiłki włożone w zaopatrzenie w żywność, bezpieczeństwo żywnościowe i tworzenie miejsc pracy, a także długookresowe korzyści dla środowiska, jakie przynosi akwakultura.

38. Z zadowoleniem przyjmuje wspieranie przez Komisję Europejską wymiany sprawdzonych praktyk i wiedzy technicznej, co przyczynia się do poprawy wizerunku produktów akwakultury w społeczeństwie, a także do określenia wzorców i wyeksponowania przykładów. W tym kontekście z zadowoleniem przyjmuje kampanię Komisji Europejskiej „Wyhodowane w UE”, która niewątpliwie przyczyni się do podniesienia świadomości na temat zrównoważonych produktów akwakultury w UE.

Bruksela, dnia 13 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Jednolity rynek cyfrowy

(2015/C 423/05)

Sprawozdawca:	Helma KUHN-THEIS (DE/EPL), radna rady gminy Weiskirchen
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy”
	COM(2015) 192 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW,

1. Z zadowoleniem przyjmuje ogólny cel wniosku Komisji, jakim jest propagowanie i zapewnianie długoterminowej konkurencyjności międzynarodowej poprzez urzeczywistnianie połączonego jednolitego rynku cyfrowego w Europie i tworzenie w znacznie większym niż dotychczas stopniu efektów sieciowych i korzyści skali, w celu zapewnienia zrównoważonego wzrostu i zatrudnienia w Europie.
2. Postrzega urzeczywistnianie jednolitego rynku cyfrowego jako strategiczny wkład w zapewnianie „cyfrowej suwerenności” Europy, gdyż dobrze prosperująca europejska gospodarka cyfrowa wnosi strukturalny wkład w podejmowanie wyzwań politycznych stojących przed Europą.
3. Zaznacza, że we wszystkich przyszłych aktach prawnych przyjętych w celu kształtowania jednolitego rynku cyfrowego należy uwzględnić kluczową rolę i potencjał władz lokalnych i regionalnych.
4. Podkreśla, że otwarty charakter internetu jest główną siłą napędową konkurencyjności, wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego oraz innowacji, które doprowadziły do spektakularnego rozwoju i dalszego propagowania w Europie aplikacji, nowych produktów, treści i usług *online*.
5. Stwierdza, że władze lokalne i regionalne entuzjastycznie wykorzystują potencjał cyfryzacji w kontekście jednolitego rynku cyfrowego, skupiając się zwłaszcza na następujących najistotniejszych dla nich dziedzinach:
 - nowoczesnych usługach elektronicznej administracji publicznej świadczonych na rzecz gospodarki i społeczeństwa, jako kluczowych elementach poprawy jakości usług publicznych,
 - promowaniu równowartościowych warunków życia na obszarach miejskich i wiejskich poprzez zmniejszanie przepaści cyfrowej dzięki rozbudowie sieci szerokopasmowej na dużą skalę również w regionach wiejskich,
 - trwałym rozwoju umiejętności cyfrowych w każdym pokoleniu i we wszystkich dziedzinach społecznych i administracyjnych, przy czym proces ten rozpoczynałby się już w ramach kształcenia przedszkolnego i stanowił podstawę uczenia się przez całe życie w szkołach i instytucjach edukacyjnych,
 - propagowaniu otoczenia zapewniającego lepsze możliwości rozwoju dla MŚP opartych na technologiach cyfrowych i dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność, również na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Dlaczego potrzebujemy jednolitego rynku cyfrowego

6. Podziela pogląd Komisji, że technologie cyfrowe i usługi internetowe gruntownie zmieniają gospodarkę i społeczeństwo.

7. Podkreśla, że proces ten stawia przed władzami lokalnymi i regionalnymi szczególne wyzwania, gdyż pewne zmiany dotyczą ich w sposób szczególny, a jednocześnie władze te mają ograniczone możliwości sprawowania nad nimi kontroli.
8. Uważa zatem, że jest szczególnie potrzebne, by wszystkie środki na rzecz jednolitego rynku cyfrowego podejmowane na szczeblu europejskim i krajowym miały na celu dalsze ukierunkowane rozwijanie atrakcyjności regionów.
9. Popiera założenia Komisji dotyczące rozwijania jednolitego rynku cyfrowego jako podstawy poprawy międzynarodowej konkurencyjności, gdyż niektóre państwa odnoszą większe korzyści skali, które są szczególnie istotne w gospodarce cyfrowej.
10. Wskazuje przy tym, że wyłączenie skupienie się na efektach sieciowych o wymiarze europejskim nie byłoby wystarczające – równolegle należy rozwijać na poziomie lokalnym i regionalnym dobrze prosperujące ekosystemy cyfrowe MŚP i podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą, co umożliwi tworzenie na miejscu wartości dodanej i miejsc pracy.
11. Podkreśla w odniesieniu do strategicznego wyboru trzech „filarów”, o których jest mowa w komunikacie, że z punktu widzenia władz lokalnych i regionalnych należy uwzględnić skutki cyfryzacji w kontekście łączenia zarówno wirtualnych, jak i rzeczywistych obszarów gospodarki i społeczeństwa, gdyż w gospodarce opartej na aplikacjach mobilnych (ang. app economy) także i w tych obszarach można obserwować na poziomie lokalnym i regionalnym efekty sieciowe wywołane przez nowoczesne usługi platformy.
12. Przywiązuje w tym kontekście wagę nie tylko do kwestii, czy produkty, usługi i zastosowania ze środowiska *offline* ulegną migracji do środowiska *online*, lecz dostrzega również potrzebę debaty na temat tego, w jaki sposób na jednolitym rynku cyfrowym:
- można uzupełnić digitalizację i zwiększyć jej konkurencyjność dzięki „inteligentnym usługom”, tworząc przy tym regionalną i lokalną wartość dodaną;
 - można zachować atrakcyjność życia i pracy w regionach, miastach i gminach poprzez nowatorskie zastosowania, w szczególności w stacjonarnych punktach sprzedaży prowadzących wielokanałowy marketing, dzięki którym można by na przykład przeciwstawić się tendencji do zamykania specjalistycznych placówek handlowych;
 - można tworzyć wartość dodaną i miejsca pracy dzięki nowym połączeniom obszarów online i offline, takim jak techniki addycyjne (np. druk 3D), zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym;
 - można by doprowadzić – dzięki „internetowi przedmiotów” – do powstawania usług lokalnych i nowych sposobów tworzenia wartości dodanej także w regionach, na przykład w przedsiębiorstwach zajmujących się handlem elektrycznym.

Lepszy dostęp online dla konsumentów i przedsiębiorstw w Europie

13. Zgadza się z Komisją, że nowoczesne zasady transgranicznych zakupów przez internet i zakupów cyfrowych skłonią większą liczbę przedsiębiorstw do sprzedawania swoich produktów i usług w całej Europie przez internet, a także wzmocnią zaufanie konsumentów do transgranicznego handlu elektronicznego.
14. Uważa, że zapowiedziany na koniec 2015 r. wniosek Komisji dotyczący harmonizacji pozwoli częściowo zmniejszyć obecną dominującą orientację na platformy i pośredników w transakcjach na jednolitym rynku, a to dzięki zapewnieniu MŚP lepszej podstawy do rozwoju sprzedaży bezpośredniej w całej Europie.
15. Podziela zdanie Komisji, że w tym kontekście wzmocnienie jednolitego rynku możliwe będzie jedynie pod warunkiem dalszego rozwijania wysokiego poziomu ram ochrony konsumenta. Podkreśla przy tym ważną rolę władz lokalnych i regionalnych, np. jeśli chodzi o zagwarantowanie zarządzania tożsamością, które powinno być dalej rozwijane na podstawie norm transgranicznych.

16. Wskazuje na znaczenie szybkich transgranicznych usług doręczania przesyłek po przystępnych cenach. W tym kontekście z zadowoleniem przyjmuje podejście samoregulacyjne służące wytworzeniu efektów jakościowych w interesie konsumentów, np. w zakresie technologii śledzenia przesyłek, sposobów doręczenia i większej przejrzystości cen.

17. Zgadza się z oceną Komisji, że nieuzasadnione blokowanie geograficzne jest w większości przypadków niezrozumiałe dla konsumentów, zwłaszcza w wypadku odmowy dokonania zakupu usług w danym regionie bądź gdy konsument zostaje przekierowany na lokalną stronę internetową o innych warunkach handlowych. Sytuacja ta uwidacznia obecne ograniczenia jednolitego rynku cyfrowego. Przypomina, że blokowanie geograficzne jest między innymi wynikiem obecnego systemu finansowania produkcji audiowizualnej i wykupywania uprawnień do emisji w formie ograniczonych terytorialnie licencji. Zwraca uwagę na potrzebę transgranicznych rozwiązań w zakresie cyfrowych usług medialnych w interesie 50 mln obywateli europejskich, którzy posługują się mniejszościowym językiem regionalnym lub mniej rozpowszechnionym językiem w obrębie Unii. Należy umożliwić rozlicznym mniejszościom dostęp do usług medialnych w ich języku ojczystym, zgodnie z zasadą różnorodności językowej, która jest fundamentem Europy; dlatego ponownie wzywa do opracowania wniosku ustawodawczego zabraniającego blokowania geograficznego na jednolitym rynku cyfrowym ⁽¹⁾, z uwzględnieniem specyfiki kulturowej treści audiowizualnych.

18. Zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że kreatywność, szczególnie w regionach UE, zalicza się do europejskich mocnych stron w konkurencji międzynarodowej i ma istotne znaczenie dla rozwoju jednolitego rynku cyfrowego.

19. Wnosi zatem o odpowiednie uwzględnienie w zapowiadzianych przez Komisję wnioskach ustawodawczych istniejącego systemu licencji terytorialnych na dzieła audiowizualne.

20. Stwierdza, że rozwój cyfryzacji, na przykład usług w chmurze lub transmisji strumieniowej, niesie ogromne wyzwania, szczególnie w dziedzinie praw autorskich.

21. Z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by z jednej strony stworzyć bardziej zharmonizowane prawo autorskie w celu zmniejszenia fragmentacji poszczególnych systemów prawnych w państwach członkowskich, a z drugiej – by unowocześnić prawo autorskie i dostosować je do zmian, które dokonały się w ostatnich latach.

22. Popiera podejście Komisji zmierzające do tego, by dzięki unowocześnieniu prawa autorskiego można było przesyłać treści i korzystać z nich ponad granicami krajowymi, lecz by jednocześnie na pierwszym planie znajdowały się zachęty do twórczości kreatywnej i inwestycji – czyli prawa autorskie.

23. Zgadza się z poglądem Komisji, że obecny stan harmonizacji przepisów VAT między państwami członkowskimi w odniesieniu do wewnątrzspółnotowego handlu towarami i usługami nie stanowi jeszcze wystarczającej podstawy do rozwoju jednolitego rynku cyfrowego. W związku z tym zwraca się do Komisji o uwzględnienie w kolejnym wniosku dotyczącym przeglądu dyrektywy 2006/112/WE w sprawie VAT przepisów ułatwiających rozwój jednolitego rynku cyfrowego, w szczególności poprzez usunięcie przepisów, które są dyskryminujące wobec nośników cyfrowych.

24. Wskazuje, iż wyraźnie widać, że zwolnienie z VAT w przypadku małych przesyłek z państw trzecich powoduje szczególną presję konkurencyjną na MŚP z niektórych państw członkowskich, gdyż dzięki platformom można stosunkowo łatwo ekspediować małe przesyłki z państw trzecich; reforma tego systemu nie powinna spowodować powstania nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych i powinna uwzględniać niską wartość tych przesyłek.

25. Opowiada się wobec tego za przedłożeniem przez Komisję w 2016 r. szeregu wniosków ustawodawczych, które mają umożliwić ukierunkowany rozwój złożonych przepisów VAT.

26. Z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź wsparcia przez Komisję cyfrowych centrów innowacji i apeluje do niej o zapewnienie równowagi geograficznej przy podziale środków.

⁽¹⁾ Rezolucja KR-u w sprawie priorytetów dotyczących programu prac Komisji Europejskiej na 2016 r., punkt 27.

Tworzenie odpowiednich i równych warunków funkcjonowania dla zaawansowanych sieci cyfrowych i usług innowacyjnych

27. Podziela ocenę Komisji, że godne zaufania, niezawodne, wysoce efektywne sieci i usługi w przystępnych cenach stanowią zasadniczą podstawę dalszego rozwoju jednolitego rynku cyfrowego. Zgadza się także z poglądem, że konkurencyjny i dynamiczny sektor telekomunikacyjny zapewnia konieczny impuls do innowacyjności i inwestycji. W tym kontekście Komisja słusznie podkreśla znaczenie skutecznej konkurencji.

28. Opowiada się za tym, aby stwarzać warunki umożliwiające objęcie wszystkich obszarów długoterminowo wydajnym zasięgiem łączności szerokopasmowej w konkurencyjnym środowisku, i wzywa Komisję Europejską do sporządzania, w ramach realizacji jednolitego rynku cyfrowego, regularnych sprawozdań z postępów na drodze do pokonania „przepaści cyfrowej” (*digital divide*), zwłaszcza na poziomie regionalnym i lokalnym. Niska opłacalność sprawia, że w regionach – zwłaszcza na obszarach wiejskich – często nie dochodzi do napędzanej przez rynek rozbudowy szybkich łączy szerokopasmowych, w związku z tym nadal należy konsekwentnie rozwijać różne możliwości wsparcia w tym zakresie na szczeblu europejskim i krajowym. Obywatele i przedsiębiorcy mają prawo do szybkich sieci szerokopasmowych o niezbędnej prędkości transmisji, potrzebnej im do utrzymania się, rozwijania kwalifikacji lub prowadzenia działalności gospodarczej niezależnie od miejsca zamieszkania.

29. Ponawia w tym kontekście swój postulat, by projekty rozwoju łączy szerokopasmowych na obszarach wiejskich i o niskiej gęstości zaludnienia były uznawane za zadania z zakresu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁽²⁾, i w tym kontekście podkreśla konieczność ustalenia przyszłych potrzeb inwestycyjnych w zakresie sieci szerokopasmowych, zwłaszcza na szczeblu regionalnym. Proponuje również opracowanie, wspólnie z Komisją Europejską i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, nowych możliwości finansowania i promowania infrastruktury ICT na przykład na obszarach wiejskich.

30. Podkreśla w kontekście porozumienia osiągniętego w dniu 30 czerwca 2015 r. między Radą, Komisją i Parlamentem dotyczącego jednolitego rynku telekomunikacyjnego, że otwarty, wolny od dyskryminacji internet i odpowiedni rozwój neutralności sieci ma bardzo duże znaczenie we wszystkich regionach europejskich, zwłaszcza przygranicznych. Ważna jest też perspektywa stopniowego znoszenia do dnia 15 czerwca 2017 r. opłaty roamingowej ponoszonej przez użytkowników w sieciach telefonii ruchomej.

31. Podkreśla w tym kontekście, zwłaszcza wobec Komisji i Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej, że wszystkie niezbędne środki są szczególnie istotne dla ogólnej akceptacji i widoczności jednolitego rynku cyfrowego dla konsumentów europejskich. Środki te są konieczne, aby można było zapewnić odpowiednią realizację w ustalonych terminach. W szczególności należy dążyć do odpowiadającego potrzebom użytkowników sformułowania polityki uczciwego wykorzystania (*fair use policy*) z uwzględnieniem uregulowanych usług roamingu.

32. Podkreśla w świetle dynamiki rozwoju ostatnich lat, że odpowiedni rozwój ram regulacyjnych ICT powinien także zmierzać do stworzenia równych warunków działania, w których łagodzone by wpływ niekorzystnych czynników strukturalnych dzięki jednostronnym zobowiązaniom na rzecz operatorów sieci telekomunikacyjnych na konwergencyjnych rynkach.

33. Zaznacza, że tylko częściowo podziela pogląd Komisji w sprawie braku spójności i przewidywalności regulacyjnej w UE, gdyż właśnie dzięki ostatniemu przeglądowi regulacji telekomunikacyjnych i przewidzianej w nich procedurze notyfikacyjnej na mocy art. 7 został wykonany krok ku większej jednolitości regulacji.

34. Przyjmuje zatem z zadowoleniem zapowiedź przeprowadzenia od 2016 r. gruntownego przeglądu przepisów telekomunikacyjnych pod kątem ich ewentualnego dostosowania.

35. Popiera zamiar Komisji, by zaproponować harmonizację dostępu do pasma 700 MHz, co jest niezbędne dla zapewnienia łączy szerokopasmowych na obszarach wiejskich. Wzywa także Komisję do szybkiego przygotowania dostępu do pasma 800 MHz, aby przyspieszyć wdrożenie najnowszej technologii 4G. Omówienie określonych, leżących w gestii władz krajowych, parametrów przydziału i wykorzystania częstotliwości w ramach Zespołu ds. Polityki Spektrum Radiowego mogłoby mieć istotne skutki dla jednolitego rynku. Częstotliwości radiowe w wielu przypadkach mają odniesienie do zastosowań regionalnych i tożsamości medialno-kulturalnej oraz są ich nośnikiem. Wobec powyższego w ramach ich dalszego rozwoju należy podjąć wysiłki na rzecz zrównoważenia rozbieżnych interesów.

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013AR5960>

36. Uważa, że zapowiedziany przegląd dyrektywy w sprawie medialnych usług audiowizualnych powinien z jednej strony stanowić ważny impuls do identyfikacji potrzeb w zakresie rozwoju nowoczesnego jednolitego rynku cyfrowego, a z drugiej – do promowania różnorodnego kulturalnie europejskiego krajobrazu mediów audiowizualnych o wysokiej jakości. Konwergencja mediów powinna iść w parze z konwergencją uregulowań i zapewnieniem równych możliwości konkurencji dla wszystkich dostawców usług medialnych.

37. Zaznacza, że platformy często przyjmują rolę uczestników rynku i obok oferowania nowych możliwości biznesowych angażują się często w lokalne i regionalne struktury gospodarcze i społeczne. W związku z tym platformy i pośrednicy odgrywają strategiczną rolę, a ich rozwój musi być uważnie monitorowany pod kątem powstających potrzeb regulacyjnych. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że efekty sieciowe wzmacniają i utwierdzają siłę rynkową platform, a wraz z nią mogą zwiększyć ryzyko nadużyć.

38. Ubolewa, że w komunikacie Komisji zaledwie wspomniano o tzw. gospodarce dzielenia się i nie przedstawiono propozycji dotyczących skoordynowanego podejścia do odnośnych regulacji, które zapewniłoby swobodną i uczciwą konkurencję, tj. te same warunki w zakresie przepisów i ram jak dla tradycyjnych przedsiębiorstw, a także w zakresie bezpieczeństwa konsumentów i warunków zatrudnienia, zwłaszcza w kwestii opodatkowania dochodów generowanych przez platformy wymiany. Z pewną obawą dostrzega zresztą pewne zmiany strukturalne dokonujące się w działalności handlowej w ramach tzw. gospodarki dzielenia się. W ich efekcie podmioty lokalne bądź regionalne często nadal ponoszą ryzyko związane z działalnością gospodarczą, ale następuje transfer wartości dodanej z regionu na skutek ogromnych efektów sieciowych platform lub pośredników. W związku z tym należy uważnie monitorować złożoną współzależność między możliwościami wzrostu generowanymi przez nowych klientów na jednolitym rynku cyfrowym a negatywnymi zmianami strukturalnymi w regionach.

39. Wyraża przekonanie, że modernizacja edukacji sprzyja rozwojowi jednolitego rynku cyfrowego, gdyż kształcenie odgrywa ważną rolę w społeczeństwie poprzez przekazywanie podstawowych umiejętności również w dziedzinie cyfrowej. Aby wykorzystać spore możliwości związane z nowymi sposobami podejścia i metodami w systemach i instytucjach edukacyjnych, trzeba promować rozwój innowacyjnych i cyfrowych programów edukacyjnych, a jednocześnie wspierać nauczycieli i wszystkie podmioty uczestniczące w tym procesie.

40. Wobec powyższego wyraża zadowolenie w związku ze sposobem rozłożenia akcentów przez Komisję w jej badaniach na temat roli platform, które mają się rozpocząć jeszcze w 2015 r.

41. Przyjmuje z dużą satysfakcją wyraźne strategiczne skupienie się Komisji na znaczeniu bezpieczeństwa cybernetycznego usług cyfrowych i poufnego obchodzenia się z danymi osobowymi, jako niezbędnej podstawy rozwoju jednolitego rynku cyfrowego.

42. Podkreśla w związku z tym szczególne znaczenie przyszłego ogólnego rozporządzenia o ochronie danych. Będzie ono podstawą dla opartego na zaufaniu rozwoju usług na jednolitym rynku cyfrowym, pozwoli promować równe warunki działania i zapewni regionalnym przedsiębiorstwom lepsze możliwości rozwoju.

Jak najlepsze wykorzystanie potencjału wzrostu gospodarki cyfrowej

43. Z zadowoleniem przyjmuje jednoznaczne stwierdzenie Komisji o niezbędnej digitalizacji wszystkich sektorów gospodarki i o przyszłym coraz większym zintegrowaniu większości sektorów w cyfrowych ekosystemach.

44. Stwierdza przy tym, że to, w jaki sposób uda się Europie wykorzystać niemal nieograniczony potencjał cyfryzacji do tworzenia wartości dodanej, będzie miało decydujące znaczenie dla długoterminowego dobrobytu regionów i obszarów wiejskich Europy.

45. Uważa, podobnie jak Komisja, że jednym z najistotniejszych wyzwań jednolitego rynku cyfrowego jest tworzenie zrównoważonej gospodarki opartej na danych, również w kontekście przemysłowym (Przemysł 4.0). Trendy w rozwoju technologicznym ostatnich lat oferują różnorakie możliwości tworzenia nowej wartości dodanej. Należy jednak również stwierdzić, że także władze lokalne i regionalne stoją przed ogromnymi wyzwaniami technicznymi, strukturalnymi i prawnymi.

46. Podkreśla, że interoperacyjność jest kluczowym horyzontalnym czynnikiem dalszego tworzenia jednolitego rynku cyfrowego. Ponadto ułatwia rozwijanie – na bazie standardów – nowatorskich sieci cyfrowych tworzących wartość dodaną. Usługi administracji elektronicznej, w szczególności świadczone przez władze lokalne i regionalne, mogą tu wnieść istotny wkład.
47. Podkreśla, że umiejętności i kompetencje cyfrowe obywateli, pracowników i osób poszukujących pracy mają ogromne znaczenie dla wszechstronnego wdrożenia cyfryzacji w gospodarce i społeczeństwie. Państwa członkowskie, a także władze lokalne i regionalne, które są często organami prowadzącymi szkół i instytucji szkolnictwa, odgrywają w długiej perspektywie kluczową rolę w rozwijaniu umiejętności cyfrowych.
48. Opowiada się za włączeniem cyfrowym w kontekście szybko postępującej cyfryzacji we wszystkich segmentach naszego społeczeństwa, aby wszyscy mogli korzystać z możliwości oferowanych przez społeczeństwo cyfrowe.
49. Zaleca również wymianę danych ukierunkowaną na cele i procedury służące wspólnemu dobru – jednak z poszanowaniem przepisów poszczególnych krajów dotyczących ochrony prywatności – jako sposób na osiągnięcie faktycznego uproszczenia i standaryzacji na szczeblu krajowym (w niektórych krajach proces ten trwa już od dłuższego czasu), a także transnarodowym.
50. Zaleca, by w celu prawdziwego rozwinięcia jednolitego rynku cyfrowego przeprowadzono radykalną zmianę (reinzynierię) procesów zarówno w administracji publicznej, jak i w przedsiębiorstwach. Cyfrowy sposób myślenia i opracowywanie nowych rozwiązań technologicznych nie oznaczają informatyzacji wcześniej istniejących procesów poprzez powielanie sekwencji czynności manualnych i przepływu dokumentów w formacie cyfrowym. W świetle wykorzystania już istniejących innowacyjnych narzędzi cyfrowych należy uprościć przepływ dokumentów i procedur wewnętrznych i zewnętrznych w gospodarce w celu usprawnienia i przyspieszenia procesu komunikacji między różnymi podmiotami, a także utworzenia zindywidualizowanych usług oraz usług o większej wartości dodanej.
51. Podziela zdanie Komisji, że administracja elektroniczna jest centralnym instrumentem dalszego zwiększania efektywności kosztowej i jakości usług świadczonych na rzecz przedsiębiorstw i obywateli w sektorze publicznym, w szczególności przez władze lokalne i regionalne.
52. Podkreśla w kontekście zapowiadanego planu działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020, że dalsze ulepszanie struktur istniejących portali i usług w sektorze publicznym może przynieść pozytywne skutki. Ponadto władze lokalne i regionalne mogą tu wnieść istotny wkład, szczególnie w transgranicznych regionach metropolitalnych.
53. Jest jednak ostrożniejszy od Komisji w ocenie efektów dźwigni lub potencjału oszczędności wynikających z przyrostów wydajności, które zostaną wygenerowane w niedalekiej przyszłości. Apeluje o szczególnie ścisłe włączenie władz lokalnych i regionalnych w projektowanie i wdrażanie planowanego planu działań na rzecz administracji elektronicznej, aby mogły lepiej rozwinąć swój potencjał w tym zakresie. Należy zwrócić większą uwagę na mniejsze samorządy lokalne, którym brakuje zasobów finansowych i ludzkich potrzebnych do jak najlepszego sprostania wyzwaniom cyfryzacji. Ponadto należałoby wprowadzić nowe formy organizacji opartej na współpracy, które umożliwiłyby lepsze świadczenie takich usług i które mogłyby różnić się od form organizacji stosowanych w przypadku towarów lub usług materialnych.

Utworzenie jednolitego rynku cyfrowego

54. Podkreśla w tym kontekście, że w odniesieniu do pojawiających się potrzeb dostosowania struktur zarządzania władze lokalne i regionalne ponoszą odpowiedzialność i odgrywają główną rolę jako pierwszy „interfejs” między sektorem publicznym a obywatelami i przedsiębiorstwami.
55. Zachęca Komisję do skupienia się na poprawie klimatu inwestycyjnego dla sieci cyfrowych, badań naukowych i innowacyjnych przedsiębiorstw, również po to, aby zniwelować przepaść cyfrową między obszarami miejskimi a wiejskimi.

