



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 60

2 lutego 2017

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

520. sesja plenarna EKES-u w dniach 19-20 października 2016 r.

2017/C 034/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Budżet zadaniowy UE ukierunkowany na wyniki kluczem do należytego zarządzania finansami” (opinia z inicjatywy własnej)	1
2017/C 034/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejski mechanizm kontroli przestrzegania praworządności i praw podstawowych” (opinia z inicjatywy własnej)	8
2017/C 034/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Uwagi końcowe Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych – nowa strategia na rzecz osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej” (opinia z inicjatywy własnej)	15
2017/C 034/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i wpływu WIT oraz PPP na realizację programu „Horyzont 2020” na rzecz zrównoważonych przemian w przemyśle (opinia z inicjatywy własnej)	24
2017/C 034/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wzmacnianie europejskiego sektora przemysłowego produktów kosmetycznych, produktów pielęgnacji ciała i higieny osobistej” (opinia z inicjatywy własnej)	31
2017/C 034/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Demontaż statków i społeczeństwo recyklingu” (opinia z inicjatywy własnej)	38
2017/C 034/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Energetyka prosumencka i prosumenckie spółdzielnie energetyczne – możliwości i wyzwania w państwach członkowskich UE” (opinia z inicjatywy własnej)	44
2017/C 034/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Możliwości eksploatacji energii morskiej jako odnawialnego źródła energii” (opinia z inicjatywy własnej)	53
2017/C 034/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Program działań do roku 2030 – Unia Europejska zaangażowana w zrównoważony rozwój na świecie” (opinia z inicjatywy własnej)	58

2017/C 034/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przegląd śródkokresowy programu »Horyzont 2020«” (opinia rozpoznawcza)	66
2017/C 034/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie usunięcia przeszkód stojących przed zrównoważoną akwakulturą w Europie (opinia rozpoznawcza)	73
2017/C 034/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowa struktura rynku energii elektrycznej i jej potencjalne oddziaływanie na podatnych na zagrożenia konsumentów” (opinia rozpoznawcza) . .	78

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

520. sesja plenarna EKES-u w dniach 19-20 października 2016 r.

2017/C 034/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Normy europejskie dla XXI wieku» [COM(2016) 358 final]	86
2017/C 034/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji ze względu na przynależność państwową klientów, ich miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE” [COM(2016) 289 final – 2016/0152 (COD)]	93
2017/C 034/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów” (COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD))	100
2017/C 034/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek” [COM(2016) 285 final – 2016/0149 (COD)]	106
2017/C 034/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2015” [COM(2016) 393 final – SWD(2016) 198 final]	110
2017/C 034/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu Unii służącego wsparciu szczególnych działań mających na celu zwiększenie zaangażowania konsumentów i innych użytkowników końcowych usług finansowych w proces kształtowania polityki Unii w dziedzinie usług finansowych na lata 2017–2020” [COM(2016) 388 final – 2016/0182 (COD)]	117
2017/C 034/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającej dyrektywę 2009/101/WE (COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD))	121
2017/C 034/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w odniesieniu do dostępu organów podatkowych do informacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy” (COM(2016) 452 final – 2016/0209 (CNS))	127
2017/C 034/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami” [COM(2016) 32 final]	130

2017/C 034/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego parametry statków rybackich (wersja przekształcona)” [COM(2016) 273 final – 2016/0145 (COD)]	140
2017/C 034/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki zarządzania, ochrony i kontroli obowiązujące na obszarze konwencji Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Tuńczyka Atlantyckiego (ICCAT) oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1936/2001, (WE) nr 1984/2003 i (WE) nr 520/2007” [COM(2016) 401 final – 2016/0187 (COD)]	142
2017/C 034/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)” [COM(2016) 270 final – 2016/0133(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010” [COM(2016) 271 final – 2016/0131(COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)” [COM(2016) 272 final – 2016/0132(COD)]	144
2017/C 034/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia UE w zakresie ogrzewania i chłodzenia«” (COM(2016) 51 final)	151
2017/C 034/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych ze względu na zmianę sytuacji na rynku” (COM(2016) 287 final – 2016/0151 (COD))	157
2017/C 034/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w odniesieniu do przepisów w zakresie hurtowych rynków usług roamingu” [COM(2016) 399 final – 2016/185 (COD)]	162
2017/C 034/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/45/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich” [COM(2016) 369 final – 2016/170(COD)]	167
2017/C 034/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 98/41/WE w sprawie rejestracji osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich płynących do portów państw członkowskich Wspólnoty lub z portów państw członkowskich Wspólnoty i zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich [COM(2016) 370 final – 2016/171(COD)]	172
2017/C 034/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu inspekcji na potrzeby bezpiecznego użytkowania promów typu ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich wykonujących regularne usługi oraz zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE w sprawie kontroli państwa portu i uchylającej dyrektywę Rady 1999/35/WE” (COM(2016) 371 final – 2016/0172 (COD))	176
2017/C 034/31	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1920/2006 w zakresie wymiany informacji, systemu wczesnego ostrzegania oraz procedury oceny ryzyka w odniesieniu do nowych substancji psychoaktywnych (COM(2016) 547 final – 2016/0261 (COD))	182

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

520. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 19-20 PAŹDZIERNIKA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Budżet zadaniowy UE ukierunkowany na wyniki kluczem do należytego zarządzania finansami”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 034/01)

Sprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.01.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	05.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	139/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest zdania, że budżet UE może być ważnym narzędziem pozwalającym stawić czoła aktualnym wyzwaniom, przed jakimi stoi UE, i przemianom strukturalnym Unii. Trzeba jednak starannie przeanalizować i ocenić, **gdzie** są wydatkowane środki z budżetu, **jak** są wydawane, jak **ocenia się** efektywność tak wydanych środków i jak **komunikuje się** o osiągniętych wynikach⁽¹⁾. Po spełnieniu tych warunków budżet UE może umożliwić zajęcie się priorytetowymi problemami UE i pomóc przywrócić wiarę europejskiej ludności w UE – i to nawet w sytuacji bezwzględnego i względnego zmniejszenia wysokości budżetu.

⁽¹⁾ Kristalina Georgiewa, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej odpowiedzialna za budżet, strona internetowa: „EU Budget Focused on Results”.

1.2. Warunkiem koniecznym poprawy efektywności budżetu UE jest **ustanowienie jasno zdefiniowanych priorytetowych celów przynoszących korzyści obywatelom UE, odpowiednich zagregowanych wskaźników i wiarygodnego systemu sprawozdawczości** dotyczącego faktycznych działań finansowanych z budżetu UE, co zapewniałoby jak najbardziej optymalne wykorzystanie środków finansowych. Skuteczne mogą tu być na przykład uwarunkowania *ex ante*, instrumenty finansowe, elastyczność i zdolność stawiania czoła niespodziewanym wyzwaniom ⁽²⁾. Zasadniczo ilościowemu wymiarowi budżetu UE, który także zdaniem EKES-u ma istotne znaczenie dla określenia podstawowych priorytetów i odpowiadających im strategii politycznych, musi towarzyszyć także wymiar jakościowy.

1.3. EKES popiera podejście, zgodnie z którym uznaje się, że w przypadku wydatków budżetowych UE istotne jest nie tylko zapewnienie zgodności z zasadami prawa i postępowania administracyjnego (*legality and regularity*), ale również celowe i systematyczne ukierunkowanie na skuteczność i wyniki osiągnięte przez budżet UE w odniesieniu do priorytetowych obszarów działania UE.

1.4. EKES zgadza się, że przyjęcie zasad zadaniowości (*performance culture*) w odniesieniu do budżetu UE wymaga ścisłego powiązania wielkości i charakteru wydatków, z jednej strony, ze spójnym zestawem zagregowanych mierników efektywności, określających wyniki i skuteczność, z drugiej strony.

1.5. EKES jest przy tym zdania, że dostosowanie się do zasad zadaniowości nie jest wydarzeniem jednorazowym, ale stanowi proces rozwojowy wymagający nie tylko odpowiedniego otoczenia regulacyjnego, ale również wyboru instrumentów, które skierują działania kluczowych podmiotów na właściwe tory. Podczas przyszłych dyskusji i wdrażania unijnego budżetu zadaniowego (*performance-based*) trzeba ponadto dokładniej określić jego treść.

1.6. EKES jest przekonany, że budżet zadaniowy UE zapewnia osiągnięcie faktycznych wyników i uzyskiwanie efektów w priorytetowych dziedzinach działania UE, w których osiąga się łatwą do wskazania wartość dodaną. Debata na temat budżetowania zadaniowego UE jest zatem także dyskusją na temat priorytetowych polityk UE, które mogą zapewnić niezbędne zmiany strukturalne.

1.7. Przeprowadzono dotychczas testy pilotażowe, mające na celu pomiar wpływu budżetu UE na realizację priorytetów i określonych ilościowo celów strategii „Europa 2020”. EKES ocenia to działanie jako krok we właściwym kierunku i zaleca jego systematyczną i jeszcze bardziej kompleksową kontynuację. Testy wykazały wysoki stopień rozbieżności między celami a osiąganymi wynikami oraz liczne przykłady nieefektywnego wykorzystania funduszy UE i towarzyszących mu niedoskonałości proceduralnych.

1.8. EKES wspiera jeszcze lepsze i ściślejsze skoordynowanie i powiązanie – za pomocą wskaźników analizy wpływu, a następnie ich interpretacji – strategii „Europa 2020” i wieloletnich ram finansowych 2014–2020 lub poszczególnych budżetów UE na właściwe lata. Konieczne jest przy tym głębsze zastanowienie się, czy również w drugiej połowie obecnej dekady strategia „Europa 2020” ukierunkowana jest na rzeczywiste priorytety rozwojowe UE.

1.9. EKES popiera również zadbanie o to, by umowy partnerstwa i programy operacyjne były rzeczywiście w stanie odgrywać rolę przekaźników przekształcających cele i priorytety UE w cele operacyjne realizowane na poziomie poszczególnych państw członkowskich – czy to poprzez udoskonalone zarządzanie dzielone, czy poprzez ulepszenie procedur postępowania w przypadku programów zarządzanych bezpośrednio przez Komisję Europejską w poszczególnych państwach członkowskich.

1.10. EKES zaleca motywowanie państw członkowskich do zawierania w umowach partnerstwa i programach operacyjnych wzajemnie porównywalnych zestawów określonych ilościowo wyników, które powinny zostać osiągnięte przy pomocy środków budżetowych UE i które następnie powinny zostać ocenione. Wszystkie umowy partnerstwa i programy powinny zawierać wspólne wskaźniki wyników oparte na logice przekrojowej/horyzontalnej, jasno wskazujące korzyści wynikające z poszczególnych funduszy i EFSI jako całości, zaprojektowane tak, aby możliwe było śledzenie postępów na szczeblu UE, państw członkowskich i poszczególnych regionów.

1.11. EKES postrzega zbliżający się *śródkresowy przegląd* wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 jako dobrą okazję do wdrożenia w większym zakresie podejścia zadaniowego i ukierunkowanego na wyniki, które powinno następnie w pełni przejawić się w kształcie wieloletnich ram finansowych na okres od 2021 r.

⁽²⁾ Zob. analiza w pkt 2.2.3.

1.12. EKES sądzi, że wieloletnie ramy finansowe na okres od 2021 r. powinny wraz z nową strategią na rzecz konkurencyjności i rozwoju oraz tworzonym obecnie filarem socjalnym stanowić kluczową strategiczną platformę w średnim okresie (w tym samym horyzoncie czasowym jak w przypadku strategii konkurencyjności), w której struktura i waga poszczególnych pozycji wydatków byłaby dostosowana do rzeczywistych potrzeb i priorytetów, a jednocześnie te ramy finansowe powinny umożliwiać większą elastyczność, jeśli chodzi o nowo pojawiające się potrzeby. EKES z zadowoleniem przyjąłby także zmiany w zarządzaniu środkami budżetowymi UE idące w kierunku większej efektywności dzięki szerszemu stosowaniu instrumentów zwrotnych oraz dążeniu do ich większej komplementarności z dotacjami. Ponadto wciąż istnieją znaczne możliwości poprawy metod oceny budżetu UE i jego efektywności. Parametr odpowiedniej elastyczności budżetowej jest bardzo ważny z punktu widzenia zdolności budżetu UE do reagowania na nowe wyzwania, zagrożenia i szanse oraz utrzymania zdolności UE do działania (jako przykład można tu podać kryzys migracyjny, konieczność reagowania na wstrząsy gospodarcze czy zmianę liczby członków UE i jej wpływ na przepływy budżetowe, ustanowienie odpowiedniej bazy środków dla Funduszu Solidarności na wypadek klęsk żywiołowych); parametr ten dotyczy przy tym nie tylko wielkości i struktury budżetu UE, ale też wpływów do niego.

1.13. EKES zaleca, by polityka budżetowa UE po 2020 r. obejmowała także ustalenie odpowiedniej wysokości dochodów budżetu UE i sposobu ich generowania (znalezienie wyważonego i solidarnego powiązania między wkładami państw członkowskich i budżetowymi zasobami własnymi).

1.14. EKES zgadza się z dalszym poszerzeniem możliwości aktywnej polityki budżetowej, łącznie na przykład z możliwością emisji papierów wartościowych. W tym celu pożądane jest ulepszenie ram budżetowych i procedur budżetu UE, a także zadowalające rozstrzygnięcie kwestii wpływu polityki budżetowej UE z jednej strony na kraje strefy euro, a z drugiej strony na pozostałe państwa członkowskie UE.

2. Analiza i opis problemu

2.1. Podstawowe fakty

2.1.1. Budżet UE, o wielkości około 1 % PKB UE, stanowi istotny i kluczowy instrument finansowania priorytetów Unii; w 2015 r. budżet wynosił 145,3 mld EUR. Budżet UE wnosi stosunkowo duży wkład w realizację polityki gospodarczej poszczególnych państw członkowskich i stanowi średnio 1,9 % wydatków publicznych w państwach członkowskich UE, a w niektórych przypadkach jego udział wyraźnie przekracza 10 %.

2.2. Punkty wyjściowe

2.2.1. Przy takiej wielkości środków finansowych ważne jest, aby były one przydzielane nie tylko zgodnie z przepisami (*legally and regularly*), ale aby przy przestrzeganiu tych przepisów były zarazem w stanie osiągnąć cele i przynieść odpowiednie wyniki oraz respektować zasady należytego zarządzania finansami i zadaniowości (*performance culture*). Określenie rzeczywistych rezultatów wynikających z realizacji budżetu UE mierzonych za pomocą wskaźników makroekonomicznych i wartości odniesienia staje się przedmiotem wszystkich rozważań politycznych dotyczących polityki budżetowej UE.

Zadaniowość budżetu oznacza odpowiednie ukierunkowanie wydatków budżetowych UE na rzeczywiste priorytety UE we właściwych okresach. Opiera się na trzech filarach: strategii, uproszczeniu i procedurze budżetowej.

2.2.2. Budżet UE i jego realizacja powinny opierać się na priorytetach, do których należą:

- lepsze stosowanie zasad podejścia zadaniowego (*performance-based*) i ukierunkowanego na wyniki (*result-oriented*), równoważącego tradycyjne podejście zgodne z zasadami (legalności i prawidłowości) i zapewniającego wdrożenie nowych elementów odzwierciedlających obecne i przyszłe potrzeby (zob. poniżej) finansów UE,
- wzmocnienie zadaniowości i ukierunkowania na wyniki zakładające poprawę pracy z danymi, ich osiągalności i dostępności w wymaganym formacie z myślą o ocenie rzeczywistych korzyści, pod warunkiem że rezultaty takiego działania przerosną konieczne dodatkowe nakłady,
- ocena jakości ram prawnych związanych z rozdzielaniem wydatków budżetowych UE,

- z uwagi na charakter działań wspieranych z budżetu UE istotne jest postrzeganie rozwoju budżetu nie w sposób odizolowany, przez pryzmat pojedynczego roku, ale w świetle spójnego średnioterminowego procesu, w którym poszczególne lata stanowią punkty trajektorii rozwojowej potrzebnej do zapewnienia odpowiednich wyników,
- uwzględnienie bardzo ścisłego powiązania budżetu UE z nowym paradygmatem polityki gospodarczej UE ⁽³⁾ i aktualnej wydajności gospodarczej UE w kontekście średnioterminowym,
- potrzeba kontynuowania polityki budżetowej UE, realizacji i oceny jej celów.

2.2.3. Struktura budżetu UE obejmuje pewne nowe elementy związane z działaniem nowych wieloletnich ram finansowych 2014–2020, istotne ze względu na wzmocnienie podejścia zadaniowego ukierunkowanego na wyniki:

- a) koncentracja tematyczna: wsparcie ze środków finansowych UE powinno dotyczyć tylko priorytetowych obszarów i nie powinno być ukierunkowane na cokolwiek; priorytety muszą być dokładnie określone i poparte analizą ilościową i planami wykonalności; zestaw priorytetów musi być ściśle ograniczony; uzasadnione priorytety muszą mieć odpowiednie pokrycie finansowe umożliwiające osiągnięcie rzeczywistych wyników i korzyści;
- b) zintegrowane i lokalne (place-based) podejście i synergia: programy i projekty powinny nie tylko same w sobie przynosić wyniki i korzyści, ale powinny też korespondować z wynikami i korzyściami innych programów i projektów w wyniku osiągniętej synergii; synergia powinna być realizowana w obrębie jednostki administracyjnej określonej na zasadzie subsydiarności; aby taki system działał, ważne jest stworzenie matrycy zarządzania, zapewniającej zintegrowanym projektom właściwe warunki;
- c) uwarunkowania ex ante i rezerwa wykonania (conditionalities and performance reserve): zasady należytego zarządzania finansami opierają się na tym, że finansowanie UE realizowane jest w określonych krajowych, makroekonomicznych i instytucjonalnych warunkach, stanowiących przesłankę do przydzielenia środków własnych; z drugiej strony, jako nagrodę dla podmiotów osiągających dobrą efektywność wprowadza się rezerwę wykonania;
- d) uproszczenie: system finansowania UE jest niezwykle skomplikowany pod wieloma względami, co stanowi barierę dla skutecznego zarządzania i pomiaru rzeczywistych wyników i korzyści;
- e) lepiej określane ilościowo wyniki: ważne są skuteczny pomiar rzeczywiście osiągniętych wyników i możliwość wyciągnięcia jasnych i szczegółowych wniosków z uzyskanych obserwacji w celu kształtowania i dostosowywania polityki budżetowej UE; w tym celu konieczna jest zasadnicza poprawa systemu analizy danych, zarządzania nim i pracy ze wskaźnikami.

2.2.4. Celem jest lepsze przystosowanie polityki budżetowej UE i praktycznego funkcjonowania budżetu UE do potrzeb, w drodze lepszego zrównoważenia wymagań formalnych i proceduralnych w realizacji budżetu UE z jednej strony z podejściem opartym na zadaniowości i ukierunkowaniu na wyniki z drugiej strony. Za bardzo istotny ze względu na skuteczność i wyniki należy uznać również aspekt społecznego odbioru i wspólnego zrozumienia tej koncepcji.

2.2.5. W odniesieniu do pomiaru niezgodności z zasadami formalnymi od dawna stosowany jest wskaźnik poziomu błędów. Jego wysokość waha się w okolicach 4 % (około 4 % wydatków budżetu UE nie jest wydatkowane zgodnie z zasadami formalnymi, co nie jest złym wynikiem; biorąc pod uwagę kwotę bezwzględna, wartość ta oznacza jednak ok. 6 mld EUR). Zmiany sumarycznego poziomu błędów w niedawnym okresie ilustruje tabela niżej:

2011	2012	2013	2014
3,9 %	4,8 %	4,7 %	4,4 %

⁽³⁾ Między innymi: strategia „Europa 2020”, europejski semestr, pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (tzw. sześciopak), drugi pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (tzw. dwupak), zalecenia dla poszczególnych krajów (*Country Specific Recommendations – CSR*); ścisłe powiązanie z zaleceniami dla poszczególnych krajów jako kryterium skutecznego rozdziału budżetu UE może być jedną z dróg.

2.2.6. Kluczową zasadą budżetu UE jest „należytość” (*soundness*) przepływów finansowych oraz rzeczywistych programów i projektów przez nie finansowanych, umożliwiającą ocenę optymalnego wykorzystania środków UE we wszystkich aspektach. EKES popiera aktualny trend kładzenia większego nacisku na skuteczność i wyniki, przejawiający się w działaniach Komisji Europejskiej (inicjatywa „Budget Focused on Results”⁽⁴⁾) i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (struktura jego Sprawozdania rocznego za rok 2014⁽⁵⁾) oraz oddzielny rozdział dotyczący rezultatów; fragmenty dotyczące zarządzania dzielonego zawierają jako wnioski ocenę wyników programów pochodzącą z testu pilotażowego).

2.2.7. EKES popiera podejście przyjęte w ramach testu pilotażowego, którego celem jest analiza relacji i powiązań między strategią „Europa 2020” i umowami partnerstwa lub programami operacyjnymi jako kluczowymi narzędziami realizacji polityki spójności UE i istotnym składnikiem budżetu EU po stronie wydatków. Test ten można uważać za początek kompleksowego rozumienia oceny zadaniowości i wyników budżetu UE⁽⁶⁾.

2.2.8. W celu osiągnięcia zrównoważonego monitorowania charakterystyk formalnych i ukierunkowanych na skuteczność związanych z budżetem UE zasadniczy jest proces postępowania z danymi i informacjami, zarządzania nimi i udostępniania ich między organami i instytucjami UE (przede wszystkim Komisją Europejską) i państwami członkowskimi. Korzystaniu z budżetu UE towarzyszy olbrzymia ilość danych i informacji, ale są one tylko w bardzo ograniczonym stopniu wykorzystywane w praktyce do sprawdzenia i obiektywnej oceny zarówno poziomu błędu, jak i przede wszystkim uzyskiwania rzeczywistych wyników dzięki budżetowi UE i określenia sposobu poprawy stwierdzonego stanu.

3. Główne uwagi

3.1. EKES jest zdania, że podstawowym celem istnienia budżetu UE jest działanie z korzyścią dla obywateli UE i równocześnie ochrona interesów finansowych UE; korzyści polegają na wsparciu opartym na szanowaniu priorytetów rozwojowych i operacyjnych, kompatybilnym z ramami polityki gospodarczej oraz rzeczywistą i planowaną efektywnością ekonomiczną; ochrona interesów finansowych UE oznacza właściwe wykorzystanie wydatków budżetowych UE w sposób zgodny z zasadami, prawidłowy i uczciwy. Obecne podejście polityczne powinno przyczynić się do osiągnięcia pełnej zgodności i równowagi między nimi.

3.2. EKES uważa, że przesunięcie w kierunku budżetowania zadaniowego UE nie może być działaniem jednorazowym. Kluczowe jest, aby podstawowe normy prawne i cele budżetu UE i jego polityki były tworzone z zamierzeniem spełnienia określonych ilościowo wskaźników i osiągnięcia możliwych do zmierzenia wyników.

3.3. W budżetowaniu zadaniowym wyraźnie pomogłoby osiągnięcie w przyszłości zgodności czasowej między okresami budżetowymi (obecnie siedmioletnie ramy finansowe) a okresem określonym w kluczowej strategii rozwojowej UE (obecnie dziesięcioletnia strategia „Europa 2020”). Z tego punktu widzenia rok 2021 będzie stanowił wyjątkową okazję do osiągnięcia takiej zgodności i stworzenia warunków do zoptymalizowanego działania budżetu zadaniowego UE ukierunkowanego na wyniki.

3.4. EKES przyjmuje do wiadomości i respektuje ustalenia zawarte w sprawozdaniu rocznym za rok 2014 opublikowanym przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, które odsłoniło szereg miejsc problemowych, gdzie koordynacja strategii „Europa 2020” i umów partnerstwa lub programów operacyjnych nie przebiega optymalnie. W sprawozdaniu tym Trybunał stwierdza, że te różne instrumenty nie są skonstruowane tak, aby umożliwiać systematyczne przenoszenie celów politycznych strategii „Europa 2020” na praktyczne cele operacyjne (zdefiniowane w umowach partnerstwa i programach operacyjnych)⁽⁷⁾.

3.5. EKES jest zdania, że potencjalne korzyści wynikające z osiągnięcia synergii pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) w ramach jednych ram regulacyjnych i zarządzania i jednej umowy partnerstwa w każdym państwie członkowskim nie zostały jak dotąd osiągnięte, przy czym nadal stosowana jest praktyka określania różnych zasad odnoszących się do poszczególnych funduszy, co prowadzi do fragmentacji programowania (zamiast osiągnięcia koniecznej synergii).

⁽⁴⁾ Inicjatywę tę ogłosiła wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej odpowiedzialna za budżet i zasoby ludzkie Kristalina Georgiewa na konferencji w dniu 22 września 2015 r.

⁽⁵⁾ Sprawozdanie roczne opublikowane dnia 10 listopada 2015 r.

⁽⁶⁾ Podobny kierunek, choć w podziale na częściowe tematy, obrano w kilku rezolucjach Parlamentu Europejskiego w latach 2013–2015 (zob. sprawozdania Geiera, Gräßle); kompleksowe ujęcie tego tematu w materiałach Parlamentu Europejskiego można odnaleźć w dokumencie dotyczącym absoltorium dla Komisji Europejskiej za rok 2014, sprawozdanie Martiny Dlabajowej (2016).

⁽⁷⁾ Zob. np. sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za 2014 r., pkt 3.10–3.12.

3.6. EKES uważa, że duże możliwości wzmocnienia podejścia zadaniowego ukierunkowanego na wyniki otwiera istnienie dwóch nowych elementów wykorzystywania środków UE w okresie 2014–2020 – uwarunkowań i rezerwy wykonania. Realizacja uwarunkowań makroekonomicznych powinna zapewnić, by wydatki z budżetu UE były w poszczególnych państwach członkowskich przydzielane w odpowiednio zdrowym środowisku makroekonomicznym lub by nie było możliwe, aby państwo członkowskie, bez podjęcia próby naprawy swoich problemów makroekonomicznych, mogło w pełnym zakresie korzystać z tych środków. Istnienie rezerwy wykonania powinno również odpowiednio motywować państwa członkowskie do osiągnięcia skuteczności, jeśli chodzi o realizację strategicznych celów UE ze wsparciem z budżetu UE.

3.7. EKES sądzi, że pilotażowym próbom testowania budżetowania zadaniowego UE ukierunkowanego na wyniki za pośrednictwem powiązania budżetu z priorytetami strategii „Europa 2020” powinno jednak towarzyszyć następnie rozszerzenie na kolejne istotne obszary, tak aby ocena zadaniowości budżetu UE i jego ukierunkowania na wyniki mogła być całościowa i kompleksowa (należy poświęcić uwagę np. zaleceniom dla poszczególnych państw) i zgodna ze wskaźnikami wynikającymi z realizacji semestru europejskiego.

3.8. EKES zaleca, by w ramach rozważań dotyczących funkcjonowania budżetu UE przeanalizowano także kwestię niedoskonałości rynku, na której usuwanie należałoby przeznaczyć środki z budżetu UE; przejawy niedoskonałości rynku to np. asymetria informacji czy sposób komercyjnej oceny wskaźnika rentowności przez instytucje finansowe, który uniemożliwia finansowanie pewnych typów projektów, ponieważ nie są brane pod uwagę określone pozytywne warunki zewnętrzne i szersze korzyści społeczne – nieistotne w poszczególnych przypadkach komercyjnych, ale mające znaczenie w kontekście wsparcia pokrywanego ze środków UE.

3.9. EKES zgadza się z potrzebą zasadniczej poprawy zarządzania dzielonego między organami i instytucjami UE (przede wszystkim Komisją Europejską) i państwami członkowskimi. 76 % wszystkich wydatków budżetowych UE jest przydzielana za pośrednictwem zarządzania dzielonego. Im lepiej państwa członkowskie będą realizować krajowe określone ilościowo cele strategii „Europa 2020”, im bardziej budżet UE będzie powiązany z celami strategii „Europa 2020” i im lepiej cele te będą odzwierciedlać rzeczywiste potrzeby ekonomiczne, społeczne, terytorialne czy środowiskowe UE, tym bardziej otoczenie należytego zarządzania finansami będzie sprzyjać bezproblemowym relacjom między Komisją Europejską a państwami członkowskimi.

3.10. EKES uważa, że istotnym przejawem wzmocnienia budżetowania zadaniowego UE ukierunkowanego na wyniki jest położenie nacisku na większe wykorzystywanie instrumentów inżynierii finansowej lub innowacyjnych instrumentów finansowych, których charakter zasadniczo zmienia sposób wykorzystywania środków publicznych UE i oczekiwania, jakie z nimi się wiążą. Mimo niewątpliwego potencjału instrumentów inżynierii finansowej w przybliżeniu tylko 65 % tych środków odnoszących się do lat 2007–2013 dotarło do beneficjentów końcowych (reszta środków została tylko niejako zatrzymana w instrumentach inżynierii finansowej, aby formalnie udokumentować ich wyczerpanie). Kwestia ta jeszcze zyska na znaczeniu po 2020 r., także w związku z potrzebą zwiększenia komplementarności z Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), i jest podstawowym strategicznym elementem, który należy wziąć pod uwagę, określając przeznaczenie wspólnych unijnych środków budżetowych począwszy od roku 2021.

3.11. EKES jest przy tym zdania, że wyraźniejsza zadaniowość i ukierunkowanie na wyniki nie oznacza oczywiście niedoceniań zasad prawa i postępowania administracyjnego. Nacisk położony na zgodność z zasadami prawnymi i administracyjnymi nie może być zepchnięty na drugi plan. W związku z tym, że wskaźnik poziomu błędów dotyczy wszystkich przypadków, w których środki finansowe nie powinny być zostać wypłacone ze względu na ich niewykorzystanie zgodnie z zasadami, automatycznie zakłada się, że zasady te są prawidłowe i że same w sobie nie zawierają wewnętrznych sprzeczności czy elementów niepożądanych. Dlatego postępowanie zgodne z regułami należytego zarządzania finansami powinno obejmować sprawdzenie wpływu tych zasad regulacyjnych, aby ocenić ich kompatybilność i zgodność z potrzebami i celami UE ⁽⁸⁾.

3.12. EKES zgadza się, że praktyka związana z wykorzystywaniem budżetu UE jest bardzo skomplikowana. Do spełnienia wymagań należytego zarządzania finansami przyczyni się także wsparcie aktualnych wysiłków mających na celu uproszczenie wszystkich działań związanych z budżetem UE, dotyczących zarówno spraw proceduralnych, jak i merytorycznych; wysiłki związane z upraszczaniem mogłyby przyjąć formę obniżenia nadmiernego obciążenia administracyjnego i ograniczenia praktyk nadmiernie rygorystycznego wdrażania w poszczególnych państwach członkowskich.

⁽⁸⁾ Np. za pośrednictwem oceny wpływu regulacji (*Regulatory Impact Assessment* – RIA), ponieważ stanowi ona bardzo skuteczny instrument w osiąganiu rzeczywiście należytego zarządzania finansami.

3.13. EKES uważa, że propozycje wymienione w całym punkcie 3 niniejszej opinii, prowadzące do ostatecznych wniosków i zaleceń (punkt 1), stanowią kluczowe rozważania koncepcyjne na temat przyszłej polityki budżetowej UE, które można po części wykorzystać w kontekście *przeglądu śródkresowego* wieloletnich ram finansowych 2014–2020, lecz których pełne włączenie do zasad budżetowych będzie możliwe dopiero od 2021 r. Koncepcja perspektyw i potrzebnych reform dotyczących budżetu i wieloletnich ram finansowych po roku 2020 może opierać się na niedawnych opiniach EKES-u dotyczących tego zagadnienia i do nich nawiązywać⁽⁹⁾.

Bruksela, 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Zob. na przykład następujące opinie EKES-u: *Przegląd budżetu UE* (2011), Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 75, *Budżet 2014–2020* (2012), Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 32, *Ukończenie tworzenia UGW/opodatkowanie* (2014), Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 24, *Przegląd zarządzania gospodarczego* (2015), Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33, *Realizacja UGW – następna europejska kadencja* (2012), Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10, *Ukończenie UGW: filar polityczny* (2015), Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8, *Wyjść poza PKB/wskaźniki uzupełniające* (2012), Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 14, *Podatek od transakcji finansowych* (2012), Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 55, *Wzmocniona współpraca w dziedzinie podatku od transakcji finansowych* (2013), Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 36, a *Program na okres 2014–2020 (FISCUS)*, (2012), Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 48.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejski mechanizm kontroli przestrzegania praworządności i praw podstawowych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 034/02)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Współsprawozdawca: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Wniosek o konsultację:	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 21.1.2016
Podstawa prawna:	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję:	27.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	202/1/7

1. Uwagi i propozycje EKES-u dotyczące unijnego mechanizmu praworządności, demokracji i praw podstawowych

1.1. UE jest nie tylko wspólnym rynkiem; jest także unią wspólnych wartości, zgodnie z art. 2 Traktatu. Ponadto uznaje ona prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych UE. Wartości te, które są fundamentem Unii Europejskiej, są także podstawą integracji i częścią europejskiej tożsamości. A zatem nie są tylko kryteriami przystąpienia do UE, ale muszą być następnie przestrzegane w praktyce przez państwa członkowskie. W związku z tym niezbędne jest zastosowanie przewidzianych w Traktatach procedur w momencie, gdy wartości te są atakowane. EKES uważa, że instytucje europejskie powinny przyjąć proaktywne i prewencyjne podejście w swej działalności politycznej, by móc przewidywać problemy oraz im zapobiegać.

1.2. Tak jak wiele europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, EKES jest zaalarmowany pogorszeniem się sytuacji w zakresie praw człowieka, rozprzestrzeniającymi się tendencjami populistycznymi i autorytarnymi, a także związanym z tym zagrożeniem dla jakości demokracji i ochrony praw podstawowych – praw, które zagwarantowane są zarówno przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, jak i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, i które stanowią ogólne zasady prawa UE ⁽¹⁾.

1.3. Wartości, o których jest mowa powyżej, atakowane są w całej Europie. Wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego potępia sytuację, która ma miejsce w szeregu państwach członkowskich i ma nadzieję, że EKES podejmie nowe inicjatywy, by instytucje UE mogły zareagować w zdecydowany sposób. Nie tylko Unia Europejska jest w niebezpieczeństwie, lecz także zaufanie obywateli do krajowych i europejskich instytucji demokratycznych. EKES uważa, że ryzyko to jest bardzo poważne i ma charakter systemowy.

⁽¹⁾ Artykuł 6 TUE.

1.4. Konkretna treść zasad i norm, które wynikają z zasady praworządności, może różnić się na poziomie poszczególnych krajów, w zależności od systemu konstytucyjnego każdego państwa członkowskiego. Niemniej orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, w szczególności przez Komisję Wenecką, zawierają wykaz tych zasad i wartości UE. Zasady te obejmują legalność, co oznacza przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa; zakaz arbitralności władzy wykonawczej; niezależne i bezstronne sądy; skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych; równość wobec prawa; a także ochronę praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości.

1.5. Zarówno Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdziły, że zasady te nie są czysto formalnymi i proceduralnymi wymogami, lecz stanowią środek służący zapewnieniu przestrzegania i poszanowania demokracji i praw człowieka. Praworządność jest zatem zasadą konstytucyjną o elementach zarówno formalnych, jak i materialnych

1.6. Przestrzeganie praworządności jest nierozdzielnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych: nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez przestrzegania praworządności i odwrotnie. Prawa podstawowe są skuteczne tylko wtedy, gdy mogą być dochodzone na drodze sądowej. Demokracja jest chroniona dzięki podstawowej roli odgrywanej przez sądownictwo, w tym trybunały konstytucyjne. Warto dodać, że są to **prawa człowieka**, a nie prawa państw członkowskich lub rządów. W związku z tym ich ochrona powinna być traktowana jako pilny priorytet.

1.7. EKES uważa – w świetle prac Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego oraz uwzględniając sprawozdania Komisji i uchwałę Parlamentu Europejskiego z 27 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej – że należy w odpowiednim czasie zmienić art. 51⁽²⁾ Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, aby rozszerzyć jego zakres i zapewnić bezpośrednie stosowanie wszystkich postanowień Karty w państwach członkowskich⁽³⁾.

1.8. Prowadzony jest regularny dialog między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Dialog ten mógłby zostać jeszcze pogłębiony w momencie przystąpienia przez UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). EKES proponuje Komisji, by w pierwszej połowie 2017 r. przedłożyła ona wniosek w sprawie przystąpienia UE do tej konwencji, zgodnie z art. 6 ust. 2 Traktatu.

1.9. Obowiązki spoczywające na krajach kandydujących w ramach kryteriów kopenhaskich muszą nadal mieć zastosowanie do państw członkowskich – na mocy art. 2 Traktatu – po ich przystąpieniu do UE. W związku z tym EKES uważa, że wszystkie państwa członkowskie należy poddawać regularnej ocenie, by weryfikować ciągłe przestrzeganie przez nie podstawowych wartości UE i by uniknąć naruszenia wzajemnego zaufania.

1.10. EKES jest zdania, że instytucje UE muszą wzmacniać procedury i mechanizmy zmierzające do ochrony i obrony demokracji, praworządności i praw podstawowych we wszystkich państwach członkowskich. W ostatnich latach, a zwłaszcza przed 2014 r., Komitet odnotowywał z zaniepokojeniem, że Komisja zawiodła w skutecznym odgrywaniu roli strażniczki Traktatów, pomimo wszczęcia przez nią w niektórych przypadkach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, i nie była w stanie odpowiednio zareagować na naruszenie europejskich zasad i wartości w szeregu państw członkowskich.

1.11. EKES zachęca Komisję do przyjęcia aktywnego podejścia do ochrony i obrony we wszystkich państwach członkowskich wartości oraz zasad UE określonych w art. 2 TUE i do jak najpełniejszego wykorzystania w tym celu istniejących ram z 2014 r.

1.12. Komitet proponuje, by trzy główne instytucje UE (Komisja, Rada i Parlament) przyjęły wspólne podejście. Dialog i współpraca między instytucjami w tak ważnej kwestii mają kluczowe znaczenie. EKES zaleca, aby Rada wsparła istniejące ramy opracowane przez Komisję poprzez przyjęcie decyzji Rady, która wzmacniałaby te ramy i wspierała dalsze umacnianie praworządności.

⁽²⁾ Artykuł 51: „Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”.

⁽³⁾ Propozycje konwentu i opinie EKES-u nie uwzględniały ograniczeń określonych przez Radę Europejską w art. 51.

1.13. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają kluczową rolę w promowaniu demokratycznych wartości, właściwego funkcjonowania praworządności i ochrony praw podstawowych. W związku z kurczeniem się przestrzeni demokracji i z trudnościami, z jakimi borykają się organizacje pozarządowe w państwach członkowskich, pozytywna rola odgrywana przez organizacje pozarządowe jest godna pochwały. Komitet bardzo aktywnie współpracuje z partnerami społecznymi i organizacjami pozarządowymi w kwestii ochrony praw podstawowych oraz praw mniejszości, uchodźców i imigrantów.

1.14. EKES, jako organ reprezentujący europejskie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, pragnie nawiązać dialog z Radą, Komisją i Parlamentem, w celu udoskonalenia zarządzania i wzmocnienia koordynacji politycznej między instytucjami UE a państwami członkowskimi oraz wprowadzenia systemu wczesnego ostrzegania.

1.15. EKES uważa za niezbędne utworzenie prawnie wiążącego mechanizmu europejskiego, tzn. ram aktywnie angażujących Komisję, Parlament i Radę, w ramach których EKES odgrywałby ważną rolę reprezentowania społeczeństwa obywatelskiego. Mechanizm ten stanowiłby uzupełnienie ram Komisji i międzyrządowego dialogu zainicjowanego przez Radę. Mógłby on być nazwany „nowym mechanizmem kopenhaskim”⁽⁴⁾ i podlegałby demokratycznemu i sądowemu nadzorowi⁽⁵⁾.

W ramach tego mechanizmu należałoby między innymi – z myślą o identyfikowaniu istniejących braków i wzywaniu do ich usunięcia – analizować takie aspekty jak legalność, hierarchia norm, pewność prawa, równość, niedyskryminacja, swobodny dostęp do wymiaru sprawiedliwości i sprawiedliwego procesu, zapobieganie nadużyciom prawa i arbitralności ze strony organów publicznych, rozdział władzy, poszanowanie i ochrona pluralizmu politycznego, mniejszości oraz różnorodności społecznej, seksualnej itp. oraz poszanowanie wolności wypowiedzi i prasy.

1.16. Komitet pragnie, aby przyjęto projekt sprawozdania będący przedmiotem dyskusji w Komisji LIBE Parlamentu Europejskiego oraz aby osiągnięto międzyinstytucjonalne porozumienie dotyczące wdrożenia Paktu Unii Europejskiej na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych. Ogólnie EKES popiera tę propozycję, gdyż stanowi ona podstawę wdrożenia prawnie wiążącego porozumienia międzyinstytucjonalnego, które wzmocniłoby europejski system rządów i koordynację polityki między instytucjami UE a państwami członkowskimi. EKES powinien zostać uwzględniony we wspomnianym pakcie, co pozwoliłoby prowadzić w Komitecie debatę ze społeczeństwem obywatelskim. Powinien też odgrywać odpowiednią rolę w proponowanym semestrze w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych.

1.17. Mechanizm, o którym jest mowa wyżej, powinien być oparty na następujących wskaźnikach bazujących na danych ilościowych i jakościowych:

- wskaźnikach w zakresie praworządności,
- wskaźnikach w zakresie jakości demokracji,
- wskaźnikach w zakresie ochrony praw podstawowych.

1.18. Komitet podkreśla znaczenie tytułów I, II, III i IV Karty w kontekście opracowania wskaźników, zważywszy, że podstawowe **prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne** są nieodłącznym elementem praw obywatelskich i politycznych.

1.19. Ważne jest, aby zarówno państwa członkowskie, jak i same instytucje, organy i agencje UE, przestrzegały praw podstawowych, w tym socjalnych – zwłaszcza w czasach kryzysu. Powinno to odnosić się także do stosunków i umów z państwami trzecimi, nie tylko z punktu widzenia zgodności z tymi prawami, lecz także pod względem zapewniania, że prawa te są egzekwowane.

1.20. Mechanizm ten wymaga uruchomienia systemu monitorowania i oceny z użyciem przejrzystych procedur. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) powinna być wyraźnie upoważniona do wsparcia takiego mechanizmu. EKES popiera wniosek Parlamentu dotyczący utworzenia panelu niezależnych ekspertów⁽⁶⁾ pod przewodnictwem Komitetu Naukowego FRA.

⁽⁴⁾ Jak zaproponował Parlament Europejski w rezolucji z dnia 27 stycznia 2014 r. w sprawie sytuacji praw podstawowych w UE (2012), P7_TA(2014)1773, sprawozdawca: Louis Michel, 22 listopada, pkt 9.

⁽⁵⁾ Carrera, S., E. Guild i N. Hernanz (2013), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism* [Trójstronna zależność między prawami podstawowymi, demokracją i praworządnością w UE – w kierunku unijnego mechanizmu kopenhaskiego], wydanie w miękkiej oprawie, Bruksela: Centrum Studiów nad Polityką Europejską.

⁽⁶⁾ Eksperti ci byliby wyznaczani przez państwa członkowskie, Zrzeszenie Europejskich Akademii Nauk (ALLEA), Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI), Komisję Wenecką, Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), ONZ i OECD

1.21. Komitet proponuje, by włączono go w skład tego panelu oraz by to rzecznicy praw obywatelskich byli wspomnianymi ekspertami wyznaczanymi przez rządy poszczególnych państw członkowskich.

1.22. Panel ekspertów będzie dokonywał przeglądu i oceny sytuacji w każdym państwie członkowskim na podstawie wskaźników i przy użyciu przejrzystych procedur. EKES może wnieść tutaj wkład poprzez organizowanie wizyt kontrolnych w państwach członkowskich w celu dokonywania przeglądu sytuacji – we współpracy z lokalnym społeczeństwem obywatelskim – i sporządzania sprawozdań.

1.23. EKES popiera wdrożenie semestru w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych. Na podstawie raportu ekspertów Komisja sporządzi raz w roku sprawozdania dla poszczególnych krajów, które zawierać będą zalecenia; Parlament przeprowadzi debatę międzyparlamentarną i sporządzi rezolucję, a Rada przeprowadzi coroczny dialog i przyjmie konkluzje. Mechanizm ten musi funkcjonować w kontekście nowego rocznego cyklu polityki, z myślą o zapewnieniu wspólnego i spójnego podejścia w UE.

1.24. Komitet pragnie wziąć udział w przygotowaniu porozumienia międzyinstytucjonalnego. Być może rozważy też powołanie stałej grupy w celu organizowania wysłuchań społeczeństwa obywatelskiego oraz sporządzania opinii i sprawozdań w tej kwestii.

1.25. W ramach semestru w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych i we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, Komitet mógłby organizować doroczne forum służące przeglądowi sytuacji w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych i opracowywać wnioski i zalecenia, które byłyby następnie przekazywane Komisji, Radzie i Parlamentowi. Komitet mógłby też współpracować z innymi instytucjami przy sporządzaniu ocen skutków.

2. Traktat i związane z nim kwestie

2.1. Ostatnie kilka lat unaocniło brak odpowiednich mechanizmów ochrony wartości określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w którym stwierdza się, że „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

2.2. Unia opiera się na tych wartościach, obejmujących poszanowanie demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka. UE ma możliwość weryfikacji poszanowania tych wartości w okresie poprzedzającym przystąpienie danego państwa do UE, na podstawie kryteriów określonych jako „kryteria kopenhaskie” lub „kryteria akcesyjne”⁽⁷⁾. Członkostwo wymaga, aby państwo ubiegające się zapewniło stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka, a także poszanowanie i ochronę mniejszości.

2.3. Nie ma jednak podobnego mechanizmu, który miałby zastosowanie po przystąpieniu państw członkowskich do UE. Brak mechanizmu monitorowania demokracji, praworządności i praw podstawowych określany jest jako „dylemat kopenhaski”.

2.4. Właściwe funkcjonowanie UE opiera się na „wzajemnym zaufaniu” między instytucjami europejskimi i państwami członkowskimi, a także między samymi państwami członkowskimi – zaufaniu, że przyjmowane prawo i decyzje polityczne są zgodne z tymi samymi zasadami w odniesieniu do praworządności, demokracji i praw podstawowych. Tworzy się w ten sposób równe szanse między państwami członkowskimi w zakresie swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Umożliwia to również rządów współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w tym w zakresie prawa karnego, azylu oraz imigracji.

2.5. Unia Europejska została utworzona w celu zapewnienia pokoju i dobrobytu we wszystkich jej państwach członkowskich, a także poprawy dobrostanu jej narodów; opiera się nie tylko na istnieniu wolnego handlu, lecz także na ochronie podstawowych wartości UE. Te podstawowe wartości gwarantują, że obywatele UE mogą żyć wolni od opresji i nietolerancji, z demokratycznie wybranymi i odpowiedzialnymi rządami, które działają zgodnie z zasadami państwa prawnego.

2.6. W ostatnich latach decyzje polityczne i ustawodawcze podejmowane w różnych państwach członkowskich wywołują debaty i dyskusje z instytucjami europejskimi i innymi państwami członkowskimi, a „wzajemne zaufanie” zostało naruszone. W wielu przypadkach nie wykazano należytego poszanowania reguł demokracji, praworządności i praw podstawowych, a Unia Europejska nie była zdolna zareagować w odpowiedni sposób.

⁽⁷⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z Kopenhagi z 21–22 czerwca 1993 r.

2.7. EKES zauważa z głębokim niepokojem, że w różnych państwach członkowskich przyjmuje się akty prawne i wdraża polityki, które sugerują poważne pogorszenie jakości demokracji: naruszanie praw człowieka, szczególnie mniejszości; brak niezależności sądów i trybunałów konstytucyjnych; ograniczanie rozdziału władz; ograniczanie wolności prasy, wolności opinii, wolności zgromadzeń, ograniczanie wolności zrzeszania się, wolności informacji, konsultacji i rokowań zbiorowych, a także ograniczanie innych podstawowych praw obywatelskich i socjalnych. Kilkakrotnie Unia Europejska stała w obliczu kryzysów w niektórych państwach członkowskich wynikających z określonych kwestii związanych z praworządnością, a Komisja reagowała na to poprzez wywieranie nacisków politycznych i wszczynanie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

2.8. Do dziś nie wykorzystano mechanizmów zapobiegawczych, ani mechanizmów związanych z nakładaniem kar, przewidzianych w art. 7 TUE, który jest jedynym artykułem Traktatów umożliwiającym postępowanie w przypadku naruszeń demokracji, praworządności i praw podstawowych w dziedzinach znajdujących się poza kompetencją ustawodawczą UE. Istnieją dwa podejścia: jedno zapobiegawcze, drugie związane z nakładaniem kar. W praktyce jednak nie były one nigdy stosowane ze względu na konsekwencje polityczne i ścisłe wymogi dotyczące ich wdrażania, które możliwe jest tylko w przypadku zaistnienia „wyraźnego ryzyka” dotyczącego „poważnego i stałego naruszania”.

2.9. Komisja i Parlament mogą interweniować w fazie zapobiegawczej. Na drugim etapie Rada może ukarać państwo członkowskie poprzez zawieszenie określonych praw, w tym prawa głosu jego przedstawicieli w Radzie.

2.10. Rada dysponuje jednak szerokim marginesem uznaniowości w stosowaniu powyższego mechanizmu, ponieważ nie ma konkretnych i przejrzystych kryteriów dotyczących uruchamiania tej procedury, wskaźników, jakie miałyby zostać zastosowane oraz procedur oceny. Parlament Europejski, Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej mają w takich sytuacjach bardzo ograniczone uprawnienia⁽⁸⁾; nie ma również wymogu konsultacji z EKES-em.

3. Działania instytucji europejskich

3.1. W marcu 2014 r. **Komisja Europejska** przyjęła komunikat „Nowe unijne ramy na rzecz umocnienia praworządności” (COM(2014) 158). Ramy te będą uruchamiane w przypadkach, gdy państwa członkowskie będą podejmowały systematyczne działania lub tolerowały regularnie pojawiające się sytuacje mogące negatywnie wpływać na integralność, stabilność lub właściwe funkcjonowanie instytucji, a także mechanizmów zabezpieczających, które zostały ustanowione na poziomie krajowym w celu ochrony praworządności. Ramy te obejmują zagadnienia związane ze strukturami konstytucyjnymi, rozdziałem władz, niezależnością lub bezstronnością sądownictwa bądź systemem kontroli sądowniczej, w tym sądownictwem konstytucyjnym.

3.2. Opracowane przez Komisję ramy mają na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla praworządności w państwach członkowskich zanim spełnione zostaną warunki pozwalające uruchomić mechanizmy określone w art. 7 TUE. Jest to zadaniem Komisji i zostało pomyślane tak, by wypełnić pewną lukę. Ramy te nie są alternatywą wobec przewidzianych w art. 7 mechanizmów, lecz mają je poprzedzać i uzupełniać. W przypadkach istnienia wyraźnych dowodów systemowego zagrożenia praworządności w danym państwie członkowskim, ramy te ułatwiłyby prowadzenie zorganizowanego dialogu między Komisją a tym państwem. Proces dialogu obejmowałby trzy główne etapy: opinię Komisji, zalecenie Komisji i działania podejmowane w następstwie tego zalecenia. Podczas przeprowadzania oceny Komisja może zasięgać opinii ekspertów⁽⁹⁾.

3.3. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przyjęte przez Komisję Europejską ramy na rzecz umocnienia praworządności. Zawierają one jednak szereg ograniczeń.

3.3.1. Ocena nie pozwala na okresowe przeprowadzanie porównawczych analiz problemów i sporów pojawiających się w państwach członkowskich i dotyczących demokracji, praworządności i praw podstawowych. Z definicji ramy te mogą być uruchamiane tylko w przypadku, gdy problem stał się „systemowy”, co stanowi wysoki próg. Zagrożenie „systemowe” może pojawić się, kiedy sądownictwo nie jest już w stanie zagwarantować, by rząd działał w granicach prawa, a to następuje już na dosyć późnym etapie rozwoju sytuacji.

⁽⁸⁾ Podczas gdy w prawie UE istnieje mechanizm ochrony praw człowieka umożliwiający osobom fizycznym obronę swoich praw, to art. 7 jest ogólnym mechanizmem prawnym i politycznym, który jest jednoznacznie wyłączony z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

⁽⁹⁾ FRA (Agencji Praw Podstawowych); Sieć Prezesów Sądów Najwyższych Unii Europejskiej; Rada Europy (Komisja Wenecka); Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej oraz europejska sieć rad sądownictwa.

3.3.2. Komisja musi analizować informacje w sposób przejrzysty i przy użyciu konkretnych wskaźników lub obiektywnych procedur. Musi także ustalić zasady konsultowania się ze społeczeństwem obywatelskim i EKES-em.

3.3.3. Wspomniane ramy nie nadają żadnej szczególnej roli Parlamentowi Europejskiemu mimo tego, że podejmuje on własne inicjatywy polityczne w tym zakresie.

3.3.4. Nie przewidują też żadnego modelu zacieśnionej współpracy międzyinstytucjonalnej.

3.4. EKES jest zaniepokojony brakiem działań następczych w **Radzie** w odniesieniu do ram na rzecz umocnienia praworządności.

3.4.1. Na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2014 r. Rada do Spraw Ogólnych przyjęła konkluzje w sprawie roli Rady w zapewnieniu poszanowania praworządności. Rada zobowiązała się ustanowić **coroczny dialog** między państwami członkowskimi, który będzie miał miejsce w Radzie do Spraw Ogólnych i będzie przygotowywany przez COREPER. Prezydencja luksemburska zainicjowała ten dialog w listopadzie 2015 r. Ma on objąć różne konkretne tematy, które nie zostały upublicznione. Zwrócono się do rządów o wypowiedzenie się na temat wybranych przez nie aspektów państwa prawnego i podanie jednego przykładu sytuacji, w której radzą sobie dobrze i jednego przykładu wyzwania. Efektem była raczej seria monologów, a nie dialog. Państwa nie nawiązały wzajemnej interakcji poprzez zapewnienie wsparcia, pomocy lub wyrażenie krytyki. Nie wydały również żadnych zaleceń ani ich nie otrzymały i nie podjęły żadnych zobowiązań do wszczęcia działań następczych w celu poprawy sytuacji w tych przypadkach, w których zidentyfikowano określone wyzwania. Rada przeprowadzi ocenę tego doświadczenia pod koniec 2016 r., podczas prezydencji słowackiej.

3.4.2. Wspomniane Konkluzje Rady nie uwzględniły ram Komisji na rzecz praworządności ani nie zawierały żadnego odniesienia do nich. Nie dają one ponadto jasnego obrazu konkretnej roli, jaką odgrywać będzie Komisja, Parlament i EKES w tym dialogu.

3.5. Komisja Junckera wskazała praworządność jako jeden ze swoich priorytetów i wyznaczyła Fransa Timmermansa na wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za praworządność i prawa podstawowe. Nie wiadomo jednak, czy Komisja opracuje kryteria i wskaźniki na potrzeby wdrożenia ram na rzecz praworządności.

3.6. Komisja po raz pierwszy uruchomiła te ramy poprzez wszczęcie procedury w przypadku Polski o naruszenie zasad UE, biorąc pod uwagę krytyczną ocenę sytuacji przez Komisję Wenecką, organ Rady Europy⁽¹⁰⁾.

3.7. Komisja LIBE **Parlamentu Europejskiego** debatuje obecnie nad projektem sprawozdania z inicjatywy własnej⁽¹¹⁾ „obejmującego zalecenia dla Komisji dotyczące ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych” (2015/2254 (INL) – sprawozdawczyni: Sophia in 't Veld), w którym między innymi „Zwraca się do Komisji o przedłożenie do końca 2016 r., na podstawie art. 295 TFUE, wniosku dotyczącego zawarcia Paktu UE na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych w formie **porozumienia międzyinstytucjonalnego** określającego uzgodnienia ułatwiające współpracę instytucji Unii i państw członkowskich w ramach art. 7 TUE, integrujące, dostosowujące i uzupełniające istniejące mechanizmy, zgodnie ze szczegółowymi zaleceniami przedstawionymi w załączniku”.

3.7.1. Załącznik zawiera **PROJEKT POROZUMIENIA MIĘDZYINSTYTUCJONALNEGO – PAKT UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ DEMOKRACJI, PRAWORZĄDNOŚCI I PRAW PODSTAWOWYCH**, który musi zostać uzgodniony między Parlamentem, Radą a Komisją.

3.7.2. Pakt ten obejmuje tabelę wyników, coroczną debatę międzyparlamentarną oraz uzgodnienia dotyczące przeciwdziałania potencjalnemu ryzyku i naruszeniom oraz uruchomienia elementu prewencyjnego lub naprawczego przewidzianego w art. 7.

⁽¹⁰⁾ Opinia w sprawie nowelizacji Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej, Komisja Wenecka, 11 marca 2016 r.

⁽¹¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-576.988+01+DOC+PDF+V0//PL>

3.7.3. Parlament proponuje zainicjowanie międzyinstytucjonalnego **semestru** w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych, w celu uwzględnienia ram Komisji, corocznego dialogu Rady oraz debaty międzyparlamentarnej. Europejski semestr otrzyma wsparcie ze strony sekretariatu i panelu ekspertów pod kierownictwem przewodniczącego Komitetu Naukowego FRA, którzy będą opracowywać wskaźniki i oceniać sytuację w państwach członkowskich oraz zalecenia.

3.7.4. **Cykl polityki** w zakresie demokracji, praworządności i praw podstawowych uwzględniać będzie coroczne sprawozdania Komisji, Rady i Parlamentu. Ponadto powołana zostanie międzyinstytucjonalna grupa robocza ds. oceny skutków.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Uwagi końcowe Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych – nowa strategia na rzecz osób niepełnosprawnych w Unii Europejskiej”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 034/03)

Sprawozdawca: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Wniosek o konsultację	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, 21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	27.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	211/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Ratyfikacja Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych przez Unię Europejską stanowi przełomowy punkt w dziedzinie praw osób niepełnosprawnych w UE i jej państwach członkowskich. Przegląd postępów UE przeprowadzony przez Komitet ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych w 2015 r. zamyka pierwszy okres wdrażania konwencji. Uwagi końcowe Komitetu ONZ zobowiązują instytucje UE do wywiązywania się ze swoich zobowiązań, jako że instytucje te powinny organizować i koordynować wdrażanie konwencji zgodnie z uwagami końcowymi. Uwagi końcowe potwierdziły, że konieczne są głębokie przemiany w sposobie kształtowania polityki UE w dziedzinie niepełnosprawności. Dotychczas UE nie podjęła faktycznej adaptacji swojego sposobu kształtowania polityki pod kątem przemian wymaganych przez Komitet ONZ.

1.2. EKES wzywa instytucje UE do uwzględnienia uwag końcowych w obecnych i przyszłych przepisach UE i sposobach kształtowania polityki. Apeluje również do Komisji Europejskiej, aby do jesieni 2016 r. przedłożyła Komitetowi ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych sprawozdanie.

1.3. EKES uważa, że Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych wraz z uwagami końcowymi Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych stwarzają wyjątkową okazję dla Komisji Europejskiej do przedstawienia kompleksowej strategii unijnej w zakresie praw osób niepełnosprawnych. Uwagi końcowe narzucają dynamikę, którą powinny wykorzystać instytucje UE i która powinna doprowadzić do systemowego włączenia praw osób niepełnosprawnych do wszystkich przepisów, polityk i programów UE.

1.4. EKES podkreśla, że aby uwzględnić prawa osób niepełnosprawnych, Komisja Europejska musi najpierw dokonać przekrojowego i kompleksowego przeglądu wszystkich swoich przepisów, polityk i programów po to, by zagwarantować pełną harmonizację z przepisami konwencji i aktywnie włączyć przedstawicieli organizacji osób niepełnosprawnych (organizacje reprezentujące osoby niepełnosprawne) w ten proces. Przeglądowi temu powinna towarzyszyć analiza luk, w której zbada się rozbieżności między obecnymi przepisami, tworzeniem polityki i uwzględnianiem praw osób niepełnosprawnych a konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Przegląd i analiza luk powinny zostać wyraźnie ujęte w zmienionej europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności.

1.5. EKES przypomina Komisji Europejskiej o obowiązku niezwłocznego przystąpienia do przeglądu i aktualizacji deklaracji kompetencji oraz wykazu jej instrumentów. Komisja powinna również zobowiązać się do przeglądu i rewizji deklaracji kompetencji co najmniej raz w ciągu kadencji Komisji.

1.6. EKES odnotowuje, że przegląd postępów UE przez Komitet ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych miał miejsce w połowie okresu programowania 2014–2020, oraz dostrzega trudności z uwzględnieniem nowego programu w zakresie praw osób niepełnosprawnych, wynikającego z uwag końcowych dla UE, w śródkresowych przeglądach strategii, polityk, programów i instrumentów finansowania. Zaleca jednak, by Komisja Europejska dołożyła wszelkich starań w celu uwzględnienia uwag końcowych i włączenia ich do procesów przeglądowych oraz przydzieliła środki niezbędne do realizacji swoich zobowiązań wynikających z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

1.7. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych stanowi wyraźnie, że należy konsultować się z organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne i zaangażować je w proces wdrażania i monitorowania konwencji. EKES wzywa Komisję Europejską, by prowadziła prawdziwy i konstruktywny zorganizowany dialog z europejskim ruchem na rzecz osób niepełnosprawnych (zgodnie z art. 4 ust. 3 i art. 33 ust. 3 konwencji). Ponadto Komisja Europejska powinna ustanowić program budowania zdolności organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne, aby umożliwić im wypełnianie podstawowych obowiązków.

1.8. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma współpraca i partnerstwo instytucji UE we wdrażaniu Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Dlatego też zaleca ustanowienie mechanizmu koordynacji międzyinstytucjonalnej, który pozwoli ułatwić szybkie i sprawne wdrażanie uwag końcowych i konwencji, w tym również prowadzenie konsultacji z organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne i angażowanie tych organizacji.

1.9. Zgodnie z uwagami końcowymi wymagany jest dogłębny przegląd i rewizja europejskiej strategii w sprawie niepełnosprawności. EKES apeluje zatem do Komisji Europejskiej, aby uwzględniła zmiany w zakresie praw osób niepełnosprawnych i poszerzyła zakres tej strategii poprzez wprowadzenie dodatkowych obszarów działania i powiązanie jej z przeglądem i rewizją polityk, programów i instrumentów finansowania (np. z przeglądem i rewizją strategii „Europa 2020”, strategii na rzecz równouprawnienia płci, strategii na rzecz praw dziecka, zobowiązań UE w dziedzinie działań zewnętrznych), opatrując to przejrzystym harmonogramem wdrażania, budżetem oraz konkretnymi i precyzyjnymi wskaźnikami i poziomami odniesienia.

1.10. UE zobowiązała się do pełnej realizacji celów zrównoważonego rozwoju wyznaczonych w przyjętym przez ONZ programie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, a także powinna w pełni uwzględnić uwagi końcowe i postanowienia Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Dlatego też EKES zdecydowanie zaleca, by Komisja Europejska uwzględniła wdrażanie programu działań do roku 2030 w zmienionej strategii w sprawie niepełnosprawności, wyznaczając europejskie cele i określając działania na rzecz osiągnięcia wszystkich celów zrównoważonego rozwoju w UE, również w odniesieniu do osób niepełnosprawnych.

1.11. EKES zdecydowanie uważa, że Unia powinna zapobiegać wykorzystywaniu funduszy UE do tworzenia lub prowadzenia zinstytucjonalizowanych struktur. EKES w pełni popiera wykorzystanie unijnego finansowania do tworzenia usług środowiskowych dla osób niepełnosprawnych, po to by umożliwić im niezależne funkcjonowanie w swojej społeczności lokalnej. Instytucjonalizacja osób niepełnosprawnych stanowi naruszenie ich praw, dlatego EKES wzywa Komisję Europejską do bardziej systematycznego i skuteczniejszego propagowania deinstytucjonalizacji przez konkretne strategie, programy i instrumenty finansowania.

1.12. EKES wzywa Komisję Europejską do niezwłocznego ratyfikowania Protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, traktatu z Marrakeszu i konwencji stambulskiej Rady Europy.

1.13. EKES zdecydowanie wnioskuję do Komisji Europejskiej o utworzenie punktów kontaktowych we wszystkich jej dyrekcjach generalnych, agencjach i organach, z pełnym uwzględnieniem i udziałem organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne w procesie kształtowania polityki, w celu utworzenia struktur poziomych i pionowych, które będą wspierać pełne włączenie praw osób niepełnosprawnych do przepisów, polityk i programów UE.

1.14. EKES uważa, że Komisja Europejska powinna zainicjować proces we współpracy z innymi instytucjami, agencjami i organami UE, by starannie przygotować i opracować nowy globalny program w zakresie praw osób niepełnosprawnych na lata 2020–2030, który powinien zostać w pełni włączony do globalnych strategii społecznych i makroekonomicznych (np. strategii „Europa 2020” i mechanizmów jej realizacji). Zaleca ustanowienie grupy roboczej z udziałem wszystkich zainteresowanych stron i organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne celem przeprowadzenia i wdrożenia tej inicjatywy. EKES proponuje, aby Komisja Europejska rozpoczęła wdrażanie globalnego programu w zakresie praw osób niepełnosprawnych na lata 2020–2030 w Europejskim Roku Praw Osób Niepełnosprawnych 2021.

1.15. EKES docenia pozytywne inicjatywy Komisji Europejskiej w zakresie dostępności, w szczególności porozumienie osiągnięte na posiedzeniu trójstronnym co do dyrektywy w sprawie dostępności stron internetowych instytucji sektora publicznego oraz wniosek Komisji Europejskiej dotyczący europejskiego aktu w sprawie dostępności. Wzywa instytucje UE do zakończenia stosownych negocjacji. EKES wyraża jednak zaniepokojenie w związku z dyrektywą horyzontalną w sprawie równego traktowania oraz wzywa do odblokowania negocjacji i uwzględnienia w nowej fazie uwag końcowych i Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

1.16. EKES wzywa wszystkie instytucje UE do zapewnienia, aby polityka oszczędnościowa nie wpłynęła na możliwość korzystania przez osoby niepełnosprawne z ich praw zapisanych w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. W związku z tym zwraca się do Komisji Europejskiej o stworzenie koniecznych minimumów ochrony socjalnej, aby umożliwić osiągnięcie tego celu i poszanowanie prawa tych osób również do odpowiedniego poziomu życia i ochrony socjalnej.

1.17. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej i Eurostatu o opracowanie narzędzi statystycznych do pomiaru wpływu wdrożenia Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych na osoby niepełnosprawne na poziomie europejskim i krajowym. Uważa przy tym, że gromadzenie danych dotyczących opartego na prawach człowieka podejścia do niepełnosprawności, posegregowanych ze względu na rodzaj niepełnosprawności, wiek i płeć, będzie miało pozytywny wpływ na opracowanie i wdrażanie przepisów, polityk i programów UE.

1.18. EKES jest świadomy, że UE posiada kompetencje, by uzupełniać krajowe środki zapewniające równość wszystkich obywateli Unii wobec prawa, tak by nie tylko nie byli pozbawiani zdolności prawnej i przysługujących im praw, ale by mogli uczestniczyć w wyborach europejskich i wszystkich wyborach przeprowadzanych w UE, na równych prawach z innymi. Dlatego też wzywa Komisję Europejską, a konkretnie Dyрекcję Generalną ds. Sprawiedliwości, do przyjęcia programu w oparciu o otwartą metodę koordynacji, aby ułatwić zbliżenie państw członkowskich do zasady równości wobec prawa.

1.19. EKES zobowiązuje się do dawania przykładu we wdrażaniu szczegółowych obowiązków, wskazanych przez Komitet ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych, z których UE, jako administracja publiczna, musi się wywiązać, zapewniając, że zasoby ludzkie EKES-u, prawa jego członków i urządzenia komunikacyjne są zgodne z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

2. Wstęp

2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwagi końcowe Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych⁽¹⁾, gdyż zawarto w nich kompleksowy program zmiany sposobu kształtowania polityki Unii Europejskiej tak, by podejście do niepełnosprawności koncentrowało się na ludziach i opierało na prawach człowieka.

2.2. EKES przypomina, że Komisja Europejska przedłożyła projekt wniosku w sprawie dyrektywy dotyczącej równego traktowania jeszcze przed przystąpieniem do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Ponadto w toku negocjacji między Parlamentem Europejskim a Radą Unii Europejskiej stopniowo wprowadzano poprawki, które nie są zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, by w ramach obecnych negocjacji międzyinstytucjonalnych wprowadzić wniosek o dostosowanie proponowanego projektu dyrektywy tak, by zapewnić jego zgodność z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych i z uwagami końcowymi w kwestiach dotyczących niepełnosprawności, a także by włączyć do projektu zakaz wieloprzyczynowej i krzyżowej dyskryminacji oraz dyskryminacji przez powiązanie.

⁽¹⁾ Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

2.3. EKES podkreśla, że środki oszczędnościowe mają negatywny wpływ na warunki życia osób niepełnosprawnych i ich rodzin. Poziomy ubóstwa, wykluczenia, dyskryminacji i nierówności wzrosły w wyniku kryzysu gospodarczego, który w wielu państwach członkowskich przerodził się w kryzys praw człowieka, pozostawiając wiele osób niepełnosprawnych i ich rodzin bez żadnej ochrony. Dlatego też EKES wzywa UE do ustanowienia minimalnych poziomów ochrony socjalnej, aby chronić prawa osób niepełnosprawnych oraz odpowiedni standard życia i ochrony socjalnej tych osób. Mechanizm ten powinien zostać uwzględniony w europejskim semestrze.

2.4. Ponadto Komitet ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych zalecił, by UE stworzyła kompleksową strategię dotyczącą konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych mającą zastosowanie do wszystkich instytucji UE i zaopatrzyła ją w konkretne środki budżetowe w wieloletnich ramach finansowych. W związku z tym EKES uważa, że niezbędne jest spotkanie na wysokim szczeblu kierownictwa instytucji i organów UE, by zainicjować proces przygotowania i przyjęcia międzyinstytucjonalnego programu w zakresie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, obejmującego określone cele i założenia. W kompleksowej strategii należy określić obowiązki każdej z instytucji UE w odniesieniu do wdrażania Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

2.5. UE musi nawiązać prawdziwy i konstruktywny zorganizowany dialog z europejskimi organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne, umożliwiając im zarówno faktyczny i konstruktywny udział w określaniu polityk i przepisów UE, jak i proaktywne prowadzenie przez te organizacje kampanii na rzecz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Ponadto UE musi zapewnić, że organizacje reprezentujące osoby niepełnosprawne mają możliwości finansowe, by prowadzić swoje działania. W związku z tym trzeba utworzyć linię budżetową przeznaczoną na budowanie potencjału tych organizacji.

2.6. Kompleksowe i przekrojowe uwzględnianie i wdrażanie przez UE postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz opracowanie nowego programu UE w zakresie praw osób niepełnosprawnych wymaga utworzenia ram partnerstwa i partycypacyjnego sprawowania rządów, w oparciu o które wszystkie główne podmioty i zainteresowane strony będą mogły w pełni uczestniczyć w procesie kształtowania polityki wraz z instytucjami UE, w integracyjny sposób.

2.7. Komisja Europejska powinna pilnie i niezwłocznie przeprowadzić przegląd połączony z analizą luk, który obejmie wszystkie wewnętrzne i zewnętrzne polityki i programy UE, aby zapewnić ich zgodność z postanowieniami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Ponadto wszystkie globalne strategie i polityki UE muszą być zgodne z uwagami końcowymi, w tym strategia „Europa 2020” i europejski semestr, europejski filar praw socjalnych, program działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 oraz instrumenty finansowania, takie jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne.

2.8. Kluczowe znaczenie ma to, by wdrażaniem uwag końcowych przez UE zająć się na najwyższym szczeblu politycznym. Dokładniej rzecz ujmując, Komisja Europejska w swoim programie prac na 2017 r. powinna uwzględnić inicjatywę polityczną skierowaną konkretnie na ten cel. Pełne włączenie uwag końcowych do unijnych programów i polityk wymaga opracowania przez Komisję Europejską kompleksowej strategii w zakresie praw osób niepełnosprawnych. EKES wzywa Komisję do zainicjowania procesu sporządzania kompleksowej strategii w zakresie praw osób niepełnosprawnych w trybie pilnym przy pełnej konsultacji i zaangażowaniu organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne.

2.9. W roku 2021 przypadnie dziesiąta rocznica przystąpienia UE do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. EKES uznaje za słuszne, aby ustanowić ten rok drugim Europejskim Rokiem Osób Niepełnosprawnych. EKES przypomina, że pierwszy Europejski Rok Osób Niepełnosprawnych został zorganizowany przez Komisję Europejską w roku 2003. W związku z tym EKES proponuje, aby instytucje UE natychmiast rozpoczęły przygotowania i podjęły działania niezbędne do ustanowienia roku 2021 kolejnym Europejskim Rokiem Praw Osób Niepełnosprawnych.

3. Uwagi końcowe – możliwość stworzenia UE bardziej sprzyjającej włączeniu osób niepełnosprawnych

3.1. Ogólne zasady i obowiązki (art. 1–4)

3.1.1. Mimo iż UE ratyfikowała Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, nadal nie podjęła przekrojowego i kompleksowego przeglądu swoich przepisów, polityki i programów. EKES wzywa Komisję Europejską do pilnego przeprowadzenia takiego przeglądu. Ponadto Komisja Europejska powinna wyznaczyć w każdej dyrekcji generalnej punkt kontaktowy do spraw Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, uprawniając te punkty do wykonania tego zadania.

3.1.2. Godny ubolewania jest fakt, że UE nie ratyfikowała jeszcze Protokołu fakultatywnego do konwencji. EKES wzywa zatem UE do bezzwłocznego ratyfikowania protokołu fakultatywnego, co umożliwi osobom niepełnosprawnym składanie skarg do Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych w przypadkach naruszenia ich praw zapisanych w konwencji.

3.1.3. W unijnym prawie i procesie kształtowania polityki należy w pełni uwzględnić i oddać podejście do niepełnosprawności oparte na prawach człowieka. EKES wzywa służby prawne instytucji UE do przeprowadzenia kompleksowej analizy dotyczącej konsekwencji ratyfikacji Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych dla systemu prawnego UE, aby umieścić ją w odpowiednich ramach kształtowania polityki i prawodawstwa. Służby prawne UE w niedostatecznym stopniu uwzględniają obowiązki UE wynikające z Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

3.1.4. EKES wzywa sekretarza generalnego Komisji do dokonania przeglądu wytycznych w sprawie oceny skutków regulacji oraz do ich zmodyfikowania poprzez uwzględnienie bardziej kompleksowej listy zagadnień i kwestii umożliwiającej lepszą ocenę zgodności z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

3.1.5. Komitet ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych wezwał UE do przedstawienia przeglądu deklaracji kompetencji oraz wykazu jej instrumentów do jesieni 2016 r., z uwzględnieniem całościowego stanowiska przyjętego w uwadze końcowej nr 17. Przeglądu owej deklaracji należy dokonywać co najmniej raz w ciągu każdej kadencji.

3.2. *Prawa szczególne (art. 5–30)*

3.2.1. Komisja Europejska nie ustanowiła strategii UE na rzecz równości i niedyskryminacji osób niepełnosprawnych, która byłaby zgodna z postanowieniami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz uwagami końcowymi. EKES wzywa zatem Komisję Europejską do podjęcia natychmiastowych działań dotyczących dyrektywy horyzontalnej w sprawie równego traktowania (zob. pkt 2.2 powyżej) oraz do przeglądu dyrektywy 2000/78/WE w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

3.2.2. W swojej polityce równości płci Komisja Europejska powinna uwzględnić perspektywę niepełnosprawnych kobiet i dziewcząt, w tym w zakresie gromadzenia danych przez Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn. Ponadto w strategicznym zaangażowaniu Komisji na rzecz równości płci w latach 2016–2019 oraz jej działalności legislacyjnej i politycznej w odniesieniu do równowagi między życiem zawodowym a prywatnym należy w pełni uwzględnić prawa niepełnosprawnych kobiet i dziewcząt. Komitet wzywa Unię Europejską do pilnego ratyfikowania Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencji stambulskiej).