Bruksela, dnia 13 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przegląd dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych

(2015/C 423/06)

Sprawozdawca: Jean-François ISTASSE (BE/PES), radny gminy Verviers**I. UWAGI OGÓLNE**

KOMITET REGIONÓW

1. Uważa za wskazane dokonanie przeglądu dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych ze względu na ulegający nieustannym zmianom postęp technologiczny i sytuację geopolityczną oraz ich wpływ na sposoby produkcji, rozpowszechniania i konsumpcji mediów audiowizualnych.
2. Przypomina o znaczeniu zachowania wyraźnego odniesienia do różnorodności kulturowej, jako kamienia węgielnego dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, zwłaszcza biorąc pod uwagę przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji UNESCO w sprawie ochrony i promowania różnorodności form wyrazu kulturowego; w związku z tym podkreśla, że regionalne media publiczne, reprezentowane w Europie przez CIRCUM, świadczą takie usługi, rozpowszechniając wiadomości i programy o tematyce bardzo bliskiej obszarom lokalnym, a także społecznościom posługującym się językami mniejszościowymi
3. Podkreśla konieczność kontynuowania polityki na rzecz pluralizmu mediów informacyjnych, ochrony wolności jednostki oraz spełnienia standardów międzynarodowych, które to wartości są gwarantami demokracji. Wskazuje na to, że należy opracować nowe inicjatywy w celu zagwarantowania niezależnej i pluralistycznej prasy jako głównego filaru demokracji lokalnej i regionalnej.
4. Zwraca szczególną uwagę na znaczenie uwzględnienia w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych wymiaru regionalnego w celu promowania europejskich tożsamości kulturowych, koprodukcji transgranicznych w obrębie Unii Europejskiej i kreatywnych innowacji lokalnych.
5. Dostrzega siłę gospodarczą sektora kultury oraz jego znaczny potencjał tworzenia wartości i miejsc pracy wysokiej jakości w przyszłościowych sektorach gospodarki.
6. Popiera zamiar Komisji Europejskiej wyrażony w zielonej księdze „Przygotowanie do nadejścia w pełni zintegrowanych mediów audiowizualnych: wzrost gospodarczy, twórczość i wartość”, by zapewnić „jak najszerszy dostęp do różnorodnych europejskich treści, gwarantując przy tym jak najszerszy wybór wysokiej jakości programów”; podkreśla w związku z tym, że należy ustanowić przepisy dotyczące dostępności regionalnych mediów publicznych, by poznać zwłaszcza cel i zakres oferowanych przez nie usług.
7. Z zadowoleniem przyjmuje wyrażone przez Komisję Europejską w strategii na rzecz jednolitego rynku cyfrowego pragnienie unowocześnienia przepisów dotyczących praw autorskich oraz zapewnienia odpowiedniej równowagi między interesami twórców i użytkowników, w celu ułatwienia dostępu do kultury i ochrony różnorodności kulturowej.
8. Kładzie szczególny nacisk na użyteczność charakterystycznego dla europejskiego rynku mediów audiowizualnych systemu podwójnego, który umożliwia inspirujące współistnienie publicznych i prywatnych dostawców audiowizualnych usług medialnych, oraz podkreśla, jak ważne jest zachęcanie państw członkowskich do zagwarantowania publicznym dostawcom audiowizualnych usług medialnych trwałego i wystarczającego finansowania publicznego, by umożliwić im wypełnianie ich misji służby publicznej, czy to w ramach przekazu telewizyjnego, czy też usług na żądanie. Musi się to odbywać z pełnym poszanowaniem europejskich przepisów mających zastosowanie do finansowania nadawców publicznych.
9. Ponownie podkreśla znaczenie skutecznych uregulowań prawnych dotyczących audiowizualnych usług medialnych, co oznacza w szczególności rzeczywistą współpracę między organami regulacyjnymi i niezależność tych organów zarówno od władz publicznych, dostawców audiowizualnych usług medialnych, jak i od partii politycznych.
10. Podkreśla znaczenie wypełnianej przez europejskie media audiowizualne funkcji wzmacniania spójności społecznej, zasadniczej dla budowania poczucia obywatelstwa europejskiego.
11. Uważa za niezbędne poszerzenie zakresu dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych o treści audiowizualne, których nie można uznać za formy „quasi-telewizyjne”.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

Zakres dyrektywy

12. Uważa, że dyrektywa powinna obejmować wszystkie rodzaje dostawców treści audiowizualnych, w tym dostawców treści tworzonych przez użytkowników.
13. Zaleca zbadanie celowości utworzenia nowych kategorii dostawców usług, które byłyby zaliczone do kategorii dystrybutorów usług w rozumieniu dyrektywy, niezależnie od platformy dystrybucji.
14. W razie utworzenia nowych kategorii podkreśla znaczenie objęcia tych nowych kategorii dostawców usług niektórymi przepisami dyrektywy, w zależności od rodzaju ich działalności.
15. Zauważa, że po przejściu etapu wyboru audycji konsument ogląda dane treści w ten sam sposób, niezależnie od tego, czy świadczona mu usługa jest przekazem telewizyjnym, czy usługą na żądanie, a zatem należy odpowiednio dostosować przewidzianą w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych różnicę w traktowaniu przekazów telewizyjnych i usług na żądanie odnośnie do ochrony małoletnich i przekazów handlowych.
16. Zachęca Komisję Europejską do uściślenia określonego w obecnej dyrektywie pojęcia „odpowiedzialności redakcyjnej”, odnoszącego się do działalności dostawcy audiowizualnych usług medialnych, aby uwzględnić zarówno odpowiedzialność za świadczenie usługi, jak i towarzyszącą jej odpowiedzialność prawną.
17. Wzywa do tego, aby w tekście dyrektywy wyraźnie rozróżnić przepisy odnoszące się do dostawców audiowizualnych usług medialnych, którzy sprawują pełną kontrolę redakcyjną nad proponowanymi przez siebie usługami i programami, i dostawców usług, którzy nie sprawują takiej kontroli, takich jak podmioty świadczące usługi i usługi OTT (ang. *over the top*), w tym w zakresie wyszukiwarek internetowych, sieci społecznościowych, agregatorów treści lub usług związanych z handlem elektronicznym, portalami internetowymi czy dzieleniem się zasobami w internecie.
18. Media lokalne i regionalne znajdują się pod coraz większą presją. Istnieje niebezpieczeństwo, że wiadomości dotyczące najbliższej okolicy przestaną się ukazywać. W celu promowania rozwoju wiadomości lokalnych i regionalnych oraz pluralistycznej prasy należy stworzyć ramy prawne na rzecz współpracy publiczno-prywatnej.

Ocena zasady kraju pochodzenia

19. Jak już stwierdził w swojej opinii w sprawie kina europejskiego w dobie cyfrowej⁽¹⁾, wzywa do oceny zasady kraju pochodzenia zawartej w dyrektywie o audiowizualnych usługach medialnych, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia pewności prawa, która jest niezbędna do rozwoju europejskich podmiotów sektora audiowizualnego. Należałoby przy tym również rozważyć celowość uwzględnienia tzw. zasady kraju przeznaczenia, którą stosuje się w pewnych państwach członkowskich, o ile nie podważałoby to zasady kraju pochodzenia.
20. Stwierdza – podobnie jak Parlament Europejski w rezolucji z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie przygotowania do nadejścia w pełni zintegrowanych mediów audiowizualnych – że należy dostosować przepisy prawa europejskiego do realiów internetu i środowiska cyfrowego, zwłaszcza z punktu widzenia przedsiębiorstw oferujących treści audiowizualne on-line, które to przedsiębiorstwa próbują uniknąć opodatkowania w niektórych państwach członkowskich, ustanawiając swoją siedzibę w krajach o bardzo niskim poziomie opodatkowania.
21. Zachęca do wzmocnienia i poszerzenia (w szczególności o usługi na żądanie) zakresu obecnego mechanizmu przewidzianego w art. 4 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, który ma na celu uniknięcie obchodzenia przepisów europejskich i krajowych.
22. Uważa, że należy zobowiązać dostawców audiowizualnych usług medialnych spoza UE świadczących usługi widzom w UE, aby zarejestrowali się w państwie członkowskim (np. w państwie, gdzie znajduje się większość widzów) lub wyznaczili swojego przedstawiciela w tym państwie.
23. Sądzi również, że pierwszym kryterium powiązania dostawcy audiowizualnych usług medialnych z danym państwem członkowskim musi być kryterium miejsca prowadzenia działalności. Miejscem tym jest państwo, w którym zatrudniona jest najznacniejsza część personelu zajmująca się działalnością w ramach audiowizualnych usług medialnych.

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014IR3660&from=EN>

Dostępność

24. Uznając rosnące znaczenie usług OTT – zdefiniowanych jako rozpowszechnianie treści w internecie bez pośrednictwa dostawców usług internetowych, którzy zajmują się jedynie przesyłaniem danych – oraz ich zwiększającą się rolę łącznika między obywatelami a treściami audiowizualnymi, podkreśla znaczenie skutecznych uregulowań prawnych w odniesieniu do tych usług, aby zapewnić dostęp do pluralistycznej oferty informacyjnej i różnorodności treści audiowizualnych.

25. Uważa, że należy koniecznie zagwarantować, by lokalni i regionalni producenci treści audiowizualnych mieli równy dostęp do obywateli, nawet jeśli wytwarzane przez nich treści są rozpowszechniane za pomocą agregatorów.

26. Sądzi, że ta zasada równego dostępu do obywateli, odnosząca się do producentów treści audiowizualnych na szczeblu lokalnym i regionalnym, powinna przyświecać rozważaniom organów europejskich.

27. Wzywa do przedsięwzięcia środków zapewniających, że usługi OTT i dostawcy usług internetowych i telekomunikacyjnych nie będą mogli w żaden sposób faworyzować treści własnych lub przez siebie wybranych, jeżeli działają w charakterze dystrybutorów audiowizualnych usług medialnych, a wszystko to w celu upowszechniania różnorodności kulturowej. Zasadniczą kwestią jest w tym przypadku pełne poszanowanie i zapewnienie integralności i jakości programu stacji emitowanego przez nadawcę.

28. Twierdzi, że w celu zapewnienia skuteczności zasad w zakresie różnorodności kulturowej i pluralizmu środków masowego przekazu, wyszukiwanie i wybór treści audiowizualnych nie mogą w żadnym wypadku zależeć od interesów gospodarczych.

29. Apeluje, aby podczas przeglądu dyrektywy dążono do przedsięwzięcia niezbędnych środków służących poszanowaniu integralności treści, ze względu na szacunek dla autorów i konsumentów tych treści.

Blokowanie geograficzne

30. Uważa, że sprawiedliwe wynagradzanie twórców treści audiowizualnych jest warunkiem wstępnym, którego nie można kwestionować.

31. Sądzi, że w zintegrowanym świecie cyfrowym należy zapewnić stymulujący łańcuch wartości na rzecz europejskiej produkcji audiowizualnej.

32. Lokalne i regionalne treści audiowizualne, które są finansowane i tworzone przez władze publiczne, powinny być dostępne w całej UE. Należy usunąć bariery cyfrowe, które to utrudniają.

33. Wzywa Komisję Europejską, by w swoich rozważaniach nad blokowaniem geograficznym treści audiowizualnych uwzględniła specyfikę kulturową, jaką treści te się charakteryzują.

34. Zachęca również Komisję Europejską do przedsięwzięcia niezbędnych środków w celu wsparcia producentów europejskich treści audiowizualnych oraz europejskich i krajowych dystrybutorów.

35. Uważa, że należy utrzymać zasadę terytorialności praw autorskich, jako że mechanizm ten dowiódł już swojej skuteczności. Miałoby to na celu zagwarantowanie wynagrodzenia autorom treści i sprzyjanie europejskiej twórczości audiowizualnej wysokiej jakości.

36. Popiera umożliwienie użytkownikom audiowizualnych usług medialnych przenoszenia ich praw, w szczególności praw związanych z abonamentami audiowizualnymi, co umożliwiłoby im dostęp do usług, z których korzystają w swoim kraju, również podczas pobytu w innych państwach Unii Europejskiej.

37. Ponadto domaga się zwrócenia szczególnej uwagi na mniejszości językowe i kulturowe Unii Europejskiej, na które wpływa polityka blokowania geograficznego, uniemożliwiając im dostęp do audiowizualnych usług medialnych we własnym języku.

Utwory europejskie i utwory niebędące utworami europejskimi

38. Zachęca wszystkie europejskie podmioty sektora audiowizualnego, by opracowywały przede wszystkim materiały wysokiej jakości, z myślą o zwiększeniu atrakcyjności europejskiej oferty przekazów telewizyjnych i usług na żądanie.

39. Podkreśla znaczenie wprowadzenia w życie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, w której zaleca się „przyjęcie stosownych środków zachęcających do podejmowania działalności oraz rozwoju europejskiej produkcji audiowizualnej i jej rozpowszechniania, szczególnie w państwach o niskich zdolnościach produkcyjnych lub ograniczonych obszarach językowych”, również na szczeblu regionalnym.

40. Jeśli chodzi o przekazy telewizyjne i usługi na żądanie, zaleca, by zachęcać państwa członkowskie do wdrożenia systemów pomocy finansowej wspierających cały łańcuch produkcji audiowizualnej, w tym produkcję utworów europejskich – co ma miejsce obecnie, opcjonalnie, w odniesieniu do usług na żądanie, zgodnie z art. 13 dyrektywy – oraz zakup praw do tych utworów i promowanie tych utworów.

41. Z myślą o realizacji tego samego celu w zakresie promowania europejskich utworów i programów wysokiej jakości, uważa za niezbędne przyjęcie bardziej odpowiednich środków na rzecz harmonizowania promocji zarówno przekazu telewizyjnego, jak i usług na żądanie.

Ochrona konsumentów

42. Zaleca utrzymanie podstawowych zasad ochrony konsumentów w odniesieniu do przekazów handlowych, a także ukierunkowanie nowych przepisów, które zostaną przyjęte w ramach konwergencji, na obszar dotyczący odtwarzania audycji.

43. Zwraca uwagę Komisji Europejskiej na nowe strategie i praktyki reklamowe, rozwinięte w ramach usług na żądanie i mające na celu większą skuteczność rozpowszechniania informacji; zwraca również uwagę na potencjalne zagrożenia, jakie się z nimi wiążą w odniesieniu do ochrony konsumenta oraz jego życia prywatnego i danych osobowych.

44. W związku z tym wzywa do opracowania spójnego i jednolitego zestawu środków mających zapewnić ochronę konsumenta przekazów telewizyjnych i usług na żądanie.

45. Odnotowuje, że należy zwrócić szczególną uwagę na powiązanie między kwestiami związanymi z pozorną nieodpłatnością, z dostępnością i jakością treści a zagrożeniami dotyczącymi indywidualnych swobód obywateli, łącznie z wykorzystywaniem ich danych osobowych.

46. Podkreśla, że coraz szersze i bardziej świadome rozpowszechnianie umiejętności cyfrowych zwiększa zdolność obywateli i ich przedstawicieli dotyczącą kontrolowania i eliminowania ryzyka utraty specyficznych cech i struktur terytorialnych na płaszczyźnie gospodarczej, handlowej i kulturowej z powodu ujednoczenia oferty audiowizualnych usług medialnych zdominowanych przez podmioty, które sprawują kontrolę nad siecią.

Ochrona małoletnich

47. Sugeruje podobną regulację programów potencjalnie negatywnie wpływających na dzieci, niezależnie od sposobu dostępu do tych programów oraz kanału transmisji, zarówno jeśli chodzi o przekazy telewizyjne, jak i usługi na żądanie. Podkreśla, że w większości europejskich mediów publicznych – zarówno krajowych, jak i regionalnych – programy przeznaczone dla małoletnich i czas ich transmisji są regulowane umownie lub ustawowo.

48. Wzywa do wprowadzenia zachęt na rzecz treści opracowanych specjalnie dla dzieci i do nich dostosowanych, a także do stymulowania partnerstw dostawców audiowizualnych usług medialnych i placówek edukacyjnych w środowisku cyfrowym. Należy ustanowić programy edukacyjne, które na wczesnym etapie będą uczyć młodych ludzi posługiwania się wszystkimi formami mediów społecznościowych, rozprowadzania treści cyfrowych i informacji itp.

Umiejętność korzystania z mediów

49. Apeluje o szersze propagowanie treści dotyczących rozwijania umiejętności korzystania z mediów, w szczególności nowych mediów. Opowiada się za inteligentnym korzystaniem ze wszystkich dostępnych mediów – zarówno cyfrowych, jak i analogowych – w celu poprawy jakości życia i zagwarantowania obywatelom możliwości pełnego uczestnictwa w społeczeństwie medialnym.

Prasa on-line

50. Zaleca, by przeprowadzono pogłębione badanie na temat zasadności włączenia w zakres dyrektywy niektórych aspektów prasy *on-line* (materiały wideo) i usług pobierania do tymczasowego użytku lub na własność (ang. *download-to-rent* i *download-to-own*), zwłaszcza dokonując przeglądu definicji „audiowizualnej usługi medialnej”.

51. Zauważa, że mandat negocjacyjny TTIP wyraźnie stanowi, iż „umowa nie zawiera przepisów, które mogłyby zagrażać różnorodności kulturowej i językowej Unii lub jej państw członkowskich, czyli w dziedzinie kultury, lub ograniczać możliwość utrzymania przez Unię i jej państwa członkowskie obecnych strategii i środków wspierających sektor kultury, mając na względzie jego szczególną pozycję w UE i państwach członkowskich”.

Przepisy

52. Popiera włączenie do dyrektywy zasad zawartych w deklaracji założycielskiej europejskiej grupy regulatorów audiowizualnych usług medialnych (ERGA). Odnoszą się one do „określenia na szczeblu europejskim wspólnych cech, jakie powinny posiadać wszystkie niezależne organy regulacyjne”, a chodzi o niezależność oraz przejrzysty proces podejmowania decyzji i wyznaczania członków, a także kompetencję i wiedzę fachową, skuteczność uprawnień wykonawczych, mechanizmy rozstrzygania sporów oraz przeglądu decyzji organów regulacyjnych przez organy sądowe.

Bruksela, dnia 13 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Instrumenty finansowe wspierające rozwój terytorialny

(2015/C 423/07)

Sprawozdawca: Adam STRUZIK (PL/EPL), marszałek województwa mazowieckiego**I. ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Przedstawia zalecenia dotyczące wykorzystania instrumentów finansowych w rozwoju regionalnym, opierając się przy tym na analizie otoczenia prawnego, kwestii użyteczności w polityce rozwoju regionalnego, zapewnieniu efektywności oraz instytucjonalizacji wykorzystania instrumentów finansowych.
2. Podkreśla, że mając na uwadze znaczenie wykorzystania instrumentów finansowych w rozwoju terytorialnym, w procesie przygotowania opinii zebrano doświadczenia członków Komisji COTER i Grupy BUDG oraz dokonano konsultacji z Komisją Europejską, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) oraz innymi podmiotami posiadającymi wiedzę i doświadczenie w zakresie wykorzystania instrumentów finansowych.
3. Uznaje, iż instrumenty finansowe mogą być ważnym narzędziem w rozwoju terytorialnym. Finansowanie zwrotne może zapewniać bardziej stymulujący wpływ zainwestowanego kapitału w pewnych obszarach, w których finansowanie prywatne może uzupełniać finansowanie publiczne, i gdy zwrot z inwestycji jest wystarczająco atrakcyjny.
4. Podkreśla, iż system dotacyjny odgrywa istotną rolę w stymulowaniu rozwoju regionalnego, zwłaszcza tam, gdzie mechanizmy rynkowe zawiodły, a wyzwania związane ze spójnością terytorialną stanowią prawdziwy problem, i zwraca uwagę na komplementarność dotacji i instrumentów finansowych, które powinny być stosowane w różnych sytuacjach. Promowanie wykorzystania instrumentów finansowych nie może prowadzić do zbyt dużego ograniczenia systemu dotacyjnego czy też do skutków wypierania dla budżetu UE przeznaczanego na politykę spójności.
5. Wyraża poparcie dla konkluzji Rady w sprawie wyzwań związanych z realizacją polityki spójności w latach 2014–2020, przyjętych 9 czerwca 2015 r. w Rydze, w których Komisja prosiła o „udzielenie wskazówek w sprawie wykorzystania instrumentów finansowych i w sprawie synergii między różnymi instrumentami w terminowy, spójny, konsekwentny i przejrzysty sposób oraz o przeanalizowanie wszystkich możliwości zapewnienia większej jasności bez wykraczania w żadnym wypadku – poprzez tworzenie dodatkowych obowiązków – poza zakres przepisów prawnych uzgodnionych przez współprawodawców”.
6. Przyjmuje do wiadomości wnioski zawarte w specjalnym sprawozdaniu 05/2015 Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie wykorzystania instrumentów finansowych na obszarach wiejskich⁽¹⁾, w którym ukazano ryzyko nadmiernej kapitalizacji funduszy gwarancyjnych w stosunku do zapotrzebowania inwestorów prywatnych, a także konsekwencje braku efektu dźwigni, gdy wykorzystuje się finansowanie ze źródeł prywatnych w celu uzupełnienia finansowania ze źródeł publicznych. Apeluje zatem do Komisji o wyciągnięcie wniosków z tego sprawozdania.

Europejski Komitet Regionów pragnie podkreślić:

Otoczenie prawne

7. Celem interwencji publicznej z wykorzystaniem funduszy strukturalnych jest zapewnienie realizacji art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Odpowiednie władze unijne i krajowe powinny podczas prezentacji stanowiska czy podejmowania decyzji dotyczących instrumentów finansowych każdorazowo analizować ich wpływ na realizację przedmiotowego celu.

⁽¹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_PL.pdf

8. Niedoregulowanie wykorzystania instrumentów finansowych jest równie szkodliwe co przeregulowanie ich wykorzystania. Ważne jest, aby w szczególności w rozpoczynającej się perspektywie finansowej 2014–2020 niezwłocznie przyjąć wszystkie potrzebne rozwiązania prawne, tak aby nie powtórzyć błędów, które pojawiły się na początku kończącej się właśnie perspektywy finansowej 2007–2013.

9. Wprowadzanie regulacji na szczeblu unijnym po rozpoczęciu wdrażania przez państwa członkowskie instrumentów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) powinno być dokonywane w sytuacjach wyjątkowych. Konieczne jest zapewnienie, iż władze i instytucje Unii Europejskiej, a w szczególności Komisja Europejska (KE), będą konsultować z przedstawicielami regionów wszelkie zmiany regulacyjne mające wpływ na programowanie, wdrażanie i rozliczanie instrumentów finansowych mających znaczenie w rozwoju regionalnym.

10. Konieczne jest stworzenie stałej formuły dialogu pomiędzy przedstawicielami regionów, KE, EBI oraz stowarzyszeń reprezentujących przedsiębiorstwa na temat interpretacji obowiązujących regulacji prawnych, efektów wdrażania czy pojawiających się problemów, tak aby zmaksymalizować korzyści, jakie daje wdrażanie instrumentów finansowanych z EFSI. Komitet Regionów wzywa Komisję Europejską do niezwłocznego zinstytucjonalizowania takiej współpracy.

11. Zwraca również uwagę, że wszystkie informacje na ten temat powinny być przejrzyste, jak najbardziej szczegółowe i przekazywane w uproszczonej formie, tak by wszystkie potencjalnie zainteresowane strony, zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, mogły uzyskać wszystkie kluczowe informacje konieczne do podjęcia decyzji o inwestycji lub rozwoju. Dzięki temu zmniejszy się ukryte ryzyko, będzie można ocenić i zaplanować dopełnienie formalności administracyjnych, a – ogólnie rzecz biorąc – zainteresowanie inwestorów wzrośnie.

12. Należy zapewnić, że problemy, przed jakimi stają obecnie te władze regionalne i lokalne, które zdecydowały się na wdrażanie i wykorzystanie instrumentów zwrotnych w perspektywie 2007–2013, nie zniechęcą ich do wyboru tej właśnie formy finansowania w okresie programowania 2014–2020. Należy również podjąć działania, które zapewnią, że ryzyko niedostatecznego uregulowania instrumentów finansowych w perspektywie 2007–2013 nie będzie obciążało instytucji zarządzających, pośredników finansowych, a przede wszystkim ostatecznych odbiorców.

13. W procesie dokonywania ewentualnych korekt w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 należy pamiętać o tym, aby zgodnie z art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. brany był pod uwagę charakter i waga nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze. Komisja Europejska powinna podjąć działania gwarantujące, iż przedmiotowy zapis jest przestrzegany zarówno na poziomie unijnym, jak i poszczególnych państw członkowskich.

14. Podkreśla, że punkt 20 wytycznych w sprawie pomocy państwa na rzecz promowania inwestycji w zakresie finansowania ryzyka⁽²⁾ stanowi: „Środki finansowania ryzyka muszą być wdrażane przez pośredników finansowych lub alternatywne platformy obrotu, z wyjątkiem zachęt podatkowych mających zastosowanie do bezpośrednich inwestycji w kwalifikujących się przedsiębiorstwach. W związku z tym środek, za pomocą którego państwo członkowskie lub podmiot publiczny dokonuje bezpośrednich inwestycji w przedsiębiorstwach bez udziału wspomnianych instrumentów pośrednich, nie wchodzi w zakres zasad pomocy państwa dotyczących finansowania ryzyka określonych w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych i niniejszych wytycznych”. Jeżeli więc w wypadku pakietu finansowego instytucja zarządzająca przekazuje pomoc bezpośrednio MŚP, to pomoc tę można uznać za pomoc państwa zgodną z Traktatem wyłącznie pod warunkiem, że jej kwota nie przewyższa kwot określonych w rozporządzeniu *de minimis* lub jeśli pomoc jest udzielona zgodnie z innymi horyzontalnymi przepisami dotyczącymi pomocy państwa (np. przepisami dotyczącymi MŚP, spójności regionalnej, badań i rozwoju itd.). Zwraca się zatem do Komisji, by sprawdziła, czy ten mechanizm nie zachęca do rozdrobnienia projektów wspieranych z instrumentów finansowych i czy wytyczne nie są sprzeczne z art. 38 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych w odniesieniu do wdrażania instrumentów finansowych.

15. Na wszystkich szczeblach wdrażania należy dążyć do zlikwidowania zbędnych ograniczeń regulacyjnych, które powodują wzrost kosztów oraz zmniejszenie popytu na instrumenty finansowe.

⁽²⁾ Dz.U. C 19 z 22.1.2014.

16. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości w procesie wdrażania środków pochodzących z funduszy strukturalnych w ramach perspektywy 2007–2013 konieczne jest zapewnienie, iż przedmiotowy wydatek nie zostanie przedstawiony do rozliczenia z Komisją. Należy jednak podkreślić, iż wycofywanie środków od pośrednika lub funduszu funduszy w przypadku wykrycia nieprawidłowości powinno mieć miejsce wyłącznie w sytuacji, w której nie jest możliwe zapewnienie dalszego efektywnego ich wykorzystania. Wskazuje na to m.in. intencja art. 78 ust. 6 akapit drugi rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., który stanowi, iż wydatki kwalifikowalne określa się podczas częściowego lub całościowego zamknięcia programu operacyjnego. Komitet Regionów wzywa Komisję Europejską do zagwarantowania powyższego oraz w razie konieczności do przeprowadzenia wszelkich niezbędnych zmian regulacyjnych w tym zakresie.

17. Konieczne jest zapewnienie, iż w procesie rozliczania wydatków przedłożone zostaną przez beneficjentów wiarygodne dokumenty. Komitet Regionów podkreśla jednak, iż większość wykorzystywanych instrumentów finansowych została opracowana na rynku komercyjnym, dlatego też w procesie rozliczania należy uwzględnić ich charakter oraz strukturę wdrażania.

18. Wymagane dowody potwierdzające kwalifikowalność wydatków muszą być niezbędne do osiągnięcia założonego celu. Wszędzie tam, gdzie to możliwe, należy dopuścić dowody jak najmniej obciążające beneficjentów i ostatecznych odbiorców, takie jak np. oświadczenia. Powyższe stwierdzenie nie wpływa w żaden sposób na konieczność przeprowadzania kontroli, które mogą weryfikować przedłożone dowody. Konieczne jest przedstawienie propozycji dotyczącej korzystania z rejestrów publicznych państw członkowskich. Komitet proponuje ponadto, by począwszy od etapu programowania system dowodów i kontroli był tak skonstruowany, by nie wywierał negatywnego wpływu na decyzje beneficjentów lub użytkowników końcowych w sprawie gromadzenia środków.

19. Podobnie jak na każdym rynku, tak i w przypadku instrumentów finansowych równowaga jest ustalana w oparciu o podaż i popyt. Czynnikiem wpływającym na wielkość popytu i podaży jest cena. Komitet Regionów podkreśla, iż w przypadku publicznych instrumentów finansowych należy również możliwie maksymalnie korzystać z naturalnych mechanizmów rynkowych.

20. W tym kontekście należy podkreślić, iż pomniejszanie wielkości wydatków kwalifikowalnych finansowanych z perspektywy 2007–2013 w przypadku pobierania przez pośredników opłat i prowizji od MŚP może zniechęcać do należytego zarządzania środkami publicznymi oraz prowadzić do zbyt dużego zakłócenia naturalnych mechanizmów rynkowych. Komitet Regionów wzywa KE, aby wspólnie z regionami podjęła działania mające na celu identyfikację nieefektywnych obszarów i niezwłoczne przygotowanie odpowiednich rozwiązań zaradczych.

Instrumenty finansowe jako narzędzie polityki regionalnej

21. Należy podkreślić, iż decyzja o wykorzystaniu instrumentów finansowych musi zawsze wynikać z głębokiej analizy i maksymalizacji społecznej użyteczności. Komitet Regionów podkreśla więc, iż instrumenty finansowe muszą rozwiązywać konkretne problemy społeczne, ekonomiczne i związane z ochroną środowiska. Jednym z celów mogłoby być promowanie inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu;

22. Decyzja o uruchomieniu instrumentów finansowych powinna zawsze uwzględniać analizę oddziaływania takiego instrumentu na pozostałe dostępne formy wsparcia, w tym możliwość osiągnięcia synergii poprzez łączenie różnych form pomocy oraz ewentualne nakładanie się instrumentów. Odpowiednie władze powinny zapewnić spójność pomiędzy instrumentami wdrażanymi na poziomie UE (np. COSME czy „Horyzont 2020”) i innymi źródłami wsparcia, w szczególności z EBI, EFSI oraz finansowanych za pomocą narodowych lub lokalnych banków rozwoju oraz banków wsparcia publicznego (*promotional banks*). Mając na uwadze korzyści wynikające z synergii, Komitet Regionów wzywa Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny do zapewnienia stałych konsultacji z partnerami lokalnymi i regionalnymi w tym obszarze.

23. Należy podkreślić konieczność wprowadzenia rozwiązań umożliwiających elastyczniejsze łączenie różnych form finansowania oraz finansowania pochodzącego z różnych źródeł. W przypadku EFSI należy dopuścić nakładanie się wydatków kwalifikowalnych w przypadku łączenia dotacji i instrumentów finansowych. Jest to szczególnie ważne dla podmiotów wykluczonych z sektora bankowego. Komitet Regionów wzywa zatem Komisję Europejską, by wspólnie z przedstawicielami regionów opracowała propozycje zmian regulacyjnych uwzględniających interesy najsłabszych ekonomicznie podmiotów.

24. W przypadku instrumentów służących rozwojowi regionalnemu należy unikać wykorzystywania ich do stabilizowania systemu finansowego i do działań antycyklicznych. Działania takie powinny być finansowane z innych źródeł. Komitet Regionów wzywa władze i instytucje Unii Europejskiej do zapewnienia, iż środki rozwojowe będą wykorzystywane zgodnie ze swoim celem.

25. Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny powinny zapewnić odpowiedni udział regionów w korzystaniu z instrumentów finansowych w ramach „Planu inwestycyjnego dla Europy”. W tym kontekście przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w motywie 56 rozporządzenia dotyczącego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) stwierdza się, iż władze lokalne i regionalne powinny mieć możliwość udziału w tworzeniu europejskiego portalu projektów inwestycyjnych i zarządzaniu nim.

26. To pozytywne zjawisko, jeśli instrumenty finansowe przyciągają kapitał prywatny, a Komisja Europejska musi zapewnić, iż poziom lewarowania w instrumentach finansowanych ze środków europejskich będzie optymalny oraz spójny z postawionym celem społecznym.

27. KR zaleca uproszczenie instrumentów finansowych UE. Podkreśla, że instrumenty muszą być proste i łatwe do zastosowania i musi im towarzyszyć odpowiednia liczba mechanizmów kontroli i równowagi.

28. KR podkreśla potrzebę lepszego promowania instrumentów finansowych wśród potencjalnych użytkowników w celu zwiększenia wiedzy na temat ich szczególnej wartości dodanej i najlepszego zastosowania.

29. Należy zapewnić, aby instrumenty finansowe były dystrybuowane zgodnie z potrzebami społecznymi i ekonomicznymi, z wyraźnym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego oraz faktu, że warunki w miastach i na wsi często się różnią, a także aby np. wspierano dostęp do możliwości finansowania dla małych projektów i niewielkich regionów. Ważne jest zwrócenie uwagi na możliwe działania niepożądane, które mogą zakłócać optymalną dystrybucję instrumentów finansowych.

30. KR zwraca uwagę, że wiele władz lokalnych i regionalnych ma utrudniony dostęp do funduszy UE, gdyż nie są w stanie ich współfinansować. Podkreśla, że trzeba opracować instrumenty finansowe w celu przezwyciężenia tego problemu.

31. Mając na uwadze ograniczenie finansowania zewnętrznego, w szczególności mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw w Unii Europejskiej, konieczne jest uelastycznienie możliwości finansowania kapitału obrotowego. Ze względu na zatory płatnicze czy sezonowość produkcji kapitał ten powinien być finansowany bez zbędnych ograniczeń. Komisja Europejska powinna w tym celu podjąć wraz z przedstawicielami regionów odpowiednie działania zapewniające takie rozwiązanie.

32. Umożliwienie – w odpowiedzi na kryzys gospodarczy – finansowania kapitału obrotowego w ramach perspektywy 2007–2013 należy uznać za działanie, które jest właściwe z punktu widzenia interesów gospodarki europejskiej.

Efektywność instrumentów finansowych

33. Należy podkreślić, iż dobra współpraca KE, EBI oraz władz lokalnych i regionalnych jest kluczowym elementem zapewniającym sukces wykorzystania instrumentów finansowych w rozwoju terytorialnym i całej polityce spójności.

34. Mając na uwadze doświadczenia związane z kryzysem, należy pamiętać, że publiczne instrumenty finansowe nie mogą powodować nadmiernego wzrostu ryzyka w systemie finansowym, a w szczególności w systemie bankowym.

35. Przed decyzją o wdrożeniu instrumentów należy przeanalizować, czy finansowanie inwestycji, np. instrumentem dłużnym, nie spowoduje nadmiernego obciążenia konsumentów kosztami obsługi takiego zadłużenia. Dodatkowo należy pamiętać, że korzyści wynikające z uruchomienia instrumentów finansowych finansowanych ze środków publicznych nie mogą być przejmowane ani ograniczane przez pośredników finansowych (np. instrument gwarancyjny powinien powodować obniżenie kosztu pozyskania kapitału). Należy również zapewnić, aby instrumenty finansowe nie były źródłem nieuzasadnionego zysku dla pośredników, np. poprzez *bancassurance* czy sprzedaż związaną. Komisja Europejska oraz władze krajowe powinny w tej sprawie przyjąć odpowiednie regulacje.

36. Wymiana doświadczeń oraz wiedzy pomiędzy KE i EBI a władzami lokalnymi i regionalnymi powinna zostać zintensyfikowana. Konieczne jest również rozpoznanie problematyki, przeprowadzone wspólnie przez samorządy terytorialne i organy odpowiedzialne za istniejące już instrumenty finansowe, po to, by zoptymalizować skuteczność tych ostatnich. Komitet Regionów dostrzega zaangażowanie Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego w tym zakresie, jednak pragnie podkreślić, iż ze względu na kluczowy charakter początkowego okresu wdrażania, konieczne jest zintensyfikowanie prac nad pełnym wdrożeniem takich rozwiązań jak np. platforma *fi-compass*.

37. W celu promowania wykorzystania instrumentów finansowych – i to nie tylko w zakresie wdrażania EFSI – Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny powinny zapewnić regionom możliwość odpowiedniego wsparcia merytorycznego. Wsparcie to powinno umożliwiać indywidualne podejście do każdego regionu, lecz wymaga również, by zapewniono odpowiednie kompleksowe wytyczne w sprawie sposobu ubiegania się władz lokalnych i regionalnych o instrumenty finansowe, linie kredytowe EBI i pożyczki EFIS, tak by mogły one podjąć świadome decyzje w sprawie doboru instrumentów finansowych najodpowiedniejszych dla nich pod względem wielkości, rodzaju inwestycji i stopnia ryzyka.

38. KR zwraca uwagę, że instrumenty finansowe muszą być dostępne dla ewentualnych użytkowników na korzystniejszych warunkach niż standardowe kredyty komercyjne.

39. Dostrzegając podjęte już działania, Komitet Regionów wzywa Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny do szybkiego wdrożenia programów podnoszących wiedzę, w tym kursów i szkoleń (na różnych poziomach i w językach regionalnych), dla administracji zajmującej się programowaniem, wdrażaniem i rozliczaniem instrumentów finansowych, ale również dla regionalnych podmiotów finansowych, w szczególności non-profit, które mają ograniczony dostęp do tego typu wiedzy. Wziąwszy pod uwagę, że niektóre regiony i związki gmin korzystały już w przeszłości z powodzeniem z finansowanych przez UE instrumentów pożyczkowych, trzeba wspierać możliwość przenoszenia tych wzorców i doświadczeń na grunt innych krajów i regionów. Komitet podkreśla, iż w tym celu konieczne jest wykorzystanie e-learningu.

40. Finansowanie podmiotów wdrażających instrumenty finansowe musi zachęcać do efektywnego zarządzania powierzonymi środkami.

41. Analizując potrzebę standaryzacji instrumentów finansowych (na poziomie regionu, państwa członkowskiego, Unii Europejskiej) należy kierować się przede wszystkim efektywnością w odniesieniu do założonych celów oraz różnorodnością regionów. Należy unikać standaryzacji wynikającej wyłącznie z chęci zmniejszania kosztów zarządzania ponoszonych przez pośredników.

42. Choć sam proces programowania instrumentów może okazać się dłuższy niż w przypadku dotacji, szybkość dystrybucji instrumentów finansowych (pożyczek i poręczeń) powinna pozostać w rozpoczynającej się perspektywie finansowej ich istotnym atutem w porównaniu z dotacjami. By zwiększyć skuteczność i wydajność wykorzystania instrumentów finansowych, nie zmniejszając jednocześnie dokładności i jakości analiz *ex ante* koniecznych do procesu programowania, czas potrzebny na dopełnienie procedur administracyjnych musi być jak najkrótszy.

43. Podmioty odpowiedzialne muszą uwzględniać możliwość wystąpienia zjawisk niepożądanych we wdrażaniu instrumentów finansowych, w tym szczególnie efektu wypychania z rynku środków prywatnych w wyniku interwencji publicznej. Konieczne jest więc przyjęcie stosownych działań zabezpieczających przed tego typu zjawiskami. Niezbędna jest odpowiednia współpraca w tym zakresie pomiędzy Komisją Europejską, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i regionami, w tym kompleksowe oficjalne wytyczne w sprawie różnych instrumentów finansowych dostępnych dla władz lokalnych i regionalnych.

44. Należy podkreślić, iż wykorzystanie instrumentów finansowych, w szczególności w przypadku podmiotów wykluczonych z systemu bankowego, powinno prowadzić w ostateczności do ich ubankowienia i finansowania w długim okresie na rynku komercyjnym.

System instytucjonalny

45. Wdrażanie instrumentów finansowych z EFSI nie powinno koncentrować się na rozliczeniu przekazanego wsparcia, lecz na osiągnięciu długofalowych, pozytywnych skutków dla europejskiej gospodarki.

46. Instrumenty finansowe powinny być wdrażane zarówno przez duże instytucje finansowe (w szczególności w przypadku dużych i skomplikowanych produktów), jak i w przypadku prostszych instrumentów przez mniejszych pośredników wdrażających produkty z obszaru mikrofinansowania.

47. Mając na uwadze konieczność zapewnienia po zakończeniu interwencji publicznej efektywnej struktury finansowania zewnętrznego, Komisja Europejska wspólnie z przedstawicielami regionów powinna wypracować odpowiednie rozwiązania, które zagwarantują, iż w wyniku interwencji w okresie 2014–2020 wzmocnione zostaną instytucje otoczenia biznesu.

48. KR podkreśla, że trzeba lepiej skoordynować kontrolę prowadzoną na różnych szczeblach w celu wyeliminowania zbędnych obciążeń nakładanych na władze lokalne i regionalne. Rządy różnych państw członkowskich powinny jednak zostać zobowiązane do współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi.

49. O ile nie koliduje to z innymi celami, instrumenty finansowe powinny również służyć do rozwoju produktów finansowych, np. należy je wykorzystać do promowania partnerstwa publiczno-prywatnego lub przedsiębiorstwa usług energetycznych (ESCO). W tym celu Komisja Europejska i Europejski Bank Inwestycyjny powinny zapewnić regionom możliwość wsparcia.

50. Należy pamiętać, iż zmiany regulacji, dodatkowe obciążenia czy ryzyko związane z dystrybuowaniem instrumentów nie powinno powodować osłabienia pośredników finansowych poprzez spowodowanie u nich trudności finansowych lub obniżenie ich wiarygodności na rynku.

51. Należy wspierać wysiłki na rzecz umiędzynarodowienia instrumentów finansowych (działalności instytucji, przepływu środków prywatnych itp.). Pozwoli to na zwiększenie ich efektywności oraz skuteczności i tym samym przyczyni się do wzrostu konkurencyjności europejskiej gospodarki.

Bruksela, dnia 14 października 2015 r.

Markku MARKKULA

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Unijny program lepszego stanowienia prawa

(2015/C 423/08)

Sprawozdawca generalny:	Spyros SPYRIDON (EL/EPL), członek rady gminy Poros
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa”
	COM(2015) 215 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Uznaje za ważne to, że Komisja nadała priorytet polityczny lepszemu stanowieniu prawa w celu uzyskania lepszych wyników na rzecz obywateli. Innowacyjne metody konsultacji między instytucjami mogą okazać się pomocne w tworzeniu korpusu przejrzystego i skutecznego prawodawstwa UE, które stać będzie na straży podstawowych wartości Unii.
2. Sądzi, że lepsze stanowienie prawa, tj. stanowienie nieskomplikowanych aktów prawnych wysokiej jakości, które są jasne, należyście włączone do ustawodawstw państw członkowskich i w miarę potrzeb poddawane przeglądom, przyczynia się do pogłębiania jednolitego rynku, ograniczania biurokracji oraz tworzenia wartości dodanej dla obywateli i przedsiębiorstw.
3. Jest przekonany, że większość obywateli europejskich postrzega UE jako instytucję, która konsoliduje i zabezpiecza prawo do odpowiedniej jakości życia, bezpieczeństwa środowiskowego oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.
4. Przyjmuje z zadowoleniem większe zaangażowanie Komisji na rzecz zapewnienia jakości przepisów, którego podstawą są program sprawności i wydajności regulacyjnej oraz cel ograniczenia biurokracji i wyeliminowania obciążeń regulacyjnych, co przyczynia się do stworzenia otoczenia korzystnego dla inwestycji. Popiera uproszczenie i ograniczenie obciążeń administracyjnych spoczywających na podmiotach prywatnych, stwierdzając jednak, że konieczne jest dostosowanie uproszczeń do wymogu utrzymania jakości środowiska, a także ochrony praw i interesów osób, pracowników, konsumentów i użytkowników. Podkreśla, że lepsze stanowienie prawa i zmniejszanie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych nie powinno stanowić pretekstu do deregulacji lub braku regulacji w sektorach, co do których obywatele mają uzasadnione oczekiwania, o których mowa powyżej, ani do unikania podejmowania prac w obszarach, w których unijne Traktaty jasno zobowiązują instytucje UE do działania.
5. Powtarza, że lepsze stanowienie prawa powinno zachodzić w duchu wielopoziomowego sprawowania rządów, poprzez podejmowanie skoordynowanych działań na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym.
6. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że podniesiono rangę polityczną procesu lepszego stanowienia prawa, czyniąc zań odpowiedzialnym pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji, i spodziewa się poprawy jakości dzięki temu, że będzie się tworzyć prawo przystające do oczekiwań obywateli europejskich, zmierzając do osiągnięcia wyznaczonego przez nas samych ambitnego celu dotyczącego podstawowych zasad i wysokich standardów polityki UE.
7. Pozytywnie postrzega fakt, że Komisja wiezie prym w staraniach o wdrożenie zasad dobrego stanowienia prawa w całym cyklu legislacyjnym, obejmującym dużą część prawa wtórnego, poprzez innowacyjne metody i procedury, które obecnie uchodzą za dobre praktyki na arenie międzynarodowej oraz stanowią przykład dla państw członkowskich.

8. Wyraża życzenie, by władze lokalne i regionalne zostały bardziej zaangażowane za pośrednictwem KR-u w specjalne konsultacje na etapie inicjatywy ustawodawczej, tak by uwzględnić wymiar terytorialny w celu wypracowania konkretnej odpowiedzi na kryzys gospodarczy, co pozwoli określić cele na szczeblu niższym niż krajowy stosownie do warunków terytorialnych. Ma nadzieję, że władze lokalne i regionalne zostaną włączone za pośrednictwem KR-u w wytyczanie celów i realizację strategii, gdyż ich zadaniem jest wdrażanie i stosowanie prawodawstwa europejskiego, przy jednoczesnej ochronie specyfiki lokalnej zgodnie z zasadą pomocniczości.

Szerokie konsultacje

9. Z zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie zakresu konsultacji, tak by włączyć zainteresowane strony, władze lokalne i obywatele w początkowe etapy prac legislacyjnych oraz we wdrażanie prawodawstwa; ich zaangażowanie już od wczesnej fazy opracowywania inicjatyw regulacyjnych może skutkować większą akceptacją ostatecznych aktów oraz ułatwić transpozycję i stosowanie prawa przez organy krajowe, regionalne i lokalne.

10. Ma nadzieję, że Komisja wprowadzi rozróżnienie między instytucjami lokalnymi i regionalnymi reprezentującymi dane obszary (*insitutional stakeholders*) a zainteresowanymi podmiotami prywatnymi (*private stakeholders*), gdyż jedynie te pierwsze pochodzą z demokratycznych wyborów i są demokratycznym wyrazicielem realnych potrzeb obywateli, również tych, którzy nie są pojedynczo zdolni do zabrania głosu. Konieczne wydaje się zatem umocnienie dialogu zorganizowanego Komisji z Komitetem Regionów i przedstawicielami władz lokalnych i regionalnych, by zagwarantować demokratyczność procesu uczestnictwa w opracowywaniu prawodawstwa europejskiego w przekonaniu, że instytucje UE powinny również na etapie konsultacji bardziej priorytetowo od dużych korporacji traktować władze terytorialne – jako zainteresowane strony reprezentujące wszystkie kategorie społeczno-gospodarcze.

11. Pochwala w szczególności utworzenie nowej platformy „Zmniejsz obciążenie – wyraż swoją opinię” [*Lighten the Load – Have Your Say*] oraz zaangażowanie Komisji w rozbudowę jej funkcjonalności i usług. Komitet zwraca uwagę, że choć otwarte konsultacje internetowe mogą sprzyjać udziałowi zorganizowanych grup oraz uczestników posiadających bardziej zaawansowane umiejętności komputerowe, to nierzadko skutkują one zawężeniem charakteru i zakresu omawianego wniosku legislacyjnego, stąd też nie należy wykluczać tradycyjnych metod komunikacji z Komisją, poza samą platformą.

12. Proponuje, by efektywnie korzystać z innych instrumentów ukierunkowanych konsultacji (konferencje, panele eksperckie, warsztaty i spotkania z zainteresowanymi stronami), jako że również zapewnią one bezpośrednie uczestnictwo zainteresowanych stron. Zachęca ponadto Komisję do rozszerzenia ich formatu oraz zastosowania (przez wprowadzenie grup fokusowych lub grup użytkowników, paneli testowych itp.).

13. Zwraca uwagę na fakt, że wysłuchania publiczne nie mogą zastępować konsultacji z partnerami społecznymi zapisanych w art. 154 ust. 2 TFUE, lecz mogą stanowić ich uzupełnienie.

14. Jako że powodzenie procesu konsultacji zależy bezpośrednio od reprezentatywności uczestników oraz jakości wnoszonego przez nich wkładu, konsultacje w praktyce powinny przebiegać w taki sposób, by ułatwić uczestnictwo bezpośrednio zaangażowanych stron oraz upowszechnianie informacji o decyzjach, które mają zapaść, szczególnie w przypadkach regulacji prawnych, które mają wysoce techniczny charakter i wymagają specjalistycznej wiedzy.

15. Zwraca uwagę na potrzebę przetłumaczenia na urzędowe języki unijne przynajmniej podstawowych dokumentów na każdym etapie konsultacji, jako że pomoże to zwiększyć udział zainteresowanych stron oraz obywateli w całym procesie.

16. Wzywa Komisję do zapewnienia większej przejrzystości w odniesieniu do korzystania z grup ekspertów: kiedy i w jakich obszarach polityki grupy te będą włączane w działania, kto będzie zasiadać w tych grupach oraz przede wszystkim, jak będzie wyglądać procedura wyboru stosowana przez Komisję w kontekście korzystania z tych grup ekspertów.

17. Podkreśla to, na co zwrócono również uwagę w niedawnej opinii KR-u w sprawie sprawności regulacyjnej UE (REFIT) (CIVEX-V-040), że wciąż istnieje pole do poprawy w zakresie procesu konsultacji, w tym jeśli chodzi o uzyskanie większej ilości odpowiednich informacji zwrotnych, większą widoczność procesu oraz potrzebę wzmocnienia wysiłków na rzecz ilościowego wyrażenia wyników. Wzywa Komisję do uwzględnienia zaleceń KR-u w nowej procedurze.

18. Podkreśla, że udział władz lokalnych i regionalnych, zainteresowanych stron lub obywateli w konsultacjach poprzez instytucjonalnych przedstawicieli, takich jak KR i EKES, których należy jasno odróżnić od innych zainteresowanych stron, przyczyni się do osiągnięcia celu lepszego stanowienia prawa, zwłaszcza że ramy czasowe są często ograniczone i łatwiej jest uzyskać odpowiedź od tych organów, które dysponują rozbudowanymi sieciami. Ich czynny i konstruktywny udział w procesie dobrego stanowienia prawa to zasadniczy warunek osiągnięcia rezultatów wysokiej jakości.

19. Zauważa, że aby osiągnąć cel dotyczący partnerstwa oraz lepszej jakości i skuteczności prawodawstwa, trzeba opracować szereg wytycznych operacyjnych, które powinny być wykorzystywane przy kontroli zgodności nowych przepisów z zasadą pomocniczości.

Oceny skutków w całym cyklu legislacyjnym

20. Z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie się Komisji do prowadzenia kompleksowych działań kontrolnych w formie ocen skutków w całym cyklu legislacyjnym.

21. Z myślą o przejrzystości i zwiększeniu odpowiedzialności proponuje, aby Komisja publikowała wszystkie oceny skutków *ex ante*, nawet te odnoszące się do inicjatyw, które nie przełożyły się na wnioski ustawodawcze. Publikację wstępnej oceny skutków na początku cyklu politycznego uważa się za prawidłowy pierwszy krok do przekazywania informacji zwrotnych i przedstawienia obaw dotyczących pomocniczości.

22. Uważa, że wielopłaszczyznowe oceny skutków są przydatne, gdyż nie dotyczą wyłącznie wymiaru gospodarczego, lecz w równym stopniu wymiaru ochrony środowiska, przyrody, konsumenta, zdrowia, pracy, opieki społecznej i prawa pracy. Uwzględniają one również wariant braku regulacji, a w przypadku stanowienia prawa badają związane z tym następstwa z punktu widzenia ochrony podstawowych zasad UE i ich wpływu na spójność społeczną i terytorialną.

23. W szczególności nalega, aby w odniesieniu do każdego elementu prawodawstwa nowego bądź wtórnego przeprowadzać oceny ich oddziaływania terytorialnego. KR aktywnie się do tego przyczyni, wnosząc swój *know-how*, w tym m.in. poprzez swoje platformy i sieci stanowiące dobry punkt dostępu dla władz lokalnych i regionalnych. Nawiązując do zobowiązania się Komisji do „utrzymania konkurencyjności UE oraz zrównoważonego rozwoju UE”⁽¹⁾, wzywa również do przeprowadzania testów konkurencyjności i zrównoważoności.

24. Dostrzegając znaczenie MŚP jako motoru napędzającego wzrost w UE, ubolewa nad brakiem staranności przy ocenie skutków prawodawstwa, zwłaszcza w aspekcie zmniejszania obciążenia administracyjnego władz lokalnych i regionalnych, które zobowiązane są wdrażać prawodawstwo UE.

25. Uważa, że unowocześnianie prawodawstwa powinno postępować zgodnie z unijnym dorobkiem prawnym chroniącym zasady UE. W związku z tym wzywa do zachowania staranności podczas realizacji programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), aby dochować obowiązku utrzymania wysokich standardów UE w sprawach społecznych i środowiskowych oraz osiągnąć cel pogłębienia jednolitego rynku. Podkreśla przy tym, że celem programu REFIT nie jest deregulacja, ale ulepszona i bardziej wydajna regulacja przez zmniejszenie niepotrzebnych obciążeń administracyjnych, lepsze wzajemne powiązanie środków i celów oraz tam gdzie to możliwe, udział zainteresowanych stron w procesie decyzyjnym.

26. Podkreśla, że podczas dokonywania ocen skutków należałoby w mniejszym stopniu korzystać z usług konsultantów zewnętrznych, w szczególności w kwestiach będących przedmiotem bezpośredniego zainteresowania władz lokalnych i regionalnych. KR i organy reprezentujące władze lokalne i regionalne są w stanie lepiej udokumentować stan sytuacji w terenie.

⁽¹⁾ COM(2015) 215 final, pkt 3.1.

27. Podkreśla, że szczególnie w przypadku MŚP odstępstwa od zasady ogólnej musi cechować zachowanie delikatnej równowagi między korzyściami odnoszonymi przez odbiorców a ochroną wspólnego interesu europejskiego, odstępstwa nie mogą również zagrażać wysokim standardom ochrony (pracowników lub środowiska).

28. Wnosi, aby opracowano bardziej zorganizowane konsultacje przeprowadzane wśród przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych na etapie poprzedzającym etap legislacyjny, inspirując się ewentualnie istniejącą metodologią europejskiego dialogu społecznego, w ramach którego Komisja i organizacje społeczne uczestniczą w opracowywaniu dotyczącego ich bezpośrednio prawodawstwa unijnego.

29. Pozytywnie odnosi się do zapowiedzi Komisji, że zamierza rozważyć uproszczenie regulacji dotyczących wspólnej polityki rolnej oraz europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Ponawia swoją propozycję dotyczącą przeprowadzenia kontroli sprawności prawodawstwa w dziedzinach istotnych dla władz lokalnych i regionalnych, takich jak polityka dotycząca obszarów miejskich, przepisy w dziedzinie środowiska oraz sektor transportu. Ponawia także propozycję podjęcia działań służących zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, takich jak procedury wydawania licencji i zezwoleń.

30. Zwraca uwagę, że program REFIT może również przyczynić się do poprawy stosunku kosztów do korzyści dla władz lokalnych i regionalnych, jak również dla przedsiębiorców, poprzez uwolnienie zasobów ludzkich i finansowych oraz wspieranie konkurencyjności UE.

Rola KR-u

31. Uważa, że nowa Rada ds. Kontroli Regulacyjnej, ze względu na swój stały charakter i skład oraz szeroki mandat, częściowo rozwiewa obawy KR-u dotyczące jej skuteczności, oraz podkreśla, że z poszanowaniem niezależności Komisji, która reprezentuje interes ogólny, do Rady ds. Kontroli Regulacyjnej mogłoby należeć niezależni eksperci zewnętrzni, jak ma to miejsce w przypadku podobnych organów w niektórych państwach członkowskich.

32. Zwraca uwagę, że co najmniej jeden członek Rady ds. Kontroli Regulacyjnej powinien dysponować fachową wiedzą w zakresie administracji i samorządu szczebla regionalnego lub lokalnego.

33. Z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji o włączeniu przedstawiciela KR-u do nowej platformy programowej REFIT w odpowiedzi na wcześniejszy wniosek KR-u. Powtarza jednak, że instytucjonalnej roli Komitetu nie należy mylić z rolą innych zainteresowanych stron uczestniczących w platformie.