3.2.3. UE powinna włączyć do odnowionej agendy UE na rzecz praw dziecka kompleksową, opartą na prawach strategię dla niepełnosprawnych chłopców i dziewcząt, a także uwzględnić prawa dzieci niepełnosprawnych we wszystkich politykach UE w dziedzinie niepełnosprawności. Dzieci niepełnosprawne i ich rodziny również powinny być zaangażowane we wszystkie procesy decyzyjne UE zgodnie z art. 4 ust. 3 Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

3.2.4. UE powinna również zauważyć szczególną sytuację młodych osób niepełnosprawnych oraz fakt, że często doświadczają one różnych form dyskryminacji w życiu codziennym, szczególnie jeżeli chodzi o równe szanse młodych ludzi na rynku pracy oraz o aktywny udział młodych osób niepełnosprawnych w społeczeństwie jako całości. UE powinna zatem przeanalizować szczególną sytuację młodych osób niepełnosprawnych mieszkających w UE oraz zaproponować odpowiednie udoskonalenia⁽²⁾. Ponadto UE powinna dopilnować, aby zagadnienie to zostało uwzględnione w kolejnej strategii UE na rzecz młodzieży.

3.2.5. UE powinna zorganizować i przeprowadzić kompleksową kampanię mającą na celu krzewienie wiedzy na temat konwencji, we współpracy z mediami publicznymi (w tym z mediami społecznościowymi), aby zwalczać uprzedzenia wobec osób niepełnosprawnych. Bardzo ważne jest, by w tej kampanii uczestniczyły również osoby niepełnosprawne, za pośrednictwem swoich organizacji przedstawicielskich.

3.2.6. UE powinna promować, ułatwiać i finansować szkolenia personelu w sektorach transportu i turystyki w zakresie wiedzy o niepełnosprawności oraz równości w traktowaniu osób niepełnosprawnych, a także zachęcać do współpracy i wymiany dobrych praktyk między organizacjami europejskimi zajmującymi się niepełnosprawnością a publicznymi i prywatnymi podmiotami odpowiedzialnymi za transport. Wszystkie materiały dotyczące budowania zdolności, szkoleń, zwiększania świadomości, oświadczenia publiczne i inne podobne dokumenty powinny być udostępniane w przystępnych formatach.

⁽²⁾ Dz.U. C 181 z 21.6. 2012, s. 2.

3.2.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej w sprawie europejskiego aktu w sprawie dostępności, który musi być w pełni zgodny z postanowieniami art. 9 i innymi postanowieniami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, wraz z faktycznymi i dostępnymi krajowymi mechanizmami egzekwowania przepisów i składania zażaleń. Wzywa instytucje UE do uwzględnienia wniosków i zaleceń zawartych w opinii EKES-u dotyczącej europejskiego aktu w sprawie dostępności⁽³⁾ oraz do zapewnienia udziału osób niepełnosprawnych, za pośrednictwem ich organizacji przedstawicielskich, w procesie przyjmowania tego aktu.

3.2.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje międzyinstytucjonalne porozumienie osiągnięte na posiedzeniu trójstronnym w kwestii wniosku w sprawie dyrektywy w sprawie dostępności stron internetowych instytucji sektora publicznego. Wzywa instytucje do przełożenia tego na konkretną decyzję, zaś rządy krajowe do transpozycji w trybie pilnym przepisów wnioskowanej dyrektywy. EKES przyjmuje również z zadowoleniem fakt, że znaczna liczba zaleceń przyjętych w jego opinii⁽⁴⁾ została włączona do ostatecznego tekstu dyrektywy.

3.2.9. UE nie włączyła jeszcze w istotnym stopniu wystarczających środków dotyczących osób niepełnosprawnych do swoich strategii zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi. W związku z tym EKES wzywa do ustanowienia ramowych zasad zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi dotyczących osób niepełnosprawnych w Europie, które przyjmie Rada Unii Europejskiej.

3.2.10. Unia Europejska powinna wprowadzić wszelkie niezbędne środki, by numer alarmowy 112 był dostępny dla wszystkich. EKES podkreśla potrzebę pilnego podjęcia równie odpowiednich środków gwarantujących dostępność krajowych punktów interwencyjnych.

3.2.11. EKES wzywa UE i jej państwa członkowskie do przyjęcia opartego na prawach człowieka podejścia do polityki migracyjnej i dotyczącej uchodźców, w odniesieniu do osób niepełnosprawnych. Ponadto podkreśla, że w niektórych państwach niepełnosprawność może dość często stanowić przyczynę prześladowania i dyskryminacji, i w związku z tym wzywa władze UE do opracowania wytycznych dla swoich agencji i państw członkowskich i przeprowadzenia kampanii informacyjnych (dostępnych dla osób niepełnosprawnych) dotyczących niepełnosprawności, migracji i azylu, oraz do systemowego włączenia niepełnosprawności do unijnych polityk migracyjnych i dotyczących uchodźców.

3.2.12. UE musi przyjąć oparte na prawach człowieka podejście do niepełnosprawności w sytuacjach ryzyka i w sytuacjach nadzwyczajnych, przyjmując plan wdrażania zgodnie z konkluzjami Rady z lutego 2015 r. w sprawie zarządzania klęskami żywiołowymi uwzględniającego kwestię niepełnosprawności i zgodnie z ramami z Sendai. Ponadto istnieje potrzeba zwiększania świadomości i informowania osób niepełnosprawnych i pracowników służb ratunkowych i ochrony cywilnej o inicjatywach na rzecz zmniejszenia ryzyka katastrof.

3.2.13. Komisja Europejska powinna odgrywać wiodącą rolę w dziedzinie sprawiedliwości i praw człowieka osób niepełnosprawnych. EKES wzywa DG ds. Sprawiedliwości do zorganizowania konferencji europejskiej dla wszystkich służb wymiaru sprawiedliwości w UE, której program uwzględni refleksję na temat praw dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób niepełnosprawnych oraz sposobu, w jaki te prawa łączą się z innymi prawami, takimi jak zdolność prawna i równość wobec prawa.

3.2.14. Komisja Europejska powinna zapewnić konieczne fundusze na szkolenia urzędników unijnego systemu wymiaru sprawiedliwości i krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w zakresie przepisów UE i Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych. Ponadto EKES wzywa UE i sądy krajowe do stosowania wewnętrznych zasad i wytycznych w taki sposób, by ułatwiać osobom niepełnosprawnym dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Również w zarządzaniu wymiarem sprawiedliwości, na szczeblu UE i krajowym, należy wziąć pod uwagę ogólne zalecenia Komitetu ONZ do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych. Ponadto Komitet zaleca, by DG ds. Sprawiedliwości posłużyła się otwartą metodą koordynacji w celu osiągnięcia zrównoważonego i skoordynowanego podejścia państw członkowskich w tej bardzo ważnej kwestii, co otworzy drogę dla działań na szczeblu europejskim w kwestii równości wobec prawa. Komisja Europejska powinna stworzyć europejskie normy i propagować analizy porównawcze w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

3.2.15. EKES apeluje do instytucji UE i państw członkowskich o zniesienie dyskryminujących przepisów dotyczących opieki prawnej, tak by umożliwić wszystkim osobom niepełnosprawnym korzystanie z praw politycznych na równi z innymi osobami. Zauważa, że niezbędne są racjonalne usprawnienia i dostępność w odniesieniu do procedur wyborczych oraz obiektów i materiałów do głosowania.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiego aktu w sprawie dostępności (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 103).

⁽⁴⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 116.

3.2.16. Niestety, nieznaną liczbą niepełnosprawnych Europejczyków jest pozbawiona swobód i bezpieczeństwa oraz poddawana przymusowym zabiegom, w tym przymusowej sterylizacji, i przetrzymywana wbrew swojej woli. EKES wzywa Komisję Europejską do podjęcia skutecznych działań w celu położenia kresu tej niedopuszczalnej sytuacji, zebrania przez Eurostat wiarygodnych danych oraz utworzenia skutecznego mechanizmu oceny.

3.2.17. EKES wzywa UE do dokonania przeglądu jej wytycznych w zakresie etyki badań naukowych, a w szczególności do ustanawiania przykładów dobrych praktyk poprzez opracowanie formularzy zgody w przystępnym i czytelnym formacie, a także do zapobiegania podejmowaniu decyzji w zastępstwie w tym zakresie.

3.2.18. UE powinna przyjąć przepisy służące harmonizacji ochrony oraz przeciwdziałaniu przemocy, nadużyciom i wykorzystywaniu, a także ratyfikować Konwencję Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy domowej wobec kobiet⁽⁵⁾. UE musi podjąć działania legislacyjne i polityczne na szczeblu europejskim przeciwko prowadzonej w państwach członkowskich działalności transgranicznej związanej z handlem niepełnosprawnymi kobietami i dziećmi. Komitet wzywa UE do zwalczania przemocy wobec niepełnosprawnych dzieci za pośrednictwem konkretnych środków i dostępnych usług wspierających.

3.2.19. Inicjatywa Komisji Europejskiej w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych powinna w pełni uwzględniać postanowienia konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych i tworzyć niezbędne minimum ochrony socjalnej oraz skuteczne mechanizmy zapobiegawcze i zmniejszające ubóstwo, szczególne narażenie i wykluczenie społeczne osób niepełnosprawnych i ich rodzin, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet, dzieci i starszych niepełnosprawnych.

3.2.20. Istnieje wyraźna potrzeba opracowania unijnego systemu koordynacji świadczeń społecznych w UE, w tym jasnych reguł możliwości przenoszenia uprawnień, wraz z wyznaczeniem maksymalnej liczby dni na przeprowadzenie procedury uznawania statusu niepełnosprawności.

3.2.21. UE powinna opracować i wdrożyć długo oczekiwaną i bardzo potrzebną europejską strategię deinstytucjonalizacji⁽⁶⁾, która to strategia powinna przede wszystkim zakładać bardzo dokładne monitorowanie wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu zagwarantowania, że używa się ich ściśle do rozwijania usług wsparcia dla osób niepełnosprawnych umożliwiającego niezależne życie w lokalnej społeczności. EKES wzywa również do utworzenia samodzielnego europejskiego funduszu na rzecz deinstytucjonalizacji.

3.2.22. EKES wyraża ubolewanie, że Komisja Europejska do tej pory nie przygotowała oceny wpływu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na osoby niepełnosprawne zgodnie ze zobowiązaniem ustanowionym w rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego w odniesieniu do sprawozdań rocznych dotyczących środków podejmowanych w dziedzinie niepełnosprawności. Powinna ona obejmować większe monitorowanie przez Komisję Europejską wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych oraz w porozumieniu z organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne, a także postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom (zawieszenie, wycofanie, odzyskanie środków) wszczynane przez UE z tytułu nieprzestrzegania warunków wstępnych.

3.2.23. Potrzebne są skuteczniejsze krajowe organy wykonawcze: ich uprawnienia należy zharmonizować i rozszerzyć w celu ułatwienia egzekwowania praw pasażerów we wszystkich rodzajach transportu, a procedurę składania skarg należy uprościć. Ponadto EKES wzywa Komisję do zagwarantowania bezpłatnej podróży opiekunom we wszystkich rodzajach transportu, w tym w transporcie lotniczym, co przewidziano już w rozporządzeniu (WE) nr 1371/2007⁽⁷⁾ i rozporządzeniu (UE) nr 1177/2010⁽⁸⁾.

3.2.24. Komisja Europejska powinna w natychmiastowym i pełnym trybie oficjalnie uznać język migowy i alfabet Braille'a oraz przeprowadzić ocenę swoich kanałów komunikacji i procesów wewnętrznych pod kątem opracowania i prezentacji informacji, tak by były dostępne dla osób niepełnosprawnych. Powinno to obejmować różne dostępne formaty, takie jak język migowy, alfabet Braille'a oraz wspomagające i alternatywne metody komunikacji, w tym format ułatwiający czytanie. UE powinna zagwarantować, że wszystkie osoby niepełnosprawne, niezależnie od ich zdolności finansowych, mają dostęp do edukacji integracyjnej.

⁽⁵⁾ Konwencje Rady Europy.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 1

⁽⁷⁾ Dz.U. L 315 z 3.12.2007, s. 14.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 1.

3.2.25. UE powinna przyjąć obowiązkowe ramy wysokiej jakości dla wymian w ramach edukacji włączającej, ustanawiając minimalne kryteria dostępności w celu zapewnienia mobilności wszystkich uczniów i studentów niepełnosprawnych, zwłaszcza młodych, korzystających w UE z kształcenia średniego, wyższego i zawodowego. Wszystkie partnerskie uniwersytety w programie wymiany studentów Erasmus powinny uwzględniać dostępność w swoich programach i placówkach edukacyjnych, umożliwiając pełne uczestnictwo wszystkim studentom niepełnosprawnym, zwłaszcza młodym.

3.2.26. Komisja powinna ratyfikować traktat z Marrakeszu Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO) oraz ułatwiać i promować jego ratyfikację na szczeblu krajowym przez państwa członkowskie, tak by umożliwić swobodny przepływ dostępnych wersji materiałów drukowanych dla osób słabowidzących i osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem.

3.2.27. EKES wzywa Komisję do opracowania i wdrożenia specjalnej inicjatywy w sprawie realizacji programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 i celów zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do osób niepełnosprawnych w obrębie UE, jak również w ramach jej polityki zewnętrznej, w tym współpracy na rzecz rozwoju i handlu międzynarodowego.

3.3. **Zobowiązania szczególne (art. 31–33)**

3.3.1. EKES wzywa Eurostat do zorganizowania konferencji, aby uzgodnić jednolity mechanizm dla urzędów statystycznych wszystkich państw członkowskich w ramach działań następczych w związku z uwagą końcową nr 71. Należy utworzyć europejski mechanizm gromadzenia danych statystycznych dotyczących opartego na prawach człowieka podejścia do niepełnosprawności, posegregowanych ze względu na rodzaj niepełnosprawności, wiek i płeć, aby pozyskiwać informacje do celów europejskich i krajowych polityk dotyczących osób niepełnosprawnych.

3.3.2. KE powinna systematycznie uwzględniać prawa osób niepełnosprawnych we wszystkich unijnych politykach i programach współpracy międzynarodowej. EKES z zadowoleniem przyjmuje projekt pilotażowy UE „Bridging the gap” (Likwidowanie luki) i wzywa do przyjęcia unijnego programu finansowania w zakresie niepełnosprawności na rzecz praw osób niepełnosprawnych. Ten program finansowania powinien być realizowany, tak jak ma to miejsce w niektórych państwach w Europie, w ścisłej współpracy z europejskimi organizacjami reprezentującymi osoby niepełnosprawne jako instytucjami pośredniczącymi, odpowiedzialnymi za kierowanie i zarządzanie polityką i finansowaniem oraz wyznaczanie priorytetów finansowania. Należy dopilnować, aby europejskiego finansowania nie udzielano projektom, które nie są zgodne z postanowieniami Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

3.3.3. Komisja Europejska powinna zapewnić pełną zgodność z uwagą końcową nr 75 poprzez utworzenie punktów kontaktowych we wszystkich dyrekcjach generalnych, agencjach i organach. Każdy punkt kontaktowy powinien zorganizować co najmniej trzy spotkania w roku, w których powinny w pełni uczestniczyć i zabierać głos organizacje reprezentujące osoby niepełnosprawne. W dniu 3 grudnia każdego roku Komisja Europejska powinna opublikować swoje sprawozdanie roczne z wdrożenia konwencji ONZ przez UE i jej państwa członkowskie.

3.3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji Europejskiej o wycofaniu się z niezależnych ram monitorowania, co otwiera drogę dla utworzenia prawdziwie niezależnego mechanizmu pod nadzorem organu zarządzającego, w którego skład wejdą podmioty tworzące niezależne ramy. Aby jednak ramy UE mogły skutecznie pełnić swoje zadania, w trybie pilnym należy przydzielić zasoby ludzkie i finansowe.

3.4. **Przestrzeganie Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych przez instytucje UE (jako organy administracji publicznej)**

3.4.1. Istnieje bardzo wyraźna potrzeba, by instytucje UE dokonały przeglądu swojej polityki w zakresie zasobów ludzkich i dostosowały ją do postanowień Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych po to, by zagwarantować, że osoby niepełnosprawne oraz pracownicy mający niepełnosprawnych członków rodziny otrzymali racjonalne usprawnienia i wsparcie, tak by mogli osiągnąć właściwą równowagę między obowiązkami zawodowymi a rodzinnymi. EKES wzywa Unię Europejską do przeglądu jej wspólnego systemu ubezpieczenia chorobowego, systemu emerytalnego oraz związanych z niepełnosprawnością zabezpieczeń społecznych i środków ochrony socjalnej, tak by zapewnić niedyskryminację i równe szanse dla wszystkich osób niepełnosprawnych, m.in. przez uznanie potrzeb zdrowotnych związanych z niepełnosprawnością za odrębne od potrzeb wynikających z chorób i promowanie samodzielnego życia i pracy przez zapewnienie pełnego zwrotu dodatkowych kosztów koniecznego wyposażenia lub usług.

3.4.2. Niezwykle istotne jest, by wszystkie instytucje UE proaktywnie podejmowały inicjatywy służące zapewnieniu zgodności z postanowieniami dotyczącymi dostępności zawartymi w dyrektywie w sprawie dostępności stron internetowych instytucji sektora publicznego, wyznaczając wyraźne terminy i dając tym samym dobry przykład w tym zasadniczym aspekcie praw osób niepełnosprawnych.

3.4.3. EKES wzywa Komisję Europejską i Radę Najwyższą Szkół Europejskich do przyjęcia planu oraz przydzielenia niezbędnych zasobów finansowych i ludzkich na rozwój i wdrożenie wysokiej jakości systemu edukacji włączającej na wszystkich poziomach w szkołach europejskich, przy zapewnieniu racjonalnych usprawnień, wsparcia i stosowania polityki nieodrzućania wobec wszystkich uczniów niepełnosprawnych w szkolnictwie podstawowym i średnim.

3.4.4. Jako że poziom zatrudnienia osób niepełnosprawnych w UE jest niski, EKES wzywa instytucje UE do ustanowienia programu na rzecz zatrudnienia w oparciu o działania pozytywne (w tym szczególnych postępowań konkursowych) w celu zwiększenia liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych w instytucjach UE poprzez zapewnienie wsparcia i racjonalnych usprawnień. Wdrażanie tej polityki należy poddawać przeglądowi co dwa lata w celu ustalenia, czy konieczne są działania korygujące.

3.4.5. EKES wzywa instytucje, agencje i organy UE do zadbania o to, by obowiązujące przepisy regulaminu pracowniczego zostały w pełni i skutecznie wdrożone zgodnie z Konwencją ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, a wewnętrzne regulaminy i przepisy wykonawcze zostały opracowane przy pełnym poszanowaniu postanowień konwencji.

3.4.6. EKES zobowiązuje się do opracowania struktury służącej wewnętrznemu wdrożeniu uwag końcowych w zakresie polityki kadrowej, środków komunikacji z obywatelami i członkami EKES-u oraz pełnego włączenia i pełnej równości niepełnosprawnych członków EKES-u. Zadba również o to, by kwestie te były propagowane w jego stosunkach ze światem biznesu, związkami zawodowymi i społeczeństwem obywatelskim. Ta nowa polityka będzie rozwijana w ścisłej współpracy ze stałą grupą analityczną ds. praw osób niepełnosprawnych.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i wpływu WIT oraz PPP na realizację programu „Horyzont 2020” na rzecz zrównoważonych przemian w przemyśle

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 034/04)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Współsprawozdawca: **Enrico GIBELLIERI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21/01/2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez komisję	28/09/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19/10/2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	212/1/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że partnerstwo publiczno-prywatne⁽¹⁾ w dziedzinie badań i innowacji w różnych formach, jakie przyjmuje, stanowi doskonałą koncepcję i potężne narzędzie umożliwiające rozwiązywanie głównych problemów wpływających na konkurencyjność Europy oraz pozwala skutecznie reagować na wyzwania społeczno-gospodarcze i wyzwania dotyczące zatrudnienia i zrównoważenia środowiskowego.

1.2. Badania naukowe i innowacje nie są jednowymiarowym, liniowym procesem. Zdaniem EKES-u pełna integracja aspektów technologicznych, środowiskowych i społecznych w partnerstwach publiczno-prywatnych programu „Horyzont 2020” wymaga nowego podejścia, opartego na większej przejrzystości osiągniętych wyników i wywołanych skutków społeczno-gospodarczych.

1.3. EKES jest zdania, że w partnerstwach należy zapewnić szerszą wizję innowacji, uwzględniając innowacje w zakresie usług, innowacje społeczne, a także niezbędną modernizację MŚP i gospodarki społecznej w celu ich lepszego włączenia w cały proces demonstracji i rozwoju zastosowań.

1.4. Należy wspierać legitymację społeczną innowacji w ramach WIT i PPP zawartych w drodze umowy, poprzez zwiększanie udziału słabszych gospodarczo zainteresowanych stron (związków zawodowych, MŚP, organizacji pozarządowych) w ukierunkowywaniu i planowaniu strategicznym działalności w zakresie badań naukowych i innowacji, zgodnie z przepisami rozporządzenia (UE) nr 1025/2012 w sprawie normalizacji, w szczególności w odniesieniu do strategii i wyboru projektów oraz ich użyteczności społecznej.

1.5. EKES uważa za konieczne wzmocnienie ukierunkowania PPP na rynek, ze zwróceniem uwagi na takie aspekty jak interoperacyjność, standaryzacja, harmonizacja i międzynarodowy transfer technologii, tak aby wyniki były zrównoważone na szczeblu terytorialnym i by można je było stosować w obrębie całej UE.

⁽¹⁾ Istnieją dwie kategorie partnerstw publiczno-prywatnych (PPP): WIT to wspólne inicjatywy technologiczne przewidziane w art. 187 TFUE, które ustanawia się na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnego przedsięwzięcia, a PPP zawarte w drodze umowy są wspólnymi inicjatywami umownymi przewidzianymi w programie „Horyzont 2020”, które tworzone są na podstawie protokołu ustaleń.

1.6. Zdaniem EKES-u wskazane jest, aby WIT i PPP zawarte w drodze umowy zaangażowały się w:

- zwiększanie spójności z innymi partnerstwami i inicjatywami, w kontekście coraz większej liczby współistniejących polityk,
- wydłużenie łańcucha wartości z większym skupieniem uwagi na rynku oraz z rozszerzeniem uczestnictwa po stronie popytu, zarówno pod kątem liczby użytkowników w krajach uczestniczących, jak i nowych podmiotów wzdłuż całego łańcucha wartości przez synergiczne współdziałanie z innymi inicjatywami,
- położenie większego nacisku na podejścia wielodyscyplinarne przy udziale nowych wspólnot zainteresowanych stron, zwłaszcza na bliskim obywatelom szczeblu lokalnym,
- wpieranie w ramach WIT i PPP czynnego uczestnictwa MŚP w procesie innowacji na wcześniejszym etapie, tak aby MŚP mogły stopniowo rozwijać swój własny potencjał w zakresie badań i rozwoju

1.7. EKES zaleca wdrożenie przez WIT i PPP zawarte w drodze umowy nowych innowacyjnych środków, aby zapewnić lepszą interakcję z wiodącymi inwestorami w celu tworzenia innowacyjnych modeli biznesowych i zaawansowanych profili zawodowych; ma to pomóc rozwijać fora z udziałem partnerów społecznych, tak aby zagwarantować wsparcie bardziej ukierunkowane na szybkie wykorzystanie rynku poprojektowego.

1.8. EKES uważa, że ważne jest usprawnienie monitorowania zdolności i spójności wdrożeniowej WIT i PPP zawartych w drodze umowy przez zastosowanie nowych narzędzi, bardziej elastycznych i lepiej odpowiadających wymaganiom rynku, a także bardziej dynamiczne podejście do zapewnienia jakości, w tym pełny system kluczowych dynamicznych wskaźników efektywności (KPMI – *key performance dynamic indicators*), porównywalnych dla różnych inicjatyw, tak aby umożliwić roczną ocenę zbiorczą wszystkich WIT i PPP zawartych w drodze umowy, która byłaby przedstawiana instytucjom europejskim i krajowym oraz europejskim podatnikom.

1.9. EKES wzywa do dołożenia starań na rzecz zapewnienia wewnętrznej spójności celów i priorytetów dziewiątego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji UE oraz strategii badań naukowych i innowacji sektora przemysłowego, które są realizowane przez WIT i PPP zawarte w drodze umowy, we współpracy z wszystkimi innymi formami partnerstwa na rzecz innowacji istniejącymi w ramach innych polityk regionalnych, krajowych i wspólnotowych.

1.10. EKES proponuje utworzenie europejskiej rady ds. innowacji przy znacznym udziale przedstawicieli przemysłu i sfery społecznej, wraz z ogólnoeuropejskimi sieciami infrastrukturalnego wsparcia dla innowacji. Byłoby to przydatne narzędzie ułatwiające ściślejszą koordynację inicjatyw, w tym koordynację z kierunkami działania innych europejskich i światowych organizacji sektora badań naukowych i innowacji, jak również z podobnymi partnerstwami międzynarodowymi⁽²⁾.

1.11. EKES wzywa organy szczebla regionalnego i gminnego do nadawania innowacjom odpowiednich WIT i PPP zawartych w drodze umowy priorytetowego znaczenia podczas ich planowania i podczas wdrażania środków, takich jak strategię inteligentnej specjalizacji, programy działania i współpracy na rzecz polityki spójności, programy badań naukowych, innowacji oraz opracowywania projektów wdrażania planów dostosowywania się do zmiany klimatu.

1.12. EKES jest przekonany, że strategiczne, inteligentne i terminowe inwestycje w odpowiednie innowacyjne rozwiązania charakteryzujące się poszanowaniem środowiska oraz inwestycje w zieloną infrastrukturę są podstawą ożywienia zdrowego i skutecznego procesu reindustrializacji, opartego na badaniach naukowych i innowacji oraz ich zastosowaniach rynkowych.

1.13. EKES podkreśla, że należy „ujednoczyć instrumenty i programy badań i innowacji w Europie” z instrumentami kolejnego programu ramowego „w celu zapewnienia ciągłości inwestycji w sektorach, w których Europa odgrywa wiodącą rolę na świecie”⁽³⁾, opartych na perspektywach stabilności, która podlega okresowym kontrolom skuteczności.

⁽²⁾ Zob. EU – EUROPEAN RESEARCH AREA & INNOVATION COMMITTEE Strategic Forum for International S&T Cooperation, Bruksela, luty 2015 r. – ERAC-SFIC 1353/15.

⁽³⁾ Zob. COM(2016) 5 final „Ponadto w ramach kilku WIT podpisano protokoły ustaleń z instytucjami zarządzającymi Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, tworząc tym samym podstawy zorganizowanej współpracy”.

1.14. EKES apeluje do Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady o wspólne zastanowienie się nad jak najszybszym zorganizowaniem konferencji międzyinstytucjonalnej na temat roli publiczno-prywatnych partnerstw technologicznych w europejskiej reindustrializacji w związku z kolejnym programem ramowym w zakresie badań naukowych i innowacji po 2020 r.

2. WIT i PPP zawarte w drodze umowy na rzecz badań naukowych i innowacji

2.1. Wspólne inicjatywy technologiczne WIT są partnerstwami publiczno-prywatnymi w kluczowych obszarach europejskich badań naukowych i innowacji, przewidzianych w decyzji 1982/2006/WE⁽⁴⁾. Już od czasu siódmego programu ramowego 7PR tradycyjne instrumenty okazały się nieodpowiednie do osiągnięcia celu zwiększenia i poprawienia konkurencyjności europejskiej gospodarki. Partnerstwa przemysłowe ukierunkowane są na badania naukowe i innowacje oraz charakteryzują się dobrze określonymi celami rynkowymi dotyczącymi przemysłu, większą koncentracją zasobów finansowych i ludzkich oraz efektem mnożnikowym, który może dać decydujący impuls do przyspieszenia przekształcania odkryć naukowych i technologicznych w innowacje rynkowe.

2.2. W obecnym europejskim programie ramowym „Horyzont 2020” wprowadzono istotne innowacje do jego struktury, pozostawiając więcej miejsca wpływowi przemysłu oraz synergii z nim i z państwami członkowskimi, przez różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) na rzecz wsparcia sektorów, które:

- zapewniają miejsca pracy wysokiej jakości,
- lepiej odpowiadają potrzebom zrównoważonego wzrostu i konkurencyjności,
- mają silny, innowacyjny i szybki wpływ na rozwój europejskich przedsiębiorstw, zwłaszcza tych mniejszych i rozpoczynających działalność (przedsiębiorstw typu start-up),
- upowszechniają nowe profile zawodowe w szybko zmieniającym się świecie,
- są w stanie rozwinąć działania lokalne i regionalne.

2.3. By wesprzeć różne rodzaje partnerstwa, ukierunkowane na sektor przemysłowy i promowane przez środowiska naukowe lub prowadzone przez organy sektora publicznego, podjęto różne inicjatywy.

2.4. Instytucje UE udzieliły znacznego wsparcia europejskim platformom technologicznym EPT, utworzonym z inicjatywy przemysłu w celu określenia wspólnych celów i priorytetów strategicznych z zastosowaniem podejścia oddolnego.

2.5. Trzydzieści osiem istniejących obecnie EPT, do których dodać należy trzy inicjatywy przekrojowe, pełni strategiczną funkcję mobilizacji i rozpowszechniania. Odgrywają one swoją rolę, działając w następujących głównych obszarach:

- rozwój programów strategicznych badań naukowych i innowacji, m.in. planów działania i planów wdrożeniowych,
- bezpośredni udział przemysłu w programach ramowych poprzez współpracę z sieciami krajowymi,
- wspieranie działań sieciowych wzdłuż całego łańcucha wartości na rzecz podjęcia wyzwań międzysektorowych i wprowadzenia bardziej otwartych modeli innowacji,
- pobudzanie możliwości współpracy międzynarodowej, takich jak kanały programowania w programie „Horyzont 2020”,
- wzmocnienie PPP w ramach programów ramowych i tworzenie wspólnych przedsięwzięć w zakresie WIT w celu wspólnego zarządzania działaniami publicznymi i prywatnymi.

2.6. WIT łączą KE, państwa członkowskie, środowiska akademickie i przemysł w obszarach nauk i technologii o dużej wartości dla społeczeństwa, wspierając w szczególności badania naukowe i innowacje oparte na współpracy w Europie, skoncentrowane na jasno określonych wspólnych celach technologicznych i gospodarczych.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 412 z 30.12.2006, s. 1.

2.7. Głównym celem WIT jest zwiększenie wpływu inwestycji publicznych i prywatnych na badania naukowe oraz wzmocnienie europejskiej przestrzeni badań i innowacji przez przyczynianie się do pobudzenia innowacji naukowo-technologicznych o wiodącym znaczeniu w ramach strategii „Europa 2020”.

2.8. Podstawowymi założeniami WIT są dostępność dla nowych uczestników, możliwość komunikowania się z szerokim gronem odbiorców, możliwość stymulowania efektu mnożnikowego za pośrednictwem europejskich dotacji oraz przejrzysta struktura będąca w stanie zachęcić przemysł, MŚP, gospodarkę społeczną i państwa członkowskie do większego uczestnictwa i inwestycji.

2.9. WIT powstały przede wszystkim z pracy **europejskich platform technologicznych**, w sprawie których EKES wydał opinię z inicjatywy własnej ⁽⁵⁾, przedstawiającą wspólne wizje rozwoju sektorów poprzez wskazanie kwestii wymagających rozwiązania.

2.10. W celu określenia obszarów, w których niezbędne jest utworzenie WIT, stosuje się następujące kryteria: strategiczne znaczenie obszaru i jasne cele, wysoka wartość dodana działania na szczeblu europejskim, efekt mnożnikowy w stosunku do ogromnych i długoterminowych inwestycji, odpowiednie i szybkie reagowanie na wyzwania związane ze wzrostem, zrównoważonym rozwojem i klimatem.

2.11. W celu określenia intensywności innowacji nie wystarczy ustalić wielkości zainwestowanych środków – należy także wziąć pod uwagę wskaźniki wyników gospodarczych i rynkowych odpowiadających tym wydatkom. PPP zawarte w drodze umowy są zobowiązane do składania rocznych sprawozdań na temat prowadzonej przez siebie działalności, rzeczywistego zwiększania europejskiej wartości dodanej, skuteczności innowacyjnych instrumentów finansowych wykorzystujących efekt mnożnikowy, osiągnięcia celów społeczno-gospodarczych w wymiarze jakościowym i ilościowym zgodnie z ustalonymi wcześniej wskaźnikami.

2.12. Celem niniejszej opinii jest ukazanie tego, jaki wpływ na politykę przemysłową i przemiany w przemyśle ma bezpośredni udział sektorów przemysłu w badaniach naukowych i innowacjach finansowanych przez UE w ramach partnerstw instytucjonalnych (WIT) i partnerstw zawartych w drodze umowy (PPP) oraz sformułowanie wniosków i zaleceń dla poprawy ich skuteczności.

3. Perspektywy rozwoju WIT i PPP zawartych w drodze umowy dla zrównoważonych przemian w przemyśle

3.1. Doświadczenia z unijnych programów ramowych w zakresie badań i innowacji wykazały trudności w uwzględnianiu rzeczywistych potrzeb przemysłu europejskiego, które zbyt często są ignorowane zarówno podczas określania ogólnych celów, jak i podczas sporządzania programów prac, co prowadzi do utrwalania europejskiego paradoksu, polegającego na tym, że europejska wartość naukowa jest wysoka, ale możliwości jej przekształcenia w innowacje na rynku są niskie, a samo przekształcenie powolne w porównaniu do światowych konkurentów.

3.2. Praca i działanie europejskich platform technologicznych stopniowo zmieniły to podejście. Przemysłowi europejskiemu udało się określić cele i priorytety głównych sektorów przemysłu wytwórczego, które w przeważającej części zostały włączone do struktury i celów programu „Horyzont 2020”.

3.3. Odstąpiono od stosowania podejścia odgórnego na rzecz podejścia oddolnego, aby objąć cały cykl innowacji i dążyć do osiągnięcia rezultatów na wyższym poziomie gotowości technologicznej (TRL) w celu wprowadzenia nowych technologii produkcyjnych, nowych produktów i nowych kompetencji.

3.4. WIT i PPP zawarte w drodze umowy powinny być kluczowymi narzędziami służącymi zapewnieniu aktywnej roli sektorów przemysłowych w programowaniu wieloletnim i we wdrażaniu działań wspólnotowych w ramach programu „Horyzont 2020”. Sektor prywatny zobowiązał się do zainwestowania około 10 mld EUR we wspólne inicjatywy technologiczne mające na celu pobudzenie innowacji w siedmiu sektorach, przyczyniając się w ten sposób do odbudowania słabnącej roli europejskiego przemysłu wytwórczego.

4. Uwagi i komentarze na temat przyszłych wyzwań UE

4.1. EKES wyraża głębokie przekonanie, że partnerstwo w dziedzinie badań naukowych i innowacji w swych różnych formach stanowi doskonałą receptę na rozwój i potężne narzędzie umożliwiające rozwiązywanie głównych problemów, które mają wpływ na konkurencyjność Europy.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 12.

4.2. Komitet uważa, że WIT i PPP zawarte w drodze umowy stanowią pozytywne doświadczenie tworzenia partnerstw na szczeblu europejskim, jeżeli są zdolne do wieloletniego łączenia unijnych i krajowych zasobów z prywatnymi zasobami, wiedzą fachową oraz potencjałem badawczym i innowacyjnym, w celu wymieniać się wiedzą oraz rozpowszechniania kluczowych innowacji w decydujących sektorach odnoszących sukces na rynku światowym.

4.3. Zdaniem EKES-u WIT i PPP zawarte w drodze umowy muszą skutecznie wypełniać swoje zobowiązania w zakresie:

- wyników gospodarczych,
- optymalizacji gospodarczo-technologiczno-innowacyjnej europejskiej wartości dodanej sektora,
- zdolności do rozwijania technologii konkurencyjnych na rynku,
- zwiększenia finansowego efektu mnożnikowego,
- większego udziału MŚP, gospodarki społecznej i użytkowników końcowych,
- elastyczności i szybkiego przekazywania innowacyjnych wyników,
- tworzenia sieci,
- wyraźnej roli ukierunkowanej na reindustrializację europejskiej gospodarki,
- wyzwań dotyczących zrównoważenia środowiskowego i klimatycznego,
- zrównoważonych rozwiązań bezemisyjnych w opracowywaniu produktów i procesów,
- wyzwań społecznych i dotyczących zatrudnienia,
- czynnego udziału obszaru lokalnego.

Rozwijanie nowych technologii i innowacji przez przemysł musi prowadzić do zapewnienia wysokiej jakości szkolenia zasobów ludzkich oraz nowych, zaawansowanych kompetencji zawodowych, przy bardziej ścisłym i systematycznym zaangażowaniu partnerów społecznych i władz lokalnych w określanie i wdrażanie sektorowych linii strategicznych.

4.4. Jak wynika z ostatnich sprawozdań opublikowanych w 2016 r. przez KE ⁽⁶⁾, wstępne wyniki ⁽⁷⁾ badań jakościowych wskazują, że podczas gdy program „Horyzont 2020” wydaje się właściwie odpowiadać na potrzebę otwarcia na PPP, rozwiązania te nie zawsze w pełni odpowiadają wymogom otwarcia na nowe podmioty i zachęcania ich do udziału; z pełnym poparciem nie spotyka się również ich zdolność do wspierania zatrudnienia, wzrostu, inwestycji i przyspieszonego rozwoju jednolitego rynku cyfrowego, w przeciwieństwie do ich zdolności reagowania na wyzwania związane z energią i klimatem.

4.5. Podobnie zdolność WIT i PPP zawartych w drodze umowy do skutecznej interakcji z innymi wspólnotowymi instrumentami finansowymi, takimi jak europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (ESIF) oraz Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), jest postrzegana jako bardzo słaba, chociaż kilka WIT podpisało protokoły w tym zakresie. EKES uważa, że ważne jest tworzenie synergii przez promocję udziału podmiotów regionalnych i lokalnych, co ułatwi dostosowywanie do wspólnych standardów działania.

4.6. Mając na uwadze, że wskaźnik odrzucenia wniosków projektowych w programie „Horyzont 2020” kształtuje się na poziomie od 7 do 1 – co oznacza wzrost w stosunku do 7PR, gdzie wynosił on od 5 do 1 – należałoby zrównoważyć skład niezależnych ekspertów oceniających, którym przedkładane są proponowane projekty, gdyż udział przemysłu w pierwszych procedurach przetargowych PPP zawartych w drodze umowy w ramach programu „Horyzont 2020” przekraczał 50 %, podczas gdy ponad połowę składu ekspertów oceniających stanowili przedstawiciele sektora akademickiego, a udział ekspertów sektora prywatnego wynosił niewiele ponad jedną piątą.

⁽⁶⁾ Zob. SWD 2016/123 z kwietnia 2016 r.

⁽⁷⁾ Bardziej szczegółową analizę będzie można przeprowadzić po publikacji sprawozdania wstępnego w 2017 r.

4.7. Ramy dostępne dla WIT i PPP zawartych w drodze umowy charakteryzują się cechami o istotnym pozytywnym znaczeniu dla zrównoważenia i konkurencyjności europejskiego przemysłu. Działania zostały zdefiniowane przez partnerów prywatnych w drodze rozbudowanego, otwartego procesu konsultacji mającego na celu opracowanie programów roboczych i związanych z nimi procedur przetargowych w odpowiedzi na rzeczywiste potrzeby przemysłu i stosownie do tych potrzeb, z wysokimi wskaźnikami mobilizacji i silnym efektem mnożnikowym, od 3 do 9.

4.8. Jeśli chodzi o ramy „przetargów częściowych zrealizowanych przez WIT w 2014 r.”, ten rodzaj partnerstwa wymaga lepszego wyjaśnienia jego formy instytucjonalnej i poziomów zarządzania, tak aby odpowiadał on europejskiemu podatnikowi oraz instytucjom wspólnotowym.

4.9. Zdaniem EKES-u WIT i PPP zawarte w drodze umowy muszą odpowiadać, również w zakresie mechanizmów otwarcia i dostępu partycypacyjnego, podstawowym wymaganiom zgodnym z silną polityką wzrostu, przy pełnym udziale partnerów społecznych.

4.10. WIT i PPP zawarte w drodze umowy biorą bowiem udział w światowym wyścigu o tytuł lidera rozwoju i komercjalizacji nowych technologii przyszłości, a co za tym idzie wymagają rozwijania i wdrażania jasnych celów strategii przemysłowej, takich jak:

- elastyczność,
- przejrzyste i skuteczne systemy oceny,
- wiarygodne kryteria doskonałości naukowej i technologicznej oraz dotyczące przemysłu,
- poszanowanie zasad należytego zarządzania finansami,
- zdolność do skutecznego zaangażowania MŚP,
- szybki rozwój przedsiębiorstw typu start-up/spin-out.

4.11. EKES podkreśla potrzebę zaangażowania wszystkich podmiotów z obszarów przemysłu europejskiego, które są kluczowe ze względu na sektor wytwórczy, wielkość przedsiębiorstwa lub zasoby ludzkie, ich szkolenie i rozwój, w celu poprawy integracji aspektów społecznych i MŚP oraz udziału zainteresowanych stron w projektach badawczych i innowacyjnych.

4.12. W związku z tym EKES uważa za niezwykle istotne wprowadzenie odpowiednich instrumentów społecznych i szkoleniowych oraz monitorowanie, za pośrednictwem kluczowych dynamicznych wskaźników efektywności (KPD), nie tylko otrzymywanych patentów i publikacji naukowych, lecz przede wszystkim zmiany w zakresie skutków społeczno-gospodarczych i wpływu na szkolenie nowych specjalistów.

4.13. EKES uważa, że kluczowym czynnikiem dla osiągnięcia celów wzrostu i zatrudnienia strategii „Europa 2020”, a w szczególności celu 3 % inwestycji w badania naukowe i innowacje, jest mobilizacja inwestycji sektora prywatnego z silnym efektem mnożnikowym, dla których impulsem jest finansowanie publiczne.

4.14. Działania innowacyjne na najwyższym poziomie gotowości technologicznej powinny być nadal objęte programami wsparcia dla inwestycji opartymi na stabilnych perspektywach, poddawanych okresowym kontrolom efektywności i ukierunkowanymi na infrastrukturę i zakłady przemysłowe, biorącymi za przykład Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) przewodniczącego Junckera.

4.15. EKES jest zdania, że wskazane byłoby większe zaangażowanie podmiotów sektora przemysłowego w działalność prowadzoną w ramach programów badań naukowych i innowacji oraz komitetów programowych, które są kluczowym czynnikiem zwiększania udziału przemysłu w każdym państwie członkowskim.

4.16. EKES uważa wreszcie, że tam, gdzie jest to możliwe i wskazane, państwa członkowskie i KE powinny dokonać przeglądu i harmonizacji ram przepisów dotyczących przemysłu w sektorach, do których należą WIT i PPP zawarte w drodze umowy i które muszą oferować zwiększanie wartości dodanej poprzez zapewnienie korzyści środowiskowych, gospodarczych, społecznych i pod względem zatrudnienia, inteligentnych modeli biznesowych i rozwiązań na zintegrowanych obszarach terytorialnych, a także nowych kompetencji i innowacji społecznych⁽⁸⁾.

4.17. Zdaniem EKES-u większa spójność i lepsza koordynacja działań w zakresie badań naukowych i innowacji, z całościową wizją UE w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, muszą wyróżniać rozwój różnych formuł partnerstwa w badaniach naukowych i innowacjach realizowanych w wielu politykach wspólnotowych, również poza programem „Horyzont 2020”. Utworzenie europejskiej rady ds. innowacji z silnym komponentem przemysłowym i społecznym, wraz z paneuropejskimi sieciami infrastrukturalnego wsparcia dla innowacji, mogłoby pomóc w budowaniu skuteczniejszych ram.

4.18. W związku z dziewiątym programem ramowym⁽⁹⁾ EKES uważa, że wskazane jest określenie przejrzystych ram analizy jakościowo-ilościowej dotyczącej sukcesu lub porażki w dziedzinie gospodarki, innowacji i środowiska oraz w sferze społecznej, a także dotyczącej działalności prowadzonej przez obecne WIT i PPP zawarte w drodze umowy, przy udziale przemysłowych użytkowników końcowych, partnerów społecznych, przedstawicieli MŚP i społeczeństwa obywatelskiego, w celu oceny priorytetów strategicznych i opracowania na nowo przyszłych partnerstw, na których mają się skoncentrować wysiłki związane z programem „Horyzont 2030”.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁸⁾ Zob. np. rozwiązania takie jak te istniejące w kilku państwach członkowskich, w których sektorowe partnerstwa przemysłowe mogą bezpośrednio inicjować działania organów sektora publicznego odpowiedzialnych za badanie przeszkód techniczno-normatywnych i barier utrudniających szybkie przekształcanie wynalazków technologicznych w innowacje rynkowe, w celu ich usuwania.

⁽⁹⁾ Zob. opinia INT/792, „Przegląd śródkresowy programu „Horyzont 2020” (zob. s. 66 niniejszego Dziennika Urzędowego).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wzmacnianie europejskiego sektora przemysłowego produktów kosmetycznych, produktów pielęgnacji ciała i higieny osobistej”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 034/05)

Sprawozdawca: **Madi SHARMA**

Współsprawozdawca: **Dirk JARRÉ**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	CCMI
Data przyjęcia przez sekcję	28.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	181/1/1

1. Wnioski i zalecenia polityczne

1.1. Europa zawsze odgrywała kluczową rolę w produkcji, innowacji i rozwoju produktów kosmetycznych, produktów pielęgnacji ciała i higieny osobistej. W ostatnim okresie jej pozycja lidera w tym sektorze coraz bardziej się osłabia ze względu na globalną konkurencję i warunki nieuwzględniające presji innowacyjnej w zakresie technologii i tego, co w rzeczywistości przedsiębiorstw jest niezbędne dla utrzymania konkurencyjności.

1.2. Niniejsza opinia dotyczy wzmocnienia europejskiego sektora przemysłowego produktów kosmetycznych, produktów pielęgnacji ciała i higieny osobistej, a zwłaszcza produktów objętych rozporządzeniem (WE) nr 1223/2009 dotyczącym produktów kosmetycznych. „Produkt kosmetyczny” oznacza każdą substancję lub mieszaninę przeznaczoną do kontaktu z zewnętrznymi częściami ciała ludzkiego (naskórkiem, owłosieniem, paznokciami, wargami oraz zewnętrznymi narządami płciowymi) lub z zębami oraz błonami śluzowymi jamy ustnej, którego wyłącznym lub głównym celem jest utrzymywanie ich w czystości, perfumowanie, zmiana ich wyglądu, ochrona, utrzymywanie w dobrej kondycji lub korygowanie zapachu ciała; substancja lub mieszanina przeznaczona do spożycia, wdychania, wstrzykiwania lub wszczepiania do ciała ludzkiego nie jest uznawana za produkt kosmetyczny.

1.3. Sektor higienicznych artykułów papierowych i chłonnych nie wchodzi w zakres rozporządzenia dotyczącego produktów kosmetycznych, ale można uznać, że dotyczy go szereg zaleceń z uwagi na wartość dodaną tego sektora w dziedzinie higieny osobistej.

1.4. Niniejsza opinia nie dotyczy produktów leczniczych, tatuaży, makijażu permanentnego, usług kosmetycznych, produktów wprowadzanych chirurgicznie, narzędzi ani produktów do pielęgnacji skóry zwierząt. Jednakże EKES zaleca, by wszystkim wymienionym produktom poświęcić oddzielny dokument ze względu na coraz częstsze obawy konsumentów co do występowania w nich niebezpiecznych chemikaliów.

1.5. Choć potencjał innowacyjny specjalistycznych przedsiębiorstw europejskich jest imponujący, innowacje, a tym samym produkcja i komercyjne wykorzystanie wynalazków UE, przeniosły się do innych części świata, powodując poważne konsekwencje ekonomiczne i społeczne. Tworzenie sprzyjającego środowiska pozwalającego wyjść poza Przemysł 4.0 z uwzględnieniem postępów w zakresie zaawansowanych biotechnologii umożliwi, poprzez odpowiednie strategie, wniesienie znaczącego wkładu na rzecz repatriacji produkcji przemysłowej i innowacji produktowej.

1.6. EKES formułuje następujące konkretne zalecenia odnoszące się do sektora, przyznając, że sektor ten jest już odpowiednio uregulowany w celu zapewnienia ochrony konsumentów oraz bezpieczeństwa; dodatkowe przepisy są zbędne, lecz należy rozważyć zwiększenie przejrzystości:

- większa zbieżność technologiczna między inżynierią biologiczną, rozwojem genomiki, produktami leczniczymi, wyrobami medycznymi a sektorem produktów kosmetycznych i pielęgnacyjnych,
- lepsza współpraca między dużymi i małymi firmami oraz między placówkami badań biotechnologicznych,
- strategie dla innowacyjnych MŚP służące zminimalizowaniu długości okresu, w którym nie są generowane zyski,
- zwiększenie znajomości rynku oraz transferu wiedzy między zainteresowanymi stronami w celu wzmocnienia innowacji dotyczącej kosmetyków oraz propagowania indywidualizacji,
- większe możliwości zatrudnienia w dziedzinie innowacji i innowacji produktowej,
- strategie gospodarowania zasobami i odpadami z myślą o zrównoważeniu środowiskowym i gospodarce o obiegu zamkniętym,
- nadanie wyższego priorytetu alternatywom dla badań przeprowadzanych na zwierzętach łącznie z prawnym usankcjonowaniem uznanych metod alternatywnych,
- upowszechnienie wymogów ochrony różnorodności biologicznej, poszanowania własności intelektualnej ludności tubylczej i dotrzymanie zasad sprawiedliwego handlu,
- nowe koncepcje dotyczące zaangażowania grup użytkowników i konsumentów od fazy innowacji produktowej aż po fazę oceny,
- przegląd współpracy międzynarodowej w celu zwiększenia dostępności, harmonizacji i upowszechnianiu norm UE na całym świecie z myślą o zwalczaniu fałszowania produktów.

2. Przegląd sektora produktów kosmetycznych

2.1. Kosmetyki oraz produkty kosmetyczne i higieniczne są produktami codziennego użytku dla ponad 500 milionów europejskich konsumentów należących do wszystkich grup wiekowych. Gama produktów obejmuje codzienne produkty higieniczne, takie jak mydło, szampon, dezodoranty i pasta do zębów, a także luksusowe artykuły upiększające, takie jak perfumy i produkty do makijażu. Sam sektor wart jest **77 mld EUR (dane z 2015 r.) i był jednym z nielicznych sektorów, których nie dotknął światowy kryzys finansowy**. Europa ma ugruntowaną pozycję jako światowy lider w tym sektorze i jest dominującym eksporterem produktów kosmetycznych. W 2015 r. wartość handlu pozaeuropejskiego wyniosła **17,2 mld EUR**.

2.2. Ze względu na znaczną konkurencję w przemyśle kosmetycznym ważną rolę odgrywa rozpoznawalność marki. Lojalność klientów opiera się na wiarygodnej reklamie, jakości, bezpieczeństwie i innowacji produktowej. Można ją porównać do tej w branży mody, gdzie występują sezonowe zmienne trendy.

2.3. Sektor ten tworzą przedsiębiorstwa różnej wielkości, w tym ponad 4 600 MŚP sektora kosmetycznego w Europie. Szacuje się, że udział segmentu MŚP w rynku sięga 30 %, lecz w niektórych państwach członkowskich UE może on wynosić nawet 98 %. Wachlarz produktów waha się od ponad 20 tys. wyrobów w przypadku dużych przedsiębiorstw do około 160 w przypadku mniejszych firm. Duży producent kosmetyków ma w swoim zestawie ok. 2 tys. składników, zaś MŚP ok. 600, przy czym każdy z podmiotów co roku powiększa swój zestaw o ok. 4 % nowych składników. Nowe składniki mają istotny wpływ na rentowność i wzrost.

2.4. Co najmniej 2 mln osób zatrudnionych jest w Europie w całym łańcuchu wartości, od produkcji do sprzedaży detalicznej. W samym dziale produkcji zatrudnionych było 152 tys. osób w 2015 r. ⁽¹⁾, z niewielką przewagą kobiet (56 %) nad mężczyznami (44 %). W ostatnich pięciu latach w branży odnotowano wzrost bezpośredniego i pośredniego zatrudnienia o 2,3 %, czyli o ponad 39 tys. miejsc pracy ⁽²⁾.

2.5. W 2015 r. wydatki na badania i rozwój szacowano na 1,27 mld EUR. Istnieją tu jednak znaczne różnice między państwami. Branża zatrudnia ponad 26 tys. naukowców badających nowe obszary nauki, pracujących nad nowymi składnikami, opracowujących receptury i przeprowadzających oceny bezpieczeństwa, co prowadzi każdego roku do rejestracji imponującej liczby patentów w UE.

2.6. Europejski przemysł papierniczy, w szczególności produkcja bibułki (*tissue*), jest warty ponad 10 mld EUR rocznie i odpowiada za 25 % globalnego rynku bibułki. Wzrost wykorzystania wysokiej jakości produktów z bibułki, takich jak ręczniki papierowe, chusteczki higieniczne, papier toaletowy itd., jest ważnym elementem poprawy jakości życia i ogólnych warunków higienicznych zarówno w domu, jak i poza domem, i tym samym wnosi istotny wkład w sektor produktów kosmetycznych i higienicznych.

2.7. Europejski sektor kosmetyczny chwali się jako dający przykład w kwestii całkowitego zakazu badań na zwierzętach, a jednocześnie nadal promujący innowacje i konkurencyjność. Dzisiejszy rynek stymulowany jest w równym stopniu przez bezpieczeństwo, jak i innowacje; opracowywane są nowe palety kolorów, zabiegi dostosowane do rodzaju skóry, produkty przeciwdziałające starzeniu się i unikatowe receptury. Konsumenty stale domagają się większego wyboru, większej personalizacji i jeszcze większej skuteczności. Aby skuteczniej reagować na oczekiwania i preferencje użytkownika, regularnie angażuje się grupy i organizacje konsumenckie już na najwcześniejszych etapach rozwoju.

3. Prawodawstwo unijne

3.1. Monitorowanie składników i kryteriów badań, w tym zakazu badań na zwierzętach oraz ochrony środowiska i etykietowania, podlega prawodawstwu i wytycznym UE. Komisja Europejska monitoruje ramy prawne dostępu do rynku, międzynarodowe stosunki handlowe i zbieżność przepisów.

3.2. Rozporządzenie dotyczące produktów kosmetycznych, tj. rozporządzenie (WE) nr 1223/2009, obowiązuje od 2013 r., kiedy to zastąpiło dyrektywę 76/768/EWG przyjętą w 1976 r. Jego celem jest harmonizacja przepisów w celu urzeczywistnienia rynku wewnętrznego produktów kosmetycznych i wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego.

3.3. Niezależnie od procesów produkcyjnych czy kanałów dystrybucji, produkty kosmetyczne wprowadzane do obrotu w UE muszą być bezpieczne. Rozporządzenie dotyczące kosmetyków (wraz z załącznikami) i zmiany do niego określają wymogi prawne i ograniczenia dla wszystkich substancji stosowanych w produktach kosmetycznych. „Osoba odpowiedzialna” za produkt kosmetyczny odpowiada za bezpieczeństwo produktu i musi dopilnować, by przed sprzedażą podlegał on specjalistycznej ocenie bezpieczeństwa o charakterze naukowym. Baza danych CosIng zawierająca informacje o substancjach kosmetycznych i składnikach umożliwia łatwy dostęp do danych o tych substancjach. Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i bezpieczeństwa konsumentów oznacza również, że właściwe komitety naukowe powinny zwracać szczególną uwagę na potencjalne zagrożenia dla zdrowia określonych grup zawodowych (np. pracowników zakładów fryzjerskich i salonów piękności), którzy na co dzień wykorzystują produkty kosmetyczne ze względu na charakter działalności zawodowej, w związku z czym są narażeni na ich szkodliwe oddziaływanie w większym stopniu niż ogół społeczeństwa.

4. Strategie na rzecz wzrostu sektora

4.1. Chcąc utrzymać konkurencyjność, producenci stale pracują nad innowacjami, aby odkryć nowe składniki, wykorzystywać istniejące składniki w nowych zastosowaniach i tworzyć bardziej spersonalizowane produkty. Jednakże nie mogą oni działać w izolacji, zatem Komisja Europejska, rządy krajowe i zainteresowane strony, zwłaszcza przedstawiciele konsumentów i pracowników, muszą współpracować w celu stworzenia otoczenia sprzyjającego wzrostowi.

4.2. EKES uznaje, że główne wyzwania w zakresie wzrostu w sektorze są porównywalne do wyzwań we wszystkich sektorach przemysłowych, i formułuje następujące zalecenia szczególne dla sektorów produktów pielęgnacyjnych i kosmetycznych:

⁽¹⁾ Eurostat.

⁽²⁾ Źródło: Cosmetic Europe.

4.2.1. **Większa zbieżność** w sektorze inżynierii biologicznej, w tym między a badaniami nad genomem a sektorem produktów kosmetycznych i pielęgnacyjnych, lepiej wspierałyby dywersyfikację produktów. Skóra jest największym organem ciała ludzkiego, jednak rozróżnienie między stosowaniem kosmetyków na skórę a zabiegami z użyciem produktów leczniczych często zanika. Trzeba brać pod uwagę niektóre efekty, takie jak podrażnienia, alergie i nowotwory skóry. Inicjatywy takie jak EIT Health⁽³⁾ obejmujące kluczowe dziedziny ochrony zdrowia, w tym produkty lecznicze, technologię medyczną, biotechnologię i cyfrowe zdrowie, to dobre przykłady współpracy. Produkty kosmetyczne przyczyniają się do zwiększenia higieny osobistej oraz osiągania korzyści z dobrego samopoczucia i/lub czynników dotyczących stylu życia (pozytywne skutki, które nie zostały uwzględnione w przepisach, takie jak zmniejszenie stresu, większa pewność siebie lub lepszy sen). Kosmetyki, chociaż nie są produktami leczniczymi, są oparte na zaawansowanej wiedzy naukowej na temat skóry i jej funkcji. W rozwoju kosmetyków można zatem wykorzystywać postępy osiągnięte w innych dziedzinach nauk biologicznych, w szczególności w przemyśle farmaceutycznym. Należy zachęcać do współpracy badawczej koncentrującej się na indywidualizacji z uwzględnieniem dostosowanych do potrzeb produktów związanych ze stylem życia i dobrym samopoczuciem.

4.2.2. **Lepsza współpraca** między dużymi i małymi przedsiębiorstwami, wraz z rozwojem przeznaczonych dla sektora inkubatorów⁽⁴⁾ lub klastrów, mogłyby zwiększyć konkurencyjność i wzrost gospodarczy. Przed wprowadzeniem do sprzedaży wszystkie produkty kosmetyczne podlegają specjalistycznej ocenie bezpieczeństwa o charakterze naukowym, co może stanowić ograniczenie administracyjne lub finansowe dla mniejszych przedsiębiorstw. Chociaż jest niezbędne, by ocena bezpieczeństwa nadal była przeprowadzana, mniejsze innowacyjne przedsiębiorstwa powinny korzystać z szeregu środków wspierania przedsiębiorstw, które to środki mogłyby być pomocne w okresie rozwoju między innowacjami i innowacją produktową a udanym wprowadzeniem na rynek produktu końcowego, zmniejszając tym samym ryzyko niepowodzenia. Takie środki powinny obejmować: lepszą wymianę informacji dzięki transferowi technologii i wiedzy; współpracę z myślą o możliwościach inwestycyjnych; analizę redukcji kosztów oraz dostępność strumieni finansowania⁽⁵⁾. Ponadto rządy powinny zmienić swoje nastawienie wobec produkcji, idąc w kierunku wspierania lokalnej produkcji i tworzenia miejsc pracy w Europie.

4.2.3. **Więcej badań rynkowych i danych** pochodzących od środowisk akademickich, przemysłu i konsumentów przyczyni się do zwiększenia wzrostu dzięki transferowi wiedzy. W sektorze produktów kosmetycznych zauważalne jest przesunięcie w kierunku produktów ekologicznych, naturalnych, filtrów przeciwsłonecznych UVB i UVA oraz produktów pielęgnacyjnych dla osób starszych (ang. *pro-aging*) i produktów pozwalających opóźnić starzenie się, co zwiększa możliwości innowacji. Innowacje w zakresie menopauzy i starzenia się oferują pole do rozwoju segmentu produktów upiększających skierowanych do dużej grupy osób poszukujących produktów pomagających im w osiągnięciu jak najlepszego wyglądu i samopoczucia. W związku z postępującymi naukowymi i technologicznymi w sekwencjonowaniu ludzkiego genomu oraz postępami w rozumieniu jego różnych funkcji i całkowitej indywidualności, przyszłość przemysłu spoczywa w daleko posuniętej personalizacji produktów. Kluczową kwestią dla sektora są badania i inwestycje dotyczące tego podejścia, realizowane we współpracy ze środowiskami medycznymi i akademickimi.

4.2.4. **Zachęcanie do większego zaangażowania pracowników.** Pracownicy są na pierwszej linii innowacji produktowej, gdyż mają ogłęd całego sektora, od procesu rozwoju po informacje zwrotne od konsumentów. Zatem szersze konsultacje, w tym propagowanie przedsiębiorczości wewnętrznej, mogłyby wspierać rozwój przedsiębiorstw. Sektor ten odznacza się zróżnicowaniem, jeżeli chodzi o możliwości zatrudnienia, zaś poprawa komunikacji w zakresie prezentowania umiejętności i kompetencji niezbędnych dla rozwoju obecnie i w przyszłości zwiększy jego atrakcyjność. Europa liczy ponad 514 tys. studentów nauk biologicznych⁽⁶⁾, co zapewnia nowe badania i możliwości ściślejszej współpracy między sektorami. Także tu większa współpraca między środowiskiem akademickim a przemysłem pomogłaby przyciągnąć szersze spektrum pracowników.

4.2.5. **Zapewnienie badań i rozwoju:** Aby utrzymać wzrost, potrzebne są inwestycje, wydatki na badania i rozwój oraz przepisy w zakresie bezpieczeństwa. Można by rozważyć publiczne i prywatne mechanizmy finansowania badań i rozwoju, rejestracji patentów i innowacji produktowej w przemyśle wytwórczym w UE.

4.2.6. **Naruszenia patentów i towary podrobione** stwarzają poważne zagrożenie dla rentowności dużych i małych przedsiębiorstw w UE, jak również dla zdrowia konsumentów. W 2006 r. podrobione perfumy i kosmetyki kosztowały Unię 3 mld EUR utraconych przychodów. Można by zapewnić większą ochronę własności intelektualnej w odniesieniu do marek poprzez podawanie kraju produkcji na produkcie.

⁽³⁾ www.eithealth.eu.

⁽⁴⁾ <http://www.biocity.co.uk/medicity/nottingham>.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 13 z 15.1. 2016, s. 152.

⁽⁶⁾ Euromonitor International.

4.2.7. **Zobowiązanie do przepisów opartych na analizie ryzyka:** Obecnie substancje nie są regulowane w oparciu o ich właściwości swoiste (np. działanie drażniące), ale na podstawie tego, czy dana właściwość substancji rzeczywiście wystąpi w autentycznych warunkach użytkowania (np. stosowanie w stężeniu poniżej progów powodujących działanie drażniące). Podejście to jest możliwe, ponieważ stosowanie produktów kosmetycznych jest dobrze zdefiniowane i możliwa jest pełna ocena ryzyka. Prawodawstwo to różni się od prawodawstwa dotyczącego chemikaliów (gdzie nie ma określonego zastosowania), w których przypadku przepisy są opracowywane w oparciu o zagrożenie związane z właściwościami swoistymi. Dla przyszłej zdolności tego sektora do innowacji i rozwoju istotne jest, aby w prawodawstwie i polityce UE utrzymać odpowiednie rozróżnienie między zagrożeniem a ryzykiem.

4.2.8. **Promowanie składników typowych dla danego terytorium.** Ułatwianie badań nad produktami naturalnymi występującymi regionalnie oraz ułatwianie rejestracji tych produktów dzięki chronionemu oznaczeniu geograficznemu ⁽⁷⁾ (np. nieśmiertelnik z Korsyki) pozwoliłoby na promowanie produktów regionalnych UE, zwiększając nacisk na towary lokalne i produkty rzemieślnicze. Obecnie koszty śledzenia izotopów czy analiz laboratoryjnych produktów naturalnych stanowią przeszkodę dla przedsiębiorców i MSP.

4.2.9. **Zakaz prowadzenia badań na zwierzętach:** W rozporządzeniu dotyczącym produktów kosmetycznych ustanowiono zakaz testowania (zakaz przeprowadzania badań gotowych produktów kosmetycznych i składników kosmetycznych na zwierzętach) i zakaz wprowadzania do obrotu (zakaz wprowadzania do obrotu w UE gotowych produktów kosmetycznych i składników, które były testowane na zwierzętach). Nie przewiduje się zniesienia tego zakazu. Jednakże producenci napotykaliby następujące wyzwania w odniesieniu do innowacji, innowacji produktowej i wywozu:

- **Prawne usankcjonowanie uznanych metod alternatywnych:** W niektórych dziedzinach badań nad bezpieczeństwem produktów opracowano z powodzeniem uznane i zaakceptowane przez OECD strategie badań bez wykorzystania zwierząt. Pozwalają one dokładnie przewidzieć złożone reakcje systemów biologicznych, w szczególności w testowaniu gotowych produktów kosmetycznych, jak również pewnych punktów końcowych toksyczności w odniesieniu do badań składników. Możliwe jest również zastąpienie niektórych brakujących informacji dotyczących bezpieczeństwa poprzez wnioskowanie na podstawie już znanych chemicznie powiązanych składników lub zastosowanie wartości progowych zagrożenia toksykologicznego. Jest bardzo istotne, by te uznane metody zostały przyjęte przez organy regulacyjne, tak aby sektor mógł podążać w kierunku świata innowacyjnego i wolnego od badań przeprowadzanych na zwierzętach.
- **Badania i rozwój prowadzone w celu poprawy oceny bezpieczeństwa składników i produktów:** W sytuacji braku badań na zwierzętach nie jest jeszcze dostępny w pełen zestaw badań in vitro do oceny bezpieczeństwa nowych cząsteczek, takich jak filtry przeciwsłoneczne. Badania mające na celu opracowanie metod oceny bezpieczeństwa bez wykorzystania zwierząt powinny być wspierane zarówno przez sektor prywatny, jak i przez sektor publiczny. Badania i rozwój służące zrozumieniu biologii skóry z myślą o rozwoju produktów, które zapobiegają ryzyku nowotworów skóry lub je ograniczają, są priorytetem ze względu na stale rosnącą zapadalność na czerniaka.
- **Wywóz:** wiele krajów, do których wywozi się europejskie produkty kosmetyczne, wymaga testowania produktów na zwierzętach jako działania na rzecz bezpieczeństwa konsumentów. Powoduje to istnienie sprzecznych wymogów regulacyjnych i znaczne wyzwania dla branży. Trzeba wynegocjować globalne porozumienia dotyczące tej kwestii.

4.2.10. **Gospodarowanie zasobami i odpadami:** Wzrost liczby ludności, wzrost zużycia i wyczerpania zasobów, zwłaszcza wody, to istotne kwestie zarówno dla konsumentów, jak i dla przemysłu w kontekście zrównoważonej konsumpcji i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Priorytetem dla sektora jest wytwarzanie produktów przyjaznych dla środowiska z uwzględnieniem zarządzania odpadami i zasobami. W tym kontekście duże znaczenie mają: komisyjny pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym oraz „Wytyczne dla przedsiębiorstw kosmetycznych, zwłaszcza MŚP (2012)” wydane przez stowarzyszenie Cosmetics Europe, ale należy zrobić o wiele więcej, ponieważ wciąż istnieją duże wyzwania. Ochrona zasobów dla sektora wiąże się z koniecznością ochrony różnorodności biologicznej, jako dobra wspólnego dla obecnych i przyszłych pokoleń. Poszukiwanie nowych produktów nie powinno odbywać się kosztem ludności tubylczej i wytworzonego przez nią dorobku intelektualnego. Korzystne i niezwykle potrzebne jest upowszechnianie zasad sprawiedliwego handlu i kodeksów postępowania względem środowiska wśród przedsiębiorców sektora. Nie mniej ważna jest postawa konsumentów, która nie powinna tolerować produktów wytworzonych w sposób sprzeczny z zasadami zrównoważonego rozwoju.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/agriculture/quality/index_en.htm.

4.2.11. **Zwiększenie przejrzystości:** Nadzór rynkowy ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia ochrony konsumentów. Nasilona współpraca między krajowymi organami ds. ochrony konsumentów, organizacjami konsumentkami, użytkownikami i pracownikami służby zdrowia na szczeblu krajowym zwiększyłaby zaufanie konsumentów i przejrzystość. Konsultacje z zainteresowanymi stronami powinny odbywać się na przestrzeni całego procesu innowacji produktowej i innowacji. Możliwość zgłoszenia produktów w systemie RAPEX wzmacnia pozycję konsumentów, jeśli chodzi o domaganie się poprawy bezpieczeństwa w całym łańcuchu dostaw, ale zainteresowane strony podkreślają, że powiadomienie o poważnym zagrożeniu powinno następować najwcześniej, jak to możliwe. Zdaniem konsumentów niezbędne jest zwiększenie przejrzystości w następujących obszarach:

- zapewnienie lepszego egzekwowania obowiązujących przepisów i jaśniejsza ocena bezpieczeństwa z myślą o utrzymaniu zaufania konsumentów do bezpieczeństwa produktów, przy jednoczesnym zwiększeniu poziomu zgodności z rozporządzeniem w sprawie kosmetyków; obejmuje to umieszczanie na produktach bardziej wyczerpujących i przystępnych informacji na etykietach dotyczących tego, jak używać produktu i do czego on służy,
- zwiększenie przejrzystości reklamowania w odniesieniu do kryptoreklamy i promocji produktu w celu zapobiegania wprowadzaniu konsumentów w błąd. Dla mniejszych przedsiębiorstw koszty reklamy są odstraszańco wysokie. Płatne materiały reklamowe powinny być wyraźnie oznaczone – dotyczy to również porównań produktów, które, choć występują pod różnymi markami, pochodzą czasami z tego samego przedsiębiorstwa,
- w rozporządzeniu dotyczącym kosmetyków nie zawarto szczególnych regulacji dotyczących produktów ekologicznych. Obecnie nie ma w UE zharmonizowanych przepisów określających kryteria dla kosmetyków ekologicznych i w rezultacie produkty o niskiej zawartości składników ekologicznych oznaczają się jako ekologiczne. Jeśli nie zostaną wdrożone specjalne wytyczne, konsumenci mogą być wprowadzani w błąd, a unijnej branży kosmetycznej grozi utrata zaufania i reputacji.

4.2.12. **Możliwości na nowych rynkach,** w tym na rynkach dostosowanych do zmieniających się zwyczajów konsumentów dotyczących zakupów, takich jak handel elektroniczny i sprzedaż bezpośrednia, oferują nowe modele sprzedaży, dodatkowo do handlu transgranicznego. Wstępne wyniki badań sektora handlu elektronicznego wskazują, że połowa badanych przedsiębiorstw z unijnego sektora produktów kosmetycznych i zdrowia nie uczestniczyła w sprzedaży transgranicznej. Przedsiębiorstwa kosmetyczne, choć przyjmują możliwości oferowane przez erę cyfrową, nadal są skrępowane wymogami regulacyjnymi, które często są właściwe tylko dla danego kraju i dotyczą m.in. etykietowania w danym języku, przepisów w zakresie testowania na zwierzętach czy nadzoru nad bezpieczeństwem kosmetyków.

4.2.13. **Bariery w handlu:** UE dysponuje solidną nadwyżką handlową w dziedzinie produktów kosmetycznych, ale Komisja Europejska powinna nadal dążyć do konwergencji na forach takich jak międzynarodowa współpraca w dziedzinie regulacji dotyczących kosmetyków (International Collaboration on Cosmetics Regulation, ICCR) i w negocjacjach handlowych, gdzie przepisy UE stają się normą międzynarodową. Rozporządzenie UE dotyczące produktów kosmetycznych jest modelem stanowiącym inspirację dla regionów wschodzących (ASEAN, Rosja, Ameryka Łacińska i Chiny) w zakresie bezpieczeństwa konsumentów. Daje to okazję organom regulacyjnym UE oraz samemu sektorowi do wnoszenia wkładu w systemy regulacyjne na głównych rynkach eksportowych, które są w dużym stopniu zgodne z systemem UE.

- Potrzebne jest **wsparcie na rzecz harmonizacji** w celu intensyfikacji handlu na rynku wewnętrznym. Bariery w handlu zwiększają się w UE w wyniku braku jednolitej administracji celnej. W każdym państwie członkowskim istnieje oddzielny urząd odpowiedzialny za prawo celne UE i w rezultacie obszarem tym nie administruje się w jednolity sposób. Przepisy UE dotyczące klasyfikacji, wyceny, pochodzenia i procedur celnych są często stosowane w inny sposób w poszczególnych państwach członkowskich i nakładane są różne stawki VAT.
- Ważną kwestią jest **zwalczanie oszustw, fałszowania i podrabiania produktów** w przywozie i w obrębie UE. Państwa UE muszą współpracować, wymieniać informacje oraz szybciej reagować w odniesieniu do ciężkich działań niepożądanych przypisywanych stosowaniu produktów kosmetycznych. Zwiększenie liczby oszukanych i sfałszowanych produktów, częściowo w wyniku intensyfikacji przywozu, w powiązaniu z ograniczonymi zasobami w państwach członkowskich przeznaczonymi na monitorowanie produktów oznacza większe zagrożenie dla zdrowia konsumentów.

- **Umowy handlowe:** Produkty kosmetyczne są jednym z najbardziej problematycznych rozdziałów debaty w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP). Normy unijne mogłyby być szerzej stosowane w następstwie zawarcia TTIP oraz innych umów handlowych, co promowałoby wiarygodność i zaufanie do marki w przypadku produktów wytworzonych w UE i umożliwiłoby unijnym przedsiębiorstwom dostęp do rynku obejmującego większą liczbę konsumentów.

Bruksela, 20 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Demontaż statków i społeczeństwo recyklingu”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 034/06)

Sprawozdawca: **Martin SIECKER**Współsprawozdawca: **Richard ADAMS**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Organ odpowiedzialny	CCMI
Data przyjęcia przez sekcję	28.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	202/2/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Unijni właściciele statków kontrolują ok. 40 % światowej floty handlowej. Odpowiadają też za około jedną trzecią tonażu statków wycofanych z eksploatacji złomowanych na plażach w niespełniających norm stoczniach Azji Południowej. UE to największy rynek wysyłający wycofane z eksploatacji statki do niebezpiecznego i zanieczyszczającego środowiska demontażu. Jako że największa na świecie społeczność właścicieli statków mieści się w UE, spoczywa na niej szczególna odpowiedzialność za uregulowanie kwestii recyklingu statków.

1.2. EKES twierdzi, że solidne argumenty społeczne i moralne przemawiają za wyeliminowaniem nadużyć związanych z nieodpowiedzialnym demontażem statków przez wprowadzenie systemu tworzącego wartość dodaną statku wycofywanego z eksploatacji, wystarczającą do pokrycia wyższych kosztów odpowiedzialnego recyklingu. Prawdopodobnie większość statków nadal poddawano by recyklingowi w krajach o niskich kosztach pracy, jednak z zapewnieniem lepszych warunków pracy i ochrony środowiska. Jednocześnie umożliwiłoby to stoczniom demontażowym w UE osiągnięcie większej konkurencyjności.

1.3. Działania podejmowane przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO) okazywały się do tej pory mało skuteczne, choć należy kontynuować wszelkie wysiłki, by za pośrednictwem tego forum opracować powszechny i prawnie wiążący instrument. UE może odegrać wpływową i dynamiczną rolę w tym procesie. Od wielu lat szuka ona skutecznego rozwiązania problemu nieodpowiedzialnego demontażu statków, czego dotychczasowym efektem jest rozporządzenie w sprawie recyklingu statków, które zacznie być w pełni stosowane nie później niż dnia 31 grudnia 2018 r. Niemniej jego fundamentalną słabością jest fakt, że właściciele statków będą mogli z łatwością obchodzić przepisy rozporządzenia, zmieniając banderę statku na banderę państwa niebędącego członkiem UE.

1.4. W rozporządzeniu brakuje instrumentu gospodarczego, dzięki któremu Komisja mogłaby wspierać pożądane zmiany. Obecnie w bardzo szczegółowym sprawozdaniu opracowano plan stworzenia takiego instrumentu poprzez wprowadzenie „systemu udzielania licencji na recykling statków”. Na podstawie tego pomysłu Komisja przedstawi do końca bieżącego roku wniosek zachęcający właścicieli statków do demontowania jednostek, których okres użyteczności dobiega końca, w zatwierdzonych przez UE zakładach i w akceptowalnych pod względem społecznym i ekologicznym warunkach.