34. Przypomina, że w Traktatach uznaje się wymiar lokalny i regionalny zasady pomocniczości oraz rolę KR-u, i apeluje o włączenie Komitetu Regionów do nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa. Ponownie podnosi obawy dotyczące stopnia konsultacji władz lokalnych i regionalnych w kształtowaniu strategii politycznych UE oraz dotyczące potrzeby terminowego udzielania pełnych informacji, tak aby mogły one wyrazić swoje stanowisko. Niektórzy posłowie do Parlamentu Europejskiego wnieśli o aktywniejsze zaangażowanie KR-u i większe wykorzystanie jego wiedzy fachowej i doświadczenia na wczesnym etapie przygotowania wniosków ustawodawczych.

35. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że platforma programu REFIT jest tworzona w ramach otwartego zaproszenia do składania wniosków. Komitet Regionów wnosi jednak o poszerzenie otwartego zaproszenia tak, by konkretnie umożliwiała bezpośrednie uczestnictwo i reprezentację w jego ramach przedstawicielom europejskich i krajowych organizacji władz lokalnych i regionalnych.

36. Apeluje do dyrekcji generalnych Komisji oraz do współprawodawców o uznanie roli KR-u i jego członków jako partnera instytucjonalnego oraz o bliższe konsultacje zarówno z Komitetem, jak i z władzami lokalnymi i regionalnymi podczas przeprowadzania ocen skutków.

Lepsze stanowienie prawa wymaga czynnego uczestnictwa wszystkich szczebli władzy

37. Zwraca uwagę na różnice w stosowaniu procedur lepszego stanowienia prawa przez państwa członkowskie. Oznacza to, że nie da się wprowadzić jasnego rozróżnienia między skutkami prawodawstwa UE ze względu na metodę jego wdrażania a skutkami wynikającymi wprost z samego prawodawstwa, co utrudnia kompleksowe monitorowanie cyklu życia aktów ustawodawczych.

38. Wzywa państwa członkowskie do uwzględnienia, zarówno w Radzie, jak i w administracjach krajowych, apeli Komisji o lepsze wdrażanie procedur dotyczących lepszego stanowienia prawa.

39. Wzywa państwa członkowskie do zadbania o krajowy proces unijnych konsultacji, w którym odpowiednio wcześniej i na wszystkich etapach uczestniczyć będą władze lokalne i regionalne, w tym za pośrednictwem swych organizacji krajowych. Dysponują one bowiem wszechstronną wiedzą, *know-how* i doświadczeniem z zakresu wdrażania prawa.

40. Zwraca się do Komisji o zbadanie przyczyn spóźnionego lub niewłaściwego stosowania prawodawstwa unijnego przez państwa członkowskie oraz do znalezienia rozwiązania tego istotnego problemu, w tym do wskazywania przyczyn wyboru między dyrektywami i rozporządzeniami. Wzywa także Komisję do wzmocnienia jej wysiłków poprzez wzmocnienie mechanizmów wsparcia, kontroli i egzekwowania.

41. Podkreśla, że transpozycja dyrektyw do prawa krajowego jest procesem krajowym, który wiąże się z dostosowaniem zarówno krajowych, jak i regionalnych i lokalnych rozwiązań administracyjnych. Wymaga to zarówno wystarczającej ilości czasu, jak i odpowiedniego pola manewru. Komitet jest przekonany, że zamiar publikowania przez Komisję planów wdrażania prawodawstwa oraz wytycznych stanowi krok we właściwym kierunku, podobnie jak zamiar kontroli transpozycji przepisów do prawa krajowego nie tylko w aspekcie formalnym, ale także praktycznym.

42. Zwraca uwagę, że proste, zrozumiałe i łatwe w stosowaniu prawodawstwo, któremu towarzyszą dogłębne oceny skutków oraz plan wdrażania, przyspieszy i zwiększy skuteczność jego transpozycji do prawa krajowego oraz przyczyni się do poprawy jego przestrzegania.

43. Uznaje prawo krajów do zapewnienia wyższych standardów niż ustanowione obowiązującym prawodawstwem unijnym. Nie należy tego jednak mylić z praktyką nadmiernie rygorystycznego wdrażania, w ramach której państwa członkowskie dołączają dodatkowe wymogi prawne lub administracyjne w procesie transpozycji prawodawstwa UE do prawa krajowego. Ważne jest, by społeczeństwo dokładnie zrozumiało, które obowiązki są nakładane przez UE, a które są skutkiem nadmiernie rygorystycznego wdrażania prawodawstwa przez państwa członkowskie, dlatego Komitet Regionów proponuje, aby państwa członkowskie wyszczególniały i jasno uzasadniały jakiegokolwiek dodatkowe przepisy wprowadzane przez nie w toku transpozycji prawodawstwa UE.

44. Zwraca uwagę, że instytucje (np. KR⁽²⁾ oraz Komisja Europejska) oraz inne organizacje różnie definiują nadmiernie rygorystyczne wdrażanie prawa. Komitet ponawia propozycję przyjęcia wspólnej definicji tego pojęcia, aby zapewnić przejrzystość prawną podczas transpozycji i stosowania prawa UE oraz umożliwić porównanie między państwami członkowskimi.

45. Podkreśla potrzebę terminowej, ścisłej i skutecznej transpozycji prawa UE do prawa krajowego.

46. Wyraża zadowolenie w związku ze zobowiązaniem się Komisji do dogłębnej kontroli przestrzegania zasad proporcjonalności i pomocniczości we wnioskach ustawodawczych. Ponownie podkreśla przy tym, że rola KR-u i parlamentów krajowych została usankcjonowana prawnie.

47. Zwraca uwagę, że administracje krajowe, regionalne i lokalne są odpowiedzialne za wdrażanie części przepisów i ustaw, których podstawą jest prawodawstwo UE. Dlatego też ważne jest, by przy wdrażaniu nowych przepisów UE zadbać o sprawdzenie, w jaki sposób można przeprowadzić wdrażanie w sposób sprawny i możliwie prosty pod względem administracyjnym, tak by nie wiązało się ono dla władz poszczególnych szczebli z koniecznością wygospodarowania niepotrzebnie dużych zasobów i poniesienia niepotrzebnych kosztów.

48. Wyraża ubolewanie, że pakiet w sprawie lepszego stanowienia prawa nie wydaje się skutkować lepszą oceną zasady pomocniczości, tak by zapewnić, że decyzje podejmuje się na najniższym możliwym szczeblu władzy, w myśl opracowanego przez Komitet Regionów zestawu narzędzi służących kontrolowaniu zasady pomocniczości.

Dobre stanowienie prawa wymaga zacieśnienia współpracy instytucjonalnej

49. Zdaje sobie sprawę, że w wielu państwach członkowskich wciąż brakuje uczestnictwa w procesie decyzyjnym na poziomie UE. Dlatego podkreśla potrzebę włączenia w proces stanowienia prawa władz lokalnych i regionalnych, które znajdują się na szczeblu władzy najbliższym obywatelom, a także znaczenie przejrzystości, odpowiedzialności oraz podejścia przyjaznego dla obywateli i przedsiębiorców, które powinno przeważać w instytucjach UE.

⁽²⁾ CIVEX-V-040, 30 maja 2013 r.

50. Proponuje, aby – gdzie tylko możliwe – wszystkie dyrekcje generalne Komisji, Parlament Europejski oraz Rada przyjęły i stosowały zharmonizowane zasady oceny skutków na wszystkich etapach procesu legislacyjnego, gdyż przyczyni się to do poprawy wzajemnego zrozumienia oraz jakości.

51. Wzywa współprawodawców do podjęcia działań w odpowiedzi na apel Komisji o szybkie przyjęcie nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego oraz wdrożenie jego postanowień, aby umożliwić udoskonalenie procedur lepszego stanowienia prawa we wszystkich instytucjach europejskich oraz propagowanie stosowania prawa UE przez obywateli.

52. Podkreśla, że ścisła współpraca z EKES-em w ramach podkomitetu ds. lepszego stanowienia prawa przyniesie korzyści, jako że pozwoli lepiej skoordynować stanowiska społeczeństwa obywatelskiego oraz przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych.

53. Wyraża przekonanie, że wycofywanie wniosków ustawodawczych oczekujących na przyjęcie od dłuższego czasu mogłoby przyczynić się do dobrego europejskiego rządzenia, ale należy zachować ostrożność, aby uniknąć posługiwania się tym jako narzędziem wywierania presji na współprawodawców. Oczywiście należy przyznać współprawodawcom, jako podmiotom kompetentnym, rozsądny okres czasu na wyrażenie opinii na temat wniosków typowanych do wycofania oraz ogólną możliwość uczynienia tego.

54. Zgadza się z wnioskiem skierowanym przez Parlament Europejski do Komisji o rozważenie wprowadzenia klauzul wygaśnięcia w inicjatywach ustawodawczych o ograniczonym czasie trwania, pod warunkiem że nie będą one tworzyć żadnych luk. Zgadza się także z wnioskiem o rozważenie wprowadzenia klauzul przeglądowych – w rozsądnym czasie po wprowadzeniu w życie środków – tak aby można było poddać ocenie istniejące środki. Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do wprowadzania klauzul wygaśnięcia także przy ocenie ustawodawstwa krajowego, zwłaszcza w wypadku gdy ustawodawstwo to stanowi przeszkodę w szybkiej transpozycji prawa UE.

55. Zauważa, że należy zbadać skutki prawodawstwa nie tylko w chwili złożenia wniosku przez Komisję, lecz także po wprowadzeniu znaczących zmian przez współprawodawców. Podkreśla jednak, że nie należy podawać w wątpliwość demokratycznej legitymacji procesu legislacyjnego i że oceny skutków nie mogą prowadzić do ograniczenia pola manewru, jakim dysponują współprawodawcy; dlatego nie popiera koncepcji przeprowadzania dalszych ocen skutków w okresie między zakończeniem negocjacji a ostatecznym głosowaniem.

56. Zwraca uwagę na brak odniesień do samoregulacji i współregulacji jako bardziej elastycznych procedur współpracy między sektorem publicznym i prywatnym w ciągle zmieniającym się świecie, gdzie prawodawstwo może nie nadążać za potrzebami regulacyjnymi.

57. Podkreśla znaczenie dywersyfikacji konsultacji oraz tworzenia trwałych sieci konsultacji i monitorowania w sprawach wymagających wiedzy specjalistycznej, a także znaczenie skutecznego wykorzystania doświadczenia uczestników konsultacji już po przyjęciu ustawodawstwa, zwłaszcza na potrzeby monitorowania i kontroli wdrażania prawa.

58. Pozytywnie ocenia fakt, że Komisja chce wprowadzić jaśniejsze kryteria dotyczące tego, kiedy będzie wydawać akty delegowane, a kiedy wykonawcze. Pozytywne jest także to, że Komisja może konsultować się z zainteresowanymi stronami przed przedłożeniem projektów aktów delegowanych. Wzywa zatem Komisję do szerokiego stosowania tej praktyki – nie tylko w przypadkach, gdy dostrzeże w tym wartość dodaną.

Jakość prawodawstwa zależeć będzie od praktycznego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron w realizację planu

59. Jest przekonany, że Komisja dołoży wszelkich starań w celu pełnego wdrożenia przepisów w sprawie komunikacji, mimo wzrostu obciążenia administracyjnego i zwiększonego zaangażowania zasobów ludzkich, jakie może się z tym wiązać.

60. Zwraca uwagę na potrzebę unikania dalszych opóźnień w procesie legislacyjnym na skutek nowych procedur dotyczących lepszego stanowienia prawa.

61. Podkreśla obowiązek informowania opinii publicznej państw członkowskich oraz wspierania procesu konsultacji poprzez zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w celu zwiększenia poziomu świadomości i partycypacji obywateli i zainteresowanych stron, przy jednoczesnym wzmocnieniu demokratycznego procesu decyzyjnego.
62. Zobowiązuje się do powiadomienia władz lokalnych i regionalnych o nowej procedurze lepszego stanowienia prawa służącej osiągnięciu lepszych wyników, a także do wniesienia wkładu w lepsze wdrażanie prawodawstwa na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym.

Bruksela, dnia 14 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Projekt budżetu UE na 2016 rok

(2015/C 423/09)

Sprawozdawca:	Uno SILBERG (EE/EA), radny gminy Kose
Dokument źródłowy:	Projekt budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2016 – Ogólne wprowadzenie – Ogólne zestawienie dochodów – Ogólne zestawienie dochodów i wydatków według sekcji
	COM(2015) 300 final

I. UWAGI OGÓLNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Zwraca uwagę, że jest to już trzecia opinia z inicjatywy własnej w sprawie rocznej procedury budżetowej UE. Przedmiotem analizy jest w szczególności sekcja III projektu budżetu UE, z wyjątkiem wydatków administracyjnych w dziale V.
2. Ponownie podkreśla, że proces sporządzania rocznego budżetu UE – zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności – wywiera zarówno bezpośredni, jak i pośredni wpływ na budżety władz lokalnych i regionalnych. Wnosi to istotny i dodatkowy wkład w realizację ich zadań i pomaga dostosować się do nowych wyzwań w terenie.
3. Podkreśla decydującą rolę budżetu UE w pobudzaniu inwestycji, które powodują efekt dźwigni i uzupełniają finansowanie publiczne i prywatne na poziomie krajowym i niższym niż krajowy, przyczyniając się do poprawy konkurencyjności oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE.
4. Zauważa, że w sytuacji trudnych warunków gospodarczych i ograniczonych zasobów finansowych należy położyć nacisk na racjonalizację wydatków i wyniki budżetu UE, zamiast na absorpcję i zgodność budżetu. Przyjmuje z zadowoleniem starania KE dotyczące skoncentrowania się na konkretnych wynikach o wyższej europejskiej wartości dodanej w oparciu o zwiększenie dźwigni finansowej funduszy UE oraz intensywniejsze wysiłki na rzecz uproszczenia.
5. Z zadowoleniem przyjmuje projekt budżetu na rok 2016 oraz jego priorytety, które są zgodne z nowym programem Komisji Europejskiej przewidującym wspieranie naprawy gospodarczej za pośrednictwem inwestycji w tworzenie miejsc pracy, pobudzanie wzrostu gospodarczego i zwiększanie wiedzy oraz stanowią odpowiedź na ostatnie wydarzenia, takie jak kryzys migracyjny i niestabilna sytuacja w regionach sąsiadujących z UE.
6. Krytykuje fakt, że znaczne opóźnienia w rozpoczęciu nowych programów w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 – będące wynikiem późnego zatwierdzenia programów operacyjnych – będą miały negatywne skutki na terytorium władz lokalnych i regionalnych. Nalega, aby na szczeblu instytucji europejskich i krajowych zostały podjęte wszystkie niezbędne środki we współpracy z władzami regionalnymi i lokalnymi w celu nadrobienia opóźnień we wdrażaniu nowego finansowania ze środków UE.
7. Zauważa, że projekt budżetu UE na rok 2016 przewiduje kwotę 153,5 mld EUR w środkach na zobowiązania (o 5,3 % mniej niż w 2015 r.) i 143,5 mld EUR w środkach na płatności (o 1,6 % więcej w stosunku do budżetu na rok 2015).
8. Zwraca uwagę na fakt, że chociaż środki na zobowiązania uległy zmniejszeniu, poziom środków na płatności pozostaje dość stabilny w ujęciu realnym w stosunku do 2015 r. i obejmuje środki służące stopniowemu zmniejszaniu zaległości w spłacie zaległych roszczeń z ostatniego roku budżetowego, które sięgnęły 24,7 mld EUR na koniec 2014 r.

9. Z zadowoleniem przyjmuje opracowanie szczegółowego harmonogramu płatności będącego wynikiem porozumienia, niemniej wyraża zaniepokojenie, że brak środków na płatności będzie miał szkodliwe skutki dla beneficjentów – zwłaszcza dla władz lokalnych i regionalnych, które stoją obecnie w obliczu wielu wyzwań gospodarczych i społecznych. Zwraca ponadto uwagę, że różnica 10 mld EUR między zobowiązaniami a płatnościami nie rozwiąże strukturalnego problemu zaległości w spłacie zaległych wniosków o płatność, którego należy się spodziewać pod koniec okresu programowania. Jednocześnie krytykuje niewielkie do tej pory zaangażowanie KR-u w proces analityczny.

10. Zastanawia się, czy w przypadku opóźnień w płatnościach Komisji na rzecz kierowników projektów nie powinny być stosowane odsetki za zwłokę.

11. Podkreśla gotowość KR-u do wzięcia udziału w debacie na temat reformy systemu zasobów własnych UE. Niezbędna jest gruntowna przebudowa systemu, ponieważ jego obecne niedostatki prowadzą do przeciągania się negocjacji budżetowych i stanowią istotę problemu zaległych płatności. Jedynym wiarygodnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie rzeczywistego mechanizmu zasobów własnych UE.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

Procedura budżetowa

12. Podkreśla, że budżet UE ma bezpośredni wpływ na władze lokalne i regionalne, ponieważ są one beneficjentami niektórych programów i jednocześnie instytucjami zarządzającymi niektórymi programami.

13. Zaznacza, że w wyniku kryzysu finansowego i gospodarczego oraz ograniczeń budżetowych budżet UE stał się jeszcze bardziej istotny, gdyż z jego pomocą wspierane są także programy i projekty inwestycji publicznych oraz prywatnych, które byłyby trudne lub niemożliwe do sfinansowania podczas takich kryzysów, a które pomagają przetrwać kryzys.

14. Domaga się, aby, w oparciu o postanowienia art. 36 załącznika do porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącego wieloletnich ram finansowych (WRF), w trakcie bieżącego roku budżetowego oraz w kolejnych latach KR uczestniczył w posiedzeniach międzyinstytucjonalnych poświęconych aktualnej sytuacji i perspektywom wykonania budżetu.

15. Podkreśla utrzymywanie się nadmiernej luki między środkami na zobowiązania a pułapami określonymi w WRF – w kontekście polityki oszczędnościowej i znacznego ograniczenia inwestycji publicznych oraz prywatnych – w odniesieniu do finansowania działań mających na celu tworzenie miejsc pracy, walkę z bezrobociem, rozwiązanie problemów dotyczących migracji lub zmniejszenie dysproporcji regionalnych.

16. Wyraża szczególne zaniepokojenie z powodu ograniczonych rozmiarów rezerwy na nieprzewidziane wydatki w budżecie na rok 2016, w szczególności w kontekście kosztów zarządzania kryzysem migracyjnym w Europie, które zgodnie z planem Komisji dotyczącym rozdzielenia 160 tys. osób ubiegających się o azyl w całej Unii i udzielenia pomocy w wysokości 6 000 EUR na osobę powinny wynieść co najmniej 1 mld EUR.

Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia

17. Podkreśla, że światowa konkurencyjność gospodarki UE musi ulec poprawie poprzez rozwijanie inteligentnej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu. Przyjmuje zatem z zadowoleniem fakt, że w projekcie budżetu w dziale Ia przewiduje się wzrost środków na zobowiązania o 7,8 % w porównaniu z 2015 r., w celu zwiększenia konkurencyjności, pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

18. Podkreśla swoje zalecenie, przedstawione już w opinii w sprawie projektu budżetu na rok 2015⁽¹⁾, dotyczące utworzenia specjalnej linii budżetowej na rzecz pomocy technicznej dla makroregionu adriatycko-jońskiego oraz makroregionu alpejskiego, na wzór linii budżetowej utworzonej w 2014 r. na rzecz makroregionów Morza Bałtyckiego i Dunaju, w wysokości 2,5 mln EUR na zobowiązania i płatności.

⁽¹⁾ COR-2014-01750-00-00-AC.

Plan inwestycyjny i elastyczność

19. Zwraca uwagę na fakt, że projekt budżetu zawiera nowe elementy niewystępujące w poprzednich budżetach, takie jak EFIS, wprowadzony po raz pierwszy zgodnie z przepisami art. 14 rozporządzenia w sprawie WRF łączny margines na zobowiązania czy środki tymczasowe umożliwiające wykorzystanie elastyczności w finansowaniu nowych inicjatyw w ramach działu III.

COSME, program „Horyzont 2020” i strategia „Europa 2020”

20. Przypomina, że COSME pozostaje jedynym programem UE ukierunkowanym na poprawę konkurencyjności i MŚP, oraz wyraża zaniepokojenie zmniejszeniem środków na zobowiązania w stosunku do projektu budżetu na rok 2015.

21. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że część łącznego marginesu na zobowiązania i niewykorzystane środki zostaną przeznaczone na sfinansowanie EFIS oraz że zgodnie z zaleceniami KR-u ograniczono cięcia w ramach programów „Horyzont 2020” i instrumentu „Łącząc Europę”.

22. Uważa, że w długim okresie ograniczenie badań o znaczeniu strategicznym może mieć poważne negatywne skutki, w związku z czym sprzeciwia się zmniejszeniu środków na zobowiązania zaproponowanemu w odniesieniu do programu „Horyzont 2020”. Pozytywny w tym kontekście jest jednak fakt, że środki na płatności dla programu „Horyzont 2020” mają wzrosnąć o 10,45 %.

23. Docenia fakt, że w budżecie znalazło się więcej środków na zaawansowane badania w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rolnictwa i gospodarki ekologicznej. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, aby w ramach programu „Horyzont 2020” umożliwić dodatkowe finansowanie badań i innowacji z uwzględnieniem potencjału sektora publicznego i prywatnego.

24. Zauważa, że wiele małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw nadal nie ma zdolności finansowej umożliwiającej prowadzenie badań naukowych, co sprawia, że wykorzystuje się mniej środków przyznanych na ten cel.

25. Wyraża zaniepokojenie z powodu zmniejszenia środków na zobowiązania dla strategii „Europa 2020” o 2,5 % w stosunku do 2015 r. Dalsze cięcia środków przeznaczonych na zobowiązania utrudniają osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”.

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

26. Podkreśla, że możliwe jest uzyskanie jednolitego modelu przychodów państw członkowskich UE poprzez zastosowanie zintegrowanego modelu budżetowego, w którym więcej będzie się inwestowało we współpracę międzypaństwową w dziedzinie badań i rozwoju. Punktem wyjścia powinny być potrzeby przedsiębiorców w regionach, co z kolei przyczyni się do poprawy konkurencyjności, rozwoju regionalnego i zwiększenia dochodów obywateli.

27. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że finansowanie programów i działań, które mają się rozpocząć w 2016 r., zostało zatwierdzone i potwierdzone. Programy w ramach polityki spójności współfinansowanej przez państwa członkowskie (EFS, EFRG, EFRR, Fundusz Spójności) zostały zatwierdzone, zaś środki na zobowiązania dostępne w związku z opóźnieniami występującymi w poprzednich okresach są obecnie wykorzystywane. Jednocześnie wyraża nadzieję, że Komisja zapewni pełne wykorzystanie środków przeznaczonych na te programy.

28. Wyraża nadzieję, że poprawi się ogółem zdolność Komisji do realizacji płatności i że niezbędne inwestycje dotrą w odpowiednim czasie do grup docelowych.

29. Zwraca uwagę na fakt, że w państwach członkowskich UE potrzebna jest dyscyplina budżetowa, i wzywa Komisję Europejską, aby zachęcała do korzystania z funduszy EFSI w celu osiągnięcia ożywienia gospodarczego, z położeniem nacisku na inwestycje, konsolidację fiskalną i reformy strukturalne. Przypomina w tym kontekście ważną rolę polityki spójności jako głównej polityki inwestycyjnej UE mającej na celu zmniejszanie różnic między regionami Europy poprzez wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

30. Wzywa Komisję Europejską do przestrzegania jej własnych przepisów dotyczących sprawozdawczości finansowej. Podkreśla, że obecnie obowiązki sprawozdawcze stanowią obciążenie administracyjne i są czasochłonne. Apeluje zatem o uproszczenie systemu sprawozdawczości.

Zrównoważony wzrost gospodarczy: zasoby naturalne

31. Wyraża obawy z powodu niewystarczających środków finansowych w dziale II, udostępnionych w celu zrównoważenia strat w dochodach rolników w państwach członkowskich UE, które powstały na skutek gwałtownego spadku cen produktów rolnych w wyniku niskich cen skupu, zniesienia kwot mlecznych, pomoru świń w Europie oraz rosyjskich sankcji, oraz z powodu braku jakiegokolwiek (bezpośredniej) pomocy mającej poprawić sytuację w tym zakresie.

32. Zwraca uwagę, że z objaśnień do budżetu wynika, że w dziale II zmniejszono środki na złagodzenie skutków rosyjskich sankcji. Jednocześnie nie zgadza się z opinią, iż sytuacja na rynku stwarza duże szanse, a klimat rynkowy jest sprzyjający.

33. Jest zdania, że rezerwa wynikająca z różnicy pomiędzy środkami na zobowiązania dla Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej (EFGR) a dopuszczalnym pułapem (ok. 1,7 % zobowiązań funduszu) nie jest wystarczająco jasno uzasadniona. Na szczeblu lokalnym oczekuje się gotowych planów działania, z których wynika, kiedy i w jakich okolicznościach (np. w przypadku wystąpienia kryzysów lub zarządzania środkami antykryzysowymi) rezerwa ta może być wykorzystana.

34. Wyraża ubolewanie z powodu niewystarczających środków, które Komisja Europejska proponuje jako rezerwę na wypadek kryzysu w rolnictwie, oraz z powodu niedostatecznego zwiększenia środków na Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w stosunku do środków na zobowiązania przewidzianych w budżecie na 2015 r.

35. Ocenia w sposób krytyczny tendencje dotyczące wskaźnika absorpcji środków z programów na lata 2007–2013 i zastanawia się, czy założenia Komisji Europejskiej nie są zbyt optymistyczne.

36. Obawia się, że w niektórych przypadkach państwa członkowskie mogą decydować się na przyspieszoną wypłatę środków, by nie stracić przydzielonych funduszy, co zwiększa ryzyko nieprawidłowości, które mogą prowadzić do korekt finansowych; ponadto obawia się, że istnienie środków niewykorzystanych na koniec okresu programowania będzie oznaczać automatyczne umorzenie.

37. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne, jako główni beneficjenci, poniosłyby największy ciężar w wypadku nieprawidłowości i umorzeń, gdyż wzrosłyby ich obciążenia finansowe.

38. Wzywa do lepszego planowania finansowego na wszystkich poziomach oraz do podjęcia wysiłków, które pozwoliłyby uniknąć mechanicznego planowania środków na zobowiązania i środków na płatności przez Komisję Europejską.

Bezpieczeństwo i obywatelstwo

39. Podkreśla znaczenie zobowiązań przewidzianych w projekcie budżetu UE na rok 2016 i popiera ich dalsze zwiększenie w odpowiedzi na ostatnie wydarzenia, które pociągają za sobą nowe, trudniejsze i bardziej kosztowne zadania, takie jak kryzys migracyjny i nowe problemy w regionach sąsiednich. Popiera odpowiednie uruchomienie instrumentu elastyczności. Obawia się jednak, że proponowane zwiększenie może okazać się niewystarczające i że potrzebne będą jeszcze większe zasoby.

Europa w świecie

40. Jest zdania, że w kontekście zwalczania przyczyn kryzysu budżet UE na 2016 r. musi być dowodem zdecydowanego dążenia UE do odegrania aktywniejszej i bardziej niezawodnej roli międzynarodowej oraz uwzględniania zarówno lokalnych i regionalnych, jak i globalnych interesów i obowiązków.

Kolejne kroki

41. Wzywa do szybszego przedstawienia, a następnie do przyjęcia istotnych wniosków ustawodawczych na następny okres programowania (po 2020 r.). Wynikające z trudnych negocjacji opóźnienia w przyjęciu wieloletnich ram finansowych oraz rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i innych rozporządzeń szczegółowych dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych spowodowały spowolniony rozruch okresu programowania 2014–2020 i były jedną z najważniejszych przyczyn wzrostu zobowiązań pozostających do realizacji (RAL). Komitet Regionów będzie się starał aktywnie uczestniczyć we wczesnych etapach dyskusji poświęconej przyszłości polityki spójności po 2020 r. i w odpowiednim czasie przedstawi swój wkład w tym zakresie.

42. Podkreśla znaczenie prac Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych i jej pierwszego sprawozdania oceniającego, w którym proponuje się przeanalizowanie kwestii zasobów własnych z możliwie wielu perspektyw.
43. Podkreśla swoją gotowość do udziału w debacie na temat reformy systemu zasobów własnych UE. Stoi na stanowisku, że gruntowna reforma jest bezwzględnie konieczna, ponieważ niedostatki obecnego systemu już stwarzają problemy podczas negocjacji budżetowych i należy się spodziewać jeszcze większych problemów, takich jak niekorzystny wpływ niezrealizowanych i zaległych płatności na współfinansowanie projektów inwestycyjnych na szczeblu krajowym, lokalnym i regionalnym.
44. Zapoczątkował we właściwym czasie wstępną debatę w sprawie planowania działań dotyczących kolejnego okresu programowania rozpoczynającego się w 2020 r., które wpływają w sposób bezpośredni i natychmiastowy na budżety lokalne i regionalne i uwzględniają zmieniające się potrzeby. W ten sposób powinno się uniknąć problemów, które wystąpiły w poprzednich okresach programowania, a zwłaszcza na początku okresu programowania 2014–2020.

Bruksela, dnia 14 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku światowego porozumienia klimatycznego w Paryżu

(2015/C 423/10)

Sprawozdawca:	Annabelle JAEGER (FR/PES), członkini Rady Regionalnej Prowansja–Alpy–Lazurowe Wybrzeże
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.” COM(2015) 81 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Na kilka miesięcy przed 21. konferencją stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (COP21) oraz mając na uwadze swoje poprzednie sprawozdania ⁽¹⁾:

- zdecydowanie wspiera Unię Europejską (UE), tak aby w pełni odgrywała rolę przywódczą w negocjacjach międzynarodowych;
- wzywa ją do tego, by przed 2020 r. i wejściem w życie nowego porozumienia w sprawie klimatu przyspieszyła prace, w szczególności dotyczące efektywności energetycznej, sygnału cenowego dotyczącego emisji CO₂ w Europie i mobilizacji międzynarodowych zasobów finansowych na rzecz walki ze zmianami klimatu w krajach rozwijających się;
- zachęca do podwyższenia poziomu „zaplanowanego, ustalonego na szczeblu krajowym wkładu” (INDC – Intended Nationally Determined Contribution) jeszcze przed konferencją paryską, a najpóźniej w 2016 r., i uważa, że porozumienie paryskie powinno mieć trwały i dynamiczny charakter oraz zawierać mechanizm umożliwiający dokonywanie oceny i regularne (co pięć lat) podnoszenie wkładu państw;
- zachęca UE do wykazania, w jaki sposób będzie spełniać swoją część zobowiązań finansowych podjętych w Kopenhadze w 2009 r. oraz bronić sprawiedliwego podejścia do finansowania i różnicowania, które to podejście pozwala wspierać transformację energetyczną i odporność terytoriów najuboższych lub najbardziej narażonych na skutki zmiany klimatu na świecie;
- wzywa do stworzenia nowego globalnego ładu klimatycznego w oparciu o zasady wielopoziomowego sprawowania rządów, gdzie działanie podmiotów niepaństwowych byłoby w pełni uznawane i gdzie każdy szczebel administracji mógłby maksymalizować swoje działania na rzecz klimatu.

Decydująca rola Unii Europejskiej na rzecz ambitnego porozumienia paryskiego

1. W świetle piątego sprawozdania oceniającego Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) oraz jego sprawozdania podsumowującego, KR wyraża poważne zaniepokojenie faktem, że świat nie jest na dobrej drodze do utrzymania wzrostu temperatury poniżej 2 °C. Uznaje zatem pilną potrzebę przyspieszenia wysiłków w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i przystosowania się do skutków zmian klimatu oraz przyjęcia w Paryżu porozumienia, które pozwoli pozostać poniżej tego progu.

2. W związku z powyższym Komitet wzywa UE do aktywnego wspierania długoterminowego celu światowego, który odpowiada najbezpieczniejszym scenariuszom IPCC. Chodzi o osiągnięcie zerowej emisji dwutlenku węgla w 2050 r. Taki wspólny cel stanowiłby bowiem wyraźny sygnał dla wszystkich państw i wszystkich podmiotów, zwłaszcza dla inwestorów, by przekierować globalną gospodarkę na odejście od paliw kopalnych.

⁽¹⁾ Opinia KR-u 2691/2014: „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii”, sprawozdawca: Annabelle Jaeger (FR/PES); opinia KR-u 5810/2013 „Zielona księga w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030”, sprawozdawca: Sirpa Hertell (FI/EPL); rezolucja KR-u 5883/2013 „19. konferencja stron (COP19) konwencji UNFCCC – Zapewnij postęp w działaniach społeczności międzynarodowej w sprawie zmian klimatu”; opinia KR-u 3752/2013 „Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmian klimatu”, sprawozdawca: Neil Swannick (UK/PES).

Komitet przypomina w tym kontekście, że UE wyznaczyła sobie jako cel długoterminowy redukcję emisji gazów cieplarnianych o 80–95 % do 2050 r.

3. KR uważa, że pierwsze zobowiązania UE w ramach jej wkładu (INDC) zmierzają w dobrym kierunku; wzywa jednak, by UE podjęła dalsze działania i decyzję o korekcie w górę zobowiązań określonych przez Radę Europejską w październiku 2014 r. Komitet uważa ⁽²⁾, że zmniejszenie o co najmniej 50 % emisji gazów cieplarnianych w Europie byłoby realistyczne i korzystne dla Europy. Jest również możliwe i pożądane osiągnięcie co najmniej 40 % udziału energii ze źródeł odnawialnych i poprawienie o 40 % efektywności energetycznej. Ponadto Komitet uważa, że UE powinna wspierać zapisanie w porozumieniu paryskim pięcioletnich okresów rozliczeniowych i cykli kontrolnych, począwszy od 2025 r., aby uniknąć ograniczania się niższymi ambicjami w długim okresie i regularnie uwzględniać rozwój nauki i technologii.

4. Komitet wzywa kraje rozwinięte należące i nienależące do UE do ogłoszenia przed COP21 „pakietu finansowego” celem wsparcia wysiłków na rzecz przystosowania się do zmian klimatu i ograniczania emisji gazów cieplarnianych w krajach rozwijających się. Komitet oczekuje od UE planu działania w celu zwiększenia przez nią środków finansowych, które powinny być przewidywalne, przejrzyste, nowe i dodatkowe. W tym dokumencie UE wykaże, w jaki sposób zamierza spełnić swoje zobowiązanie do uruchomienia swojej części zobowiązania w wysokości 100 miliardów dolarów rocznie do 2020 r. UE powinna również wspierać w porozumieniu paryskim zasadę nowych zobowiązań finansowych na okres po 2020 r., przyjmowanych raz na pięć lat, z odrębnymi celami na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu, co stanowiłoby skromny dodatek do finansowania działań dotyczących klimatu.

5. Ponadto KR z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji Europejskiej, że porozumienie i towarzyszące mu decyzje muszą określać ramy dla solidnego zestawu przepisów dotyczących przejrzystości oraz wspólnego, jednolitego systemu do systematycznego mierzenia i sprawdzania wyników każdej strony w zakresie celów dotyczących emisji gazów cieplarnianych oraz raportowania w tej sprawie. Takie ramy będą niezbędną podstawą prawdziwej światowej współpracy w zakresie zmian klimatycznych i są konieczne, aby propagować zaufanie i pewność, że zobowiązania zostaną wypełnione. Będą one miały również kluczowe znaczenie dla zrozumienia osiągniętych poziomów łagodzenia i posłużą jako zachęta do dalszych wysiłków. Jako takie leżą więc w interesie wszystkich zainteresowanych stron.

6. Komitet z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji Europejskiej (KE) zmierzające do włączenia przystosowania się do zmian klimatu jako filaru porozumienia (razem z redukcją emisji gazów cieplarnianych i finansowaniem). Istotne jest, aby rozpoznać wyraźny związek między wzrostem temperatury i zwiększeniem potrzeb w zakresie przystosowania się.

Komitet z zadowoleniem przyjmuje także to, że ekofundusz klimatyczny postanowił docelowo przeznaczyć swoje fundusze w równych częściach na łagodzenie zmiany klimatu i przystosowanie się. Zaleca, aby KE wykorzystwała inicjatywę „Mayors Adapt”, uruchomioną w 2014 r. w ramach strategii UE w sprawie przystosowania się do zmiany klimatu, jako przykład dobrych praktyk do naśladowania przez potencjalnych partnerów międzynarodowych w celu poprawy odporności terytorialnej.

Kraje rozwijające się, w szczególności kraje najsłabiej rozwinięte i małe państwa wyspiarskie są najbardziej narażone na skutki zmian klimatu, zatem nowe porozumienie klimatyczne powinno pomóc w uwzględnianiu ich potrzeb adaptacyjnych.

7. Komitet zaleca również, aby Unia Europejska zwiększyła od zaraz wysiłki na rzecz zwalczania zmian klimatu (nie czekając na wejście w życie porozumienia paryskiego w 2020 r.):

— podnosząc znacznie ceny węgla w Europie, by dostosować je do wiarygodnego poziomu pozwalającego na zmianę kierunku inwestycji publicznych i prywatnych poza przyjęciem rezerwy zapewniającej stabilność na rynku EU ETS ⁽³⁾, reforma strukturalna tego narzędzia po 2020 r. pozwoli trwale ograniczyć nadwyżki kwot CO₂ i zwiększyć wpływy ze sprzedaży kwot dla państw.

Unia Europejska powinna wspierać przeznaczenie całkowitych dochodów z EU ETS na transformację energetyczną i globalną walkę ze zmianami klimatu, w tym co najmniej 50 % na rzecz ekofunduszu klimatycznego;

⁽²⁾ Opinia KR-u 2691/2014 „Ramy polityczne na okres 2020–2030 dotyczące klimatu i energii”, sprawozdawca: Annabelle Jaeger (FR/PES).

⁽³⁾ Wspólnotowy system wymiany kwot emisji (European Union Emission Trading Scheme – EU ETS).

- stosując na dużą skalę energię ze źródeł odnawialnych oraz efektywność energetyczną;
- szybko zmniejszając publiczne wsparcie i subwencje dla paliw kopalnych, główną przyczynę zmian klimatu (bez względu na to, czy przeznaczają się je na poszukiwania nowych złóż, produkcję czy zużycie);
- wspierając konkretne terytorialne działania i mobilizację zainteresowanych stron;
- wspierając zielone zamówienia publiczne dotyczące bardziej energooszczędnych produktów i usług.

Regiony i miasta dźwignią powodzenia celów klimatycznych

8. Miasta i regiony odgrywają kluczową rolę w osiąganiu i wzmacnianiu krajowych celów klimatycznych. Jako że wywierają wpływ na mobilność i transport, urbanistykę i środowisko zbudowane, energię i zieloną infrastrukturę, nie sposób ich pominąć jako uczestników globalnych starań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia odporności na wpływ zmiany klimatu.

9. KR z zadowoleniem odnotowuje, że nowy system dotyczący zmian klimatu zakłada większy nacisk na skuteczną realizację zobowiązań podjętych w ramach protokołu paryskiego. KE oraz wiele innych zainteresowanych podmiotów wypuklają rolę miast i regionów w negocjacjach klimatycznych ONZ ⁽⁴⁾. Zalecają one, aby nowe porozumienie uznawało działania miast i regionów, bez których państwa nie mogą spełnić swoich zobowiązań. Wiarygodność zobowiązań podjętych przez strony będzie zależeć od silnego i skutecznego zaangażowania miast i regionów, a także przemysłu i inwestorów.

10. Podkreślenie znaczenia Porozumienia Burmistrzów i jego przedłużenie do 2030 r. i do 2050 r. jest niezbędne do wzmocnienia dynamizmu 6 500 miast i regionów, europejskich sygnatariuszy, które zobowiązały się przekroczyć cele UE w zakresie obniżenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r.

Komitet popiera rozszerzenie inicjatywy Porozumienia Burmistrzów na cały świat i wzywa KE do zapewnienia niezbędnych środków na taki rozwój, uwzględniając realia lokalne. Rozszerzenie to należy prowadzić w koordynacji z innymi międzynarodowymi i krajowymi inicjatywami wspieranymi przez sieci samorządowe, takimi jak „Compact of Mayors”, a także z poszanowaniem tychże inicjatyw. Jednocześnie chodzi także o to, by nie marginalizować miast, które, nie będąc członkami Porozumienia, zdecydowałyby się podjąć działania w dziedzinie klimatu.

11. Komitet wzywa Komisję Europejską do mobilizacji na rzecz uwzględnienia w nowym porozumieniu wymiernych i mierzalnych wysiłków miast i regionów w kwestii wkładów krajowych (na rzecz niższej emisji gazów cieplarnianych, oszczędności energii i odnawialnych źródeł energii). KE może w szczególności opierać się na pracach inicjatywy „Compact of States and Regions”, Porozumienia Burmistrzów oraz inicjatywy „Compact of Mayors”. Wszystkie one zawierają jasne, precyzyjne i przejrzyste zobowiązania miast i regionów w Europie i na całym świecie.

Komitet uważa, że konieczne jest stworzenie odpowiednich warunków – regulacji i mechanizmów finansowych – w celu umożliwienia optymalnego działania miast i regionów.

12. Komitet ponownie podkreśla potrzebę stworzenia innowacyjnej i dobrowolnej polityki inwestycyjnej skierowanej do terytoriów i dotyczącej zrównoważonych projektów – w szczególności w dziedzinie energii i przystosowania się – w tym potrzebę włączenia miast i regionów w proces przyznawania finansowania i uwzględniania projektów na najmniejszą skalę w ramach planu Junckera. Zaleca zbadanie koncepcji wyłączenia inwestycji klimatycznych z obliczania długu „Maastricht”.

13. Komitet zaleca, by dać miastom i regionom łatwiejszy dostęp do głównych funduszy globalnych na rzecz klimatu: ekofunduszu klimatycznego, Funduszu na rzecz Globalnego Środowiska i funduszu adaptacyjnego.

W szczególności bezpośredni dostęp władz lokalnych i regionalnych najbardziej narażonych krajów rozwijających się do globalnych funduszy na rzecz klimatu, w tym ekofunduszu klimatycznego, umożliwi im przyspieszone działanie w ramach wspólnego podejścia do klimatu i milenijnych celów rozwoju.

⁽⁴⁾ Organizacja Narodów Zjednoczonych.

14. KR proponuje wprowadzenie globalnego zarządzania klimatem, które formalizowałoby pracę miast i regionów i opierałoby się na zasadach wielopoziomowego sprawowania rządów:

- przypomina o woli władz lokalnych i regionalnych, by w tekście porozumienia zawrzeć punkt o ich zasadniczej roli w zmaganiach ze zmianą klimatu i sformalizować ich rolę w procesie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC), w celu maksymalnego wykorzystania ich potencjału działania w dziedzinie klimatu;
- wnosi w szczególności o to, by podczas COP Sekretariat UNFCCC i państwo przyjmujące systematycznie organizowały dzień poświęcony władzom lokalnym i organizowały przestrzeń poświęconą samorządom lokalnym, jak ma to miejsce w tym roku podczas COP21;
- zwraca się także o ustanowienie zorganizowanego dialogu podczas rundy negocjacji, a nie tylko podczas konferencji międzynarodowych na koniec roku; KE mogłaby dać przykład, prowadząc kilka razy do roku systematyczny dialog z KR-em, przed konferencjami organizowanymi przez UNFCCC (COP i przygotowawcze konferencje w Bonn) i podczas tych konferencji.

15. KR z zadowoleniem przyjmuje organizację światowego szczytu „Klimat i terytoria” w Lyonie w dniach 1 i 2 lipca oraz światowego szczytu samorządów lokalnych na rzecz klimatu w Paryżu w dniach 4 i 7 grudnia i zamierza w nich uczestniczyć. Wydarzenia te stanowią dla wszystkich podmiotów niepaństwowych okazję do współpracy przed i podczas COP21, a także do przypomnienia istotnej roli tych podmiotów dzięki ogłoszeniu mocnych zobowiązań do przyspieszenia światowych działań na rzecz klimatu, w szczególności prowadzonych na poziomie państw.

16. Komitet zaleca również, aby Unia Europejska wsparła realizację decyzji COP ustanawiającej program prac dotyczących działania miast i regionów na rzecz klimatu, w którym to programie określono sposoby współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi a państwami. Za przykład może służyć Konwencja o różnorodności biologicznej, w ramach której w 2010 r. przyjęto plan działania dla miast i regionów⁽⁵⁾. Taki plan stanowiłby elastyczne zastosowanie zasady wielopoziomowego sprawowania rządów na arenie międzynarodowej.

Zaangażowanie wszystkich podmiotów konieczne do powodzenia COP21 i prowadzenia globalnej walki ze zmianami klimatu

17. IPCC oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska wyraźnie stwierdzają, że w celu utrzymania globalnego ocieplenia poniżej 2 °C do końca wieku, konieczne jest, aby wszystkie podmioty przyspieszyły swoje działania na rzecz redukcji emisji już teraz, poczynając od tych, które pochodzą z krajów najbardziej odpowiedzialnych za zmiany klimatu.

Nowa polityka klimatyczna powinna opierać się na szerokim poparciu wszystkich zainteresowanych stron i być realizowana oddolnie. Miasta i regiony odgrywają w tym względzie zasadniczą rolę w kwestii informowania, edukowania i zrzeczania podmiotów inicjatywy.

18. Biorąc pod uwagę obecne dyskusje na temat programu działania zaproponowanego przez współprzewodniczących COP z Francji i Peru w sprawie wzmocnienia działań na rzecz klimatu przez wszystkie podmioty, KR potwierdza swoje życzenie, aby miasta i regiony uczestniczyły w tym programie. Komitet:

- wzywa regiony i miasta Europy, aby kontynuowały i rozszerzały swoje zobowiązania dotyczące wymiernych celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, czystego transportu, rozwoju odnawialnych źródeł energii lub oszczędności energii, aby pogłębiać dynamikę towarzyszącą porozumieniu paryskiemu; wzywa je do przyłączenia się do Porozumienia Burmistrzów, inicjatyw „Compact of Mayors” i „Compact of States and Regions” i udziału w najważniejszych spotkaniach w Lyonie i Paryżu, aby dać świadectwo ich determinacji i ją pokazać;
- zwraca się regionów i miast, aby nadal dzieliły się dobrymi praktykami wewnątrz europejskimi, lecz również w relacjach Północ–Południe, w szczególności poprzez platformę NAZCA⁽⁶⁾, „Compact of Mayors”, „Compact of States and Regions”;

⁽⁵⁾ Decyzja CBD COP10: X/22. Plan działania dla samorządów terytorialnych, miast i innych władz lokalnych w zakresie bioróżnorodności, <https://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=12288>

⁽⁶⁾ Platforma podmiotów niepaństwowych działających na rzecz klimatu (Non-State Actor Zone for Climate Action – NAZCA).

- ma świadomość, że wiarygodność zobowiązań zależy od kryteriów wyboru projektów i inicjatyw, ich przejrzystości i od rygorystyczności stosowanych metod i rzetelności oceny; Porozumienie Burmistrzów stanowi w tym zakresie punkt odniesienia i mogłoby inspirować inne bieżące i przyszłe inicjatywy do zapewnienia solidnego systemu MRV ⁽⁷⁾ (monitorowanie, raportowanie i weryfikacja), dlatego też KR wzywa UE do zapewnienia spójności i harmonizacji tych inicjatyw na poziomie europejskim i poza nim;
- zaprasza również miasta i regiony Europy, by wykorzystały efekt dźwigni swojej zdecentralizowanej współpracy międzynarodowej do wspierania transformacji energetycznej i poprawy odporności w krajach trzecich, zwłaszcza w krajach ubogich i najbardziej narażonych na skutki zmian klimatu; te szczególne relacje między regionami i miastami na całym świecie mogą być wykorzystywane w dyplomacji klimatycznej na wszystkich szczeblach.

19. Zgodnie z duchem zbiorowej mobilizacji KR zamierza wydawać komunikaty zbieżne z komunikatami Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, pokazujące, że regiony i miasta są zmobilizowane do COP21 wraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstwami.

20. Globalne ocieplenie jest jednym z największych wyzwań stojących przed ludzkością w zakresie zrównoważonego rozwoju, zdrowia i gospodarki światowej. Konferencja paryska nie jest celem samym w sobie, ale początkiem dynamicznego i zmieniającego się procesu, który pozwoli społeczności międzynarodowej zmienić koleje losu i wrócić na drogę do utrzymania wzrostu temperatury poniżej 2 °C. Nowe globalne porozumienie w sprawie klimatu w Paryżu jest konieczne do zapewnienia wspólnej reakcji adekwatnej do wyzwań, podobnie jak konieczne jest umożliwienie działania podmiotom i wzmocnienie ich dynamiki.

Bruksela, dnia 14 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

⁽⁷⁾ Monitorowanie, raportowanie i weryfikacja emisji gazów cieplarnianych (*Monitoring, Reporting and Review – MRV*).

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Rozwój potencjału energetycznego mórz i oceanów

(2015/C 423/11)

Sprawozdawca: Rhodri GLYN THOMAS (UK/EA),

członek Zgromadzenia Carmarthen East and Dinefwr

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Znaczenie energii mórz i oceanów

1. Podkreśla istotny wkład morskiego i oceanicznego sektora energetycznego w zaspokojenie przyszłych potrzeb energetycznych nie tylko w Unii Europejskiej, ale i w perspektywie globalnej. Z zadowoleniem przyjmuje uznanie go za jeden z pięciu obszarów priorytetowych strategii niebieskiego wzrostu i zakłada, że UE może być ważnym podmiotem w dziedzinie energii mórz i oceanów.

2. Zauważa, że zapewniając niezawodne i przewidywalne odnawialne źródło energii, sektor ten może:

- pomóc w realizacji zobowiązań UE w zakresie klimatu i odnawialnych źródeł energii,
- przyczynić się do zróżnicowania koszyka energetycznego,
- ułatwić osiągnięcie celów bezpieczeństwa energetycznego i pomóc w ograniczeniu nieciągłości dostaw energii,
- tworzyć miejsca pracy i stymulować wzrost gospodarczy, przyczyniając się do zróżnicowania i rewitalizacji unijnych portów, społeczności wyspiarskich i nadmorskich, z których wiele znajduje się w oddalonych częściach UE, a także sektorów turystyki i rekreacji oraz akwakultury ⁽¹⁾,
- stanowić obfite źródło kapitału intelektualnego, badań, wiedzy, innowacji i doskonalenia umiejętności (w tym w obszarach projektowania, testowania, produkcji, transportu, instalacji, eksploatacji i utrzymania obiektów służących do pozyskiwania energii mórz i oceanów i obiektów portowych),
- przynosić szersze korzyści środowiskowe, np. ochronę przeciwpowodziową obszarów przybrzeżnych, stymulując nowe ekosystemy morskie.

3. Zauważa, że fakt, iż z energią mórz i oceanów związanych jest wiele różnych technologii, oznacza, że jej rozwój musi odbywać się na wielu różnych poziomach i w różnych kontekstach. UE, ze względu na swe liczne obszary przybrzeżne, może być skutecznym podmiotem światowym w tym zakresie.

4. Zauważa, że zgodnie z oszacowaniami zawartymi w europejskim planie działania na rzecz energii mórz i oceanów (European Ocean Energy Roadmap – EOER) na lata 2010–2050:

- do 2050 r. w UE może powstać nawet pół miliona miejsc pracy, w tym 26 tys. bezpośrednich miejsc pracy do 2020 r.,

⁽¹⁾ Dz.U. C 62 z 2.3.2013, s. 47. Zob. np. proponowana laguna pływowa Swansea Bay: Tidal Lagoon Swansea Bay.

- energia mór i oceanów mogłaby pokryć 10–15 % zapotrzebowania energetycznego UE w 2050 r. (100 GW ⁽²⁾), czyli mogłaby zasilić 115 mln gospodarstw domowych,
- przestawienie się na energię mór i oceanów mogłoby przynieść znaczne ograniczenie emisji CO₂, o 2,61 mln ton do 2020 r. i o 136,3 mln ton do 2050 r.

5. Stwierdza, że Ocean Atlantycki oferuje największy potencjał pod względem energii oceanów w UE, podkreśla jednak ważny wkład pozostałych mór i zbiorników wodnych UE, w tym Morza Północnego, Morza Bałtyckiego, kanału La Manche i Morza Śródziemnego.

6. Dostrzega potencjał czystej energii mór i oceanów dla licznych wysp UE; wykorzystanie tej energii mogłoby przyczynić się do uzyskania autonomii energetycznej przez wyspy i peryferyjne regiony nadmorskie, w tym regiony najbardziej oddalone ⁽³⁾, przy jednoczesnym zapewnieniu olbrzymiego potencjału rozwoju społecznego-gospodarczego dzięki tworzeniu miejsc pracy w skali lokalnej w obrębie tych społeczności, w tym możliwości dla wielu małych i średnich portów w UE.

7. Podkreśla, że rozwój morskiego i oceanicznego sektora energetycznego leży w interesie całej UE: możliwości inwestowania w badania, wiedzę, umiejętności i rozwój, produkowania i wywozu komponentów oraz rozwoju łańcuchów dostaw nie są ograniczone tylko do obszarów przybrzeżnych i wysp.

8. Zwraca uwagę na znaczenie całościowego podejścia do odnawialnej energii morskiej. Szereg wyzwań dotyczących energii mór i oceanów występuje także w przypadku innych morskich źródeł energii, np. w zakresie dostępu do sieci przesyłowej i zdolności przyłączeniowej, a także rozwoju umiejętności.

9. Dostrzega różne rodzaje energii mór i oceanów: amplitudę pływów (np. laguny pływowe), prądy pływowe, energię fal, wytwarzanie energii z wykorzystaniem gradientu zasolenia i konwersję oceanicznej energii cieplnej (OTEC) ⁽⁴⁾.

10. Zauważa, że technologie umożliwiające wykorzystanie tych różnych rodzajów energii mór i oceanów znajdują się w różnych fazach zaawansowania i wszystkie – poza technologiami amplitudy pływów – są na etapie badań i rozwoju, głównie opartych na programach pilotażowych prowadzonych na niewielką skalę, bez aktywnych instalacji komercyjnych i jak dotąd bez konsensusu w odniesieniu do preferowanych urządzeń.

11. Podkreśla jednak, że konwertery energii pływów i fal przyciągają coraz większe zainteresowanie komercyjne i średnio- oraz długoterminowo ich znaczenie może wzrosnąć, gdyż mogą one wytwarzać energię w szerokim zakresie lokalizacji.

UE i jej regiony w czołówce... jak długo?

12. Zauważa, że UE znajduje się obecnie w globalnej czołówce pod względem rozwoju tego sektora – prowadzi się w niej bardzo liczne działania demonstracyjne i badawcze na małą skalę, w morskim i oceanicznym sektorze energetycznym działa ponad 500 firm, a także odbywa się tu ponad 50 % globalnych działań w zakresie energii pływów; niektóre projekty osiągnęły już także zamknięcie finansowe ⁽⁵⁾.

13. Dostrzega, że w wielu przypadkach bodziec do rozwijania energii mór i oceanów pochodzi ze szczebla niższego niż krajowy, np. z Kornwalii, Bretanii, Akwitanii, Kraju Loary, Dolnej Normandii, Kraju Basków, Kantabrii, Galicji, ze Szkocji, z Wali, Flandrii, regionu Västra Götaland i wielu innych.

14. Dostrzega jednak, że pomimo zainteresowania przemysłu i zaangażowania szeregu firm międzynarodowych i przedsiębiorstw użyteczności publicznej sektora energetycznego w działalność badawczą i rozwojową skala inwestycji nie jest tak duża jak w innych sektorach odnawialnych źródeł energii, a cele wdrożenia przewidziane na 2020 r. nie zostały osiągnięte.