1.5. Zaletą proponowanego mechanizmu finansowego jest zapewnienie synergii z istniejącymi ramami prawnymi. Mechanizmy kontrolne nie kolidowałyby z mechanizmami zawartymi w unijnym rozporządzeniu w sprawie recyklingu statków. System licencji mógłby być administrowany i wdrażany przez istniejące instytucje UE. Jednak EKES wzywa Komisję, by oszacowała również ryzyko uznania przez partnerów handlowych UE propozycji za antykonkurencyjną ingerencję w żeglugę międzynarodową.

1.6. Wyeliminować obecne szkodliwe praktyki można jedynie wówczas, jeśli uzna się odpowiedzialność właścicieli statków przez wprowadzenie zasady „zanieczyszczający płaci” i uwzględni koszty odpowiedzialnego recyklingu w kosztach eksploatacji statku. Operatorzy i użytkownicy wodnego transportu masowcami, żeglugi towarowej i pasażerskiej mają w tej kwestii istotną rolę do odegrania: po pierwsze, przyznając, że istnieje poważny problem, a po drugie, wspierając stopniowy, wykonalny mechanizm finansowy w rodzaju licencji na recykling statków, którego stosowanie można by rozszerzyć na cały świat pod auspicjami IMO i przy pomocy kampanii informacyjnej o pozaunijnym zasięgu.

1.7. EKES wspiera Komisję Europejską w tych staraniach. Nie tylko świetnie wpisują się one w politykę UE na rzecz społeczeństwa stosującego recykling, ale mogą stanowić istotny krok ku zreformowaniu niebezpiecznego i zanieczyszczającego środowiska przemysłu demontażu statków w Azji Południowej i zapobieganiu odtworzenia tego procederu na innym obszarze. EKES uznaje potencjał konwencji z Hongkongu, pod warunkiem że obejmie ona zasady unijnego rozporządzenia w sprawie recyklingu statków, i podkreśla, że konieczny jest instrument finansowy. Zachęca UE do udzielania stoczniom na całym świecie pomocy technicznej, tak by spełniały te wymogi.

2. Aktualna sytuacja

2.1. Gospodarka światowa nie może funkcjonować bez żeglugi. Co roku sprzedaje się do demontażu ok. 1 000 dużych statków oceanicznych (tankowców i kontenerowców, statków towarowych i pasażerskich). Ponad 70 % z nich trafia na plaże w Indiach, Bangladeszu i Pakistanie, gdzie poddawane są niebezpiecznym operacjom demontażu. Pozostała część trafia do Chin i Turcji, gdzie właściwa infrastruktura w większym stopniu sprzyja czystszy i bezpieczniejszym praktykom, pod warunkiem stosowania odpowiednich procedur ⁽¹⁾.

2.2. Większość wycofanych z eksploatacji statków złomuje się w niedopuszczalnych warunkach metodą demontażu na plaży. Statki osadzone są na piaszczystych plażach, a następnie demontowane, w większości przez robotników niewykwalifikowanych (w tym zgłoszone przypadki pracy dzieci w Bangladeszu), którzy nie dysponują w pełni odpowiednim wyposażeniem, ani (prawie) żadną ochroną przed dużymi ilościami uwalnianych substancji niebezpiecznych ⁽²⁾.

2.3. Przemysł recyklingu statków przeniósł się do Azji Wschodniej (do Chin i Tajwanu) w latach 70. XX w., po zaostreniu w Europie norm ekologicznych i dotyczących ochrony zdrowia w miejscu pracy. W latach 80. XX w. zaostrenie także normy w tym przemyśle w Azji Wschodniej, co poskutkowało przeniesieniem się tego sektora do Azji Południowej. W ciągu ostatnich 30 lat odnotowano 470 zgonów z tym zgonów w Indiach. W 2014 r. w stoczniach Azji Południowej zgłoszono 25 wypadków śmiertelnych i 50 poważnych uszkodzeń ciała. W stoczniach Bangladeszu w ubiegłym roku życie straciło szesnastu robotników, a w roku bieżącym jak dotąd dwunastu. Wielu więcej doznaje poważnych uszkodzeń ciała lub choruje na skutek narażenia na toksyczne opary, lub skazanych jest na bolesną śmierć z powodu chorób nowotworowych, wywołanych narażeniem na działanie materiałów niebezpiecznych, takich jak azbest. Środowisko naturalne wokół nabrzeżnych zakładów demontażowych jest poważnie zdegradowane ⁽³⁾.

3. Przyczyna problemu – unikanie odpowiedzialności

3.1. Istotą problemu związanego z recyklingiem statków jest brak skutecznego zarządzania na poziomie międzynarodowym, które pozwoliłoby znaleźć rozwiązanie w skali światowej. Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO), będąca wyspecjalizowaną organizacją ONZ, doprowadziła do przyjęcia Międzynarodowej konwencji o bezpiecznym i ekologicznie racjonalnym recyklingu statków (konwencja z Hongkongu), która wciąż nie została ratyfikowana i której skutki są niepewne. Podobnie jak w przypadku wielu innych dziedzin, promując dobre praktyki i praktyczne rozwiązania, UE może zapewnić ramy prawne i regulacyjne, które przyniosą pozytywne rezultaty na skalę światową i pozwolą skutecznie rozwiązać szczególne kwestie eksterytorialne, które często dotyczą sektora żeglugi.

⁽¹⁾ Wykaz wszystkich statków demontowanych na świecie.

⁽²⁾ Materiał wideo National Geographic o demontażu statków w Bangladeszu i Indiach „Where Ships Go to Die, Workers Risk Everything” („Na cmentarzach statków robotnikom grożą wszelkie możliwe niebezpieczeństwa”), 2014.

⁽³⁾ Organizacja pozarządowa Shipbreaking Platform.

3.2. Zgodnie z prawem międzynarodowym każdy statek handlowy musi być zarejestrowany w jakimś państwie. Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) podaje, że prawie 73 % światowej floty jest zarejestrowane lub pływa pod banderą innego państwa niż to, w którym zarejestrowany jest właściciel statku. Właściciele robią to po to, by uniknąć opodatkowania w swoim kraju, obchodzić przepisy prawa pracy i ochrony środowiska oraz najmować załogę w krajach o niższym poziomie płac. Wiele z tych rejestrów otwartych zwanych jest również FOC (tanimi banderami) lub FONC (banderami przyjmowanymi w celu ominięcia przepisów). Są to bandery państw o bardzo słabych wynikach w zakresie egzekwowania prawa międzynarodowego. Około 40 % wszystkich wycofanych z eksploatacji statków złomowanych na plażach Azji Południowej przywieziono pod banderami FOC lub FONC, na przykład Saint Kitts i Nevis, Komorów czy Tuvalu. Te bandery „końca eksploatacji” praktycznie nie są używane w okresie eksploatacji statku, ale oferują specjalne rabaty na ostatnie rejsy oraz szybką, prostą rejestrację krótkoterminową bez jakichkolwiek wymagań w zakresie przynależności państwowej.

3.3. Jedynie niewielka liczba właścicieli z własnej woli podejmuje działania, by zapewnić czysty i bezpieczny recykling statków wycofanych z eksploatacji. W momencie sprzedaży na demontaż mniej niż 8 % statków znajduje się pod europejską banderą, i te statki są zazwyczaj demontowane w sposób bezpieczny i zrównoważony. Większość statków, które zbliżają się do końca okresu eksploatacji, sprzedawana jest tzw. nabywcom gotówkowym, którzy doprowadzają je do miejsca docelowego w Azji Południowej. Większość właścicieli statków nie kontaktuje się osobiście z zakładami recyklingu statków: w wygodny sposób dystansuje się od spraw związanych z ostatecznym usunięciem statku, pozostawiając tę kwestię nabywcom gotówkowym, specjalizującym się w obsłudze wycofanych statków i odgrywającym rolę pośrednika pomiędzy właścicielem a stoczną demontażową. Taka usługa obejmuje obsadzenie statku załogą i nawigację w ostatnim rejsie, a także załatwienie formalności i kontakt z właściwymi organami w miejscu demontażu.

Powyższe praktyki stosowane są zarówno przez prywatnych, jak i publicznych właścicieli statków.

3.4. Działalność taka przynosi korzyści:

- podmiotom, które organizują demontaż lokalnie po najniższych kosztach, wykorzystując pracowników i zanieczyszczając środowisko,
- właścicielom statków na całym świecie, którzy mogą uzyskać lepszą cenę za złomowane statki,
- interesom gospodarczym krajów złomowania, ponieważ stanowi znaczące źródło stali złomowej, wykorzystywanej w lokalnej i krajowej gospodarce,
- rządowi otrzymującym dochody z tego rodzaju działalności, które nie są skore do regulowania i nadzorowania omawianego sektora, ani do stosowania istniejących gwarancji prawnych.

3.5. Chociaż od 2009 r. właściciele statków podejmują pewne dobrowolne skoordynowane działania, takie jak opracowanie w 2015 r. zestawu wytycznych dotyczących sporządzania wykazów materiałów niebezpiecznych oraz inne środki związane z wycofaniem z eksploatacji, Bangladesz, gdzie warunki są najgorsze, był preferowanym miejscem przeznaczenia statków wycofanych z eksploatacji⁽⁴⁾.

4. Rozwiązanie problemu – próby egzekwowania odpowiedzialności

4.1. W 2009 r. IMO przyjęła instrument przeznaczony specjalnie dla sektora żeglugi, a mianowicie konwencję z Hongkongu, która ustanawia ramy prawne, których ostatecznym celem jest zapewnienie wymaganych trwałych i równych warunków działania w sektorze recyklingu statków na całym świecie. Ale twierdzenie to nie znajduje pokrycia w rzeczywistości. Chociaż stanowi ona pewien postęp, to jej przepisy w zakresie wdrażania i egzekwowania są słabe i pozostawiają dużą swobodę interpretacji, nie ma również żadnego niezależnego systemu certyfikacji i kontroli, a złomowanie na plażach jest w praktyce nadal dozwolone.

4.2. Konwencja z Hongkongu wejdzie w życie dopiero 24 miesiące po ratyfikacji przez 15 państw, które łącznie odpowiadają za 40 % globalnego tonażu i w których roczna wielkość recyklingu statków wynosi przynajmniej 3 % łącznego tonażu sygnatariuszy. Jak dotąd konwencję ratyfikowało tylko pięć państw, w tym Panama, która jest jedynym dużym państwem bandery, lecz żadne państwo nie spełnia wymaganych możliwości przerobowych w zakresie recyklingu, co umożliwiłoby wejście w życie konwencji. Wejścia w życie konwencji nie należy się zatem spodziewać szybko.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie w sprawie recyklingu statków Shipping Industry Guidelines on Transitional Measures for Ship owners Selling Ships for Recycling [Wytyczne dla sektora żeglugi morskiej w sprawie środków przejściowych dla właścicieli statków sprzedających statki w celu recyklingu, wydanie 2, styczeń 2016 r.].

4.3. Inna inicjatywa IMO, tzn. Międzynarodowy Fundusz Powierniczy na rzecz Recyklingu Statków, nie zyskała międzynarodowego poparcia. Choć IMO przeprowadziła pozytywne reformy w wielu obszarach gospodarki morskiej, to skuteczne działania w zakresie demontażu statków nie są jednym z nich. Sektor recyklingu statków ma skłonność do lokowania się w państwach, gdzie koszty pracy i standardy ochrony środowiska oraz zdrowia i bezpieczeństwa są niskie i nieprzestrzegane, bądź do relokacji do takich państw. Pozbawić takie państwa ich „ułatwiającej” roli można jedynie wówczas, gdy każdemu statkowi przypisze się znaczący, niezależny fundusz finansowy, który będzie można wypłacić pod warunkiem że statek zostanie poddany odpowiedzialnemu recyklingowi. Żegluga jest branżą globalną, natomiast demontaż statków, z których 70 % demontuje się na trzech plażach Azji Południowej, jest regionalnym skandalem i wymaga skutecznego rozwiązania.

4.4. Na obszarze UE statki wycofane z eksploatacji uważane są za odpady niebezpieczne i podlegają konwencji bazylejskiej, która reguluje wszelki transport odpadów niebezpiecznych i która została przetransponowana na szczeblu UE rozporządzeniem w sprawie przemieszczania odpadów. W teorii miało to zapobiec nieodpowiedzialnemu usuwaniu statków zarejestrowanych w UE. Właściciele statków również systematycznie obchodzą zasady konwencji i rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, sprzedając jednostki zbliżające się do końca okresu eksploatacji nabywcom gotówkowym, gdy tylko jednostki te opuszczą wody UE, wyruszając w ostatni rejs. Jednak po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie recyklingu statków (SRR) w UE, od 2019 r. statki wycofane z eksploatacji, które pływają pod banderą państwa członkowskiego UE, będą wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia UE o przemieszczaniu odpadów oraz konwencji bazylejskiej, która reguluje wszystkie rodzaje transportu odpadów niebezpiecznych.

4.5. Po przeprowadzeniu analizy UE i jej państwa członkowskie uznały, że zarówno konwencja z Hongkongu, jak i z Bazylei, wydają się zapewniać równoważny poziom kontroli i egzekwowania prawa w odniesieniu do statków zakwalifikowanych jako odpady. Natomiast organizacje pozarządowe na całym świecie, specjalny sprawozdawca ONZ ds. praw człowieka i odpadów toksycznych oraz Parlament Europejski i EKES wysunęły zarzut, że konwencja z Hongkongu nie zapewnia odpowiednich rozwiązań.

4.6. UE od lat poszukuje skutecznego rozwiązania omawianego problemu. W 2007 r. Komisja Europejska opublikowała zieloną księgę⁽⁵⁾ w tej sprawie, następnie komunikat w 2008 r.⁽⁶⁾, a ostatecznie w 2012 r. wniosek dotyczący rozporządzenia UE w sprawie recyklingu statków⁽⁷⁾. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 30 grudnia 2013 r., ale będzie mieć pełne zastosowanie dopiero od dnia 31 grudnia 2018 r. Rozporządzenie z wyprzedzeniem wprowadza w życie szereg wymogów konwencji z Hongkongu. Ponadto ustanawia europejski wykaz zatwierdzonych zakładów recyklingu statków, w których statki pływające pod banderą UE będą musiały być złomowane. Zakłady te będą musiały być poddane niezależnej certyfikacji i kontroli. W rozporządzeniu w sprawie recyklingu statków wykracza się poza zapisy konwencji z Hongkongu również poprzez ustalenie bardziej rygorystycznych norm dla zakładów recyklingu statków i uwzględnienie dalszego gospodarowania odpadami oraz praw pracowniczych.

4.7. Rozporządzenie w sprawie recyklingu statków jest jednak niezbyt ambitne w porównaniu z wcześniejszą zieloną księgą i komunikatem na ten sam temat. W tych dwu dokumentach celnie przeanalizowano problemy związane z recyklingiem statków w Azji Południowej oraz wyrażono przekonanie, że trzeba podjąć zdecydowane działania, by zaradzić niedopuszczalnym warunkom panującym w tych krajach. Środki przewidziane w rozporządzeniu nie pozwolą jednak rozwiązać tego problemu. Choć w rozporządzeniu ustanowiono wysokie normy jakościowe dla zakładów recyklingu statków, co skutecznie eliminuje niespełniającą norm metodę demontażu na plaży, to właściciele statków mogą je łatwo obejść, przenosząc własność lub wyrejestrowując statek poza UE. Jak stwierdził EKES, najwyraźniej zabrakło woli politycznej, aby obarczyć sektor żeglugi odpowiedzialnością, a Komisja powinna była przygotować lepszy, bardziej kreatywny i odważniejszy wniosek, zawierający większą liczbę inicjatyw i odpowiadający poziomem ambicji poprzednim wydanym w tej sprawie dokumentom Komisji⁽⁸⁾.

5. Bardziej skuteczne podejście

5.1. W rozporządzeniu brakuje instrumentu gospodarczego, dzięki któremu Komisja mogłaby wspierać pożądane zmiany. Jego kluczowa słabość, jaką jest możliwość łatwego obejścia przez zmianę bandery statku na banderę spoza UE, została uwzględniona przez Komisję w 2012 r. w pierwotnym wniosku, który zawierał klauzulę „odpowiedzialności przedostatniego właściciela”. Choć klauzula ta została odrzucona podczas trójstronnych negocjacji, PE zadbał o wprowadzenie do rozporządzenia artykułu zachęcającego Komisję do rozważenia alternatywnych możliwych mechanizmów finansowych.

⁽⁵⁾ Zielona księga COM(2007) 269.

⁽⁶⁾ COM(2008) 767.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1257/2013 (Dz.U. L 330 z 10.12.2013, s. 1).

⁽⁸⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 158.

5.2. W lipcu tego roku Komisja opublikowała nowe badanie na temat „licencji na recykling statków” (SRL), przeprowadzone przez firmy Ecorys i DNV-GL oraz Uniwersytet Erazma w Rotterdamie, którego celem jest zachęcenie właścicieli statków do tego, by w końcu przyjęli odpowiedzialność za czysty i bezpieczny demontaż statków.

5.3. W ramach SRL stworzono by specjalny fundusz, który byłby przypisany do każdego statku i zdeponowany w dużej instytucji finansowej, która gromadziłaby kapitał do finansowania bezpiecznego i zrównoważonego recyklingu. Kwota licencji zależałaby od tonażu, rodzaju transportu, częstotliwości zawijania do portów UE i projektu statku w oparciu o zasadę „od kołyski do kołyski” oraz od obecności na statku materiałów toksycznych. Kapitał byłby gromadzony przez właścicieli statków, którzy za każdym razem, gdy jeden z ich statków zawija do portu UE, uiszczaliby odpowiednią opłatę do funduszu powiązanego z danym statkiem.

5.4. Po wycofaniu statku z eksploatacji istniałaby możliwość odzyskania pieniędzy zgromadzonych w funduszu, gdyby statek rzeczywiście został zezłomowany w stoczni zatwierdzonej przez UE, co rekompensowałoby uszczuplenie dochodów związane z odpowiedzialnym demontażem. Do końca tego roku Komisja przedstawi formalne stanowisko w sprawie tego badania.

5.5. Główną zaletą proponowanego mechanizmu finansowego jest synergia z istniejącymi ramami prawnymi. W szczególności mechanizmy kontrolne proponowanego mechanizmu finansowego bardzo dobrze współgrałyby z istniejącymi mechanizmami kontrolnymi przewidzianymi w unijnym rozporządzeniu w sprawie recyklingu statków, takimi jak inspekcje zakładu przed i po umieszczeniu go w wykazie europejskim. Licencje można by również włączyć do wykazu certyfikatów, które mają być regularnie sprawdzane podczas kontroli prowadzonych przez państwo portu w ramach dotychczas istniejących obowiązków. Analogicznie, istniejąca już Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) wydaje się najlepiej przygotowana, by wypełniać zadania związane z inspekcją i wydawaniem licencji, a jedna z europejskich instytucji finansowych, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) lub Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), wydaje się najlepiej przygotowana do administrowania dochodami z ewentualnego systemu SRL. EKES wzywa Komisję, by oszacowała również ryzyko uznania przez partnerów handlowych UE propozycji za antykonkurencyjną ingerencję w żeglugę międzynarodową.

5.6. Taki fundusz w pewnym sensie spełniałby postulat EKES-u, by wspierać rozwój i opłacalność sektora recyklingu statków w Europie. Istnieją na obszarze UE wystarczające możliwości, których nie wykorzystuje się już do budowy i naprawy statków, ale które mogłyby służyć do ich demontażu i recyklingu. Byłoby to zgodne z ambicją Unii Europejskiej, by zmierzać ku zrównoważonemu społeczeństwu stosującemu recykling, z gospodarką o obiegu zamkniętym, w której odpady stają się surowcem dzięki przemyślanemu i złożonemu systemowi recyklingu. Mogłoby to przynieść duże zyski całej Europie, zważywszy na niestabilne, stale rosnące ceny surowców, wysoką stopę bezrobocia w wielu państwach członkowskich oraz to, że kilka platform wiertniczych na wodach UE wkrótce utraci opłacalność. Ponadto specjalistyczny sektor recyklingu statków wycofanych z eksploatacji stworzyłby okazję do rozwoju regionów nadmorskich i kształcenia młodzieży oraz bezrobotnych w zakresie nowo powstających umiejętności.

5.7. W dniu 12 kwietnia 2016 r. Komisja opublikowała wytyczne techniczne dla zakładów recyklingu statków ubiegających się o zatwierdzenie w oparciu o unijne rozporządzenie w sprawie recyklingu statków. Zakłady ubiegające się o umieszczenie w unijnym wykazie muszą zapewnić zdrowe i bezpieczne warunki pracy, kontrolę zanieczyszczeń – łącznie z właściwym dalszym gospodarowaniem odpadami – i stosować się do międzynarodowego prawa pracy. O umieszczenie w wykazie europejskim mogą ubiegać się zarówno zakłady z UE, jak i spoza UE. Jest wielce prawdopodobne, że poza zakładami UE w wykazie, który zostanie opublikowany pod koniec bieżącego roku, znajdą się lepsze stocznie chińskie i tureckie. Zakłady recyklingu statków stosujące metodę demontażu na plaży zgłaszają się już do ujęcia ich w wykazie UE. EKES zgadza się z Parlamentem i Komisją, że w wykazie UE nie należy akceptować obecnej metody demontażu na plaży.

5.8. Jeśli Europa chce, aby jej statki były złomowane w sposób odpowiedzialny, rozsądne jest założenie, że związane z tym koszty powinny być wliczone w koszty eksploatacji statku. W gospodarce rynkowej nie ma nic za darmo, za wszystko trzeba płacić. Za odpowiedzialny demontaż statków trzeba zapłacić pieniędzmi. Cenę za nieodpowiedzialny demontaż płaci się w innej walucie, takiej jak zniszczenie lokalnego środowiska i utrata istnień ludzkich. Ponieważ UE nie chce akceptować tych walut jako prawnego środka płatniczego, nie powinna też pozwalać, by były one wykorzystywane w jej transakcjach z krajami rozwijającymi się spoza Europy.

5.9. Istnieją poważne podstawy, by sądzić, że w okresie nadwyżki zdolności produkcyjnych i niskiego zysku w sektorze żeglugi większość właścicieli statków jest niechętna wszelkim środkom związanym z wyższymi opłatami. Mimo to skutki dla właścicieli statków będą ograniczone. Szacuje się, że środki, które należy podjąć, by zmienić zachowanie 42 % właścicieli statków, zwiększą koszty operacyjne mniejszych statków o 0,5 %, a w przypadku największych kategorii statków – o około 2 %. Jeśli podniesie się stawki opłat licencyjnych i/lub skróci okres akumulacji kapitału, to odsetek statków sprzedanych w celu zrównoważonego recyklingu wzrośnie nawet do 68 %. Autorzy sprawozdania szacują, że w długiej perspektywie nawet do 97 % statków zawijających do portów europejskich będzie w stanie zgromadzić wystarczające środki, by pokryć lukę związaną z prawidłowym recyklingiem⁽⁹⁾.

5.10. Niemniej trzeba wykazać, że fundusz wpływów z SRL pokrywa koszty odpowiedzialnego recyklingu oraz że będzie stosowany i nakładany w sprawiedliwy sposób na wszystkich operatorów statków zawijających do portów UE. Jednak regionalny środek (w skali kontynentu), taki jak licencja UE na recykling statków, nie może zostać skutecznie wprowadzony na całym świecie bez współpracy armatorów i IMO. Unijny instrument finansowy, który będzie miał zastosowanie do każdego statku zawijającego do portu w UE, może doprowadzić do znalezienia takiego rozwiązania na skalę światową i jego rozpowszechnienia za pośrednictwem IMO. Rządy państw członkowskich o dużej liczbie zarejestrowanych właścicieli statków będą musiały podjąć znaczące wysiłki, aby osiągnąć postęp w odpowiednich działaniach ustawodawczych, zgodnie z polityką w zakresie zwalczania nadużyć i wytycznymi WTO.

5.11. Determinację polityczną można też tworzyć i wspierać przez poinformowaną opinię publiczną. Informowanie o tragicznych warunkach w większości południowoazjatyckich zakładów recyklingu statków odnosi pewien efekt, ale zainteresowani członkowie społeczności nie mają możliwości wywierania bezpośredniego wpływu na sektor żeglugi przez zakup lub bojkotowanie danych usług. Należy to zmienić, zachęcając dużych korporacyjnych nabywców usług transportu morskiego, aby wymagali przewożenia ich towarów na statkach, wobec których stosuje się nieodwołalnie strategię odpowiedzialnego demontażu po wycofaniu z eksploatacji.

5.12. Podobnie jak w wielu innych dziedzinach, UE może odegrać istotną rolę i zapewnić – poprzez promowanie dobrych praktyk i praktycznych rozwiązań – wspomagające ramy regulacyjne, które mogą przynieść pozytywne rezultaty na całym świecie i skutecznie rozwiązać konkretne kwestie eksterytorialne, które powszechnie występują w sektorze żeglugi.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁹⁾ Tabela 4.2; s. 83.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Energetyka prosumencka i prosumenckie spółdzielnie energetyczne – możliwości i wyzwania w państwach członkowskich UE”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 034/07)

Sprawozdawca: **Janusz PIETKIEWICZ**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
	Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	225/4/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES stoi na stanowisku, że powszechny rozwój prosumenckiej energetyki rozproszonej powinien stanowić ważny i trwały element polityki energetycznej Unii Europejskiej. Rozwiązanie takie jest korzystne, a nawet może być wręcz niezbędne, z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego, względów środowiskowych i społecznych.

1.2. Skala udziału energetyki prosumenckiej w generacji energii ogółem powinna być dostosowana do specyfiki poszczególnych krajów członkowskich. Dlatego EKES proponuje, aby Komisja Europejska wypracowała ramowe zasady dotyczące energetyki prosumenckiej, natomiast szczegółowe regulacje w tym zakresie powinny pozostać domeną każdego z krajów członkowskich.

1.3. Energetyka prosumencka może być oparta na szerokiej gamie rodzajów energii ze źródeł odnawialnych, a zasadność jej funkcjonowania dotyczy każdego terenu niezależnie od warunków klimatycznych.

1.4. Zaistnienie prosumentów na rynku na szeroką skalę stało się możliwe dzięki nowym technologiom, rewolucji cyfrowej oraz oczekiwaniom konsumentów w zakresie bezpośredniego udziału w procesach gospodarczych.

1.5. Dla lepszego rozumienia w krajach członkowskich pojęcia prosumenta sugeruje się Komisji stworzenie ramowej definicji prosumenta zawierającej wspólne podstawowe elementy, takie jak np.: wielkość instalacji, indywidualna i zbiorowa produkcja energii, własność instalacji, zagadnienie nadwyżki wytworzonej energii.

1.6. Prosumentem można być niezależnie od tytułu własności do danej nieruchomości, instalacji czy urządzeń. Prosumentem przykładowo może być zarówno właściciel domu jednorodzinnego, jak i najemca lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym.

1.7. Korzyści ekonomiczne związane z energetyką prosumencką, głównie związane z niższymi kosztami przesyłu energii, lepszym wykorzystaniem lokalnych źródeł energii i aktywizacją zawodową lokalnych społeczności, powinny w nieodległej perspektywie czasu pozwolić na funkcjonowanie tej energetyki bez dodatkowych mechanizmów wsparcia.

1.8. Oszczędności i korzyści społeczne wynikające z bardziej świadomej i aktywnej konsumpcji, zdecentralizowane wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, ograniczenie strat sieciowych oraz efektywność wynikająca ze współpracy, mogą szybko przynieść dobry zwrot z inwestowania w urządzenia wytwórcze dla energetyki prosumenckiej, rozwój przesyłu, dystrybucji i lokalnych sieci oraz ich systemu zarządzania, jak również rozwój magazynowania energii.

1.9. Systemy wsparcia prosumentów w żadnym wypadku nie powinny zakłócać konkurencji na rynku energii, eliminować innych podmiotów, a także powinny mieć na uwadze, że są na tym rynku konsumenci energii, którzy nie mogą lub nie chcą być prosumentami.

1.10. Rozwiązania finansowe mogące oddziaływać na prosumentów, takie jak m.in. podatki, taryfy i inne opłaty, powinny być przyjazne dla tych podmiotów. W żadnym wypadku nie powinny dyskryminować prosumentów na rynku energii.

1.11. Podstawą dynamicznego rozwoju energetyki prosumenckiej jest stworzenie dobrych, partnerskich stosunków pomiędzy prosumentami, innymi wytwórcami energii i przedsiębiorstwami zajmującymi się przesyłem i dystrybucją energii. Konieczne jest stworzenie warunków, aby wszyscy aktorzy na rynku energii mieli korzyści z rozwoju prosumentaryzmu. EKES sugeruje Komisji przeprowadzenie badań w celu wypracowania rozwiązań w tym zakresie.

1.12. Konieczne jest wprowadzenie rozwiązań chroniących prosumentów przed praktykami monopolistycznymi przedsiębiorstw zajmujących się przesyłem i dystrybucją energii, a także dużych wytwórców energii.

1.13. Generalnie prosument wytwarza energię na potrzeby własne (swoje, grupy obywateli, gospodarstw domowych, gospodarstw rolnych, małego biznesu). Nie jest możliwe precyzyjne dopasowanie mocy urządzeń do własnego zapotrzebowania na energię. Dlatego sprawą niezwykle ważną jest rozwiązanie problemu postępowania z nadwyżkami energii. Zagadnienie ma jeszcze większe znaczenie, jeżeli chcemy, a zawsze powinniśmy, motywować prosumenta do zmniejszania zużycia energii.

1.14. Proces optymalizacji zużycia energii przez prosumentów powinien być wspierany systemami *smart living*. EKES wnioskuje o uwzględnienie tego w przygotowywanych przez Komisję Europejską rozwiązaniach systemowych.

1.15. Biorąc pod uwagę niewielką skalę wytwarzanej przez indywidualnych prosumentów energii, prosumenci nie powinni być ograniczani w dostępie do sieci.

1.16. Rozwój energetyki prosumenckiej wiąże się z odpowiednim dostosowaniem i funkcjonowaniem sieci dystrybucyjnych i przesyłowych. Prosumenci muszą uczestniczyć w pokrywaniu kosztów z tym związanych, jednakże powinny zostać określone transparentne zasady partycypacji w tych kosztach.

1.17. Warunkiem koniecznym rozwoju energetyki prosumenckiej jest równoczesny rozwój inteligentnych sieci znajdujących się w pobliżu. EKES widzi upowszechnienie inteligentnych liczników jako część infrastruktury sieciowej, a w związku z tym koszty finansowe nie powinny być bezpośrednio ponoszone przez konsumentów. EKES zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia ochrony uzyskiwanych danych.

1.18. Korzyści związane z energetyką prosumencką będą gwałtownie wzrastać w wyniku rozwoju małych magazynów energii. Komitet sugeruje dalszą koncentrację prac naukowo-badawczych na doskonaleniu istniejących i poszukiwaniu nowych technologii magazynowania energii.

1.19. Sposobem zintensyfikowania rozwoju energetyki prosumenckiej jest tworzenie spółdzielni energetycznych lub innych form grupowania się prosumentów. Prosumenci działający w grupie są bardziej efektywni, co przekłada się m.in. na niższe koszty wytwarzania energii, wzmocnienie ich pozycji na rynku energii i bezpośredni udział w podnoszeniu lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

1.20. Grupa prosumentów może lepiej bilansować wytwarzaną przez siebie energię z zapotrzebowaniem na nią. Pozwoli to na dalsze ograniczenie przesyłu energii, a tym samym ograniczenie kosztów energii dla członków grupy. Grupa prosumentów lepiej niż pojedynczy prosumenci oddziałuje na sieć dystrybucyjną i przesyłową dzięki mniejszym fluktuacjom podaży i popytu.

1.21. EKES sugeruje Komisji Europejskiej, aby w działaniach dotyczących wdrażania budynków o niemal zerowym zużyciu energii wskazywała na olbrzymie znaczenie w tym procesie rozwoju energetyki prosumenckiej.

1.22. Komitet proponuje Komisji uwzględnienie zagadnień energetyki prosumenckiej w podejmowanych obecnie inicjatywach: *Electricity Market Design proposal* i *Renewables Package review*.

1.23. EKES uważa, że korzyści wynikające z energetyki prosumenckiej powinny mieć zastosowanie w aktywnej polityce ograniczania ubóstwa energetycznego i ochrony grup społecznie szczególnie wrażliwych, jak również w rozwiązywaniu problemów związanych z *silver economy* i starzeniem się społeczeństwa. Istotny będzie w tym zakresie udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.24. Powszechny rozwój prosumentaryzmu to także szansa na aktywizację lokalnego biznesu, w tym tworzenie nowych miejsc pracy związanych z wytwarzaniem niezbędnych urządzeń i usług.

1.25. Olbrzymi wpływ na dalszy rozwój energetyki prosumenckiej ma zaangażowanie w ten proces lokalnych i regionalnych samorządów. EKES sugeruje Komisji uwzględnienie tego zagadnienia w działalności *Commission's Covenant of Mayors*.

1.26. Mając na uwadze zróżnicowany poziom rozwoju energetyki prosumenckiej w krajach członkowskich, pożądane jest organizowanie różnych form wymiany doświadczeń. Komitet sugeruje Komisji monitorowanie rozwoju prosumentaryzmu w krajach członkowskich, jako elementu corocznego raportowania w ramach Unii Energetycznej. Gromadzone dane będą niezwykle pomocne w działaniach podejmowanych przez kraje członkowskie.

1.27. Powszechne wprowadzenie prosumentaryzmu to złożony, wieloaspektowy i długotrwały proces. Dlatego ważne jest, aby rozwiązania stymulujące rozwój energetyki prosumenckiej miały stabilny charakter w długim horyzoncie czasowym.

2. Kontekst

2.1. Dostęp do źródeł energii, bezpieczeństwo jej dostaw, polityka cenowa uwzględniająca interesy grup społecznych i konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji to podstawowe wyzwania zarówno dla społeczeństw i każdej administracji politycznej, jak i dla indywidualnych konsumentów.

2.2. Do niedawna ludzkość nie umiała efektywnie pozyskiwać energii w inny sposób niż przez spalanie, może z wyjątkiem wykorzystania energii wodnej. Postęp technologiczny umożliwił pozyskiwanie energii na wielką skalę bez konieczności spalania czegokolwiek. Człowiek nauczył się uzyskiwać energię w najczystszej formie ze światła słonecznego, nie zatruwając środowiska. Źródło energii jest przy tym bezpłatne i niewyczerpalne, a kosztem są jedynie instalacje.

2.3. Równie efektywnie można pozyskiwać energię elektryczną z energii wiatru, czyli z tego samego źródła – słońca, które różnie nagrzewając ziemię, powoduje przepływy powietrza. Dotyczy to również biomasy, gdyż fotosynteza jest główną przyczyną jej odnawiania.

2.4. Rozwój energetyki odnawialnej jest nieunikniony; wynika z ograniczenia dostępności paliw kopalnych z powodu ich coraz większego zużycia, uzależnienia wielu krajów od importu, globalnego ocieplenia i zanieczyszczenia powietrza. Te problemy spowodowały, że Europa, a z nią większość najważniejszych gospodarek, zaczęła inwestować w OZE.

2.5. W 1992 roku na szczycie Ziemi w Rio de Janeiro przyjęto fundamentalne zasady w polityce społeczno-gospodarczej nakazujące ochronę środowiska, m.in. Ramową konwencję ONZ w sprawie zmian klimatu.

2.6. We wrześniu 2015 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło cele zrównoważonego rozwoju. Jeden z nich dotyczy zapewnienia dostępu do zrównoważonej energii dla wszystkich (cel 7). Obecnie 1,2 miliarda ludzi na świecie nie ma dostępu do energii elektrycznej.

2.7. Ponad 120 mln obywateli UE jest zagrożonych biedą lub wykluczeniem społecznym. 10 % Europejczyków mieszka w gospodarstwach domowych, w których nikt nie ma pracy; zwiększa się ilość obywateli bezdomnych. Dane te oznaczają równocześnie ubóstwo energetyczne.

2.8. Społeczeństwa obywatelskie wykazują ogromne poparcie dla odnawialnych źródeł energii. Potwierdziły to w 2015 r. encyklika środowiskowa papieża Franciszka oraz deklaracje w sprawie zmian klimatu przywódców religijnych islamu, hinduizmu i buddyzmu. Wezwali oni wspólnoty wiary do włączenia się do zerowej lub niskoemisyjnej przyszłości.

2.9. Potwierdzeniem potrzeby odchodzenia od kopalnych źródeł energii było przyjęcie celów na konferencji COP21 w Paryżu w 2015 r., w której uczestniczyło blisko 200 krajów. Chodzi tu przede wszystkim o dążenie do „utrzymania wzrostu globalnych średnich temperatur na poziomie znacznie mniejszym niż o 2 °C w stosunku do epoki przedindustrialnej i kontynuowanie wysiłków na rzecz ograniczenia wzrostu temperatur o 1,5 °C”.

3. Rewolucja cyfrowa. Impuls dla rozwoju prosumentaryzmu

3.1. Przez ostatnie pół wieku populacja ludzi zwiększyła się trzykrotnie. Kruchość globalnego systemu finansowego zagroziła długookresową stagnacją światowej gospodarki. Wysoki poziom bezrobocia i wzrost kosztów energii spowodowały niestabilność w wielu krajach; zwiększyły się koszty działalności dla biznesu i dodatkowe obciążenia dla konsumentów.

3.2. Świat stanął przed koniecznością zmiany paradygmatu gospodarczego i transformacji modeli biznesowych, także w sferze społecznej. Instrumenty nowego systemu pojawiły się dzięki światowej rewolucji cyfrowej i internetowi rzeczy.

3.3. Do 2020 r. na rynku będzie działać ponad 50 miliardów urządzeń podłączonych do sieci, czyli siedem razy więcej niż ludzi na świecie. Smartfon, a nie komputer osobisty, już stał się najważniejszym oknem do komunikacji ze światem. W 2020 r. na rynku będzie ich ok. 6,1 mld.

3.4. Internet rzeczy umożliwił milionom ludzi uczestniczenie w sieciach socjalnych. Powstał model konsumpcji współdzielonej – *sharing economy*, lepiej dostosowany do organizacji społeczeństwa, ukierunkowany na spójność społeczną. Gospodarka zaczyna przechodzić od odgórnie zarządzanych, scentralizowanych instytucji do idei współdzielenia, a wiele wykluczonych grup społecznych otrzymuje szansę aktywnego uczestnictwa w życiu gospodarczym.

3.5. Dzięki platformom on-line konsument może zmieniać się w producenta, który tworzy i samodzielnie rozpowszechnia informacje oraz produkty wykonane przy pomocy drukarek 3D. Platformy umożliwiają dzielenie się samochodami, domami, ubraniami i innymi rzeczami. Konsument/producent sam może prowadzić szkolenia w internecie, pozyskać poradę lekarską oraz znaleźć rzemieślnika do domowego remontu. Społecznościowi przedsiębiorcy, pomijając bankowy establishment dzięki finansowaniu społecznościowemu, mogą sfinansować swoją działalność gospodarczą w młodej gospodarce opartej na współdzieleniu.

3.6. W świecie możliwości cyfrowych kapitał społeczny staje się równie ważny jak kapitał finansowy, dostęp – ważniejszy od własności, a „wartość wymienialna” na rynkach kapitalistycznych coraz częściej zastępowana jest przez „wartość do podziału” we wspólnocie współpracy.

3.7. Rozwój technologii cyfrowej i nowe modele biznesowe w energetyce, w tym model energetyki rozproszonej, pozwalają spojrzeć na tereny wiejskie, przedmieścia aglomeracji, osiedla domów jednorodzinnych, jednodomowe wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe jak na wielkie elektrownie o ogromnym potencjale. Jak na chmurę rozproszonych źródeł, które tworzą nową doktrynę bezpieczeństwa energetycznego, budowanego od dołu – od gospodarstwa domowego, gospodarstwa rolnego, małego przedsiębiorstwa czy mikro spółdzielni.

3.8. W energetyce internet umożliwił – w ramach konsumpcji współdzielonej – uczestniczenie w sieciach socjalnych milionów ludzi produkujących energię elektryczną w swoich domach, biurach i na dachach magazynów, a następnie dzielących się nią za pośrednictwem „internetu energii”, tak samo, jak dziś tworzymy i wymieniamy w sieci informacje. Elementy tego systemu, które muszą się jeszcze znacznie rozwinąć, to magazynowanie energii, „internetyzacja” sieci energetycznych oraz samochody z napędem elektrycznym.

4. W kierunku odnawialnych, rozproszonych źródeł energii

4.1. Pozyskiwanie czystej energii jako uzupełnienie rynku i zastępowanie paliw kopalnych spowodowało, że konieczne stały się transformacja systemów energetycznych oraz wprowadzenie reguł dotyczących udziału nowych graczy w tym rynku.

4.2. Zgodnie z zapisem traktatu lizbońskiego (art. 2 ust. 3) zrównoważony rozwój w Europie odbywa się w społecznej gospodarce rynkowej. Ważną rolę odgrywają w tym partnerzy społeczeństwa obywatelskiego, a społeczna akceptacja transformacji systemów energetycznych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, jest sprawą kluczową.

4.3. UE określiła cele do roku 2030 dotyczące unii energetycznej i przekształcenia Europy w gospodarkę o wysokiej efektywności i niskich emisjach CO₂. Dwa główne cele to redukcja emisji gazów cieplarnianych o 40 % i zwiększenie udziału źródeł odnawialnych do 27 %, bez precyzowania tego wskaźnika na poziomie krajowym. Gospodarka niskoenergetyczna ma zapewnić bezpieczeństwo energetyczne i wzrost gospodarczy przy niskim poziomie emisji CO₂, a w dłuższym okresie wzrost produkcji i zużycia energii wytwarzanej lokalnie. Według ostatnio dostępnych danych dzięki OZE można było ograniczyć w świecie w 2014 r. emisję CO₂ o 380 Mt.

4.4. Wśród celów jednostkowych wyznaczonych przez UE do 2030 r. znalazło się zmniejszenie wydatków na energię przez konsumentów prywatnych i przedsiębiorstwa. Mają oni wchodzić aktywnie na rynek energii dzięki możliwościom stwarzanym przez nowe technologie.

4.5. Bilans energii w UE jest uzależniony od wymiany handlowej. Ponad połowa rocznego wewnętrznego zużycia energii brutto w UE o wartości 400 mld EUR pochodzi z importu. Z niektórych analiz wynika, że w 2030 r. stopień uzależnienia Unii od zewnętrznych dostaw energii może sięgać 70 %. Szacuje się, że dzięki OZE wykorzystanie paliw kopalnych zostało ograniczone w świecie w 2014 r. o 114 Mtoe.

4.6. Polepszenie bilansu energetycznego UE stało się sprawą kluczową. Jednym z rozwiązań jest uzyskiwanie energii z licznych lokalnych źródeł bezpośrednio przez odbiorców indywidualnych. Bez powszechnego oddolnego wsparcia wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych na zaspokojenie lokalnych potrzeb wiele krajów może mieć problemy z zagwarantowaniem bezpieczeństwa swoich systemów.

4.7. Rozwój technologii produkcji energii w przydomowych instalacjach, coraz bardziej sprawne rozwiązania pozwalające na magazynowanie energii w tych urządzeniach, przesyłanie jej poprzez inteligentne sieci i mierzenie przez inteligentne liczniki, zarządzanie lokalnym popytem energii powodują, że instalacje konsumenckie mogą znacząco wpłynąć na koszty energetyczny każdego kraju.

4.8. Branża energii odnawialnej jest mocnym czynnikiem innowacji technologicznych. Jest niezbędna dla fundamentalnej transformacji systemu energetycznego Europy w ramach cyfrowej strategii jednolitego rynku.

4.9. Przemianę pasywnych konsumentów w aktywnych prosumenów (*prosumers*) w różnych sektorach oraz możliwość włączenia w cyfrową erę internetu rzeczy mikroprzedsiębiorców i strategii jednolitego rynku, definiuje ogłoszona w maju 2016 r. przez Komisję Europejską strategia jednolitego rynku cyfrowego (COM(2015) 192 final), oparta na 3 filarach: 1) lepszym dostępie *online* do towarów i usług cyfrowych; 2) środowisku, w którym sieci i usługi cyfrowe mogą prosperować; 3) cyfryzacji jako sile napędowej wzrostu. Gospodarce UE może to przynieść 415 miliardów euro rocznie i stworzyć setki tysięcy nowych miejsc pracy, także w energetyce odnawialnej.

4.10. Rynek zdominowany przez dużych producentów i dystrybutorów energii musi otworzyć się na indywidualnych graczy, powinien stać się bardziej rozproszony. Energia elektryczna nie będzie jedynie płynąć w regulowany centralnie sposób z dużych elektrowni „odgórnie” do odbiorców. Będzie powstawać w wielu zdecentralizowanych źródłach energii odnawialnej.

4.11. Stopień rozproszenia wytwarzania energii elektrycznej musi być dostosowany do specyfiki odbiorców energii. Różnice w tym zakresie związane mogą być przede wszystkim z funkcjonowaniem w danym kraju przemysłów energochłonnych.

4.12. Bezpieczeństwo energetyczne coraz bardziej zależy obecnie od odporności systemu energetycznego na ataki terrorystyczne. Rozwijając generację rozproszoną, jednocześnie zwiększamy bezpieczeństwo energetyczne, ponieważ wytwarzanie zdecentralizowane jest mniej podatne na zagrożenia terrorystyczne.

4.13. Rozproszone źródła energii pozwalają spojrzeć na problem ciągłości dostaw energii do podmiotów prowadzących działalność wysoce uzależnioną od prądu (np. fermy drobiarskie, przetwórnice, chłodnie). Są kraje UE, w których przerwy w dostawach prądu wynoszą w granicach dwudziestu minut rocznie, ale są i kraje, w których średnia przerw w dostawach waha się od 450 do 500 minut. Mikroinstalacje prosumenckie są dla takich producentów gwarancją prowadzenia biznesu.

4.14. Możliwości stworzone przez powszechny rozwój prosumenckiej energetyki rozproszonej można wykorzystać w ważnych społecznie obszarach UE w perspektywie strategii „Europa 2020”: rozwiązywaniu problemów demograficznych starzejącego się społeczeństwa oraz zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego.

4.14.1. Jednym z celów strategii jest zmniejszenie liczby osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego o co najmniej 20 milionów, z ogromnej liczby 122 milionów obywateli zagrożonych tym zjawiskiem. Pomóc w tym mają programy operacyjne wsparcia, aktywne instrumenty rynku pracy oraz fundusze celowe, w tym co najmniej 20 % alokacji z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wsparcie logistyczne i finansowe dla takich osób do zakładania mikro spółdzielni energetycznych i/lub włączania się w istniejące lokalne przedsięwzięcia internetu rzeczy może otworzyć drogę do integracji zawodowej i społecznej oraz umożliwić uwolnienie się od zagrożenia ubóstwem.

4.14.2. Podobnie wygląda wyzwanie w ramach srebrnej gospodarki. UE stoi przed historycznym wyzwaniem, jakie nigdy wcześniej nie pojawiło się przed żadną społecznością, a mianowicie powiększającej się gwałtownie długowieczności i równoczesnej powszechnej digitalizacji życia, co wzywa do wprowadzenia niestandardowych rozwiązań gospodarczych, jak również nowych strategii społecznych.

4.14.3. W 2060 r. na jednego młodego obywatela będzie przypadać aż dwóch seniorów⁽¹⁾. Na starszych obywateli i starszych pracowników należy spojrzeć nie jako na zagrożenie i obciążenie społeczne, lecz jako na szansę w dobie rewolucji cyfrowej na stworzenie gospodarki, w ramach której istnieje wiele miejsc pracy (*job-rich economy*), wykorzystującej ogromne doświadczenie i wolny czas seniorów oraz ich – nawet skromny – kapitał finansowy do ulokowania w bezpiecznych inwestycjach epoki cyfrowej. Jedną z możliwości może być włączenie osób starszych, jako e-seniorów do aktywności zawodowej w energetyce, na przykład w osiedlowych lub wielorodzinnych domowych instalacjach spółdzielczych.

5. Energetyka prosumencka

5.1. Wyróżnikiem współczesnego kapitalizmu było określenie koncepcji konsumpcji w stosunku do procesu produkcji i jej urynkowania, gdy konsumpcja przestała być przywilejem bogatych elit, a stała się zjawiskiem masowym.

5.2. Termin „prosument” został wprowadzony przez Alvina Tofflera, pisarza i futurystę w 1980 roku. W pracy „Trzecia Fala” określił on prosumpcję jako zjawisko będące przyczyną rozmycia na rynku podziału na sferę produkcyjną i sferę konsumpcyjną. Tą trzecią falą był proces obejmujący uczestniczenie jednostek bądź zorganizowanych grup prosumentów w czynnościach wytwarzania produktu przeznaczonego dla własnego użytku, przesunięcie granicy pomiędzy podmiotami, które produkują i konsumują.

⁽¹⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 28.

5.3. Koncepcja rynku, w którym konsumenci, w tym gospodarstwa domowe, byli postrzegani wyłącznie jako pasywni uczestnicy rynku nie odpowiadała wyzwaniom rozwoju technologicznego. Marshall McLuhan i Barrington Nevitt już w 1972 r. przewidywali, że z rozwojem technologii elektrycznych konsument będzie mógł stawać się producentem.

5.4. Podstawą gospodarki w nowoczesnym społeczeństwie jest dostawa energii do odbiorców w bezpieczny sposób i po przystępnych cenach, z uwzględnieniem potrzeby ochrony wrażliwych grup społecznych w ramach walki z ubóstwem energetycznym.

5.5. Prosumenci to jednostki indywidualne, grupy obywateli lub gospodarstwa domowe i gospodarstwa rolne mogące działać w zorganizowanych formach, jak stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie, które są równocześnie producentami i konsumentami energii wytwarzanej w małych instalacjach ulokowanych w przydomowych podwórkach lub na budynkach mieszkalnych i gospodarczych (mini turbiny wiatrowe, panele fotowoltaiczne, kolektory słoneczne, pompy ciepła). Prosumentami mogą być również małe przedsiębiorstwa, w tym społeczne i władze lokalne.

5.6. Pojęcie prosumenitaryzmu obejmuje obok energii elektrycznej wytwarzanie ciepła i chłodu.

5.7. Zasadniczo prosument działa na własny użytek. Staje się współtwórcą konsumowanych dóbr. Za prosumentów uważa się także jednostki, które produkują ilość energii zbliżoną do ilości swojej konsumpcji, nawet gdy oba procesy nie są równoczesne – np. produkują energię głównie w ciągu dnia i wtedy relatywnie niewiele zużywają jej na własne potrzeby, odsprzedając nadwyżki innym konsumentom, a same zużywają większość energii wówczas, gdy sami produkują jej już znacznie mniej.

5.8. Prosumpcja indywidualna powoduje inną organizację życia. Łączy się przeważnie z niezadowoleniem z masowej i zestandaryzowanej produkcji. Nowocześni konsumenci w dobie cyfryzacji chcą być traktowani podmiotowo, widzą możliwość zaspokajania potrzeb i aspiracji indywidualnie. Świadomie włączają się w projekty związane z ochroną środowiska i walką z emisją gazów cieplarnianych.

5.9. Prosumenci wiążą przejście do nowoczesnej energetyki z rozwojem, potrzebą kreatywności i niezależności. Najbardziej aktywną rynkowo grupą prosumentów jest pokolenie sieci. Wyróżnia je to, że nie postrzega ono świata przez pryzmat konsumpcji, ale tworzenia. Dąży do zaspokojenia potrzeb związanych z wolnością, wiarygodnością wobec społeczności, szybkim tempem życia, innowacyjnością.

5.10. Pierwsze procesy prosumenckie miały genezę w prostych działaniach samoobsługowych w usługach i e-handlu, w odrynkowaniu czynności konsumenta. Innym powodem prosumpcji stały się zmiany na rynku pracy, elektronizacja codziennych czynności, możliwość pracy w domu (telepraca), zwiększona ilość czasu wolnego i potrzeba wykorzystania go w jak najlepszy sposób.

5.11. Rynkową przyczyną rozwoju prosumpcji, nie tylko w sferze energii, stał się spadek dochodów gospodarstw domowych w dobie kryzysu, rosnące ceny usług i towarów, konieczność codziennego oszczędzania, wykonywania usług czy produktów dla siebie z powodów ekonomicznych.

5.12. Wiele krajów dostrzega korzyści płynące z równoległego rozwoju rozproszonych źródeł energii, w tym mikroinstalacji. Zwykle górną granicą ich mocy jest 50–100 kW. Dotyczy to zwłaszcza instalacji prosumenckich.

5.13. Energetyka prosumencka może być traktowana jako istotny element transformacji w kierunku generacji rozproszonej, tj. rozwiązania generalnie pożądanego z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego, względów środowiskowych i społecznych.

5.14. Szerokie wdrożenie prosumenitaryzmu powinno istotnie ułatwić realizację zadań wynikających z ustaleń COP 21 w Paryżu.

5.15. UE umieściła konsumentów w sercu swojej polityki energetycznej, umożliwiając im aktywne korzystanie z nowych technologii. W ostatnich latach pojawiły się nowe technologie OZE, zarówno dla wielkoprzemysłowych instalacji, jak i dla projektów w małej skali, przy równoczesnej znaczącej redukcji kosztów bazowych inwestycji. Na przykład, koszt słonecznych modułów fotowoltaicznych obniżył się w latach 2008–2012 o 80 %. W rezultacie przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe mogły zacząć w opłacalny sposób produkować i konsumować własną energię elektryczną.

5.16. Mając na uwadze korzyści wynikające z rozwoju energetyki prosumenckiej, zasadne jest zachęcanie potencjalnych prosumentów do działań w tym zakresie. To wsparcie może dotyczyć usuwania barier i upraszczania procedur administracyjnych, ułatwień dotyczących przyłączeń do sieci czy też korzystnych warunków sprzedaży nadwyżek energii.

6. Spółdzielnie energetyczne jako prosumenci

6.1. Spółdzielnia energetyczna to dobrowolne zrzeszenie nieograniczonej ilości osób, posiadające osobowość prawną, którego celem jest wspólne zaspokajanie zapotrzebowania na energię przez jej członków.

6.2. Prosumentem można być w pojedynkę lub z sąsiadami w wielorodzinnym bloku. O spółdzielni możemy mówić, kiedy inwestycja w instalację prosumencką łączy kilka osób. Mogą to być całe grupy mieszkańców danego terenu. Chodzi o to, aby wytwarzać energię elektryczną lub ciepłą z odnawialnych źródeł energii na własne potrzeby, a ewentualne nadwyżki sprzedawać do sieci. W Niemczech wystarczą do tego 3 osoby fizyczne, w Polsce 10 osób fizycznych lub 3 prawne.

6.3. Doświadczenia niemieckie ostatnich lat pokazują, że celem spółdzielni nie jest maksymalizacja zysków, ale przede wszystkim pomoc gospodarcza i wspieranie swoich członków. Z blisko tysiąca spółdzielni co czwarta finansowała się jedynie z udziałów jej członków. W przypadku pozostałych dwie trzecie środków pozyskiwana była od banków spółdzielczych. Każdy członek ma jeden głos, niezależnie od wysokości wkładu finansowego. Zazwyczaj nie jest to duża kwota, ustala ją statut. Jeśli spółdzielnia ponosi straty, partycypacja w nich następuje do wysokości wniesionego wkładu.

6.3.1. Spółdzielnie zobowiązane są funkcjonować efektywnie pod względem ekonomicznym, jak każde przedsiębiorstwo. Zaletą spółdzielni był znikomy odsetek bankructw tej formy działalności (ok. 0,1 % wszystkich bankructw w Niemczech). Po początkowym okresie dywidend o średniej wielkości rzędu 5–6 %, obecnie wynoszą one 2–3 %.

6.3.2. Gminy w Niemczech są bardzo ważnymi partnerami spółdzielni energetycznych, nie tylko dzięki udostępnianiu dachów i budynków komunalnych na inwestycje. Często burmistrz wychodził z inicjatywą założenia spółdzielni energetycznej i starał się przekonać do tej idei mieszkańców.

6.4. Bardzo wymiernym efektem założenia spółdzielni energetycznej jest możliwość uzyskiwania energii po niższych kosztach niż miałyby to miejsce w pojedynkę.

6.5. Spółdzielnia energetyczna bardzo istotnie wzmacnia pozycję prosumentów w stosunku do dużych aktorów na rynku energii.

6.6. Spółdzielnie energetyczne to także bezpośrednie włączenie mieszkańców w proces podnoszenia bezpieczeństwa energetycznego na swoim terenie. Ma to kapitalne znaczenie dla optymalizacji rozwiązań jako dostosowanych do potrzeb i warunków lokalnych społeczności.

6.7. Ruch spółdzielczy, zwłaszcza w starych krajach UE, odgrywał znaczącą rolę w napędzaniu wzrostu i podnoszeniu konkurencyjności gospodarki, wspierał europejskie wartości solidarności, samorządności i demokracji. Nadal potencjał ekonomiczny spółdzielni w starych krajach UE jest ogromny. W krajach dawnego realnego socjalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej owo socjalistyczne pochodzenie ruchu spółdzielczego oraz prowadzona wcześniej w tych krajach polityka podporządkowania spółdzielni centralnym i terenowym organom władzy dziś okazuje się hamulcem i niesłusznie rzutuje na klimat wokół prosumenckiej spółdzielczości.

6.8. *Self-consumption model* otworzył możliwości obniżenia kosztów energii, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, dla których wysokie ceny energii elektrycznej stanowiły poważny balast. Wśród konsumentów w domach mieszkalnych pojawiły się nowe wzorce począwszy od systemów paneli PV na dachach, należących do gospodarstw domowych lub osób trzecich, aż do projektów realizowanych przez obywatelskie spółdzielnie energii odnawialnej.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Możliwości eksploatacji energii morskiej jako odnawialnego źródła energii”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 034/08)

Sprawozdawca: **Stéphane BUFFETAUT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	218/3/8

1. Wnioski

1.1. Naukowcy i inżynierowie od lat pracują nad możliwościami wykorzystywania energii oceanów. Prądy, pływy i energia fal morskich to zasoby energii całkowicie odnawialne. Należąca do EDF elektrownia pływowa na rzece Rance we Francji, oficjalnie otwarta przez generała de Gaulle'a w 1966 r., osiąga moc 240 MW dzięki 24 turbinom o mocy 10 MW każda. Turbiny wiatrowe najnowszej generacji osiągają w najlepszym wypadku 8 MW. Technologia ta jest zatem wydajna, choć zaporą u ujścia rzeki Rance przez długi czas była jedynym na świecie przykładem wykorzystania takiego rozwiązania. Obecnie istnieje inny przykład elektrowni podobnego typu na jeziorze Sihwa w Korei Południowej; elektrownia ta osiąga moc 254 MW. Natomiast projekty elektrowni w Wielkiej Brytanii zostały zablokowane lub zawieszono ze względu na sprzeciw zgłaszane ze względów ekologicznych.

1.2. Nie zmienia to faktu, że takie inwestycje są trafne, o ile są realizowane w odpowiedniej lokalizacji geograficznej o dużych współczynnikach pływów. Powinny być one lepiej uwzględniane w krajowych koszykach energetycznych.

1.3. Wprowadzono pierwsze rozwiązania na skalę przemysłową, co oznacza, że należy uznać te technologie nie za niebezpieczne eksperymenty, lecz za warte rozwinięcia czyste źródła energii.

1.4. EKES uważa zatem, że interesujące byłoby rozwijanie tego rodzaju produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, zamiast skupiania się wyłącznie na technologiach wykorzystujących turbiny wiatrowe i energię słoneczną. Prawdą jest, że nie w każdym miejscu możliwe jest wykorzystywanie energii morskiej, ale szkoda byłoby zaniedbać odnawialne źródło energii o przewidywalnej charakterystyce produkcji, którego oddziaływanie na środowisko jest niskie lub może być kontrolowane. Powszechnie wiadomo, że przyszłość energetyczna będzie się opierać na zróżnicowaniu źródeł energii.

1.5. Niemcy, Belgia, Dania, Francja, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Niderlandy i Szwecja w dniu 6 czerwca 2016 r. postanowiły zacieśnić współpracę w zakresie morskiej energii wiatrowej. Podpisały, wspólnie z europejskimi komisarzami odpowiedzialnymi za unię energetyczną i klimat, plan działania dotyczący mórz położonych na północy kontynentu. Współpraca ta przełoży się w szczególności na harmonizację przepisów i systemów dotacji w zakresie morskiej energii wiatrowej oraz na wzajemne połączenie sieci elektrycznych.

1.5.1. EKES zdecydowanie zaleca przyjęcie podobnego podejścia, jeśli chodzi o morskie źródła energii, takie jak podwodne turbiny morskie i zapory pływowe, we współpracy między państwami członkowskimi lub krajami sąsiadującymi z Unią Europejską dysponującymi lokalizacjami odpowiednimi do tworzenia tego rodzaju instalacji, czyli zasadniczo krajami leżącymi nad Atlantykiem i Morzem Północnym.

1.6. Uważa, że nie należy też zapominać o technikach, które jeszcze nie są jeszcze w pełni dojrzałe, takich jak energia fal czy energia maretermiczna, lecz w czasach ograniczonych budżetów publicznych przydział środków musi spełniać kryteria skuteczności i należy w związku z tym priorytetowo traktować technologie pozwalające najszybciej osiągnąć rezultaty.

1.7. Podkreśla, że inwestycje w tej dziedzinie z czasem umożliwiłyby Unii Europejskiej zdobycie pozycji pioniera w zakresie nowych źródeł energii odnawialnej. Przedsiębiorstwa europejskie posiadają już obecnie 40 % patentów w dziedzinie odnawialnych źródeł energii. EKES zaleca kontynuowanie wysiłków w zakresie badań naukowych i rozwoju w dziedzinie energii morskiej, jak również w dziedzinie magazynowania energii wytwarzanej ze źródeł energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji, tak by móc rozłożyć produkcję energii odnawialnej.

1.8. Przestrzega przed pokusą zarezerwowania dotacji wyłącznie dla klasycznych odnawialnych źródeł energii, gdyż ograniczyłyby to zakres możliwości oraz zakłóciłyby rynek odnawialnych źródeł energii na korzyść technologii promowanych przez efektywne lobby.

2. Uwagi ogólne

2.1. Nasza planeta jest w przeważającej części pokryta oceanami. Bardziej odpowiednie byłoby zatem nazywanie jej Morzem niż Ziemią. Od niepamiętnych czasów człowiek korzystał z zasobów rybnych, by się wyżywić. Od niedawna człowiekowi udaje się eksploatować zasoby znajdujące się na dnie mórz lub pod nim (konkrecje polimetaliczne, ropa naftowa itd.). Jeśli chodzi o energię generowaną przez oceany, wykorzystuje się ją od wieków, lecz na skalę przemysłową, za pomocą młynów pływowych, które można znaleźć na niektórych wybrzeżach.

2.2. Obecnie ze względu na konieczność zwalczania różnego rodzaju zanieczyszczeń i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych powinniśmy zainteresować się potencjałem energetycznym morza. Ponadto czy Unia Europejska i państwa członkowskie posiadające dostęp do morza mogą pozwolić sobie na zlekceważenie możliwości energetycznych, jakie dają im oceany?

2.3. Europejskie obszary morskie mają znaczne rozmiary, a tymczasem zasoby odnawialnych źródeł energii na tych rozległych połaciach są na razie wykorzystywane w znikomym zakresie. Niemniej Unia Europejska i państwa członkowskie mogłyby przyczynić się do promocji wdrażania nowych technologii eksploatacji energii morskiej przez innowacyjne przedsiębiorstwa i grupy przemysłowe z sektora energii. To właśnie ma na celu forum energii morskiej.

2.4. Istnieją różne rodzaje odnawialnych źródeł energii morskiej: fale, prądy, pływy, różnica temperatury między wodami powierzchniowymi, wiatr. Poszczególne technologie i metody mają swoje wymagania pod względem geograficznym i ekologicznym. Oznacza to, że nie można rozpatrywać wdrażania innowacyjnych technologii bez uwzględnienia tych ograniczeń i związanych z nimi konsekwencji.

3. Eksploatacja energii prądów, pływów i fal: elektrownie wykorzystujące pływy i prądy morskie

3.1. Każdy, kto widział ocean, w stanie spokojnym lub wzburzonym, wie, że ta ogromna masa wody jest w ciągłym ruchu i że podlega działaniu różnych sił. Samoistnie nasuwa się więc pytanie, czy możliwe jest eksploatowanie lub przechwytywanie energii wytwarzanej przez morze.

3.2. Z praktycznego punktu widzenia – jakie technologie przebadano lub wdrożono?

— Zapory w ujściach rzek z turbinami pływowymi: we Francji od kilkudziesięciu lat działa z pozytywnym wynikiem zaporą u ujścia rzeki Rance; w Zjednoczonym Królestwie istnieją dwa projekty, lecz zostały zablokowane przez ekologiczne grupy nacisku,

— turbiny instalowane na otwartym morzu i mocowane na wieżach lub bojach,

— podwodne turbiny mocowane do dna; w Bretanii istnieją projekty, które wkrótce zostaną zrealizowane.

3.3. W praktyce najbardziej obiecującą technologią wydaje się przede wszystkim eksploatacja prądów pływowych. Jednakże potencjał tych technologii zależy w znacznym stopniu od miejsca ich zastosowania. W istocie najbardziej interesujące są obszary Atlantyku i Morza Północnego, gdzie współczynniki pływów są najwyższe. Największą skuteczność notuje się na obszarach o dużych skokach pływów. Wielką zaletą tego rodzaju eksploatacji jest dostarczanie energii w sposób przewidywalny i regularny, ponieważ pływy są stałe, a ich amplituda jest z góry znana.

Według EDF potencjał nadający się do wykorzystania dla Unii Europejskiej wynosi około 5 GW (w tym 2,5 na wybrzeżu Francji), co odpowiada 12 reaktorom jądrowym o mocy 10 800 MW. Jednak eksploatacja prądów pływowych jest na etapie badań technologicznych. Poza zaporą u ujścia rzeki Rance nie jest jeszcze wykorzystywana.

3.4. Jakie technologie elektrowni morskich tego rodzaju są w fazie prób?

- W Bretanii u wybrzeży Paimpol w 2014 r. zanurzono prototyp elektrowni morskiej Arcouest (1,5 MW). Zbudowało go Open Hydro (grupa stoczniowa DCNS) jako zaczątek pierwszej farmy wolnostojących turbin pływowych EDF w Paimpol/Bréhat. Składa się z czterech turbin o mocy zainstalowanej od 2 do 3 MW. Są to proste i solidne urządzenia, otwarte pośrodku, wyposażone w wirnik o niskiej prędkości, działające bezsmarowo, co minimalizuje ich wpływ na środowisko morskie. Elektrownię testowano przez cztery miesiące. Pracowała przez 1 500 godzin bez przerwy. Poddano ją wielu pomiarom mechanicznym i elektrycznym. Wyniki prób były przekonujące. Na ich podstawie zatwierdzono ten rodzaj elektrowni morskiej. W związku z tym podjęto decyzję o uruchomieniu farmy pokazowej w roku 2015. Skonstruowano turbiny i są one gotowe do montażu, lecz warunki pogodowe i morskie spowodowały opóźnienia w montażu. Warto zauważyć, że turbiny zbudowano w Cherbourgu i w Breście, co pokazuje, że te nowe technologie mogą sprzyjać rozwojowi działalności przemysłowej w regionach przybrzeżnych.
- Elektrownia morska półzanurzalna, wydobywana na powierzchnię do celów konserwacji. Jest to technologia opracowana w Zjednoczonym Królestwie przez spółkę Tidalstream. Prototyp opracowano dla instalacji STT (ang. *ship to turbine* – ze statku do turbiny) działającej w cieśninie Pentland Firth. Jest to urządzenie składające się z 4 turbin o średnicy 20 m, których łączna moc maksymalna wynosi 4 MW. Jeśli porównać ten system z morską turbiną wiatrową, można zauważyć, że do otrzymania równoważnej mocy potrzebna jest turbina wiatrowa o średnicy 100 m przy prędkości wiatru wynoszącej 10 m/s. Poza tym podstawa turbiny wiatrowej, umieszczona na głębokości 25 m pod poziomem morza, jest o 25 % większa od tej dla instalacji STT. Zdaniem przedstawicieli spółki Tidalstream ich system jest konkurencyjny w stosunku do turbin wiatrowych na lądzie i morzu. Koszt energii elektrycznej wyprodukowanej za pomocą systemu STT może wynieść 0,03 GBP/kWh (około 0,044 EUR/kWh). System został poddany próbom na Tamizie i na ich podstawie zatwierdzony.
- Elektrownia morska na wieży firmy Marine Current Turbines. Technologia ta wymaga zamocowania wieży w dnie morza, co oznacza ograniczoną głębokość zanurzenia. Turbiny mogą być przesuwane na wieży, co umożliwia ich wyciągnięcie z wody do celów utrzymania i konserwacji.
- W 2003 roku w cieśninie koło Hammerfest w Norwegii zainstalowano turbiny przymocowane do zakotwiczonych boi.
- Wreszcie turbiny pływowe zamocowane pod zaporą u ujściu rzeki, jak w przypadku zapory na rzece Rance, która jest najstarszym przykładem tego rodzaju, działającym od lat sześćdziesiątych. Dwa projekty w Zjednoczonym Królestwie są na etapie przygotowań, ale zostały zablokowane ze względów ekologicznych.

4. Eksploatacja energii fal: elektrownie napędzane falami morskimi

4.1. Istnieje wiele rozwiązań wykorzystujących energię fal. Niektóre prototypy są zanurzone w morzu, inne instaluje się na powierzchni, na brzegu lub na otwartym morzu. Systemy przechwytywania energii różnią się w poszczególnych prototypach: przechwytywanie energii mechanicznej na powierzchni (falowanie) lub pod powierzchnią wody (ruchy translacyjne lub orbitalne), przechwytywanie zmian ciśnienia przy przepływie fal (zmiany wysokości wody) lub przechwytywanie fizyczne masy wody za pomocą przegrody.

4.2. Główną niedogodnością jest to, że w przeciwieństwie do prądów pływowych energia fal jest trudna do przewidzenia. Obecnie eksploatacja energii fal jest w fazie badań technologicznych i nie jest jeszcze wykorzystywana. Próbom poddaje się sześć różnych technologii:

- przegubowy pływający łańcuch nazywany „wężem morskim” – jest to zestaw długich boi, które układają się z wiatrem prostopadle do fali i którego koniec jest zakotwiczony w dnie morza za pomocą kabla; fale powodują falowanie łańcucha, a ruchy falujące wykorzystywane są na przegubach do sprężenia płynu hydraulicznego, który napędza turbinę; system ten poddawano testom z różnymi wynikami;

- zanurzona przegroda falująca;
- absorber punktowy;
- zanurzony czujnik ciśnienia;
- oscylująca kolumna wodna;
- konstrukcja przelewowowa.

5. Eksploatacja morskiej energii termicznej, czyli elektrownie maretermiczne

5.1. Metoda ta polega na wykorzystaniu różnicy temperatury między warstwami powierzchniowymi a wodami głębinowymi w oceanach. Często używa się skrótu OTEC (ang. *ocean thermal energy conversion*), który oznacza konwersję energii ciepłej oceanu. W tekstach Unii Europejskiej używa się terminu „energia hydrotermalna” na oznaczenie „energii składowanej w postaci ciepła w wodach powierzchniowych”.

5.2. Dzięki energii słonecznej woda na powierzchni ma wysoką temperaturę, która w strefie międzyzwrotnikowej może przekroczyć 25 °C. Natomiast w głębinach, gdzie nie dociera promieniowanie słoneczne, woda jest zimna, ma około 2–4 °C, z wyjątkiem mórz zamkniętych, takich jak Morze Śródziemne. Ponadto warstwy zimne nie mieszają się z ciepłymi. Tę różnicę temperatury można wykorzystywać za pomocą maszyny cieplnej. Do produkcji energii potrzebuje ona źródła zimna i źródła ciepła. Jako źródła wykorzystuje odpowiednio wodę z głębin i wody powierzchniowe.

5.3. Jednak aby tego rodzaju elektrownia maretermiczna mogła działać w sposób optymalny i opłacalny, powinna być zainstalowana w określonych strefach o odpowiedniej temperaturze wód powierzchniowych i na odpowiedniej głębokości wody. Przy obecnej technologii i rozsądnych kosztach rury mogą schodzić na głębokość nawet około tysiąca metrów. Umieszczanie elektrowni maretermicznych w oddaleniu od wybrzeży nie miałyby więc sensu, bo oznaczałyby konieczność zastosowania dłuższych rur, czyli dodatkowe koszty. W praktyce optymalną strefą jest obszar między zwrotnikiem Raka a zwrotnikiem Koziorożca, czyli w zakresie szerokości geograficznej od 30°N do 30°S, co w przypadku Unii Europejskiej oznacza tak zwane terytoria oddalone.

6. Eksploatacja energii wiatru na morzu: turbiny wiatrowe na morzu

6.1. Choć w tym wypadku nie można mówić o energii morskiej sensu stricto, należy zwrócić uwagę również na turbiny wiatrowe zamocowane do dna morza lub pływające (oczywiście zakotwiczone). Są one najbardziej rozwiniętymi rozwiązaniami na morzu i w stosunku do technologii opisanych powyżej wydają się niemal konwencjonalne. Jednak wywierają one pewien wpływ na środowisko i krajobraz. Często podnoszono kwestię konfliktu z rybakami o wykorzystanie obszaru morskiego. W praktyce farmy wiatrowe przymocowane do dna morza stanowią chronione obszary morskie, w których rozmnażają się ryby. W pośredni sposób korzystają z nich również rybacy dzięki odbudowie zasobów na obszarach zamkniętych, na których wieże odgrywają rolę sztucznych raf.

6.2. Jest to obecnie najbardziej rozpowszechniona w Europie i rozwijająca się metoda. Istnieje już około stu farm wiatrowych, przede wszystkim na Morzu Północnym, na Oceanie Atlantyckim (Zjednoczone Królestwo) i na Morzu Bałtyckim. Na Morzu Śródziemnym znajduje się niewiele instalacji i projektów, ponieważ jest to głębokie morze, w którym szelf kontynentalny jest wąski lub nie występuje.

6.3. Etapy wdrażania tych technologii można podsumować w następujący sposób:

- pierwsza instalacja na morzu w 1991 r. w Danii (Vindeby), o mocy 450 kW,
- najgłębiej zbudowane fundamenty sięgają 45 m w dół i powstały w 2007 r. w Zjednoczonym Królestwie (farma wiatrowa Beatrice; osiąga moc 2 × 5 MW),
- pierwsza wielka pływająca turbina wiatrowa na głębokich wodach (220 m) pochodzi z 2009 r.; zainstalowano ją w Norwegii (Hywind), jej moc wynosi 2,3 MW,
- największej mocy (6 MW) turbina wiatrowa na morzu znajduje się w Belgii (Bligh Bank),
- największych rozmiarów farma wiatrowa na morzu jest budowana w Zjednoczonym Królestwie, na ławicy Dogger Bank; ma osiągnąć moc 12 000 MW dzięki 166 turbinom; należy zauważyć, że Zjednoczone Królestwo, które dąży do niezależności energetycznej, posiada już 1 452 turbiny w 27 farmach wiatrowych.

6.4. Istnieją również dwa duże projekty zlokalizowane wzdłuż wybrzeża francuskiego, jeden w Bretanii, a drugi między Noirmoutier a wyspą Yeu. Ogłoszono przetargi i wybrano konsorcja operatorów.

6.5. Opłacalność finansowa farm wiatrowych na morzu zależy od lokalizacji, a w szczególności od siły i regularnego występowania wiatru, w związku z czym różnica może sięgać nawet 100 %. Czasami w okresach niskiego zapotrzebowania nadwyżkę energii dostarczanej przez turbinę wiatrową sprzedaje się po cenach ujemnych na rynkach natychmiastowych. Wobec tego znaczący rozrost tego typu produkcji energii elektrycznej może wiązać się z trudnymi do wykorzystania nadwyżkami, które są ściśle związane ze zjawiskami meteorologicznymi występującymi jednorazowo i losowo (zob. opinia Gerda Wolfa w sprawie nieciągłych dostaw energii ze źródeł odnawialnych).

6.6. Dzięki rozwojowi tej metody i postępowi technologicznemu w dziedzinie wykorzystania turbin wiatrowych w ostatnim dwudziestoleciu udało się obniżyć koszty inwestycji i eksploatacji. W pierwszych latach XXI wieku koszt produkcji megawatogodziny wynosił 190 EUR, a obecnie waha się od 140 do 160 EUR. Dla porównania nowoczesny reaktor jądrowy typu EPR produkuje megawatogodzinę za 130 EUR, ale produkcja jest stabilna i przewidywalna.