15. Stwierdza, że bez podjęcia wystarczających działań UE ryzykuje utratę pozycji globalnego lidera.

⁽²⁾ SI Ocean project.

⁽³⁾ Prezentacja konwerterów energii oceanów: np. Wyspy Kanaryjskie, Reunion i Martynika: Ocean energy converters demonstration.

⁽⁴⁾ Źródło: Ocean Energy Europe.

⁽⁵⁾ Np. projekt Meygen.

Wyzwania dla rozwoju energii mórz i oceanów

16. Zwraca uwagę na szereg wzajemnie powiązanych barier dla rozwoju tego sektora, które należy przezwyciężyć:

- technologicznych,
- finansowych,
- administracyjnych i związanych z zarządzaniem (w tym kwestie zgód i planowania, dostępności i dostępu do danych,
- związanych z sieciami przesyłowymi (zdolność przyłączeniowa,
- związanych z wpływem na środowisko.

17. Podkreśla, że chociaż wyzwaniom tym należy stawić czoła wspólnie, to szczególnie poważne są wyzwania technologiczne i finansowe, gdyż bez weryfikacji poprawności projektu i niezawodnej technologii branża będzie miała trudności z uzyskaniem przełomu i przetrwaniem.

18. Wyraża obawę, że wczesny etap rozwoju dużej części technologii wykorzystania energii mórz i oceanów w połączeniu z wysokimi kosztami związanymi z testowaniem w oceanach i morzach – zwłaszcza w trudnych i nieprzewidywalnych warunkach – stanowi poważną barierę dla inwestycji na dużą skalę, ograniczając w ten sposób postępy w rozwoju technologicznym; jest to szczególnie istotny problem dla inwestorów prywatnych, gdyż weryfikacja poprawności projektu i skalowalność technologii to czynniki o podstawowym znaczeniu dla dostępu do finansowania i dla obniżenia kosztów jednostkowych.

19. Przypomina o znaczeniu względów środowiskowych określonych w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej oraz niedawnej opinii w tej sprawie⁽⁶⁾. Wspiera dalsze badania naukowe i innowacje w celu opracowania zrównoważonych rozwiązań w zakresie testowania i działań wdrożeniowych dotyczących energii mórz i oceanów, jako że wprowadzenie energii do mórz (hałas, światła, ciepła, promieniowania) wywiera wpływ na środowisko morskie oraz ekosystemy morskie.

20. Wzywa do wyciągnięcia wniosków z doświadczeń sektora energii wiatrowej i morskiej energii wiatrowej, zwłaszcza do współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi zapobiegającej powielaniu wysiłków i finansowania oraz do wspierania standaryzacji w branży, która to standaryzacja jest konieczna dla podniesienia konkurencyjności pod względem kosztów.

Działanie na szczeblu UE i ściślejsza koordynacja i współpraca

21. Stwierdza, że biorąc pod uwagę skalę inwestycji wymaganych do wykorzystania potencjału morskiego i oceanicznego sektora energetycznego zasadnicze znaczenie ma koordynacja działań między różnymi szczeblami zarządzania w UE. Apeluje do Komisji Europejskiej, by zorganizowała konferencję z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, Parlamentem Europejskim i innymi instytucjami UE, współpracując z państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i regionalnymi, instytucjami badawczymi i uniwersytetami, organizacjami pozarządowymi, powstającym sektorem i potencjalnymi inwestorami.

22. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą utworzenia forum ds. energii mórz i oceanów, którego zadaniem jest opublikowanie planu działania na rzecz energii mórz i oceanów, mającego ukierunkować rozwój sektora oraz zamierza za pośrednictwem swojej opinii zapewnić, by plan działania uwzględniał silny wymiar lokalny i regionalny w rozwoju tego wschodzącego sektora.

23. Wzywa Komisję Europejską do rozwinięcia forum ds. energii mórz i oceanów w platformę branżową stymulującą dalszą realizację głównych działań określonych w planie działania na rzecz energii mórz i oceanów.

24. Wzywa do określenia na szczeblu UE celów dotyczących energii mórz i oceanów, co będzie stanowić jasne oświadczenie woli, aby zapewnić inwestorom pewność co do długoterminowych zobowiązań.

⁽⁶⁾ ENVE-VI-001.

25. Podkreśla potrzebę spójnego podejścia do wszystkich działań związanych z morzami i oceanami; przekonuje, że rozwój morskiego i oceanicznego sektora energetycznego może zapewnić bodziec dla rozwoju morskiej polityki przemysłowej dla UE.

26. Z zadowoleniem przyjmuje opracowanie przez Irlandię i Portugalię krajowych strategii w dziedzinie energii mórz i oceanów; z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie energii mórz i oceanów w krajowych planach działania w zakresie energii odnawialnej przez osiem państw członkowskich: Zjednoczone Królestwo, Irlandię, Francję, Portugalię, Hiszpanię, Finlandię, Włochy i Niderlandy, jak również inicjatywy podejmowane w innych państwach członkowskich, takich jak Dania i Szwecja.

27. Wzywa państwa członkowskie do strategicznego i politycznego przywództwa dla zapewnienia rozwoju tego sektora poprzez silniejsze wsparcie projektów badawczych i demonstracyjnych na ich terytorium; ponadto podkreśla, że istotne jest, by państwa członkowskie zapewniły stabilne ramy regulacyjne i racjonalne pod względem kosztów programy subsydiowania energii ze źródeł odnawialnych w celu przyciągnięcia inwestorów mających długoterminowe plany.

28. Powtarza wezwanie do utworzenia specjalnej wspólnoty wiedzy i innowacji na rzecz niebieskiej gospodarki ⁽⁷⁾, gdyż rozwój umiejętności i przekazywanie innowacji z badań morskich do sektora prywatnego odgrywają kluczową rolę w rozwoju morskiego i oceanicznego sektora energetycznego.

29. Podkreśla potrzebę oparcia się na dotychczasowych udanych inicjatywach i partnerstwach ⁽⁸⁾ w celu pełnego wykorzystania wiedzy zdobytej w ramach europejskiego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (EPSTE) i jego filaru badawczego, europejskiego stowarzyszenia badań nad energią, tj. włączenia podmiotów zaangażowanych w plan EPSTE, inicjatywę inteligentnych miast i „Horyzont 2020” w rozwój lokalnej i regionalnej strategii energetycznej.

30. Przyjmuje zatem z zadowoleniem fakt, że we wchodzącym w ramy programu „Horyzont 2020” programie prac na lata 2016–2017 w zakresie niebieskiego wzrostu i energii niskoemisyjnej (LCE) zawarto dwa oddzielne zaproszenia do składania wniosków dotyczących sektora energii mórz i oceanów (LCE-15 „Scaling up in the ocean energy sector to arrays” – „Rozwój sektora energii mórz i oceanów w instalacjach” oraz LCE-16 „2nd generation of design tools for ocean energy devices and arrays development and deployment” – „Druga generacja narzędzi projektowania rozwoju i wdrażania urządzeń i instalacji w dziedzinie energii mórz i oceanów”).

31. Wskazuje na potrzebę opracowania profesjonalnego szkolenia w zakresie umiejętności potrzebnych do instalacji elektrowni oceanicznych, czym obecnie zajmują się przedsiębiorstwa naftowe i gazownicze, oraz zachęca sektorów do dzielenia się wiedzą i wzajemnego uczenia się.

Pomoc państwa

32. Z zadowoleniem przyjmuje zatwierdzenie w kwietniu 2015 r. pomocy państwa w odniesieniu do portugalskiego programu wsparcia projektów demonstracyjnych (50 MW mocy zainstalowanej) wytwarzania energii odnawialnej z oceanu (energia fal, energia pływów) oraz innowacyjnych technologii wykorzystania morskiej energii wiatrowej.

33. Zauważa, że wiele zainteresowanych stron opisuje wytyczne z 2014 r. w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią jako elastyczne w odniesieniu do wsparcia projektów demonstracyjnych w tej dziedzinie.

34. Wzywa do przeprowadzenia przez ekspertów ds. pomocy państwa dalszej analizy technicznej we współpracy z forum ds. energii mórz i oceanów, aby zapewnić, że system pomocy państwa uwzględni szczególne wyzwania występujące w tym sektorze oraz umożliwia duże poważne inwestycje, np. w infrastrukturę sieci przesyłowej i wielkoskalowe przedkomercyjne projekty pilotażowe.

Makroregion atlantycki

35. Wzywa do zmiany ukierunkowania przyszłych unijnych programów finansowania wspierających współpracę terytorialną, w tym transnarodowego programu na rzecz obszaru Oceanu Atlantyckiego, na wsparcie rozwoju energii mórz i oceanów.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 19 z 21.1.2015, s. 24.

⁽⁸⁾ Wspólne programy, inicjatywa w zakresie wspólnego programowania „Zdrowe i wydajne morza i oceany”, SI Oceans, Seas-ERA, ERA-NET w zakresie energii mórz i oceanów.

36. Zaleca staranne rozważenie rozwoju makroregionu atlantyckiego z naciskiem na rozwój energii mórz i oceanów; takie podejście zapewniłoby wyraźne ukierunkowanie współpracy między pięcioma państwami członkowskimi oraz regionami położonymi nad Atlantykiem oraz mogłoby potencjalnie prowadzić do powstania spójnej morskiej strategii przemysłowej dla makroregionu atlantyckiego, skupionej na odnawialnych źródłach energii i zdolności przyłączeniowej.

37. Zaleca opracowanie właściwych i dopasowanych strategii lub technologii dla wszystkich basenów morskich, z wykorzystaniem dostępnych doświadczeń i rozwinięciem zaawansowanych technologii dla regionów z mniejszym lub innym potencjałem energii morskiej.

38. Przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji COM(2015) 6317 „W kierunku zintegrowanego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (planu EPSTE)”, zwłaszcza odniesienia do pogłębienia współpracy regionalnej w dziedzinie energii mórz i oceanów na wybrzeżu Oceanu Atlantyckiego, by pomóc w dalszym obniżeniu kosztów w tym obszarze.

Sprostanie wyzwaniom finansowym

39. Utrzymuje, że znaczące wsparcie publiczne, w tym poprzez innowacyjne partnerstwa publiczno-prywatne, ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju energii mórz i oceanów.

40. Uznaje zasadniczą rolę istniejących mechanizmów wsparcia EBI⁽⁹⁾; podkreśla jednak potrzebę wprowadzenia nowych i innowacyjnych instrumentów na szczeblu UE, które stworzą bardziej korzystne otoczenie dla wspierania inwestycji w bardziej ryzykowne innowacyjne technologie energetyczne, zwłaszcza inwestycji we wdrożenie technologii wykorzystujących energię mórz i oceanów.

41. Przyjmuje zatem z zadowoleniem zainicjowanie przez EBI i Komisję Europejską w czerwcu 2015 r. nowych projektów demonstracyjnych InnovFin w dziedzinie energii i wzywa państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne, by zachęcały do zastosowania tego nowego mechanizmu w celu wsparcia projektów dotyczących energii mórz i oceanów.

42. Podkreśla znaczenie inwestycji w połączenia międzysystemowe, zwłaszcza między państwami członkowskimi i ich regionami, modernizacji infrastruktury przesyłowej w celu zwiększenia jej przepustowości, tak by umożliwić absorpcję energii ze źródeł odnawialnych, inwestowania w systemy dystrybucyjne, rozszerzania ich na obszary oddalone, a także rozwijania i wdrażania rozwiązań z dziedziny inteligentnych sieci energetycznych.

43. Wzywa EBI i Komisję Europejską do nadania priorytetowego znaczenia wykorzystaniu nowego Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) do wsparcia inwestycji w morskim i oceanicznym sektorze energetycznym, w tym przeanalizowaniu możliwości wykorzystania tego funduszu do wsparcia rozwoju sieci i zdolności przyłączeniowych.

44. Z zadowoleniem przyjmuje coraz większy nacisk na morskie odnawialne źródła energii w szeregu strategii inteligentnej specjalizacji; z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie europejskiej platformy inteligentnej specjalizacji w dziedzinie energii oraz podkreśla, że trzeba dopilnować, by uzupełniała ona prace forum ds. energii mórz i oceanów.

45. Z zadowoleniem przyjmuje uznanie za priorytet inwestycji w energię morską w regionalnych programach operacyjnych.

46. Podkreśla znaczenie wzmocnienia związku między polityką energetyczną UE a jej polityką spójności oraz wzywa Komisję Europejską do przedstawienia szczegółowych informacji na temat priorytetowego potraktowania energii mórz i oceanów w regionalnych programach operacyjnych w ramach EFIS na lata 2014–2020, a także do przedstawienia analizy, które regiony traktują energię oceanów priorytetowo w swoich strategiach inteligentnej specjalizacji.

47. Z zadowoleniem przyjmuje decyzję podjętą w październiku 2014 r. przez Radę Europejską o odnowieniu programu NER300 oraz zauważa, że od tej pory małe projekty również będą się kwalifikować⁽¹⁰⁾.

48. Wzywa do ustabilizowania na wyższym poziomie ceny emisji CO₂ oraz przyznania większych środków finansowych na (innowacyjne) projekty z zakresu odnawialnych źródeł energii w ramach nowego programu.

⁽⁹⁾ Wspólne programy EBI i instytucji UE: Europejski Fundusz na rzecz Energii, Zmiany Klimatu i Infrastruktury 2020, Globalny Fundusz Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej, Europejski Fundusz na rzecz Efektywności Energetycznej oraz europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych (plan EPSTE).

⁽¹⁰⁾ Program NER300 wspiera demonstrację bezpiecznych dla środowiska technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, a także demonstrację innowacyjnych technologii energii odnawialnej.

49. Z zadowoleniem przyjmuje projekty takie jak program ERA-NET w zakresie energii mórz i oceanów, mające na celu koordynację działań agencji państw członkowskich i regionów w celu wspierania badań i innowacji w sektorze, i oczekuje, że liczne projekty z dziedziny energii mórz i oceanów znajdą wsparcie w ramach programu „Horyzont 2020” i innych programów, takich jak Erasmus+.

50. Powtarza wezwanie do przyznania wyższego priorytetu politycznego tworzeniu synergii między budżetami UE, państw członkowskich oraz budżetami niższego szczebla (władz lokalnych i regionalnych)⁽¹¹⁾ w celu wsparcia inwestycji o kluczowym znaczeniu dla Europy, takich jak inwestycje w energię oceanów.

Kwestie ochrony środowiska i uzyskiwania zgód

51. Twierdzi, że morski i oceaniczny sektor energetyczny można rozwijać w sposób wzbogacający środowisko naturalne.

52. Podkreśla, że ważne jest zapewnienie, aby organy regionalne, organizacje ekologiczne i inne organizacje pozarządowe zaangażowały się w forum ds. energii mórz i oceanów oraz inne inicjatywy strategiczne na szczeblu UE. Wzywa w związku z tym państwa członkowskie, władze lokalne i regionalne oraz przemysł do pełnej współpracy z takimi podmiotami w celu zagwarantowania, aby ten nowy sektor rozwijał się w sposób zrównoważony, przy minimalnym wpływie na środowisko.

53. Zwraca uwagę na zasadniczą rolę planowania przestrzennego obszarów morskich pod względem wsparcia rozwoju morskiego i oceanicznego sektora energetycznego, gdyż takie planowanie zapewnia mechanizm łączący różnych użytkowników morza lub oceanu (sektor energetyczny, transport morski, akwakulturę, rybołówstwo, rekreację i ochronę przyrody), umożliwiając im podjęcie dialogu, wymianę informacji i podejmowanie skoordynowanych decyzji dotyczących wykorzystania obszarów morskich, pomagając w unikaniu konfliktów między sektorami, rozwijaniu synergii i ograniczeniu negatywnego wpływu na ekosystemy; wzywa państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne zaangażowane w planowanie przestrzenne obszarów morskich do uwzględnienia w tym procesie rozwoju sektora energii mórz i oceanów.

54. Podkreśla znaczenie uproszczenia procedur administracyjnych dotyczących planowania i udzielania zgód na szczeblu władz lokalnych i regionalnych oraz krajowym, a także zwraca uwagę na uznane dobre praktyki w tej dziedzinie stosowane w Szkocji, gdzie wprowadzono programy sektorowego planowania morskiego, badań środowiska naturalnego i monitorowania strategicznego, jednolity organ udzielania zgód oraz wytyczne w sprawie udzielania zgód.

55. Wskazuje na znaczenie dostępu do danych i wymiany informacji dla zapobiegania ich powielaniu, ograniczenia kosztów rozpoczęcia działalności i, w obrębie szerszego interesu publicznego, dla zrozumienia środowiska morskiego i potencjalnego wpływu rozwoju sektora energii mórz i oceanów na ekosystemy morskie.

56. Podkreśla znaczenie zrozumienia, monitorowania i zbadania środowiska i ekologii mórz dla stworzenia zbioru danych bardziej kompleksowego niż obecnie istniejący, w tym przeprowadzenia szeroko zakrojonych badań wpływu na środowisko, z wykorzystaniem bazującego na ekosystemach podejścia do różnorodności biologicznej w tych regionach oraz ilościowego określenia potencjalnego oddziaływania urzędzeń na środowisko morskie.

Świadomość i komunikacja

57. Jest zdania, że informowanie o korzyściach i potencjale energii mórz i oceanów powinno stanowić priorytet pod względem pozyskiwania serc i umysłów obywateli UE.

58. Podkreśla znaczenie dialogu i komunikacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym z rybakami, sektorem akwakultury i innymi użytkownikami środowiska morskiego i nadmorskiego.

59. Wskazuje na rolę, jaką Komisja Europejska i Komitet Regionów mogą odegrać w podnoszeniu świadomości na temat energii mórz i oceanów, np. poprzez Tydzień Zrównoważonej Energii, Europejski Tydzień Regionów i Miast, Porozumienie Burmistrzów oraz potencjalnie poprzez ustanowienie nowych programów.

Bruksela, dnia 14 października 2015 r

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 62 z 2.3.2013, s. 32.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Pakiet dotyczący unii energetycznej

(2015/C 423/12)

Sprawozdawca:	Pascal MANGIN (FR/EPL), członek Rady Regionalnej Alzacji
Dokumenty źródłowe:	Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu COM(2015) 80 final oraz Osiągnięcie docelowego poziomu 10 % w zakresie elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych – Przygotowanie europejskiej sieci elektroenergetycznej na 2020 r. COM(2015) 82 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Główne przesłania

1. Podkreśla, że aby osiągnąć cele unii energetycznej, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne powinny zapewnić ścisłe egzekwowanie obowiązującego prawodawstwa dotyczącego rynku wewnętrznego oraz polityki energetycznej i klimatycznej.
2. Przypomina, że energia była podstawą budowania Europy (traktat paryski z 1951 r., traktat EWEA z 25 marca 1957 r.); stwierdza, że wybór między różnymi źródłami energii i ogólna struktura zaopatrzenia w energię pozostają prerogatywami państw członkowskich (art. 194 TUE), podkreśla jednak, że silniejsza koordynacja na poziomie UE jest niezbędna do zapewnienia prawidłowego działania rynku energii, do zwiększenia konkurencyjności oraz do podążania w kierunku zrównoważonych i bezpiecznych dostaw energii dla wszystkich obszarów UE.
3. Odnotowuje, że unia energetyczna składa się z pięciu równoważnych wymiarów, zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 20 marca 2015 r.
4. Przyjmuje z zadowoleniem przyjęcie przez Komisję pakietu nieustawodawczego dotyczącego unii energetycznej, który jest dużym krokiem naprzód w kierunku większego zintegrowania rynku energetycznego między 28 państwami członkowskimi, a także ram umożliwiających poszerzenie dyskusji na temat najistotniejszych aktualnych kwestii polityki energetycznej, które Komitet Regionów poruszył już w swych pracach politycznych i ostatnich opiniach na temat zrównoważonej energii, konkurencyjnej energii po przystępnej cenie i bezpieczeństwa dostaw energii.
5. Wzywa Komisję Europejską do przestrzegania zasad pomocniczości i proporcjonalności w przyszłych wnioskach ustawodawczych dotyczących unii energetycznej.
6. Przypomina znaczenie importu energii w bilansie handlowym UE i jej rosnącą zależność od państw trzecich.
7. W związku z powyższym wzywa do podjęcia inicjatyw regulacyjnych oraz realizacji projektów infrastrukturalnych, które umożliwią skuteczne zajęcie się problemem nadmiernej zależności importowej państw UE od pojedynczych dostawców.
8. Przypomina, że europejski system zaopatrzenia w energię elektryczną znajduje się obecnie w fazie przemian. Ma on znaczne nadwyżki zdolności produkcyjnych, ponieważ wprowadzenie energii ze źródeł odnawialnych o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji wymaga większej energii bilansującej, a ponadto konieczne jest zastąpienie wielu starszych elektrowni; jednocześnie jednak bezpieczeństwo dostaw energii wzbudza pewne obawy, którymi należy się bezzwłocznie zająć.
9. Stwierdza, że wzrost produkcji energii odnawialnej wywołał spadek cen na europejskim rynku hurtowym i rentowności historycznych środków produkcji, co z kolei paradoksalnie doprowadziło w pewnych przypadkach do ponownego otwarcia elektrowni węglowych, a co za tym idzie, do wzrostu emisji CO₂. Przyznaje, że jedną z przyczyn tej sytuacji jest brak wystarczających mechanizmów umożliwiających promowanie inwestycji, które mogłyby zwiększyć wydajność i zrównoważoność tych systemów.

10. W przedstawionych dokumentach nie znajduje żadnych wskazówek co do tego, jak rozwiązać jeden z najważniejszych problemów transformacji energetycznej, tj. w jaki sposób można pogodzić długoterminowe inwestycje z wysokim poziomem zmienności wynikającym z postępującego otwarcia rynków. Problem ten dotyczy w równym stopniu elektrowni wodnych i szczytowo-pompowych, co nowoczesnych, wysoce wydajnych elektrociepłowni gazowych i instalacji gazowo-parowych.

11. Podkreśla, że rynek energii elektrycznej stoi przed wielkimi wyzwaniami, czego oznaką są stale spadające ceny na rynku hurtowym, które nie odzwierciedlają całkowitych kosztów koniecznych do rozwoju i modernizacji infrastruktury; ponadto podkreśla, że rynek powinien korzystać z istniejących w różnych państwach członkowskich zasobów i infrastruktury, a jednocześnie uwzględniać fakt, że pewne podmioty rynkowe działają w różnych krajach, a nawet na poziomie europejskim.

12. Odnotowuje, że rośnie cena końcowa energii elektrycznej dla obywateli europejskich na skutek dużych potrzeb inwestycyjnych, wzrostu podatków, wspierania energii ze źródeł odnawialnych i innych rodzajów energii oraz monopolistycznego ustalania cen dla konsumentów, a także z uwagi na ukryte dotacje na produkcję energii ze źródeł kopalnych i innych źródeł nieodnawialnych.

13. Uważa, że kluczowe znaczenie ma powiązanie polityki europejskiej przeciwdziałającej globalnemu ociepleniu z polityką energetyczną, i przypomina, że sprawne funkcjonowanie rynku emisji prowadzące do rzeczywistej ceny CO₂, wraz ze wzrostem efektywności energetycznej i inwestycjami w odnawialne źródła energii, są najskuteczniejszymi narzędziami przeprowadzenia pożądaných inwestycji w ekologicznej gospodarce niskoemisyjnej.

14. Zauważa, że trzeba położyć kres „polowaniu na dotacje”, w pełni internalizując koszty energii i zmniejszając nierównowagę między różnymi systemami wsparcia i dotacji; wzywa Komisję Europejską do opublikowania wytycznych i zaleceń w celu zharmonizowania różnych systemów wsparcia, dotacji i zachęt podatkowych w całej UE.

15. Wyraża poważne obawy, że całkowicie nie uwzględnia się obiektywnych wad energetyki jądrowej ani zagrożeń z nią związanych. Jeżeli mówi się, że UE zajmuje wiodącą pozycję w „najbezpieczniejszym na świecie wytwarzaniu energii jądrowej”, to sugeruje się w ten sposób domniemane bezpieczeństwo, tymczasem nie wspomina się o związanych z tym zagrożeniach. Także stwierdzenie, że UE musi zadbać o spełnienie najwyższych norm w zakresie utylizacji odpadów jądrowych, sugeruje, że istnieje rzeczywista możliwość utylizacji tego rodzaju odpadów. Jednak przy obecnym stanie techniki możliwe jest tylko składowanie odpadów jądrowych, nie udaje się zaś dokonać rzeczywistego ich usunięcia. Problem utylizacji zostaje więc tylko odroczonej, lecz bynajmniej nie rozwiązany.

16. Wyraża ubolewanie, że energetykę jądrową przedstawia się w sposób nader niewłaściwie wyważony, oceniając ją zdecydowanie zbyt pozytywnie i w znacznej mierze bezkrytycznie. W wielu miejscach tekstu używa się określenia „niskoemisyjny” jako hasła wywoławczego dla energii jądrowej; gdyby pojęcie to miało się odnosić w pierwszej kolejności do odnawialnych źródeł energii, brzmiałoby „niskoemisyjna energia odnawialna”. Stwarza się wrażenie, jakoby energia jądrowa była niezbędnym środkiem dekarbonizacji; tworząc takie powiązanie między redukcją emisji CO₂ a energią jądrową, formułuje się wątpliwą propozycję, zważywszy na wspomnianą wcześniej swobodę decyzji państw członkowskich w kwestiach energetyki.

17. Z zadowoleniem przyjmuje propozycję zreformowania systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) i podkreśla, że unia energetyczna musi iść w parze z usprawnieniem tego systemu, ponieważ źle działający ETS doprowadzi do fragmentacji rynku wewnętrznego i wypaczenia warunków konkurencji; to z kolei może spowodować powrót do korzystania ze środków krajowych.

18. Uważa, że europejska polityka energetyczna jest istotnym czynnikiem stymulującym spójność terytorialną na szczeblu UE, gdyż uwzględnia ograniczenia i atuty poszczególnych obszarów, oraz że połączenie sił i słabości każdego z nich powinno prowadzić do powszechnej poprawy sytuacji; podkreśla w szczególności, że przejście na niskoemisyjną, zrównoważoną energię przedstawia duży potencjał rozwoju w wielu regionach, zwłaszcza w tych, które obecnie pozostają z tyłu, lecz dysponują być może zrównoważonymi źródłami energii takimi jak energia słoneczna lub wiatr.

19. Wyraża gotowość do włączenia się do niedawno zainicjowanej dyskusji w sprawie unii energetycznej jako partner instytucjonalny i do udziału w pracach innych instytucji, zwłaszcza dotyczących prawodawstwa i zarządzania unią energetyczną, poprzez sporządzanie zaleceń politycznych.
20. Podkreśla rolę samorządów w zwiększaniu bezpieczeństwa dostaw energii oraz rozwoju wspólnego rynku energii w Unii Europejskiej.
21. Odnotowuje również szczególną rolę powierzoną samorządom lokalnym i regionalnym w pakiecie dotyczącym unii energetycznej, jeżeli chodzi o wysiłki na rzecz efektywności energetycznej budynków, i przyjmuje z zadowoleniem zaangażowanie Komisji na rzecz poprawy warunków ramowych finansowania projektów dotyczących efektywności energetycznej, między innymi na szczeblu lokalnym i regionalnym.
22. Domaga się ściślejszego włączenia w prace Komisji mające konkretnie na celu opracowanie nowej inicjatywy finansowania inteligentnych budynków, a także środków poprawiających efektywność energetyczną już istniejących budynków.
23. Wyraża niemniej ubolewanie, że w kluczowych obszarach pakietu dotyczącego unii energetycznej, takich jak energia ze źródeł odnawialnych, innowacja, technologia, bezpieczeństwo dostaw i stosunki zewnętrzne, brakuje wzmianki o samorządach lokalnych; postuluje większy udział Komitetu Regionów oraz uwzględnienie jego zaleceń politycznych w procesie przygotowania przez Komisję nowych przepisów przewidzianych w pakiecie dotyczącym unii energetycznej.
24. Zauważa, że miarą powodzenia unii energetycznej jest jej wartość dodana, która polega na zapewnieniu swobodnego przepływu energii, bezpieczeństwa energetycznego i przejrzystości sektora energii przy konkurencyjnych i rozsądnych cenach, jest to bowiem podstawą modernizacji sektora energetycznego na potrzeby rozwoju gospodarki niskoemisyjnej, niezbędnej dla realizacji celów związanych ze zmianą klimatu. Bezpieczeństwo energetyczne, zakończenie tworzenia wewnętrznego rynku energii i modernizacja infrastruktury są kluczowym elementem unii energetycznej, wszelkie inne działania na rzecz ustanowienia unii energetycznej muszą także być ukierunkowane na wzmocnienie tych kluczowych aspektów.
25. Przypomina znaczenie poparcia politycznego wszystkich szczebli dla skutecznego wdrażania polityki europejskiej i podkreśla, że urzeczywistnienie ambitnej wizji unii energetycznej będzie wymagać silnego zaangażowania instytucji europejskich, państw członkowskich, parlamentów krajowych, samorządów lokalnych i regionalnych, przedsiębiorstw i obywateli na ich własnym szczeblu, z poszanowaniem kompetencji każdego z nich.
26. Podkreśla rolę samorządów lokalnych, które mają kluczowe znaczenie dla unii energetycznej, zwłaszcza w zakresie oszczędności energii w transporcie miejskim i międzymiastowym, międzyregionalnych strategii w zakresie komunikacji, transgranicznej infrastruktury energetycznej, współpracy w dziedzinie nowych technologii magazynowania, współfinansowania inteligentnych i energooszczędnych budynków publicznych, przyjmowania przepisów dotyczących gospodarki niskoemisyjnej, a także wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu współpracy transgranicznej w dziedzinie energii odnawialnej. Władze lokalne i regionalne niekiedy posiadają infrastrukturę produkcyjną i są producentami energii.
27. Podkreśla, że Porozumienie Burmistrzów jest dobrym przykładem udziału samorządów lokalnych w realizacji zrównoważonej polityki energetycznej. Przypomina, że Komitet Regionów stanowczo poparł tę inicjatywę, i uważa, że trzeba bardziej zdecydowanie uznać jej wartość jako możliwego motoru unii energetycznej i realizacji celów energetycznych UE do 2030 r.; apeluje do Komisji o zwiększenie wsparcia dla Porozumienia Burmistrzów do 2030 r. w celu pozyskania nowych sygnatariuszy; wzywa również do wspierania inicjatyw lokalnych i regionalnych, takich jak inicjatywy prowadzone przez Eurocities oraz Radę Gmin i Regionów Europy, które nie wynikają wprost z tego porozumienia, lecz umożliwiły osiągnięcie ambitnych rezultatów.

Odnosnie do ambitnych celów w zakresie efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych na 2030 r.:

Rozszerzenie wsparcia dla szczebla regionalnego i lokalnego

28. Stwierdza, że należy wzmocnić i stworzyć międzynarodowe, krajowe i regionalne struktury wsparcia dla działań w dziedzinie energii i klimatu prowadzonych na szczeblu lokalnym i regionalnym. Można to robić zarówno w ramach Porozumienia Burmistrzów, jak i poza nim, poprzez współpracę między władzami lokalnymi i regionalnymi, państwami członkowskimi, regionami, regionalnymi agencjami energetycznymi itp.

29. Podkreśla, że współpraca regionalna między państwami członkowskimi jest jednym z najważniejszych czynników sprzyjających tworzeniu w pełni funkcjonującego jednolitego rynku energii UE i unii energetycznej. Współpraca regionalna powinna zostać dodatkowo wzmocniona i przeniesiona na wyższy poziom, w szczególności po to, aby realizować wyższe priorytety polityczne i zapewnić funkcjonowanie prawdziwej unii energetycznej poprzez integrację regionalną.

30. Przypomina, że środki UE nie powinny być nastawione tylko na duże metropolie, ponieważ około 56 % miast i miejscowości w UE ma niewielkie lub średnie rozmiary i liczy od 5 000 do 100 000 mieszkańców, a wywiera silny skumulowany wpływ.

31. Proponuje w związku z tym np. zbadanie możliwości utworzenia wspieranego przez KR, w ścisłej współpracy z Porozumieniem Burmistrzów, forum terytorialnego dla władz lokalnych i regionalnych UE, obejmującego sekcję poświęconą unii energetycznej, które to forum mogłoby pomóc w rozpowszechnianiu sprawdzonych rozwiązań, informacji o możliwościach finansowania i wyników badań oraz promowaniu dobrych sposobów zdobywania poparcia i akceptacji obywateli dla projektów z zakresu transformacji energetyki.

32. Działania na poziomie samorządowym powinny zmierzać w stronę dywersyfikacji dostawców, źródeł i tras przesyłu surowców. Stąd istotna jest realizacja projektów wspólnego zainteresowania (PCI), także na poziomie samorządowym, poprzez usprawnienie procedur, wydawanie zezwoleń itp.

33. Apeluje o branie pod uwagę stanowisk zaangażowanych regionów w procesie konsultacji PCI.

Uwzględnienie starań i wkładu samorządów lokalnych

34. Przypomina, że samorządy lokalne dobrowolnie realizują często cele ambitniejsze od tych, które przewidziano w prawodawstwie Unii Europejskiej.

35. Podkreśla potrzebę ustanowienia dobrowolnych mechanizmów agregacji popytu (wspólne zakupy) i wskazuje na dobre praktyki funkcjonujące w tym obszarze na poziomie samorządowym (wspólne zakupy ciepła).

36. Zachęca Komisję do sporządzenia wykazu dobrych praktyk i do wykorzystania ich jako podstawy do przełożenia celów unii energetycznej na przepisy.

37. Proponuje utworzenie forum terytorialnego, w ścisłej współpracy z Porozumieniem Burmistrzów, które to forum mogłoby wspierać Komisję Europejską w tym zadaniu i gromadzić zobowiązania władz lokalnych, zapewniając ich niezbędne nagłośnienie i dbając o ich kompatybilność i rzetelność.

Wzmocnienie i poszerzenie działalności Porozumienia Burmistrzów

38. Przypomina wielopłaszczyznowe podejście, które zostało skutecznie zastosowane w odniesieniu do Porozumienia Burmistrzów i które powinno zostać rozwinięte i przeszczepione na inne obszary działania w ramach unii energetycznej.

39. Wskazuje, że Komitet Regionów jest gotów wziąć udział w sporządzaniu strategii Porozumienia Burmistrzów na okres po 2020 r.

40. Podkreśla znaczenie wymiany danych na temat energii – w kontekście ram prawnych państw członkowskich oraz z poszanowaniem ewentualnego przyszłego prawodawstwa wspólnotowego – między kluczowymi partnerami w sektorze energii (w tym agencjami energetycznymi, operatorami sieci, centrami monitorowania i przedsiębiorstwami), zaangażowanymi w tworzenie projektów i przedsiębiorstw energetycznych na szczeblu lokalnym i regionalnym, zarządzanie nimi i ich prowadzenie, w celu opracowywania, wdrażania i monitorowania planów działania na rzecz zrównoważonej energii (SEAP), z wykorzystaniem lokalnych danych dotyczących energii do sporządzenia inwentaryzacji emisji służącej za punkt odniesienia (BEI).

Zachęca do uczynienia z najbardziej oddalonych obszarów prawdziwych laboratoriów transformacji energetyki

41. Uznaje szczególny charakter obszarów najbardziej oddalonych, które najczęściej nie są podłączone do sieci elektrycznej i które są zależne od kosztownej produkcji energii węglowej, choć mają duży potencjał rozwoju energii ze źródeł odnawialnych.

42. Apeluje do Komisji o wsparcie innowacyjnych projektów na obszarach najbardziej oddalonych w celu przekształcenia ich w prawdziwe laboratoria transformacji energetycznej.

Odnosnie do finansowania projektów w zakresie efektywności energetycznej/zrównoważonej energii na szczeblu lokalnym i regionalnym:

Zapewnienie skutecznych narzędzi finansowych

43. Potwierdza, że pierwszoplanowe znaczenie nadaje współpracy z innymi instytucjami, której celem jest poprawa warunków regulacyjnych i finansowych mających zastosowanie do inwestycji lokalnych i regionalnych w zrównoważoną energię; podkreśla wagę udanych inicjatyw EBI, a także dalszej współpracy przy środkach inżynierii finansowej.

44. Uznaje znaczenie skuteczniejszego propagowania instrumentów finansowych, szczególnie na rzecz efektywności energetycznej, niskoemisyjnych technologii i energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportu i budownictwa, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, takich jak przyszła inicjatywa Komisji dotycząca inteligentnego finansowania inteligentnych budynków, która ma zdaniem Komitetu zasadnicze znaczenie.

45. Zachęca Komisję do wskazania i podkreślenia dobrych praktyk na szczeblu lokalnym w zakresie wsparcia działań na rzecz efektywności energetycznej w budownictwie, między innymi w celu opracowania innowacyjnych i skutecznych mechanizmów finansowania w ramach funduszy EBOR, EBI i innych programów finansowania UE, a także tworzenia synergii między nimi. Obok poprawy efektywności energetycznej przegród zewnętrznych należy jednocześnie położyć nacisk na zmniejszenie zapotrzebowania na energię poprzez lokalne i zbiorowe rozwiązania, takie jak miejskie systemy chłodzenia i ogrzewania.

46. W związku z tym wzywa, by fundusze i instrumenty finansowe UE i EBI wspierały nie tylko duże projekty infrastrukturalne, lecz również projekty o mniejszym zasięgu, w zależności od ich wartości z punktu widzenia społeczności lokalnych.

47. Podkreśla, że polityka ta będzie w wielu przypadkach zależała od uruchomienia finansowania prywatnego. Aby to osiągnąć, otoczenie prawne musi być zharmonizowane i zabezpieczone, a jednocześnie musi umożliwiać rozwój innowacji, tak by zapewnić konsumentom system o bardziej inteligentnym charakterze oraz lepsze i tańsze usługi.

48. Krytycznie ocenia fakt, że znacznie utrudniono by publiczne inwestycje w produkcję energii odnawialnej, gdyby plany Komisji Europejskiej zostały wdrożone. Ambitny cel, by do roku 2030 zwiększyć w całej UE udział energii odnawialnej o co najmniej 27 %, jest niemal niemożliwy do zrealizowania wyłącznie przy wsparciu mechanizmów rynkowych, które nie mogą zakłócać funkcjonowania wewnętrznego rynku energii, a to dlatego, że w ten sposób znacznie ograniczy się pole manewru państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych.

49. Apeluje, aby wykorzystywanie i wspieranie energii ze źródeł odnawialnych było nadal możliwe we wszystkich państwach członkowskich, gdyż centralizacja sterowana na poziomie UE sprawiłaby, że w poszczególnych państwach członkowskich nie można byłoby już wspierać wielu odnawialnych źródeł energii; tym samym znacząco wzrosłoby zapotrzebowanie na połączenia międzysystemowe. Nie należy stawiać regionalnej energetyki odnawialnej w niekorzystnym położeniu.

50. Wzywa Komisję do dopilnowania, by nowe wytyczne dotyczące pomocy państwa nie generowały dodatkowych kosztów dla projektów lokalnych i regionalnych w dziedzinie energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej czy też dla modeli lokalnych zbudowanych wokół inteligentnych sieci (smart grids) i magazynowania, które nie są w stanie odeprzeć konkurencji ze strony dużych podmiotów.

Odnosnie do nacisku, jaki kładzie się na konsumentów na wewnętrznym rynku energii:

51. Przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji w sprawie „nowego ładu” (New Deal) dla konsumentów energii, gdyż obejmuje on dziedziny uznane w ostatnich opiniach Komitetu w sprawie polityki energetycznej za kluczowe, zwłaszcza dla aktywnego udziału konsumentów w systemie energetycznym; przypomina, że na szczeblu UE należy również zająć się kwestią ubóstwa energetycznego i ochrony grup konsumentów znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.

Wsparcie efektywności energetycznej w celu zmniejszenia zużycia energii

52. Uznaje, że zasadnicze znaczenie ma cel Unii Europejskiej polegający na większym wykorzystaniu potencjału efektywności energetycznej w sektorze budownictwa. Rozwiązania w tej dziedzinie powinny obniżyć rachunki mieszkańców za energię, jak również zmniejszyć ślad węglowy UE i zależność od importu energii.

53. Przypomina, że wsparcie dla skutecznej izolacji energetycznej mieszkań może mieć istotne znaczenie dla przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu i rozwoju zatrudnienia na szczeblu lokalnym.

54. Podkreśla, że powyższa polityka może być w pełni skuteczna jedynie pod warunkiem że będzie realizowana na szeroką skalę.

55. Przypomina w tym względzie, że skuteczność powyższego środka opiera się na ambitnych celach efektywności energetycznej oraz ścisłej współpracy władz lokalnych i mieszkańców.

Zapewnienie skutecznych przepisów w celu ochrony konsumentów

56. Podkreśla, że przepisy są niezbędnym elementem funkcjonowania rynku energii i że wprowadzenie sygnału cenowego jest konieczne do optymalnego umiejscowienia infrastruktury oraz środków produkcji, a także do umożliwienia wspólnych działań ukierunkowanych na optymalizację kosztów ponoszonych przez użytkowników. Ponadto rozbieżność taryf energetycznych na składniki do celów porównawczych przyczyniłaby się do przejrzystości warunków konkurencji.

57. Stwierdza, że z punktu widzenia konsumentów kluczowe jest zapewnienie przejrzystości funkcjonowania rynku gazu i elektryczności w Unii Europejskiej. Narzędzia dostępne w tym zakresie na mocy m.in. rozporządzenia w sprawie integralności i przejrzystości hurtowego rynku energii (REMIT) powinny być należycie stosowane. Komitet Regionów wzywa w związku z tym Komisję Europejską do zapewnienia Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER), począwszy od 2016 r., odpowiednich środków w budżecie na realizację tego zadania.

58. Wzywa Komisję Europejską do przedstawienia w ramach planowanych inicjatyw legislacyjnych skutecznego mechanizmu kontroli *ex ante* umów międzynarodowych i kontraktów handlowych celem zagwarantowania ich zgodności z prawem UE oraz priorytetami w zakresie polityki bezpieczeństwa energetycznego UE.

59. Mając powyższe na uwadze, odnotowuje potrzebę wzmocnienia przejrzystości rynku także w ramach przeglądu rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu (SoS).

60. Przypomina, że sektor energii jest bardzo kapitałochłonny, co wymaga długoterminowej stabilności regulacyjnej.

61. Odnotowuje, że wzrost produkcji energii ze źródeł odnawialnych, która jest z natury bardziej rozproszona, wiąże się z rozproszeniem miejsc produkcji i, tym samym, z dużym zaangażowaniem samorządów lokalnych. Pozwoli to w szczególności wzmocnić produkcję energii wewnątrz UE.

62. Domaga się, by Unia Europejska zachęcała krajowe organy regulacyjne do włączenia do swego gremium przedstawiciela samorządów lokalnych.

63. Postuluje, by do ACER należał przedstawiciel samorządów lokalnych, który mógłby zostać wyznaczony przez Komitet Regionów.

Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu: priorytet na szczeblu europejskim

64. Ubolewa nad wzrostem ubóstwa energetycznego, czyli sytuacji osób, które nie mają normalnego i regularnego dostępu do źródeł energii niezbędnych do zaspokojenia ich potrzeb nie tylko w swoim mieszkaniu, lecz również podczas podróży.

65. Proponuje, by opracowano definicję ubóstwa energetycznego uwzględniającą specyfikę poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej i by wyznaczono europejskie wskaźniki w celu lepszego rozpoznania tego problemu i lepszego zajęcia się nim.

66. Proponuje, by forum samorządów terytorialnych organizowało regularnie posiedzenie w celu omówienia ubóstwa energetycznego, popularyzacji inicjatyw lokalnych, krajowych i europejskich, a także sformułowania praktycznych zaleceń dla decydentów reprezentujących politykę, stowarzyszenia i przemysł.

67. Uważa, że przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu powinno wynikać z polityki realizowanej w dziedzinie efektywności energetycznej i transportu – przyjmując zwłaszcza formę działań ukierunkowanych na budynki zamieszkałe przez rodziny o niskich dochodach – oraz w dziedzinie kształcenia i polityki społecznej.

68. Jest zdania, że opanowanie najtrudniejszych sytuacji wymaga całościowego podejścia do problemu, które może obejmować środki w zakresie polityki społecznej, bezpośrednie wsparcie finansowe, inicjatywy dotyczące informacji i poradnictwa, lecz również bardziej długoterminowe rozwiązania w dziedzinie polityki energetycznej.

Inteligentne sieci i liczniki: narzędzia służące konsumentom

69. Podkreśla potrzebę szybszego wdrażania inteligentnego systemu zarówno na szczeblu sieci, jak i producenta/konsumenta w celu optymalizacji całego systemu i wprowadzenia inteligentnych liczników, które znacznie przyczyniają się do zoptymalizowanego zarządzania popytem przy aktywnym udziale konsumentów; przypomina w tym kontekście o potrzebie uwzględnienia kwestii ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa danych.

Odnosnie do infrastruktury energetycznej: niezbędne powiązanie niektórych państw

70. Uznaje znaczenie strategiczne w pełni zintegrowanego wewnętrznego rynku energii obejmującego wzajemne połączenia gazowe i elektryczne w całej UE; zgadza się, że niezbędne jest zadbanie o to, by istniejąca infrastruktura była optymalnie wykorzystywana przed zainwestowaniem w nową infrastrukturę i by inwestycje w inteligencję sieci i systemu miały pierwszoplanowe znaczenie.

71. Podkreśla wagę inwestowania w infrastrukturę energetyczną i wzywa do włączenia Komitetu Regionów do działalności forum infrastruktury energetycznej.

72. Podkreśla konieczność inwestowania w odporną infrastrukturę energetyczną, tak aby zmniejszyć ryzyko związane z klęskami żywiołowymi i katastrofami spowodowanymi przez człowieka. Przypomina, że budowa odpornej infrastruktury jest mniej kosztowna niż modernizacja.

73. Przypomina niemniej, że infrastrukturę finansują konsumenci i dlatego też trzeba oprzeć się na szczegółowej ocenie kosztów i korzyści oraz podjąć faktyczny wysiłek, by poinformować obywateli i włączyć ich w planowanie, tak by zapewnić szerokie poparcie opinii publicznej dla tych inwestycji w rozsądnych ramach czasowych.

74. W celu zapewnienia optymalnej skuteczności mechanizmów solidarnościowych w ramach rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu (SoS) proponuje wprowadzenie obligacyjnych transgranicznych planów prewencyjnych i planów reagowania kryzysowego. Definicje odbiorców chronionych w rozumieniu rozporządzenia SoS powinny zostać zharmonizowane, tak aby nie ograniczać możliwości świadczenia wzajemnej pomocy między państwami na wypadek kryzysu dostaw gazu.

Uznanie wkładu samorządów lokalnych w zabezpieczenie sieci elektroenergetycznej

75. Stwierdza, że samorządy lokalne odgrywają ważną rolę w zabezpieczaniu potrzeb produkcyjnych w zakresie energii za pomocą optymalnego rozmieszczenia środków produkcji, zwłaszcza poprzez uwzględnienie lokalnego potencjału energetycznego.

76. Uważa, że na szczeblu lokalnym trzeba również wspierać innowacje w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, bezpiecznych sposobów przemieszczania się, modernizacji istniejącej infrastruktury energetycznej, budowy inteligentnych elektrowni, wychwytywania dwutlenku węgla i magazynowania energii.

77. Proponuje, że zgodnie z zasadą pomocniczości Unia Europejska mogłaby zachęcać do opracowania projektów w zakresie rozwoju systemu energetycznego ustalanych przynajmniej na szczeblu regionalnym, których spójność byłaby monitorowana na szczeblu europejskim.

Przekształcenie obszarów przygranicznych w laboratoria unii energetycznej

78. Ubolewa, że z powodu efektu granicy i zróżnicowania przepisów krajowych wiele obszarów transgranicznych znajduje się często w niekorzystnej sytuacji lub nie może w pełni wykorzystać swego potencjału w zakresie innowacyjnych i zrównoważonych rozwiązań energetycznych. Dlatego sugeruje, że Komisja powinna wspierać dobrowolne dążenie regionów do przewyciężenia negatywnego efektu granicy.

79. Zachęca UE do wspierania w razie konieczności ram prawnych i regulacyjnych, takich jak EUWT, sprzyjających powiązaniu systemu dystrybucyjnego po obu stronach granicy i zoptymalizowaniu integracji energetycznej.

80. Zachęca Komisję Europejską do szczególnego wsparcia opartych na współpracy regionalnej projektów w dziedzinie dystrybucji.

81. Proponuje, by stale zapewniano odpowiednią równowagę między wydatkami Unii Europejskiej na dużą infrastrukturę transgraniczną a zaspokojeniem potrzeb lokalnych, tak by jeszcze lepiej podłączyć do sieci energię ze źródeł odnawialnych produkowaną lokalnie i równocześnie rozwinąć inteligentne systemy dystrybucyjne.

Odnosnie do badań naukowych i innowacji jako motoru transformacji energetyki i tworzenia miejsc pracy:

82. Uznaje strategiczne znaczenie badań naukowych i innowacji w dziedzinie technologii energetycznej dla skutecznej dekarbonizacji systemu energetycznego UE, a co za tym idzie dla zmniejszenia emisji.

83. Podkreśla, że priorytetem Unii energetycznej musi być tworzenie, w ścisłej współpracy z ośrodkami badawczymi i uniwersyteckimi, zaawansowanych technologicznie branży przemysłowych sprzyjających aktywnemu zarządzaniu popytem, inteligentnemu zużyciu energii i efektywności energetycznej. Uważa, że należy priorytetowo potraktować innowacje w tych sektorach przemysłu, które zużywają najwięcej energii.

84. Uważa, że takie przejście, o ile uda się je szybko przeprowadzić, mogłoby stanowić najistotniejsze źródło konkurencyjności energetycznej, obniżenia emisji CO₂ i tworzenia miejsc pracy niepodlegających delocalizacji.

85. Jest zdania, że w dziedzinie zatrudnienia i innowacji samorządy lokalne dysponują silnymi bodźcami do zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz zwiększenia efektywności energetycznej za pośrednictwem polityki dotyczącej budownictwa, mieszkalnictwa, mobilności i planowania przestrzennego, a także kształcenia i szkolenia zawodowego.

86. Wyraża życzenie podjęcia współpracy z DG ds. Energii i DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, a także ze Wspólnym Centrum Badawczym w celu zbadania możliwości nawiązania lepszych kontaktów/stworzenia lepszej synergii między polityką UE a jej programami finansowania, tak by w ramach strategii inteligentnej specjalizacji zoptymalizować lokalne i regionalne wysiłki inwestycyjne w dziedzinie energii.

87. Wskazuje na wysoką wartość dodaną wzmocnienia Wspólnoty Energetycznej poprzez m.in. usprawnienie mechanizmów stosowania prawa unijnego w państwach stronach Wspólnoty. Jednocześnie widzi istotną wartość dodaną płynącą z włączenia państw stron WE w unijne mechanizmy bezpieczeństwa energetycznego, w tym w nowe rozporządzenie SoS.

88. Wzywa państwa członkowskie, by zgodnie z zasadą solidarności skoordynowały swoje stanowiska i zajmowały tę samą pozycję w negocjacjach z państwami trzecimi; podkreśla, że współpraca w dziedzinie energii może przyczynić się do propagowania i wzmacniania demokracji, praworządności i praw człowieka w krajach partnerskich.

Odnosnie do zewnętrznych wymiarów polityki energetycznej:

89. Podkreśla, że Komitet Regionów regularnie uczestniczył w pracach platformy Partnerstwa Wschodniego „bezpieczeństwo energetyczne” i że doświadczenie Unii Europejskiej powinno być korzystne dla naszych partnerów zewnętrznych, wykorzystując jednocześnie wiedzę fachową przedsiębiorstw europejskich na temat przemysłu i technologii.

90. Zwraca uwagę, że projekty w zakresie zrównoważonej energii na szczeblu lokalnym i regionalnym to klucz do zmniejszenia zależności energetycznej Unii Europejskiej od źródeł energii i państw trzecich, z którymi często powiązani są dostawcy zewnętrzni, i że należy podjąć dodatkowe wysiłki, by lepiej wykorzystać ten potencjał; sugeruje, że Komitet Regionów powinien być bezpośrednio zaangażowany w przyszłe inicjatywy dotyczące zewnętrznej polityki energetycznej, zwłaszcza te na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Bruksela, dnia 14 października 2015 r.

Markku MARKKULA

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

III

(Akty przygotowawcze)

KOMITET REGIONÓW

114. SESJA PLENARNA W DNIACH 12–14 PAŹDZIERNIKA 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Proces decyzyjny dotyczący zmodyfikowanej genetycznie żywności i paszy

(2015/C 423/13)

Sprawozdawca	Mark WEINMEISTER, sekretarz stanu do spraw europejskich kraju związkowego Hesja (DE/EPL)
Dokumenty źródłowe	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w odniesieniu do umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu stosowania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy na swoim terytorium – COM(2015) 177 final Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie przeglądu procesu decyzyjnego dotyczącego organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) – COM(2015) 176 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje leżące u podstaw propozycji Komisji podejście, zgodnie z którym należy zwiększać prawo głosu regionów i rozszerzać zakres swobody podejmowania przez nie decyzji.
2. Jednak w tym konkretnym przypadku wyraża poważne zastrzeżenia co do adekwatności takiego podejścia.
3. Wskazuje na sceptycyzm i brak akceptacji dla organizmów zmodyfikowanych genetycznie u sporej części ludności. Ów sceptycyzm i brak akceptacji powinien zostać wzięty pod uwagę m.in. poprzez zwiększenie transparentności procesu decyzyjnego dotyczącego dopuszczania żywności i produktów paszowych zmodyfikowanych genetycznie.
4. Popiera postulat przejrzystych regulacji dotyczących etykiet, dzięki którym konsumenci będą mogli świadomie podejmować decyzje podczas zakupów. Przejrzyste etykiety muszą także w sposób zrozumiały informować o zastosowaniu genetycznie zmienionej paszy przy produkcji żywności pochodzenia zwierzęcego.
5. W związku z tym odsyła do opinii Komitetu Regionów „Swoboda decydowania przez państwa członkowskie o uprawie organizmów zmodyfikowanych genetycznie na swoim terytorium” (CdR 338/2010 fin) (przyjętej na 88. sesji plenarnej w dniach 27–28 stycznia 2011 r.) oraz „Rezolucja w sprawie priorytetów dotyczących programu prac Komisji Europejskiej w 2016 r.” (przyjętej na 113. sesji plenarnej w dniu 9 lipca 2015 r.).