6.7. Oczywiście jest, że pozostałe technologie eksploatacji energii morskiej powinny sprostać tej konkurencji farm wiatrowych na morzu, aby można było rozwijać je na skalę przemysłową. Należy wykazać, że oferują przewagę konkurencyjną w stosunku do turbin wiatrowych na morzu, w przypadku których trzeba ponieść dość znaczące koszty konserwacji i nadzoru. Obecnie najbardziej wydajnymi i opłacalnymi rozwiązaniami wydają się elektrownie wykorzystujące pływy i prądy morskie oraz zapory w ujściach rzek. Jedną z ich zalet jest dostarczanie energii w sposób przewidywalny i regularny.

7. Jaka przyszłość czeka energię z morskich źródeł odnawialnych?

7.1. Ponieważ są to ekologiczne źródła energii, kwalifikują się do różnych europejskich i krajowych systemów wsparcia, w szczególności zakupu po preferencyjnej cenie. Jednakże technologie te, z wyjątkiem turbin wiatrowych na morzu, wymagają jeszcze przetestowania w skali naturalnej, w szczególności dotyczy to elektrowni wykorzystujących pływy i prądy morskie. Pozostaje jedynie mieć nadzieję, że pewien konserwatyzm ekologiczny nie będzie stanowił przeszkody dla testowania nowych technologii. Wiadomo, że rozwój zapór w ujściach rzek był niemożliwy z powodu gwałtownego sprzeciwu ekologów i rybaków. Wszystkie urządzenia mają wpływ na środowisko. Należy więc podjąć się jak najdokładniejszego zbadania tego wpływu, aby ocenić rzeczywisty stosunek kosztów i korzyści.

7.2. Niedawno między Paimpol a wyspą Bréhat zanurzono pierwszą elektrownię morską obejmującą wolnostojące turbiny pływowe. Prądy przypliwów i odpływów poruszają łopaty turbin; każda maszyna może osiągnąć moc 1 MW i będą one w stanie zaspokoić zapotrzebowanie 3 000 gospodarstw domowych na energię elektryczną.

7.3. Na koniec należy przypomnieć, że skuteczność wszystkich technologii eksploatacji energii morskiej zależy od ich lokalizacji. Nie są zatem źródłem energii o uniwersalnej skuteczności. Należy w związku z tym wykazać się w tej dziedzinie większym rozsądkiem niż w przypadku niektórych innych rodzajów subwencjonowanej energii ze źródeł odnawialnych, jak na przykład paneli fotowoltaicznych, które czasem instaluje się bardziej ze względu na korzyści podatkowe niż ze względu na skuteczność. Należy również podkreślić, że opodatkowanie emisji CO₂ przyczyni się do zwiększenia atrakcyjności gospodarczej technologii produkcji energii ze źródeł odnawialnych, która nadal znajduje się w stadium początkowym.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Program działań do roku 2030 – Unia Europejska zaangażowana w zrównoważony rozwój na świecie”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 034/09)

Sprawozdawca: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	29.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	141/1/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, gdyż obejmuje on zestaw ambitnych celów w dążeniu do transformacji naszego świata i stanowi historyczną zmianę sposobów, w jaki różnice gospodarcze, społeczne i środowiskowe są traktowane na całym świecie. Jako że Unia Europejska (UE) odgrywa ważną międzynarodową rolę pod względem dyplomacji, promowania praw człowieka, handlu, rozwoju i pomocy humanitarnej, a także współpracy z wielostronnymi organizacjami i współpracy dwustronnej z państwami trzecimi, może mieć ona ogromny wpływ na proces osiągania celów zrównoważonego rozwoju na szczeblu globalnym. Dobrowolna sprawozdawczość może jednak podważać spójne, skuteczne i mierzalne wdrażanie programu działań do roku 2030. EKES wzywa UE do traktowania wdrażania programu działań do roku 2030 jako obowiązku i szansy na kształtowanie przyszłej polityki i programów UE. EKES wskazuje także, że UE powinna przyjąć program działań do roku 2030, gdyż oferuje on i zapewnia nowe perspektywy dla uczynienia z UE unii zrównoważonego rozwoju oraz odpowiednio prezentuje obywatelom Unii i reszcie świata nową wizję rozwoju ludzkości obejmującego wszystkich.

1.2. Program działań do roku 2030 w pełni odzwierciedla europejskie wartości dobrobytu dla wszystkich, praw człowieka, sprawiedliwości społecznej, walki z ubóstwem, demokratycznych rządów, społecznej gospodarki rynkowej i ochrony środowiska. W związku z tym oczekuje się, że UE będzie odgrywać wiodącą rolę we wdrażaniu programu działań do roku 2030 oraz przyczyniać się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju na szczeblu globalnym. Uznana zostanie zatem wiodąca rola UE w promowaniu zrównoważonego rozwoju odpowiedzialnego pod względem środowiskowym, społecznym i ekonomicznym, a także poszanowania praw człowieka, równości płci, niedyskryminacji i wsparcia dla grup szczególnie wrażliwych. Eliminacja ubóstwa powinna stanowić nadrzędny priorytet dla polityki i programów UE. Ponadto zasady sprawiedliwości klimatycznej i „sprawiedliwej transformacji” powinny być w pełni i skutecznie uwzględniane w nadrzędnej strategii UE dotyczącej wdrażania programu działań do roku 2030 oraz włączane do tej strategii.

1.3. EKES wskazuje, że UE będzie w stanie wywiązać się ze swojego zobowiązania w zakresie zrównoważonego rozwoju na poziomie globalnym, a zatem faktycznie i skutecznie promować wdrażanie programu działań do roku 2030, tylko wówczas, gdy wprowadzi konieczne zmiany w celu dostosowania swojej polityki i programów do trzech filarów celów zrównoważonego rozwoju w wyważony i pluralistyczny sposób. UE i państwa członkowskie mają moralny i polityczny obowiązek zarówno względem obywateli Unii, jak i reszty świata, do zajęcia się wdrażaniem programu działań do roku 2030 w sposób politycznie spójny i skoordynowany. Instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie muszą pilnie uzgodnić dalsze działania na najwyższym szczeblu politycznym w ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego między Komisją, Radą i Parlamentem w celu ustanowienia solidnej podstawy dla dalszych działań politycznych⁽¹⁾. To porozumienie w sprawie wdrażania celów zrównoważonego rozwoju powinno stanowić podstawę dla nadrzędnej strategii z myślą o włączeniu programu działań do roku 2030 w główny nurt polityki w dążeniu do uczynienia z UE unii zrównoważonego rozwoju.

1.4. Tak jak we wcześniejszej opinii⁽²⁾, EKES wzywa do ustanowienia forum społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju w celu promowania i monitorowania wdrażania programu działań do roku 2030, aby zapewnić spójność wewnętrznej i zewnętrznej polityki i programów UE. Wszystkie zainteresowane strony, w tym Rada, Komisja, Parlament i społeczeństwo obywatelskie, powinny aktywnie uczestniczyć w tym forum jako kluczowe podmioty, zapewniając przejrzystość i rozliczalność prac forum względem obywateli Unii. EKES wyraża swoją gotowość do ułatwienia tego procesu.

1.5. UE sama powinna prezentować okresowy dobrowolny przegląd podczas sesji Forum Politycznego Wysokiego Szczebla ONZ dotyczący jej wewnętrznej i zewnętrznej polityki i programów, począwszy od 2017 r. UE będzie pierwszą organizacją regionalną, która tego dokona. Ponadto UE powinna przygotowywać roczne sprawozdania tematyczne zgodnie z rocznymi tematycznymi przeglądami Forum Politycznego Wysokiego Szczebla ONZ. W ten proces sprawozdawczości należy w pełni zaangażować społeczeństwo obywatelskie poprzez europejskie forum na rzecz zrównoważonego rozwoju. EKES wyraża swoją gotowość do ułatwienia tego procesu⁽³⁾.

1.6. UE ma obowiązek pełnego stosowania się do międzynarodowych i europejskich traktatów i porozumień zapewniających ochronę środowiska, praw człowieka oraz praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych. W związku z tym międzynarodowe i europejskie prawodawstwo powinno stanowić podstawę dla podejścia UE do wdrażania, monitorowania i przeglądu programu działań do roku 2030. Dobrowolny charakter programu działań do roku 2030 nie powinien podważać obowiązku pełnego i skutecznego uwzględniania wynikających z niego zobowiązań w ramach prawa międzynarodowego i europejskiego w nadrzędnej strategii UE dotyczącej wdrażania celów zrównoważonego rozwoju oraz włączania ich do tej strategii. Międzynarodowe zobowiązania UE powinny mieć zastosowanie do wszystkich programów i polityki UE.

1.7. Komisja Europejska musi zająć się sposobem, w jaki instrumenty działań zewnętrznych biorą pod uwagę program działań do roku 2030. Nakreślenie polityki zewnętrznej stanowi pierwszy krok, ale nie jest wystarczające oraz musi być poparte szczegółową i wszechstronną analizą i oceną luk w celu zidentyfikowania prawdziwych luk istniejących między aktualną zewnętrzną polityką i programami a przyszłą polityką i programami, które powinny w pełni obejmować, uwzględniać i integrować, w sposób wyważony i sprawiedliwy, filar gospodarczy, społeczny i środowiskowy programu działań do roku 2030. W związku z tym EKES wzywa Komisję do podjęcia konkretnych działań w celu ujęcia tego aspektu w zbliżającym się komunikacie w sprawie wdrażania celów zrównoważonego rozwoju.

1.8. Komisja Europejska musi w pełni integrować i uwzględniać program działań do roku 2030 w głównym nurcie działań zewnętrznych Unii Europejskiej. UE jest jednym z najważniejszych na świecie graczy, wchodzącym w interakcje z innymi zainteresowanymi stronami (publicznymi, międzyrządowymi, prywatnymi, pozarządowymi) dzięki swoim działaniom zewnętrznym i instrumentom. W związku z tym Komisja Europejska powinna w pełni wykorzystywać kluczowe obszary, takie jak polityka handlowa i polityka rozwoju, polityka sąsiedztwa, polityka ochrony środowiska i działania w dziedzinie klimatu, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, gospodarka społeczna i solidarnościowa, promowanie praw człowieka, pomoc humanitarna, zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi i transfery technologii, by aktywnie stymulować wdrażanie programu działań do roku 2030. Komisja Europejska musi w pełni integrować i wykorzystywać program działań do roku 2030 w ramach Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju, a EKES ubolewa, że nie zostało to w wystarczającym stopniu uwzględnione w globalnej strategii UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁽⁴⁾. Komisja Europejska powinna włączyć w długo oczekiwany i poważnie opóźniony komunikat w sprawie programu działań do roku 2030 istotny program w celu osiągnięcia spójności i koordynacji polityki w obszarze działań i programów zewnętrznych w dążeniu do zagwarantowania podejścia do zrównoważonego rozwoju, które jest uwzględniane we wszystkich kierunkach polityki zewnętrznej.

⁽¹⁾ Zgodnie z zaleceniem zawartym w opinii EKES-u NAT/693 „Zrównoważony rozwój: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE”, sprawozdawca: Ioannis Vardakastanis, współsprawozdawczynie: Jarmila Dubravská (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41).

⁽²⁾ Opinia rozpoznawcza Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 73).

⁽³⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 1.

1.9. Komisja Europejska, a w szczególności Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, powinna ustanowić skuteczne mechanizmy koordynowania oficjalnej pomocy rozwojowej oraz planu działań z Addis Abeby w spójny sposób w celu zapewnienia, by oficjalna pomoc rozwojowa była przeznaczana na partnerstwa oraz szczególne programy i projekty, które są opracowywane zgodnie z trzema filarami programu działań do roku 2030, z pełnym uwzględnieniem zasad eliminacji ubóstwa, integracji wszystkich obywateli, sprawiedliwości klimatycznej, sprawiedliwej transformacji, wzrostu i rozwoju sprzyjających włączeniu społecznemu, promowania modernizacji, rozwoju infrastruktury i zrównoważenia przedsiębiorstw, zwalczania nierówności oraz zapewniania poszanowania praw człowieka.

1.10. EKES zaleca, by Komisja Europejska wykorzystwała metodę warunkowości europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych podczas uwzględniania programu działań do roku 2030 w instrumentach działań zewnętrznych i w związku z tym zastosowała podobną warunkowość dotyczącą programu działań do roku 2030 do wszystkich polityk i programów związanych z celami zrównoważonego rozwoju.

1.11. Delegatury UE w państwach trzecich powinny przeprowadzić badania w celu dokonania oceny świadomości publicznej na temat celów zrównoważonego rozwoju oraz ich zrozumienia. Komisja Europejska powinna zorganizować i przeprowadzić działania i kampanie zwiększające świadomość, aby uczynić z programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 program europejski. Komisja Europejska powinna przeprowadzać okresowe badania Eurobarometru w celu oceny świadomości publicznej na temat celów zrównoważonego rozwoju oraz ich zrozumienia przez obywateli Unii. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają w tym procesie do odegrania kluczową rolę.

1.12. EKES wzywa Komisję Europejską do wydawania rocznego sprawozdania z wdrażania działań zewnętrznych i wykorzystania środków pieniężnych w odniesieniu do programu działań do roku 2030. Powinno ono stanowić część planowanych rocznych sprawozdań UE w sprawie wdrażania celów zrównoważonego rozwoju. Komisja Europejska powinna także opracować zestaw wskaźników i poziomów referencyjnych związanych z programem działań do roku 2030 oraz włączyć je do swojej zewnętrznej polityki i programów w celu ułatwienia oceny i sprawozdawczości dotyczącej tego, na ile skutecznie zewnętrzne instrumenty UE kierują finansowanie na projekty i programy powiązane z celami zrównoważonego rozwoju, a w szczególności w jakim stopniu gospodarczy, społeczny i środowiskowy filar programu działań do roku 2030 uwzględniany jest w instrumentach działań zewnętrznych UE.

1.13. Komisja Europejska powinna promować model zarządzania z udziałem wielu zainteresowanych stron w swojej zewnętrznej polityce i programach, sprawiając, by organizacje społeczeństwa obywatelskiego w państwach trzecich stały się prawdziwymi partnerami we wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju. Przezroczystość, rozliczalność i partnerstwo powinny stanowić podstawę dla tego nowego podejścia do konsultacji i partycypacyjnego procesu decyzyjnego. Demokratyczne wdrażanie programu działań do roku 2030 wymaga pełnego włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach, w tym na etapie monitorowania i przeglądu.

1.14. EKES wzywa Komisję Europejską do uwzględniania budowania zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w jej instrumentach finansowania i w ramach zewnętrznej polityki i programów. Komisja powinna ustanowić szczegółowy program i linię finansowania wspierające budowanie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tak aby mogły w pełni uczestniczyć w tym procesie. Istniejące programy budowania zdolności należy wyraźniej otworzyć na organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które tworzą pomost między kwestiami lokalnymi i kwestiami związanymi ze sprawowaniem rządów⁽⁵⁾.

1.15. Jako że EKES współpracuje z dużą liczbą partnerów w wielu krajach na całym świecie, jest on gotowy do ułatwienia prawdziwego i istotnego zaangażowania wszystkich partnerów (głównie ze społeczeństwa obywatelskiego) we wdrażanie i monitorowanie celów zrównoważonego rozwoju, a w tym celu zobowiązuje się do ułatwiania uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu na szczeblu krajowym.

2. Wstęp

2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie światowych przywódców z dnia 25 września 2015 r. do wdrożenia programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 „Przekształcamy nasz świat”, który ustanawia zestaw celów w dążeniu do wyeliminowania ubóstwa, ochrony planety i zapewnienia dobrobytu dla wszystkich. Każdy cel obejmuje określone zadania, które mają zostać zrealizowane w ciągu najbliższych 15 lat. W związku z tym oczekuje się, że program działań do roku 2030 będzie promować utworzenie i ustanowienie silnych pluralistycznych partnerstw między wszystkimi zainteresowanymi stronami, a zatem będzie zdecydowanie wspierać opracowanie nowego modelu zarządzania na szczeblu globalnym.

2.2. Program działań do roku 2030 charakteryzuje się uniwersalnym, niepodzielnym i zintegrowanym podejściem do filaru gospodarczego, społecznego i środowiskowego, a zatem unikalną równowagą między trzema wymiarami zrównoważonego rozwoju. Z tego względu program działań do roku 2030 stanowi historyczną zmianę w sposobie traktowania różnic gospodarczych, społecznych i środowiskowych na całym świecie.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 1.

2.3. Program działań do roku 2030 jest planem działań na rzecz poprawy życia ludzi, ochrony planety i zapewnienia dobrobytu. Ustanawia on 17 celów zrównoważonego rozwoju oraz 169 powiązanych celów szczegółowych odnoszących się w takim samym stopniu do gospodarczego, środowiskowego i społecznego wymiaru zrównoważonego rozwoju w celu zapewnienia dobrobytu dla wszystkich, wykorzystania osiągnięć milenijnych celów rozwoju, wyeliminowania braków i niedociągnięć milenijnych celów rozwoju oraz zaoferowania światu nowej wizji zrównoważonego rozwoju i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, z której skorzystają wszystkie grupy społeczeństwa. Program działań do roku 2030 ma także na celu ochronę, promowanie oraz realizowanie praw człowieka i równości dla wszystkich z większym naciskiem na równouprawnienie płci (cel 5).

2.4. EKES przyjmuje i w pełni popiera znaczenie zasady integracji wszystkich obywateli, która ma zastosowanie do wszystkich celów zrównoważonego rozwoju i która w związku z tym powinna być w pełni uwzględniona podczas opracowywania partnerstw, polityki i działań w celu wdrażania i monitorowania programu działań do roku 2030.

2.5. Program działań do roku 2030 ustanowił strukturę zarządzania wysokiego szczebla na poziomie ONZ zwaną Forum Politycznym Wysokiego Szczebla – wielostronną platformę upoważnioną do przeprowadzania systematycznych przeglądów i monitorowania wdrażania programu działań do roku 2030. Pierwsze posiedzenie Forum Politycznego Wysokiego Szczebla, po podpisaniu programu działań do roku 2030, miało miejsce w lipcu 2016 r., a 22 rządy, w tym rządy czterech państw członkowskich UE, przedłożyły pierwsze dobrowolne przeglądy krajowe opisujące wysiłki podejmowane w celu wdrożenia programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 w ich krajach (kraje te to: Estonia, Finlandia, Francja i Niemcy, a także Chiny, Czarnogóra, Egipt, Filipiny, Gruzja, Kolumbia, Madagaskar, Maroko, Meksyk, Norwegia, Republika Korei, Samoa, Sierra Leone, Szwajcaria, Togo, Turcja, Uganda i Wenezuela).

2.6. Podczas wdrażania programu działań do roku 2030 należy położyć większy nacisk na działania, politykę, programy oraz utworzenie wielostronnych, przejrzystych i partycypacyjnych partnerstw w celu eliminowania różnic gospodarczych, społecznych i środowiskowych na całym świecie w oparciu o zasady uniwersalności, niepodzielności, przejrzystości, rozliczalności i praw człowieka.

2.7. Uniwersalny i niepodzielny charakter programu działań do roku 2030 odnosi się w jednakowym stopniu do krajów rozwijających się i rozwiniętych, a jego wdrożenie wymaga od każdej strony transformacji gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Jako że oczekuje się, że UE będzie dawać przykład we wdrażaniu programu działań do roku 2030, UE i jej państwa członkowskie powinny dostosować swoją politykę i wszystkie programy do celów walki z ubóstwem i nierównością, ochrony planety oraz zapewniania wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu w zrównoważony i spójny sposób, z taką samą korzyścią dla wszystkich grup społeczeństwa, oraz przy włączeniu i uwzględnieniu trzech filarów celów zrównoważonego rozwoju.

2.8. Instytucje Unii Europejskiej będą musiały zainicjować procesy na wysokim szczeblu, które będą skutkować decyzjami politycznymi na wysokim szczeblu, aby uczynić z UE unię zrównoważonego rozwoju. W związku z tym ogromne znaczenie ma opracowanie nadrzędnej strategii wdrażania celów zrównoważonego rozwoju w celu promowania, zapewniania i uwzględniania spójności i koordynacji w polityce i programach UE w wyważony sposób, biorąc pod uwagę w równym stopniu trzy filary programu działań do roku 2030.

3. Uczynienie UE światowym liderem w obszarze wdrażania programu działań do roku 2030

3.1. Największe wyzwanie w zakresie wdrażania programu działań do roku 2030 stanowi eliminacja ubóstwa we wszystkich jego formach, w tym ubóstwa skrajnego. Jest to także kluczowa zasada horyzontalna i wartość zapisana w traktatach Unii Europejskiej, która stanowi warunek wstępny dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju (cel 1). UE ma silną pozycję na świecie i stała się zatem de facto głównym podmiotem wywierającym ogromny wpływ na wzrost gospodarczy i politykę rozwoju na całym świecie. W związku z tym ma ona wyjątkową możliwość dostosowania swojej zewnętrznej polityki i programów do wdrażania programu działań do roku 2030 na szczeblu globalnym poprzez zapewnienie, by trzy filary tego programu były zintegrowane w wyważony sposób we wszystkich instrumentach działań zewnętrznych UE. Biorąc pod uwagę uniwersalność i niepodzielność programu działań do roku 2030, UE może oczekiwać, że będzie poddawana drobiazgowym kontrolom, przede wszystkim pod względem radzenia sobie z tym wyzwaniem.

3.2. UE powinna szukać mechanizmów, które pozwolą na dzielenie się obciążeniami i korzyściami związanymi ze zmianą klimatu, gdyż ma ona wpływ na prawa człowieka, ubóstwo i równość. Jednym z takich mechanizmów jest „sprawiedliwość klimatyczna”, która jest wykorzystywana do ujmowania globalnego ocieplenia jako kwestii etycznej i politycznej raczej niż wyłącznie środowiskowej lub fizycznej. Dokonuje się tego poprzez powiązanie skutków zmiany klimatu z koncepcją sprawiedliwości, w szczególności sprawiedliwości środowiskowej i społecznej, a także poprzez analizowanie takich kwestii jak równość, prawa człowieka, prawa grupowe i historyczna odpowiedzialność za zmianę klimatu. Zasadnicze twierdzenie związane ze sprawiedliwością klimatyczną mówi, że ci, którzy są najmniej odpowiedzialni za zmianę klimatu, najbardziej odczuwają jej skutki.

3.3. Równie ważne jest uwzględnianie w zewnętrznej i wewnętrznej polityce i programach UE oraz włączanie do nich koncepcji „sprawdliwej transformacji”, która pomaga chronić prawa ludzi i pracowników (np. do godnej pracy), i która ma na celu modernizację krajowych gospodarek i podmiotów biznesowych, a także zwiększenie ich przyjazności dla środowiska i odpowiedzialności społecznej dzięki zewnętrznym instrumentom UE.

3.4. Sprawiedliwe wdrażanie gospodarczego, społecznego i środowiskowego filaru programu działań do roku 2030 poprzez działania zewnętrzne UE powinno obejmować strategię promowania gospodarek niskoemisyjnych, o obiegu zamkniętym i społecznościowych, zrównoważonej produkcji i konsumpcji żywności, inwestowanie w innowacje i długoterminową modernizację infrastruktury, a także wspieranie zrównoważonych przedsiębiorstw⁽⁶⁾.

3.5. Program działań do roku 2030 opiera się na zasadzie dobrowolności, co może utrudniać jego pełne i szybkie wdrożenie. UE powinna jednak sprawić, by wdrażanie programu działań do roku 2030 stało się procesem obowiązkowym, zarówno wewnętrznie, jak i zewnętrznie; jego 17 celów jest w pełni kompatybilnych z zasadami i wartościami UE, które leżą u podstaw traktatów, a zatem muszą być uwzględniane i wdrażane w ramach polityki i programów UE. Działania zewnętrzne UE powinny być zakorzenione w tych zasadach i wartościach.

3.6. Pełne wdrożenie programu działań do roku 2030 przez UE wymaga prawdziwego zaangażowania na najwyższym szczeblu politycznym ze strony instytucji Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w celu skutecznego i szybkiego uwzględniania, integrowania i włączania celów zrównoważonego rozwoju we wszystkich programach i polityce UE.

3.7. Uniwersalny charakter programu działań do roku 2030 i zobowiązań podjętych przez kraje na całym świecie, niezależnie od ich poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego oraz poziomu życia, stanowi istotne wyzwanie dla UE w obszarze zapewniania przywództwa i wytycznych w odniesieniu do stopniowego wdrażania programu działań do roku 2030 na szczeblu globalnym. Aby jednak to osiągnąć i stać się aktywatorem programu działań do roku 2030, UE musi podjąć konieczne decyzje i wprowadzić wymagane zmiany w swojej polityce i programach.

3.8. Należy zauważyć, że od uzgodnienia programu działań do roku 2030 minął jeden rok, a Komisja Europejska zajmowała się jego wdrażaniem w bardzo niespójny i nieskoordynowany sposób. Pierwsza sesja Forum Politycznego Wysokiego Szczebla miała miejsce w lipcu 2016 r. w ONZ; cztery państwa członkowskie (Estonia, Finlandia, Francja i Niemcy) przedstawiły podczas niej przeglądy krajowe. EKES żałuje, że Komisja Europejska nie zaprezentowała spójnej i skoordynowanej strategii podczas pierwszej sesji Forum Politycznego Wysokiego Szczebla w celu ułatwienia lepszej koordynacji i zapewniania synergii zarówno pomiędzy państwami członkowskimi UE, jak i między państwami członkowskimi a instytucjami UE.

3.9. Ten brak koordynacji jest także widoczny w dokumentach konsultacyjnych dotyczących globalnej strategii w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz nowego konsensusu w sprawie rozwoju, co odzwierciedla ograniczoną integrację i uwzględnianie programu działań do roku 2030. Na początku roku Komisja Europejska zainicjowała konsultacje dotyczące europejskiego filaru praw socjalnych bez dokonywania odniesienia do programu działań do roku 2030, a w szczególności jego filaru społecznego. Należy zauważyć, że EKES aktualnie przygotowuje opinię w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych, która przedstawia spostrzeżenia Komitetu w tej sprawie. EKES zdecydowanie podkreśla, że program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 nie może i nie powinien być wdrażany przez UE w izolacji od innych działań.

3.10. Pomoc rozwojowa ze strony UE i jej państw członkowskich trafia do około 150 krajów; UE i jej państwa członkowskie są największymi darczyńcami oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA), zapewniając ponad 50 % łącznej światowej wartości ODA przekazywanej każdego roku. Wstępne dane pokazują, że łączna wartość ODA ze strony UE (instytucji i państw członkowskich Unii Europejskiej) wzrosła do 68 mld EUR w 2015 r. – co oznacza trzeci rok wzrostu z rządu – zwiększając się o 15 % w porównaniu z 2014 r. i osiągając dotychczas najwyższy poziom. EKES wzywa UE i państwa członkowskie do zwiększenia łącznej wartości ODA: w 2015 r. stanowiła ona 0,47 % dochodu narodowego brutto (DNB), a musi osiągnąć wartość docelową wynoszącą 0,7 %.

3.11. Badanie Eurobarometru pokazuje, że „prawie dziewięciu na dziesięciu obywateli Unii popiera pomoc rozwojową (89 % – wzrost o 4 punkty procentowe od 2014 r.). Ponad połowa twierdzi, że UE powinna świadczyć pomoc na obiecany poziomie”⁽⁷⁾. Obywatele Unii oczekują, że UE wywiąże się ze swoich zobowiązań w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju, zapewniając nową wizję dla zrównoważonej Europy i wypełniając swoje zobowiązania w zakresie wdrażania.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁷⁾ Specjalne wydanie Eurobarometru 441 „The European Year for Development – Citizens’ views on Development, Cooperation and aid” (Europejski Rok na rzecz Rozwoju – poglądy obywateli UE na rozwój, współpracę i pomoc).

3.12. Komisja Europejska powinna podjąć się przeglądu polityki i programów skupiających się na państwach trzecich, aby zapewnić, że są one zgodne z programem działań do roku 2030. Nakreślenie potrzebnej polityki, które przeprowadza Komisja Europejska, powinno być poparte wszechstronną i szczegółową analizą luk w celu zidentyfikowania niedociągnięć i niespójności między polityką i programami UE ukierunkowanymi na państwa trzecie a celami zrównoważonego rozwoju.

3.13. Brak jest wiarygodnych i zdezagregowanych danych na temat sytuacji osób wymagających szczególnego traktowania na świecie. W związku z tym Komisja Europejska powinna wspierać prace Międzyagencyjnej Grupy Ekspertów ds. Wskaźników Celów Zrównoważonego Rozwoju. Eurostat musi zwiększyć swoje zdolności w zakresie pomiaru wpływu programu działań do roku 2030 na grupy szczególnie wrażliwe wewnątrz UE. EKES wzywa do wydania rocznego sprawozdania z wdrażania działań i wykorzystania środków pieniężnych w odniesieniu do programu działań do roku 2030. Powinno ono stanowić część planowanych rocznych sprawozdań Eurostatu w sprawie wdrażania celów zrównoważonego rozwoju w Europie.

3.14. Instytucje Unii Europejskiej powinny podjąć konieczne działania, aby móc podjąć wyzwanie, jakim jest wdrożenie zasady integracji wszystkich obywateli, oraz pełne włączenie jej do polityki i programów UE. Aby to osiągnąć, wymagane są znaczne ilości zdezagregowanych, wiarygodnych i dostępnych danych.

3.15. Komisja Europejska powinna zawsze angażować w działania społeczeństwo obywatelskie i konsultować się z nim podczas przeprowadzania wszechstronnego przeglądu lub ustanawiania procesów monitorowania wdrażania programu działań do roku 2030. EKES uważa jednak, że Komisja Europejska powinna uwzględnić działania związane z budowaniem zdolności społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich swoich programach i polityce, a zatem uczynić ze społeczeństwa obywatelskiego prawdziwego partnera we wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju, zapewniając finansowanie współpracy międzynarodowej dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego z siedzibą w UE oraz w innych regionach. W tym celu EKES wzywa Komisję Europejską do zatwierdzenia ustanowienia europejskiego forum na rzecz zrównoważonego rozwoju, zgodnie z zaleceniem zawartym w opinii EKES-u w sprawie forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju⁽⁸⁾.

3.16. Instytucje Unii Europejskiej powinny ustanowić mechanizm koordynacji międzyinstytucjonalnej w celu skutecznego, szybkiego i spójnego uwzględnienia i włączenia celów programu działań do roku 2030 we wszystkich programach i polityce UE w obszarze działań zewnętrznych. Wszechstronne zaangażowanie we wdrażanie celów zrównoważonego rozwoju na szczeblu globalnym przez UE wymaga strategicznego planowania przyszłej zewnętrznej polityki i programów UE. W związku z tym EKES wzywa:

3.16.1. Komisję Europejską do przedstawienia w nadchodzącym komunikacie w sprawie programu działań do roku 2030 istotnego programu mającego na celu zapewnienie spójności i koordynacji polityki w jej działaniach zewnętrznych i programach. Komunikat niezawierający istotnego planu przekształcenia polityki zewnętrznej UE w politykę ukierunkowaną na rok 2030 nie spełni oczekiwań ludzi na całym świecie. Ten plan powinien stanowić część nadrzędnej strategii UE obejmującej konieczne środki i wprowadzającej wymagane zmiany w celu wdrożenia programu działań do roku 2030 w sposób spójny w polityce i programach UE na szczeblu globalnym. Model zarządzania z udziałem wielu zainteresowanych stron powinien stanowić podstawowy element nadrzędnej strategii, zapewniając pełne zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wdrażanie celów zrównoważonego rozwoju⁽⁹⁾.

3.16.2. Komisję Europejską do zapewnienia, by globalna strategia UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stanowiła szerszy mechanizm, tak aby uwzględnić program działań do roku 2030 w takich obszarach jak handel, rozwój, demokracja, prawa człowieka, pomoc humanitarna, zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, transfer technologii i działania w dziedzinie klimatu.

3.16.3. Komisję Europejską do zapewnienia, by propozycja przyszłego konsensusu w sprawie rozwoju zapewniała prawdziwą koordynację między instytucjami i państwami członkowskimi Unii Europejskiej udzielającymi pomocy państwom trzecim. Koordynacja ta powinna obejmować łączenie zasobów. Konsensus powinien obejmować skuteczną koordynację dwustronną między UE a jej państwami członkowskimi w odniesieniu do ich priorytetów krajowych, partnerstw z UE oraz włączenia innych publicznych i prywatnych darczyńców. Oczekuje się, że będzie to miało efekt mnożnikowy w odniesieniu do osiągania celów programu działań do roku 2030 oraz ograniczy negatywny wpływ fragmentacji i powielania pomocy, co ma obecnie miejsce;

⁽⁸⁾ Zob. przypis 2.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju, sprawozdawca: Brenda King, pkt 1.4 (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 73); opinia EKES-u w sprawie: „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”, sprawozdawca: Stefano Palmieri (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 105).

3.16.4. Komisję Europejską do promowania gospodarki społecznej i solidarnościowej poprzez swoją zewnętrzną politykę i programy. EKES uważa, że gospodarka społeczna i solidarnościowa jest w pełni dostosowana do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, a zatem ten sektor gospodarki może mieć zasadnicze znaczenie dla wyważonego wdrażania gospodarczego, społecznego i środowiskowego filaru programu działań do roku 2030.

3.16.5. Komisję Europejską do wyjaśnienia i określenia środków, które będą wykorzystane do wdrożenia programu działań do roku 2030, oraz do poszukiwania przy tym silnych synergii z planem działań z Addis Abeby oraz forum finansowania na rzecz rozwoju.

3.17. Nowe całościowe podejście w ramach programu działań do roku 2030, wraz z uniwersalnym i niepodzielnym charakterem trzech wzajemnie powiązanych filarów, wskazuje na bardziej wszechstronny model rozwoju ludzkości, a zatem wyników wdrażania programu działań do roku 2030 nie można mierzyć w tradycyjny sposób, z wykorzystaniem wyłącznie PKB do pomiaru wzrostu gospodarczego i rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

3.18. Unia Europejska powinna opracować i wdrożyć specjalną politykę i programy w celu pełnego wdrożenia programu działań do roku 2030, ze szczególnym uwzględnieniem promowania demokracji, praw człowieka, polityki w dziedzinie środowiska, rządów prawa i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, w powiązaniu z prawdziwą poprawą warunków życia grup szczególnie wrażliwych. Powinny stanowić one podstawowe elementy działań zewnętrznych, polityki i programów UE, z naciskiem na promowanie wyważonego wdrażania trzech filarów programu działań do roku 2030.

3.19. Europejska Służba Działań Zewnętrznych także powinna opracować i wdrożyć spójny plan w celu uwzględnienia mierzalnych działań i inicjatyw. Celem jest zapewnienie, by poprzez odgrywanie głównej roli w konsekwentnym uwzględnianiu programu działań do roku 2030 w swoich działaniach UE była postrzegana przez resztę świata jako podmiot torujący drogę dla wyważonego i sprawiedliwego wdrażania programu działań do roku 2030.

3.20. Komisja Europejska powinna ustanowić warunkowość programu działań do roku 2030 kształtowaną przez 17 celów programu, a warunkowość ta powinna być ujęta we wszystkich programach i polityce finansowanych przez UE w ramach działań zewnętrznych. Odbiorcy tych programów powinni być odpowiedzialni za spełnienie wymogów tej warunkowości podczas ich realizacji. Niewątpliwie warunkowość programu działań do roku 2030 musi mieć takie same i pełne zastosowanie do wszystkich programów i polityki UE. Zasada warunkowości została już włączona do ram regulacyjnych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁽¹⁰⁾.

3.21. W powszechnej opinii program działań do roku 2030 wiąże się ze zmianą paradygmatu programu działań w obszarze rozwoju i należy to w pełni odzwierciedlić w unijnych programach współpracy na rzecz rozwoju. W związku z tym 17 celów programu działań do roku 2030 należy w pełni uwzględnić i zintegrować w programie działań UE w obszarze współpracy na rzecz rozwoju oraz włączyć w ten program. UE powinna także w pełni przestrzegać międzynarodowych traktatów, w tym w sprawie ochrony środowiska i praw człowieka, oraz uwzględniać je podczas opracowywania i wdrażania działań zewnętrznych⁽¹¹⁾.

3.22. Komisja Europejska powinna włączyć w swoją zewnętrzną politykę i programy środki zmierzające do pomiaru zrozumienia i postrzegania przez ludzi wpływu wdrażania programu działań do roku 2030. W związku z tym Komisja Europejska powinna przeprowadzić badanie Eurobarometru w państwach członkowskich UE oraz odpowiednie badania w krajach partnerskich. Należy zauważyć i podkreślić, że według Eurobarometru tylko „jedna trzecia Europejczyków słyszała lub czytała o celach zrównoważonego rozwoju (36 %)”.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. C 347 z 20.12.2013, s. 320).

⁽¹¹⁾ Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej 21 grudnia 1965 r.
Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych 16 grudnia 1966 r.
Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych 16 grudnia 1966 r.
Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet 18 grudnia 1979 r.
Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania 10 grudnia 1984 r.
Konwencja o prawach dziecka 20 listopada 1989 r.
Międzynarodowa konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin 18 grudnia 1990 r.
Międzynarodowa konwencja o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem 20 grudnia 2006 r.
Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych 13 grudnia 2006 r.

4. Zapewnianie istotnej roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesie wdrażania programu działań do roku 2030 na całym świecie

4.1. Program działań do roku 2030 wymaga od świata przejścia do modelu zarządzania z udziałem wielu zainteresowanych stron, z nadaniem większej roli społeczeństwu obywatelskiemu. Wiąże się to z nowymi sposobami pracy, obejmującymi współpracę i pluralistycznymi, opartymi na partycypacyjnym procesie decyzyjnym.

4.2. Proces negocjowania programu działań do roku 2030 zmobilizował i zainteresował nowe podmioty ze społeczeństwa obywatelskiego, w związku z czym należy wykorzystać, wzmocnić i sformalizować to zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego podczas procesu wdrażania. W rzeczywistości pozytywny i skuteczny wkład ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego podczas negocjacji dotyczących programu działań do roku 2030 sprawił, że rola społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu tego programu działań stała się nieodzowna, w związku z czym społeczeństwo obywatelskie stało się de facto partnerem w ramach tego procesu.

4.3. Społeczeństwo obywatelskie odgrywa kluczową rolę we wdrażaniu programu działań do roku 2030 na szczeblu globalnym, regionalnym i krajowym. Należy zapewnić, by społeczeństwo obywatelskie także odgrywało skuteczną rolę na szczeblu krajowym w państwach członkowskich UE oraz w krajach partnerskich. Aby urzeczywistnić to uczestnictwo i partnerstwo, EKES wzywa Komisję Europejską do uwzględnienia, włączenia i zintegrowania działań związanych z budowaniem zdolności społeczeństwa obywatelskiego w swojej polityce i programach.

4.4. EKES zdaje sobie sprawę z ograniczeń, barier i przeszkód stojących przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w wielu częściach świata oraz z tego, że ta godna pożałowania sytuacja przeszkadza w ich prawdziwym i skutecznym uczestnictwie w tym procesie. Wzywa w związku z tym Komisję Europejską do wprowadzenia względem krajów partnerskich obowiązku ułatwiania prawdziwego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego poprzez systematyczne konsultacje i zaangażowanie w planowanie, wdrażanie i monitorowanie programu działań do roku 2030 w odniesieniu do projektów i programów, w szczególności finansowanych przez UE. Aby to osiągnąć, delegatury UE w krajach partnerskich powinny dokładnie monitorować tę kwestię oraz przekazywać sprawozdania Komisji Europejskiej i Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Delegatury ONZ w krajach partnerskich także powinny organizować spotkania konsultacyjne z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego dotyczące programów finansowania przez UE.

4.5. Społeczeństwo obywatelskie powinno jednak aktywnie dążyć do dostosowania się do wymogów programu działań do roku 2030 w celu wywarcia skutecznego wpływu na jego wdrożenie. Jasne jest, że program działań do roku 2030 wymaga od organizacji społeczeństwa obywatelskiego stania się prawdziwą siłą napędową jego wdrażania, a to oznacza, że społeczeństwo obywatelskie powinno traktować ten proces jako zmianę paradygmatu sposobu jego organizacji i prowadzenia prac. Można to osiągnąć tylko wówczas, gdy społeczeństwo obywatelskie przygotowuje się i zrestrukturyzuje, tak aby mogło w pełni uczestniczyć w procesie decyzyjnym. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny być reprezentatywne, demokratyczne, przejrzyste i odpowiedzialne.

4.6. Ustanowienie w przyszłości forum na rzecz zrównoważonego rozwoju w UE będzie stanowiło dobry model platformy, który może być powielony w innych regionach i krajach na świecie po dostosowaniu do warunków lokalnych⁽¹²⁾.

4.7. EKES jest gotowy do ułatwiania faktycznego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego we wdrażanie, monitorowanie i przegląd programu działań do roku 2030 na szczeblu globalnym. EKES może to wspierać, wykorzystując swoją szeroką sieć kontaktów, partnerów i zainteresowanych stron w wielu regionach na świecie. Wzywa także Komisję Europejską do zintegrowania i uwzględnienia strukturalnego i istotnego wsparcia w swojej zewnętrznej polityce i programach w celu umożliwienia organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w państwach trzecich uczestnictwa w roli pełnoprawnych partnerów w procesie wdrażania programu działań do roku 2030.

Bruksela, 20 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ Zob. przypis 2.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przegląd śródkresowy programu
»Horyzont 2020«”**

(opinia rozpoznawcza)

(2017/C 034/10)

Sprawozdawca: **Ulrich SAMM**

Wniosek o konsultację:	Słowacka prezydencja Rady, 14.3.2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Opinia rozpoznawcza
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję:	4.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	20.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	180/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje program „Horyzont 2020” jako solidną i skuteczną inicjatywę, która łączy doskonałość, wspólne infrastruktury badawcze, współpracę transgraniczną oraz synergie między środowiskiem akademickim, przemysłem, MŚP i organizacjami badawczymi.

1.2. „Horyzont 2020” stanowi kluczowy instrument polityczny mający na celu wdrożenie strategii „Europa 2020”, aby przyczynić się „do zrównoważonego wzrostu gospodarczego w Europie i zwiększenia konkurencyjności poprzez wzmocnienie potencjału innowacyjnego państw członkowskich i Unii w celu podjęcia głównych wyzwań, przed jakimi stoi europejskie społeczeństwo”.

1.3. W związku z tym EKES, podobnie jak Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE) Parlamentu Europejskiego, zwraca się o przekazanie 2,2 mld EUR z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) z powrotem na rzecz unijnego programu „Horyzont 2020” – programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że program „Horyzont 2020” kładzie większy nacisk na innowacje. Innowacje stanowią klucz do wzrostu gospodarczego. Nowo wprowadzony instrument dla MŚP stanowi pozytywny przykład wydajnego procesu składania wniosków, wyboru i monitorowania.

1.5. Finansowanie podstawowych badań naukowych jest niezwykle skuteczne. Szczególnym poważaniem cieszą się dotacje Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych („ERC grants”): są one uważane za nagrody na wysokim poziomie dla indywidualnych naukowców i stanowią europejskie punkty odniesienia.

1.6. EKES wyraża zaniepokojenie, że finansowanie badań naukowych dotyczących wyzwań społecznych („Societal Challenges”) zostało znacznie ograniczone. Wiele sukcesów osiągniętych dzięki europejskiej współpracy w dziedzinie badań naukowych w ramach 6PR i 7PR zakończyło się wraz z uruchomieniem programu „Horyzont 2020”. Badania naukowe oparte na współpracy powinny ponownie odgrywać ważną rolę jako niezbędny element w łańcuchu badań naukowych i innowacji.

1.7. EKES wzywa do przeprowadzenia uważnej oceny w celu znalezienia odpowiedniej równowagi między trzema filarami finansowania: „Excellent Science” – doskonała baza naukowa, „Industrial Leadership” – wiodąca pozycja w przemyśle i „Societal Challenges” – wyzwania społeczne. Ocena ta powinna uwzględniać różnice między nimi pod względem oddziaływania, okresów realizacji, efektów mnożnikowych oraz, w szczególności, specyficznej europejskiej wartości dodanej.

1.8. Unia Europejska musi zapewniać dobrze wyważone wsparcie dla całego łańcucha badań naukowych i innowacji, od badań podstawowych po zorientowane na produkt.

1.9. EKES podkreśla również, że nauki społeczne i humanistyczne powinny odgrywać kluczową rolę w analizowaniu i przewidywaniu przemian społecznych wywołanych przez zmiany warunków życia i pracy związane z przemianami demograficznymi, globalizacją, zmianą klimatu, powstającymi technologiami, cyfryzacją i kształceniem na potrzeby dla nowych miejsc pracy wysokiej jakości.

1.10. EKES z dużym zaciekaniem śledzi wyniki działań Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT) oraz zalecenia wydawane przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Oczekuje, że przegląd śródkresowy przyniesie znaczące ulepszenie EIT.

1.11. Nowa Europejska Rada ds. Innowacji (EIC), której ustanowienie proponuje Komisja i która miałaby bezpośrednio współdziałać z przedsiębiorcami/innovatorami, mogłaby stać się punktem centralnym dbającym o usprawnienie instrumentów finansowania innowacji, co byłoby skutecznym sposobem eliminowania luki innowacyjnej.

1.12. EKES zdecydowanie zaleca, by w przypadku wprowadzania nowego instrumentu finansowania przeprowadzić dokładny przegląd pozostałych instrumentów w celu ograniczenia ich liczby i zharmonizowania ich w największym możliwym zakresie.

1.13. EKES chciałby podkreślić, że zapewnienie finansowania mobilności i dostępu do transgranicznej infrastruktury, a także wsparcia dla naukowców, stanowi kluczowy atut europejskiej przestrzeni badawczej, która powinna być wspierana w skuteczniejszy sposób.

1.14. EKES jest niezmiernie zaniepokojony dużymi dysproporcjami między państwami członkowskimi pod względem krajowego finansowania badań naukowych i innowacji. Zjawisko to doprowadziło do dużych różnic w skutecznym pozyskiwaniu finansowania od UE.

1.15. EKES zaleca przeprowadzenie przeglądu wszystkich instrumentów w celu wprowadzenia usprawnień, które mogą pomóc w wyeliminowaniu tych dysproporcji. W tym względzie ważną rolę odgrywać będą badania naukowe oparte na współpracy prowadzone przez kilka państw członkowskich, a także nowe środki w dziedzinie „Spreading Excellence and Widening Participation” (upowszechnianie doskonałości i zapewnianie szerszego uczestnictwa).

1.16. EKES wzywa do wzmocnienia krajowego finansowania badań naukowych i innowacji oraz pragnie zwrócić uwagę państw członkowskich, że finansowanie badań naukowych i innowacji przez UE nie może zastąpić wysiłków krajowych.

1.17. EKES popiera także konkluzje Rady z dnia 27 maja 2016 r., podkreślając, że w ramach programu „Horyzont 2020” należy zapewnić, by finansowanie oparte na pożyczkach nie było w dalszym stopniu zwiększane ze szkodą dla finansowania badań naukowych i innowacji opartego na dotacjach.

1.18. Konieczne jest osiągnięcie rozsądnych wskaźników skuteczności w celu unikania marnowania zasobów i wywoływania frustracji wśród najlepszych uczestników ze środowiska akademickiego i przemysłu. Dostępne są różnorodne propozycje dotyczące środków zaradczych i Komisja powinna wdrożyć je natychmiastowo w odniesieniu do pozostałego okresu programu „Horyzont 2020”.

1.19. Potrzeba dalszego uproszczenia procedur w ramach programu „Horyzont 2020” nadal stanowi duże wyzwanie. EKES przyjmuje do wiadomości skuteczne wysiłki Komisji podejmowane w celu uproszczenia wniosków. Z kolei etap realizacji projektu może wiązać się obecnie z dodatkowymi obciążeniami. EKES zaleca, by Komisja w możliwym zakresie przyjęła zasadę, że zgodność z przepisami krajowymi stanowi główne kryterium, pod warunkiem że przepisy te spełniają wymogi uzgodnionych norm.

1.20. Przegląd śródkresowy powinien być zorientowany na zbadanie, w jaki sposób program „Horyzont 2020” przyczynia się w ujęciu jakościowym do osiągnięcia celów, jakimi są promowanie doskonałej bazy naukowej, podejmowanie pilnych wyzwań społecznych oraz wspieranie wiodącej pozycji w przemyśle na potrzeby większego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, który tworzy realne miejsca pracy w Europie, a nie powinien nadmiernie skupiać się na środkach ilościowych, takich jak liczenie publikacji, patentów i zwrotów z inwestycji, jak miało to miejsce podczas oceny 7PR. Zaleca także ustanowienie kompatybilnych wskaźników dla inwestycji w badania naukowe i w innowacje w ramach funduszy strukturalnych i EFIS.

2. Wprowadzenie

2.1. „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) został uruchomiony w 2014 r. w celu wzmocnienia doskonałości naukowej, podejmowania głównych wyzwań, przed jakimi stoi społeczeństwo w Europie, oraz promowania wzrostu gospodarczego. Jest on następcą siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego (2007–2013). Struktura programu „Horyzont 2020” różni się istotnie od struktury 7PR, jako że program ten obejmuje obecnie także Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) oraz części wcześniejszego Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP). Jak można zauważyć na podstawie nowej struktury i samej nazwy, innowacje odgrywają o wiele większą rolę w programie „Horyzont 2020” niż we wcześniejszym programie.

2.2. EKES przedstawił szczegółową analizę wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego program „Horyzont 2020” w swojej opinii z marca 2012 r. ⁽¹⁾.

2.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje program „Horyzont 2020” jako solidną i skuteczną inicjatywę, która łączy doskonałość, infrastruktury badawcze, a przede wszystkim naukowców z różnych państw członkowskich UE, państw stowarzyszonych i z całego świata, oraz prowadzi do osiągnięcia ważnych rezultatów i synergii między środowiskiem akademickim, przemysłem, MŚP i organizacjami badawczymi. Jest to największy na świecie program finansowania publicznego w obszarze badań naukowych i innowacji oraz stanowi silny sygnał wskazujący, że UE inwestuje w swoją przyszłość.

2.4. Trzy następujące główne filary programu „Horyzont 2020” odpowiadają za ponad 90 % budżetu tego programu:

- 1) „Excellent Science” (doskonała baza naukowa) obejmujący Europejską Radą ds. Badań Naukowych (ERBN), przyszłe i powstające technologie (FET), mobilność naukowców (MSCA) oraz europejską infrastrukturę badawczą (24,4 mld EUR);
- 2) „Industrial Leadership” (wiodąca pozycja w przemyśle) skupiający się na konkurencyjności europejskiego przemysłu w ramach sześciu programów cząstkowych ze szczególnym uwzględnieniem finansowania MŚP (17 mld EUR);
- 3) „Societal Challenges” (wyzwania społeczne) obejmujący siedem programów cząstkowych (29,7 mld EUR).

2.5. Program został zatwierdzony przez Radę i Parlament Europejski z łącznym budżetem wynoszącym ponad 70 mld EUR (prawie 80 mld EUR po cenach bieżących) na finansowanie działań w okresie siedmiu lat. Budżet programu został zmniejszony o 2,2 mld EUR w 2015 r., tak aby środki te mogły być wykorzystane w ramach EFIS.

2.6. Program „Horyzont 2020” odgrywa wielowymiarową rolę w strategii UE. Jest to instrument finansowy, który wdraża Unię innowacji – inicjatywę przewodnią strategii „Europa 2020”, która ma na celu zapewnienie konkurencyjności Europy na świecie. Jego źródłem jest jednak traktat lizboński, a mianowicie art. 179 i nast., które określają cel, jakim jest ustanowienie europejskiej przestrzeni badawczej oraz powierzają Unii Europejskiej zadanie, jakim jest „wykonywanie programów badań, rozwoju technicznego i demonstracyjnych, wraz z promowaniem współpracy z przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczymi i uczelniami oraz współpracy pomiędzy nimi”.

2.7. Program „Horyzont 2020” został ustanowiony w czasach, w których obserwowano w Europie poważne wyzwania gospodarcze i wysokie bezrobocie młodzieży, w związku z czym położono w nim o wiele większy nacisk na innowacje niż we wcześniejszych programach badawczych UE. Innowacje są zasadniczo rozumiane w tym kontekście jako wprowadzanie na rynek nowych lub znacznie udoskonalonych produktów i usług.

2.8. W tym kontekście w ramach programu „Horyzont 2020” skupiającego się na wzroście gospodarczym ustanowiono także nowy instrument dla MŚP zaprojektowany specjalnie w celu zwiększenia innowacyjności indywidualnych MŚP. Jego celem jest przekazanie 20 % środków pieniężnych w ramach filarów 2 i 3 na rzecz MŚP oraz kładzie on większy nacisk na instrumenty finansowe.

3. Od badań naukowych do innowacji

3.1. EKES uznaje sukces programu „Horyzont 2020” oraz z zadowoleniem przyjmuje przesunięcie nacisku na rozwój innowacji w rozwijającej się gospodarce. Chciałby jednak także podkreślić pewne zagrożenia dotyczące łańcucha badań naukowych i innowacji, które w opinii EKES-u mogłyby podważyć ten sukces.

⁽¹⁾ Dz.U. C 181 z 21.6. 2012, s. 111.

3.2. Unia Europejska musi wspierać cały łańcuch badań naukowych i innowacji, od badań podstawowych po zorientowane na produkt. Tylko dobrze wyważone wsparcie na wszystkich etapach tego łańcucha zapewni, by generowanie wiedzy eksperckiej skutkowało wdrażaniem tej wiedzy oraz ostatecznie korzyściami społecznymi i gospodarczymi. EKES apeluje o przeprowadzenie uważnej oceny w celu znalezienia odpowiedniej równowagi między trzema filarami finansowania: „Excellent Science”, „Industrial Leadership” i „Societal Challenges”, z uwzględnieniem różnic między nimi pod względem oddziaływania, okresów realizacji, efektów mnożnikowych oraz, w szczególności, specyficznej europejskiej wartości dodanej.

3.3. Badania podstawowe w Europie są niezwykle skuteczne. Finansowanie oddolne w ramach celu „Przyszłe i powstające technologie” (FET), działań „Marie Skłodowska-Curie” (MSCA) i Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych (ERBN) powinno z pewnością być utrzymane na wysokim poziomie. Szczególnym poważaniem cieszą się dotacje ERBN („ERC grants”): są one uważane za nagrody na wysokim poziomie dla indywidualnych naukowców i stanowią europejskie punkty odniesienia.

3.4. Należy także zauważyć, że nowoczesne badania naukowe są w dużej mierze prowadzone w ramach współpracy. W związku z tym, niezależnie od znaczenia wsparcia na rzecz indywidualnych naukowców, EKES ubolewa nad znacznym ograniczeniem finansowania podstawowych badań naukowych opartych na współpracy w ramach programu „Horyzont 2020”.

3.5. Badania podstawowe, które charakteryzują się długimi okresami realizacji przed osiągnięciem innowacji i które są motywowane przede wszystkim wyzwaniami społecznymi, nie są w dużej mierze objęte przez ERBN. Tego typu badania naukowe oparte na współpracy przyniosły znaczne sukcesy we wcześniejszych programach ramowych, jednak w programie „Horyzont 2020” straciły na znaczeniu. Filar „Societal Challenges” (wyzwania społeczne) został zmniejszony o 3,5 % w celu finansowania EFIS, a oparte na współpracy badania naukowe na niższych poziomach gotowości technologicznej (TRL) 1–5 musiały ustąpić pola wyższym TRL. Odwiodło to wiele uniwersytetów i organizacji badawczych od prowadzenia badań naukowych w obszarze wyzwań społecznych, czego skutkiem było ograniczenie, a nie wzmocnienie interakcji między przemysłem a środowiskiem akademickim. EKES wzywa Komisję do zajęcia się tą niepokojącą kwestią. Kluczowe znaczenie ma przywrócenie finansowania w filarze „Societal Challenges” oraz ujęcie w bardziej widoczny sposób badań naukowych na poziomach TRL 1–5 w tym filarze programu „Horyzont 2020” w celu uwzględnienia całego cyklu badań naukowych i innowacji. W tym kontekście bardzo ważne jest, by Komisja współpracowała z zainteresowanymi stronami podczas szczegółowego określania kształtu filaru „Societal Challenges” na poziomie programu prac.

3.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że program „Horyzont 2020” kładzie większy nacisk na innowacje. Innowacje stanowią klucz do wzrostu gospodarczego. Nowo wprowadzony instrument dla MŚP stanowi pozytywny przykład wydajnego procesu składania wniosków, wyboru i monitorowania. Sukces tego instrumentu może potwierdzić fakt, iż pierwotny cel, jakim było wykorzystanie 20 % budżetu na MŚP, został już przekroczony. Przegląd powinien koncentrować się na analizie oddziaływania i skuteczności tego instrumentu w odniesieniu do różnych typów MŚP oraz powodów, dla których składają one wniosek jako pojedyncze przedsiębiorstwo (jak w większości przypadków) lub jako konsorcjum (krajowe lub unijne). Należy także uważnie przeanalizować zakres, w jakim zmniejszenie krajowego finansowania na rzecz MŚP koreluje z wnioskami o finansowanie na szczeblu UE. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie, by finansowanie MŚP pozostało także dostępne dla MŚP na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz by finansowanie przez UE nie było wykorzystywane do uzasadnienia ograniczania tego głównego źródła wsparcia na szczeblu lokalnym.

3.7. Zaangażowanie przemysłu ma kluczowe znaczenie dla sukcesu programu „Horyzont 2020”. Oczywiste jest, że łączna wysokość finansowania w ramach programu „Horyzont 2020” na rzecz przemysłu jest mniej znacząca w stosunku do wydatków ponoszonych przez przemysł na badania naukowe i innowacje. Główne korzyści dla partnerów przemysłowych obejmują budowanie sieci kontaktów oraz nowe powiązania z uniwersytetami, organizacjami badawczymi i innymi zainteresowanymi stronami, takimi jak miasta. Projekty UE odgrywają istotną rolę w zapewnianiu masy krytycznej na potrzeby opracowywania nowych norm oraz dostarczaniu przemysłowi nowej wiedzy fachowej, nowych klientów i rynków oraz nowych talentów. Ten korzystny wpływ na europejską konkurencyjność powinien być promowany w szerszym zakresie. Należy zauważyć, że wskaźniki sukcesu, takie jak liczba nowych miejsc pracy, nie mają jeszcze zastosowania do programu „Horyzont 2020” z uwagi na okres realizacji projektów obejmujących innowacje i tworzenie miejsc pracy.

3.8. EKES z dużym zainteresowaniem śledzi wyniki działań Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT). Europa potrzebuje ścisłej współpracy między środowiskami przemysłu, badań naukowych i edukacji, co stanowi główny cel EIT. Zgodnie ze sprawozdaniem specjalnym Trybunału Obrachunkowego (z kwietnia 2016 r.) EIT jednak stoi w obliczu szeregu poważnych wyzwań. Mimo że niektóre z nich zostały już niedawno rozwiązane, EKES oczekuje, że przegląd śródrokresowy przyniesie znaczące ogólne ulepszenie EIT.

3.9. Komisja zainicjowała debatę na temat zakresu i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Innowacji (EIC). Rada ta ma bezpośrednio współdziałać z przedsiębiorcami/innovatorami. Mogłaby oferować szybszy mechanizm umożliwiający wykonanie końcowych działań w eliminowaniu luki innowacyjnej. Mogłaby też stać się punktem centralnym dbającym o usprawnienie instrumentów finansowania dotyczących innowacji. Wymaga to oczywiście dokładnej synchronizacji i harmonizacji ze wszystkimi innymi instrumentami finansowania. EKES z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę i jest gotowy do zapewnienia wkładu w tę debatę, gdy dostępne będą konkretne propozycje.

3.10. Jednym z kluczowych wyzwań w nadchodzących latach jest wykorzystanie pełnego potencjału programu „Horyzont 2020” w celu wsparcia innowacji społecznych, co ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. EKES przypomina, że ze względu na swój charakter przedsiębiorstwa społeczne mają ważną rolę do odegrania w tym obszarze, oraz wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do zapewnienia, by przedsiębiorstwa te miały dostęp do finansowania w ramach programu „Horyzont 2020” na równorzędnych warunkach jak inne podmioty.

3.11. EKES podkreśla również, że nauki społeczne i humanistyczne są w Europie bardzo ważne. Nasze społeczeństwo w sposób nieunikniony zmieni się z powodu starzenia się i przemian demograficznych, co oznacza nowe priorytety badawcze⁽²⁾. Ulegnie ono zasadniczym zmianom, dążąc do zrównoważoności. Zmiany warunków ograniczających wynikające ze zjawisk takich jak globalizacja, zmiana klimatu, dostęp do energii i powstające technologie, których główną siłą napędową jest cyfryzacja – jeszcze przyspieszą tempo przemian społecznych. Poprawa naszego systemu edukacji będzie miała kluczowe znaczenie dla zapewnienia, byśmy byli gotowi na przyszłość i posiadali odpowiednie umiejętności potrzebne w przyszłych miejscach pracy wysokiej jakości. Ocena wpływu wszystkich tych zmian na nasze społeczeństwo, w tym wszelkich problemów, jakie mogą wywołać zmiany warunków życia i pracy, powinna być priorytetem, a kluczową rolę powinny odegrać tu nauki społeczne.

4. Europejska przestrzeń badawcza i europejska wartość dodana programu „Horyzont 2020”

4.1. Jednym z celów programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji („Horyzont 2020”) jest sfinalizowanie europejskiej przestrzeni badawczej (EPB). Program „Horyzont 2020” jest także postrzegany jako instrument polityczny na potrzeby wdrożenia inicjatyw „Europa 2020” i Unia innowacji. Kluczowe elementy EPB obejmują wspólną politykę w zakresie europejskiej infrastruktury badawczej, projekty badawcze oparte na współpracy, transgraniczną mobilność naukowców oraz koordynację głównych programów badawczych w ramach trudnego do spełnienia warunku ograniczającego oznaczającego, że programy UE muszą być realizowane w środowisku, w którym większa część finansowania publicznego badań naukowych i innowacji jest administrowana przez państwa członkowskie.

4.2. Europejskie Forum Strategii ds. Infrastruktur Badawczych (ESFRI) funkcjonowało do tej pory jako użyteczny instrument koordynujący służący do określania nowych infrastruktur badawczych o znaczeniu ogólnoeuropejskim. Podczas gdy tworzenie obiektów badawczych na dużą skalę głównie zależy od finansowania krajowego, szczybel europejski ma duże znaczenie dla wspierania konsorcjów oraz zapewniania dostępu do infrastruktury dla naukowców ponad europejskimi granicami. EKES wyraża zaniepokojenie, podobnie jak społeczności naukowe, niewystarczalnością tego wsparcia oraz wzywa Komisję do istotnego wzmocnienia tego wsparcia i zagwarantowania tym samym dostępu dla europejskich naukowców do krajowych i europejskich obiektów stanowiących kluczowy składnik EPB.

4.3. Zasadniczo mobilność w ramach EPB ma największe znaczenie. EKES wzywa zatem do utrzymania wysokiego poziomu finansowania programów takich jak działania „Maria Skłodowska-Curie”.

4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje zatem inicjatywę „Open to the World” (otwarcie na świat), zakładając, że jakość naukowa pozostaje głównym czynnikiem napędowym dla tego działania. Należy dokładnie przeanalizować pierwsze oznaki pokazujące, że spadek uczestnictwa państw trzecich ma wpływ nawet na uprzemysłowione gospodarki – np. USA – w celu określenia przyczyn tego niepokojącego trendu.

4.5. EKES pragnie podkreślić, że projekty badawcze oparte na współpracy co najmniej trzech partnerów z różnych państw członkowskich muszą stanowić główny element finansowania europejskich badań naukowych. Umożliwianie różnym podmiotom w obszarze innowacji i badań naukowych łączenia swoich sił w celu podjęcia wyzwań, którym nie może stawić czoła jedno państwo, oraz tworzenie synergii w środowisku badawczym UE muszą mieć miejsce na szczeblu UE, a także zapewniają istotną europejską wartość dodaną.

⁽²⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 13.

4.6. EKES jest niezmiernie zaniepokojony dużymi dysproporcjami między państwami członkowskimi pod względem krajowego finansowania przez nie badań naukowych i innowacji. W rezultacie doprowadziło to do dużych różnic w skutecznym pozyskiwaniu finansowania od UE. EKES obserwuje z dużym niepokojem, że te dysproporcje faktycznie rosną. W szczególności państwa członkowskie UE-13 pozyskiwały finansowanie w ramach programu „Horyzont 2020” z niewielkim powodzeniem. Różnice w krajowym finansowaniu badań naukowych i innowacji są ogromne. Wynika to nie tylko z różnic w PNB między państwami UE. Ponadto silniejsze państwa członkowskie także wydają znacznie więcej w kategoriach względnych na badania naukowe i innowacje niż państwa słabsze.

4.7. Można jasno stwierdzić, że niepowodzenie w osiągnięciu celu, jakim jest przeznaczenie 3 % PNB na finansowanie badań naukowych i rozwoju (Lizbona, 2007), wynika zasadniczo z braku finansowania badań naukowych i innowacji na szczeblu krajowym. Program „Horyzont 2020” zapewnia tylko niewielki wkład w tym obszarze. EKES wzywa do wzmocnienia krajowego finansowania badań naukowych oraz chciałby zwrócić uwagę państw członkowskich, że finansowanie badań naukowych przez UE nie może zastąpić wysiłków krajowych. Kluczowe znaczenie ma także przeciwdziałanie zagrożeniu drenażu mózgow w niektórych państwach członkowskich.

4.8. Trzeba przeprowadzić analizę rosnących różnic między państwami członkowskimi, aby ustalić ich przyczyny. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowe środki „Spreading Excellence and Widening Participation” (upowszechnianie doskonałości i zapewnianie szerszego uczestnictwa), które mogą pomóc zmniejszyć te różnice. Inne środki, które należy rozważyć, to doradztwo dla struktur wsparcia dla wnioskodawców lub uwzględnienie udziału państw UE-13 jako kryterium służącego wskazaniu faworyta wśród równie dobrych projektów, pod warunkiem że konkurujące ze sobą wnioski spełniają te same kryteria doskonałości. EKES chciałby zwłaszcza zaproponować wzmocnienie już istniejącego instrumentu finansowania – badań opartych na współpracy, które budują powiązania między środowiskami badawczymi, przez co pomagają eliminować różnice.

4.9. EKES popiera działania w dziedzinie otwartej nauki („Open Science”) ⁽³⁾. Osiągnięto postępy w wykorzystaniu otwartego dostępu („Open Access”) do publikacji, istnieją jednak nadal poważne problemy w przypadku niektórych wydawców – jest to przeszkoda, którą można pokonać dzięki podjęciu skoordynowanych wysiłków przez UE. Rozwój otwartych danych („Open Data”) jest przyjmowany z zadowoleniem, jednak nadal wymagany jest proces oddolny w społecznościach badawczych w celu definiowania szczegółów wdrażania.

4.10. Europejska nauka mogłaby, zgodnie z sugestią Komisji, zaoferować europejskim naukowcom wirtualne środowisko do przechowywania i ponownego wykorzystania danych oraz dzielenia się nimi w różnych dyscyplinach i ponad granicami. EKES popiera tę inicjatywę ⁽⁴⁾, uważając, że mógłby być to ważny element „Open Data”. Komitet wzywa Komisję do uważnego uwzględnienia transgranicznych systemów opartych na chmurze w konkretnych środowiskach naukowych, które już istnieją i dobrze funkcjonują, jak również do uwzględnienia krajowych działań zmierzających do osiągnięcia tego samego celu.

5. W kierunku wydajnych procesów

5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji Europejskiej w kierunku dalszego upraszczania programu „Horyzont 2020”. W szczególności ograniczona biurokracja, prostsze zasady i większa pewność prawa wzbudzą zainteresowanie małych podmiotów.

5.2. Nowo wprowadzony instrument dla MŚP stanowi pozytywny przykład wydajnego procesu składania wniosków, wyboru i monitorowania. Przedsiębiorstwa wyraziły bardzo pozytywną opinię na temat takich elementów jak krótki czas rozpatrywania wniosków o pożyczki i finansowanie pomysłów oddolnych. Elementy te powinny być wykorzystane jako najlepsze praktyki w odniesieniu do innych instrumentów w ramach programu „Horyzont 2020”.

5.3. Zaobserwowano wiele ważnych osiągnięć w obszarze upraszczania zasad i narzędzi, takich jak istotnie usprawniony portal dla uczestników, jednak nadal należy rozwiązać ważne problemy, gdyż znacznie osłabiają one atrakcyjność programu. Na przykład wystawianie faktur wewnętrznych prowadzone przez większość organizacji przemysłowych i akademickich stało się praktycznie niemożliwe, a bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące „pełnej zdolności” wykorzystywanych obiektów doprowadziły do dodatkowych komplikacji. Częściowo rozwiązano problem niechęci Komisji do zwrotu kosztów faktycznie wypłaconych indywidualnych pensji zamiast kosztów poniesionych w ostatnim zamkniętym roku obrotowym, ale nadal skutkuje to dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi. Przepisy programu „Horyzont 2020” nadal często wymagają prowadzenia równoległej księgowości. Ogromna wiedza administracyjna nadal wymagana od uczestników w celu wdrożenia tych wymiarów programu „Horyzont 2020” sprawia, że uczestnictwo jest szczególnie uciążliwe dla MŚP, a ponadto zniechęca partnerów międzynarodowych.

⁽³⁾ Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 48.

⁽⁴⁾ Opinia w sprawie: „Europejska inicjatywa dotycząca przetwarzania w chmurze – budowanie w Europie konkurencyjnej gospodarki opartej na danych i wiedzy” (TEN/592) (Dz.U. C 487 z 28.12. 2016, s. 86).

5.4. EKES zachęca zatem Komisję do dalszego uproszczenia programu „Horyzont 2020” oraz poszanowania zasad uczestnictwa tego programu, które przewidują „szersze akceptowanie zwyczajowych praktyk księgowania kosztów beneficjentów”. EKES zaleca także, by rozważania dotyczące przyszłych programów ramowych obejmowały dążenie do osiągnięcia dalszych postępów w tym kierunku, czyli akceptowanie zwyczajowych zasad księgowania stosowanych przez uczestników, gdy tylko to możliwe, wychodząc z założenia, że zgodność z przepisami krajowymi stanowi główne kryterium, pod warunkiem że przepisy te spełniają wymogi uzgodnionych norm. Normy te mogłyby zostać opracowane i przetestowane we współpracy z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym.

5.5. Biorąc pod uwagę następny program ramowy, EKES zdecydowanie wzywa także do powstrzymania się od ustanawiania kolejnych instrumentów i zamiast tego zachęca Komisję do aktywnego zmniejszania liczby instrumentów, a także do wykorzystania oceny wspólnej inicjatywy technologicznej do ograniczenia instrumentów do tych najbardziej skutecznych.

5.6. EKES, podobnie jak Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii (ITRE) Parlamentu Europejskiego, zwraca się o przekazanie 2,2 mld EUR z EFIS z powrotem na rzecz programu UE „Horyzont 2020” w zakresie badań naukowych i innowacji w celu zrekompensowania istotnego negatywnego wpływu cięć finansowych. EFIS inwestuje w projekty, które nie mogą być postrzegane jako rekompensata za projekty niemożliwe już do realizacji w ramach programu „Horyzont 2020”, jako że zdecydowana większość projektów EFIS nie podejmuje aspektów badawczych, lecz dotyczy wdrażania istniejących technologii. Ma to oczywiście swoje zalety, jednak nie może ograniczać źródła innowacyjnych nowych technologii dla zwiększania konkurencyjności Europy, które to źródło może być zapewniane przez program „Horyzont 2020”.

5.7. W programie „Horyzont 2020” klasyczne współfinansowanie projektów, w ramach którego Komisja przydziela dotacje konkretnym projektom, zapewniając tym samym wkład w łączne koszty, coraz częściej ustępuje pola instrumentom finansowym. Finansowanie badań naukowych za pomocą pożyczek, jest jednak użyteczne, zarówno dla przemysłu, jak i środowiska akademickiego, tylko na końcowym etapie łańcucha innowacji i nie w obszarze przełomowych innowacji. Ponadto instrumenty te nie są skierowane do wielu stosownych podmiotów, gdyż publiczne organizacje badawcze w wielu państwach członkowskich nie mogą brać pożyczek. EKES apeluje zatem, by program „Horyzont 2020” i programy będące jego następcami skupiały się przede wszystkim na współfinansowaniu.

5.8. EKES popiera zatem konkluzje Rady z dnia 27 maja 2016 r., podkreślając, że w ramach programu „Horyzont 2020” należy zapewnić, by finansowanie oparte na pożyczkach nie było w dalszym stopniu zwiększane ze szkodą dla finansowania badań naukowych i innowacji opartego na dotacjach. Europejski przemysł potrzebuje dostępu do nowych przełomowych technologii opracowywanych w ramach projektów obciążonych wysokim poziomem ryzyka, które nie zostaną odkryte dzięki pożyczkom.

5.9. W pierwszych latach programu „Horyzont 2020” wskaźniki skuteczności wynosiły w niektórych przypadkach zaledwie 3 %. W ujęciu ogólnym wskaźniki skuteczności uległy zmianie z 1:5 w ramach 7PR do 1:8 w ramach programu „Horyzont 2020”. Konieczne jest osiągnięcie rozsądnych wskaźników skuteczności w celu unikania marnowania zasobów, a także wywoływania frustracji wśród najlepszych uczestników ze środowiska akademickiego i przemysłu. Gdy wskaźniki skuteczności są o wiele niższe, koszty generowane przez wysiłki związane ze składaniem wniosków mogą przekraczać otrzymane finansowanie. Dostępne są różnorodne propozycje dotyczące środków zaradczych (dokładniejsze definiowanie oddziaływania, procesy dwuetapowe, profesjonalni doradcy, przestrzeganie najlepszych praktyk), a Komisja powinna wdrożyć je natychmiastowo w odniesieniu do pozostałego okresu programu „Horyzont 2020”.

5.10. „Pieczęć doskonałości” dla doskonałych wniosków, które nie zostały sfinansowane, mogłaby być szczególnie korzystna dla MŚP, które liczą na uzyskanie finansowania z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Nadal należy odpowiedzieć na pytanie, czy zasady dotyczące pomocy państwa mogłyby powodować problemy w takich przypadkach.

5.11. EKES zaleca, by przegląd śródkresowy koncentrował się na zbadaniu, w jaki sposób program „Horyzont 2020” przyczynia się w ujęciu jakościowym do osiągnięcia celów, jakimi są promowanie doskonałej bazy naukowej, podejmowanie pilnych wyzwań społecznych oraz wspieranie wiodącej pozycji w przemyśle na potrzeby większego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, który tworzy miejsca pracy w Europie, a nie skupiał się nadmiernie na środkach ilościowych, takich jak liczenie publikacji, patentów i zwrotów z inwestycji, jak miało to miejsce podczas oceny 7PR. Zaleca także ustanowienie kompatybilnych wskaźników dla wsparcia zarówno na rzecz badań naukowych, jak i na rzecz innowacji w ramach funduszy strukturalnych i Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych.

Bruksela, 20 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie usunięcia przeszkód stojących przed zrównoważoną akwakulturą w Europie

(opinia rozpoznawcza)

(2017/C 034/11)

Sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Wniosek o konsultację:	Komisja Europejska, 29.4.2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium Komitetu:	15.3.2016
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję:	30.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	220/1/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża głębokie zaniepokojenie w związku z tym, że sytuacja akwakultury w Unii Europejskiej nie uległa poprawie mimo jej wzmocnienia w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), wspólnej organizacji rynku oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR).

1.2. Komitet stwierdza, że główną przyczyną powolności procedur administracyjnych dotyczących akwakultury i braku lokalizacji jest złożone wdrażanie przez organy administracji publicznej państw członkowskich oraz regionów unijnych norm środowiskowych, zwłaszcza ramowej dyrektywy wodnej, dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej oraz norm dotyczących sieci Natura 2000. Sytuacja ta prowadzi do nadmiernych obciążeń finansowych dla przedsiębiorstw sektora akwakultury, paradoksalnie nie zapewniając przy tym większej ochrony środowiska.

1.3. EKES wzywa Komisję Europejską do wypełnienia jej zobowiązań w zakresie koordynacji kompetencji dzielonych w obszarze akwakultury, włączając w to uproszczenie procedur administracyjnych i zaangażowanie odpowiedzialnych za akwakulturę organów administracji publicznej na poziomie krajowym i regionalnym.

1.4. Apeluje do Komisji o dopilnowanie, by państwa członkowskie kierowały się wytycznymi dotyczącymi stosowania europejskich norm środowiskowych. Jest to niezbędne w celu zmniejszenia zbędnych obciążeń administracyjnych, a jednocześnie zagwarantowania utrzymania jakości wód i ekosystemów.

1.5. EKES podkreśla, że bez rozwiązania problemu procedur administracyjnych i braku lokalizacji akwakultura w UE nie będzie mogła w pełni wykorzystywać środków w ramach EFMR, podobnie jak miało to miejsce w wypadku dawnego Europejskiego Funduszu Rybackiego. Z drugiej strony niepokojące jest to, iż działania podejmowane w celu zmniejszenia deficytu budżetowego państw członkowskich spowodują zaprzestanie finansowania inicjatyw z zakresu zrównoważonej akwakultury, które mogłyby tworzyć wzrost i zatrudnienie.

1.6. Wzywa Komisję do pilnego aktywowania Komitetu Doradczego ds. Akwakultury oraz do udziału w jego sprawnym funkcjonowaniu. Forum to będzie skuteczne jedynie pod warunkiem, że w jego ramach będą współpracować zarówno zainteresowane podmioty, jak i europejskie i krajowe administracje publiczne, lecz przede wszystkim Komisja Europejska.

1.7. Wzywa Komisję, by wraz z państwami członkowskimi w sposób dogłębny monitorowała wieloletnie krajowe plany strategiczne w dziedzinie akwakultury w celu zbadania, do jakiego stopnia zrealizowano wytyczone cele. Komisja powinna także zapewnić zaangażowanie w realizację tych celów krajowych administracji publicznych odpowiedzialnych za środowisko naturalne.

1.8. EKES zwraca uwagę Komisji, że najbliższe lata będą miały decydujące znaczenie dla przyszłości akwakultury w UE. Wysiłki, które poczyniła ona na rzecz ustanowienia ram prawnych wspierających zrównoważoną akwakulturę, mogą okazać się daremne, jeśli zabraknie ścisłego monitorowania sytuacji i nie zostanie rozwiązana kwestia wąskich gardeł w tych organach administracji publicznej państw członkowskich, które nie brały udziału w opracowywaniu odnośnych wieloletnich planów strategicznych w dziedzinie akwakultury.

2. Kontekst

2.1. Obecne rozporządzenia dotyczące wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) i wspólnej organizacji rynków w sektorze produktów rybołówstwa i akwakultury nadal niespotykane dotąd znaczenie zrównoważonemu rozwojowi akwakultury w Unii Europejskiej.

2.2. Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) dysponuje określonym budżetem na rozwój zrównoważonej akwakultury. W okresie 2014–2020 wynosi on aż 1,2 mld EUR.

2.3. W ostatnich latach EKES opracował dwie opinie w sprawie akwakultury ⁽¹⁾ ⁽²⁾. W obu z nich podkreślił znaczenie tej działalności dla Unii Europejskiej oraz wezwał Komisję Europejską i państwa członkowskie do wspierania odpowiedzialnej i zrównoważonej akwakultury.

2.4. W 2013 r. Komisja Europejska opublikowała strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w Unii Europejskiej. Miały one na celu pomóc państwom członkowskim określić cele krajowe w tym zakresie, z uwzględnieniem wyjściowej sytuacji, uwarunkowań krajowych oraz postanowień instytucjonalnych.

2.4.1. Zalecono między innymi, by państwa członkowskie przygotowały krajowe wieloletnie strategiczne plany w dziedzinie akwakultury, zawierające wspólne cele i – jeśli to możliwe – wskaźniki służące ocenie poczynionych postępów. Plany te miały służyć zwiększaniu konkurencyjności sektora akwakultury, wspierać jego rozwój poprzez innowacyjność, pobudzać działalność gospodarczą, propagować dywersyfikację, ulepszać jakość życia w regionach przybrzeżnych i na obszarach wiejskich, a także gwarantować równe warunki podmiotom gospodarczym działającym w dziedzinie akwakultury z punktu widzenia dostępu do obszaru wodnego i lądowego.

2.4.2. Wszystkie państwa członkowskie, w których prowadzi się akwakulturę, przedstawiły swoje wieloletnie plany strategiczne w 2013 r. Większość zaproponowanych tam środków i działań uwzględniono później w odnośnych programach operacyjnych w celu zapewnienia finansowania z EFMR. Chodziło w tym wypadku o ułatwienie praktycznego wdrożenia tych środków i działań.

2.5. Nowa WPRyb przewiduje utworzenie Komitetu Doradczego ds. Akwakultury, który zastąpi dawny Komitet Doradczy ds. Rybołówstwa i Akwakultury (Grupa-2: Akwakultura). Zadaniem nowego komitetu będzie sprzyjanie debacie na temat zagadnień dotyczących akwakultury oraz przedstawianie europejskim instytucjom zaleceń i sugestii. Równoległe prowadzi się prace nad utworzeniem Komitetu Doradczego ds. Rynków, odpowiedzialnego za lepsze wprowadzanie do obrotu produktów akwakultury obok produktów rybołówstwa.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Budowa zrównoważonej przyszłości dla akwakultury. Nowy impuls dla strategii zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury” (Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 59).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE” (Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 150).

3. Uwagi ogólne

3.1. FAO szacuje, że światowa produkcja żywności musi wzrosnąć o ok. 70 % do 2050 r., aby wyżywić 9 mld osób, które będą wówczas zamieszkiwać Ziemię. Organizacja ta przykłada szczególne znaczenie do akwakultury, która dostarcza żywności i ma potencjał wzrostu, zalecając wspieranie tej działalności będącej źródłem pożywienia, zatrudnienia i bogactwa.

3.2. Spożywanie ryb i innych produktów pochodzenia morskiego jest zalecane z uwagi na wartości odżywcze i ich znaczenie dla dobrego zdrowia. Umożliwienie dostępu do diety zawierającej wystarczająco dużo produktów akwakultury jest priorytetem społecznym. Roczne spożycie produktów akwakultury w Unii Europejskiej wynosi ok. 23,9 kg na osobę rocznie i wykazuje lekki wzrost.

3.3. EKES stwierdza, że UE odnotowuje deficyt w handlu zagranicznym produktami akwakultury przeznaczonymi do spożycia przez ludzi. Popyt na rynku wewnętrznym wynosi rocznie 13,2 mln ton, z których jedynie 10 % pochodzi z akwakultury UE, 25 % z rybołówstwa, a 65 % z importu. Import regularnie wzrasta, choć w ostatnich latach nieco się ustabilizował. W każdym razie sytuacja ta zaburza równowagę i stawia UE w niekorzystnej sytuacji, jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obecnie i w przyszłości.

3.4. Roczna produkcja w akwakulturze w Unii Europejskiej wynosi 1,2 mln ton, z czego 65,4 % pochodzi z akwakultury morskiej, a 34,6 % z akwakultury śródlądowej. Wartość w pierwszej sprzedaży sięga ok. 4 mld EUR. Sposoby produkcji są zróżnicowane, począwszy od tradycyjnych systemów w lagunach czy wodach stojących aż po bardziej technologicznie zaawansowane metody, w tym zbiorniki, klatki na otwartym morzu czy urządzenia recykulacyjne.

3.5. Rozporządzenie dotyczące EFMR zostało przyjęte i opublikowane w maju 2014 r. Programy operacyjne państw członkowskich dla EFMR zostały ostatecznie zatwierdzone przez Komisję dopiero jesienią 2015 r., czyli z opóźnieniem sięgającym jednego roku i pięciu miesięcy.

3.5.1. Trybunał Obrachunkowy opublikował w 2014 r. sprawozdanie na temat skuteczności wsparcia dla akwakultury z dawnego Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR). Stwierdził, że EFR nie wspierał skutecznie zrównoważonego rozwoju akwakultury. Uznał także, że środki wsparcia na poziomie europejskim nie zostały odpowiednio przemyślane ani nie były nadzorowane i nie zapewniły wystarczająco jasnych ram rozwoju akwakultury. Również na poziomie państw członkowskich nie opracowano ani nie wdrożono odpowiednio środków wsparcia, a krajowe plany strategiczne i programy operacyjne nie stanowiły wystarczająco solidnej bazy dla upowszechniania akwakultury.

3.6. Obecnie w UE akwakultura tworzy bezpośrednie miejsca pracy dla ok. 85 tys. osób. Liczba ta jednak uległa zmniejszeniu. Komitet pozytywnie ocenia szacunki Komisji, że zwiększenie o każdy punkt procentowy konsumpcji produktów akwakultury w UE oznaczać będzie stworzenie od 3 tys. do 4 tys. pełnoetatowych miejsc pracy. Z drugiej strony należy pamiętać o około 200 tys. pośrednich miejsc pracy w sektorach powiązanych z akwakulturą, przetwarzaniem i dodatkową działalnością.

3.7. EKES docenia fakt, że państwa członkowskie przygotowały i przedłożyły Komisji Europejskiej swoje wieloletnie plany strategiczne w dziedzinie akwakultury. Niemniej sądzi, że w niewystarczającym stopniu zaangażowano w ich przygotowanie podmioty gospodarcze, środowiskowe i społeczne w porównaniu z zaangażowaniem strony administracji publicznej, a w samej tej administracji z rolą organów bezpośrednio odpowiedzialnych za akwakulturę.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet stwierdza, że brak równowagi w handlu zagranicznym produktami akwakultury UE jest nie do przyjęcia zarówno z gospodarczego punktu widzenia – ze względu na wywoływany przez niego deficyt handlowy – jak i z perspektywy społecznej, gdyż marnuje się w ten sposób szansę na tworzenie zatrudnienia.

4.2. EKES odnotowuje, że wzrost produkcji akwakultury w UE, po wyhamowaniu w 2000 r., nie przejawia oznak ożywienia mimo wysiłków różnych instytucji europejskich, krajowych i regionalnych. Wielkość produkcji pozostaje na tym samym poziomie mimo niewielkiego wzrostu wartości dodanej handlu.

4.3. W strategicznych wytycznych z 2013 r. w sprawie zrównoważonego rozwoju akwakultury w Unii Europejskiej Komisja opisała dokładnie przyczyny zablokowania wzrostu akwakultury w UE w porównaniu z innymi częściami świata, gdzie działalność ta szybko się rozwija. Dwie najważniejsze przyczyny to złożoność procedur administracyjnych związanych z wykonywaniem tej działalności i trudności w zakresie legalnego dostępu gospodarstw akwakultury do miejsc wytwarzania lub możliwości ich rozszerzenia.

4.4. EKES uznaje wysiłki poczynione przez Komisję w celu wsparcia administracji krajowych i regionalnych we wdrażaniu europejskich przepisów w dziedzinie ochrony środowiska, bez zbytniego obciążania podmiotów w sektorze akwakultury. W tym celu opublikowano wytyczne dotyczące akwakultury i obszarów Natura 2000 oraz ramowej dyrektywy wodnej. W przygotowaniu są także wytyczne związane z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej. Niemniej administracja publiczna na poziomie krajowym i regionalnym, posiadająca kompetencje w dziedzinie środowiska naturalnego, nie zna wystarczająco dobrze tych dyrektyw ani ich nie wdrożyła.

4.5. Z powodu opóźnień w przyjęciu rozporządzenia w sprawie EFMR oraz programów operacyjnych państw członkowskich podmioty w państwach UE będą mogły skorzystać ze środków tego funduszu w najlepszym wypadku dopiero pod koniec 2016 r., co oznacza prawie trzyletnie opóźnienie.

4.6. W takich sprawozdaniach jak sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego z 2014 r. stwierdzono, że spowolnienie zrównoważonego wzrostu akwakultury było spowodowane niewłaściwym planowaniem przestrzennym obszarów morskich oraz skomplikowanymi procedurami udzielania zezwoleń. Trybunał potwierdził również, że dotychczas nie zrealizowano głównych celów wzrostu w sektorze akwakultury i że wzrost ten od wielu lat pozostaje na tym samym poziomie.

4.7. Komitet stwierdza z zadowoleniem, że budżet EFMR przeznaczony na rozwój zrównoważonej akwakultury jest prawie trzykrotnie większy niż w wypadku wcześniejszego Europejskiego Funduszu Rybackiego.

4.7.1. EKES odnotowuje trudności, z jakimi borykają się państwa członkowskie będące głównymi producentami w sektorze akwakultury Unii Europejskiej z punktu widzenia współfinansowania w ramach EFRM, ze względu na ograniczenia budżetowe wynikające ze zobowiązania do zmniejszenia deficytu.

4.8. Komitet zgadza się z absolutną koniecznością utworzenia forum europejskiego, w którym uczestniczyłyby wszystkie zainteresowane strony i które służyłoby dyskusjom na temat stanu akwakultury oraz przedstawiało instytucjom europejskim i krajowym uzgodnione w drodze konsensusu zalecenia, jak miało to miejsce w wypadku Komitetu Doradczego ds. Rybołówstwa i Akwakultury. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje utworzenie nowego Komitetu Doradczego ds. Akwakultury i szeroką reprezentację różnych podmiotów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, a także badaczy i konsumentów. Niemniej ubolewa nad opóźnieniami w procesie jego tworzenia i aktywowania, jako że okres od utworzenia komitetu do rozpoczęcia przez niego działalności trwał 3 lata.

4.8.1. EKES wyraża obawy w związku z faktem, że Komisja Europejska w mniejszym stopniu będzie zaangażowana w nową strukturę, niż miało to miejsce w wypadku dawnego komitetu. Wynika to z tego, iż wcześniej to Komisja kierowała sekretariatem wykonawczym, a sekretariat nowego Komitetu Doradczego ds. Akwakultury jest od niej całkowicie niezależny. Może to wpłynąć zarówno na zdolność do zmobilizowania administracji publicznych w Europie, jak i na rozpowszechnianie zaleceń. Komitet wyraża zaniepokojenie, że Komisja mogłaby się uważać jedynie za kolejnego uczestnika Komitetu Doradczego ds. Rybołówstwa, gdy tak naprawdę powinna odgrywać pierwszorzędną rolę.

4.9. EKES stwierdza, że przygotowane przez państwa członkowskie wieloletnie plany strategiczne w dziedzinie akwakultury nie przyniosły jeszcze rezultatów. Z drugiej strony, w większości państw nie wprowadzono mechanizmów kontroli wyników.

4.9.1. Komitet odnotowuje, że dotychczasowe słabe wyniki wdrażania wieloletnich planów strategicznych w dziedzinie akwakultury można przypisać temu, iż nie potraktowano z wystarczającym zaangażowaniem problemu wąskich gardeł utrudniających zrównoważony rozwój akwakultury. Przeszkody te są w większości wypadków zlokalizowane w administracji publicznej państw członkowskich, która nie brała udziału w opracowywaniu tych planów, a więc nie jest z nimi zaznajomiona. Dlatego też organy te muszą zostać włączone w przygotowywanie planów strategicznych.

4.10. EKES wzywa Komisję Europejską, by zaapelowała do organów administracji publicznej państw członkowskich i regionów o uwzględnianie podczas wdrażania europejskich norm środowiskowych zrównoważonego rozwoju w jego trzech wymiarach, a mianowicie środowiskowym, społecznym i gospodarczym, jak również o powiązanie tej kwestii z potrzebą poprawy bezpieczeństwa żywnościowego UE.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowa struktura rynku energii elektrycznej i jej potencjalne oddziaływanie na podatnych na zagrożenia konsumentów”

(opinia rozpoznawcza)

(2017/C 034/12)

Sprawozdawca: **Vladimír NOVOTNÝ**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 14.3.2016
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Opinia rozpoznawcza
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	146/66/43

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera podstawową koncepcję nowej struktury rynku energii elektrycznej. Jest ona konieczna, aby zagwarantować stabilny system dostaw energii elektrycznej, co służy celom europejskiej unii energetycznej. Aby w perspektywie średnio- i długoterminowej móc przekształcić produkcję energii elektrycznej i jej sprzedaż na rynku w struktury zdecentralizowane oraz by zrealizować cele zawarte w dyrektywie UE w sprawie odnawialnych źródeł energii, potrzebna jest zupełnie nowa koncepcja rynku energii elektrycznej. W tym kontekście EKES odsyła do swoich opinii TEN/577, TEN/578 oraz TEN/583, w których zajął stanowisko na ten temat, a także na temat przyszłej roli konsumentów, prosumentów i nowych podmiotów na rynku.

1.2. W perspektywie średnio- i długoterminowej kolejnym istotnym elementem nowej struktury rynku energii elektrycznej będą zdaniem EKES-u tzw. inteligentne sieci dystrybucji w połączeniu z inteligentnymi licznikami i technologiami magazynowania. Tego typu inteligentne sieci oraz technologie sterowania i magazynowania mogą odegrać pozytywną rolę zarówno w optymalizacji poboru energii elektrycznej, jak i w jej oszczędzaniu.

1.3. EKES zwraca uwagę na potencjał drobnych producentów/konsumentów (prosumentów), ale i innych nowych modeli, np. spółdzielni energetycznych, które to modele mogą wnieść wkład w zakresie zmniejszenia ubóstwa energetycznego. Komitet uważa, że aby można było w pełni włączyć prosumentów do rynku energetycznego, konieczne jest m.in. usunięcie administracyjnych i innych zbędnych przeszkód dla ich działalności oraz wspieranie ich dostępu do sieci dystrybucyjnych na podstawie rynkowych warunków finansowania eksploatacji sieci dystrybucyjnych.

1.4. Zdaniem EKES-u istotnym elementem nowej struktury rynku energii elektrycznej jest także wdrożenie inteligentnych urządzeń regulacyjnych w tzw. inteligentnych gospodarstwach domowych. Ich zastosowanie spowoduje zwiększenie aktywnej roli gospodarstw domowych przy ich pełnym włączeniu do nowej struktury rynku energii elektrycznej, a także zmniejszenie zagrożenia ubóstwem energetycznym. W osiągnięciu tych istotnych zmian pomogą programy edukacyjne dla szerokich kręgów ludności oraz wsparcie dla ich wdrażania wśród gospodarstw domowych w niekorzystnej sytuacji oraz innych podatnych na zagrożenia odbiorców na rynku energii, takich jak małe i średnie przedsiębiorstwa.

1.5. EKES jest przekonany, że wszystkie oczekiwane zmiany w nowej strukturze rynku energii elektrycznej uwarunkowane są tym, że nowy rynek oferować będzie odpowiednie krótkotrwałe impulsy cenowe (cena) oraz długookresowe sygnały cenowe (koszt) umożliwiające i wspierające szerokie działania inwestycyjne w elektroenergetyce UE. Oznacza to również, że ceny będą w pełni odzwierciedlać faktyczne koszty, tzn. uwzględniać także tzw. koszty zewnętrzne.

1.6. Tendencje na rynkach energii elektrycznej w ostatnich latach doprowadziły do znacznego spadku cen hurtowych, przy czym nie przełożyło się to na korzyści dla drobnych konsumentów i MŚP, ponieważ w ich przypadku ceny raczej wzrosły niż spadły.

1.7. Rozsądnie kształtując rynek energii elektrycznej oraz dokonując strategicznych inwestycji w infrastrukturę, w którą włączyć będą, np. poprzez spółdzielnie energetyczne, także – i w szczególności – obywatele w trudniejszej sytuacji socjalnej, umożliwi się w przyszłości powiązanie polityki energetycznej, społecznej oraz regionalnego tworzenia wartości dodanej.

1.8. W tym celu polityka musi jasno odpowiedzieć na pytanie, kto w ramach przyszłej zdecentralizowanej produkcji powinien, może lub ma prawo wytwarzać oraz udostępniać na rynku energię elektryczną. Ma to także zasadnicze znaczenie dla rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego.

1.9. Jako przykład można podać województwo podlaskie, w którym obecnie wdraża się program wsparcia dla małych systemów fotowoltaicznych. Dzięki dotacji na inwestycje na poziomie 60 % w połączeniu z planowanym w Polsce systemem opomiarowania netto możliwe będzie zmniejszenie o połowę kosztów energii elektrycznej dla konsumenta.

2. Wprowadzenie

2.1. Słowacka prezydencja Rady UE w piśmie z dnia 14 marca 2016 r. zwróciła się do EKES-u z wnioskiem o wydanie opinii dotyczącej wymiaru społecznego nowej struktury rynku energii elektrycznej w dynamice rozwoju społecznego i gospodarczego.

2.2. Słowacka prezydencja zauważa w swoim wniosku, że nowa struktura rynku energii elektrycznej stanowi dla konsumentów szansę, o ile zaoferuje im bardziej proaktywne możliwości interakcji z rynkiem. Obok analizowanych skutków ewentualnych podwyższonych cen energii elektrycznej dla konkurencyjności przemysłu UE należy z drugiej strony wziąć pod uwagę możliwe ryzyka dla konsumentów podatnych na zagrożenia.

2.3. W szeregu swoich poprzednich opinii EKES⁽¹⁾,⁽²⁾ szczegółowo zajmował się oczekiwanym rozwojem rynku energii, a przyjęte zalecenia i wnioski wciąż uważa za aktualne. Dlatego przedkładana opinia koncentruje się na ryzyku oraz na szansach, które nowa struktura rynku energii elektrycznej może stwarzać dla podatnych na zagrożenia grup obywateli, i na specyficznych objawach ubóstwa energetycznego powiązanych z dostępnością energii elektrycznej.

3. Wizja nowej struktury rynku energii elektrycznej

3.1. Kluczowym celem nowej struktury rynku energii elektrycznej opartej na zrównoważonym rozwoju musi być zapewnienie bezpiecznych dostaw energii elektrycznej wszystkim odbiorcom po przystępnej i konkurencyjnej cenie.

3.2. Strategia ramowa UE na rzecz unii energetycznej ukierunkowana jest na następujące kluczowe cele strategiczne:

— bezpieczeństwo energetyczne, solidarność, zaufanie,

— w pełni zintegrowany wewnętrzny rynek energii,

— efektywność energetyczna jako wkład w ograniczenie zużycia energii,

⁽¹⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 13.

⁽²⁾ Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 64.

- dekarbonizacja gospodarki, oraz
- unia energetyczna na rzecz badań naukowych, innowacji i konkurencyjności.

3.3. Ogólnymi kierunkami strategii ramowej dla rynku energii elektrycznej są:

- przestawienie się na niskoemisyjne systemy energetyczne,
- efektywna integracja źródeł odnawialnych o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji,
- odejście od konwencjonalnych centralnych elektrowni na rzecz zdecentralizowanej produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych,
- zmieniająca się rola konsumentów na rynku energii elektrycznej,
- zwiększenie bezpieczeństwa i niezawodności dostaw energii elektrycznej.

3.4. Istotną rolę w nowej strukturze rynku energii elektrycznej powinna odegrać zmiana roli, jaką na rynku energii elektrycznej odgrywają konsumenci⁽³⁾.

4. Ubóstwo energetyczne i zapobieganie jego powstawaniu

4.1. W kwestii ubóstwa energetycznego EKES przyjął niedawno szereg opinii, przede wszystkim opinię TEN/516 „W kierunku skoordynowanych działań europejskich na rzecz zapobiegania ubóstwu energetycznemu i zwalczania go” (sprawozdawca: Pierre Jean Coulon, 2013)⁽⁴⁾; szczegółowe dalsze prace na jej temat przeprowadziła na poziomie krajowym np. Rada Społeczno-Gospodarcza Republiki Bułgarii w opinii „Measures to overcome energy poverty in Bulgaria” (Środki przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w Bułgarii; ESC/3/030/2015). Wpływające z tych dokumentów zalecenia i wnioski EKES uważa za wciąż aktualne i nie powtarza ich w przedkładanej opinii.

4.2. Problem ubóstwa energetycznego był podejmowany m.in. w opiniach TEN/578 „Stworzenie nowego ładu dla odbiorców energii” i TEN/583 „Energetyka prosumencka i prosumenckie spółdzielnie energetyczne – możliwości i wyzwania w państwach członkowskich UE”.

4.3. Ubóstwo energetyczne charakteryzuje ograniczony dostęp do źródeł energii z uwagi na brakującą lub niedziałającą infrastrukturę energetyczną lub niemożność zapłaty za dostawę towarów energetycznych. W przypadku zagrożenia brakiem działania infrastruktury należy zwiększyć jej zdolność lub stworzyć nowe zdolności w celu zapewnienia bezpieczeństwa i niezawodności dostaw energii elektrycznej. Nawet operatorzy sieci stwierdzają ostatnio, że zdecentralizowane instalacje wytwarzające energię, np. systemy fotowoltaiczne na prywatnych domach, mogą przyczynić się do stabilizacji dostaw regionalnych i nieraz także do stabilizacji słabych sieci przesyłowych w regionie.

4.4. Choć ubóstwo energetyczne jest często ujmowane jako odnoszące się do końcowych odbiorców indywidualnych, należy zauważyć, że nierzadko narażone na nie są także niektóre małe i średnie przedsiębiorstwa, ze wszystkimi konsekwencjami, jakie ma to dla ich konkurencyjności.

4.5. Ubóstwo energetyczne wiąże się najczęściej z niezdolnością do zapewnienia ciepła w gospodarstwach domowych, w południowych państwach UE może też dotyczyć niedostępności klimatyzacji w gorących miesiącach letnich. Swoistym objawem ubóstwa energetycznego jest niemożność zapłaty rachunków za energię elektryczną. W takim przypadku wykorzystywane są działania oparte na bezpośrednim lub pośrednim wsparciu odbiorców podatnych na zagrożenie ubóstwem energetycznym.

4.6. Bezpośrednie wsparcie odbiorców podatnych na zagrożenia realizowane jest przede wszystkim w formie programów dotacji socjalnych jako bezpośrednia dopłata do rachunku gotówką lub zwrot w formie niepieniężnej i opiera się na krajowych systemach pomocy społecznej na poziomie poszczególnych państw członkowskich.

⁽³⁾ Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 22.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 21.

4.7. Odbiorca podatny na zagrożenia jest różnie definiowany przez poszczególne państwa członkowskie w zależności od specyficznej sytuacji i różnic w systemach pomocy społecznej państw członkowskich.

4.8. Niebezpośrednie wsparcie oferowane jest w formie taryf socjalnych lub specjalnych. Aktualnie taryfy socjalne oferowane są w 10 państwach członkowskich, 8 państw członkowskich określiło status odbiorcy podatnego na zagrożenia, i w sumie 16 państw członkowskich stosuje na swoich rynkach krajowych regulowane ceny energii elektrycznej. EKES jednoznacznie wypowiedział się przeciwko takim regulowanym cenom energii (zob. opinia TEN 578).

4.9. Ryzyko ubóstwa energetycznego będzie jednak można znacznie ograniczyć poprzez przyjęcie szeregu rozwiązań kompatybilnych z nową strukturą rynku energii elektrycznej. Chodzi przede wszystkim o następujące elementy:

- zwiększenie dostępności informacji na temat cen energii elektrycznej u poszczególnych dostawców,
- usunięcie przeszkód przy zmianie dostawcy usług energetycznych,
- wzmocnienie konkurencji i przejrzystości ofert kompleksowych usług energetycznych,
- przejrzyste umowy, ceny i rachunki za energię,
- edukacja i szkolenie odbiorców, przy istotnym udziale ich gmin,
- usunięcie nieuczciwych praktyk handlowych i wywierania presji przy zawieraniu umów o dostawy energii,
- oszczędności w zakresie zużycia energii i dostępność informacji o własnym zużyciu, szeroka dostępność inteligentnych urządzeń pomiarowych i regulacyjnych w gospodarstwach domowych oraz u pozostałych małych odbiorców,
- wsparcie dla izolacji cieplnej mieszkań i domów, modernizacji i remontów starych budynków w celu ograniczenia strat energii,
- wspieranie programów zachęt i programów edukacyjnych dla odbiorców podatnych na zagrożenia,
- wspieranie lokalnych inicjatyw w zakresie zwalczania ubóstwa energetycznego,
- zakaz stosowania nieproporcjonalnie wysokich taryf dla odbiorców podatnych na zagrożenia,
- zwiększenie efektywności i niezawodności dostaw energii elektrycznej.

4.10. Tendencje na rynkach energii elektrycznej w ostatnich latach doprowadziły do znacznego spadku cen hurtowych, przy czym nie przełożyło się to jeszcze na korzyści dla drobnych konsumentów i MŚP, ponieważ w ich przypadku ceny raczej wzrosły niż spadły.

4.11. EKES podkreśla, że szczególną rolę w zakresie zmniejszania ubóstwa energetycznego mogą odegrać także drobni producenci/konsumenci (prosumenci). Warunkiem udanego włączenia ich do rynków energii jest zatem jak najszybsze usunięcie wszystkich przeszkód administracyjnych i umożliwienie prosumentom dostępu do sieci przy utrzymaniu warunków rynkowych i przestrzeganiu norm jakości dostaw energii elektrycznej.

4.12. EKES uważa, że nawet przy wprowadzeniu powyższych zgodnych z zasadami rynkowymi elementów wsparcia odbiorców podatnych na zagrożenia również w przyszłości główny ciężar walki przeciwko ubóstwu energetycznemu i jego skutkom będzie spoczywał na krajowych systemach pomocy społecznej jako jedynej alternatywie zgodnej z zasadami rynkowymi.

4.13. Rozsądnie kształtując rynek energii elektrycznej oraz dokonując strategicznych inwestycji w infrastrukturę, w którą włączeni będą, np. poprzez spółdzielnie energetyczne, także – i w szczególności – obywatele w trudniejszej sytuacji społecznej, umożliwi się w przyszłości powiązanie polityki energetycznej, społecznej oraz regionalnego tworzenia wartości dodanej.

4.14. W tym celu polityka musi jasno odpowiedzieć na pytanie, kto w ramach przyszłej zdecentralizowanej produkcji powinien, może lub ma prawo wytwarzać oraz udostępniać na rynku energię elektryczną. Ma to także zasadnicze znaczenie dla rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego.

4.15. Odnawialne źródła energii oferują jednak nowe możliwości rozwiązania problemu społecznego, jakim jest ubóstwo energetyczne. Przykładowo, w badaniu Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej już w 2014 r. stwierdzono, że 80 % mieszkańców Europy potencjalnie jest w stanie – dzięki systemom fotowoltaicznym – samodzielnie wytwarzać energię elektryczną tańszą niż ta pobierana z sieci. Problemem jest tu to, że część społeczeństwa nie ma do dyspozycji dachu albo gruntu, na których można by takie systemy zainstalować. W tym przypadku pomocne byłoby rozszerzenie definicji pojęcia „prosument” oraz wspieranie wspólnie instalowanych systemów (spółdzielni energetycznych).

4.16. W opublikowanym niedawno badaniu CE Delft obliczono, że do 2050 r. nawet 83 % gospodarstw domowych mogłoby wytwarzać energię elektryczną wystarczającą na pokrycie własnych potrzeb.

4.17. Jednak istotnym problemem jest często to, że to właśnie obywatele w gorszej sytuacji socjalnej nie mają pieniędzy na niezbędne inwestycje. „Wadą” odnawialnych źródeł energii są jednak stosunkowo wysokie koszty inwestycji, które trzeba ponieść na początku. Natomiast potem koszty bieżące są bardzo niskie – słońce i wiatr, jak wiadomo, nie kosztują nic. Jednak i ten problem można rozwiązać działaniami politycznymi, m.in. poprzez odpowiednie inwestycje strategiczne.

4.18. Jako przykład można podać województwo podlaskie, w którym obecnie wdraża się program wsparcia dla małych systemów fotowoltaicznych. Dzięki dotacji na inwestycje na poziomie 60 % w połączeniu z planowanym w Polsce systemem opomiarowania netto możliwe będzie zmniejszenie o połowę kosztów energii elektrycznej dla konsumenta.

4.19. W związku z tym Komitet apeluje, by Komisja, Rada i Parlament Europejski intensywniej zajęły się tendencjami średnio- i długoterminowymi, które mogą okazać się korzystne dla konsumentów. Za przykład niech posłuży elektromobilność. Można przewidywać, że w ciągu najbliższych 20–30 lat na rynku będzie się pojawiać coraz więcej samochodów o napędzie elektrycznym. Samochód elektryczny zużywa około 14 kWh na 100 km, co przy cenie prądu na poziomie 0,25 centów/kWh oznacza 3,50 EUR. Za przejazd 100 km samochodem o silniku spalinowym, przy zużyciu 7 l na 100 km i cenie 1,20 EUR za litr paliwa, musimy zapłacić 8,40 EUR. Aby wytworzyć ilość energii elektrycznej potrzebną pojazdowi elektrycznemu do przejechania 10 tys. km wystarczy system fotowoltaiczny składający się z około 6 modułów. A zatem inwestując obecnie około 3 tys. EUR, można by takie auto „tankować” (własną) energią elektryczną przez 20 lat. Za mało wciąż dyskutuje się o aspektach ekonomicznych wiążących się ewentualnie z przejściem na elektromobilność, które to aspekty są ważne zarówno dla obywatela, jak i dla regionów.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

ZAŁĄCZNIK

Poniższa kontropinia została odrzucona na rzecz przyjętej przez Zgromadzenie opinii sekcji, lecz uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES oczekuje, że propozycja nowej struktury rynku energii elektrycznej, przygotowywana przez Komisję Europejską jako element jesiennego/zimowego pakietu energetycznego, doprowadzi do pełnego włączenia energii ze źródeł odnawialnych do wspólnego rynku energii elektrycznej, co jest ważne dla realizacji zobowiązań UE w zakresie ochrony klimatu.

1.2. Propozycja ta musi gwarantować długoterminową niezawodność i bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej, przyczynić się do usunięcia dotychczasowych zakłóceń na rynku i jednocześnie doprowadzić do takich cen energii elektrycznej, które zapewnią konkurencyjność europejskiej gospodarki i będą stabilne i przystępne dla odbiorców końcowych, w tym dla grup obywateli o niskich dochodach.

1.3. EKES jest przekonany, że ostateczny kształt nowej struktury rynku energii doprowadzi do obniżenia lub usunięcia zagrożeń prowadzących do potencjalnie negatywnych skutków w zakresie ubóstwa energetycznego.

1.4. EKES sądzi, że proces transformacji obecnego kształtu rynku energii elektrycznej w przyszłą nową strukturę rynku będzie wiązać się z ryzykiem potencjalnego negatywnego wpływu na podatne na zagrożenia grupy odbiorców energii elektrycznej, zwłaszcza obywateli.

1.5. Zdaniem EKES-u ryzyko dotyczące transformacji rynku energii elektrycznej w nową strukturę rynku wiąże się przede wszystkim z koniecznością zasadniczego wzmocnienia krajowych systemów przesyłowych 220/440 kW i ich wzajemnego połączenia pod względem zdolności, rozszerzenia roli systemów dystrybucyjnych, a także roli, jaką obecnie odgrywają wyłącznie systemy dystrybucyjne (np. zapewnianie stabilności sieci), oraz przetworzenia tych systemów w systemy inteligentne. Wspomniane ryzyko wiąże się także z koniecznością rozwiązania problemu magazynowania energii elektrycznej na dużą skalę, decentralizacji produkcji energii elektrycznej, przyłączenia zdecentralizowanej produkcji do sieci dystrybucyjnych i zmiany charakteru roli i zachowania odbiorców energii elektrycznej na rynku.

1.6. Wspomniane procesy transformacyjne są procesami długofalowymi, na ich wdrożenie potrzeba będzie dziesiątek lat, wysokich nakładów inwestycyjnych – liczonych zgodnie z przewidywaniami w setkach miliardów euro – oraz dalszych porównywalnych nakładów związanych z rozwojem nowych, często dotychczas nieznanymi rozwiązań technologicznych.

1.7. W sytuacji pełnego stosowania zasad rynkowych znaczna część tych nakładów będzie przenoszona do regulowanej części ceny energii elektrycznej, w związku z czym proces transformacji może mieć potencjalne negatywne skutki prowadzące do ubóstwa energetycznego podatnych na zagrożenia grup obywateli.

2. Wprowadzenie

2.1. Słowacka prezydencja Rady UE w piśmie z dnia 14 marca 2016 r. zwróciła się do EKES-u z wnioskiem o wydanie opinii dotyczącej wymiaru społecznego nowej struktury rynku energii elektrycznej w dynamice rozwoju społecznego i gospodarczego.

2.2. Poproszono o szerszą analizę czynników wpływających na rynek energii elektrycznej oraz ocenę ich oddziaływania na rozwój cen energii w UE, tak by ten rozwój był zrównoważony nie tylko pod względem środowiskowym (ochrona klimatu), ale także pod względem gospodarczym i społecznym, a zwłaszcza z punktu widzenia bezpieczeństwa i dostępności dostaw energii elektrycznej.

2.3. Słowacka prezydencja zauważa w swoim wniosku, że nowa struktura rynku energii elektrycznej stanowi dla odbiorców szansę i oferuje im bardziej proaktywne możliwości interakcji z rynkiem. Obok analizowanych skutków podwyższonych cen energii elektrycznej dla konkurencyjności przemysłu UE należy z drugiej strony wziąć pod uwagę możliwe ryzyka dla odbiorców podatnych na zagrożenia.

2.4. W szeregu swoich poprzednich opinii EKES szczegółowo zajmował się oczekiwanym rozwojem rynku energii, a przyjęte zalecenia i wnioski wciąż uważa za aktualne. Dlatego przedkładana opinia koncentruje się wyłącznie na ryzyku, które nowa struktura rynku energii elektrycznej może stwarzać dla podanych na zagrożenia grup obywateli, i na specyficznych objawach ubóstwa energetycznego powiązanych z dostępnością energii elektrycznej.

3. Kluczowe problemy obecnego rynku energii elektrycznej w UE oraz zagrożenia związane z jego rozwojem w średnim okresie

3.1. Kluczowe problemy obecnego rynku energii elektrycznej w UE podsumować można w sposób następujący:

- istotne zniekształcenie rynku energii elektrycznej,
- niewystarczające inwestycje w budowę nowych regulowalnych źródeł energii elektrycznej,
- opóźnienie rozwoju infrastruktury przesyłowej w stosunku do rozwoju źródeł odnawialnych,
- zmniejszenie i zagrożenie bezpieczeństwa i niezawodności dostaw energii elektrycznej,
- brak efektywnej koordynacji krajowych polityk energetycznych, która powinna mieć jednak raczej charakter współpracy i koordynacji na poziomie regionów ponadnarodowych w oparciu o rzeczywiste warunki bieżących rynków,
- pogłębianie się zniekształcenia rynku energii elektrycznej jako skutek nieefektywnej integracji rynkowej.

3.2. Kolejnym istotnym czynnikiem negatywnym rzeczywistej dysfunkcji rynków energii elektrycznej w UE jest odległość geograficzna niektórych istotnych zgrupowań źródeł odnawialnych od obszarów charakteryzujących się wysokim zużyciem energii elektrycznej, czemu towarzyszy brak wystarczających możliwości przesyłu na poziomie krajowym. Wskutek niekontrolowanej produkcji energii elektrycznej, zwłaszcza produkcji energii elektrycznej z energii wiatru, w trakcie szczytowej produkcji dochodzi do przecieku energii elektrycznej do państw sąsiednich, co skutkuje następnie stanami krytycznymi infrastruktury przesyłowej z wysokim ryzykiem rozległej awarii systemu (*blackoutu*).

3.3. W szeregu państw członkowskich reakcją na niestabilność dostaw ze źródeł odnawialnych jest wprowadzanie systemów mechanizmów zdolności wytwórczych, którym towarzyszą pewne elementy dyskryminacyjne, jak na przykład ukierunkowanie na uprzednio wybrane technologie produkcji energii elektrycznej lub wyłączenie dostaw transgranicznych. Nowy model rynku energii elektrycznej powinien uwzględniać i usuwać niedociągnięcia; zasadnicze znaczenie ma przy tym poprawa jakości infrastruktury elektroenergetycznej UE.

3.4. Infrastruktury przesyłowe państw członkowskich nie zapewniają operacyjnego zaspokajania lokalnych braków pomiędzy krajami członkowskimi, co powoduje, że dalsza integracja rynku energii elektrycznej staje się w obecnych warunkach problematyczna. W Europie istnieje szereg regionalnych rynków energii elektrycznej, które nie współpracują ze sobą i których działalność nie jest dostatecznie skoordynowana.

3.5. Ich wzajemne połączenia realizowane są stopniowo zgodnie z obowiązującym prawem (kodeksy sieci). Pomędzy tymi rynkami występują jak na razie znaczne różnice w zakresie zarówno bezpieczeństwa pracy systemu, jak i poziomu cen oferowanych dostaw i usług. Ten proces integracji jest absolutnie niezbędny, ale okazuje się, że będzie bardzo trudny.

3.6. W reakcji na problemy z integracją niestabilnych źródeł odnawialnych szereg państw członkowskich zaczyna w systemach energetycznych stosować mechanizmy zdolności wytwórczych, które zapewniają niezawodność i dostępność dostaw energii elektrycznej w czasie niedostępności źródeł odnawialnych, zależnych od okoliczności przyrodniczych. Mechanizmy zdolności wytwórczych stosowane są w formie rynków zdolności wytwórczych lub pod postacią rezerw strategicznych. Rezerwy strategiczne są neutralne względem rynku energii elektrycznej i powinny być rozwiązaniem preferowanym jako zgodne z zasadami rynkowymi, natomiast rynki zdolności wiążą się z ryzykiem zakłócenia rynku.

3.7. Perspektywa sytuacji energetycznej w okresie najbliższych 20 lat to istotny czynnik, który wpłynie na kształt nowej struktury rynku energii energetycznej i oczywiście także na oddziaływanie na konsumentów podatnych na zagrożenia. Należy tu mieć na uwadze następujące czynniki:

3.7.1. Sytuacja energetyczna, jaka powstała w UE w wyniku rozwoju obserwowanego w ostatniej dekadzie, wymaga podjęcia bardzo pilnych działań opartych na obiektywnych strategicznych rozważaniach. Niezawodność zrównoważonych dostaw energii elektrycznej w przystępnej cenie nie może zostać tylko pustym słowem, ale musi być częścią każdego z trzech filarów zrównoważonego rozwoju. Samo odnowienie sieci wymagać będzie około 655 mld USD.

3.7.2. W okresie 2016–2025 skończy się w UE żywotność około 150 GW mocy zainstalowanej, czyli około jednej czwartej aktualnych termalnych źródeł mocy UE. W celu zapewnienia adekwatności systemu produkcji energii elektrycznej i dostaw konsumentom potrzebne więc będzie zbudowanie nowych 100 GW termalnych źródeł wytwórczych o stabilnej mocy, przy czym do 2035 r. dotyczyć to będzie 200 GW źródeł kopalnych, i to przy spełnieniu założenia rozwoju technologicznego w obszarze zarówno efektywności, jak i magazynowania energii elektrycznej.

3.7.3. W obecnej sytuacji nie można jednak zainwestować w takie zdolności wytwórcze, a zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego będzie wymagało istotnych zmian systemowych, prowadzących do wyraźnego stosowania mechanizmów rynkowych, co będzie miało pozytywny wpływ na ceny dla odbiorców końcowych.

Kontropinia została odrzucona stosunkiem głosów 141 do 91 – 22 osoby wstrzymały się od głosu.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

520. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 19-20 PAŹDZIERNIKA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Normy europejskie dla XXI wieku«”

[COM(2016) 358 final]

(2017/C 034/13)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Wniosek o konsultację	Komisja, 17.8.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 358 final]
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania	147/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się):	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma nowa wizja zorganizowania systemu normalizacji europejskiej mogącego dostosowywać się do ciągle zmieniającej się sytuacji międzynarodowej i przynoszącego rosnące korzyści dla przedsiębiorstw, konsumentów, pracowników i środowiska.

1.2. W ramach wypełniania swej funkcji „domu społeczeństwa obywatelskiego” EKES przywiązuje szczególną wagę do zwiększania przejrzystości systemu normalizacji europejskiej i angażowania w niego szerokiego grona podmiotów. Komitet pragnie odgrywać proaktywną rolę w określaniu strategicznych kierunków działania, we wdrażaniu i propagowaniu norm oraz we wspieraniu kultury normalizacji.

1.3. EKES podkreśla znaczenie wzmocnienia strategicznej roli normalizacji technicznej w celu zapewnienia:

- jakości, bezpieczeństwa i wydajności towarów i usług,
- coraz wyższego poziomu ochrony konsumentów, pracowników i środowiska,
- wyższego poziomu innowacyjności, by zapewnić konkurencyjność przedsiębiorstw.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie wspólnej inicjatywy dotyczącej normalizacji między partnerami publicznymi i prywatnymi w systemie normalizacji europejskiej w celu ustalenia wspólnego podejścia w określaniu priorytetów i opracowywaniu wspólnych działań służących modernizacji i usprawnieniu przyjmowania norm.

1.5. EKES jest jednak głęboko zaniepokojony ograniczoną liczbą konkretnych wytycznych dotyczących wdrażania i odpowiednich środków finansowych, które są niezbędne do przekształcenia wspólnej innowacyjnej wizji w strategię i konkretne działania na rzecz modernizacji.

1.6. W związku z tym EKES zaleca, aby partnerstwo publiczno-prywatne wspólnej inicjatywy dotyczącej normalizacji ⁽¹⁾ znalazło swoją pozycję strukturalną i finansową w ramach wspólnych inicjatyw technologicznych programu „Horyzont 2020” ⁽²⁾, w celu:

— zapewnienia osiągnięcia wyraźnie określonych celów technicznych i regulacyjnych w sektorze przemysłowym, usługowym i konsumpcyjnym,

— uzyskania większej i lepszej koncentracji zasobów finansowych i ludzkich oraz wiedzy na temat wspólnych priorytetów.

1.7. EKES popiera wysiłki Komisji na rzecz utworzenia zintegrowanego i zorganizowanego systemu służącego opracowaniu wspólnej strategii w celu zmniejszenia fragmentaryzacji norm i ich systemów planowania.

1.8. EKES popiera zatem poprawę systemu zarządzania w strategiach dotyczących działań normalizacyjnych, by uwzględnić konwergencję technologii i informatyzację przedsiębiorstw i usług oraz nowe i rosnące kompetencje społeczne i środowiskowe i by wspierać obecny komitet techniczny ds. normalizacji.

1.9. Europejski dialog międzyinstytucjonalny w sprawie normalizacji musi zapewniać uprzywilejowaną rolę wszystkim reprezentatywnym podmiotom zainteresowanym tą problematyką. W instytucjach UE powinny powstać stałe grupy ds. oceny i wytycznych, zwłaszcza z udziałem EKES-u i Komitetu Regionów (KR-u), ze względu na obowiązek zasięgnięcia ich opinii wynikający z art. 114 TFUE.

1.10. EKES uważa, że konieczne jest wzmocnienie możliwości skoordynowanego korzystania w systemie normalizacji europejskiej i we właściwych dyseksjach generalnych Komisji z instrumentu normalizacji technicznej, który jest istotny dla poszczególnych sektorów, zwłaszcza usług.

1.11. Według Komitetu priorytetem jest podjęcie działań na rzecz stworzenia prawdziwej europejskiej kultury normalizacji – począwszy od kształcenia podstawowego po decydentów politycznych i negocjatorów umów międzynarodowych, poprzez uruchomienie i wspieranie skutecznej europejskiej kampanii informacyjnej.

1.12. EKES podkreśla, że prawdziwie innowacyjna europejska polityka normalizacyjna musi przede wszystkim spełniać kryteria „satysfakcji klienta” z punktu widzenia obywateli, przedsiębiorstw i pracowników oraz zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa, jakości i skuteczności, a także nowe miejsca pracy i międzynarodową konkurencyjność w oparciu o zrównoważone i elastyczne podejście mieszczące się między normalizacją i kreatywnością ⁽³⁾.

2. System normalizacji technicznej w obliczu europejskich i globalnych wyzwań

2.1. Normalizacja techniczna odgrywa pierwszoplanową rolę w funkcjonowaniu jednolitego rynku i w międzynarodowej konkurencyjności produktów i usług, jako instrument strategiczny zapewniający jakość, wydajność i bezpieczeństwo towarów i usług, interoperacyjność sieci i systemów, wysoki poziom ochrony przedsiębiorstw, pracowników, konsumentów i środowiska, a także wyższy poziom innowacji i włączenia społecznego.

⁽¹⁾ Ang. JIS (*Joint Initiative on Standardization*).

⁽²⁾ Zob. np. P2P w dziedzinie metrologii.

⁽³⁾ Zob. opinię TEN 593 – Priorytety w normalizacji ICT na jednolitym rynku cyfrowym (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 92).

2.2. W świetle nowych rozwiązań technologicznych, priorytetów politycznych i globalnych trendów – zwłaszcza w dziedzinie usług – jak również rewolucji informatycznej, konieczne jest dokonanie przeglądu systemu normalizacji europejskiej w celu zachowania jego licznych udanych elementów, poprawienia wad, dążenia do osiągnięcia odpowiedniej równowagi między wymiarem europejskim i krajowym, między swobodą innowacji, kreatywnością i interoperacyjnością techniczną i regulacyjną, jak również – w bardziej ogólnym ujęciu – w celu spełnienia nowych wymagań i oczekiwań przedsiębiorstw, konsumentów, pracowników i ogółu społeczeństwa europejskiego.

2.3. W ramach wypełniania swej funkcji „domu społeczeństwa obywatelskiego” EKES przywiązuje szczególną wagę do zwiększania przejrzystości systemu normalizacji europejskiej i angażowania w niego szerokiego grona podmiotów. Komitet pragnie odgrywać coraz bardziej proaktywną rolę w określaniu strategicznych kierunków działania, we wdrażaniu i propagowaniu norm oraz we wspieraniu kultury normalizacji, jako podstawy sukcesów przedsiębiorstw i przyszłych pokoleń.

2.4. EKES zawsze uważał, że: „szybki, skuteczny i partycypacyjny proces normalizacji w UE jest nie tylko osią jednolitego rynku, będącego fundamentem integracji europejskiej i strategii »Europa 2020« mającej na celu jej urzeczywistnienie, lecz przede wszystkim stanowi podstawę konkurencyjności gospodarki europejskiej i siłę napędową innowacji”⁽⁴⁾. Właśnie z tego powodu potrzebne są jasne i przejrzyste normy służące ochronie konsumentów i przedsiębiorstw, a także środowiska i społeczeństwa.

2.5. Głównym ogólnym celem systemu normalizacji europejskiej jest zwiększenie wkładu norm i procesu normalizacji europejskiej w zapewnianie swobodnego przepływu towarów i usług na rynku wewnętrznym w celu pobudzania wzrostu i innowacji oraz sprzyjania konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony konsumentów, pracowników i środowiska za pośrednictwem szerszych, a zarazem szybkich, przejrzystych i angażujących szerokie grono podmiotów procesów rozwojowych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Procesy te powinny być oparte na uznanych kryteriach, takich jak te określone w porozumieniu WTO w sprawie barier technicznych w handlu i w rozporządzeniu (UE) nr 1025/2012.

2.6. Niedawno Komitet podkreślił, że: „normalizacja europejska z udziałem wszystkich partnerów społecznych i zainteresowanych stron powinna mieć coraz większy wkład w uzupełnianie i wzbogacanie procesów zachodzących w gospodarce światowej” oraz że: „wskazane jest większe uwzględnienie europejskiej kultury normalizacji w światowych procesach normalizacji, a także nadanie jej w tych ramach większego znaczenia”⁽⁵⁾, między innymi dzięki zwiększaniu świadomości na temat komunikacji, łatwości dostępu i niskim kosztom.

2.6.1. Ważne jest również utrzymanie odpowiedniej równowagi między normalizacją i kreatywnością⁽⁶⁾ przez zapewnienie – również rzemieślnikom i mniejszym przedsiębiorstwom – możliwości swobodnego wyrazu oraz wzbogacania produktów i usług w podstawowych granicach określonych w normach.

2.7. Normalizacja europejska będzie odgrywać kluczową rolę w tworzeniu i funkcjonowaniu jednolitego rynku produktów i usług dzięki stopniowej harmonizacji – na szczeblu UE – norm krajowych, które często mogą tworzyć bariery techniczne w dostępie do rynków krajowych i handlu oraz w wymianie wewnątrzspółnotowej.

2.8. Konwergencja technologii i informatyzacja społeczeństwa, przedsiębiorstw i usług publicznych powoduje, że zanika tradycyjny podział normalizacji na ogólną i cyfrową, co wyraźnie stwierdzono w innej opinii EKES-u⁽⁷⁾. Wynika stąd potrzeba spójnego podejścia do opracowania i określenia przez Komisję priorytetów normalizacyjnych.

2.9. W obliczu preferencji wyrażonych przez różne podmioty gospodarcze i przemysłowe w UE w zakresie międzynarodowych norm ISO/IEC, kluczowego znaczenia nabiera wzmocnienie systemu normalizacji europejskiej w celu zapewnienia dostosowania międzynarodowych norm do szybkiej i skutecznej normalizacji europejskiej, angażującej wszystkie zainteresowane strony, w szczególności przedstawicieli mniejszych przedsiębiorstw, konsumentów i innych zainteresowanych podmiotów.

2.10. Intensywniejszy rozwój dobrowolnych standardów europejskich dotyczących usług mógłby promować zatrudnienie i wzrost gospodarczy dzięki większej liczbie dostaw transgranicznych i większej integracji rynków, umożliwiając pełne wykorzystanie potencjału tego sektora w gospodarce europejskiej przy zachowaniu i poszanowaniu lokalnych warunków pracy i życia. Mogłoby się to również przyczynić do zniesienia przeszkód wynikających ze stosowania krajowych systemów normalizacyjnych.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 69.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 1.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 3.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 5.

2.11. W odpowiedzi na szybki rozwój cykli technologicznych, większą złożoność i interakcję systemów przemysłowych oraz coraz bardziej rozmyte granice między produktami, usługami i ICT, Komisja Europejska (KE) podjęła wspólną inicjatywę dotyczącą normalizacji, z udziałem publicznych i prywatnych partnerów systemu normalizacji europejskiej – zgodnie z zaleceniami EKES-u – by określić wspólną wizję oraz wspólną drogę prowadzącą do skupienia się na szeregu inicjatyw służących modernizacji, określeniu priorytetów, przyspieszeniu i usprawnieniu przyjęcia norm do końca 2019 r., za pośrednictwem takich aspektów, jak:

- uświadamianie i edukowanie w zakresie systemu normalizacji europejskiej i rozumienie tego systemu,
- terminowość, jakość i dostosowanie priorytetów i planów regulacyjnych do ram badań naukowych i innowacji,
- koordynacja, współpraca, przejrzystość i angażowanie przedstawicieli wszystkich podmiotów, w tym mniejszych,
- aktywne i przejrzyste angażowanie wszystkich zainteresowanych stron,
- konkurencyjność i wymiar międzynarodowy, wraz z rozwojem wspólnych modeli regulacyjnych.

3. Propozycje Komisji Europejskiej

3.1. W swoim komunikacie Komisja przedstawia wizję, której towarzyszy pakiet normalizacyjny obejmujący szereg celów dotyczących modernizacji systemu normalizacji europejskiej, takich jak:

- **wspólna inicjatywa dotycząca normalizacji – JIS:** innowacyjny proces partnerstwa między europejskimi i krajowymi organizacjami normalizacyjnymi, przemysłem i stowarzyszeniami branżowymi, MŚP, stowarzyszeniami konsumentów, związkami zawodowymi, organizacjami ekologicznymi, państwami członkowskimi, Europejskim Stowarzyszeniem Wolnego Handlu (EFTA) oraz KE, mający na celu opracowanie konkretnych działań służących przyspieszeniu i usprawnieniu prac nad normalizacją techniczną,
- **europejskie normy techniczne i regulacyjne dotyczące usług:** przewodnik służący promowaniu opracowywania dobrowolnych norm europejskich w sektorze usług, zmniejszaniu barier wynikających z norm krajowych i systemów certyfikacji, a także poprawie informacji dla usługodawców,
- **zorganizowany dialog międzyinstytucjonalny między KE, Parlamentem Europejskim, Radą, EKES-em i KR-em:** system rocznych sprawozdań i informacji zwrotnych na temat wdrażania polityki normalizacyjnej UE,
- **przedstawianie rocznych programów prac:** program prac na 2017 r. ustanawia roczne priorytety systemu normalizacji europejskiej.

3.2. KE zamierza, zwłaszcza w sektorze usług:

- przeprowadzić analizę sprzecznych lub powielających się norm krajowych,
- uzgodnić kryteria ustalania priorytetów dla europejskich norm dotyczących usług,
- dokonać ukierunkowanego przeglądu zgromadzonych informacji na temat obowiązujących norm krajowych i procedur udzielania upoważnień dotyczących norm i certyfikatów,
- wnieść do CEN o przekazywanie rocznego wykazu potencjalnie sprzecznych lub powielających się norm krajowych dotyczących usług bądź potencjalnych luk w opracowaniu norm,
- brać pod uwagę wymiar europejski przed ustaleniem opracowania normy krajowej,
- zalecić państwom członkowskim zbadanie wykorzystania europejskich norm dotyczących usług.

3.2.1. KE wnosi również o ułatwienie dostępu do informacji w zakresie zharmonizowanych norm europejskich przez poprawę dostępu do jednego portalu cyfrowego zaproponowanego w strategii na rzecz jednolitego rynku.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES po raz kolejny⁽⁸⁾ podziela pogląd o istnieniu pilnej potrzeby efektywnej i skutecznej modernizacji systemu normalizacji europejskiej stanowiącej przedmiot dyskusji od ponad pięciu lat i uważa za niezbędne przyjęcie nowej wspólnej wizji i podjęcie konkretnych działań w odpowiedzi – nadal na zasadzie dobrowolności – na globalne wyzwania normalizacji za pośrednictwem innowacyjnego procesu współpracy opartego na konsensusie w sprawie terminowego opracowania norm w szybko zmieniającym się środowisku technologicznym.

4.2. Zdaniem EKES-u konieczne jest rozpoczynanie procesu regulacyjnego już na etapie badań i rozwoju za pośrednictwem działań konormatywnych i przednormatywnych oraz wzmocnienie mechanizmów przenoszenia norm europejskich na szczebel międzynarodowy przy wsparciu sektora przemysłowego i przedstawicieli MŚP, konsumentów, partnerów społecznych, ekologów i właściwych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

4.3. EKES uważa, że w celu zapewnienia efektywności i skuteczności działań w zakresie modernizacji systemu normalizacji europejskiej na szczeblu krajowym i międzynarodowym, o których mowa we wspólnej inicjatywie dotyczącej normalizacji, należy przede wszystkim:

- ujednoczyć systemy planowania, rozwoju i monitorowania różnych europejskich ram odniesienia oraz wzmocnić ich koordynację,
- zapewnić wieloletnie ramy wzmocnione środkami finansowymi na rzecz europejskich organizacji normalizacyjnych, aby umożliwić konkretne działania następcze w ślad za przewidzianymi posunięciami⁽⁹⁾,
- wspierać pod względem finansowym i organizacyjnym sprzyjający włączeniu społecznemu udział słabszych i dysponujących mniejszymi środkami organizacji i organów przedstawicielskich za pośrednictwem działań mających na celu opracowywanie norm technicznych i regulacyjnych, działań w zakresie „uświadamiania, edukowania i zrozumienia” oraz poprzez angażowanie szerokiego grona podmiotów na szczeblu „europejskim” i w „wymiarze międzynarodowym”.

4.3.1. W związku z tym EKES zaleca uruchomienie inicjatywy dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego w ramach wspólnych inicjatyw technologicznych programu „Horyzont 2020”, bazując na doświadczeniach związanych ze wspólną inicjatywą dotyczącą normalizacji. Inicjatywie tej powinna towarzyszyć odpowiednia koperta finansowa i ustrukturyzowany system określania strategii i priorytetów.

4.4. EKES jest również zaniepokojony brakiem silnej i innowacyjnej struktury umożliwiającej ujednoczenie priorytetów – zarówno na poziomie różnych polityk UE i poszczególnych dyrekcji generalnych odpowiedzialnych za ich wdrażanie, jak i na poziomie instrumentów planowania, abstrahując od Komitetu norm i chwalebnych inicjatyw, takich jak wspólna inicjatywa dotycząca normalizacji i zorganizowany dialog.

4.4.1. Zdaniem EKES-u potrzebny jest zatem nowy organ zarządzający do przygotowywania i monitorowania strategii działań normalizacyjnych obejmujących wszelkie różnorodne aspekty normalizacyjne – od naukowych i technologicznych po społeczne i środowiskowe. Organ ten powinien wspierać prace obecnego komitetu technicznego ds. normalizacji.

4.4.2. Komitet uważa, że działania według schematu *business as usual* nie mogą stanowić skutecznej odpowiedzi na pilną potrzebę przystąpienia w końcu do zdecydowanej modernizacji i promowania systemu normalizacji europejskiej, tak jak domagała się tego w trybie pilnym Rada na posiedzeniu w marcu 2015 r. Europejski zorganizowany dialog międzyinstytucjonalny na temat normalizacji powinien zapewnić uprzywilejowaną, proaktywną rolę podmiotom przedstawicielskim, w szczególności KR-owi i EKES-owi, ze względu na obowiązek zasięgania ich opinii, zgodnie z art. 114 TFUE.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. **Wprowadzanie europejskich norm technicznych szybko i w stosownym czasie.** Mamy do czynienia z różnorodnymi interesami, jeśli chodzi o kwestię szybkości i trudności zastosowania rozwiązania „*one size fits all*” mającego na celu ograniczenie potrzebnego czasu i niedociągnięć w monitorowaniu stosownych procesów. Ważniejsze od szybkości jest to, by wprowadzić takie rozwiązanie w stosownym czasie, jeśli szybkość mogłaby zagrażać osiągnięciu konsensusu.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 4.

⁽⁹⁾ Zob. załącznik 1 do wspólnej inicjatywy dotyczącej normalizacji w ramach strategii na rzecz jednolitego rynku, 13.6.2016, Amsterdam.

5.2. **Wspieranie konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw.** Przewyciężyć przeszkody w udziale MŚP w procesach opracowywania i stosowania regulacji; wzmocnić powiązania między normalizacją i innowacją a projektami badawczymi, w tym poprzez działania na rzecz budowania potencjału mniejszych przedsiębiorstw.

5.3. **Wspieranie prawodawstwa i polityki UE.** Stwierdza się rosnące zapotrzebowanie na normy wspierające prawodawstwo i politykę UE w celu uzyskaniu wymaganych standardów. Konieczne wydaje się zwiększenie zdolności koordynowania komunikacji między różnymi podmiotami i zainteresowanymi stronami.

5.4. **Większe zdolności w zakresie przewidywania.** Przy kształtowaniu procesów normalizacji europejskiej konieczne wydaje się zwiększenie zdolności reagowania o czasie na potrzeby przewidywania norm, m.in. po to, by ograniczyć ryzyko, że przepisy krajowe osłabiają ogólną skuteczność systemu normalizacji europejskiej.

5.5. **Angażowanie szerokiego grona podmiotów.** Należy zwiększyć możliwości podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i mniejszych organizacji w zakresie reprezentatywności za pośrednictwem działań na rzecz budowania potencjału. EKES miał już okazję podkreślić „znaczenie ułatwienia dostępu do procesu normalizacji MŚP oraz partnerom społecznym...” oraz „pogłębionego monitorowania działań prowadzonych przez najważniejsze podmioty normalizacji, po to by wzmocnić pluralizm ESN”⁽¹⁰⁾. Niezbędne jest zapewnienie organizacjom wymienionym w załączniku III specjalnego statusu członka/partnera wiążącego się z jasnymi prawami i obowiązkami, w szczególności z prawem do opinii.

5.6. **Wsparcie dla europejskich norm na całym świecie.** Konieczne są większe naciski, zdolności przedstawicielskie, kompetencje i spójność, w szczególności w ramach ISO/IEC i ITU, zwłaszcza w przypadku małych przedsiębiorstw, konsumentów i środowiska – oraz na forach wielostronnych i w umowach o wolnym handlu.

5.7. **Zarządzanie.** Należy:

- ustanowić skuteczne struktury zarządzania i koordynacji,
- poprawić interoperacyjne sieci komunikacji KE dotyczące procesu regulacyjnego,
- zharmonizować metody pracy i zapewnić przejrzyste i pluralistyczne struktury planowania partnerstwa publiczno-prywatnego i mechanizmy interaktywnego dialogu.

5.8. **Wieloletnie wsparcie finansowe.** Konieczne jest ustanowienie wieloletnich ram finansowania, nie tylko na badania wstępne i badania dotyczące wspólnych norm⁽¹¹⁾, na działania z zakresu „nauka i społeczeństwo” oraz „nauki społeczne i nauki humanistyczne”, oraz w celu kształtowania świadomości i rozpowszechnienia kultury normalizacji, ale także w celu wspierania konkretnych strategii i pilotażowych działań normatywnych w najbardziej zaawansowanych sektorach, z wykorzystaniem współfinansowania w ogólnych i regulacyjnych ramach programu „Horyzont 2020”.

5.9. **Struktury i strategie na przyszłość.** Konieczne jest przeprowadzenie analizy skutków przyszłych norm międzynarodowych na rynku europejskim oraz sektorowych i międzysektorowych analiz perspektywicznych. Niezbędne jest dokonywanie okresowej oceny i śledzenie faktycznej skuteczności przyjętych działań, przy wykorzystaniu specjalnych struktur w instytucjach, takich jak stała grupa ds. normalizacji w EKES-ie i podobne organy w KR-ze i Parlamencie Europejskim.

5.10. **Normalizacja jako narzędzie polityki UE.** We wszystkich obszarach polityki europejskiej istnieje konieczność wzmocnienia w systemie normalizacji europejskiej i w różnych właściwych dyrekcjach generalnych KE zdolności do uruchamiania i skoordynowanego stosowania odpowiedniego instrumentu normalizacji technicznej dla poszczególnych sektorów.

⁽¹⁰⁾ „Normalizacja europejska na rok 2016”, Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 81.

⁽¹¹⁾ Zob. program EMPIR w dziedzinie metrologii na lata 2014–2020.

5.11. **Zorganizowany dialog międzyinstytucjonalny.** EKES jest zdania, że tego rodzaju instrument powinien być w pełni interaktywny i proaktywny. Powinien także wykorzystywać działania stałych grup powołanych w instytucjach europejskich. KR i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny powinny od samego początku brać udział w stosownym procesie planowania ze względu na przyznane im w TFUE ⁽¹²⁾ – zwłaszcza EKES-owi – kompetencje dotyczące rynku wewnętrznego zważywszy, że normalizacja jest jego integralnym elementem.

Bruksela, dnia 20 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹²⁾ Zob. zwłaszcza art. 114 TFUE.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji ze względu na przynależność państwową klientów, ich miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE”

[COM(2016) 289 final – 2016/0152 (COD)]

(2017/C 034/14)

Sprawozdawca: **Joost VAN IERSEL**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 9.6.2016 Rada Unii Europejskiej, 10.6.2016
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 289 final – 2016/0152 (COD)]
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	216/3/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego, zarówno z punktu widzenia przedsiębiorstw, jak i konsumentów, jako niezbędny element strategii jednolitego rynku cyfrowego. Wniosek ten nie powoduje jednak przełomu, a stanowi jedynie mały krok. Przedsiębiorstwa i klienci – zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorstwa jako użytkownicy końcowi – dalej będą napotykali znaczne trudności podczas sprzedaży i zakupów na jednolitym rynku.

1.2. EKES wzywa Komisję Europejską i Radę do opracowania ambitnych i dobrze zdefiniowanych regulacji prawnych, by stworzyć udany jednolity rynek cyfrowy sprzyjający konsumentom i przedsiębiorstwom, co również jest warunkiem wstępnym uodpornienia gospodarki europejskiej wobec reszty świata. Takie regulacje mogłyby również promować pozytywny wizerunek Unii Europejskiej.

1.3. Przyszłość pokaże, czy omawiane rozporządzenie faktycznie zmniejszy niezadowolenie konsumentów. Podczas gdy tradycyjne formy handlu dalej będą miały istotne znaczenie, liczba przedsiębiorstw zaangażowanych obecnie w transgraniczny handel elektroniczny jest nadal ograniczona. Potencjalne możliwości kupowania i sprzedawania przez internet są jednak ogromne, zwłaszcza w ujęciu transgranicznym.

1.4. Należy pilnie ustanowić równe warunki działania dla handlu tradycyjnego i elektronicznego. W związku z tym UE powinna koncentrować się nie tylko na zakończeniu nieuzasadnionego blokowania geograficznego, lecz również na usuwaniu pozostałych przeszkód na jednolitym rynku, które zniechęcają przedsiębiorców lub utrudniają im prowadzenie transgranicznej sprzedaży w formie elektronicznej lub tradycyjnej.

1.5. Należy budować zaufanie przedsiębiorstw i konsumentów poprzez równoległe przyjmowanie innych przepisów prawnych. Spośród nich do najważniejszych należy rozporządzenie w sprawie doręczania przesyłek⁽¹⁾ – mające na celu złagodzenie problemów związanych z transportem i obniżenie kosztów poprzez zapewnienie uczciwej konkurencji uwzględniającej również przepisy socjalne, przy pełnym poszanowaniu prawodawstwa UE w tej dziedzinie – oraz wyważony przegląd przepisów UE w zakresie prawa autorskiego.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie transgranicznych usług doręczania przesyłek, która uzupełnia propozycje wysunięte w niniejszej opinii (zob. s. 106 niniejszego Dziennika Urzędowego).

1.6. EKES sprzeciwia się nieuzasadnionemu blokowaniu geograficznemu. Przyznaje niemniej, że istnieje szereg uzasadnionych powodów, dla których przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP i mikroprzedsiębiorstwa, mogą unikać lub odmawiać transgranicznych transakcji w handlu elektronicznym lub dostosowywać ceny i/lub warunki do różnic między rynkami. Chodzi tu m.in. o różnice w systemach prawnych, dodatkowe wymogi krajowe, dodatkowe koszty transportu, wymogi językowe dotyczące informacji przedkontraktowych i wymogi związane z realizacją zleceń.

1.7. EKES podkreśla, że uzasadnione blokowanie geograficzne wynikające z dużego zróżnicowania polityki przemysłowej państw członkowskich i rozbieżnych systemów prawnych utrudnia spontaniczny rozwój MŚP i przedsiębiorstw typu scale-up działających w skali europejskiej. Różnice te z kolei podważają przejrzystość i przewidywalność, które są niezmiernie potrzebne do stymulowania inwestycji i uspokajania rynków w dobie cyfrowej.

1.8. We wniosku dotyczącym rozporządzenia słusznie nie nakłada się na handlowców obowiązku dostarczania towarów lub świadczenia usług w kraju usługobiorcy, jeżeli handlowiec nie prowadzi (jeszcze) działalności lub dystrybucji w danym kraju.

1.9. Każdy konsument na jednolitym rynku będzie miał słusznie dostęp do każdej oferty i będzie mógł dokonywać zakupu towarów lub usług, o ile sam zorganizuje odbiór towaru lub usługi na terytorium, na którym handlowiec prowadzi już działalność, co w rozsądnym stopniu pozwoli handlowcom na stosowanie przepisów swojego kraju.

1.10. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje wymogi informacyjne nałożone na handlowców w celu zwiększenia przejrzystości i dostarczania informacji klientowi, zgodnie z przyjętą w 2011 r. dyrektywą w sprawie praw konsumentów. Pomocna w tym wypadku mogłaby być informacyjna strona internetowa UE. W kontekście dyrektywy w sprawie praw konsumentów z 2011 r. przedsiębiorstwa są zobowiązane do zapewnienia przejrzystości cen. EKES zachęca przedsiębiorstwa do wychodzenia poza minimalne standardy w celu zdobycia zaufania konsumentów.

1.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje wstępne wyniki badania sektora handlu elektronicznego, opublikowane niedawno przez Komisję Europejską⁽²⁾, świadczące zwłaszcza o tym, że handel elektroniczny stanowi ważny motor przejrzystości cenowej oraz konkurencji cenowej. Nieuzasadnione blokowanie geograficzne hamuje ten naturalny rozwój.

1.12. Niektóre aspekty wymagają jednak dalszych wyjaśnień, w szczególności:

1.12.1. Należy w trybie pilnym precyzyjnie sformułować klauzulę określającą prawo właściwe – art. 1 ust. 5 stanowi, że handlowiec może „sprzedawać” podobnie jak w swoim kraju, opierając się na przepisach swojego kraju.

1.12.2. Usługi posprzedażne (w przypadkach braku zgodności, zwrotu kosztów, odszkodowań itd.) nie są wyraźnie objęte rozporządzeniem, zatem reguluje je dyrektywa w sprawie praw konsumentów z 2011 r. W rozporządzeniu w sprawie blokowania geograficznego należy dodać odniesienie do mających zastosowanie stosownych przepisów unijnych. Wymaga to dalszego rozważenia.

1.12.3. Niektóre ważne przepisy, takie jak art. 7 dotyczący kar za naruszenie przepisów i art. 8 dotyczący pomocy dla konsumentów, powierzają odpowiedzialność za egzekwowanie przestrzegania rozporządzenia państwom członkowskim. Należy dopilnować, by potencjalnie rozbieżne interpretacje nie prowadziły do dalszej fragmentacji, a co za tym idzie, do osłabienia skutków rozporządzenia. EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do wprowadzenia ogólnounijnego modelu skarg konsumenckich⁽³⁾.

1.13. Wspomniany w art. 11 termin wejścia w życie przepisów art. 4 ust. 1 lit. b), tj. 1 lipca 2018 r., powinien pozostać otwarty i zostać określony dopiero na późniejszym etapie, zależnie od czasu trwania procesu legislacyjnego.

1.14. EKES popiera wniosek Komisji dotyczący jednolitego formularza skargi.

⁽²⁾ Badanie opublikowano w maju 2015 r., a wstępne ustalenia zostały podane do publicznej wiadomości w dniu 15 września 2016 r.
⁽³⁾ Ze względu na różnice w podejściu poszczególnych krajów, nie jest to łatwe do osiągnięcia. Sprawa ta jest obecnie przedmiotem dyskusji między Komisją a Radą.

2. Wprowadzenie

2.1. Na całym świecie szybko rozpowszechnia się zarówno transformacja cyfrowa w przedsiębiorstwach, jak i rynki cyfrowe. Ze względu na kolosalne konsekwencje tych dynamicznych procesów Komisja słusznie oświadczyła, że jednolity rynek cyfrowy będzie jednym z jej najważniejszych priorytetów.

2.2. Również EKES jest mocno zaangażowany w dyskusje na temat transformacji cyfrowej. W szeregu swoich opinii EKES zajął już stanowisko na temat ogólnych i horyzontalnych aspektów cyfryzacji oraz przedstawionych przez Komisję wniosków dotyczących konkretnych kwestii⁽⁴⁾.

2.3. EKES uważa, że do przeprowadzenia rewolucji cyfrowej konieczne są solidne warunki promowania jednolitego rynku w nowej epoce. Te warunki muszą zostać określone przez odpowiednie – nowe lub zmienione – ramy prawne gwarantujące prawa obywateli i konsumentów. Ponadto należy zachęcać przedsiębiorstwa do korzystania z cyfrowych narzędzi i rozwiązań innowacyjnych w działalności transgranicznej.

2.4. Należy odtąd w pełni uwzględniać każdy z 16 wniosków legislacyjnych i nielegislacyjnych zawartych w pakiecie jednolitego rynku cyfrowego. To samo dotyczy wniosku w sprawie blokowania geograficznego.

2.5. Z oceny obecnych praktyk wynika, że transgraniczne transakcje internetowe nadal napotykają wiele przeszkód. Ograniczony rozwój rynku transgranicznego często nie jest skutkiem nieuczciwej segmentacji rynku, lecz rezultatem niepewności przedsiębiorców co do oczekiwań konsumentów oraz innych przeszkód administracyjnych, różnic w otoczeniu regulacyjnym i barier językowych. Tego rodzaju wątpliwości nie służą też budowaniu zaufania konsumentów.

2.6. Brak informacji przyczynia się również do tego, że handel elektroniczny (zarówno w zakresie kupna, jak i sprzedaży) szybko się rozwija na poziomie krajowym, ale w dalszym ciągu jest słabo rozwinięty w kontekście transgranicznym.

2.7. Istnieją również znaczne różnice w międzynarodowej wymianie handlowej w zależności od sektora, między większymi a mniejszymi przedsiębiorstwami oraz w zależności od rodzaju operatorów, takich jak sprzedawcy lub pośrednicy i strony internetowe, a obroty w międzynarodowym handlu online znacznie się różnią w zależności od państwa członkowskiego.

2.8. Sytuacja jest złożona. Aby propagować wymagane równe warunki i przejrzyste rozwiązania dla przedsiębiorstw i konsumentów, należy wprowadzać pakiet aktów prawnych dotyczących jednolitego rynku cyfrowego w sposób jednolity, a jednocześnie zadbać o pełną zgodność innych przepisów prawnych dotyczących powiązanych dziedzin, na przykład VAT-u, doręczania przesyłek, rozporządzenia o unieszkodliwianiu odpadów i prawa konsumentów.

2.9. Trendy gospodarcze i technologiczne są nieodwracalne. Zatem w świecie, w którym handel przez internet i tak będzie rosł, należy jak najszybciej stworzyć równe szanse zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorstw w Europie.

3. Szerszy kontekst

3.1. W obecnych czasach przełomowych zmian, branże wytwórczości i usług nieustannie się zmieniają, wyłaniają się nowe modele biznesowe konsumpcji współdzielonej, a metody handlu są odpowiednio dostosowywane. Media i usługi społecznościowe zasadniczo wpływają na rozwój nowych wzorców handlu i kupowania towarów. Niesie to ogromne konsekwencje dla przedsiębiorstw i konsumentów. UE powinna dostosować istniejące i nowe przepisy do nowej rzeczywistości rynkowej, bez rygorystycznego podejścia, tak by nie utrudniać rozwoju nowych modeli biznesowych i strategii innowacyjnych.

3.2. Blokowanie geograficzne jest sprzeczne z podstawową zasadą jednolitego rynku. Choć często można uzasadnić różnice w traktowaniu pod względem cen lub warunków, wynikające na przykład z pozostałej fragmentacji rynku lub różnic między rynkami krajowymi, zarówno przedsiębiorcy, jak i konsumenci skorzystaliby na otwartym i konkurencyjnym rynku, który prowadziłby do różnorodności wyboru i lepszej jakości za uczciwe ceny.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 86,
Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 57,
Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 51,
Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 65.

3.3. Znaczenie handlu elektronicznego w segmencie B2C – konsumenci i przedsiębiorstwa jako użytkownicy końcowi – należy postrzegać w szerszym kontekście. Przedsiębiorstwa są obecnie bardziej niż kiedykolwiek zobowiązane do wprowadzania innowacji i wydajności pracy za umiarkowane ceny. Nowe przełomowe zmiany przesuwały granice i pomagają przedsiębiorstwom wzmocnić się i uzyskać większą odporność. Między innymi dlatego EKES w pełni popiera cel, jakim jest zniesienie wszelkiej dyskryminacji wobec klienta ze względu na przynależność państwową lub miejsce pobytu.

3.4. Decyzja o wejściu na rynek międzynarodowy jest jednak wyłącznym prawem poszczególnych przedsiębiorstw i taka pozostanie. Praktyka pokazuje, że (znaczna) większość przedsiębiorstw wybiera podejście krajowe.

3.5. W porównaniu z USA Europa wciąż niezmiernie powoli posuwa się naprzód. Sektory cyfrowe w Chinach i Indiach zmierzają do osiągnięcia silnej pozycji. Wśród 20 największych na świecie przedsiębiorstw działających w internecie ani jedno nie jest europejskie. Zgodnie z międzynarodowymi badaniami, Europa jest liderem w zakładaniu przedsiębiorstw. Jednakże rozdrobnienie europejskiego rynku utrudnia spontaniczny rozwój przedsiębiorstw typu start-up i scale-up na skalę europejską. Segmentacja rynku często hamuje jego rozwój.

3.6. Komisja słusznie rozróżnia uzasadnione i nieuzasadnione blokowanie geograficzne. Uzasadnione blokowanie geograficzne w handlu B2C występuje przede wszystkim w wyniku fragmentacji rynku UE i nieprzejrzystych sytuacji.

3.7. Bardzo wymownym efektem ubocznym zwalczania blokowania geograficznego jest odkrywanie (nowych) nieprawidłowości na rynku wewnętrznym. Trzeba skrupulatnie przeanalizować poszczególne przypadki pod kątem tego, czy istnieją podstawy do ograniczenia dostępu do niektórych usług lub odmiennego traktowania pod względem ceny lub warunków ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania.

3.8. Zarys potencjalnych zakresów blokowania geograficznego i rozwoju rynku na dużym rynku krajowym, takim jak USA, mógłby okazać się niezwykle użyteczny, jakkolwiek trudna i kosztowna byłaby taka analiza. Mogłoby to dostarczyć Europie wzoru do naśladowania. Tak jak w Europie, poszczególne stany USA również mogą posiadać pewne uprawnienia legislacyjne, które utrudniają działalność w skali całego kraju, ale z pewnością są one mniej szerokie niż w Europie. Wolna przedsiębiorczość i popyt konsumencki prawdopodobnie zdecydowanie faworyzują handel elektroniczny w sektorze B2C, co tworzy otoczenie sprzyjające konkurencji i szybkiemu rozwojowi firm typu start-up i scale-up na krajowym rynku USA.

3.9. Taki zarys mógłby pomóc w ocenie przyszłych zmian w Europie. W analizach prowadzonych przez Komisję na podstawie badań wśród przedsiębiorstw wskazuje się na zasadniczo krajowy charakter obecnych praktyk rynkowych. Przykład USA może zilustrować prawdziwy potencjał działalności gospodarczej w zakresie handlu elektronicznego w segmencie B2C po usunięciu wszystkich głównych barier.

3.10. Już od jakiegoś czasu program UE przewiduje wspieranie sprzedaży transgranicznej. Wprowadzono szereg dyrektyw, takich jak dyrektywa usługowa z 2006 r. i dyrektywa w sprawie praw konsumentów z 2011 r. Kładzie się w nich nacisk na ochronę konsumentów, starając się zmusić przedsiębiorstwa do zagwarantowania konsumentom wystarczającej przejrzystości oraz zaprzestania nieuzasadnionej dyskryminacji w wymiarze transgranicznym.

3.11. EKES jest rozczarowany faktem, że niewłaściwe wdrażanie i nieprawidłowe stosowanie, a także niedostateczne egzekwowanie istniejącego prawodawstwa UE, często stwarza trwałe bariery.

3.12. Do tej pory jednak wpływ przepisów prawnych zachęcających do transgranicznego handlu elektronicznego pozostaje ograniczony. W oparciu o szeroko zakrojone badania rynkowe i sondaże wśród przedsiębiorstw i konsumentów Komisja stwierdza, że „o ile zakupy przez internet stały się dla konsumentów normalną formą zakupów, kupowanie przez internet przez granicę pozostaje wyjątkiem. Tylko połowa przedsiębiorstw prowadzących sprzedaż przez internet sprzedaje za granicę”⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Zob. Ocena wpływu w sprawie blokowania geograficznego i innych form dyskryminacji ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę lub przynależność państwową w Europie (COM(2016) 289 final, s. 2). Jednakże Komisja słusznie wskazała w swoim komunikacie w sprawie usług z 2012 r., że przedsiębiorstwa mogą swobodnie określać obszar geograficzny, na którym koncentrują swoją działalność w ramach Unii Europejskiej, „nawet wtedy, gdy prowadzą sprzedaż w internecie”.

3.1.3. EKES zgadza się, że ograniczenia związane z przynależnością państwową lub miejscem zamieszkania podważają zaufanie do jednolitego rynku, i w związku z tym powinny być zwalczane. Na podstawie szczegółowych badań można zasadnie wysnuć wnioski, że istnieje ogromne poparcie zarówno wśród konsumentów, jak i przedsiębiorców dla otwarcia europejskiego rynku handlu elektronicznego w sektorze B2C. Tego samego zdania jest Parlament Europejski ⁽⁶⁾.

4. Sytuacja obecna

4.1. W celu poprawy transgranicznego zakupu i sprzedaży Komisja opracowała pakiet środków dotyczących różnych dziedzin, takich jak rejestracja VAT i przepisy w sprawie podatku VAT w handlu elektronicznym, doręczanie przesyłek, reforma prawa autorskiego, zmiana rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów. Niezwykle istotne jest również to, by porozumienia wertykalne między dostawcami a dystrybutorami i jednostronne środki przyjmowane przez poszczególne przedsiębiorstwa były w pełni zgodne z polityką konkurencji UE.

4.2. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie blokowania geograficznego stanowi część wspomnianego pakietu. Należy zauważyć, że pewne istotne sektory nie są objęte rozporządzeniem, np. sektor zdrowia/pacjentów, kolejowy transport pasażerski, usługi finansowe (bankowość detaliczna), elektroniczne pliki muzyczne, usługi audiowizualne i pewne formy hazardu. Wynika to z faktu, że sektory te wymagają szczegółowych przepisów sektorowych, które, zdaniem EKES-u, należy wkrótce wprowadzić, by wypełnić luki w prawodawstwie związanym z jednolitym rynkiem cyfrowym.

4.3. Odnosi się to również do niezwykle ważnej kwestii praw autorskich. Choć kwestie dotyczące praw autorskich zostały słusznie wyłączone z zakresu omawianego wniosku, mimo iż zdecydowanie są z nim związane, EKES wzywa Komisję do przyjęcia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania fragmentacji tego obszaru, by zmniejszyć niezadowolony konsumentów i wspierać tworzenie rzeczywistego jednolitego rynku cyfrowego.

4.4. Z podsumowania konsultacji publicznych z 2015 r. w sprawie blokowania geograficznego wynika, że zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorstwa są ogólnie niezadowoleni z obecnego rozdrobnienia jednolitego rynku. Wydaje się, że przedsiębiorstwa i organizacje biznesowe akceptują jednak obecny stan rzeczy, przypisując go rozbieżnym systemom prawnym w różnych państwach członkowskich ⁽⁷⁾.

4.5. EKES zauważa, że dla MŚP ważne jest, że wniosek nie tworzy obowiązku dostarczania w całej Europie. Jednak MŚP z pewnością skorzystają na możliwości ⁽⁸⁾ sprzedawania produktów i usług na całym kontynencie, zwłaszcza w regionach przygranicznych, a jednocześnie, jako użytkownicy końcowi korzystają z tych samych praw co konsumenci, co jest pomocne przy zakupie towarów i usług z innych państw członkowskich. Ponadto EKES podkreśla, że do wspierania i pobudzania handlu transgranicznego niezbędne jest pomyślnie wdrożenie rozporządzenia w sprawie usług doręczania przesyłek.

4.6. Rozbieżności między systemami prawnymi pomagają wyjaśnić rozróżnienie między uzasadnionym a nieuzasadnionym blokowaniem geograficznym. Nie licząc tych przedsiębiorstw, które po prostu nie chcą prowadzić działalności międzynarodowej, rezerwę przedsiębiorstw wobec znoszenia blokowania geograficznego należy w znacznej części przypisać ich niepewności co do rozbieżnych praktyk w całej Europie, które utrudniają handel międzynarodowy.

4.7. Konsumenci zgłaszają wiele skarg dotyczących handlu transgranicznego, chociaż wielkość dostępnej próby jest dość ograniczona i pożądana jest dalsza ocena. Skargi dotyczą rozmaitych kwestii, takich jak brak informacji, ograniczenia lub odmowy dostawy, braku uzasadnienia lub wyjaśnień, jeśli usługi lub towary zostają odrzucone, zmiany planu podróży, różnic cenowych, odrzucania niektórych kart kredytowych, zróżnicowania w zależności od adresów fakturowania i dostawy oraz języka. Niektóre z tych praktyk wynikają z różnic między systemami prawnymi. Inne jednak, wynikające z postanowień umownych lub uzgodnionych praktyk, i prowadzące do stosunkowo powszechnej pionowej segmentacji rynku (tj. na podstawie cech osobowych), powinny zostać zakazane ⁽⁹⁾. Zwiększenie zaufania konsumentów i przedsiębiorstw do rynków internetowych ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia transgranicznego handlu elektronicznego z korzyścią dla konsumentów, przedsiębiorstw i obywateli.

⁽⁶⁾ Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2016 r. w sprawie „W kierunku aktu o jednolitym rynku cyfrowym” (2015/2147(INI)), rozdział 2.

⁽⁷⁾ Streszczenie odpowiedzi na konsultacje społeczne KE z 2015 r. w sprawie blokowania geograficznego, s. 15.

⁽⁸⁾ Zob. Europejskie Stowarzyszenie Małych Przedsiębiorstw (ESBA).

⁽⁹⁾ Zob. także dokument roboczy przedstawiający wstępne ustalenia z badania sektora handlu elektronicznego przeprowadzonego przez DG ds. Konkurencji SWD(2016) 70 final, zob. pkt 7.

4.8. Należy zakazać nieuzasadnionego blokowania geograficznego, podobnie jak należy zakazać różnego traktowania pod względem ceny, warunków lub innych aspektów usług świadczonych w tym samym czasie i w tym samym miejscu (na przykład przez śledzenie adresów IP lub profilowanie). Nie ma uzasadnienia dla systemowych różnic w traktowaniu w takich usługach, jak wynajem samochodów, parki rozrywki lub hotele. Należy jednak zezwolić na tymczasowe promocje lub różnice cenowe, na przykład w czasie wakacji szkolnych, czyli horyzontalne i ograniczone w czasie.

4.9. Umowne ograniczenia sprzedaży transgranicznej występują w różnorodnych formach, a umowne ograniczenia terytorialne można znaleźć we wszystkich kategoriach produktów⁽¹⁰⁾. Niektóre pozornie nieuzasadnione ograniczenia, takie jak powszechny przykład różnic w cenach, są jednak dopuszczalne. Komisja ma rację, mówiąc o szarej strefie⁽¹¹⁾ w tym kontekście. Przykładowo różnice w cenach mogą być (przynajmniej częściowo) uzasadnione różnicami między rynkami, różnymi kategoriami odbiorców docelowych i wyższymi kosztami wynikającymi z różnych lub dodatkowych przepisów krajowych i doradztwa prawnego, usług płatniczych, dostaw i obsługi zwrotów⁽¹²⁾.

4.10. Zarówno wśród konsumentów, jak i w środowisku biznesu powszechny jest negatywny odbiór i związane z tym skargi na fałszywe obietnice jednolitego rynku. Skargi te wynikają zasadniczo z dwóch pokrywających się zjawisk: krajowych polityk przemysłowych i rozbieżności w przepisach.

4.11. EKES wielokrotnie krytykował istnienie 28 polityk przemysłowych, jako że krajowa optyka w polityce przemysłowej utrudnia ogólnounijne działania w biznesie, a w szczególności podważa możliwości transgranicznej działalności MŚP. Brak koordynacji polityk krajowych i oczywisty brak jednolitości, tam gdzie jest ona konieczna, utrudnia planowanie transgraniczne. Nieprzewidywalne i arbitralne środki podejmowane przez rządy przydają jeszcze niepewności.

4.12. Obecna sceneria jest niewątpliwie barwna: istnieją różne normy krajowe i różne systemy certyfikacji, niektóre strony internetowe są blokowane, by uniemożliwić sprzedaż z innego kraju, systemy płatności zwykle różnią się, wymogi językowe mogą być zaporowe, organy nadzoru rynku nakładają czasami dodatkowe wymogi⁽¹³⁾, a obowiązujące dyrektywy UE są źle wdrożone lub nie zostały wdrożone wcale. Dobrze znanym przykładem jest art. 20 dyrektywy usługowej, systematycznie ignorowany przez państwa członkowskie, chociaż w tym konkretnym przypadku brakuje jasności co do sposobu prawidłowego egzekwowania tego artykułu. Wszystkie te czynniki osłabiają zarówno przejrzystość rynku, jak i pożądaną równość warunków konkurencji.

4.13. Kluczową kwestię stanowi rynek wewnętrzny. Społeczeństwo online stawia jednolity rynek w centrum uwagi. Zmniejsza się dystans między przedsiębiorstwami i konsumentami na całym kontynencie. Jedno kliknięcie myszki natychmiast otwiera szeroki wachlarz opcji i możliwości wyboru. Możliwości specjalizacji i dostosowania rozwiązań mogą rosnąć w postępie geometrycznym. Należy jednak pamiętać, że nawet gdyby jednolity rynek działał doskonale, dalej istniałyby różnice między regionami.

4.14. Sztuczne bariery utrudniają firmom, zwłaszcza MŚP, spontaniczny rozwój. Przedsiębiorstwa dążą do koordynacji działań, aby obchodzić problemy lub pokonywać przeszkody w celu zabezpieczenia pozycji na rynku. Porozumienia horyzontalne i wertykalne między przedsiębiorstwami handlowymi i dystrybutorami, a także różne formy podziału rynku, postrzegane zazwyczaj jako nieuzasadnione blokowanie geograficzne, często muszą również być postrzegane jako środki ochronne stosowane przez przedsiębiorstwa wobec arbitralnych ich zdaniem barier krajowych. Na przykład z powodu strategii krajowych koszty transportu i usług posprzedażowych nieoczekiwanie mogą okazać się wyższe. Przedsiębiorstwa, zobowiązane do dostawy w każdych okolicznościach, mogą mieć trudności w realizacji swoich zobowiązań w obliczu nieznanymi warunków.

4.15. W niektórych przypadkach korzysta się z transgranicznych pośredników do złagodzenia krajowych problemów między przedsiębiorstwem w kraju pochodzenia a klientami w innym kraju. Niezależnie od tego, na ile może to być przydatne, takie rozwiązanie ogólnie nie ułatwia bezpośrednich stosunków między przedsiębiorstwami dostarczającymi a klientami.

⁽¹⁰⁾ Tamże, pkt 98 i 99.

⁽¹¹⁾ Tamże, pkt 102. Należy wyraźniej zdefiniować ową szarą strefę.

⁽¹²⁾ Tamże, pkt 114.

⁽¹³⁾ Zob. np. Niemcy.

4.16. Nie ulega wątpliwości, że należy lokalizować i zwalczać nieuzasadnione blokowanie geograficzne. EKES podkreśla jednak, że wprowadzając prawidłowe warunki, należy również wyciągnąć prawidłowe wnioski z obecnego rozdrobnienia rynku wewnętrznego wynikającego z rozbieżnych podejść krajowych.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów”

(COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD))

(2017/C 034/15)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 9.6.2016 Rada, 30.6.2016
Podstawa prawna	Artykuł 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (COM(2016) 283 final – 2016/0148 (COD))
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	219/4/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera wniosek Komisji, doceniając zarówno związane z nim możliwości, jak i słuszne rozważania i rozwijanie zaproponowanych kwestii. W tym kontekście należy odnotować poszerzenie oczekiwanych korzyści wynikających z wdrożenia wniosku na wszystkie zainteresowane podmioty, konsumentów, przedsiębiorstwa i władze krajowe, co znalazło odzwierciedlenie w samym wniosku.

1.2. EKES wyraża również zaniepokojenie i obawy w związku z tym, że wniosek dotyczy ochrony praw podstawowych oraz ich stosowania przez państwa członkowskie.

1.3. Z drugiej strony EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do dopilnowania, aby wspólne zasady proceduralne przewidziane w art. 8 wniosku były skutecznie stosowane, zgodnie z zasadami dotyczącymi dobrej praktyki administracyjnej.

1.4. Ponadto EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia należytej koordynacji z państwami członkowskimi w celu wprowadzenia w życie środków przewidzianych we wniosku, a także do zwiększenia zasięgu skoordynowanych działań.

2. Kontekst ogólny

2.1. Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 z dnia 27 października 2004 r. ⁽¹⁾ w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów („rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”) spotkało się z pozytywną oceną EKES-u ⁽²⁾.

2.2. Rozporządzenie harmonizuje ramy współpracy między krajowymi organami Europejskiego Obszaru Gospodarczego, aby działania organów administracji odpowiedzialnych za ochronę konsumentów obejmowały całe terytorium jednolitego rynku.

⁽¹⁾ Dz.U. L 364 z 9.12.2004, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 86.

2.3. Przepisy, do których ma ono zastosowanie, wymienione są w załączniku do rozporządzenia, aktualizowanym wraz z wejściem w życie nowych postanowień. Obecnie obejmują one dwadzieścia dyrektyw i rozporządzeń z zakresu dorobku prawnego UE w dziedzinie praw konsumentów i wprowadzania do obrotu produktów i usług.

2.4. Zadaniem rozporządzenia jest czuwanie nad poprawnym funkcjonowaniem rynków detalicznych w całej UE.

2.4.1. Rozporządzenie określa minimalne uprawnienia organów krajowych i umożliwia im eliminowanie transgranicznych naruszeń prawa.

3. Ocena rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów

3.1. Artykuł 21a stanowi, że Komisja dokonuje oceny skuteczności oraz przewidzianych mechanizmów operacyjnych, analizując możliwość włączenia dodatkowych przepisów prawa, a w stosownych przypadkach przedstawia wniosek ustawodawczy w celu zmiany rozporządzenia.

3.2. Po przeprowadzeniu oceny zewnętrznej⁽³⁾ oraz konsultacji społecznych Komisja opublikowała sprawozdanie⁽⁴⁾, w którym przedstawiono czynniki mogące osłabiać skuteczność rozporządzenia:

- a) niewystarczające minimalne uprawnienia organów utrudniające szybką i sprawną współpracę, w szczególności w otoczeniu cyfrowym;
- b) niedostateczna wymiana informacji o rynku;
- c) ograniczenie mechanizmu w zakresie zwalczania naruszeń dotyczących kilku państw. Organy krajowe często spotykają się z podobnymi naruszeniami popełnianymi na ich rynkach w tym samym czasie. Należy uwzględnić powszechnie występujące naruszenia oraz takie, które mogą trwać stosunkowo krótko, lecz mieć szkodliwe skutki;
- d) konieczność zmiany załącznika rozporządzenia w celu rozszerzenia zakresu jego stosowania na podstawie następujących kryteriów:
 - (i) zbiorowe interesy konsumentów;
 - (ii) znaczenie w kontekście transgranicznym;
 - (iii) wymiar egzekwowania prawa oraz zgodność z prawodawstwem sektorowym i horyzontalnym wymienionym w załączniku;
- e) sektor przedsiębiorstw nie zostanie obciążony żadnymi dodatkowymi obowiązkami prawnymi.

3.3. Podsumowując, proponowano wzmocnienie mechanizmów współpracy w zakresie egzekwowania ochrony konsumentów w celu umożliwienia skutecznego stosowania prawa ochrony konsumentów na rzecz silnego i dynamicznego jednolitego rynku.

4. Wniosek Komisji

4.1. Ogólnym celem wniosku jest usunięcie zakłóceń konkurencji i wyeliminowanie przeszkód na rynku wewnętrznym. Ma za zadanie zachowanie i zwiększenie skuteczności i efektywności systemu transgranicznego egzekwowania unijnych przepisów prawa ochrony konsumentów.

4.2. Aktualizuje się obecne rozporządzenie przez pogłębienie stopnia harmonizacji, co pomoże w rozwiązaniu problemów wskazanych w ocenie i poprawi transgraniczne egzekwowanie unijnych przepisów prawa ochrony konsumentów na jednolitym rynku.

⁽³⁾ Sprawozdanie końcowe Consumer Policy Evaluation Consortium z dnia 17 grudnia 2012 r.

⁽⁴⁾ COM(2016) 284 final z dnia 25 maja 2016 r.

4.3. Wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości, ponieważ ochrona konsumentów należy do obszaru kompetencji dzielonych między Unię Europejską i państwa członkowskie. Z drugiej strony, jest również zgodny z zasadą proporcjonalności poprzez ustanowienie wspólnego zbioru minimalnych uprawnień dla wszystkich właściwych organów w państwach członkowskich w kontekście zakresu jego stosowania.

4.4. W ramach współpracy na rzecz zwalczania powszechnie występujących naruszeń, wśród innych instrumentów proponuje się ustanowienie wspólnej procedury na poziomie unijnym na potrzeby zwalczania istotnych szkodliwych naruszeń, które dotyczą co najmniej 3/4 państw członkowskich o łącznej liczbie mieszkańców wynoszącej co najmniej 3/4 ludności UE.

4.4.1. Proponuje się, aby Komisja w przypadku powszechnie występujących naruszeń podejmowała decyzję o rozpoczęciu wspólnej procedury i odgrywała w tej procedurze obowiązkową rolę koordynacyjną. Udział w tym wspólnym działaniu będzie również obowiązkowy dla państw członkowskich, których ono dotyczy.

4.5. W przepisach wstępnych wniosku dokonuje się aktualizacji definicji w celu uwzględnienia rozszerzenia i zakresu stosowania rozporządzenia o „powszechnie występujące naruszenia” i „zaniechane naruszenia”.

4.6. Przedstawiono informacje na temat sposobu wyznaczania właściwych organów i jednolitych urzędów łącznikowych, na nowo określając ich role. Ustanowiono również minimalne uprawnienia w zakresie środków dochodzeniowych i służących egzekwowaniu prawa, poprzez doprecyzowanie istniejących uprawnień i dodanie kilku nowych, które właściwe organy uznały za niezbędne do działania w kontekście transgranicznym.

4.7. Przewidziano mechanizm wzajemnej pomocy składający się z dwóch instrumentów:

- wniosków o udzielenie informacji, które zapewniają właściwym organom możliwość pozyskania informacji i dowodów kontekście transgranicznym, oraz
- wniosków o przedsięwzięcie środków służących egzekwowaniu prawa, które zapewniają jednemu właściwemu organowi możliwość zwrócenia się do innego właściwego organu w innym państwie członkowskim z wnioskiem o przyjęcie środków służących egzekwowaniu prawa.

4.8. W odniesieniu do skoordynowanego mechanizmu nadzoru, prowadzenia dochodzeń i egzekwowania przepisów w przypadku powszechnie występujących naruszeń, ustanowiono takie instrumenty jak skoordynowane działania, wspólne działania na rzecz zwalczania powszechnie występujących naruszeń w wymiarze unijnym oraz wspólnie uzgodnione dochodzenia na rynkach konsumenckich.

4.8.1. Ustanowiono nowy instrument zapewniający możliwość eliminowania powszechnie występujących naruszeń o wymiarze unijnym, które mogą przynosić szkody konsumentom na znacznej części terytorium Unii. Wyznaczono progi pozwalające ustalić, które domniemane naruszenia mają wymiar unijny.

4.8.2. Wysokość progu ustala się w oparciu o dwa kryteria – liczbę państw oraz liczbę ludności, na którą naruszenie wywiera wpływ. W stosownych wypadkach wszczyna się wspólne działanie na mocy decyzji. Głównym celem jest zlikwidowanie naruszenia oraz – w razie konieczności – zapewnienie konsumentom zadośćuczynienia poprzez zobowiązanie przedsiębiorcy.

4.8.3. We wniosku przedstawiono wspólne przepisy dotyczące procedur w zakresie skoordynowanych i wspólnych działań, takie jak przepisy dotyczące prawa przedsiębiorców do bycia wysłuchanym, roli koordynatora, podejmowania decyzji i zasad wyboru języka. Ponadto określono podstawę prawną wspólnie uzgodnionych dochodzeń na rynkach konsumenckich (akcje kontrolne UE).

4.9. Na koniec wniosek przedstawia inne działania o zasięgu ogólnounijnym, takie jak koordynowanie innych działań w obszarze nadzoru i egzekwowania, wymiana urzędników między właściwymi organami, wymiana informacji dotyczących polityki ochrony konsumentów i współpraca międzynarodowa.

4.9.1. Zawiera załącznik z wykazem przepisów prawnych, które chronią interesy konsumentów, i określa podmiotowy zakres stosowania rozporządzenia.

5. Uwagi ogólne

5.1. EKES pozytywnie ocenia wniosek Komisji, który prowadzi do wzmocnionej współpracy i poprawy pewności prawa poprzez rozwój nowoczesnych, efektywnych i skutecznych mechanizmów ograniczających szkody, jakie dla interesów konsumentów i jednolitego rynku mają naruszenia transgraniczne.

5.2. Wniosek jest korzystny dla wszystkich podmiotów gospodarczych doświadczających nieuczciwej konkurencji ze strony przedsiębiorców nieprzestrzegających przepisów, którzy opracowali modele biznesowe umożliwiające im omijanie prawa i działanie na szkodę konsumentów z innych państw członkowskich.

5.2.1. Przyczyni się to do poprawy ochrony konsumentów, zwiększenia pewności prawa dla przedsiębiorców, bardziej spójnego transgranicznego egzekwowania przepisów i równości szans na jednolitym rynku, bez konieczności nakładania na przedsiębiorstwa nieproporcjonalnych obciążeń.

5.2.2. Wobec powyższego, EKES przypomina, że wykonując nadane im uprawnienia, właściwe organy powinny w każdym przypadku zachować odpowiednią równowagę między przedmiotowymi prawami podstawowymi, takimi jak: wysoki poziom ochrony konsumentów, wolność prowadzenia działalności gospodarczej oraz swobodny dostęp do informacji. Komitet podkreśla znaczenie poszanowania prawa do obrony, prawa do bycia wysłuchanym oraz prawa do stosowania w toku postępowania wybranego przez dany podmiot języka.

5.3. Wniosek zawiera rozwiązania, które są *a priori* skuteczne i dostosowane do znaczenia i zakresu powszechnie występujących naruszeń. Oprócz tego w celu jego wykonania będą wdrażane środki umożliwiające poprawę skutecznej ochrony praw konsumentów i użytkowników. Mogą być one użyteczne w przypadkach nieobjętych zakresem omawianego wniosku.

5.4. Do realizacji przedmiotu i celu wniosku organy publiczne muszą dysponować uprawnieniami i zasobami w celu skutecznej współpracy i przyjmowania środków w ramach stosowania rozporządzenia. EKES popiera zwiększenie środków oraz minimalnych uprawnień w zakresie przeprowadzania dochodzenia i egzekwowania przewidziane we wniosku w odniesieniu do właściwych organów publicznych. Należy uwzględnić przy tym różne tradycje prawne w państwach członkowskich.

5.4.1. Dla skutecznego stosowania przepisów istotne jest umożliwienie nakazania zwrotu nielegalnych dochodów uzyskanych w wyniku popełnienia naruszenia. Komitet wyraził już swoje poparcie w tej kwestii ⁽⁵⁾. We wniosku słusznie rozróżnia się, oprócz minimalnych uprawnień właściwych organów, zapewnianie odszkodowania konsumentom oraz zwrot korzyści osiągniętych w wyniku naruszenia przepisów.

5.4.2. Wniosek musi uwzględniać możliwość jawności sankcji jako środek uzdrowienia rynku w celu uzyskania większej przejrzystości jego działania oraz skutecznego stosowania prawa do swobodnego dostępu do informacji ⁽⁶⁾.

5.5. Z drugiej strony, wniosek nie zawiera środków o charakterze proaktywnym, które wzmocniłyby osiągnięcie jego zamierzeń, i ogranicza się do podejścia reaktywnego. Zastosowany przymus może w pewnych wypadkach nie być w stanie przeciwdziałać w zamierzonym stopniu skutkom naruszeń, szczególnie jeśli dojdzie do opóźnień we wspólnych procedurach lub ich skuteczności.

5.6. Poza tym konieczny będzie przegląd stosowania rozporządzenia w przyszłości, aby ocenić jego skutki w zakresie korekty rynku, zważywszy, że nie zawsze stosowane działania o charakterze sankcjonującym prowadzą do wystarczającej korekty nieprawidłowych praktyk ani odwrócenia ich skutków, zwłaszcza w odniesieniu do powtarzalności i ponownego naruszenia.

5.7. Być może bardziej całościowe ukierunkowanie wniosku na zwalczanie powszechnie występujących nieprawidłowości zwiększyłyby szanse sukcesu, w którego osiągnięciu kluczową rolę odgrywają również spostrzeżenia i oczekiwania konsumentów i użytkowników.

5.7.1. W związku z tym ich znajomość oraz jednoczesne zastosowanie środków proaktywnych i reaktywnych, ze szczególnym naciskiem na wartość samoregulacji i współregulacji oraz odpowiedzialnego działania konsumenta, mogą stworzyć efekt synergiczny prowadzący do większej skuteczności i efektywności wniosku.

5.8. EKES pozytywnie ocenia uwzględnioną we wniosku możliwość udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ sprzyja to dobremu zarządzaniu, przejrzystości i stosowaniu zasady otwartości w działaniu instytucji Unii ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 20 i Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 87 i Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 69.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 3.

5.8.1. Rozszerzenie mechanizmu ostrzegania o uczestnictwo innych podmiotów uważa się za kluczowe dla osiągnięcia wytyczonych celów współodpowiedzialności wszystkich podmiotów.

6. Uwagi szczegółowe

6.1. Można było rozważyć uwzględnienie we wniosku specyfikacji dodatkowych lub alternatywnych środków wobec kary pieniężnej jako takiej.

6.2. Jeśli chodzi o współpracę z innymi organami publicznymi i wyznaczonymi podmiotami, należałoby ustalić kryteria koordynacji gwarantujące jednolite uwzględnienie problematyki w celu optymalnej realizacji postanowień art. 6, aby uniemożliwić rozbieżności lub nieprawidłowe działanie w ramach jego stosowania.

6.3. Jednocześnie uważa się za bardzo trafne rozwinięcie art. 8, w którym wymieniono poszczególne minimalne środki działania, jakimi dysponują organy publiczne. W wielu przypadkach, zanim wspomniane środki zostaną określone, może to rozszerzyć pole działania.

6.4. Jednakże państwa członkowskie muszą zadbać o to, by właściwe organy i jednolite urzędy łącznikowe dysponowały środkami budżetowymi w celu skutecznego wykonywania swoich uprawnień.

6.5. EKES uważa za konieczne dopilnowanie, by wdrożenie i realizacja mechanizmu wzajemnej pomocy i planowanych procedur administracyjnych przebiegały z poszanowaniem takich zasad jak przejrzystość i uproszczenie wymogów administracyjnych.

6.6. W rozdziale dotyczącym skoordynowanego mechanizmu nadzoru, prowadzenia dochodzeń i egzekwowania przepisów w przypadku powszechnie występujących naruszeń należało wprowadzić większą przejrzystość, aby ułatwić lepsze zrozumienie oraz wygodne i szybkie przyswajanie tekstu, z uwagi na wielość kanałów i ścieżek proceduralnych oraz powiązanych przypadków. To samo dotyczy etapów wszystkich procedur.

6.7. W art. 24 nie jest jasne, czy zaakceptowanie zobowiązań przedsiębiorcy przez konsumentów oznacza zakończenie pozostałych działań naprawczych, które już rozpoczęto lub które mogą zostać rozpoczęte w przyszłości, chociaż z treści art. 25 można wydedukować, że zobowiązania i działania sankcjonujące wykluczają się wzajemnie, co może być sprzeczne z przepisami państw członkowskich obowiązującymi na ich terytorium.

6.7.1. Podobnie nie jest jasne, czy możliwe jest zastosowanie we wszystkich przedstawionych przypadkach niekompatybilnych formuł, ponieważ analiza szczegółowych okoliczności może wskazywać na zastosowanie obu środków w różnych proporcjach. Być może ta dwuznaczność daje możliwość bardziej zindywidualizowanego stosowania wniosku, lecz z zastrzeżeniem unikania niejednorodnych procedur.

6.7.2. Na zakończenie należy dodać, że, odnośnie do wspólnie uzgodnionych dochodzeń na rynkach konsumenckich, warto byłoby rozszerzyć zakres działań dochodzeniowych jako stosowanej z urzędu praktyki o charakterze zapobiegawczym, zgodnie z uwagami przedstawionymi powyżej, ponieważ w ten sposób nie tylko unika się nagłych sytuacji zagrożenia powszechnie występującymi naruszeniami, lecz także można by zapobiegać tymczasowym obciążeniom wynikającym z prowadzonych do tego czasu działań oraz umożliwić szybką reakcję.

6.8. Z uwagi na potrzebę zapewnienia skuteczności należy wspomnieć o konieczności współdziałania mechanizmów nadzoru i ostrzegania z już wdrożonymi systemami, a nawet ich bezpośredniego powiązania z myślą o ujednoczeniu lub znormalizowaniu ich zintegrowanego działania.

6.9. W rozdziale VI można by dodać artykuł ustanawiający procedurę skutecznej komunikacji ze społeczeństwem w przypadkach, które tego wymagają, określając jednocześnie kryteria stosowania i wdrożenia.

6.10. Jeśli chodzi o bazę danych i system wymiany informacji o naruszeniach, należy wskazać, podobnie jak w przypadku systemu nadzoru, na konieczność współdziałania mechanizmów nadzoru i ostrzegania.

6.11. EKES uważa, że termin przedstawienia sprawozdania ze stosowania tego wniosku jest zbyt długi; ze względu na znaczenie wytyczonych celów konieczne jest jego skrócenie lub wprowadzenie systemu ciągłej oceny częściowej, aby można było stwierdzić odpowiednio wcześnie wszelkie odchylenia w ramach działania systemu i wdrożyć w stosownych wypadkach odpowiednie działania w zakresie przeformułowania wniosku i jego stosowania.

Bruksela, 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek”

[COM(2016) 285 final – 2016/0149 (COD)]

(2017/C 034/16)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 9.6.2016 Rada Unii Europejskiej, 21.6.2016
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 285 final – 2016/0149 (COD)]
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	212/0/8

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Z różnych badań zleconych przez Komisję wynika, że stawki za dostarczanie paczek za granicę, zwłaszcza dla klientów indywidualnych i MŚP, są czasem niemal pięć razy wyższe niż stawki za przesyłki krajowe i że różnic tych nie można wytłumaczyć kosztami pracy ani innymi kosztami w kraju przeznaczenia. W związku z tym konsumenci i detaliści handlu elektronicznego nie mogą w pełni korzystać z możliwości oferowanych przez jednolity rynek.

1.2. EKES uznaje, że niezbędne stało się nowe działanie Komisji, aby wszyscy detaliści w handlu elektronicznym i konsumenci, zwłaszcza osoby prywatne oraz MŚP na obszarach oddalonych, mogli wreszcie korzystać z transgranicznych usług doręczania paczek, które byłyby dostępne, wysokiej jakości i przystępne cenowo.

1.3. Komisja pragnie zająć się problemem zawyżonych stawek za pomocą omawianego w niniejszej opinii rozporządzenia, które jednak ma zastosowanie wyłącznie do operatorów świadczących usługę powszechną, którzy świadczą usługi doręczania paczek.

1.4. Komitet obawia się, że środki przewidziane w tym rozporządzeniu, mianowicie wprowadzenie przejrzystych taryf i opłat końcowych, publikowanie oferty ramowej i przeprowadzenie oceny przystępności stawek opłat, mimo iż są bez wątplenia konieczne, bez dodatkowych środków raczej nie wystarczą do zachęcenia dostawców usług transgranicznego doręczania paczek do stosowania rozsądnych cen.

1.5. EKES ubolewa, że Komisja przesuwając ewentualne wprowadzenie bardziej restrykcyjnych środków na koniec 2018 r., oczekując, że sytuacja się poprawi do tego czasu. Komisja nie przedstawiła jednak żadnej informacji na temat swoich przyszłych zamiarów, jeśli nie nastąpi oczekiwana poprawa.

1.6. EKES apeluje do Komisji by, podobnie jak postąpiła w przypadku cen roamingu w telefonii komórkowej, przynajmniej wystosowała ostatni przynaglający apel do wszystkich dostawców transgranicznych usług doręczania paczek o obniżenie stawek, oraz by już teraz zapowiedziała, że jeżeli to nie nastąpi, wprowadzi regulację i pułapy stawek.

1.7. Jeśli chodzi o ocenę przystępności cen, EKES od lat domaga się wyjaśnienia pojęcia przystępności usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i wprowadzenia środków legislacyjnych zobowiązujących państwa członkowskie do opracowania wskaźników pozwalających określić tę przystępność. Uważa zatem, że przepisy niniejszego rozporządzenia stanowią pierwszy krok we właściwym kierunku, przy założeniu, że po przeprowadzeniu takiej oceny należy, w stosownych przypadkach, przyjąć odpowiednie środki.

2. Usługi dostawy w ramach handlu elektronicznego

2.1. Fizyczne dostawy towarów zamawianych w internecie są jednym z najważniejszych elementów rozwoju handlu elektronicznego. W Unii Europejskiej handel elektroniczny rozwija się o wiele wolniej w skali międzynarodowej, niż w skali krajowej. W 2014 r., w różnym stopniu w zależności od państwa członkowskiego, tylko 15 % konsumentów zrobiło zakupy przez internet w innym państwie UE, mimo że z takiej formy zakupów w swoim kraju skorzystało 44 % obywateli.

2.2. Do czynników wpływających na decyzję konsumenta o złożeniu zamówienia przez internet należą m.in. stawki, jakość i procedury dotyczące fizycznej dostawy towarów zamawianych *on-line* oraz warunki ewentualnego zwrotu towarów. Zadowolenie kupujących *on-line* zależy więc częściowo od doświadczeń związanych z dostawą. Dostęp do przystępnych cenowo i wydajnych rozwiązań w zakresie dostawy ma szczególne znaczenie dla MŚP, mikroprzedsiębiorstw i konsumentów prywatnych na obszarach oddalonych lub peryferyjnych.

2.3. Usługa doręczania paczek do 31,5 kg dynamicznie się rozwija w wielu państwach członkowskich. Wielu operatorów wprowadziło rozwiązania, które mogą lepiej odpowiadać oczekiwaniom klientów, zwłaszcza dzięki szeregowi dodatkowych usług, takich jak: przesyłka standardowa lub odroczone, ekspresowa lub dostawa tego samego dnia, śledzenie przesyłek, potwierdzenie dostawy, wybór miejsca dostawy, punkty odbioru paczek, paczkomat, przesyłka polecona, deklarowana wartość itp. Przesyłki pocztowe o wadze do 2 kilogramów, które stanowią szacunkowo 80 % przesyłek generowanych przez handel elektroniczny, są tymczasem często traktowane jako „mała paczka” i wchodzi w system doręczania przesyłek listowych.

2.4. Dostawy paczek do 10 kg, który to limit może zostać podniesiony do 20 kg, objęte są obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej, zgodnie z którą państwa członkowskie muszą zagwarantować, że we wszystkich punktach ich terytorium dostępne są dla wszystkich użytkowników po przystępnych cenach podstawowe usługi krajowe i transgraniczne.

2.5. Rynek handlu elektronicznego jest bardzo zróżnicowany. Często jest zdominowany przez kilka dużych sklepów internetowych, które codziennie wysyłają wiele paczek i które w związku z tym są bardzo dobrze przygotowane do negocjacji ceny i warunków wysyłki z operatorami usług doręczania paczek, na których wywiera się nacisk, by zgodzali się na „wynegocjowane” niezwykle korzystne taryfy i szczególne warunki dostawy. Te sklepy internetowe często pokrywają koszty dostawy paczek, nawet za granicę. Na tym „negocjowanym” rynku zarówno krajowym, jak i międzynarodowym, może konkurować jedynie kilku dużych dystrybutorów paczek, zwłaszcza że w tym ostatnim sektorze należy ponadto posiadać dostęp do sieci dystrybucji międzynarodowej.

2.6. Jednakże takich możliwości nie ma obecnie ani dla niewielkich lub sporadycznych zakupów transgranicznych przez internet, ani dla indywidualnych nadawców, w tym wielu MŚP. Nadawcy nie korzystają z usług dostawy za negocjowane stawki, a dostęp do międzynarodowej sieci dystrybucji mają jedynie za wysokie ceny, co ostatecznie powoduje, że konsument końcowy często musi płacić zawyżone ceny za dostawę. W takich wypadkach stawki za dostawy zagraniczne mogą być od trzech do pięciu razy wyższe niż równoważne ceny krajowe⁽¹⁾, a różnic tych nie można wytłumaczyć kosztami pracy oraz innymi kosztami w kraju przeznaczenia. Przykłady zawyżonych cen i znacznych rozbieżności w relacjach dwustronnych między poszczególnymi państwami członkowskimi są dokumentowane w ocenie skutków Komisji (SWD(2016) 166 final).

2.7. Komisja zajmuje się tym problemem w ostatnich latach i opracowała różne komunikaty na ten temat:

- Spójne ramy na rzecz wzmocnienia zaufania na jednolitym rynku cyfrowym handlu elektronicznego i usług online, COM(2011) 942 final,
- Zielona księga „Zintegrowany rynek usług dostawy paczek jako impuls rozwoju handlu elektronicznego w UE”, COM(2012) 698 final,

⁽¹⁾ „E-commerce and delivery” Copenhagen Economics; zielona księga „Zintegrowany rynek usług dostawy paczek jako impuls rozwoju handlu elektronicznego w UE” (COM(2012) 698 final).

- Plan działania na rzecz budowy jednolitego rynku usług dostawy przesyłek. Wzmocnienie zaufania do usług dostawy oraz wspieranie handlu elektronicznego, COM(2013) 886 final,
- Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy, COM(2015) 192 final.

2.8. Zamierzała stworzyć rozwiązania, które mogłyby lepiej odpowiadać oczekiwaniom konsumentów.

2.9. Jako że działania te tylko częściowo zakończyły się powodzeniem, Komisja była zmuszona wydać omawiane w niniejszej opinii rozporządzenie, opatrzone dokumentem towarzyszącym (SWD(2016) 167 final), załącznikiem (COM(2016) 285 final) i obszerną oceną skutków liczącą 289 stron (SWD(2016) 166 final).

3. Treść wniosku dotyczącego rozporządzenia

3.1. Poprawa usług doręczania paczek za granicę stanowi jedno z działań przewidzianych w strategii jednolitego rynku cyfrowego dla Europy, mającej na celu promowanie dostępu konsumentów i przedsiębiorstw do towarów i usług cyfrowych w całej Unii.

3.2. Proponowane działania dotyczą:

- poprawy funkcjonowania rynków, z jednej strony, przez zwiększenie skuteczności i uspołnienie funkcjonowania nadzoru regulacyjnego nad rynkiem paczek, a z drugiej strony, przez stymulowanie konkurencji w dziedzinie transgranicznych usług doręczania paczek,
- zwiększenia przejrzystości cen i opłat końcowych w celu zmniejszenia nieuzasadnionych różnic cen oraz obniżenia opłat ponoszonych przez osoby fizyczne i małe przedsiębiorstwa, zwłaszcza na obszarach oddalonych,
- oceny przez krajowe organy regulacyjne przystępności stawek opłat za transgraniczne usługi doręczania paczek,
- przejrzystego i niedyskryminacyjnego dostępu do usług i infrastruktury niezbędnych do świadczenia transgranicznych usług doręczania paczek.

4. Uwagi ogólne

4.1. Jako że różne inicjatywy Komisji, m.in. zielona księga z 2012 r. *Zintegrowany rynek usług dostawy paczek jako impuls rozwoju handlu elektronicznego w UE i plan działania z 2013 r. na rzecz budowy jednolitego rynku usług dostawy przesyłek. Wzmocnienie zaufania do usług dostawy oraz wspieranie handlu elektronicznego* ⁽²⁾ odniosły tylko bardzo ograniczony sukces w odniesieniu do taryf transgranicznych, niezbędne stało się nowe działanie Komisji, aby wszyscy detaliści w handlu elektronicznym i konsumenci, zwłaszcza osoby prywatne oraz MŚP na obszarach oddalonych, mogli wreszcie korzystać z transgranicznych usług doręczania paczek, które byłyby dostępne, wysokiej jakości i przystępne cenowo.

4.2. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym przez Uniwersytet Saint-Louis w Brukseli, publiczne ceny dostawców za dostawy paczek płacone przez osoby prywatne i małe przedsiębiorstwa były około pięć razy wyższe niż ceny za przesyłki krajowe, podczas gdy z badania Copenhagen Economics wynika, że ceny innych operatorów są od trzech do pięciu razy wyższe niż ceny dostaw krajowych, przy czym różnic tych nie da się uzasadnić kosztami pracy ani innymi kosztami w kraju przeznaczenia.

4.3. EKES stwierdza zatem, że opłaty pobierane od osób fizycznych i małych przedsiębiorstw są zawyżone, niezależnie od rodzaju usługi dostarczania paczek. Komisja zamierza zająć się tym problemem, powierzając krajowym organom regulacyjnym ocenę przystępności cen dostaw transgranicznych.

4.4. EKES zgadza się, że aby nie tracić czasu, Komisja powinna posłużyć się rozporządzeniem. Obawia się jednak, że środki przewidziane w tym rozporządzeniu są mało skuteczne. Ograniczają się do wyrażenia woli wprowadzenia przejrzystych taryf i opłat końcowych, opublikowania oferty ramowej i przeprowadzenia oceny przystępności stawek opłat. O ile nie można w żaden sposób podważyć potrzeby takich działań, to bez dodatkowych środków raczej nie będą w stanie zachęcić do świadczenia usług dostawy w rozsądnych cenach.

⁽²⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 51.

4.5. EKES ubolewa, że Komisja przesuwa ewentualne wprowadzenie bardziej restrykcyjnych środków na koniec 2018 r., w oczekiwaniu na sprawozdanie oceniające stosowanie omawianego rozporządzenia. W sprawozdaniu tym Komisja zamierza ocenić, czy wzrosła przystępność cenowa transgranicznych usług doręczania paczek, i czy dostawcy usług powszechnych, którzy świadczą usługi doręczania paczek, udzielają hurtowego dostępu transgranicznego w sposób przejrzysty i niedyskryminujący. Komisja nie przedstawiła jednak żadnej informacji na temat swoich przyszłych zamiarów, jeśli nie nastąpi owa poprawa przystępności i dostępu na zasadach niedyskryminacji.

4.6. EKES wolałby, by Komisja, podobnie jak postąpiła w przypadku cen roamingu w telefonii komórkowej, przynajmniej wystosowała ostatni przynaglający apel do wszystkich dostawców transgranicznych usług doręczania paczek o obniżenie cen, oraz by już teraz zapowiedziała, że jeżeli to nie nastąpi, wprowadzi regulację i pułapy cen.

4.7. Ponadto propozycje w rozporządzeniu dotyczące przejrzystości taryf i opłat końcowych, publikowania oferty ramowej, oceny przystępności cen i przejrzystego i niedyskryminującego dostępu transgranicznego mają zastosowanie wyłącznie do operatorów świadczących usługę powszechną, którzy świadczą usługi doręczania paczek.

4.8. Tymczasem w całkowitym rynku doręczania paczek, udział operatorów świadczących usługę powszechną waha się od 10 % (Bułgaria, Hiszpania, Wielka Brytania, Włochy) do 25 % (Republika Czeska, Dania, Francja, Estonia), a tylko niewielka część (5–10 %) tych paczek objęta jest obowiązkami z tytułu świadczenia usługi powszechnej. Wynika stąd, że omawiane w niniejszej opinii rozporządzenie dotyczy jedynie niewielkiej części rynku, która jest jednak niezbędna dla konsumentów i MSP na obszarach oddalonych, którzy nie posiadają innych alternatyw.

4.9. Jeśli chodzi o ocenę przystępności cen, EKES od lat domaga się wyjaśnienia pojęcia przystępności usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i wprowadzenia środków legislacyjnych zobowiązujących państwa członkowskie do opracowania wskaźników pozwalających określić tę przystępność⁽³⁾. Uważa zatem, że przepisy niniejszego rozporządzenia stanowią pierwszy krok we właściwym kierunku, przy założeniu, że po przeprowadzeniu takiej oceny należy, w stosownych przypadkach, przyjąć odpowiednie środki.

4.10. Jednakże ocena przewidziana przez omawiane w niniejszej opinii rozporządzenie ograniczy się tylko do cen pewnych kategorii przesyłek wymienionych w publicznym wykazie cen transgranicznych przewidzianym w załączniku do rozporządzenia, a mianowicie do paczek o wadze 0,5 kg, 1 kg, 2 kg lub 5 kg (z usługą śledzenia przesyłek lub bez). EKES uważa, że ocena ta powinna zostać rozciągnięta na paczki o wadze 10, 15 lub 20 kg, również z myślą o ewentualnej przyszłej regulacji stawek za transgraniczne doręczanie paczek.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽³⁾ Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 24.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2015”

[COM(2016) 393 final – SWD(2016) 198 final]

(2017/C 034/17)

Sprawozdawca: **Juan MENDOZA CASTRO**

Wniosek o konsultację:	Komisja Europejska, 17.8.2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 393 final – SWD(2016) 198 final]
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję:	4.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	211/1/4

1. Wnioski i zalecenia

- 1.1. EKES pozytywnie ocenia sprawozdanie za rok 2015, zważywszy na to, że polityka konkurencji zapewniająca równe warunki działania wszystkich sektorów ma fundamentalne znaczenie dla gospodarki społecznej i rynkowej UE.
- 1.2. Import oparty na nieuczciwej konkurencji stanowi zagrożenie dla unijnych przedsiębiorstw. Środki antydumpingowe są niezbędne do ocalenia miejsc pracy i ochrony sektorów gospodarki dotkniętych tym zjawiskiem.
- 1.3. EKES podziela niepokoje MŚP, związków zawodowych i stowarzyszeń przedsiębiorców w UE w związku z możliwością uznania Chin za gospodarkę rynkową.
- 1.4. MŚP, będące podstawą ożywienia gospodarczego, są najbardziej narażone na nadużywanie dominującej pozycji przez inne podmioty.
- 1.5. Kontrola pomocy państwa umożliwi efektywniejsze wykorzystywanie zasobów i poprawę funkcjonowania finansów publicznych. Pomoc taka może jednak mieć zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.
- 1.6. EKES zaleca poprawę jakości informacji o pomocy państwa, aby zwiększyć jawność i przejrzystość.
- 1.7. Innowacje cyfrowe kontrolowane są przez niewielką liczbę podmiotów z państw trzecich, które prowadzą działalność w skali globalnej. W związku z tym kluczowe znaczenia dla Europy ma zapewnienie sobie wiodącej pozycji dzięki jednolitemu rynkowi cyfrowemu.
- 1.8. Wielkim wyzwaniem dla unijnej polityki konkurencji w sektorze zdominowanym przez gigantów technologicznych jest zapewnienie konsumentom dostępu do najlepszych produktów po jak najkorzystniejszych cenach oraz to, aby wszystkie przedsiębiorstwa, zarówno duże, jak i małe, konkurowały ze sobą na otwartym rynku w oparciu o wartość swoich produktów. EKES jest zdania, że zasadniczo działania UE mają charakter zrównoważony i są dostosowane do przepisów, pomimo pewnych pojawiających się zastrzeżeń.

1.9. Europejska unia energetyczna dokonała znacznych postępów w zakresie bezpieczeństwa dostaw (co oznacza sukces strategiczny), redukcji emisji gazów cieplarnianych, upowszechniania energii ze źródeł odnawialnych i zwiększenia możliwości wyboru oferowanych odbiorcom. Musi jednak stawić czoła istotnym wyzwaniom związanym z kosztami energii, zwiększeniem wzajemnych powiązań w sieciach oraz przywództwem we wdrażaniu porozumienia paryskiego.

1.10. W sektorze energetycznym kontrolę połączeń przedsiębiorstw należy pogodzić z przewidywaniem połączeń i przejść zmniejszających koszty produkcji, co zmniejsza też liczbę przedsiębiorstw.

1.11. Rozporządzenie (WE) nr 1/2003 wzmocniło pozycję krajowych organów ochrony konkurencji i przyczyniło się do ugruntowania międzynarodowego prestiżu, jakim cieszy się unijna polityka konkurencji. Koordynacja prac między poszczególnymi krajowymi organami konkurencji oraz między tymi organami a Komisją zwiększa skuteczność działań w przypadku operacji transgranicznych.

1.12. W związku z kryzysem finansowym EKES ponownie stwierdza, że należy ograniczyć narażanie podatników na koszty ratowania banków.

1.13. EKES nawołuje do stosowania norm unijnych, które ograniczałyby opłaty interchange od transakcji płatniczych realizowanych za pomocą kart kredytowych i debetowych bez względu na kraj będący siedzibą emitenta karty, oraz aby banki miały możliwość oferowania sprzedawcom detalicznym mającym siedzibę w innym państwie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) niższych opłat interchange.

1.14. EKES podkreśla, że Komisja powinna kontynuować wysiłki w zakresie promowania konkurencji poprzez ograniczanie zakłóceń w związku z podatkami wynikających z braku dostosowania 28 systemów podatkowych.

1.15. Upowszechnienie się systemów konkurencji w wyniku globalizacji sprawia, że współpraca międzynarodowa staje się koniecznością. W związku z rosnącymi wymaganiami i uczestnictwem w różnego rodzaju forach (OECD, UNCTAD, Międzynarodowa Sieć Konkurencji) EKES zwraca uwagę, że UE musi dysponować odpowiednimi zasobami, aby jej głos był nadal słyszalny i szanowany w takim samym stopniu, jak obecnie.

2. Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2015

2.1. Komisja stwierdza, że „silna i skuteczna polityka konkurencji UE od zawsze stanowiła podstawę projektu europejskiego”.

2.2. Główne aspekty sprawozdania zostały pogrupowane w trzech rozdziałach:

- polityka konkurencji przyczyniająca się do wzrostu innowacji i inwestycji w UE,
- wykorzystywanie możliwości jednolitego rynku cyfrowego, oraz
- budowanie zintegrowanej i korzystnej dla klimatu europejskiej unii energetycznej.

2.3. Komisja informuje o swoich konkretnych działaniach w każdym z tych obszarów, zaznaczając, że za zasady przewodnie przy stosowaniu przepisów prawa uznała zachowanie bezstronności, stosowanie norm państwa prawa i służenie wspólnym europejskim interesom.

2.4. W ostatnich 25 latach liczba systemów konkurencji na całym świecie drastycznie wzrosła z około 20 na początku lat 90. XX w. do około 130 w 2015 r., obejmując 85 % ludności na świecie.

3. Uwagi ogólne

3.1. Polityka konkurencji UE

3.1.1. EKES pozytywnie ocenia sprawozdanie za 2015 r. dotyczące głównych obszarów rozwoju gospodarki i dobrobytu obywateli Unii.

3.1.2. Polityka konkurencji oparta na równych warunkach działania we wszystkich sektorach stanowi podstawę rynkowej gospodarki społecznej w Europie. Ponadto stanowi ona zasadniczy instrument gwarantujący poprawne funkcjonowanie dynamicznego, efektywnego, zrównoważonego i innowacyjnego rynku wewnętrznego oraz pobudzania wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i konkurencyjności na arenie globalnej.

3.1.3. Polityka konkurencji nie może uniemożliwiać pojawiania się liderów branżowych w europejskiej gospodarce. Aby była efektywna i wiarygodna, nie może być wyłącznie ukierunkowana na obniżanie cen konsumpcji, lecz także wspierać rozwój i konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw na światowych rynkach.

3.1.4. Silna baza przemysłowa ma zasadnicze znaczenie dla dobrobytu i wzrostu. Biorąc pod uwagę zagrożenia, jakie nieuczciwa konkurencja stwarza dla europejskich przedsiębiorstw, EKES przypomina, że środki antydumpingowe chronią dziesiątki tysięcy pośrednich i bezpośrednich miejsc pracy oraz sektory gospodarki przed nieuczciwymi politykami importu.

3.1.5. Import odbywający się na warunkach dumpingowych stanowi nieuczciwą konkurencję zagrażającą tysiącom miejsc pracy w UE. EKES uważa, że trudno jest uznać Chiny za gospodarkę rynkową, ponieważ państwo to nie spełnia czterech z pięciu kryteriów ustanowionych na podstawie praktyki Komisji i rozporządzenia (WE) nr 1225/2009 ⁽¹⁾.

3.1.6. Unijnych funduszy strukturalnych nie należy wykorzystywać w taki sposób, by bezpośrednio lub pośrednio wspierały przeniesienie usług lub produkcji do innych państw członkowskich.

3.1.7. MŚP stanowią filar żywienia gospodarczego w Europie. Są one także, ze względu na swe rozmiary, najbardziej narażone na skutki nadużywania pozycji dominującej, co w wielu przypadkach prowadzi do ich zniknięcia z rynku. Powinno to stać się przedmiotem szczególnej uwagi w ramach polityki konkurencji, zwłaszcza jeśli chodzi o praktyki dużych konsorcjów przedsiębiorstw.

3.1.8. EKES ponownie podkreśla brak rzeczywistego instrumentu prawnego dla powództw zbiorowych umożliwiającego skuteczne dochodzenie prawa do odszkodowania osobom, które ucierpiały w wyniku praktyk polegających na nadużywaniu pozycji dominującej. Utrzymuje, że dyrektywa 2014/104/UE z 26 listopada 2014 r. oraz zalecenie w sprawie wspólnych zasad dotyczących mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w przypadku naruszenia przepisów w dziedzinie konkurencji nie są w stanie zapewnić skutecznego dochodzenia praw przez podmioty poszkodowane w wyniku stosowania tego rodzaju praktyk.

3.2. Pomoc państwa

3.2.1. Modernizacja pomocy przyznawanej przez państwa umożliwia UE efektywniejsze wykorzystywanie zasobów i poprawę jakości finansów publicznych. Przyczynia się ponadto do realizacji przez państwa członkowskie strategii „Europa 2020” na rzecz wzrostu i konsolidacji budżetowej.

3.2.2. Pomoc państwa jest jednak w niektórych przypadkach istotna dla zapewnienia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w tym w zakresie energii, transportu i telekomunikacji. Stanowi ona często najskuteczniejsze narzędzie polityki pozwalające zagwarantować świadczenie usług o kluczowym znaczeniu dla wsparcia warunków gospodarczych i społecznych w regionach odizolowanych, oddalonych, peryferyjnych i wyspiarskich Unii.

3.2.3. EKES uważa za konieczne utrzymanie spójności między polityką konkurencji i pozostałymi politykami Unii, zwłaszcza w przypadkach inwestycji sprzyjających innowacyjności i badaniom naukowym, takich jak inwestycje w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji, finansowania ryzyka i upowszechnienia sieci szerokopasmowych.

3.2.4. Obywatele Unii nie uważają się za odpowiednio poinformowanych w zakresie złożonego systemu pomocy państwa i zwracają uwagę na trudności w dostępie do informacji na temat przedsiębiorstw, które otrzymują tego rodzaju pomoc ⁽²⁾. W celu zwiększenia jawności i przejrzystości EKES zaleca, aby państwa członkowskie w każdym przypadku upubliczniały informacje na temat odbiorców pomocy, przyznanych kwot i ich przeznaczenia.

3.3. Konkurencja na jednolitym rynku cyfrowym

3.3.1. Jednolity rynek cyfrowy to podstawowa strategia UE zmierzająca do położenia kresu fragmentacji licznych rynków krajowych i do ich połączenia na szczeblu unijnym ⁽³⁾. Innowacje cyfrowe kontrolowane są przez niewielką liczbę podmiotów z państw trzecich, które prowadzą działalność w skali globalnej. W związku z tym kluczowe znaczenia dla Europy ma zapewnienie sobie wiodącej pozycji dzięki jednolitemu rynkowi cyfrowemu.

⁽¹⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 13. Zob. także „ETUC – BusinessEurope joint declaration on China's Market Economy Status” [Wspólna deklaracja Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych i Konfederacji Europejskiego Biznesu w sprawie statusu gospodarki rynkowej Chin] (19 lipca 2016 r.) i „Granting of Market Economy Status to China” [Przyznanie Chinom statusu gospodarki rynkowej], Parlament Europejski, grudzień 2015 r.

⁽²⁾ *Perception and awareness about transparency of state aid* [Postrzeganie i świadomość przejrzystości pomocy państwa], Eurobarometr, lipiec 2016 r.

⁽³⁾ Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 65.

3.3.2. Wielkim wyzwaniem dla unijnej polityki konkurencji w sektorze zdominowanym przez gigantów technologicznych jest zapewnienie konsumentom dostępu do najlepszych produktów po jak najkorzystniejszych cenach oraz to, aby wszystkie przedsiębiorstwa, zarówno duże, jak i małe, konkurowały ze sobą na otwartym rynku w oparciu o wartość swoich produktów.

3.3.3. Sprawy badane przez Komisję:

- Usługi wyszukiwarek internetowych. Pisemne zgłoszenie zastrzeżeń przez Komisję opiera się na fakcie, że podczas porównywania cen firma Google systematycznie faworyzuje własne produkty. Przedmiotem badania są ponadto trzy inne zgłoszone zastrzeżenia.
- E-książki. Amazon narzuca klauzule, które mogą służyć unikaniu konkurencji, naruszając np. prawo do informacji o korzystniejszych warunkach lub alternatywach oferowanych przez konkurentów.
- Transgraniczne świadczenie odpłatnych usług telewizyjnych w Zjednoczonym Królestwie i Irlandii. Umowy licencyjne zawarte między Sky UK a sześcioma dużymi studiami filmowymi w Stanach Zjednoczonych wymagają, aby Sky UK zablokowało dostęp poza terytorium objętym licencją.
- Urządzenia mobilne takie jak smartfony i tablety. Na przykład system operacyjny Android wymaga od producentów wstępnego zainstalowania wyszukiwarki Google Search i przeglądarki Google Chrome oraz wyboru Google Search jako domyślnej wyszukiwarki – stanowi to warunek wstępny przyznania im licencji na pewne zastrzeżone aplikacje Google.
- Zestawy chipów pasma podstawowego wykorzystywane w urządzeniach elektronicznych. Dochodzenie dotyczy tego, czy Qualcomm, ich główny dostawca na świecie, oferował zachęty finansowe wiodącemu producentowi smartfonów i tabletów pod warunkiem że ten będzie używać wyłącznie produktów tej firmy.

3.3.4. Zasadniczo chodzi o ewentualne praktyki monopolowe i nadużywanie pozycji dominującej. Złożoność techniczna i duży oddźwięk medialny badanych spraw prowadzą do krytyki, w której m.in. zarzuca się UE, że „wypowiedziała wojnę Dolinie Krzemowej”. EKES nie podziela tych krytycznych głosów i popiera działania Komisji, które uznaje za zrównoważone i zgodne z przepisami.

3.3.5. Firma Google – która w 2015 r. odnotowała przychód w wysokości 74,5 mld USD – ma dominującą pozycję w Europejskim Obszarze Gospodarczym z przekraczającym 90 % udziałem w rynkach usług ogólnego wyszukiwania w internecie, licencjonowanych systemów operacyjnych dla smartfonów i sklepów z aplikacjami dla systemu operacyjnego na urządzenia mobilne Android. Twierdzi się też, że prowadzone przez Komisję dochodzenie podważało możliwość, aby UE stała się ośrodkiem innowacyjnych pomysłów, a zastosowane podstawy techniczne nie były poprawne. Jednakże służby techniczne Federalnej Komisji Handlu Stanów Zjednoczonych stwierdziły w 2012 r., że firma Google, która kontroluje dwie trzecie rynku północnoamerykańskiego, wykorzystywała techniki antykonkurencyjne i dopuszczała się nadużywania pozycji dominującej ze szkodą dla użytkowników i konkurentów⁽⁴⁾. Śledztwo przeprowadzone w tym kraju doprowadziło do takich samych wniosków⁽⁵⁾.

3.4. Przyjazna dla klimatu europejska unia energetyczna

3.4.1. Europejska unia energetyczna może pochwalić się istotnymi osiągnięciami:

- Bezpieczeństwo dostaw: UE osiągnęła strategiczny sukces i jest obecnie znacznie lepiej przygotowana do poradzenia sobie z kryzysem takim jak kryzys z 2009 r. Uzależnienie Europy od gazu pochodzącego z Rosji zmniejszyło się do jednej trzeciej, poprawiła się też znacznie infrastruktura wewnętrznego przepływu gazu, możliwości zaopatrzenia zewnętrznego i pojemność magazynowa.
- Cele (20-20-20 do 2020 r.) ustanowione w odniesieniu do obniżenia emisji gazów cieplarnianych i szerszego wykorzystania odnawialnych źródeł energii można by zrealizować szybciej, niż przewiduje to ustalony harmonogram, a efektywność energetyczna poprawia się prawie zgodnie z założeniami, aczkolwiek częściowo wskutek spowolnienia gospodarczego.
- Rynki zostały otwarte, a konsumentom zapewniono szerszy wybór.

⁽⁴⁾ <http://www.wsj.com/articles/inside-the-u-s-antitrust-probe-of-google-1426793274>

⁽⁵⁾ „Does Google content degrade Google search? Experimental evidence” [Czy treści dostarczane przez Google obniżają jakość wyszukiwania za pomocą wyszukiwarki Google?], Harvard Business School, 2015 r.

3.4.2. Jednakże EKES, który wyraził poparcie dla strategii ramowej z 2015 r. ⁽⁶⁾, pragnie zwrócić szczególną uwagę na ogromne wyzwania stojące przed UE w najbliższych latach:

- zmniejszenie kosztu energii, który wciąż jest bardzo wysoki dla unijnego konsumenta, i który rodzi konsekwencje społeczne (zagrożenie ubóstwem energetycznym), gospodarcze (znacząco wpływa na sytuację MSP) i konsekwencje dla konkurencyjności zewnętrznej (energia jest znacznie tańsza na innych rynkach, np. w Stanach Zjednoczonych),
- poprawa integracji rynków przez zwiększenie wzajemnych powiązań sieci, oraz
- przejęcie przywódczej roli w zakresie wdrażania celów konferencji stron (COP 21) z Paryża, aby z powodzeniem osiągnąć istotną zmianę w wyniku stopniowego i opłacalnego przejścia na gospodarkę niskoemisyjną.

3.4.3. EKES popiera Komisję w zdecydowanym stosowaniu przepisów prawa antymonopolowego, co stanowi podstawę zwalczania nadużyć podmiotów dominujących na rynku. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na prawnie wiążące porozumienie zawarte między Komisją a Bulgarian Energy Holding.

3.4.4. W 2012 r. sektor energetyczny otrzymał pomoc państwa w wysokości 122 mld EUR (UE-28) ⁽⁷⁾. Bez takiego wsparcia odbiorców nie byłoby stać na pokrycie już i tak wysokich cen energii. Przy stosowaniu strategii politycznych dotyczących pomocy publicznej ⁽⁸⁾ Komisja musi uwzględnić produkcję określonych rodzajów energii ze źródeł odnawialnych, na które przeznaczona jest największa pomoc (44 mld EUR), gdyż wysokie koszty produkcji uniemożliwiają dostawcom konkurowanie na rynku.

3.4.5. EKES odnotowuje, że Komisja zatwierdziła przejęcie oddziałów energetycznych firmy Alstom przez amerykańskie przedsiębiorstwo General Electric (GE) ⁽⁹⁾.

3.4.6. Komisja stwierdza, że „sprawowana przez UE kontrola połączeń w dalszym ciągu stanowiła skuteczne narzędzie pozwalające zachować otwarty charakter unijnego rynku energii”. Należy to pogodzić z faktem, że niskie ceny ropy mogą sprawiać, że fuzje staną się niezbędne do obniżenia kosztów produkcji. Niektóre prognozy wskazują, że liczba producentów gazu i ropy spadnie o jedną trzecią.

4. Wzmocnienie jednolitego rynku w UE

4.1. System podatkowy

4.1.1. EKES zgadza się, że przejrzystość i równomierne rozłożenie obciążeń podatkowych są niezbędne dla istnienia jednolitego rynku. Uchylenie się od opodatkowania, oszustwa podatkowe i raje podatkowe generują znaczne koszty dla unijnych podatników i jednocześnie zakłócają konkurencję. Szacuje się, że co roku UE traci między 50 a 70 mld EUR dochodów podatkowych w wyniku uchylania się od opodatkowania, co stanowi nieco ponad 16 % wartości inwestycji publicznych w UE. Jeśli dodać do tego straty dochodów spowodowane legalnymi, bądź uchodzącymi za takie, praktykami inżynierii podatkowej, szkody te okazują się znacznie wyższe ⁽¹⁰⁾.

4.1.2. Plan działania dotyczący sprawiedliwego i skutecznego stosowania podatku od osób prawnych to ważny krok w kierunku ograniczenia agresywnego planowania podatkowego, które to zjawisko prowadzi do erozji podstawy opodatkowania w państwach członkowskich i sprzyja nieuczciwej konkurencji ⁽¹¹⁾.

4.1.3. EKES podkreśla, że Komisja musi kontynuować wysiłki w zakresie promowania konkurencji poprzez ograniczanie zakłóceń w związku z podatkami wynikających z braku dostosowania 28 systemów podatkowych. Skomplikowany system ustalania cen transferowych, który obowiązuje obecnie w przypadku transakcji wewnątrz grupy, jest szczególnie kosztowny i uciążliwy dla przedsiębiorstw działających w UE oraz prowadzi do sporów między administracjami państw członkowskich i skutkuje podwójnym opodatkowaniem przedsiębiorstw. Celowym byłoby ustanowienie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 84.

⁽⁷⁾ „Subsidies and costs of EU energy” [Dopłaty w związku z energią i koszty energii w UE] (11 listopada 2014 r.). <http://ec.europa.eu/energy/en/content/final-report-ecofys>.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 200 z 28.6.2014, s. 1.

⁽⁹⁾ GE ogłosiło, że w latach 2016–2017 zlikwiduje 6 500 miejsc pracy w Europie, w tym 765 we Francji. *Le Monde*, 14 stycznia 2016 r.

⁽¹⁰⁾ Zob. „Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union” [Nadawanie przejrzystości oraz skoordynowanego i jednolitego charakteru polityce w zakresie podatku od osób prawnych w Unii Europejskiej], wrzesień 2015 r.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 42.

4.1.4. Komisja bada porozumienia podatkowe zawarte między niektórymi państwami członkowskimi a wielkimi przedsiębiorstwami wielonarodowymi, tj. w Luksemburgu (Fiat, Starbucks, McDonald's, Amazon) i Niderlandach (Starbucks). W sprawie Apple Komisja jest zdania, że w wyniku zastosowanego rozwiązania podatkowego przedsiębiorstwo to mogło uniknąć podatku obrotowego niemal od wszystkich swoich produktów w EOG, w związku z czym ma obowiązek zwrócić Irlandii kwotę szacowaną na 13 mld EUR. Bez uszczerbku dla ostatecznej decyzji, jaka zostanie podjęta w tej sprawie, EKES popiera Komisję w badaniu porozumień podatkowych, które mogą szkodzić konkurencji.

4.2. Krajowe organy ds. konkurencyjności

4.2.1. Rozporządzenie (WE) nr 1/2003⁽¹²⁾ wzmocniło pozycję krajowych organów ochrony konkurencji i przyczyniło się do ugruntowania międzynarodowego prestiżu, jakim cieszy się unijna polityka konkurencji. Komisja poddała konsultacjom publicznym wzmocnienie pozycji krajowych organów ds. konkurencyjności, do których obecnie należy rozpatrywanie największej liczby spraw. Koordynacja prac między poszczególnymi krajowymi organami konkurencji oraz między tymi organami a Komisją zwiększa skuteczność działań w przypadku operacji transgranicznych.

4.3. Płatności kartą

4.3.1. Choć upowszechniły się różne systemy płatności elektronicznych, ogółem konsumenci płacą za 85 % zakupów gotówką. W UE sytuacja jest podobna w różnych państwach członkowskich, choć w krajach skandynawskich odsetek płatności w gotówce wynosi jedynie 10 %. W każdym wypadku płatności kartą mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania handlu i są bardzo ważne dla konsumentów. Rozporządzenie (UE) 2015/751 wprowadza pułapy opłat interchange⁽¹³⁾.

4.3.2. Pisemne zgłoszenie zastrzeżeń wobec przedsiębiorstwa Mastercard dotyczy uniemożliwiania bankom, aby oferowały niższe opłaty interchange sprzedawcom detalicznym z siedzibą w innym państwie członkowskim należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) oraz pobierania wyższych opłat interchange od kart wystawionych w innych regionach świata. Europejskie stowarzyszenia konsumentów wielokrotnie informowały o nadużyciach ze strony takich emitentów kart jak Visa czy Mastercard, którzy mają uprzywilejowaną pozycję ze względu na dominację na rynku. EKES pragnie, aby wynik śledztwa doprowadził do eliminacji tego rodzaju przeszkód i aby ustanowione w UE pułapy opłat interchange obowiązywały niezależnie od kraju, w którym dana karta została wydana.

4.4. Pomoc państwa dla banków

4.4.1. Komisja zdaje sobie sprawę z pomocy państwa przyznanej bankom w różnych krajach. Do tej pory kryzys gospodarczy spowodował znaczne koszty poniesione przez europejskich podatników. Aby uniknąć całkowitego załamania systemu bankowego, rządy przystąpiły do ratowania banków przez niezwłoczne przyznanie wsparcia na niespotykaną dotąd skalę. W strefie euro w latach 2008–2014 pomoc publiczna dla podmiotów finansowych osiągnęła 8 % PKB, z czego odzyskano 3,3 %⁽¹⁴⁾.

4.4.2. Oprócz znacznych kosztów dla publicznych zasobów finansowych, ratowanie banków, których restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja podlega przepisom obowiązującym od dnia 1 stycznia 2015 r.⁽¹⁵⁾, może prowadzić do zakłócania konkurencji.

EKES twierdzi, że należy:

- zmniejszyć narażenie podatników na koszty ratowania banków,
- przyznać organom publicznym kompetencje konieczne do przyjmowania środków zabezpieczających, oraz
- powierzyć organom ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji prawo do umorzenia roszczeń niezabezpieczonych wierzycieli instytucji znajdującej się na progu upadłości oraz konwersji należnych wierzytelności na kapitał własny⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Dziesięć lat egzekwowania prawa ochrony konkurencji: na podstawie rozporządzenia 1/2003 – osiągnięcia i perspektywy”
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52014DC0453&from=PL>.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 123 z 19.5.2015, s. 1.

⁽¹⁴⁾ Biuletyn EBC.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 190.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 68.

5. Konkurencja w erze globalizacji

5.1. Upowszechnienie się systemów konkurencji w wyniku globalizacji sprawia, że współpraca międzynarodowa staje się koniecznością. EKES zdecydowanie popiera aktywny udział Komisji w takich forach jak Komitet Konkurencji OECD, Konferencja ONZ ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) i Międzynarodowa Sieć Konkurencji (RIC).

5.2. Głos UE jest obecnie słyszalny i szanowany na tych forach. EKES podkreśla, że konieczne jest utrzymanie zasobów materialnych i ludzkich proporcjonalnych do tej odpowiedzialności.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu Unii służącego wsparciu szczególnych działań mających na celu zwiększenie zaangażowania konsumentów i innych użytkowników końcowych usług finansowych w proces kształtowania polityki Unii w dziedzinie usług finansowych na lata 2017–2020”

[COM(2016) 388 final – 2016/0182 (COD)]

(2017/C 034/18)

Sprawozdawczyni: **Reine-Claude MADER**

Wniosek o konsultację:	Parlament Europejski, 22.6.2016 Rada, 11.7.2016
Podstawa prawna:	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 388 final – 2016/0182 (COD)]
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję:	4.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	223/2/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja uwzględniła interesy konsumentów i osób oszczędzających oraz wspiera ich organizacje. Uważa, że usługi finansowe powinny być przedmiotem szczególnej uwagi ze względu na ich poziom techniczności mało przystępny dla laików i na kwestie, których dotyczą.

1.2. Komitet popiera inicjatywę podjętą w ramach projektu pilotażowego rozpoczętego przez Komisję pod koniec 2011 r. w celu wsparcia budowy ośrodka specjalistycznej wiedzy finansowej służącego pomocą konsumentom i użytkownikom końcowym usług finansowych, by umożliwić im uczestnictwo w procesie kształtowania unijnej polityki w dziedzinie usług finansowych i doprowadzić do przywrócenia zaufania do europejskiego systemu finansowego.

1.3. EKES stwierdza, że obie organizacje pozarządowe, Better Finance and Finance Watch, spełniają warunki kwalifikowalności do dotacji na działalność przyznawanych przez Komisję Europejską za pośrednictwem zaproszeń do składania wniosków, a ich działania zostały ocenione ogólnie pozytywnie w 2015 r.

1.4. Uważa jednak za użyteczne, by podkreślić szereg warunków, które należy spełnić.

Wiarygodność

1.5. EKES podkreśla, że wiarygodność tych organizacji musi opierać się na członkach wchodzących w ich skład, sposobie zarządzania, lecz także na działaniach podejmowanych w celu wyjaśnienia w zrozumiały dla ogółu społeczeństwa sposób skomplikowanych przepisów finansowych i instrumentów finansowych.

1.6. W tym kontekście zdaniem EKES-u należy poczynić szczególne wysiłki, by faktycznie zaangażować użytkowników końcowych w prace tych organizacji. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w składzie i sposobie zarządzania Finance Watch i Better Finance oraz w przyjętych nowych metodach pracy.

Niezależność, przejrzystość i odpowiedzialność finansowa

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje demonstrowaną przez Finance Watch przejrzystość finansową⁽¹⁾, z drugiej strony uważa, że Finance Watch i Better Finance muszą kontynuować wysiłki na rzecz osiągnięcia większej niezależności finansowej, w tym od Komisji Europejskiej, ponieważ jest to kwestia wiarygodności ich działań i legitymacji wobec ogółu społeczeństwa.

1.8. EKES przypomina, że w przypadku nieprawidłowości organizacje te mogą ponosić odpowiedzialność finansową, bowiem Komisja Europejska i Trybunał Obrachunkowy posiadają uprawnienia do prowadzenia kontroli na podstawie dokumentacji i na miejscu w podmiotach gospodarczych, których bezpośrednio lub pośrednio dotyczą przyznawane dotacje. Ze swojej strony OLAF może przeprowadzać kontrole na miejscu i inspekcje w celu wykazania istnienia ewentualnego nadużycia finansowego, korupcji lub innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii⁽²⁾.

1.9. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wieloletni charakter puli środków finansowych przewidzianych na realizację unijnego programu promowania udziału konsumentów i innych użytkowników końcowych usług finansowych, gdyż pozwoli to zapewnić większą stabilność finansową stowarzyszeniom beneficjentów. Te ostatnie będą mogły organizować swoje funkcjonowanie i ustalać harmonogram w dłuższym okresie.

Informowanie opinii publicznej

1.10. EKES podkreśla, że pomimo podjętych działań w zakresie komunikacji i promocji, w tym artykułów w prasie ekonomicznej i organizacji konferencji, Finance Watch i Better Finance pozostają w dużym stopniu nieznanne opinii publicznej i krajowym stowarzyszeniom konsumenckim, które nadto powinny bezpośrednio otrzymywać ich biuletyny.

1.11. Przyjmuje do wiadomości wyniki oceny *ex post* projektu pilotażowego w celu wsparcia budowy ośrodka specjalistycznej wiedzy finansowej służącego pomocą konsumentom i użytkownikom końcowym usług finansowych, zainicjowanego przez Komisję pod koniec roku 2011⁽³⁾. Zachęca te organizacje pozarządowe do wzmożenia wysiłków, aby wzmocnić rolę, aktywność i informowanie użytkowników końcowych i konsumentów w zakresie kształtowania polityki Unii w sektorze finansowym.

Równowaga między specjalistami a użytkownikami

1.12. EKES dostrzega potrzebę opracowania specjalistycznej wiedzy technicznej, aby użytkownicy usług finansowych mogli na równej stopie dyskutować ze specjalistami z branży finansowej. Wiedza ta ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności działań odpowiednich stowarzyszeń w konfrontacji z sektorem finansowym, który posiada większe zasoby.

1.13. EKES apeluje o zachowanie odpowiedniej równowagi, która sprzyjałaby krzewieniu idei stabilnego, zrównoważonego sektora finansowego działającego w długiej perspektywie czasowej.

2. Prezentacja wniosku dotyczącego rozporządzenia⁽⁴⁾

2.1. Wniosek jest kontynuacją inicjatyw podejmowanych od 2007 r. przez Komisję Europejską, by przywrócić zaufanie konsumentów po kryzysie finansowym.

⁽¹⁾ Całkowite zasoby Finance Watch w 2015 r.: darczyńcy i fundacje 32,1 %, projekty badawcze 7,4 %, dotacje europejskie 56,4 %, organizacja imprez 1,3 %, składki członkowskie 2,7 %. Źródło: <http://www.finance-watch.org/a-propos/gouvernance-et-finance-ment>.

⁽²⁾ Art. 8 wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu Unii służącego wsparciu szczególnych działań mających na celu zwiększenie zaangażowania konsumentów i innych użytkowników końcowych usług finansowych w proces kształtowania polityki Unii w dziedzinie usług finansowych na lata 2017–2020 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. L 248 z 18.9.2013, s. 1) i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. L 292 z 15.11.1996, s. 2).

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/finance/finservices-retail/docs/users/151222-staff-working-document_en.pdf.

⁽⁴⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia unijnego programu wsparcia określonych działań służących zwiększeniu zaangażowania konsumentów i innych użytkowników końcowych usług finansowych w proces kształtowania polityki Unii w dziedzinie usług finansowych na lata 2017–2020 – COM(2016) 388 final – 2016/0182 (COD).

2.2. Celem Komisji jest zagwarantowanie, by punkt widzenia konsumentów był bardziej uwzględniany, co doprowadziło do utworzenia w 2010 r. grupy użytkowników usług finansowych, do regularnego udziału konsumentów i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w utworzonych grupach eksperckich, a w 2011 r. do rozpoczęcia pilotażowego projektu dotacji wspierających utworzenie centrum specjalistycznej wiedzy finansowej.

2.3. W wyniku ogłoszonego przez Komisję zaproszenia do składania wniosków wyłoniono dwie organizacje nienastawione na zysk: Finance Watch, utworzoną w 2011 r. w formie międzynarodowego stowarzyszenia o celu niezarobkowym na mocy prawa belgijskiego, której zadaniem jest reprezentowanie interesów społeczeństwa obywatelskiego w sektorze finansowym, oraz Better Finance, powstałą w wyniku reorganizacji europejskich stowarzyszeń inwestorów i udziałowców istniejących od 2009 r., której celem jest utworzenie centrum specjalistycznej wiedzy finansowej, skupiającego głównie prywatnych inwestorów, oszczędzających i innych użytkowników końcowych.

2.4. Organizacje te otrzymały dotacje operacyjne Komisji Europejskiej w latach 2012–2015. Finance Watch otrzymała 3,04 mln EUR w latach 2012–2014, a Better Finance 0,90 mln EUR w ciągu trzech lat. Dotacje te stanowią 60 % kosztów kwalifikowalnych tych organizacji.

2.5. Ocena przeprowadzona w 2015 r. wykazała, że strategiczne cele ustanowione przez Komisję zostały osiągnięte. Jednocześnie podkreślono, że należy dokonać usprawnień w zakresie kwestii związanych z informowaniem konsumentów i uwzględnianiem ich opinii.

2.6. Komisja zauważa również, że pomimo starań organizacjom tym nie udało się uzyskać stabilnego i wystarczającego finansowania przez niezależnych donatorów z sektora finansowego, co sprawia, że finansowanie UE jest niezbędne do kontynuowania ich działalności.

2.7. W proponowanym rozporządzeniu określa się na lata 2017–2020 program obejmujący badania, działania informacyjne, w tym skierowane do odbiorców niebędących specjalistami oraz działania służące zacieśnieniu współpracy między członkami organizacji korzystających z finansowania, a także rzecznictwo promujące ich stanowiska na szczeblu Unii.

2.8. Celem programu jest dalsze zwiększanie uczestnictwa konsumentów i użytkowników końcowych usług finansowych w kształtowaniu polityki Unii w tej dziedzinie oraz wspieranie procesu ich informowania o istotnych kwestiach związanych z regulacją sektora finansowego.

2.9. Pula finansowania Finance Watch i Better Finance w okresie od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. wynosi maksymalnie 6 mln EUR.

2.10. Każdego roku beneficjenci będą musieli przedstawić opis podjętych i przyszłych działań.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. W związku z kryzysem finansowym Komisja Europejska i Parlament Europejski dostrzegły brak równowagi między reprezentacją sektora finansowego w różnych organach a reprezentacją użytkowników tych usług.

3.2. Opierając się na art. 169 pkt 2 lit. b) TFUE, który stanowi, że do zadań Komisji należy popieranie interesów konsumentów i zapewnianie wysokiego poziomu ich ochrony, Komisja Europejska proponuje współfinansować działania stowarzyszeń wyspecjalizowanych w dziedzinie usług finansowych.

3.3. EKES popiera ten cel, który był przywoływany w szeregu jego opinii, w których podkreślał potrzebę postawienia konsumenta w centrum wszystkich polityk, a co za tym idzie, wyposażenia przedstawicieli konsumentów w odpowiednie środki⁽⁵⁾.

3.4. Ze względu na złożoność zagadnień dotyczących oszczędności i inwestycji EKES popiera utworzenie niezależnego od sektora finansowego centrum specjalistycznej wiedzy finansowej, do dyspozycji organizacji reprezentujących interesy konsumentów, oszczędzających i użytkowników końcowych, którzy nie dysponują specjalistyczną wiedzą w dziedzinie finansów, biorąc pod uwagę mało przystępny dla laików poziom techniczności i kwestie, których dotyczą.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 89.

- 3.5. W tym kontekście uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na brak powiązań finansowych lub innych, które mogłyby mieć negatywny wpływ na działania tych organizacji.
- 3.6. EKES podkreśla, że wiarygodność tych organizacji musi opierać się na członkach wchodzących w ich skład, sposobie zarządzania, lecz także na działaniach podejmowanych w celu wyjaśnienia w zrozumiały dla ogółu społeczeństwa sposób skomplikowanych przepisów finansowych i instrumentów finansowych.
- 3.7. EKES podkreśla, że pomimo podjętych działań w zakresie komunikacji i promocji, w tym artykułów w prasie ekonomicznej i organizacji konferencji, Finance Watch i Better Finance pozostają w dużym stopniu nieznanymi opinii publicznej i krajowym stowarzyszeniom konsumenckim, które mogłyby bezpośrednio otrzymywać biuletyny.
- 3.8. Komitet uważa, że eksperci nie powinni zastępować przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, lecz muszą umożliwiać mu identyfikację problemów i ocenę kroków, jakie należy podjąć, oraz przedstawiać propozycje.
- 3.9. EKES podziela opinię Komisji Europejskiej, że trzeba wspierać udział konsumentów i innych użytkowników końcowych w procesie kształtowania polityki UE, przywracając im zaufanie do całego europejskiego systemu finansowego.
- 3.10. Komitet przyjmuje do wiadomości unijny program przewidziany we wniosku dotyczącym rozporządzenia i jego cele. Pragnie podkreślić, że instytucjom i organizacjom niezwykle trudno jest wchodzić w interakcje z ogółem społeczeństwa.
- 3.11. EKES stwierdza, że utworzenie Finance Watch i Better Finance zbiega się z uruchomieniem projektu pilotażowego⁽⁶⁾. Podkreśla potrzebę zapewnienia niezależności członków tych organizacji w odniesieniu do środowisk przemysłowych, handlowych i gospodarczych.
- 3.12. Komitet uważa, że ustalony czas trwania i formy finansowania są odpowiednie: z zadowoleniem przyjmuje wieloletni charakter puli środków finansowych przewidzianych na realizację unijnego programu promowania udziału konsumentów i innych użytkowników końcowych usług finansowych, gdyż pozwoli to zapewnić większą stabilność finansową stowarzyszeniom beneficjentów. Dzięki temu będą one mogły organizować swoje funkcjonowanie i ustalać harmonogram w dłuższym okresie, nawet jeśli przewidziana kwota dotacji jest niewielka w stosunku do ambitnych celów.
- 3.13. EKES uważa również, że organizacje te powinny znaleźć uzupełniające źródła finansowania, aby zapewnić sobie rozwój, równowagę finansową i niezależność, zwłaszcza od Komisji.
- 3.14. EKES wzywa do szybkiego przyjęcia rozporządzenia, aby nie przerywać dynamiki zapoczątkowanej podczas projektu pilotażowego.
- 3.15. EKES popiera procedurę oceny niezbędną do oszacowania, czy cele zostały osiągnięte oraz czy zasady przejrzystości i odpowiedzialności finansowej wymienione w art. 8 wniosku dotyczącego rozporządzenia zostały spełnione⁽⁷⁾.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Projekt pilotażowy zakładający udzielenie dotacji w celu wsparcia budowy ośrodka specjalistycznej wiedzy finansowej służącego pomocą użytkownikom końcowym i zainteresowanym stronom spoza branży, a także zwiększenie ich zdolności uczestnictwa w procesie kształtowania unijnej polityki w dziedzinie usług finansowych, zainicjowany w 2011 r. – Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu Unii służącego wsparciu szczególnych działań mających na celu zwiększenie zaangażowania konsumentów i innych użytkowników końcowych usług finansowych w proces kształtowania polityki UE w dziedzinie usług finansowych na lata 2017–2020. COM(2016) 388 final – 2016/0182 (COD), s. 2.

⁽⁷⁾ Tamże.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu i zmieniającej dyrektywę 2009/101/WE

(COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD))

(2017/C 034/19)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Wniosek o konsultację	Rada, 19.8.2016 Parlament Europejski, 12.9.2016
Podstawa prawna	Art. 50 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD))
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	182/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zdaniem EKES-u zwalczanie terroryzmu i jego finansowania oraz prania pieniędzy i innych powiązanych form przestępczości gospodarczej powinno stanowić stały priorytet polityczny UE.

1.2. Komitet zasadniczo popiera środki przedstawione we wniosku dotyczącym zmiany dyrektywy w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu ⁽¹⁾ oraz zgadza się z pilną potrzebą ich wdrożenia.

1.3. Biorąc pod uwagę światowy charakter tych zjawisk, Komitet opowiada się za tym, by UE i jej państwa członkowskie odgrywały w przyszłości jeszcze większą i bardziej przywódczą rolę w międzynarodowych organach i gremiach działających na polu zwalczania prania pieniędzy i powiązanej z nim poważnej przestępczości. Skoordynowane na poziomie międzynarodowym i światowym działania i środki są niezbędne, by interweniować skuteczniej i uzyskiwać większe rezultaty, a Europa może tu odgrywać wiodącą rolę.

1.4. Komitet zdaje sobie sprawę z wysiłku, jaki muszą podjąć przedsiębiorstwa i podmioty zobowiązane w celu dostosowania się do dyrektywy, a także z trudności dla organów kontroli. Niemniej wysiłek ten jest konieczny i muszą go podjąć wszystkie strony, jeśli mamy osiągnąć wspólnie podzielane cele, które obejmują m.in. ochronę systemu finansowego i innych podmiotów zobowiązanych przed ich wykorzystywaniem do celów przestępczych. Komitet proponuje przeprowadzenie oceny wpływu stosowania tych środków.

⁽¹⁾ W skrócie AML: COM(2016) 450 final.

1.5. EKES obawia się, że szereg czynników może poważnie ograniczyć skuteczne wdrożenie 4. i 5. dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (AML). Po pierwsze, opublikowany w dniu 14 lipca 2016 r. wykaz państw trzecich wysokiego ryzyka nie uwzględnia wielu krajów, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie, że działają jako raje podatkowe w celu prania pieniędzy. Nie ma w nim też ani jednego z 21 państw wspomnianych w Panama Papers. Z uwagi na to, że wzmocnione środki należytej staranności w 5. dyrektywie AML mają zastosowanie jedynie do państw trzecich uznanych za kraje wysokiego ryzyka, Komitet proponuje bądź opracowanie nowego wykazu państw trzecich wysokiego ryzyka, bądź poszerzenie zakresu stosowania środków przewidzianych w art. 18a 5. dyrektywy AML. Zdaniem EKES-u pierwszoplanowe znaczenie ma utworzenie krajowych rejestrów publicznych w celu identyfikacji rzeczywistych posiadaczy rachunków bankowych, przedsiębiorstw, trustów i transakcji, a także zapewnienie podmiotom zobowiązanym dostępu do nich.

1.6. EKES wzywa instytucje europejskie do wzmocnienia polityki mającej na celu zlikwidowanie rajów podatkowych. Za ważne uznaje szczególnie, by wszystkie zobowiązania zawarte w 5. dyrektywie AML, a zwłaszcza te dotyczące identyfikacji rzeczywistych posiadaczy rachunków bankowych, przedsiębiorstw, trustów i transakcji, zostały rozciągnięte na wszystkie terytoria bądź jurysdykcje podlegające państwom członkowskim.

1.7. Trzeba w większym stopniu połączyć zwalczanie prania pieniędzy z przeciwdziałaniem oszustwom, unikaniu opodatkowania i korupcji oraz innym powiązanim przestępstwom – handlowi broni, narkotyków i ludzi itp. – oraz z walką przeciwko organizacjom gospodarki przestępczej. Należy rozwinąć nowe inicjatywy dotyczące wszystkich tych procedurów i ich powiązań z praniem pieniędzy. Konieczne będzie także wprowadzenie środków przeciwko nieuczciwej konkurencji podatkowej.

1.8. Walka z terroryzmem i praniem pieniędzy wymaga ściślejszej współpracy między różnymi służbami wywiadowczymi i służbami bezpieczeństwa państw członkowskich a Europolem.

1.9. EKES jest zdania, że umowy o wolnym handlu i partnerstwie gospodarczym powinny zawierać rozdział poświęcony środkom na rzecz zwalczania oszustw i unikania opodatkowania, prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Komitet zwraca się do Komisji o uwzględnienie tych kwestii podczas bieżących negocjacji, zwłaszcza nad TTIP, a także w momencie przeglądu już obowiązujących umów.

1.10. Zasadnicze znaczenie ma działalność jednostek analityki finansowej (FIU) państw członkowskich i ich stała koordynacja na poziomie europejskim. Zdaniem Komitetu warto by stworzyć europejski instrument nadzoru, koordynacji i przewidywania w obszarze zmian technologicznych.

1.11. Ze względu na duże znaczenie walki z praniem pieniędzy i z uwagi na konieczność jednolitego i skutecznego stosowania przepisów w tej dziedzinie we wszystkich państwach członkowskich bardzo istotne jest, aby sformułowania i zagadnienia w przedstawionych środkach były jak najbardziej precyzyjne. W ten sposób zapewni się niezbędną pewność prawa wszystkim tym, którzy są zobowiązani do stosowania tych przepisów.

1.12. Należałoby zharmonizować na szczeblu europejskim postępowanie prawne – definicje i kary – w wypadku wszystkich przestępstw związanych z praniem pieniędzy, oszustwami podatkowymi, korupcją i finansowaniem terroryzmu oraz ich odnóg. Trzeba także ujednolicić sankcje wynikające z nieprzestrzegania postanowień dyrektyw AML.

1.13. EKES proponuje wprowadzenie środków kontroli jednostek zależnych od podmiotów zobowiązanych w państwach trzecich wysokiego ryzyka. Nie należy kontrolować jedynie klientów.

1.14. Sugeruje, aby Komisja zbadała dodatkowe środki ochrony praw obywateli przed niezgodnym z prawem bądź nieuczciwym wykorzystywaniem informacji zarejestrowanych przez właściwe władze bądź podmioty zobowiązane.

1.15. Komitet z zadowoleniem przyjmuje szybkie analizowanie tych wniosków i liczy na to, że zostaną one wkrótce przyjęte i będą mogły wejść w życie, bez uszczerbku dla jakości ostatecznych efektów. Potrzeba przy tym realistycznego harmonogramu transpozycji przepisów i ich stosowania w państwach członkowskich, a także jasnych wytycznych.

2. Kontekst i wniosek Komisji

2.1. Brutalne ataki terrorystyczne we Francji, w Belgii i innych krajach europejskich oraz informacje na temat prania pochodzących z działalności przestępczej pieniędzy w rajach podatkowych (jak ostatnio ICJI w odniesieniu do Panama Papers⁽²⁾) skłoniły Komisję Europejską do zaproponowania nowych środków przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu. W dniu 5 lipca 2016 r. Komisja przyjęła, wraz z wnioskiem dotyczącym 5. dyrektywy AML, wniosek mający na celu ułatwienie organom podatkowym dostępu do informacji na temat prania pieniędzy⁽³⁾ oraz komunikat w sprawie dalszych środków na rzecz zwiększenia przejrzystości oraz przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania⁽⁴⁾.

2.2. W niedawnym badaniu Parlamentu Europejskiego⁽⁵⁾ czytamy: *Panama Papers uwypukliły wagę rajów podatkowych jako miejsc ułatwiających unikanie opodatkowania, a także agresywny charakter niektórych praktyk unikania opodatkowania, w odniesieniu do których trudno jest stwierdzić, czy są oszustwem czy uchylaniem się. W związku z tym brak przejrzystości spowodowany tajnością oraz brak identyfikowalności i wymiany informacji podatkowych odegrały znaczącą rolę w nieegzekwowaniu sankcji gospodarczych oraz przesłoniły przydatne i niezbędne informacje dotyczące przestępczości zorganizowanej, w tym prania pieniędzy związanego z działalnością terrorystyczną, korupcji i handlu narkotykami.*

2.3. ICIJ opublikowało Panama Papers. Baza danych *Offshore Leaks Database*⁽⁶⁾ zawiera odniesienia do 45 131 przedsiębiorstw w UE⁽⁷⁾. Wśród 21 terytoriów, które Mossack Fonseca wykorzystywało do unikania opodatkowania i prania pieniędzy, dwa to państwa członkowskie UE i kolejne trzy to zależne od nich jurysdykcje⁽⁸⁾.

2.4. W 5. dyrektywie AML skonkretyzowano część propozycji zawartych w planie działania na rzecz skuteczniejszego zwalczania finansowania terroryzmu⁽⁹⁾ i dotyczących zmiany 4. dyrektywy AML⁽¹⁰⁾ i dyrektywy w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek dla zapewnienia ochrony interesów zarówno współników, jak i osób trzecich⁽¹¹⁾. W planie działania zaproponowano przyspieszenie terminu transpozycji 4. dyrektywy AML z dnia 26 czerwca 2017 r. na dzień 1 stycznia 2017 r. Będzie to również ostateczny termin transpozycji dwóch wniosków dotyczących dyrektywy z dnia 5 lipca 2016 r.

2.5. Złożone ramy polityczne i legislacyjne 5. dyrektywy AML tylko w 2015 r. doczekały się dwóch nowych inicjatyw: *Europejskiej agendy bezpieczeństwa*⁽¹²⁾ i wniosku dotyczącego *dyrektywy w sprawie zwalczania terroryzmu*⁽¹³⁾, w której ustanowiono nową kryminalizację przestępstw związanych z finansowaniem terroryzmu.

2.6. Dnia 14 lipca 2016 r. Komisja przyjęła rozporządzenie delegowane w sprawie wskazania państw trzecich wysokiego ryzyka oraz załącznik⁽¹⁴⁾, w którym przytoczono wykaz zatwierdzony przez FATF na posiedzeniu w Pusanie (Korea) dnia 24 czerwca 2016 r.

2.7. Wniosek dotyczący 5. dyrektywy AML nakłada nowe obowiązki z zakresu należytej staranności, które muszą stosować wobec swoich obecnych i przyszłych klientów podmioty zobowiązane, takie jak instytucje finansowe, związane z tym zawody, dostawcy usług dla trustów, gry hazardowe i pośrednicy w obrocie nieruchomościami itp. Przede wszystkim przewiduje w art.18a wzmocnione środki z zakresu należytej staranności wobec klientów w państwach trzecich wysokiego ryzyka. Państwa członkowskie mogą również zastosować środki zapobiegawcze wobec jurysdykcji wysokiego ryzyka, włączając w to zakaz zakładania filii bądź przedstawicielstw lub dokonywania transakcji finansowych.

2.8. Nowością jest to, że platformy wymiany walut wirtualnych i dostawcy kont waluty wirtualnej zostali objęci zakresem dyrektywy i zdefiniowani jako podmioty zobowiązane do zachowania należytej staranności. Zniesiono anonimowy charakter korzystania w internecie z kart przedpłaconych oraz obniżono próg wymogu identyfikacji z 250 do 150 EUR.

⁽²⁾ Międzynarodowe Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych.

⁽³⁾ COM (2016) 452 final.

⁽⁴⁾ COM (2016) 451 final.

⁽⁵⁾ EPRS-PE: „The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance. Ex-Post Impact Assessment”, s. 18.

⁽⁶⁾ Offshore Leaks Database.

⁽⁷⁾ EPRS, *op.cit.*; s. 19 i 20.

⁽⁸⁾ EPRS, *op.cit.*; s. 21.

⁽⁹⁾ COM(2016) 50 final.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73.

⁽¹¹⁾ Dz.U. L 258 z 1.10.2009, s. 11.

⁽¹²⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹³⁾ COM(2015) 625 final, s. 2.

⁽¹⁴⁾ C(2016) 4180 final.

2.9. W 5. dyrektywie zaproponowano także wzmocnienie kompetencji jednostek analityki finansowej i promowanie współpracy między nimi; ułatwienie identyfikacji posiadaczy rachunków bankowych i płatniczych poprzez ustanowienie zautomatyzowanych centralnych rejestrów krajowych; zobowiązanie do identyfikacji i zarejestrowania rzeczywistych beneficjentów spółek (zmniejszając limit własności z 25 do 10 %), trustów oraz fundacji i podobnych instytucji, a także publiczne udostępnienie tych informacji pod pewnymi warunkami.

3. Uwagi ogólne

3.1. Różne formy przestępczości wykorzystujące pranie pieniędzy i raje podatkowe do godzenia w prawa podstawowe i w całe społeczeństwo mają bardzo poważne wymiary. Mimo wysiłków ze strony władz europejskich i krajowych pranie pieniędzy jest coraz powszechniejszym zjawiskiem.

3.2. Liberalizacja przepływów finansowych na świecie oraz tempo wykorzystywania do transakcji nowych technologii cyfrowych utrudniają walkę z posługiwaniem się systemem finansowym do celów przestępczych. Dochodzenia w sprawie ostatnich ataków dżihadystów w Europie dostarczyły informacji na temat sposobów finansowania, których nie rozważano w 4. dyrektywie AML. Uzasadnia to wprowadzenie w niej zmian, zanim weszła w życie, oraz przyspieszenie ostatecznego terminu transpozycji.

3.3. EKES zasadniczo popiera środki zaproponowane w 5. dyrektywie AML i sądzi, że pomogą one wykorzystać terroryzm i pranie pieniędzy.

3.4. Możliwe byłyby zastrzeżenia w związku z wpływem na prawa podstawowe, zwłaszcza na ochronę danych osobowych, jaki może mieć nieumiejętne wykorzystanie przez właściwe władze dużych ilości szczególnie chronionych informacji. We wniosku dotyczącym 5. dyrektywy AML ustanowiono pewne środki ostrożnościowe w tym zakresie. Wiedza na temat niektórych działań rządowych ujawnionych przez WikiLeaks (2010 i 2012) i Snowden Papers (2013) każe zaapelować do Komisji o zbadanie możliwości wprowadzenia dodatkowych środków ochrony praw obywateli przed niewłaściwym wykorzystaniem zgromadzonych informacji. Trzeba zwłaszcza ocenić możliwość ustanowienia wspólnej kategorii prawnej w wypadku niezgodnego z prawem wykorzystania informacji i danych osobowych. EKES mógłby uczestniczyć w takiej analizie.

3.5. Niezależnie od obecnie przedstawionych wniosków oraz innych inicjatyw i działań na poziomie europejskim, które Komitet zaleca w niniejszej opinii, ogromne znaczenie ma, by UE i jej państwa członkowskie odgrywały w przyszłości jeszcze większą i bardziej przywódczą rolę w międzynarodowych organach i gremiach działających na polu zwalczania prania pieniędzy i powiązanej z nim poważnej przestępczości, które to zjawiska mają charakter światowy i zazwyczaj wymiar transgraniczny. Skoordynowane na poziomie międzynarodowym i światowym działania i środki są niezbędne, by interweniować skuteczniej i uzyskiwać większe rezultaty, a Europa może tu odgrywać wiodącą rolę.

3.6. Wielu obywateli europejskich nadal ponosi konsekwencje kryzysu, polityki dostosowań oraz wzrostu ubóstwa i nierówności. Tymczasem dowiadują się, że duże przedsiębiorstwa wielonarodowe unikają opodatkowania i dopuszczają się oszustw podatkowych. Widzą też, jak znane osoby ze świata gospodarki, polityki, kultury czy sportu uchylają się od podatków i uczestniczą w praniu pieniędzy w rajach podatkowych. Niektóre z tych procederów i porządków prawnych służą również do finansowania organizacji terrorystycznych zdolnych do popełnienia najgorszych przestępstw w Europie i na świecie. Sytuacja ta nie może mieć dalej miejsca. Trzeba wymagać od władz europejskich i krajowych skutecznych działań, by położyć temu kres.

3.7. Niezależnie od uwag poczynionych w pkt 3.2 realizację celów dyrektyw AML poważnie utrudnić mogą niezdecydowane działania polityczne w celu likwidacji rajów podatkowych, niezbędnych do prania pieniędzy, a także brak wystarczającego powiązania inicjatyw w zakresie zwalczania prania pieniędzy z inicjatywami w zakresie walki z przestępstwami, które sprzyjają temu procederowi (oszustwa podatkowe, przynależność do organizacji terrorystycznych czy przestępczych, handel bronią, narkotykami i ludźmi itp.) w kontekście coraz powszechniejszych praktyk nieuczciwej konkurencji podatkowej w UE.

3.8. Opublikowany przez Komisję dnia 14 lipca 2016 r.⁽¹⁵⁾ wykaz państw wysokiego ryzyka nie obejmuje ani jednego państwa wskazanego w Panama Papers. Jest to paradoks, zważywszy na to, że jednym z argumentów, jakie przedstawiła Komisja, uzasadniając 5. dyrektywę AML, były informacje ujawnione we wspomnianych dokumentach. Wykaz zawiera jedynie jedno państwo wysokiego ryzyka, które nie współpracuje, a mianowicie Koreę Północną. W grupie II, obejmującej państwa, które zobowiązały się do usunięcia stwierdzonych braków i zdecydowały się poprosić o pomoc techniczną we wdrażaniu planu działania FATF, znajduje się Iran. W grupie I, obejmującej kraje, które opracowały plan działania, by po spełnieniu wymogów nie figurować już w wykazie państw wysokiego ryzyka, znajduje się dziewięć państw (cztery z nich w stanie wojny: Afganistan, Irak, Syria i Jemen). Część środków finansujących terroryzm przechodzi przez te państwa. Niemniej wszystkie analizy i badania wskazują, że pranie pieniędzy pochodzących z innych źródeł przestępczości nie odbywa się w tych krajach.

3.9. Komitet ubolewa, że podmiot taki jak FATF, który wykonuje niezwykle istotną pracę w zakresie badania międzynarodowej przestępczości finansowej i proponowania środków zwalczania tego zjawiska, nie znalazł odpowiedniego sposobu sporządzenia wykazu państw wysokiego ryzyka. Logiczne wydaje się, że Komisja korzysta z zaleceń⁽¹⁶⁾ i innych propozycji FATF w celu zwalczania procederu prania pieniędzy. Niemniej w tym wypadku może to prowadzić do osłabienia skuteczności 5. dyrektywy AML, gdyż wzmocnione środki art. 18a mają zastosowanie jedynie do państw trzecich wysokiego ryzyka.

3.10. Zdaniem EKES-u skuteczne wdrożenie dyrektywy wymaga bądź przeglądu wykazu państw trzecich wysokiego ryzyka, tak aby uwzględnić kraje czy terytoria, gdzie dokonuje się głównych operacji prania pieniędzy, bądź rozszerzenia zakresu stosowania art. 18a na wszystkie podmioty zobowiązane i jurysdykcje, które według informacji jednostek analityki finansowej są podejrzane o pranie pieniędzy. Proponuje także sporządzenie wykazu porządków prawnych, które nie współpracują w zwalczaniu przestępstw gospodarczych.

3.11. Ponieważ spora część operacji prania pieniędzy odbywa się w jurysdykcjach podległych państwom członkowskim, wszystkie instytucje UE muszą zdecydowanie zobowiązać się do zlikwidowania rajów podatkowych na obszarze Unii. Wymogi dotyczące identyfikacji rzeczywistych posiadaczy rachunków bankowych, własności przedsiębiorstw oraz wszystkich części trustów i transakcji, które zgodnie z 5. dyrektywą AML muszą spełnić podmioty zobowiązane w UE, należy rozszerzyć na wszystkie terytoria podlegające państwom członkowskim, w tym na obszary posiadające specjalne przepisy podatkowe. By wypełnić swe obowiązki, podmioty zobowiązane powinny mieć możliwość oparcia się również na danych zawartych w krajowych (urzędowych) rejestrach. Wzmocnione środki zawarte w art. 18a powinny mieć również zastosowanie do ułatwiających pranie pieniędzy jurysdykcji zależnych od państw członkowskich.

3.12. Oszustwa i unikanie opodatkowania są ściśle związane z praniem pieniędzy. Część dochodów z prania pieniędzy pochodzi z oszustw i unikania opodatkowania. Konieczne jest koordynowanie działań z zakresu prewencji i zwalczania obu rodzajów przestępstw, zarówno w wymiarze legislacyjnym, jak i na poziomie działań politycznych i wysiłków służb wywiadowczych, policji i sądownictwa. EKES z zadowoleniem przyjmuje niedawne inicjatywy Komisji na rzecz zwalczania oszustw i unikania opodatkowania w UE, lecz uważa je za niewystarczające. Konieczne będą dodatkowe środki, które należy powiązać z inicjatywami podejmowanymi na rzecz zwalczania prania pieniędzy.

3.13. Walka z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu wymaga ścisłej współpracy między różnymi służbami wywiadowczymi i służbami bezpieczeństwa państw członkowskich a Europolem. Trzeba otwarcie przyznać, że obecny zakres współpracy jest niewystarczający. Mimo publicznych deklaracji decydentów krajowych i europejskich oraz poparcia obywateli dla wzmocnienia tej współpracy, po każdym ataku terrorystycznym wychodzą na jaw problemy z koordynacją. Czasami niedociągnięcia istnieją między różnymi służbami tego samego państwa. Trzeba zrobić wszystko, by położyć kres takiej sytuacji.

⁽¹⁵⁾ Rozporządzenie delegowane C(2016) 4180 i załącznik zawierający wykaz państw wysokiego ryzyka: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/PL/3-2016-4180-PL-F1-1-ANNEX-1.PDF>.

⁽¹⁶⁾ Międzynarodowe standardy dotyczące walki z praniem pieniędzy, finansowaniem terroryzmu i rozprzestrzenianiem broni.

3.14. W ostatnich latach UE wynegocjowała lub podpisała ważne umowy o wolnym handlu i partnerstwie gospodarczym. Obecnie trwają negocjacje nad istotną umową TTIP. Umowy te powinny stanowić doskonałą okazję do wprowadzenia dwustronnych lub obejmujących dwa regiony środków na rzecz zwalczania oszustw podatkowych i unikania opodatkowania, prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. EKES wzywa Komisję, by zbadała możliwość włączenia takiego rozdziału do negocjowanych obecnie umów oraz uwzględniła go podczas przeglądu umów już obowiązujących. Komitet w pełni zgadza się w tym kontekście z wynikami wspomnianego już badania PE ⁽¹⁷⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Jednostki analityki finansowej państw członkowskich odgrywają ważną rolę w zakresie informowania, nadzoru i prewencji, włączając w to przewidywanie gwałtownych zmian dotyczących technologii, które mogą zostać użyte do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Niezwykle istotna jest szybka reakcja ze strony państw oraz połączenie na poziomie europejskim różnych dochodzeń. Fundamentalne znaczenie ma stała i sprawna koordynacja jednostek analityki finansowej. Zdaniem Komitetu warto by stworzyć europejski instrument nadzoru, koordynacji i przewidywania w obszarze technologii.

4.2. Podmioty zobowiązane, zgodnie z definicją 4. i 5. dyrektywy AML, muszą monitorować i kontrolować podejrzane osoby i ruchy. Niemniej w dyrektywach nie rozważa się wymogów czy obowiązków dotyczących działalności podmiotów zobowiązanych w państwach trzecich wysokiego ryzyka. Trzeba położyć kres sytuacji, w której bardziej pilnuje się klientów niż samych instytucji.

4.3. W opinii EKES-u CCMI/132 „Zwalczanie korupcji” ⁽¹⁸⁾ szczególnie istotne dla niniejszej opinii są następujące zalecenia: a) opracowanie spójnej i całościowej pięcioletniej strategii zwalczania korupcji oraz towarzyszącego jej planu działania; b) utworzenie Prokuratury Europejskiej i wzmocnienie możliwości Eurojustu; c) wymóg, aby przedsiębiorstwa wielonarodowe ujawniały kluczowe dane finansowe w państwach, w których prowadzą działalność.

4.4. Zdaniem EKES-u należałoby zharmonizować na szczeblu europejskim postępowanie karne – definicje i kary – w wypadku wszystkich przestępstw związanych z praniem pieniędzy, oszustwami podatkowymi, korupcją i finansowaniem terroryzmu oraz ich odnóg. Komisja i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego powinny wspierać również ujednoczenie sankcji w wypadku niewypełnienia przez podmioty zobowiązane spoczywających na nich obowiązków.

4.5. Walka z praniem pieniędzy ma ogromne znaczenie i powinna być prowadzona konsekwentnie, zdecydowanie i skutecznie. Dlatego tak istotne jest, aby sformułowania i zagadnienia w przedstawionych środkach były jak najbardziej precyzyjne. W ten sposób zapewni się niezbędną pewność prawa wszystkim tym, którzy są zobowiązani do stosowania tych przepisów, oraz przyczyni się do jednolitego ich stosowania w całej Unii.

4.6. Komitet z zadowoleniem przyjmuje szybkie analizowanie tych wniosków i liczy na to, że zostaną one wkrótce przyjęte i będą mogły wejść w życie. Nie wolno jednak przy tym narażać na szwank jakości ostatecznych efektów. W tym celu potrzeba realistycznego harmonogramu transpozycji przepisów i ich stosowania w państwach członkowskich, a także jasnych wytycznych.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁷⁾ EPRS, *op. cit.*, s. 59–62.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 63.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w odniesieniu do dostępu organów podatkowych do informacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy”

(COM(2016) 452 final – 2016/0209 (CNS))

(2017/C 034/20)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Wniosek o konsultację:	Rada Unii Europejskiej, 27/07/2016
Podstawa prawna:	Art. 113 i 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (COM(2016) 452 final – 2016/0209 (CNS))
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję:	5.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	227/3/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i popiera jej wysiłki w zakresie zwalczania unikania opodatkowania i prania pieniędzy, które to praktyki nie tylko powodują erozję bazy podatkowej państw członkowskich, ale stanowią też jedno z głównych źródeł finansowania organizacji terrorystycznych i przestępczych na poziomie światowym.

1.2. Biorąc pod uwagę znaczące konsekwencje oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, EKES popiera zasady przedstawione we wniosku dotyczącym dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej. Ujęcie w kategoriach informacji będących przedmiotem wymiany między organami podatkowymi państw członkowskich informacji o rzeczywistych beneficjentach transakcji finansowych, których zgodność z prawem może zostać zakwestionowana na podstawie ustaleń dokonanych podczas kontroli, przeglądów i audytów, a które mogą nawet okazać się operacjami prania pieniędzy, pozwoli zwiększyć zdolności administracyjne i skuteczność walki z praniem pieniędzy.

1.3. Biorąc pod uwagę fakt, iż projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę o współpracy administracyjnej może zostać w pełni wdrożony tylko pod warunkiem że projekt dyrektywy zmieniającej czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽¹⁾ zostanie zatwierdzony, EKES zaleca państwom członkowskim i Parlamentowi Europejskiemu przyjęcie całego pakietu regulacyjnego zaproponowanego przez Komisję.

EKES zaleca, by państwa członkowskie zapewniły organom podatkowym zasoby ludzkie, finansowe i logistyczne konieczne do udanego wdrożenia nowych przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy.

⁽¹⁾ COM(2016) 450 final.

2. Wniosek Komisji Europejskiej

2.1. W ramach programu walki z uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania oraz planu działania przeciwko finansowaniu terroryzmu, w lipcu 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet regulacyjny w celu poprawy dostępu organów podatkowych do informacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy. Częścią pakietu jest także wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w odniesieniu do dostępu organów podatkowych do informacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽²⁾.

2.2. Wniosek Komisji zmienia art. 22 dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej, tak by obejmował on również wymianę między administracjami podatkowymi państw członkowskich szczegółowych informacji dotyczących transakcji finansowych ułatwiających pranie pieniędzy.

2.3. Celem tej inicjatywy jest umożliwienie organom podatkowym konsekwentnego dostępu do informacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy podczas wykonywania ich obowiązków w zakresie monitorowania właściwego stosowania dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej przez instytucje finansowe.

2.4. We wniosku dotyczącym dyrektywy ustanawia się przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Ponadto wniosek ma na celu zapewnienie organom podatkowym dostępu do informacji o rzeczywistych beneficjentach transakcji finansowych, których zgodność z prawem może zostać zakwestionowana na podstawie ustaleń dokonanych podczas kontroli, przeglądów i audytów, a które mogą nawet okazać się operacjami prania pieniędzy na korzyść organizacji przestępczych lub terrorystycznych.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Wniosek dotyczący dyrektywy wzywa do jednolitego wdrażania we wszystkich państwach członkowskich przepisów regulujących wymianę informacji między krajowymi administracjami podatkowymi dotyczących rzeczywistych beneficjentów operacji finansowych, które mogą okazać się operacjami prania pieniędzy. Jak już zwrócono uwagę we wcześniejszych opiniach⁽³⁾, EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i popiera jej wysiłki w zakresie zwalczania unikania opodatkowania i prania pieniędzy, które to praktyki nie tylko powodują erozję bazy podatkowej państw członkowskich, ale stanowią też jedno z głównych źródeł finansowania organizacji terrorystycznych i przestępczych na poziomie światowym.

3.2. EKES popiera przepisy dotyczące dostępu organów podatkowych do mechanizmów, procedur, dokumentów i informacji dotyczących operacji finansowych, które mogą okazać się operacjami prania pieniędzy. W oświadczeniu z dnia 18 kwietnia grupa G-20 wezwała Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy do przedłożenia propozycji poprawy wdrażania międzynarodowych standardów w zakresie przejrzystości, w tym dostępności informacji o beneficjentach rzeczywistych i międzynarodowej wymiany tych informacji. EKES zwraca się zatem do Komisji i państw członkowskich o wzmożenie wysiłków w negocjacjach na szczeblu międzynarodowym w ramach organizacji, takich jak OECD lub G-20, aby umożliwić stosowanie tych przepisów na całym świecie.

3.3. Biorąc pod uwagę fakt, iż projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę o współpracy administracyjnej może zostać w pełni wdrożony tylko pod warunkiem że projekt dyrektywy zmieniającej czwartą dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽⁴⁾ zostanie zatwierdzony, EKES zaleca państwom członkowskim i Parlamentowi Europejskiemu przyjęcie całego pakietu regulacyjnego zaproponowanego przez Komisję.

3.4. Biorąc pod uwagę nasilenie działalności terrorystycznej na poziomie światowym oraz wzrost liczby ataków, które spowodowały ofiary śmiertelne w kilku państwach członkowskich, EKES uważa, że przepisy proponowane przez Komisję muszą zostać zatwierdzone w trybie pilnym. Wprowadzenie lepszych przepisów przeciwdziałających praniu pieniędzy zlikwidowałoby jedno z głównych źródeł finansowania organizacji terrorystycznych.

⁽²⁾ COM(2016) 452 final.

⁽³⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 31.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 1.

EKES zaleca, by państwa członkowskie zapewniły zasoby ludzkie, finansowe i logistyczne związane z wdrażaniem nowych przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy określonych w pakiecie zaproponowanym przez Komisję Europejską. Ponadto EKES uważa, że opracowanie programów mających na celu zapewnienie wymiany najlepszych praktyk między ekspertami organów podatkowych państw członkowskich może przyczynić się do osiągnięcia lepszych wyników w zakresie wdrażania nowych przepisów.

Bruksela, 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami”

[COM(2016) 32 final]

(2017/C 034/21)

Sprawozdawca: **Peter SCHMIDT**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 4.3.2016
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 32 final]
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	221/0/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES podkreśla, że należy zająć się problemem słabej pozycji najbardziej podatnych uczestników łańcucha dostaw żywności, a w tym celu położyć kres nieuczciwym praktykom handlowym stosowanym przez przedsiębiorstwa handlu detalicznego (uwaga: w tym dokumencie termin „przedsiębiorstwa handlu detalicznego” odnosi się do sektora dużych przedsiębiorstw handlu detalicznego) i kilka firm transnarodowych. Zwiększają one bowiem ryzyko oraz niepewność wszystkich podmiotów łańcucha dostaw żywności, a tym samym generują niepotrzebne koszty.

1.2. EKES zdaje sobie sprawę, że samo przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom handlowym nie wystarczy, by rozwiązać strukturalne problemy rynkowe w łańcuchu dostaw żywności, takie jak tymczasowa nierównowaga na rynku, słaba pozycja rolników itp.

1.3. EKES przypomina o obawach i zaleceniach wyrażonych w swojej poprzedniej opinii zatytułowanej „Stosunki handlowe między dużymi przedsiębiorstwami handlu detalicznego a dostawcami środków spożywczych – stan bieżący” ⁽¹⁾. W szczególności EKES ponawia apel do Komisji o dostosowanie europejskiego prawodawstwa do specyfiki różnych stron w sektorze spożywczym.

1.4. EKES zwraca uwagę na zawodność mechanizmów rynkowych, gdyż sytuacja coraz bardziej się pogarsza w ramach systemu, który nie podlega wystarczającym regulacjom ⁽²⁾.

1.5. EKES stanowczo popiera rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. ⁽³⁾ oraz podkreśla potrzebę przyjęcia ramowego prawodawstwa na szczeblu UE w celu zwalczania stosowanych przez przedsiębiorstwa handlu detalicznego i kilka transnarodowych firm nieuczciwych praktyk handlowych oraz w celu zadbania o to, by europejscy rolnicy i konsumenci mogli czerpać korzyści z uczciwych warunków sprzedaży i kupna. EKES jest zdania, że z uwagi na charakter nieuczciwych praktyk handlowych ich zakazanie na gruncie prawodawstwa UE jest zarówno obowiązkiem, jak koniecznością.

⁽¹⁾ Dz.U. C 133 z 9.5.2013, s. 16.

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

⁽³⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności (2015/2065(INI)).

1.6. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do szybkiego podjęcia działań zapobiegających nieuczciwym praktykom handlowym, polegającym na utworzeniu zharmonizowanej unijnej sieci organów egzekwowania prawa w tym zakresie, aby zapewnić równe warunki działania w obrębie jednolitego rynku.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie ogólnounijnej inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw oraz innych dobrowolnych systemów krajowych, ale wyłącznie jako uzupełnienie skutecznych i solidnych mechanizmów stosowania prawa na szczeblu państw członkowskich. Wszystkim zainteresowanym podmiotom (m.in. rolnikom i związkom zawodowym) należy przy tym zapewnić możliwość uczestnictwa oraz możliwość anonimowego składania skarg. Nieodzowne jest również wprowadzenie odstrasżających kar. Ponadto takie platformy powinny reagować w sposób niezależny. EKES proponuje też powołanie rzecznika praw dysponującego uprawnieniami regulacyjnymi w toku mediacji przedprocesowych.

1.8. EKES apeluje o ustanowienie zakazu praktyk mających znamiona nadużyć, na przykład tych wymienionych w punkcie 3.3 niniejszej opinii.

1.9. EKES w szczególności zaleca, by dostawcom takim jak rolnicy płacono za ich produkty cenę, która przewyższa koszty produkcji. Wzywa również do wprowadzenia wiążących przepisów zakazujących przedsiębiorstwom handlu detalicznego sprzedawania towarów po cenach niższych od ceny zakupu.

1.10. EKES zaleca wspieranie i zachęcanie do alternatywnych modeli biznesowych przyczyniających się do skracania łańcucha dostaw między producentami żywności a konsumentami końcowymi, m.in. przez krajowe polityki w dziedzinie zamówień publicznych.

1.11. EKES proponuje wzmocnienie roli i pozycji spółdzielni oraz organizacji producentów, aby przywrócić równowagę sił. Spółdzielnie i organizacje producentów stanowią bowiem właściwą i istotną formę działalności gospodarczej, w której rolnicy jako właściciele mogą wspólnie poprawiać swoją pozycję rynkową również w warunkach rynku wewnętrznego UE oraz aktywnie przywracać równowagę w rozkładzie siły przetargowej w łańcuchu dostaw żywności.

1.12. EKES zachęca podmioty łańcucha dostaw żywności do wypracowania sprawiedliwych stosunków handlowych opartych na długoterminowych i stabilnych umowach oraz na wzajemnej współpracy, z myślą o zaspokajaniu potrzeb i oczekiwań konsumentów.

1.13. EKES wzywa do zapewnienia ochrony i zagwarantowaniu anonimowości demaskatorom ujawniającym nieuczciwe praktyki handlowe.

1.14. EKES zaleca wprowadzenie prawa do powództwa zbiorowego.

1.15. EKES proponuje uruchomienie ogólnoeuropejskiej kampanii informacyjnej i uświadamiającej, poświęconej zagadnieniu wartości żywności. Jest to działanie nieodzowne dla zapewnienia trwałej zmiany zachowań konsumentów.

2. Wprowadzenie

2.1. Rolno-spożywczy łańcuch dostaw łączy ważne i różnorodne sektory gospodarki europejskiej o kluczowym znaczeniu dla dobrobytu gospodarczego, społecznego i środowiskowego, jak również dla zdrowia obywateli Europy. Jednakże w ciągu ostatnich lat nastąpiła zmiana relacji sił przetargowych w łańcuchu dostaw, głównie na korzyść sektora detalicznego oraz kilku firm transnarodowych, ze szkodą dla dostawców, a zwłaszcza dla producentów pierwotnych.

2.2. Obecnie niewielka liczba przedsiębiorstw zdominowała obrót żywnością i jej sprzedaż. Przykładowo liczne sklepy spożywcze w szybko rosnącej liczbie państw członkowskich są w większości kontrolowane przez trzy do pięciu przedsiębiorstw handlu detalicznego o łącznym udziale w rynku wynoszącym od 65 % do 90 % wśród nowoczesnych przedsiębiorstw handlu detalicznego⁽⁴⁾,⁽⁵⁾.

2.3. Skumulowanie siły przetargowej doprowadziło do nadużywania pozycji dominującej, zwiększając podatność słabszych podmiotów na nieuczciwe praktyki handlowe. Powoduje to przesunięcie ryzyka gospodarczego w górę łańcucha dostaw oraz szczególnie niekorzystnie wpływa na sytuację konsumentów i niektórych grup podmiotów, np. rolników, pracowników i MŚP.

2.4. EKES poruszył już problematykę nieuczciwych praktyk handlowych w swojej opinii z lutego 2013 r., zatytułowanej „Stosunki handlowe między dużymi przedsiębiorstwami handlu detalicznego a dostawcami środków spożywczych – stan bieżący”⁽⁶⁾. Od tamtej pory sytuacja w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych nie poprawiła się znacząco. Natomiast przewaga dużych przedsiębiorstw handlu detalicznego jeszcze wzrosła, co grozi nadużyciami wobec niektórych grup podmiotów, np. rolników, pracowników i MŚP.

3. Nieuczciwe praktyki handlowe i ich oddziaływanie

3.1. Nieuczciwe praktyki handlowe można ogólnie określić jako praktyki, które rażąco odbiegają od dobrego postępowania handlowego i są sprzeczne z zasadą dobrej wiary i uczciwego obrotu⁽⁷⁾.

3.2. Nieuczciwe praktyki handlowe mogą występować na każdym etapie łańcucha dostaw, pomiędzy różnymi podmiotami. Częściej występują jednak na dalszych etapach łańcucha dostaw, gdzie występuje większe skumulowanie siły przetargowej wśród przedsiębiorstw handlu detalicznego i kilku firm transnarodowych. Nieuczciwe praktyki handlowe występujące na wcześniejszych etapach łańcucha dostaw są często następstwem przesunięcia ryzyka w wyniku nieuczciwych praktyk handlowych na późniejszych etapach.

3.3. Oto lista – bynajmniej nie wyczerpująca – przykładów takich praktyk:

- nieuczciwe przeniesienie ryzyka handlowego,
- niejasne lub nieprecyzyjne warunki umów,
- jednostronne zmiany postanowień umowy, w tym warunków cenowych z mocą wsteczną,
- niższa jakość produktów bądź informacje dla konsumentów bez komunikacji, konsultacji czy porozumienia z kupującymi,
- partycypowanie w kosztach promocji i marketingu,
- opóźnione płatności,
- opłaty za wprowadzenie oferty lub opłaty lojalnościowe,
- opłaty za umieszczanie towarów w dobrze widocznych miejscach w sklepach,
- narzucanie zwrotów niewykorzystanych lub niesprzedanych produktów,
- wykorzystywanie nadmiernie szczegółowych specyfikacji produktów w celu odmowy przyjmowania dostaw lub obniżania ceny kupna,

⁽⁴⁾ Friends of the Earth, 2015. *Eating From The Farm*.

⁽⁵⁾ Consumers International, 2012. *Stosunki między supermarketami a dostawcami: jakie są następstwa dla konsumentów?*

⁽⁶⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁷⁾ Komisja Europejska, 2014. *Zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami*, COM(2014) 472 final.

- nacisk na obniżanie cen,
- pobieranie opłat za fikcyjne usługi,
- anulowanie zamówień i obniżanie prognozowanych wielkości w ostatniej chwili,
- groźenie wycofaniem produktów z oferty,
- stałe opłaty pobierane od dostawców za pozostawanie na liście dostawców (opłaty za pozostanie).

3.4. Nieuczciwe praktyki handlowe mają szeroki wpływ na podmioty łańcucha, konsumentów i środowisko. Są one same w sobie opłacalne, gdyż ci, którzy je stosują, odnoszą krótkoterminowe korzyści, ze szkodą dla pozostałych uczestników łańcucha dostaw. W dłuższej perspektywie podmioty łańcuch dostaw żywności muszą utrzymywać zrównoważone stosunki z dostawcami oraz zapobiegać zakłóceniom w łańcuchu dostaw, aby móc pozostawać konkurencyjnymi i nadal spełniać stale zmieniające się potrzeby konsumentów.

3.5. Skutki nieuczciwych praktyk handlowych dla dostawców

3.5.1. Nieuczciwe praktyki handlowe wywołują rozmaite, daleko idące skutki dla doświadczających ich podmiotów: mogą doprowadzić do zmniejszenia ich dochodu przez obniżenie cen bądź zwiększenie ponoszonych kosztów. Koszt nieuczciwych praktyk handlowych dla dostawców szacuje się na kwotę 30–40 mld EUR⁽⁸⁾. Oprócz ciągłych nacisków za obniżanie cen, takie praktyki wywołują poczucie niepewności, hamując tym samym innowacje oraz inwestycje w łańcuchu dostaw, a ponadto mogą powodować wykluczenie kompetentnych i odpowiedzialnych dostawców z działalności.

3.5.2. Naciski wywierane na rolników i przetwórców żywności, a w konsekwencji presja na obniżanie cen, prowadzą również do obniżania stawek wynagrodzeń w sektorze rolnym oraz płac pracowników w przemyśle przetwórczym. Tam, gdzie zatrudnienie ma bardziej stały charakter, batalia o obniżanie cen produktów również wymusza obniżkę stawek płac, tak aby dostawcy mogli zachować swoją marżę.

3.5.3. Często to MŚP są najbardziej narażone na nieuczciwe praktyki handlowe – na przykład na światowym rynku bananów uprawy na niewielką skalę jedynie uzupełniają podaż z wielkoobszarowych plantacji, a drobni dostawcy są zagrożeni wyłączeniem ze sprzedaży jako pierwsi, jeśli zamówienie zostanie anulowane bez powiadomienia ze stosownym wyprzedzeniem⁽⁹⁾.

3.5.4. W niektórych sektorach wytwórstwa i produkcji żywności nie istnieje już swoboda zawierania umów. Ostatnie wydarzenia w Niemczech pokazują, że ceny detaliczne zostały obniżone jednostronnie, bez jakichkolwiek negocjacji z dostawcami. W sektorze spożywczym w Zjednoczonym Królestwie mleko jest często produktem sprzedawanym poniżej kosztów i ceny uzyskiwane przez producentów mleka bywają rekordowo niskie, nierzadko poniżej kosztów produkcji. W Hiszpanii, gdzie przedsiębiorstwa przemysłu przetwórczego zgodnie z prawem mogą płacić dostawcy cenę niższą niż koszt produkcji, dostrzega się poważną erozję kształtowania się cen wzdłuż łańcucha.

3.5.5. Sektor produktów świeżych jest szczególnie podatny na nieuczciwe praktyki handlowe z uwagi na łatwość psucia się produktów, w które sektor ten zaopatruje europejski rynek. Rolnicy mają niewiele czasu na sprzedaż produktów, aby móc zapewnić ich odpowiedni okres przydatności do spożycia przez klienta i konsumenta końcowego, a to często wykorzystywane jest przez nabywców dla przedsiębiorstw handlu detalicznego oraz pośredników, którzy narzucają niepodlegające negocjacji obniżki cen przy przyjęciu towaru.

⁽⁸⁾ Europe Economics. *Estimated costs of Unfair Trading Practices in the EU Food Supply Chain* [Szacowane koszty nieuczciwych praktyk handlowych w unijnym łańcuchu dostaw żywności].

⁽⁹⁾ Make Fruit Fair, 2015. *Banana Value Chains in Europe and the Consequences of Unfair Trading Practices* [Łańcuchy wartości w sektorze bananów w Europie a skutki nieuczciwych praktyk handlowych], http://www.makefruitfair.org/wp-content/uploads/2015/11/banana_value_chain_research_FINAL_WEB.pdf.

3.5.6. W toku kilku dochodzeń ustalono, że niektóre podmioty nadużywają siły nabywczej, stosując nieuczciwe praktyki handlowe⁽¹⁰⁾. Takie nieuczciwe praktyki handlowe mogą pojawić się na każdym etapie łańcucha dostaw, a ponadto są one widoczne w stosunkach między rolnikami a przemysłem spożywczym – przedsiębiorstwa z tego sektora również dysponują względnie skumulowaną siłą nabywczą⁽¹¹⁾.

3.5.7. Zwiększenie przez przedsiębiorstwa handlu detalicznego wolumenu sprzedaży produktów pod własną marką (jako produkt niemarkowy lub pod marką sprzedawcy) umożliwia im częstą zmianę dostawców, gdy znajdą tańszego producenta, i to jeszcze zanim umowa łącząca obie strony zacznie obowiązywać lub już w trakcie jej obowiązywania. Produkty oferowane pod własną marką nie są nieuczciwe same w sobie, gdyż pomagają MŚP w wejściu na rynek oraz wzbogacają gamę produktów do wyboru dla konsumentów.

3.5.8. Ekspansja niektórych obszarów działalności handlu detalicznego, które w ramach integracji pionowej obejmują zamówienia i przetwarzanie, może prowadzić do podcięcia cenowego przez podmioty handlu detalicznego. Jest to przykład zwiększenia siły przetargowej poprzez nieustanne kumulowanie wpływu.

3.5.9. Sprzedaż poniżej kosztów produkcji oraz wykorzystywanie podstawowych produktów rolnych takich jak mleko, ser, owoce i warzywa jako produktów typu *loss leader* (sprzedawanych poniżej kosztów zakupu w celu zachęcenia klientów do robienia zakupów w danym sklepie lub kupowania produktów określonej firmy) przez duże przedsiębiorstwa handlu detalicznego i kilka firm ponadnarodowych zagrażają trwałemu zrównoważeniu europejskiej produkcji rolnej.

3.6. Skutki nieuczciwych praktyk handlowych dla konsumentów

3.6.1. Nieuczciwe praktyki handlowe wywołują znaczące ujemne skutki dla europejskich konsumentów. Większe podmioty często absorbują koszty generowane za sprawą nieuczciwych praktyk handlowych, ale mniejsze przedsiębiorstwa są poddawane zwiększonemu naciskom i nie są w stanie inwestować ani wprowadzać innowacji, co wyklucza je z rynków o wysokiej wartości⁽¹²⁾. Powoduje to ograniczenie wyboru i dostępności dla konsumenta, a w efekcie wzrost cen konsumenckich.

3.6.2. Brak przejrzystych etykiet produktów działa na szkodę konsumentów, którzy nie mogą dokonać świadomego wyboru zakupowego pomimo niejednokrotnie manifestowanej chęci propagowania zdrowych, przyjaznych dla środowiska, wysokiej jakości lokalnych produktów rolnych. Taka nieprzejrzystość osłabia zaufanie klientów, pogłębiając tym samym kryzys dotyczący sektor rolny.

3.6.3. Naciski cenowe zmuszają przetwórców żywności do jak najtańszej produkcji – co może wpływać na jakość żywności dostępnej dla konsumentów. Aby obniżyć koszty, w niektórych przypadkach przedsiębiorstwa te używają tańszych surowców, a to psuje jakość i wartość środków spożywczych. Przykładem może być zastępowanie w wielu produktach zdrowszych olejów i tłuszczów z Europy tłuszczami typu trans.

3.7. Skutki nieuczciwych praktyk handlowych dla środowiska

3.7.1. Należy zdać sobie sprawę, że nieuczciwe praktyki handlowe wywołują skutki dla środowiska. Nieuczciwe praktyki handlowe sprzyjają nadprodukcji, będącej formą obrony dostawców przed niepewnością. Taka nadprodukcja prowadzi do marnowania żywności oraz niepotrzebnego uszczuplania zasobów, w tym gruntów, wody, środków chemicznych stosowanych w rolnictwie oraz paliwa⁽¹³⁾,⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁰⁾ Weekly Report, Berlin 13/2011, s. 4 i nast.

⁽¹¹⁾ Zob. przypis 1.

⁽¹²⁾ Fair Trade Advocacy Office, 2014 r. *Who's got the power? Tackling imbalances in agricultural supply chains*. [Kto ma władzę? Zwalczanie nierówności w łańcuchach dostaw produktów rolnych], s. 4.

⁽¹³⁾ EP IMCO, 2016. Sprawozdanie w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności (2015/2065(INI)).

⁽¹⁴⁾ Feedback, 2015 r. *Food Waste In Kenya: uncovering food waste in the horticultural export supply chain* [Marnowanie żywności w Kenii: ujawnienie marnowania żywności w łańcuchu eksportowym upraw ogrodnich].

4. Streszczenie sprawozdania Komisji dotyczącego nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami

4.1. Komisja opracowała sprawozdanie⁽¹⁵⁾ zawierające ocenę występowania i skuteczności krajowych ram egzekwowania środków przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym oraz roli ogólnounijnej dobrowolnej inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw i jej dobrowolnych platform krajowych.

4.2. W sprawozdaniu Komisji podkreślono fakt, że większość państw członkowskich wprowadziła środki regulacyjne i publiczne systemy egzekwowania przepisów zwalczających nieuczciwe praktyki handlowe. Niektóre państwa członkowskie poszły o krok dalej niż inne, ale wiele państw wciąż nie potrafi zmienić atmosfery strachu, w której funkcjonują ofiary nieuczciwych praktyk handlowych. Z uwagi na fakt, że różne podejścia mogą w skuteczny sposób zwalczać nieuczciwe praktyki handlowe, Komisja na tym etapie nie dostrzega wartości dodanej wspólnego podejścia regulacyjnego do tej kwestii na poziomie UE.

4.3. Inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw⁽¹⁶⁾ jest wspólną inicjatywą ośmiu unijnych stowarzyszeń. Reprezentują one przemysł żywności i napojów, producentów towarów markowych, sektor handlu detalicznego, MŚP i podmioty prowadzące handel produktami rolnymi. Inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw została zapoczątkowana w ramach Forum Wysokiego Szczebla Komisji do spraw Poprawy Funkcjonowania Łańcucha Dostaw Żywności⁽¹⁷⁾, aby pomóc zainteresowanym podmiotom w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych.

4.4. W sprawozdaniu stwierdzono, że inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw przyczyniła się do wzrostu świadomości nieuczciwych praktyk handlowych, a także potencjalnie stanowi szybszą i tańszą alternatywę dla postępowania sądowego. Może również ułatwić rozwiązywanie kwestii o wymiarze transgranicznym. W inicjatywie dotyczącej łańcucha dostaw Komisja wskazuje również obszary wymagające poprawy, m.in. zwiększenie bezstronności struktury zarządczej oraz umożliwienie indywidualnego poufnego składania skarg.

5. Uwagi ogólne

5.1. Stanowisko EKES-u dotyczące sprawozdania Komisji jest zbieżne z rezolucją Parlamentu Europejskiego w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw, przyjętą w dniu 7 czerwca 2016 r. przy dużym poparciu różnych grup⁽¹⁸⁾. Parlament podkreśla zapotrzebowanie na ramy prawne na szczeblu UE i wzywa Komisję do przedstawienia propozycji zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych w celu zapewnienia uczciwych dochodów rolnikom oraz szerokiego wyboru konsumentom. Parlament podkreśla również, że inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw oraz inne krajowe i unijne systemy dobrowolne powinny być promowane nie jako alternatywa, lecz „w połączeniu ze skutecznymi i solidnymi mechanizmami egzekwowania przepisów na szczeblu państw członkowskich, zapewniającymi anonimowość skarg i wprowadzającymi odstrasające sankcje, wraz z koordynacją na szczeblu UE”⁽¹⁹⁾.

5.2. Komisja uważa, że inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw jest wciąż zbyt nowa, aby móc ocenić jej sukces. EKES zauważa jednak, że inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw nie okazała się skuteczna w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych oraz nadużywania siły nabywczej z następujących względów:

5.2.1. Wiodąca pozycja branży handlu detalicznego w inicjatywie stanowi główną przeszkodę w skutecznym angażowaniu się jakichkolwiek rolników, zważywszy na brak zaufania między tymi zainteresowanymi stronami. Inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw w związku z tym nie zapewnia dostawcom anonimowości wymaganej do przezwyciężenia atmosfery strachu. Ponadto inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw nie przewiduje możliwości proaktywnego monitorowania łańcuchów dostaw i opiera się na skargach podmiotów, w związku z czym ciężar dowodu spoczywa na ofiarach nieuczciwych praktyk handlowych.

⁽¹⁵⁾ COM(2016) 32 final.

⁽¹⁶⁾ <http://www.supplychaininitiative.eu/de/homepage>.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum/index_en.htm.

⁽¹⁸⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności (2015/2065(INI)).

⁽¹⁹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2015/2065(INI)), *op. cit.*

5.2.2. Komisja sugeruje, by inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw dopuszczała samoregulację w aspekcie nieuczciwych praktyk handlowych. Jednakże brak sankcji finansowych oznacza, że nabywcy nie zostaną odstraszeni od skądinąd opłacalnych nieuczciwych praktyk handlowych. Przykładowo niedawno ustalono, że Tesco PLC dopuszcza się nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach z dostawcami pomimo członkostwa w inicjatywie dotyczącej łańcucha dostaw. I choć na Tesco została nałożona niefinansowa kara na mocy prawa brytyjskiego (the Groceries Code Adjudicator), to z kolei z systemu inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw nie wynikły żadne sankcje. Jedynym odstrasającym środkiem inicjatywy dotyczącej łańcucha dostaw jest możliwość usunięcia z listy członków przedsiębiorstwa naruszającego zasady, jednak nawet tego instrumentu jeszcze nie zastosowano w odniesieniu do Tesco PLC. Dowodzi to niezbicie, że inicjatywa dotycząca łańcucha dostaw nie zapobiega nieuczciwym praktykom handlowym.

5.2.3. EKES zwraca również uwagę na brak członkostwa rolników i związków zawodowych w inicjatywie. Niektóre organizacje nigdy nie przystąpiły do inicjatyw lub jej krajowych odpowiedników, a fiński ogólnokrajowy związek producentów rolnych i posiadaczy lasów (MTK), członek założyciel krajowej platformy wdrażającej inicjatywę dotyczącą łańcucha dostaw w Finlandii, opuścił inicjatywę stwierdziwszy, że nie spełniała swojej funkcji, gdyż podnosiła ryzyko rolników z uwagi na brak anonimowości.

6. Istniejące mechanizmy egzekwowania przepisów zapobiegających nieuczciwym praktykom handlowym w Europie

6.1. Dwadzieścia państw członkowskich posiada unormowania prawne i inicjatywy regulacyjne w tym zakresie, ale ich sukces jest wciąż umiarkowany⁽²⁰⁾. W ciągu ostatnich pięciu lat piętnaście z tych państw członkowskich przeprowadziło badania, które wykazały powszechne występowanie nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw. Zachodzą jednak znaczne rozbieżności pomiędzy poszczególnymi poziomami regulacji, a wiele krajowych organów egzekwowania nie jest w stanie nakładać sankcji finansowych ani przyjmować anonimowych skarg.

6.2. Jako jeden z najbardziej postępowych instrumentów zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych⁽²¹⁾ postrzegany jest brytyjski kodeks postępowania w łańcuchu dostaw produktów spożywczych (Groceries Supply Code of Practice – GSCOP)⁽²²⁾. Zanim kodeks ten został przyjęty, istniał dobrowolny kodeks postępowania, ale okazał się nieskuteczny w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych z uwagi na brak regulacji prawnych. GSCOP został opracowany przez Groceries Code Adjudicator (GCA), organ posiadający uprawnienia do przyjmowania anonimowych skarg dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych, wszczynania dochodzeń z urzędu, nagłaśniania nieuczciwych praktyk przedsiębiorców oraz nakładania na przedsiębiorstwa handlu detalicznego kar w wysokości do 1 % rocznych obrotów za naruszenie przepisów GSCOP. Jednak pomimo swoich osiągnięć GCA może jedynie regulować stosunki między podmiotami handlu detalicznego a ich bezpośrednimi dostawcami (w większości mającymi siedziby na obszarze Zjednoczonego Królestwa). Chodzi o pokusę nadużycia, kiedy to zarówno detalista, jak i jego bezpośredni dostawca na skutek nieuczciwych praktyk handlowych przenoszą ryzyko na dostawców na wcześniejszym etapie.

6.3. Podobne dochodzenia przeprowadzone w Hiszpanii⁽²³⁾, Finlandii⁽²⁴⁾, Francji⁽²⁵⁾, Włoszech⁽²⁶⁾ i Niemczech wykazały powszechność występowania nieuczciwych praktyk handlowych w łańcuchu dostaw żywności.

6.4. Wiele przedsiębiorstw prowadzi działalność handlową w kilku państwach członkowskich, co umożliwia im wybór sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy, a tym samym pominięcie prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. Taki brak harmonizacji prawa w UE stwarza nierówne warunki działania na jednolitym rynku. Ponadto w sytuacji, gdy przepisy prawa regulują stosunki jedynie pomiędzy bezpośrednimi dostawcami a podmiotami handlu detalicznego, korzystanie z organizacji pośredniczących w celu zakupu żywności zmniejsza skuteczność takich przepisów, jak ma to miejsce w Zjednoczonym Królestwie. To dodatkowo zwiększa potrzebę ogólnoeuropejskiej regulacji.

⁽²⁰⁾ Zob. przypis 15.

⁽²¹⁾ Kodeks został przyjęty w wyniku dochodzenia przeprowadzonego przez brytyjską komisję ds. konkurencji (UK Competition Commission), która stwierdziła, że przedsiębiorstwa handlu detalicznego dysponują nieproporcjonalnie dużą siłą w łańcuchu dostaw, co prowadzi do przeniesienia ryzyka na wcześniejsze jego etapy.

⁽²²⁾ Rząd Zjednoczonego Królestwa, 2016: www.gov.uk/government/publications/groceries-supply-code-of-practice.

⁽²³⁾ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario*, 2011.

⁽²⁴⁾ Fiński Urząd Konkurencji (FCA), *FCA study shows that daily consumer goods trade uses its buying power in several ways that are questionable for competition*, 2012.

⁽²⁵⁾ Autorité de la Concurrence, *Avis n° 12-A-01 du 11 janvier 2012 relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de la distribution alimentaire à Paris*.

⁽²⁶⁾ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Indagine conoscitiva sul settore della Grande Distribuzione Organizzata*, 2013.

6.5. Zagraniczni dostawcy zaopatrują unijnych detalistów w sposób pośredni, poprzez importerów i innych pośredników. Świadomość istnienia takich organów jest niewielka⁽²⁷⁾, a ci, którzy o nich wiedzą, wciąż są pozbawieni dostępu do większości organów ścigania w celu dochodzenia roszczeń w związku z nieuczciwymi praktykami handlowymi.

7. Apel do krajowych organów egzekwowania prawa o przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom handlowym

7.1. Mając na uwadze powyższe, EKES wzywa do utworzenia europejskiej sieci organów egzekwowania prawa w celu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym. Z uwagi na charakter nieuczciwych praktyk handlowych zarówno wymagane, jak i uzasadnione jest ich zakazanie na gruncie prawodawstwa UE, aby chronić wszystkich dostawców żywności bez względu na ich lokalizację, nawet w państwach trzecich. Aby taka ochrona była skuteczna, organy egzekwowania prawa działające w sieci muszą posiadać następujące funkcje:

- swobodny dostęp do wszystkich uczestników i zainteresowanych stron unijnego łańcucha dostaw, bez względu na położenie geograficzne,
- środki skutecznej ochrony anonimowości i poufności zainteresowanych stron, które chcą złożyć skargę na nieuczciwe praktyki handlowe,
- uprawnienia do prowadzenia z urzędu dochodzeń w przedsiębiorstwach w związku z nadużyciami siły nabywczej,
- uprawnienia do nakładania kar finansowych i pozafinansowych na sprawców naruszeń,
- koordynacja na szczeblu UE między organami egzekwowania prawa poszczególnych państw członkowskich,
- możliwość współpracy międzynarodowej z pozaunijnymi organami egzekwowania prawa w celu zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym występującym zarówno w obrębie jednolitego rynku, jak i poza jednolitym rynkiem.

7.2. Wszystkie państwa członkowskie powinny powołać właściwe organy krajowe do rozpatrywania skarg dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych. Organy te powinny zostać wyposażone co najmniej w wyżej wymienione funkcje.

7.3. Środki prawne służące zapobieganiu nieuczciwym praktykom handlowym mogą oraz powinny być racjonalne pod względem kosztów.

7.4. Rezolucja Parlamentu Europejskiego wzywa również Komisję do zapewnienia skutecznych mechanizmów egzekwowania prawa, w tym rozwoju i koordynacji sieci wzajemnie uznawanych organów krajowych na szczeblu UE⁽²⁸⁾.

7.5. Brytyjski instytut prawa międzynarodowego i porównawczego (British Institute of International and Comparative Law – BIICL) zalecił, by UE przyjęła dyrektywę ustanawiającą wspólne cele dla organów egzekwowania prawa poszczególnych państw członkowskich w zakresie zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym, a także zawierającą przepisy dotyczące koordynacji tych organów na szczeblu europejskim⁽²⁹⁾.

8. Aktualne dobre praktyki branżowe w zakresie zapobiegania nieuczciwym praktykom handlowym

8.1. Umowy przewidujące sztywną cenę lub minimalną gwarantowaną cenę, oparte na uczciwych negocjacjach między nabywcami a dostawcami, oferują dostawcom większy stopień bezpieczeństwa niż sprzedaż produktów na wolnym rynku. Ale choć takie umowy gwarantują dostawcom ustalone ceny, tego typu praktykę można jeszcze udoskonalić poprzez wprowadzenie gwarancji ustalonych lub przynajmniej minimalnych ilości produktu. Obecnie nabywca może zmieniać ilość ze skutkiem wstecznym lub odrzucić partię produktów stosownie do zmian popytu, nierzadko w ostatniej chwili, generując nieprzewidziane koszty odsprzedaży, przepakowania lub utylizacji żywności.

⁽²⁷⁾ Feedback, 2015 r., *op. cit.*

⁽²⁸⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2015/2065(INI)), *op. cit.*

⁽²⁹⁾ Link http://www.biicl.org/documents/872_biicl_enforcement_mechanisms_report_-_final_w_exec_sum.pdf?showdocument=1.

8.2. Niektórzy dostawcy na obszar UE zaczęli korzystać z usług agentów dokonujących inspekcji partii produktów w miejscu przeznaczenia, aby wykluczyć bezpodstawne odrzucanie dostaw przez importerów. Takie odrzucanie dostaw ma miejsce, kiedy ulegną zmianie prognozy dotyczące podaży i popytu, zwiększając tym samym ryzyko nabywców na dalszych etapach łańcucha dostaw. Zjawisko to cechuje sezonowość – kiedy podaż jest wysoka a ceny niskie, dostawcy są bardziej narażeni na odrzucanie dostaw niż w sytuacji niedoboru podaży. Choć korzystanie z agentów zmniejsza częstotliwość odrzucania dostaw eksporterów, takie usługi wiążą się z dodatkowym kosztem dla dostawców, co znów ogranicza ich możliwości inwestycyjne i innowacyjne w działalności. Ponadto mniejszych dostawców zazwyczaj nie stać na takie usługi, w związku z czym z nich nie korzystają.

9. Alternatywne łańcuchy dostaw żywności

9.1. Istnieje wiele przykładów alternatywnych łańcuchów dostaw w warunkach uczciwszych praktyk handlowych oraz lepszej równowagi dystrybucji i realokacji. Występują obiecujące przykłady podejść opartych na kooperacji, ale są one coraz bardziej zagrożone rosnącą siłą grup biznesowych i przedsiębiorstw wielonarodowych.

9.2. Aby zwiększyć uczciwość w unijnym łańcuchu dostaw żywności, wymagane jest połączenie działań ograniczających siłę dużych przedsiębiorstw w łańcuchu dostaw, służących zapobieganiu nieuczciwym praktykom handlowym oraz wzmacniających zdolność przeciwstawienia się poprzez zachęcanie do rozwoju spółdzielni i alternatywnych kanałów dystrybucji żywności.

9.3. Spółdzielnie i stowarzyszenia producentów rolnych w Europie i za granicą pozwoliły dostawcom na połączenie wielkości produkcji oraz zwiększenie siły sprzedaży, wejście na główne rynki oraz negocjowanie lepszych cen. Takie modele biznesowe pozwalają mniejszym dostawcom na lepszą kontrolę produkcji i obrotu produktami oraz oferowanie alternatywy dla upraw wielkopowierzchniowych. Parlament Europejski wezwał Komisję do zachęcania do korzystania z modeli biznesowych, które zwiększą siłę przetargową i wzmocnią pozycję dostawców w łańcuchu dostaw żywności⁽³⁰⁾. Dodatkowo konieczne jest aktywniejsze promowanie ukierunkowanej na sektory i regiony współpracy między producentami a spółdzielniami⁽³¹⁾.

9.4. Systemy rolnictwa wspieranego przez społeczność oraz inne formy kooperacji rolnik–konsument umożliwiają konsumentom bezpośredni udział w produkcji żywności, którą spożywają. Najświeższe dane liczbowe pokazują, że obecnie w Europie działa 2 776 systemów rolnictwa wspieranego przez społeczność, które żywią 472 055 konsumentów⁽³²⁾. Większe modele bezpośredniej dystrybucji produktów rolnych (tzw. „box scheme”) również oparte są na krótkich łańcuchach dostaw – bezpośrednio do domu konsumenta lub scentralizowanych punktów odbioru.

9.5. Bezpośrednia sprzedaż produktów rolnych prowadzona przez rolników, np. na targach rolnych, ma podwójne zalety: producenci unikają nieuczciwych praktyk, mogą korzystać z większej autonomii oraz czerpać większe zyski, a konsumenci mają dostęp do świeżych, autentycznych i zrównoważonych produktów znanego pochodzenia. W jednym z badań⁽³³⁾ stwierdzono, że angażując się w takie łańcuchy dostaw, rolnicy uzyskują o wiele wyższe dochody niż na rynkach tradycyjnych. Takie inicjatywy powinny być szerzej wspierane ze środków publicznych, takich jak płatności bezpośrednie w ramach drugiego filaru WPR, ponieważ generują wzrost i miejsca pracy, a także zaspokajają potrzeby konsumentów.

9.6. Państwa członkowskie powinny rozwijać sposoby na poprawę sytuacji rolników oraz lokalnych producentów żywności poprzez bezpośrednie kontrakty z organami publicznymi w ramach wdrażania nowych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, wychodzące poza logikę maksymalnej obniżki ceny.

⁽³⁰⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego (2015/2065(INI)), *op. cit.*

⁽³¹⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 64.

⁽³²⁾ Europejska grupa badawcza ds. rolnictwa wspieranego przez społeczność, 2015. Przegląd systemów rolnictwa wspieranego przez społeczność w Europie <http://urgenci.net/wp-content/uploads/2016/05/Overview-of-Community-Supported-Agriculture-in-Europe.pdf>.

⁽³³⁾ http://www.foeeurope.org/sites/default/files/agriculture/2015/eating_from_the_farm.pdf.

9.7. Ponadto należy uruchomić ogólnoeuropejską kampanię informacyjną i uświadamiającą poświęconą zagadnieniu wartości żywności. Większa świadomość konsumentów na temat znaczenia produkcji żywności i silniejsze docenianie żywności okazują się coraz bardziej potrzebne i mogą przyczynić się do zaistnienia uczciwszych praktyk handlowych.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego parametry statków rybackich (wersja przekształcona)”

[COM(2016) 273 final – 2016/0145 (COD)]

(2017/C 034/22)

Sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Wniosek o konsultację	Rada, 1.6.2016 Parlament Europejski, 6.6.2016
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 273 final – 2016/0145 (COD)]
Decyzja Prezydium Komitetu	14/6/2016
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	30.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	222/0/2

1. Wnioski

1.1. EKES popiera wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego parametry statków rybackich (wersja przekształcona), gdyż jest on niezbędny i bardzo użyteczny z punktu widzenia prawodawstwa UE.

2. Kontekst

2.1. Celem wniosku Komisji jest ujednoczenie rozporządzenia Rady (EWG) nr 2930/86 z dnia 22 września 1986 r. określającego parametry statków rybackich i zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 3259/94 z 22 grudnia 1994 r.

2.2. Owe ujednoczenie wynika z edynburskich konkluzji prezydencji Rady Europejskiej z grudnia 1992 r. Na posiedzeniu tym potwierdzono decyzję Komisji dotyczącą ujednoczenia wszystkich aktów (oryginalnych i konsekwentnych zmian) najpóźniej po dziesiątej zmianie.

2.3. Ujednoczenie jest niezbędne dla uproszczenia i uporządkowania prawa Unii oraz zapewnienia jego przejrzystości, tak aby stało się ono bardziej zrozumiałe i dostępne dla obywateli, otwierając im w ten sposób nowe możliwości korzystania z przysługujących im konkretnych uprawnień.

2.4. Ujednoczanie musi być podejmowane w pełnej zgodności z normalną procedurą przyjmowania aktów Unii.

3. Uwagi ogólne

3.1. Wniosek Komisji całkowicie zachowuje treść ujednoczanych aktów.

3.2. Niemniej wprowadza szereg zmian merytorycznych do art. 5 ust. 3 rozporządzenia (EWG) nr 2930/86 w celu przekazania Komisji uprawnień do dostosowania wymogów dotyczących określania ciągłej mocy silnika do postępu technicznego. Dlatego wniosek przedstawiono w formie przekształcenia.

3.3. Wniosek w sprawie przekształcenia został sporządzony na podstawie wstępnej konsolidacji, w 23 językach urzędowych, rozporządzenia (EWG) nr 2930/86 i zmieniającego je instrumentu, przygotowanej przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej za pomocą systemu przetwarzania danych.

3.4. Wniosek zawiera trzy załączniki, które obejmują zmianę (dostosowanego) załącznika rozporządzenia (WE) nr 3259/94 oraz korelację pomiędzy starą i nową numeracją tam, gdzie nadano artykułom nowe numery.

4. Uwagi szczególne

4.1. EKES popiera zmiany wprowadzone do treści art. 5 ust. 3, który upoważnia Komisję do przyjmowania aktów delegowanych w odniesieniu do dostosowania wymogów dotyczących określania ciągłej mocy silnika do postępu technicznego, zgodnie z wymaganiami przyjętymi przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną w zalecanej międzynarodowej normie ISO 3046/1, wydanie drugie, październik 1981 r.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego środki zarządzania, ochrony i kontroli obowiązujące na obszarze konwencji Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Tuńczyka Atlantycznego (ICCAT) oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1936/2001, (WE) nr 1984/2003 i (WE) nr 520/2007”

[COM(2016) 401 final – 2016/0187 (COD)]

(2017/C 034/23)

Sprawozdawca: **Thomas MCDONOGH**

Wniosek o konsultację:	Parlament Europejski, 22.6.2016 Rada, 30.6.2016
Podstawa prawna:	Art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. [COM(2016) 401 final – 2016/0187 (COD)]
Decyzja Prezydium Komitetu:	12/07/2016
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję:	30.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	224/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje transpozycję do prawa UE środków przyjętych od 2008 r. przez Międzynarodową Komisję ds. Ochrony Tuńczyka Atlantycznego (ICCAT). Komitet wzywa Komisję Europejską do odgrywania bardziej zdecydowanej roli w tej i innych regionalnych organizacjach ds. zarządzania rybołówstwem.

1.2. EKES wzywa wszystkie zainteresowane strony do jak najbardziej rygorystycznego wdrażania tych i innych środków ochrony. Większość rybaków przestrzega przepisów i zasługuje na to, by mieć równe szanse.

1.3. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o sprawdzenie i w razie potrzeby skreślenie art. 7 ust. 2, a także o zmianę, zgodnie z sugestiami zawartymi w niniejszej opinii, art. 9 ust. 1, art. 31, 32, 34–36 i art. 38 ust. 4. Należy starannie ponownie rozważyć proponowany w art. 52–59 wyjątek dotyczący przeładunku na morzu i być może go usunąć, jeśli przeważać ma ogólny obowiązek przeładunku w porcie.

2. Kontekst

2.1. Oprócz umów dwustronnych, takich jak umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów i umowy wzajemne, wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) daje UE możliwość zawarcia wielostronnej umowy w ramach regionalnej organizacji ds. zarządzania rybołówstwem. Celem tych umów jest wzmocnienie współpracy regionalnej, aby zagwarantować ochronę i zrównoważoną eksploatację zasobów rybnych.

2.2. ICCAT odpowiada za ochronę tuńczyka i gatunków tuńczykowatych (łącznie ok. 30) w Oceanie Atlantyckim i przylegających morzach. UE jest jedną z umawiających się stron od 1997 r., kiedy zastąpiła poszczególne państwa członkowskie.

2.3. ICCAT może wydawać wiążące zalecenia, które muszą zostać wprowadzone do prawa UE, o ile nie zostały już wcześniej ujęte w prawodawstwie.

3. Uwagi

3.1. Art. 7 ust. 2 wniosku ograniczający zastępowanie statków wyłącznie do zastępowania statkami o równoważnej lub mniejszej zdolności połowowej oparty jest na zaleceniu ICCAT 14-01, które już nie obowiązuje. Zalecenie 15-01 – nowe zalecenie dotyczące tuńczyków tropikalnych – w swojej obecnej formie nie obejmuje żadnych ograniczeń co do zastępowania statków.

3.2. Art. 9 ust. 1 poświęcony planom zarządzania dotyczącym urządzeń do sztucznej koncentracji ryb (FAD) określa termin przekazania planów do sekretariatu ICCAT na dzień 1 lipca każdego roku, który był terminem określonym w zaleceniu 14-01. W zaleceniu 15-01 termin ten wyznaczono na dzień 31 stycznia; ponieważ dotyczy on Komisji, państwa członkowskie powinny otrzymać wcześniejszy termin, na przykład 15 stycznia.

3.3. Artykuły 31, 32, 34, 35 i 36 wprowadzające zakaz wyładunku rekinów, których poławianie jest zabronione, mogłyby zawierać odesłanie do art. 15 ust. 4 rozporządzenia podstawowego w sprawie WPRyb⁽¹⁾, który określa wyjątki od ogólnego zakazu odrzutów.

3.4. Art. 38 ust. 4 powinien się rozpoczynać, tak jak w zaleceniu ICCAT 07-07, od słów „jeżeli jest to wykonalne”. Nie powinno to wykluczać możliwości wynegocjowania w ramach ICCAT bardziej wiążącego kompromisu.

3.5. Artykuły 54 i 55 mają wprowadzić przewidziane przez ICCAT wyjątki dla taklowców w odniesieniu do przeladunków na morzu, ale w przypadku floty UE powinna obowiązywać ogólna zasada dokonywania wszelkich czynności przeladunkowych w portach.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1380/2013.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)”

[COM(2016) 270 *final* – 2016/0133(COD)],

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010”

[COM(2016) 271 *final* – 2016/0131(COD)],

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)”

[COM(2016) 272 *final* – 2016/0132(COD)]

(2017/C 034/24)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Wniosek o konsultację:	Rada Unii Europejskiej, 15.6.2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 270 <i>final</i> – 2016/0133(COD)], [COM(2016) 271 <i>final</i> – 2016/0131(COD)], [COM(2016) 272 <i>final</i> – 2016/0132(COD)]
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję:	27.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	215/1/4

1. Wnioski

1.1. Zdaniem EKES-u niezbędna jest sprawna i skuteczna reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) oraz ulepszenie legalnych sposobów dotarcia do Unii Europejskiej, z uwzględnieniem poszanowania praw prześladowanych osób.

1.2. Należy zaproponować faktyczny wspólny system, obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich i prowadzący do harmonizacji wszystkich przepisów krajowych. Jeśli nie udałoby się tego osiągnąć, należałoby wprowadzić przynajmniej wspólny system wzajemnego uznawania decyzji podejmowanych w sprawie udzielenia azylu między państwami członkowskimi UE, co sprzyjałoby urzeczywistnieniu wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA).

1.3. W każdym razie EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowany cel, jakim jest usprawnienie i przyspieszenie procedur określania statusu z myślą o większej skuteczności, sądzi jednak, że trzeba wyjaśnić i uwzględnić przepisy dotyczące kwestii proceduralnych, zindywidualizowanego traktowania wniosków, utrzymania klauzul dyskrecjonalnych, zachowania okresu wygaśnięcia obowiązku przyjęcia przez państwo członkowskie odpowiedzialności, praw osób ubiegających się o ochronę i ograniczeń korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków.

1.4. Trzeba zapewnić spójność przepisów zaproponowanych w rozporządzeniu z przepisami istniejącymi już w tym obszarze i środkami, które KE planuje opracować w ramach szeroko zakrojonych zmian wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA), jak również z innymi politykami UE.

1.5. Wszystkie państwa członkowskie muszą udzielać wnioskodawcy szczegółowych i aktualnych informacji na temat procedur związanych z systemem dublińskim, zgodnie z postanowieniami art. 4.

1.6. Należy zagwarantować zasadę proporcjonalności, aby utrzymać faktyczny zrównoważony charakter systemu, w połączeniu z szybkim dostępem do procedur azylowych osób ubiegających się o azyl oraz zdolnością administracji państw członkowskich do wdrożenia systemu.

2. Kontekst

2.1. W dniu 6 kwietnia 2016 r. Komisja opublikowała komunikat, w którym wskazuje na niedociągnięcia w koncepcji i stosowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, zwłaszcza postanowień z Dublina, oraz wskazuje na pięć priorytetowych obszarów w celu polepszenia sytuacji.

2.2. Komisja proponuje reformę wspólnego europejskiego systemu azylowego z myślą o stworzeniu bardziej sprawiedliwego, skutecznego i zrównoważonego systemu poprzez zmianę obecnego rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2.3. Komisja stwierdziła, że system dubliński nie został opracowany z myślą o zagwarantowaniu wyważonego, sprawiedliwego i skutecznego podziału odpowiedzialności za osoby wnioskujące o ochronę międzynarodową w całej UE. System ten nie działa prawidłowo ani nie jest spójny: doświadczenie ostatnich lat pokazuje że w wypadku masowych przepływów migracyjnych kilka państw członkowskich musi rozpatrywać większość wniosków o ochronę międzynarodową. Prowadzi to w niektórych wypadkach do coraz częstszego nieprzestrzegania przepisów azylowych UE.

2.4. Aby zaradzić tym problemom, Komisja proponuje zmianę rozporządzenia w celu:

- zwiększenia skuteczności systemu poprzez wyznaczenie jednego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej,
- zniechęcenia do nadużywania systemu azylu oraz zapobieżenia wtórnemu przemieszczaniu się wnioskodawców wewnątrz UE,
- ustanowienia sprawiedliwszego systemu rozdziału poprzez mechanizm korekcyjny, który automatycznie zbada, czy dane państwo boryka się z nieproporcjonalnie dużą liczbą wniosków o azyl,
- wyjaśnienia obowiązków osób ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej oraz konsekwencji nieprzestrzegania tych obowiązków,
- przeglądu rozporządzenia Eurodac, tak aby dostosować je do zmian w systemie dublińskim oraz zapewnić jego prawidłowe stosowanie,
- wzmocnienia mandatu Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) poprzez ustanowienie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu.

3. Analiza

3.1. Kryteria dublińskie zaproponowane w celu określenia odpowiedzialności państwa członkowskiego

W obecnym rozporządzeniu (UE) nr 604/2013 najpowszechniejszym ogólnym kryterium określenia przekazania jest dokumentacja i miejsce wjazdu, przez co największa odpowiedzialność spoczywa na państwach członkowskich znajdujących się na zewnętrznej granicy UE. Dane z Eurodacu i wizowego systemu informacyjnego (VIS) są akceptowane jako dowód przez większość państw członkowskich, niemniej w niektórych wypadkach nie są uważane za wystarczające.

Wniosek przewiduje, że kryterium określenia państwa członkowskiego zostanie zastosowane tylko raz, a w art. 9 stwierdza się, że wnioskodawca powinien ubiegać się o ochronę w pierwszym państwie członkowskim, do którego wjechał, bez względu na to, czy dostał tam legalnie czy drogą nieuregulowaną. Hierarcha kryteriów ustanowiona w art. 10–17 utrzymuje podobne postanowienia:

3.1.1. **Małoletni:** Propozycja zmiany zachowuje ustalone postanowienia, lecz jedynie w odniesieniu do małoletnich bez opieki ubiegających się o ochronę międzynarodową.

3.1.2. **Członkowie rodziny:** Poszerza się definicję członków rodziny, rozciągając ją na rodzeństwo i uwzględniając związki rodzinne uformowane przed przybyciem do państwa członkowskiego, niekoniecznie w kraju pochodzenia, jak miało to miejsce w ramach rozporządzenia Dublin III. Obie te kwestie mają nadrzędne znaczenie. Komitet zwraca szczególnie uwagę na sytuację braku ochrony, jaka wynika z nieuznawania rodzeństwa za „członków rodziny”, gdyż często ma to wpływ na małoletnich bez opieki, dla których jedyną rodziną w państwie członkowskim jest siostra bądź brat.

3.1.3. **Dokument pobytu lub wiza:** Utrzymana zostaje odpowiedzialność państwa członkowskiego za zbadanie wniosków o ochronę międzynarodową w wypadku wydania takich dokumentów. Wprowadza się także przepisy mające na celu wyjaśnienie kryteriów odpowiedzialności.

3.1.4. **Nieuregulowany wjazd przez państwo członkowskie:** Zniesiono postanowienia dotyczące wygaśnięcia odpowiedzialności 12 miesięcy po przekroczeniu granicy bez pozwolenia.

3.1.5. **Klauzule dyskrecjonalne:** Ogranicza się zdolność państw członkowskich i ustanawia jedynie możliwość wzięcia odpowiedzialności za wniosek o ochronę międzynarodową, za który państwo nie jest odpowiedzialne, w oparciu o stosunki rodzinne niebędące przedmiotem rozważań w ramach definicji członków rodziny.

3.1.6. W odniesieniu do osób zależnych, nie wprowadzono zmian, tak więc w wypadku, gdy osoba ubiegająca się o ochronę zależy od pomocy swoich dzieci, rodzeństwa czy rodziców legalnie zamieszkujących w państwie członkowskim, z uwagi na ciężką, niedawny poród, ciężką chorobę, poważne upośledzenie lub podeszły wiek, lub gdy członkowie rodziny zależą od pomocy osoby składającej wniosek, państwa członkowskie mają obowiązek połączyć rodzinę, pod warunkiem że więzy rodzinne istniały w kraju pochodzenia oraz że osoby te mogą udzielić takiej pomocy i wyrażą to na piśmie.

3.2. Procedura ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

3.2.1. Celem reformy rozporządzenia dublińskiego jest ustanowienie sprawliwszego i trwalszego systemu, uproszczenie procedur i zwiększenie skuteczności. Niemniej wprowadzone zmiany nie zawsze temu służą.

W art. 3 wprowadza się analizę kryteriów dopuszczalności wniosku o ochronę międzynarodową przed ustaleniem odpowiedzialnego państwa członkowskiego, bez zbadania, czy osoba wnioskująca posiada rodzinę w innym państwie członkowskim, oraz bez uwzględnienia potrzeb małoletnich.

Kryteria dopuszczalności, które można ocenić z wyprzedzeniem, to: bezpieczny kraj trzeci, kraj pierwszego azylu, bezpieczny kraj pochodzenia oraz nieokreślone pojęcie prawne „zagrożenia dla bezpieczeństwa”.

We wniosku wprowadza się zmiany dotyczące terminów (znaczące ich skrócenie) oraz usprawnia procesy readmisji.

3.2.2. Wyeliminowano wygaśnięcie odpowiedzialności, o którym mowa w obecnym art. 19 (gdy wnioskodawca dobrowolnie opuścił terytorium UE na więcej niż 3 miesiące lub został wydany). Proponuje się, by to samo państwo członkowskie było odpowiedzialne za wszelkie wnioski złożone przez daną osobę w jakimkolwiek czasie, bez względu na to, czy osoba ta wróciła do kraju pochodzenia na dłuższy czas, zmieniła się jej sytuacja życiowa czy rodzinna bądź uległy znacznej zmianie warunki w tym państwie członkowskim.

3.3. **Gwarancje proceduralne i poszanowanie praw podstawowych podczas ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego**

3.3.1. **Prawo do informacji:** W art. 6 ust. 1 wzmacnia się prawo do uzyskania informacji przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową objęte procedurą ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, a także szczegółowo wymienia informacje, jakich należy udzielić.

3.3.2. **Prawo do skutecznego środka prawnego:** Art. 27 zobowiązuje do jak najszybszego pisemnego powiadomienia wnioskodawcy o decyzji przeniesienia go do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, a jednocześnie udzielenia informacji na temat środków odwoławczych. Art. 28 gwarantuje skutek zawieszający środków przeciw decyzji o przeniesieniu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ustanawiając terminy dla procedury ponownego rozpatrzenia wniosku (zbyt krótkie; jedynie 7 dni na złożenie odwołania).

3.3.3. **Prawo do swobody przemieszczania się oraz zatrzymanie wnioskodawców objętych procedurą ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego:** Art. 29 zmniejsza o połowę terminy procedur w wypadku osób zatrzymanych. Zmniejsza także z 6 do 4 tygodni czas na decyzję o przekazaniu bądź zwolnieniu.

3.4. **Obowiązki i sankcje**

3.4.1. We wniosku wprowadza się wyraźnie obowiązki osób ubiegających się o ochronę międzynarodową:

- przedstawienie wniosku o ochronę międzynarodową w pierwszym państwie, do którego osoba wjechała drogą nieuregulowaną bądź w państwie, w którym legalnie przebywa,
- przedłożenie wszystkich informacji i dowodów najszybciej jak to możliwe, a najpóźniej podczas wywiadu mającego na celu ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, jak również współpracowanie z władzami państwa członkowskiego mającego za zadanie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego,
- obecność i dostępność na wezwanie władz państwa członkowskiego przeprowadzającego procedurę ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego,
- spełnienie obowiązku przeniesienia się do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

3.4.2. W wypadku niespełnienia tych warunków art. 5 przewiduje nieproporcjonalne konsekwencje proceduralne i związane z przyjmowaniem, które stoją w sprzeczności z obecnymi dyrektywami w sprawie procedur (2013/32/UE) i przyjmowania (2013/33/UE) oraz z Kartą praw podstawowych UE.

- Jeśli wniosek nie zostanie złożony w państwie członkowskim, w którym dana osoba przebywa legalnie lub do którego dostała się drogą nieuregulowaną, jego rozpatrzenie następuje w trybie przyspieszonym, zgodnie z art. 31 ust. 8 dyrektywy 2013/32/UE. Niemniej, artykuł ten nie obejmuje takiej sytuacji, co oznacza rozszerzenie przypadków zastosowania trybu przyspieszonego. To z kolei będzie oznaczać w praktyce ograniczenie czasu na dogłębne przestudiowanie wniosku, ograniczenie gwarancji i duże utrudnienia we wskazaniu w tak krótkim czasie osób wymagających szczególnej opieki. Ma to szczególne znaczenie w świetle obowiązku ustanowionego w art. 24 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE, by nie stosować trybu przyspieszonego w wypadku wnioskodawców potrzebujących szczególnej pomocy.
- Uwzględniane będą jedynie informacje i dokumenty dostarczone do momentu wywiadu mającego na celu ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Niemniej potwierdzenie więzi rodzinnych często wymaga dowodu pochodzenia dziecka, co może zabrać więcej czasu.
- Wyłączenie w jakimkolwiek innym państwie członkowskim warunków przyjmowania ustanowionych w art. 14–19 dyrektywy 2013/33/UE: wśród tych warunków znajduje się nauka szkolna i kształcenie małoletnich (art. 14 dyrektywy 2013/33/UE), co jest wyraźnym pogwałceniem prawa dzieci do nauki (art. 14 i 24 Karty praw podstawowych), opieka zdrowotna poza nagłymi przypadkami (art. 19 dyrektywy 2013/33/UE) lub odpowiedni poziom życia gwarantujący osobom wystarczające środki i ochronę ich zdrowia fizycznego i psychicznego (art. 17 dyrektywy 2013/33/UE).

- Wyklucza się możliwość zaskarżenia odrzucenia wniosku o ochronę międzynarodową w stosunku do osób, którym udzielono odpowiedzi odmownej i które przeniosły się do innego państwa członkowskiego (art. 20 ust. 5 wniosku). Postanowienie to może stać w sprzeczności z art. 46 dyrektywy 2013/32/UE i art. 47 Karty praw podstawowych.

3.5. *Korekcyjny mechanizm przydziału wniosków*

Ustanawia się mechanizm korekcyjny w obliczu możliwych dysproporcji w liczbie wnioskodawców, za które odpowiedzialne będą poszczególne państwa członkowskie zgodnie z wymienionymi wcześniej kryteriami. W tym celu oblicza się, według PKB i liczby mieszkańców, referencyjną wartość dla wniosków i przesiedleń, jakie jest w stanie przyjąć na siebie każde państwo członkowskie. Jeśli poziom ten zostanie przekroczony o 150 %, automatycznie włącza się mechanizm korekcyjny i następuje przeniesienie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową z tego państwa członkowskiego (beneficjenta) do innych państw członkowskich (krajów przydziału), które są mniej obciążone.

3.6. *Wzmocnienie systemu Eurodac*

Wniosek Komisji ma na celu dostosowanie systemu Eurodac i zmierza do poprawy systemu stworzonego w 2000 r. z myślą o zbudowaniu i wykorzystaniu europejskiej bazy danych, w której rejestrowane są odciski palców osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz różnych kategorii migrantów o nieuregulowanym statusie. Ostatecznym celem systemu jest ułatwienie stosowania rozporządzenia dublińskiego poprzez określenie, które państwo członkowskie było pierwszym krajem wjazdu do UE osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową. Przewidziano możliwość poszerzenia zakresu działania oraz uwzględnienia i przechowywania danych dotyczących osób pochodzących z państw trzecich, które nie ubiegają się o ochronę międzynarodową i przebywają w UE na nieuregulowanych zasadach.

3.7. *Nowy mandat Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu*

Komisja proponuje zmianę mandatu EASO w celu ułatwienia funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego i rozporządzenia dublińskiego.

Rozważa także przekształcenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu i poszerzenie jego mandatu z myślą o zwiększeniu jego funkcji i nadzorowaniu skutecznego stosowania wspólnego europejskiego systemu azylowego.

4. *Zalecenia szczegółowe*

4.1. *Małoletni bez opieki*

Postanowienia stoją w sprzeczności z „nadrzędnym interesem dziecka”, mając na uwadze fakt, że bardzo często małoletni bez opieki z różnych powodów nie mają dostępu do procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową. Nie gwarantują one również uwzględnienia indywidualnych potrzeb dzieci.

4.2. *Nieuregulowany wjazd przez państwo członkowskie*

Zniesienie wygaśnięcia odpowiedzialności obejmującej 12 miesięcy od momentu nieuregulowanego przekroczenia granicy wydaje się stać w sprzeczności z jednym z priorytetów reformy, a mianowicie z zagwarantowaniem równomiernego rozłożenia odpowiedzialności i stworzenia sprawiedliwszego systemu. Wyeliminowanie tego postanowienia nie zapewni pożądanej równości w stosunku do państw członkowskich leżących u zewnętrznych granic UE.

4.3. *Klauzule dyskrecjonalne*

4.3.1. Komitet nie zgadza się z ograniczeniem tej klauzuli jedynie do więzi rodzinnych innych niż definicja członków rodziny. Trzeba koniecznie pamiętać o możliwych problemach w państwie członkowskim i to nie tylko ilościowych – związanych z liczbą osób ubiegających się o ochronę międzynarodową – lecz także jakościowych, dotyczących kwestii związanych ze skutecznym stosowaniem dyrektywy 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w zakresie dostępu do procedur azylowych dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, informacji i porad, gwarancji proceduralnych i specjalnych procedur dla osób, które ich potrzebują. Przekształcona dyrektywa 2013/33/UE w sprawie warunków przyjmowania zawiera wspólne przepisy zapewniające osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową porównywalne warunki życia we wszystkich państwach członkowskich oraz pełne poszanowanie ich praw podstawowych.

4.3.2. Mogą zaistnieć sytuacje, w których dane państwo członkowskie nie jest w stanie zagwarantować przepisów zawartych we wspomnianych dyrektywach, dlatego należy zachować postanowienie rozporządzenia Dublin III dotyczące podjęcia przez jakiekolwiek państwo członkowskie decyzji o rozpatrzeniu przedłożonego mu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nawet jeżeli za takie rozpatrzenie nie jest odpowiedzialne.

4.3.3. Należy również pamiętać, że wiele osób ubiegających się o ochronę międzynarodową boryka się z poważnymi chorobami i/lub poważnym upośledzeniem i nie ma rodziny w żadnym państwie członkowskim. Niemniej, z uwagi na szczególną sytuację, nie mogą ze względów medycznych zostać przeniesione do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, co rodzi stosunek zależności od państwa członkowskiego, w którym złożyli wniosek. Konieczne jest ujęcie tych przypadków w proponowanym nowym sformułowaniu klauzul dyskrecjonalnych.

4.3.4. Niezbędne jest utrzymanie przyjęcia odpowiedzialności z przyczyn humanitarnych bądź kulturowych, tak aby zapewnić pomoc osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, zgodnie z przepisami dyrektywy 2013/32/UE, oraz zróżnicowane traktowanie według oceny konkretnych okoliczności.

4.4. Procedura ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

4.4.1. Jeśli ocena dopuszczalności dokonana bez sprawdzenia istnienia członków rodziny w innym państwie członkowskim lub bez uwzględnienia potrzeb małoletnich doprowadzi do odrzucenia wniosku o ochronę międzynarodową, może to stać w sprzeczności z prawem do życia rodzinnego uznanym w art. 7 Karty praw podstawowych i art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

4.4.2. Automatyczne stosowanie pojęcia bezpiecznego kraju trzeciego, kraju pierwszego azylu, bezpiecznego kraju pochodzenia oraz prawnego pojęcia „zagrożenia dla bezpieczeństwa” może prowadzić do dyskryminacji w zależności od narodowości lub trasy ucieczki. Ponadto art. 3 ust. 3 stanowi, że w wypadku bezpiecznego kraju pochodzenia i zagrożenia dla bezpieczeństwa zastosowanie ma tryb przyspieszony. Nie może to w żadnym razie naruszać gwarancji proceduralnych z powodu krótkich terminów. Nie może też prowadzić do uogólnionej oceny wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdyż jest to zabronione w art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2013/32/UE.

4.4.3. Art. 33 wniosku nie wprowadza żadnej poprawy w stosunku do przekazywania między państwami członkowskimi informacji na temat szczególnych przypadków, problemów medycznych i innych kwestii dotyczących wnioskodawców, którzy mają zostać przeniesieni, chociaż jest to jedno z najważniejszych niedociągnięć stwierdzonych w trakcie praktycznego stosowania systemu dublińskiego.

4.4.4. Przepisy dotyczące wygaśnięcia odpowiedzialności, jeżeli wnioskodawca dobrowolnie przebywał poza UE ponad trzy miesiące lub został wydalony, mogą prowadzić do sytuacji, w której nie uwzględnia się więzi rodzinnych powstałych w kraju pochodzenia już po złożeniu pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w UE bądź też nie gwarantuje się podczas składania drugiego wniosku warunków przyjmowania i procedur w odpowiedzialnym państwie członkowskim, jakie obowiązywały w momencie składania pierwszego wniosku.

4.5. Gwarancje proceduralne

4.5.1. Jeśli chodzi o prawo do informacji, przepisy dotyczące przekazywania informacji w broszurze informacyjnej nie uwzględniają faktu, że w większości państw członkowskich zawiera ona jedynie ogólne informacje w języku mało zrozumiałym lub zupełnie niezrozumiałym dla wnioskodawców. Informacje takie powinny być przedstawiane na etapie wywiadu.

4.5.2. Odnośnie do prawa do skutecznego środka odwoławczego, Komitet jest zdania, że nie może się ono ograniczać jedynie do trzech rozważanych przypadków, gdyż ograniczyłoby to dostęp do skutecznego środka prawnego:

- ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w odpowiedzialnym państwie członkowskim z powodu nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu azylowego,
- decyzje dotyczące przeniesienia oparte na kryterium dotyczącym małoletnich (art. 10), kryterium rodzinnym (art. 11, 12 i 13) oraz kryterium osób zależnych (art. 18),
- decyzje dotyczące przyjęcia odpowiedzialności za ocenę (brak przeniesienia), jeżeli nie zastosowano kryterium rodzinnego.

4.5.3. Jeśli chodzi o prawo do swobodnego przemieszczania się i możliwość zatrzymania wnioskodawców objętych procedurą ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, ograniczenie czasu trwania zatrzymania (dwa tygodnie) nie wprowadza nowych postanowień dotyczących wyjątkowych przypadków, w jakich można nakazać zatrzymanie. Ze względu na zaobserwowaną przez Komisję różnorodność praktyk w państwach członkowskich, zaleca się wprowadzenie jasnych i dokładnych kryteriów dotyczących wyjątkowego charakteru zatrzymania oraz oceny konieczności i proporcjonalności tego środka.

4.6. **Korekcyjny mechanizm przydziału wniosków**

4.6.1. Zastosowanie tak wysokiego kryterium, a mianowicie 150 % zdolności danego państwa członkowskiego, może negatywnie wpłynąć na procedury i warunki przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które znajdowały się już w tym państwie przed osiągnięciem wskazanego poziomu. Jeżeli, zgodnie z kryteriami, ustanowiono poziom określający zdolność przyjmowania, wydaje się logiczne, by uruchomić ten mechanizm po przekroczeniu tego poziomu, a nie czekać do osiągnięcia 150 %. Ponadto, aby mechanizm ten był skuteczny, realokację należałoby stosować do wszystkich, którzy kwalifikują się do ubiegania się o azyl, niezależnie od kraju pochodzenia.

4.6.2. Mechanizm stosuje się przed ustaleniem odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Ustalenia tego dokonuje później państwo członkowskie, do którego osoby te zostały przeniesione. Oznacza to, że osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej może, po przeniesieniu z państwa członkowskiego będącego beneficjentem do państwa członkowskiego będącego celem przydziału, zostać odesłana do trzeciego państwa członkowskiego, w którym znajduje się jego rodzina. Zakłóca to skuteczność systemu i prowadzi do większego opóźnienia w dostępie do procedury określenia statusu ochrony międzynarodowej.

4.6.3. Ponadto automatyczne zastosowanie tego środka nie uwzględnia indywidualnej sytuacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową ani szczególnych potrzeb i sytuacji zagrożenia, które mogą stanowić przeciwwskazanie dla przeniesienia do państwa członkowskiego przydziału.

4.6.4. Mechanizm korekcyjny nie bierze pod uwagę osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które wjechały do UE przed wejściem w życie tej reformy. Z przydziału wyłączone osoby, których wnioski odrzucono przed zastosowaniem kryteriów ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zgodnie z art. 3, a także wnioskodawców, którzy przybyli do państwa członkowskiego przed osiągnięciem przez nie poziomu 150 % zdolności. Może to zniekształcić ostateczny cel tego mechanizmu i mieć bardzo ograniczony wpływ na podział odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków i przyjmowanie.

4.6.5. Możliwość zwolnienia państw członkowskich z zastosowania mechanizmu korekcyjnego poprzez zapłacenie ustalonej kwoty za każdą osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową, która nie zostanie przeniesiona na ich terytorium, może prowadzić do dyskryminacji, gdyż stworzy się możliwość dokonania przez państwo wyboru, jakie osoby, ze względu na religię, pochodzenie etniczne lub narodowość, zostaną wypuszczone na jego terytorium.

4.7. **System Eurodac**

Wszelkie rozważania na temat dostosowania rozporządzenia powinny uzasadniać konieczność i proporcjonalność przyjętych środków, z uwzględnieniem wrażliwości załączonych danych, zwłaszcza w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz do poufności charakteru procedury.

4.8. **Mandat Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu**

Komitet zgadza się z przedstawionymi propozycjami, mając na uwadze fakt, że od rozpoczęcia działalności EASO oczekiwania nie zostały spełnione. Uważa, że w nowym wniosku należy wzmocnić i rozwinąć rolę forum konsultacji z organizacjami, które istnieje już obecnie i którego zadania są w praktyce bardzo ograniczone. W przyszłości Agencja powinna dysponować informacjami pochodzącymi od tych organizacji oraz korzystać z prac, jakie prowadzą one w każdym z państw członkowskich w celu monitorowania właściwego wdrażania i funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia UE w zakresie ogrzewania i chłodzenia«”

(COM(2016) 51 final)

(2017/C 034/25)

Sprawozdawca: **Baiba MILTOVIČA**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 16.2.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (COM(2016) 51 final)
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	06.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	229/3/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Strategia w zakresie ogrzewania i chłodzenia, które wywierają bezpośredni, codzienny wpływ na wszystkich obywateli UE, powinna być już dawno i jest jak najbardziej pożądana. W całej Europie istnieje wiele możliwości poprawy, jeśli tylko przestrzegane będą najlepsze praktyki i ustanowione zostaną spójne ramy polityczne wspierane dostępnymi funduszami.

1.2. Ta kompleksowa strategia UE jest niezwykle ambitna. Zakłada, że osiągnięcie celów UE dotyczących klimatu i energii będzie w znaczącym stopniu zależec od skutecznego i spójnego stosowania tej strategii na szczeblu państw członkowskich. Sugeruje, że samo wzmocnienie roli energii odnawialnej w ogrzewaniu i chłodzeniu mogłoby wnieść największy wkład w realizację średnio- i długoterminowych celów i fakt ten powinien zostać dostrzeżony w ciągłym programie unii energetycznej.

1.3. W związku z tym EKES zaleca, aby roczne sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej zawierało specjalną sekcję opisującą postępy w zakresie tej strategii.

1.4. Komitet docenia prace podjęte przez Komisję w zakresie identyfikacji i zestawiania danych odnoszących się do ogrzewania i chłodzenia. Takie dane mają kluczowe znaczenie. Eurostat powinien traktować priorytetowo prace w zakresie bardziej kompleksowego gromadzenia zbioru danych, w szczególności dotyczących energii wykorzystywanej w ogrzewaniu.

1.5. Rola, jaką musi odgrywać konsument w zapewnieniu skuteczności każdej ogólnej strategii, jest istotna i Komitet wzywa do dalszego rozwijania jego propozycji dotyczącej kompleksowego europejskiego dialogu w sprawie energii, aby znacznie zwiększyć świadomość i ulepszyć tworzenie jasnych zachęt dla konsumentów w celu pobudzenia zmiany zachowań. Takie zachęty nie tylko powinny mieć charakter finansowy, ale powinny również podkreślać pozytywny wpływ społeczny wielu środków zawartych w strategii oraz być ukierunkowane na osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji i doświadczające ubóstwa energetycznego.

1.6. Komitet zaleca pilne podjęcie analizy porównawczej programów w sektorze publicznym i prywatnym mających na celu wspieranie programów dotyczących efektywnego, niskoemisyjnego ogrzewania i chłodzenia.

1.7. Nowe podejście do polityki urbanistycznej, spójne z proponowaną strategią, powinno zostać wprowadzone na szczeblu regionalnym i gminnym we wszystkich państwach członkowskich, aby zapewnić realizację strategii. Komisja podkreśla rolę Porozumienia Burmistrzów w tym zakresie.

1.8. Unijne cele energetyczne i klimatyczne wysokiego szczebla powinny zostać przełożone na wyraźny wkład państw członkowskich, realizowany za pośrednictwem krajowych planów w ramach, na przykład, pięcioletnich celów określonych dla poszczególnych sektorów z miernikami opracowanymi specjalnie dla ogrzewania i chłodzenia.

2. Wstęp

2.1. Strategia w zakresie ogrzewania i chłodzenia zapewnia pierwszą im poświęconą ocenę na szczeblu UE obejmującą cały sektor. Ogrzewanie i chłodzenie stanowią około 50 % całkowitego zużycia energii w UE i pozostaną w długim okresie największym czynnikiem stymulującym popyt na energię, przy czym ogrzewanie budynków stanowi największy element sektora. Trwały charakter technologii grzewczych dla budynków oznacza, że będą one odgrywać istotną rolę w odniesieniu do możliwości osiągnięcia przez UE jej średnio- i długoterminowych celów klimatycznych i energetycznych. Ogrzewanie pomieszczeń i wody użytkowej dla budynków jest obecnie jednym z największych sektorowych zastosowań energii i jego dekarbonizacja jest najtrudniejsza. Ogrzewanie jest obecnie zapewniane głównie przy użyciu energii z paliw kopalnych dostarczanej bezpośrednio do budynków, co stwarza problemy dotyczące bezpieczeństwa i emisji na szczeblu lokalnym.

2.2. Zaangażowane są wszystkie sektory społeczeństwa obywatelskiego. Wymogi w zakresie energii większości dużych gałęzi przemysłu przetwórczego, gdzie ciepło jest zazwyczaj szeroko stosowane, wpływają bezpośrednio na ich konkurencyjność; chłodzenie ma kluczowe znaczenie w znacznej części łańcucha przetwórstwa spożywczego, dystrybucji, sprzedaży detalicznej i przechowywania, przy czym koszt i efektywność ogrzewania i chłodzenia w gospodarstwach domowych stanowią przedmiot troski dla wszystkich.

2.3. Coraz większa liczba gospodarstw domowych w państwach członkowskich wydaje dużą część dochodów na energię, co prowadzi do pogłębienia ubóstwa energetycznego. W szczególności narażone są osoby starsze, znajdujące się w niekorzystnej sytuacji oraz grupy o niskich dochodach i EKES zasugerował ustanowienie centrum monitorowania ubóstwa energetycznego w celu analizowania tego problemu i poradzenia sobie z nim ⁽¹⁾. Aby osiągnąć skuteczne rezultaty, konieczna jest synergia wynikająca z połączenia środków społecznych, finansowych i technicznych. Położenie większego nacisku na gromadzenie dokładnych danych dotyczących ogrzewania pomoże w zwalczaniu ubóstwa energetycznego.

2.4. Transport ciepła i zimna jako takich nie jest ani łatwy lub opłacalny. Prowadzi to do bardzo rozdrobnionych rynków o wymiarze lokalnym. Chłodzenie stanowi jedynie 5 % zapotrzebowania na energię, ogrzewanie – 95 %, przy zapotrzebowaniu na ogrzewanie znacząco przewyższającym zapotrzebowanie na chłodzenie, choć chłodzenie jest niezbędne w cieplejszych państwach członkowskich. Inwestycje kapitałowe w systemy ogrzewania i chłodzenia są zazwyczaj średnio- lub długoterminowe, ale rozwój technologii w tym sektorze jest szybki.

2.5. EKES we wcześniejszych opiniach ⁽²⁾ wzywał do przyjęcia zintegrowanego i spójnego podejścia politycznego w sektorze energetycznym oraz większej roli społeczeństwa obywatelskiego i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim w tych kwestiach. Jest to obecnie formalnie traktowane priorytetowo w ramach pakietu dotyczącego unii energetycznej i zidentyfikowanie ogrzewania i chłodzenia jako kluczowego sektora umożliwia wzajemne odniesienia i zapewnienie spójności w opracowywanych pakietach prawodawczych dotyczących klimatu i energii.

3. Podsumowanie komunikatu Komisji i uwagi

3.1. Komunikat przedstawia ocenę potencjału sektora w zakresie przyczynienia się do osiągnięcia strategicznych celów UE dotyczących klimatu i energii i towarzyszy mu dokument roboczy służb Komisji zapewniający podstawy analityczne i naukowe. Komunikat ma on na celu nadanie priorytetowego znaczenia ogrzewaniu jako obszarowi polityki dotyczącemu efektywności energetycznej i zachęca do merytorycznej debaty i wypracowania zgody w tej kwestii oraz powiązanych kwestiach związanych ze zmniejszeniem zapotrzebowania na energię i dekarbonizacją.

⁽¹⁾ Dz.U. C 341 z 21.11. 2013, s. 21.

⁽²⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 84, Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 56, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 155; Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 75.

3.2. Te ramy strategiczne określają cztery najważniejsze obszary działania: efektywność termiczna budynków; efektywna i zrównoważona technologia grzewcza; integracja niewykorzystanego potencjału przemysłu przy jednoczesnej poprawie jego efektywności; oraz większa synergia z systemem elektroenergetycznym, gdzie ważną rolę do odegrania mają pompy ciepła i inne systemy wykorzystujące energię ze źródeł odnawialnych. Nakreślono wiele możliwych działań, ale szczegółowe rozwiązania zostaną przedstawione w ramach prawodawczego pakietu przeglądowego obejmującego unię energetyczną.

3.3. Dominująca wizja dotyczy dekarbonizacji budynków poprzez renowację, bardziej efektywne systemy ogrzewania i chłodzenia, rozbudowę systemów lokalnego ogrzewania oraz przechodzenie z paliw kopalnych na niskoemisyjne źródła energii. Budynki mieszkalne stanowią największą część budynków w Europie, przy czym 60–70 % zasobów mieszkaniowych UE zostało wybudowanych w latach 80. XX wieku lub wcześniej, a domy mają największe jednostkowe zużycie energii (kWh/m²/rok). Niskie tempo modernizacji budynków zwiększa wysokie obciążenie finansowe konsumentów. Gospodarstwa domowe w UE wydają średnio 6,4 % (COM(2014) 520 final) swoich rozporządzalnych dochodów na zużycie energii związane z domem, około dwóch trzecich na ogrzewanie i jednej trzeciej na inne cele. Coraz większa liczba gospodarstw domowych ma problemy z pokrywaniem kosztów energii. Przystępne cenowo ogrzewanie i chłodzenie ma kluczowe znaczenie dla utrzymania jakości życia konsumentów w gospodarstwach domowych.

3.4. Jako że nie wszystkie gałęzie przemysłu mogą się przestawić na niskoemisyjne źródła energii, w szczególności ze względu na fakt, że wiele gałęzi przemysłu przetwórczego wymaga wysokoenergetycznych paliw kopalnych, podstawowe znaczenie będzie miało wykorzystywanie znacznie większej ilości ciepła odpadowego wytwarzanego przez niektóre instalacje przemysłowe i instalacje wytwórcze energii elektrycznej jako produkt uboczny. W dokumencie roboczym dostrzega się wykorzystywanie ciepła odpadowego z procesów przemysłowych w systemach lokalnego ogrzewania oraz zwiększanie roli nowych technologii i paliw alternatywnych jako posiadających potencjał do wniesienia istotnego wkładu.

3.5. Strategia wskazuje kilka ważnych wyzwań. Paliwa kopalne stanowią ponad 80 % zużywanej energii, co czyni ten sektor kluczowym w osiągnięciu celów w zakresie niskoemisyjności oraz przechodzeniu na efektywniejszy i bezpieczniejszy system energetyczny. Dwie trzecie budynków w UE – z których większość będzie nadal wykorzystywana w 2050 r. – zostało wybudowanych przed wprowadzeniem wymogów dotyczących efektywności energetycznej. Zachęty do „ulepszania” mogą tracić swój impet w kaskadzie uzgodnień dotyczących własności lub najmu i mogą być osłabiane przez brak odpowiednich systemów finansowania. W sektorze grzewczym brak jest konkurencji kształtowanej przez rynek, wykszolenia i fachowej wiedzy wśród konstruktorów i instalatorów i świadomości potencjalnych korzyści wśród prywatnych konsumentów. Tempo renowacji budynków jest niskie (0,4–1,2 % rocznie), a ponadto ubóstwo energetyczne staje się coraz większym problemem w UE.

3.6. Prawie 50 % budynków posiada kotły o sprawności poniżej 60 %, a aktualny poziom technologii (obecnie wymagany zgodnie z przepisami przy wymianie) pozwala osiągać ponad 90 %. Ponadto ogrzewanie gospodarstw domowych (paliwami kopalnymi i biomasą) wywiera znaczący wpływ na zanieczyszczenie powietrza w niektórych częściach Europy. Niemniej duża część kotłów funkcjonuje znacznie dłużej niż ich przewidywany okres eksploatacji. Koszty pozostają znaczącym czynnikiem przy wymianie i choć zwrot z inwestycji jest niezmiennie bardzo dobry, nadal występują trudności w znalezieniu kapitału początkowego, w szczególności w przypadku przejścia na odnawialne źródło energii, takie jak słoneczne lub geotermalne źródła energii bądź pompy ciepła. W tym stuleciu przemysł osiągnął duże oszczędności w zakresie efektywności energetycznej, ale MSP w szczególności napotyka na problemy z nadaniem priorytetu działaniom usprawniającym i ich finansowaniem.

3.7. Systemy lokalnego ogrzewania, zapewniające obecnie 9 % ogrzewania w UE, akcentuje się jako zdolne do znaczącego rozwoju i dzięki wykorzystywaniu ciepła odpadowego mające więcej możliwości do przejścia na odnawialne lub mieszane źródła ciepła niż indywidualne gospodarstwa domowe. Skojarzone wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła również nie jest wystarczająco rozwinięte, a potencjał inteligentnych budynków – mieszkalnych, usługowych lub przemysłowych – w połączeniu z inteligentną siecią zapewnia perspektywy w zakresie efektywności oraz możliwość większego uczestnictwa gospodarstw domowych jako prosumentów. Strategia pośrednio sugeruje rozwijanie idei „prosumenta” na poziomie indywidualnego gospodarstwa domowego poprzez nowe technologie grzewcze i zwiększanie świadomości.

3.8. Proponowane są narzędzia i rozwiązania. Konsekwentna, przegląd i wdrożenie instrumentów UE w ramach opracowywania programu unii energetycznej zapewni fundamenty dla strategii. W szczególności można podkreślić dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej, dyrektywę w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, unijne ramy dotyczące ekoprojektu i etykietowania energetycznego, dyrektywę w sprawie odnawialnych źródeł energii i system handlu uprawnieniami do emisji. Strategia powinna mieć znacząco przyczynić się do skuteczniejszej koordynacji tych środków.

3.9. Wyszczególnione są konkretne działania, jakie Komisja podejmie w celu sprostania opisanym wyzwaniom oraz wsparcia już wprowadzonych środków prawodawczych. Wśród nich można wymienić promowanie energii ze źródeł odnawialnych, zachęcanie do uczestnictwa obywateli, lepszą współpracę ze zrzeszeniami konsumentów, większe zaangażowanie w innowacje na przykład w ramach strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych oraz zachęcanie do przyjmowania nowych rodzajów podejścia do finansowania działań. Strategia musi być ukierunkowana na konsumenta i podkreślać przejście na systemy niskoemisyjne w oparciu o energię ze źródeł odnawialnych i ciepło odpadowe.

4. Uwagi ogólne

4.1. Ogrzewanie i chłodzenie odgrywają znaczącą rolę w przemyśle, w przetwórstwie spożywczym oraz magazynowaniu i w sektorze usług. Mają również wpływ na każdego obywatela UE, ponieważ wszyscy pragną mieć wygodne warunki życia i pracy. Koszt i dostępność ogrzewania i chłodzenia determinuje nie tylko stopień ubóstwa energetycznego występującego w społeczeństwie, ale również konkurencyjność całych sektorów biznesowych. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje ten pierwszy strategiczny przegląd ogrzewania i chłodzenia w UE.

4.2. Wizja przedstawiona w dokumencie przewiduje, że wdrożenie opisanych strategii będzie miało decydujące znaczenie w zapewnieniu niższych kosztów, poprawie bezpieczeństwa energetycznego, zmniejszeniu uzależnienia od importu i realizacji celów klimatycznych. Komitet w pełni popiera tę wizję, ale zwraca uwagę na zakres i złożoność wyzwań opisanych w strategii, przy czym niektóre z nich mogą być niedoceniane, np.: znaczące wymogi, które zostaną nałożone na państwa członkowskie; niezbędna zmiana zachowań obywateli; skuteczność systemów wsparcia finansowego; przeciwdziałanie niepewności w zakresie cen energii; określenie i wdrożenie najskuteczniejszych rozwiązań technicznych.

4.3. Konsumenci w wielu państwach członkowskich są obsługiwani przez systemy lokalnego ogrzewania, które mogą przynosić znaczące korzyści pod względem kosztów, efektywności i wykorzystania ciepła odpadowego. Komitet wzywa instytucje UE do uznania wyraźnego i pozytywnego podkreślenia roli tego sektora w strategii oraz do wspierania rozwijania i ulepszania miejskich systemów lokalnego ogrzewania dzięki środkom finansowym oraz środkom dotyczącym renowacji i usprawnień technicznych. Modernizacja ciepłowni może przynieść znaczące korzyści pod względem zużycia energii i emisji, a opracowywane nowe zasady dotyczące struktury rynku powinny wymagać stosowania najlepszych dostępnych technik. W szczególności należy zapewnić potencjalne synergie między energią z odpadów (przy uwzględnieniu jej znaczącego potencjału) a systemami lokalnego ogrzewania.

4.4. W strategii należy zwrócić większą uwagę na rolę konsumentów i w szczególności znaczenie kształcenia i szkolenia dla zmiany zachowań. Szczególnym wyzwaniem jest świadomość korzystania z ogrzewania i kosztów w budynkach wielorodzinnych. Inteligentne budynki i inteligentne ogrzewanie wymagają inteligentnych mieszkańców posiadających odpowiednie umiejętności cyfrowe. W strategii nie podkreślono w wystarczającym stopniu roli, jaką musi odgrywać konsument w zapewnieniu skuteczności każdej strategii. Tendencja do poświęcania oszczędności w zakresie efektywności energetycznej dla „wygody” i niechęć wśród konsumentów do wprowadzania znaczących zmian w ich stylu życia w celu maksymalizowania korzyści wynikających z nowych technologii wymaga dalszej analizy przez dogłębne badania nad czynnikami wywołującymi zmianę zachowań.

4.5. W strategii wyraźnie wskazano, że ukierunkowane pakiety finansowe będą miały kluczowe znaczenie w zachęcaniu do koniecznych inwestycji publicznych i prywatnych. EKES zauważa, że jedynie bardzo mała część finansowania zatwierdzonego przez EBI dla sektora energetycznego w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych jest kierowana na odpowiednie projekty dotyczące ogrzewania i chłodzenia. Dokument roboczy nie zawiera przykładów lub analiz odpowiednich programów w państwach członkowskich, a tylko niektóre z nich z powodzeniem zachęcają do inwestycji.

4.6. Biorąc pod uwagę ogromne znaczenie ogrzewania i chłodzenia w realizacji unijnych celów klimatycznych i energetycznych, EKES sugeruje, aby roczne sprawozdanie na temat stanu unii energetycznej zawierało specjalną sekcję opisującą postępy i przyszłe działania w oparciu o wyzwania zidentyfikowane w sekcji trzeciej omawianej strategii. Przyniesie to dwie znaczące korzyści:

— ukaże centralną rolę ogrzewania w realizacji celów i doprowadzi do uznania tego faktu we wszystkich aspektach programu unii energetycznej,

- zapewni konkretną koncentrację sprawozdania na konsumencie i wesprze zamiary dotyczące umieszczenia w centrum uwagi konsumentów oraz osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. W towarzyszącym dokumencie roboczym wykorzystano dane z licznych źródeł w celu zbudowania obrazu, w jaki sposób energia jest wykorzystywana na potrzeby ogrzewania i chłodzenia w całej UE. Dokonano szacunków i wyciągnięto racjonalne wnioski, ale obraz w dużej mierze dotyczy stanu sektora na 2012/2013 r. Pomocne byłyby obszerniejsze dane wskazujące tendencje w ostatniej dekadzie. Eurostat powinien traktować priorytetowo prace w zakresie bardziej kompleksowego gromadzenia zbioru danych w szczególności dotyczących energii wykorzystywanej w ogrzewaniu ⁽³⁾.

5.2. Należy również zauważyć, że jeżeli 90 % zakładanego wzrostu OZE wykorzystywanych w ogrzewaniu do 2020 r. będzie pochodzić z biomasy, to zmniejszenie emisji pyłów i gazu z procesu spalania biomasy pozostaje wyzwaniem. Wnioski dotyczące uaktualnionej polityki UE w zakresie zrównoważonej bioenergii w okresie 2020–2030 będą szczególnie ważne (mają stanowić element pakietu UE na rzecz energii odnawialnej, przewidywanego do końca 2016 r.) i powinny uwzględniać negatywny wpływ niektórych rodzajów biomasy na zdrowie oraz inne kwestie.

5.3. Występują znaczące różnice między państwami członkowskimi w odniesieniu do systemów energetycznych, struktur prawnych, technologii budowlanej i modeli biznesowych. Przygotowywane pakiety ustawodawcze związane z realizacją strategii powinny zapewniać miejsce dla krajowych dostosowań.

5.4. Z uwagi na to zróżnicowanie między państwami członkowskimi istotne jest, aby po wyznaczeniu wymaganych celów utrzymać neutralność technologiczną w odniesieniu do ich najlepszej realizacji na szczeblu krajowym i lokalnym. Rozległe doświadczenia miast i lokalnych organów w opracowywaniu planów dotyczących zrównoważonej energii, czego wyrazem jest Porozumienie Burmistrzów, zapewniają cenne informacje.

5.5. Strategia sugeruje, aby banki detaliczne udostępniły specjalne finansowanie kredytowe na renowację prywatnie wynajmowanych budynków, ale europejscy kredytodawcy hipoteczni (Europejska Federacja Hipoteczna – Europejska Rada ds. Obligacji Zabezpieczonych) planują umożliwić właścicielom domów kwalifikowanie się do zredukowanych rat spłaty kredytów hipotecznych, jeśli podejmą się renowacji poprawiających efektywność energetyczną, oraz niższego oprocentowania kredytów na ich opłacenie. EKES wzywa europejskie podmioty regulacyjne do pilnego i pozytywnego rozpatrzenia tej inicjatywy.

5.6. Komitet w różnych opiniach odnotowywał rozwój przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO) ⁽⁴⁾ oraz rolę, jaką mogą odegrać w promowaniu wyborów energetycznych i efektywności dla konsumentów. Przyjmując z zadowoleniem ten wkład, EKES apeluje do Komisji o zachęcanie państw członkowskich do zapewnienia właściwego nadzoru i monitorowania ESCO lub podobnych podmiotów prywatnych chroniących interesy konsumentów. Zaufanie konsumentów do takich usług oraz innych programów w zakresie doradztwa energetycznego jest istotną kwestią ⁽⁵⁾.

5.7. EKES wysoko ceni inicjatywę Komisji Europejskiej związaną z Obywatelskim Forum Energetycznym w Londynie i apeluje o większe zaangażowanie obywateli wspierane przez intensywniejszą współpracę z europejskimi zrzeszeniami konsumentów. Zmiany legislacyjne, regulacyjne, technologiczne, społeczne i behawioralne wspierające transformację energetyki będą wymagały zrozumienia i poczucia współodpowiedzialności ze strony społeczeństwa, by przyniosły pełne rezultaty. Kwestia położenia większego nacisku na uczestnictwo obywateli została opisana w propozycji EKES-u dotyczącej europejskiego dialogu na temat energii, który spełnia takie aspiracje.

⁽³⁾ Dz.U. C 264 z 20.7. 2016, s. 117.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 120 z 20.5.2005, s. 115; Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 62; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 134.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 383 z 17.11. 2015, s. 84.

5.8. Omawiana strategia wzywa do nadania najwyższego priorytetu radykalnemu, skoordynowanemu podejściu do ogrzewania i chłodzenia. Takie podejście musi zostać włączone w obecne przeglądy i pakiety prawodawcze. Dlatego przeglądy dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej, dyrektywy 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, nowej dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii na okres 2020–2030 oraz uaktualniona unijna polityka zrównoważonego rozwoju bioenergii muszą obejmować konkretne odniesienia do centralnej roli ogrzewania i chłodzenia oraz przyjęcie skoordynowanych środków proponowanych w tej strategii.

5.9. W związku z tym Komitet z niepokojem odnotowuje utraconą szansę nadania priorytetu efektywności energetycznej w niedawno opublikowanym rozporządzeniu w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego (COM(2016) 482 final). Państwa członkowskie w Europie Wschodniej mogłyby w większym stopniu wykorzystywać renowację budynków jako rozwiązanie problemów zanieczyszczenia, uzależnienia energetycznego i ubóstwa energetycznego, a to rozporządzenie mogłoby ukierunkować zasoby na realizację tego celu.

Bruksela, 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych ze względu na zmianę sytuacji na rynku”

(COM(2016) 287 final – 2016/0151 (COD))

(2017/C 034/26)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 06/07/2016
Podstawa prawna	Art. 53 ust. 1 i art. 62 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (COM(2016) 287 final – 2016/0151 (COD))
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	218/2/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet zdaje sobie sprawę, że w obliczu zmian rynku audiowizualnego w wyniku pojawiania się nowych rodzajów usług, nowych podmiotów oraz nowych form konsumpcji na żądanie, niezbędne staje się dopasowanie europejskich ram regulacyjnych obejmujących audiowizualne usługi medialne. Popiera Komisję Europejską w działaniach na rzecz aktualizacji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych z 2010 r., z zastrzeżeniem poniższych uwag.

1.2. Nie należy traktować audiowizualnych usług medialnych, jakby posiadały wyłącznie wartość handlową. EKES uważa, że środki służące ochronie dzieci i młodzieży, jak również środki w celu zapewnienia udziału osób niepełnosprawnych, starszych, ubogich lub wykluczonych w życiu społecznym i kulturalnym nie mogą zostać podporządkowane względem gospodarczym.

1.3. EKES odnotowuje zaplanowane skreślenie obecnego art. 7 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych dotyczącego dostępności dla osób niepełnosprawnych, który ma być zastąpiony wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług (COM(2015) 615 final). Jeżeli wniosek Komisji nie zostałby przyjęty, należałoby wspomnianemu art. 7 nadać większą wagę, zobowiązując państwa członkowskie do promowania między innymi języka migowego, wyświetlania list dialogowych, dźwiękowej ścieżki narracyjnej oraz prostej w obsłudze nawigacji.

1.4. EKES popiera fakt, że w duchu różnorodności kulturowej Unia wspiera rozpowszechnianie utworów europejskich i że główni dostawcy audiowizualnych usług medialnych są zobowiązani do oferowania określonej kwoty takich utworów w swoich programach lub katalogach. Proponuje jednak zwiększyć do 50 % minimalną kwotę 20 % utworów europejskich, narzuconą dużym dostawcom usług wideo na żądanie, na wzór minimalnej kwoty ustalonej dla rozpowszechniania telewizyjnego. Proponuje również ustanowienie minimalnej kwoty 20 % dla dostawców, którzy mają niskie obroty lub niską oglądalność, przy jednoczesnym sprecyzowaniu, co należy rozumieć pod pojęciami „niskie obroty” oraz „niska oglądalność”.

1.5. EKES opowiada się przeciwko przyznanej państwom członkowskim fakultatywnej opcji nakładania na usługi na żądanie podlegające ich jurysdykcji, a także na usługi z innych krajów, skierowane do ich obywateli, opłaty w formie bezpośrednich inwestycji w utwory krajowe lub przekazów do krajowego funduszu filmowego, gdyż takie środki mogą zakłócać warunki konkurencji w zależności od tego, czy państwo członkowskie wprowadzi takie opłaty czy nie, a także mogą działać na niekorzyść usług audiowizualnych jednego państwa członkowskiego skierowanych do jego obywateli w innym państwie.

1.6. Odnośnie do ochrony nieletnich, EKES popiera fakt, że we wniosku przewidziano dostosowanie standardów ochrony obowiązujących dostawców platform udostępniania plików wideo do standardów mających zastosowanie do rozpowszechniania telewizyjnego. Domaga się jednak, aby skorzystać z tej okazji, by doprecyzować przepis art. 27 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (2010/13/UE), który stanowi, że państwa członkowskie podejmują środki w celu zagwarantowania, by transmisje nie zawierały, w godzinach, kiedy dzieci znajdują się w zasięgu transmisji, jakichkolwiek programów mogących poważnie zaszkodzić ich rozwojowi fizycznemu, umysłowemu lub moralnemu. EKES proponuje, by ustalić dokładne przedziały czasowe i zakazać również w tym czasie reklamy napojów alkoholowych.

1.7. Komitet popiera zmianę proponowaną w nowym art. 6, który uściśla, że audiowizualne usługi medialne nie mogą zawierać żadnych treści będących nawoływaniem do przemocy lub nienawiści wobec grupy osób lub członka takiej grupy, wyodrębnionych ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Zwraca jednak uwagę na fakt, że w nowym art. 28a dotyczącym platform wideo, odniesienie do płci, orientacji seksualnej lub niepełnosprawności zostało pominięte, oraz że użyta terminologia jest często odmienna. Proponuje, by przywrócić w art. 28a ust. 1 lit. b) takie same sformułowania jak w art. 6.

1.8. W ramach ochrony wszystkich obywateli przed szkodliwymi treściami, takimi jak podżeganie do przemocy lub nienawiści, oraz w ramach ochrony dzieci przed treściami, które mogą być szkodliwe dla ich rozwoju, EKES popiera propagowanie współregulacji i samoregulacji za pomocą kodeksów etycznych, o ile europejska grupa regulatorów audiowizualnych usług medialnych (ERGA) będzie mogła skutecznie działać i dysponować środkami umożliwiającymi jej efektywne wykonywanie swoich kompetencji, zwłaszcza tych przewidzianych w art. 30a ust. 3 lit c).

1.9. EKES opowiada się przeciw wnioskowi Komisji Europejskiej, by przyznać więcej miejsca i elastyczności w odniesieniu do reklam w audiowizualnych usługach medialnych, co odbędzie się ze szkodą dla konsumentów, którzy będą narażeni na większą liczbę dłuższych przerw w emisjach na reklamy w godzinach największej oglądalności. Nowe zasady dotyczące przerw na reklamy mogą też naruszać integralność utworów oraz prawo moralne autorów.

1.10. EKES uważa, że zasady nadzoru przez krajowe organy regulacyjne są niedoskonałe w odniesieniu do fikcyjnych przedsiębiorstw założonych w danym państwie członkowskim, które korzystają z potencjału satelitarnego państwa trzeciego w celu osiągnięcia dużej oglądalności w innym państwie członkowskim, oraz że powinny one podlegać przeglądowi i zostać uzupełnione przepisem mówiącym o tym, że operator, który posiada licencję audiowizualną w danym państwie członkowskim, ale który świadczy usługi audiowizualne w innym państwie członkowskim, podlega przepisom obu państw członkowskich.

2. Wprowadzenie

2.1. Od 1989 r. europejskie przepisy obejmują media audiowizualne oraz gwarantują różnorodność kulturową i swobodny przepływ treści w UE. Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych, która była wielokrotnie uaktualniana w świetle zmian w obszarze technologii i handlu, harmonizuje na szczeblu europejskim wszystkie przepisy krajowe dotyczące mediów audiowizualnych. Obecnie obejmuje ona programy telewizyjne i usługi wideo na żądanie (VoD).

2.2. Rynek mediów audiowizualnych zmienia się w szybkim tempie w związku z rosnącym zintegrowaniem telewizji i usług dystrybuowanych przez internet. Pojawiają się nowe modele biznesowe, nowe instrumenty technologiczne w zakresie komunikacji i nowe podmioty, zwłaszcza dostawcy usług wideo na żądanie i platformy udostępniania plików wideo oferujące treści audiowizualne w internecie.

2.3. Rozpowszechnianie telewizyjne i usługi wideo na żądanie podlegają różnym przepisom, zróżnicowany jest też w nich poziom ochrony konsumentów. Dlatego też Komisja pragnie lepiej wyważyć przepisy mające zastosowanie do tradycyjnych podmiotów rozpowszechniania telewizyjnego, dostawców usług wideo na żądanie i platform udostępniania plików wideo.

3. Treść dokumentu Komisji

3.1. W ramach strategii jednolitego rynku cyfrowego Komisja proponuje uaktualnienie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych z myślą o stworzeniu bardziej sprawiedliwych warunków dla wszystkich podmiotów na rynku, wspieraniu różnorodności kulturowej w Europie i kina europejskiego, lepszej ochronie nieletnich, zwalczaniu mowy nienawiści i podżegania do przemocy, zagwarantowaniu niezależności audiowizualnych organów regulacyjnych oraz zapewnieniu większego pola manewru nadawcom, jeśli chodzi o reklamy. Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych będzie miała zastosowanie również do platform internetowych oraz stron udostępniania plików wideo i treści.

3.2. Komisja proponuje następujące środki:

3.2.1. Odpowiedzialne podejście platform udostępniania plików wideo

Platformy udostępniania plików wideo powinny chronić małoletnich przed szkodliwymi treściami oraz wszystkich obywateli przed nawoływaniem do przemocy, nienawiści czy rasizmu. Komisja będzie zachęcać wszystkie platformy do współpracowania w ramach sojuszu na rzecz lepszej ochrony nieletnich w sieci w celu opracowania kodeksu etycznego dla tego sektora. Krajowe organy regulacyjne w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych będą odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów, co – w zależności od przepisów krajowych – może przełożyć się na nałożenie grzywny. Przewidziane w dyrektywie o handlu elektronicznym środki ochrony konsumentów będą miały również zastosowanie do platform udostępniania plików wideo.

3.2.2. Większa rola krajowych audiowizualnych organów regulacyjnych

Dyrektywa gwarantuje niezależność krajowych organów regulacyjnych. Rola grupy europejskich regulatorów audiowizualnych usług medialnych (ERGA), złożonej z krajowych organów regulacyjnych w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych ze wszystkich 28 państw, zostanie określona w prawodawstwie UE. ERGA oceni kodeksy etyczne w dziedzinie współregulacji oraz będzie doradzać Komisji Europejskiej.

3.2.3. Większa kreatywność w Europie

Komisja pragnie, by nadawcy telewizyjni poświęcali co najmniej połowę czasu oglądalności na produkcję europejską, a także zobowiązuje dostawców usług na żądanie do zapewnienia w ich katalogach co najmniej 20-procentowego udziału treści europejskich. We wniosku precyzuje się, że państwa członkowskie mogą zobowiązać dostawców audiowizualnych usług medialnych na żądanie dostępnych lub dystrybuowanych na ich terytorium do wnoszenia wkładu finansowego w produkcję utworów europejskich.

3.2.4. Większa elastyczność w rozpowszechnianiu telewizyjnym, jeśli chodzi o reklamy

Nowe przepisy audiowizualne nie zwiększają ogólnej ilości dopuszczalnego czasu reklamowego w godz. 7.00–23.00 dla nadawców telewizyjnych, ale przyznają im większą elastyczność, pozostawiając im w dużej mierze wybór momentu, w którym zamieszczają reklamy. Proponuje się zatem, by zlikwidować limit godzinowy i wprowadzić 20 % dzienny limit reklam w godz. 7.00–23.00. Nadawcy i dostawcy usług na żądanie będą mieli również większą swobodę w odniesieniu do lokowania produktów i sponsorowania.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES wyraża poparcie dla różnorodności audiowizualnych usług medialnych promujących swobodny przepływ informacji, rozwój kultury i niezależne formułowanie opinii w warunkach gwarantujących wielość informacji oraz różnorodność kulturową i językową.

4.2. Zgadza się również, że dyrektywa stosuje się do zasady poszanowania praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanyymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności takimi, jak prawo do wolności słowa, do wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do skutecznego środka odwoławczego oraz promowanie stosowania praw dziecka.

4.3. Popiera Komisję w jej dążeniach do uwypuklenia dziedzictwa europejskiego i rozwinięcia kreatywnego sektora audiowizualnego w Europie, jak również zwiększenia produkcji i obiegu europejskich programów wysokiej jakości, przy jednoczesnym poszanowaniu godności ludzkiej i zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony nieletnich, konsumentów i danych osobowych oraz zagwarantowaniu równej i uczciwej konkurencji.

4.4. Komitet zdaje sobie sprawę, że w obliczu zmian rynku audiowizualnego w wyniku pojawiania się nowych rodzajów usług, nowych instrumentów technologicznych w zakresie komunikacji, nowych podmiotów oraz nowych form konsumpcji na żądanie, niezbędne staje się dopasowanie europejskich ram regulacyjnych obejmujących audiowizualne usługi medialne.

4.5. Zważywszy na złożoność przepisów ustawowych dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych, EKES uważa, że stosowne byłoby, dla zachowania jasności i racjonalności, włączyć do jednolitego tekstu zmiany i uzupełnienia, które omawiana dyrektywa ma wprowadzić w dyrektywie 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. o audiowizualnych usługach medialnych.

4.6. Audiowizualne usługi medialne są podstawowymi usługami użyteczności publicznej o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturalnym, są nośnikami