Procedura dopuszczania zmodyfikowanej genetycznie żywności i paszy

6. Przyjmuje do wiadomości, że w Unii Europejskiej istnieją szczegółowe ramy prawne dotyczące zatwierdzania, zapewnienia identyfikowalności i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) oraz żywności i produktów paszowych zmodyfikowanych genetycznie (GM), oparte na dyrektywie 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG, rozporządzeniu (WE) nr 1829/2003 z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy oraz na rozporządzeniu (WE) nr 1830/2003 z dnia 22 września 2003 r. dotyczącym możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniającym dyrektywę 2001/18/WE.
7. Stwierdza, że zaproponowane ramy prawne przewidują zakaz wprowadzania do obrotu jakichkolwiek organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) oraz zmodyfikowanej genetycznie żywności i paszy bez wcześniejszego zatwierdzenia uzyskanego w ramach odpowiednich ram prawnych.
8. Odnotowuje, że procedura zatwierdzania zmodyfikowanej genetycznie żywności i paszy przewiduje przeprowadzenie końcowej analizy badawczej wniosku przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA).
9. Dodaje, że po otrzymaniu opinii EFSA Komisja poddaje pod głosowanie państwom członkowskim zrzeszonym w Stałym Komitecie ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz projekt decyzji o zatwierdzeniu lub odmowie.
10. Zauważa, że w przypadku braku jednoznacznego wyniku głosowania zarówno w Stałym Komitecie ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz, jak i w komitecie odwoławczym, Komisja zobowiązana jest – zgodnie z ramami prawnymi dotyczącymi GMO i Kartą praw podstawowych – podjąć decyzję w sprawie wniosku o zatwierdzenie.

Przegląd procedury zatwierdzania zmodyfikowanej genetycznie żywności i paszy

11. Wskazuje, że w programie prac na 2015 r. Komisja zapowiedziała dokonanie przeglądu procesu decyzyjnego dotyczącego zatwierdzania zmodyfikowanych genetycznie organizmów w odpowiedzi na obawy obywateli i państw członkowskich w odniesieniu do aktualnego obowiązku prawnego Komisji, zgodnie z którym zatwierdza ona GMO nawet w przypadkach, gdy brak jest większości kwalifikowanej państw członkowskich opowiadającej się za wnioskiem.
12. Wyraża zdziwienie faktem, że zapowiadany przegląd zaowocował jedynie sformułowaniem wniosku dotyczącego zastosowania zmodyfikowanej genetycznie żywności i paszy, a nie – jak zapowiadano – zasadniczą rewizją procedury zatwierdzenia.
13. Wskazuje na wyniki głosowania poszczególnych państw członkowskich w związku z aktualną procedurą zatwierdzania zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1829/2003 w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy.
14. Ubolewa, że w głosowaniach dotyczących zmodyfikowanej genetycznie żywności i paszy, które przeprowadzane są w Stałym Komitecie i w komitecie odwoławczym, regularnie nie udaje się uzyskać większości kwalifikowanej za lub przeciw proponowanym decyzjom.
15. Stwierdza, że oprócz zastrzeżeń mających związek z wynikami analizy naukowej, często przyczyną wstrzymania się od głosu lub głosowania przeciw przez państwo członkowskie są wątpliwości dotyczące aspektów niezwiązanych z oceną ryzyka przez EFSA.
16. Przyjmuje do wiadomości, że zgodnie z obecnym porządkiem prawnym Komisja musi podjąć decyzję w sprawie wniosków o zatwierdzenie.
17. Wyraża szczególne ubolewanie, że w związku z tym Komisja podejmuje decyzję *de facto* bez wspierającego ją wyniku głosowania, przy czym – w przypadku pozytywnej opinii EFSA – decyzje Komisji na ogół wiążą się z zatwierdzeniem.
18. Ubolewa, że w konsekwencji zastrzeżenia zgłaszane w ramach procedury zatwierdzania przez jedno lub więcej państw członkowskich, na przykład natury społeczno-politycznej, na ogół nie są brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji.

19. Podkreśla, że z tego powodu zatwierdzenie oparte wyłącznie na ocenie ryzyka przeprowadzonej przez EFSA poddawane jest narastającej krytyce.

Propozycje ulepszenia aktualnej procedury zatwierdzania

20. Podziela pogląd państw członkowskich, że wobec ważnego interesu publicznego związanego z zatwierdzeniem GMO lub z odmową zatwierdzenia, przy podejmowaniu decyzji należy koniecznie uwzględnić także zastrzeżenia mające charakter inny niż naukowy.

21. Ubolewa, że w praktyce nie ma to obecnie miejsca, gdyż przeprowadzana przez EFSA ocena ryzyka odgrywa zasadniczą rolę w procesie podejmowania decyzji przez Komisję w związku z różnymi opiniami państw członkowskich i tym samym niemożności uzyskania wystarczającej większości.

22. Opowiada się za tym, aby – z zastrzeżeniem weryfikacji prawnej i bez względu na wywoływaną towarzyszącą aktualnemu wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia – w przyszłości pozytywna decyzja Komisji o zatwierdzeniu uzależniona była od uzyskania przynajmniej większości kwalifikowanej w Stałym Komitecie lub w komitecie odwoławczym.

23. Jest zdania, że w ten sposób będzie możliwe pełniejsze uwzględnienie dalej idących zastrzeżeń państw członkowskich i zwiększenie ich poczucia odpowiedzialności za wyniki głosowania.

24. Nie podziela punktu widzenia Komisji, zgodnie z którym należy bronić istniejących ram prawnych i tylko dlatego utrzymać reguły głosowania, że obowiązują one również w innych obszarach polityki.

25. Dlatego wzywa Komisję do sprawdzenia, czy możliwa jest zgodna z prawem europejskim zmiana sposobów zatwierdzania GMO na poziomie zarządzania ryzykiem.

26. Podziela pogląd Komisji, która opowiada się za jednym systemem analizy ryzyka.

27. Domaga się ściślejszej współpracy między Komisją Europejską i krajowymi lub regionalnymi urzędami odpowiedzialnymi za uprawy GMO.

28. Podkreśla, że współpraca przyczyniłaby się do wzrostu akceptacji oceny ryzyka przez państwa członkowskie, jak również poprawiłaby jakość samej oceny.

29. Opowiada się za tym, aby podczas procedury zatwierdzania brano pod uwagę ulepszony sposób weryfikacji wpływu roślin zmodyfikowanych genetycznie oraz żywności i produktów paszowych zmodyfikowanych genetycznie na środowisko naturalne.

30. Uważa, że pilnie potrzebne jest jak najszybsze ujęcie zasad EFSA dotyczących weryfikacji wpływu genetycznie zmodyfikowanych roślin na środowisko w załącznikach do dyrektywy 2001/18/WE w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska GMO, aby nadać tym zasadom charakter prawnie wiążący.

Ocena przedstawionego wniosku dotyczącego rozporządzenia

31. Stwierdza, że w swoim komunikacie COM(2015) 176 Komisja szczegółowo zanalizowała przebieg procedury zatwierdzania, który również uznała za niezadowalający, i w ramach daleko idącej analogii do dyrektywy (UE) 2015/412 (regulacja „opt-out” dotycząca ograniczenia lub zakazu upraw GMO przez państwo członkowskie na własnym terytorium) zaproponowała odpowiednią zmianę rozporządzenia w sprawie żywności i produktów paszowych zmodyfikowanych genetycznie.

32. Wyznaje pogląd, że cel, do którego dąży Komisja, czyli uwzględnianie w większym stopniu zastrzeżeń państw członkowskich, można lepiej osiągnąć poprzez jak najszybsze dokonanie przeglądu procedury oceny ryzyka środowiskowego w ramach procedury zatwierdzania – jak stwierdzono już w art. 3 dyrektywy (UE) 2015/412 – niż poprzez proponowane obecnie rozporządzenie.

33. Odnotowuje, że celem wniosku nie jest zmiana ujednoliconego poziomu bezpieczeństwa, osiągniętego dzięki wprowadzeniu oceny ryzyka przeprowadzanej przez EFSA dla całego obszaru UE. Ramy prawne UE już dziś zawierają przepisy, które – w przypadku, gdyby wskutek nowego stanu wiedzy okazało się, że zmodyfikowana genetycznie żywność i pasze mogą być poważnym zagrożeniem dla zdrowia i środowiska naturalnego – umożliwiają państwom członkowskim zakazanie danego produktu aż do jego ponownego skontrolowania na poziomie UE.

34. Stwierdza, że państwu członkowskiemu należy przyznać prawo do podejmowania decyzji o ograniczeniu lub zakazie stosowania zatwierdzonego na poziomie UE GMO w żywności i produktach paszowych (klauzule „opt-out” w zakresie stosowania GMO).
35. Zaznacza jednak, że państwa członkowskie muszą przy tym zagwarantować, że podjęte przez nie kroki będą zgodne z prawem UE pod względem przestrzegania zasady proporcjonalności i zakazu nierównego traktowania produktów krajowych i pochodzących spoza kraju oraz że będą zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami UE w ramach WTO.
36. Wskazuje na fakt, że oprócz zgodności z wytycznymi WTO na poziomie globalnym, na rynku wewnętrznym zasady te muszą być zgodne z zasadą swobodnego przepływu towarów zgodnie z artykułem 34 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE), który zabrania wszelkich działań mających takie same skutki, jak ilościowe ograniczenia swobodnego przepływu towarów.
37. Stwierdza, że państwa członkowskie chcące skorzystać z opcji zakazu muszą uzasadnić podjęte działania względami zgodnymi z art. 36 TFUE oraz nadrzędnymi względami interesu ogólnego zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, przy czym uzasadnienie zakazu przez państwa członkowskie nie może być sprzeczne z przeprowadzoną przez EFSA oceną ryzyka dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska.
38. Krytykuje fakt, że nałożeniu zakazu zgodnie z obecnym stanem wiedzy towarzyszą nieproporcjonalnie duże przeszkody, które musi pokonać państwo członkowskie przed skorzystaniem z tej opcji i sformułowaniem odpowiedniego zakazu na poziomie krajowym, to zaś rodzi obawy dotyczące zasady pomocniczości i wskazuje, że na mocy wniosku Komisji wyraźnie naruszone zostałyby zasady proporcjonalności.
39. W związku z tym wyraża ubolewanie, że nie przytoczono żadnej przykładowej listy argumentów, które mogłyby uzasadniać zakaz krajowy w poszczególnych państwach członkowskich w sposób pewny z prawnego punktu widzenia. Taka lista, która okazała się korzystna z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego, zamieszczona jest np. w dyrektywie (UE) 2015/412 w sprawie zmiany dyrektywy 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu uprawy organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO) na swoim terytorium.
40. Wyraża w związku z tym stanowcze ubolewanie, że do wniosku nie dołączono oceny skutków.
41. W podsumowaniu krytykuje fakt, że choć propozycja Komisji otwiera państwom członkowskim możliwość ograniczenia lub zakazu stosowania dopuszczonych na poziomie UE GMO w żywności i produktach paszowych, nie wskazuje im jednak drogi realizacji tej decyzji na poziomie krajowym w sposób gwarantujący bezpieczeństwo prawne.
42. Jest zdania, że z tego powodu ciężko jest obecnie ocenić, w jakim stopniu opcja zakazu byłaby w ogóle wykorzystywana w praktyce wobec dużej liczby wymaganych warunków do spełnienia.
43. Krytykuje fakt, że przy obecnym stanie wiedzy i w obliczu swobodnego przepływu towarów na rynku wewnętrznym i globalizacji wymiany handlowej, jak również wobec dużej liczby podmiotów uczestniczących w łańcuchach przetwarzania w procesie przemysłowej produkcji żywności i pasz, trudno jest kontrolować krajowy zakaz używania GMO w sposób, który byłby racjonalny pod względem kosztów.
44. Jest zdania, że lepszym rozwiązaniem byłoby większe uwzględnianie zastrzeżeń państw członkowskich poprzez zmianę sposobu ważenia głosów w komitetach niż poprzez wprowadzenie opcji zakazu krajowego. Wprowadzenie zakazów krajowych jest obwarowane znacznymi przeszkodami, a możliwości kontrolowania tych zakazów są niewielkie.
45. Nie zgadza się w tym względzie z rozumowaniem Komisji, którego efektem jest przedłożony wniosek dotyczący rozporządzenia.
46. Dlatego opowiada się za jego odrzuceniem.

Bruksela, dnia 13 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Pakiet dotyczący przejrzystości podatkowej

(2015/C 423/14)

Sprawozdawca:	Hicham IMANE (BE/PES), poseł do Parlamentu Walońskiego
Dokumenty źródłowe:	Wniosek dotyczący dyrektywy Rady uchylającej dyrektywę Rady 2003/48/WE (COM(2015) 129 final) Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania (COM(2015) 135 final) Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości podatkowej w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania (COM(2015) 136 final)

I. ZALECANE POPRAWKI (COM(2015) 135 final)

Poprawka 1

Motyw 8

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
(8) Podstawowe informacje wymieniane przez państwa członkowskie powinny być również przekazywane Komisji. Umożliwiłoby to Komisji monitorowanie i ocenę w dowolnym momencie skuteczności automatycznej wymiany informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym oraz uzgodnień indywidualnych dotyczących cen transferowych. Przekazywanie tych informacji nie zwalnia państwa członkowskiego z obowiązku zgłoszenia Komisji każdego przypadku pomocy państwa.	(8) Podstawowe informacje wymieniane przez państwa członkowskie powinny być również przekazywane Komisji. Umożliwiłoby to Komisji monitorowanie i ocenę w dowolnym momencie skuteczności automatycznej wymiany informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym lub interpretacji mających na celu zmniejszenie podstawy podlegającej opodatkowaniu w krajowym ustawodawstwie podatkowym ze względu na strukturę grupy przedsiębiorstw oraz uzgodnień indywidualnych dotyczących cen transferowych. Przekazywanie tych informacji nie zwalnia państwa członkowskiego z obowiązku zgłoszenia Komisji każdego przypadku pomocy państwa w obszarze opodatkowania przedsiębiorstw, która mogłaby stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Uzasadnienie

Uściślenie prawne zakresu tego rodzaju pomocy państwa.

Poprawka 2

Motyw 12

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>(12) W celu bardziej wydajnego wykorzystania zasobów, ułatwienia wymiany informacji oraz uniknięcia potrzeby dokonywania przez każde państwo członkowskie podobnych zmian w ich systemach przechowywania informacji, należy ustanowić przepis szczególnie dotyczący stworzenia centralnej bazy dostępnej dla wszystkich państw członkowskich i Komisji, w której państwa członkowskie mogłyby zamieszczać i przechowywać informacje zamiast przekazywania ich pocztą elektroniczną. Ustalenia praktyczne niezbędne do stworzenia takiej bazy danych powinny zostać przyjęte przez Komisję zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 26 ust. 2. dyrektywy 2011/16/UE.</p>	<p>(12) W celu bardziej wydajnego wykorzystania zasobów, ułatwienia wymiany informacji oraz uniknięcia potrzeby dokonywania przez każde państwo członkowskie podobnych zmian w ich systemach przechowywania informacji, należy ustanowić przepis szczególnie dotyczący stworzenia centralnej bazy dostępnej dla wszystkich państw członkowskich i Komisji, w której państwa członkowskie będą zamieszczać i przechowywać informacje. Ustalenia praktyczne niezbędne do stworzenia takiej bazy danych powinny zostać przyjęte przez Komisję zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 26 ust. 2. dyrektywy 2011/16/UE, przy jednoczesnym zagwarantowaniu państwom członkowskim możliwości wskazania beneficjenta lub beneficjentów decyzji.</p>

Uzasadnienie

Zamieszczanie i przechowywanie stosownych informacji w centralnej bazie nie powinno być przedstawiane jako nieobowiązkowe. Ponadto nie jest to sprzeczne z dodatkową wymianą informacji za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Poprawka 3

Artykuł 1, nowy artykuł 8a ust. 2

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>2. Właściwy organ państwa członkowskiego przekazuje również właściwym organom wszystkich pozostałych państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej informacje dotyczące interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym oraz uzgodnień indywidualnych dotyczących cen transferowych, które zostały wydane w okresie rozpoczynającym się dziesięć lat przed wejściem w życie niniejszej dyrektywy i które są w dalszym ciągu ważne w dniu jej wejścia w życie.</p>	<p>2. Właściwy organ państwa członkowskiego przekazuje również właściwym organom wszystkich pozostałych państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej informacje dotyczące interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym lub interpretacji mających na celu zmniejszenie podstawy podlegającej opodatkowaniu w krajowym ustawodawstwie podatkowym ze względu na strukturę grupy przedsiębiorstw oraz uzgodnień indywidualnych dotyczących cen transferowych, które są w dalszym ciągu ważne w dniu jej wejścia w życie. Dane te będą również przechowywane w centralnym rejestrze.</p>

Uzasadnienie

W tej poprawce uwzględniono obawy wyrażone przez różne organy publiczne, że przekazywanie wszystkich interpretacji indywidualnych prawa podatkowego wydanych w ostatnich 10 latach, z których nie wszystkie są nadal ważne, stanowiłoby nadmierne obciążenie administracyjne.

Poprawka 4

Artykuł 1, nowy artykuł 8a ust. 3

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
3. Przepisy ust. 1 nie mają zastosowania w przypadku, gdy interpretacja indywidualna prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym dotyczy wyłącznie spraw podatkowych jednej osoby fizycznej lub większej liczby osób fizycznych.	

Uzasadnienie

Propozycja ograniczenia zakresu stosowania wydaje się mniej daleko idąca w porównaniu z zakresem stosowania dyrektywy 2011/16/UE.

Poprawka 5

Artykuł 1, nowy artykuł 8a ust. 3a

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
	3a. Przedsiębiorstwa, które zatrudniają ponad 250 osób lub których obroty roczne przewyższają 50 mln EUR lub których suma bilansowa przekracza 43 mln EUR i które dokonywały transakcji transgranicznych, przekazują Komisji bezpośrednio wszystkie informacje dotyczące interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym lub interpretacji mających na celu zmniejszenie podstawy podlegającej opodatkowaniu w krajowym ustawodawstwie podatkowym ze względu na strukturę grupy przedsiębiorstw oraz uzgodnień indywidualnych dotyczących cen transferowych, które obowiązują wszystkie jednostki przedsiębiorstwa w państwach członkowskich UE. Komisja Europejska publikuje rejestr zawierający informacje, które zostały jej przekazane przez te duże przedsiębiorstwa wielonarodowe.

Uzasadnienie

Korzyści z zakłóceń konkurencji czerpią najczęściej duże przedsiębiorstwa wielonarodowe, dlatego muszą one podlegać szczególnym wymogom przejrzystości, gdy przekazują informacje dotyczące interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym oraz uzgodnień indywidualnych z podziałem na poszczególne kraje. W ten sposób klienci będą świadomi odpowiedzialności tych przedsiębiorstw za etyczność postępowania podatkowego.

Poprawka 6

Artykuł 1, nowy artykuł 8a ust. 4 lit. b)

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
b) w przypadku informacji wymienianych na podstawie ust. 2: przed dniem 31 grudnia 2016 r.	b) w przypadku informacji wymienianych na podstawie ust. 2: przed dniem 31 grudnia 2015 r.

Uzasadnienie

Nie trzeba ustalać specjalnego terminu przekazywania informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym oraz uzgodnień indywidualnych dotyczących cen transferowych nadal ważnych w dniu wejścia w życie zmienionej dyrektywy, który różniłby się od terminu przyjęcia i publikacji przez państwa członkowskie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania zmienionej dyrektywy (zob. art. 2 wniosku dotyczącego dyrektywy).

Poprawka 7

Artykuł 1, nowy artykuł 8a ust. 5 lit. f)

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
	<p>f) (...) <i>gdy tylko będzie dostępny, europejski numer identyfikacji podatkowej (TIN) zgodnie z planem działania Komisji w sprawie walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania z 2012 r.</i></p>

Poprawka 8

Artykuł 1, nowy artykuł 8a ust. 6

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
<p>6. W celu ułatwienia wymiany informacji Komisja przyjmuje wszelkie środki i ustalenia praktyczne niezbędne do wprowadzenia w życie przepisów niniejszego artykułu, w tym środki służące standaryzacji przekazywania informacji określonych w ust. 5 niniejszego artykułu, w ramach procedury ustanowienia standardowego formularza przewidzianej w art. 20 ust. 5.</p>	<p>6. W celu ułatwienia wymiany informacji Komisja przyjmuje wszelkie środki i ustalenia praktyczne niezbędne do wprowadzenia w życie przepisów niniejszego artykułu, w tym środki służące standaryzacji przekazywania informacji określonych w ust. 5 niniejszego artykułu, w ramach procedury ustanowienia standardowego formularza przewidzianej w art. 20 ust. 5. <i>W tych państwach członkowskich, w których zdecentralizowane jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego posiadają kompetencje w dziedzinie podatkowej, Komisja pomaga państwom członkowskim w celu upewnienia się, że wywiązują się one z obowiązku organizacji szkoleń i udzielenia wsparcia tym jednostkom.</i></p>

Uzasadnienie

Zobowiązanie do przejrzystości przewidziane we wniosku dotyczącym dyrektywy może dotyczyć również jednostek podziału terytorialnego lub administracyjnego. Chociaż to państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie tym jednostkom szkoleń i wsparcia, Komisja powinna się upewnić co do skuteczności swych wniosków ustawodawczych.

Poprawka 9

Artykuł 1, nowy artykuł 8a ust. 8

<i>Tekst zaproponowany przez Komisję</i>	<i>Poprawka KR-u</i>
8. Państwa członkowskie mogą, zgodnie z art. 5, zwrócić się o dodatkowe informacje, w tym o pełny tekst interpretacji indywidualnej prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym lub uzgodnienia indywidualnego dotyczącego cen transferowych, do państwa członkowskiego, które wydało daną interpretację lub dane uzgodnienie.	8. Państwa członkowskie oraz, w stosownych przypadkach, ich jednostki podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym władze lokalne , mogą, zgodnie z art. 5, zwrócić się o dodatkowe informacje, w tym o pełny tekst interpretacji indywidualnej prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym lub uzgodnienia indywidualnego dotyczącego cen transferowych, do państwa członkowskiego, które wydało daną interpretację lub dane uzgodnienie.

Uzasadnienie

Zobowiązanie do przejrzystości przewidziane we wniosku dotyczącym dyrektywy dotyczy nie tylko centralnych organów podatkowych państw członkowskich, lecz również jednostek podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym władz lokalnych⁽¹⁾. Zatem w razie potrzeby muszą one mieć możliwość zwrócenia się o dodatkowe informacje.

Poprawka 10

Artykuł 1, nowy artykuł 8a ust. 10

<i>Tekst zaproponowany przez Komisję</i>	<i>Poprawka KR-u</i>
	10. Komisja musi przeanalizować wszystkie sankcje, które mają zostać ustanowione w przypadkach odmowy lub zaniechania wymiany informacji.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji, które są istotnym etapem reagowania Unii Europejskiej (UE) na fakt, że co roku w UE unikanie opodatkowania i uchylanie się od opodatkowania wiążą się z utratą potencjalnych dochodów podatkowych w wysokości 1 bln EUR, wzięwszy jednocześnie pod uwagę, że dochody podatkowe w UE stanowią ok. 90 % wszystkich dochodów publicznych. Straty zagrażają skuteczności i sprawiedliwości systemów podatkowych UE, zwiększają obciążenia podatkowe nakładane na wszystkich obywateli i przedsiębiorstwa, uszczuplają pulę środków publicznych dostępnych na inwestycje publiczne i prywatne, a – z uwagi na zakłócenia konkurencji wpływające na wybór lokalizacji działalności gospodarczej – utrudniają również realizację celu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE;

2. popiera zatem propozycję Komisji, by poszerzyć zakres stosowania dyrektywy 2011/16/WE w odniesieniu do obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w celu uwzględnienia informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym lub interpretacji mających na celu zmniejszenie podstawy podlegającej opodatkowaniu w krajowym ustawodawstwie podatkowym ze względu na strukturę grupy przedsiębiorstw oraz uzgodnień indywidualnych dotyczących cen, gdyż niektóre przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną wykorzystują je w celu tworzenia struktur powodujących erozję bazy podatkowej w państwach członkowskich i zmniejszają skuteczność rynku wewnętrznego;

3. przypomina, że w pakiecie przedstawionym przez Komisję nie potępia się praktyki interpretacji indywidualnych, gdyż umowy te reguluje ustawodawstwo 22 państw członkowskich UE i uzasadnione jest, że przedsiębiorstwo przenoszące się na dane terytorium sprawdza z wyprzedzeniem kwotę podatku. Jednak nie można dopuścić do tego, by brak przejrzystości przepisów pociągał za sobą zakłócenia konkurencji i erozję bazy podatkowej ze szkodą dla całości europejskich dochodów publicznych;

4. podkreśla, że zobowiązanie do przejrzystości przewidziane we wniosku dotyczącym dyrektywy dotyczy nie tylko centralnych organów podatkowych państw członkowskich, lecz również jednostek podziału terytorialnego lub administracyjnego, w tym władz lokalnych. Zatem wydaje się uzasadnione, by również one mogły zwracać się o informacje i by, zważywszy na ich ograniczone zasoby, Komisja mogła w razie potrzeby zapewnić im pomoc i szkolenia;

⁽¹⁾ Artykuł 2 dyrektywy 2011/16/UE.

5. zastanawia się nad faktem, że wniosek Komisji nie zawiera konkretnych mechanizmów sankcji wobec państw członkowskich niespełniających wymogów dotyczących przejrzystości;
6. uważa, że dyrektywa zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE stanowiłaby nową podstawę do negocjowania przez Komisję na szczelbu OECD ambitniejszego niż obecnie negocjowany standardu w zakresie zwalczania BEPS (erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków);
7. przyjmuje do wiadomości, że Komisja wykorzystała art. 115 TFUE, dotyczący urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, jako podstawę prawną wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE zamiast art. 113 TFUE, odnoszącego się do harmonizacji podatków. Ze względu na to, że art. 115 TFUE dotyczy dziedziny kompetencji dzielonych, zastosowanie ma zasada pomocniczości. Niemniej wyjaśnienie przytoczone przez Komisję w punkcie 2.3 uzasadnienia, dotyczące wartości dodanej inicjatywy regulacyjnej na szczelbu Unii Europejskiej, a także poszanowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, jest całkowicie przekonujące;
8. przypomina, że choć UE nie posiada bezpośrednich uprawnień w dziedzinie krajowych systemów podatkowych, Komisja może badać, czy pewne systemy podatkowe nie stanowią nielegalnej pomocy państwa dla niektórych przedsiębiorstw w związku z przyznawaniem wybiórczych korzyści podatkowych. Ze względu na skalę prowadzonych obecnie dochodzeń w sprawie 21 państw członkowskich – średnio 5–10 interpretacji indywidualnych na badane państwo członkowskie – a także fakt, że dwa inne państwa członkowskie nie przekazały jeszcze przeglądu interpretacji indywidualnych wydanych od 2010 r.⁽²⁾, konieczne wydaje się, by Komisja mogła sporządzić wytyczne w sprawie opracowywania przepisów podatkowych w odniesieniu do pomocy państwa;
9. zgadza się z potrzebą uchylecia dyrektywy Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności), gdyż dyrektywa Rady 2014/107/UE zmieniająca dyrektywę Rady 2011/16/UE dotyczy wszystkich produktów finansowych, w tym produktów objętych zakresem dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności, i nie można dopuścić do tego, by dwa zbiory przepisów były stosowane równolegle;
10. przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w czerwcu 2015 r. Komisja przedstawiła plan działania w sprawie opodatkowania przedsiębiorstw obejmujący inne środki mające na celu przeciwdziałanie uchylaniu się od opodatkowania i szkodliwej konkurencji podatkowej, a zwłaszcza że zobowiązała się do przedstawienia w 2016 r. nowej propozycji w sprawie wprowadzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB), która byłaby obowiązkowa przynajmniej dla przedsiębiorstw wielonarodowych. Warto przypomnieć, że zgodnie z kwotami przedstawionymi przez Komisję Europejską w 2011 r. projekt CCCTB pozwalałby przedsiębiorstwom UE zaoszczędzić co roku 700 mln EUR z tytułu kosztów przestrzegania przepisów oraz 1,3 mld EUR dzięki konsolidacji. Ponawia zatem apel do Komisji, by zasięgnęła opinii KR-u w sprawie nowej propozycji dotyczącej CCCTB;

Bruksela, dnia 14 października 2015 r.

Markku MARKKULA

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*

⁽²⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5140_pl.htm

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL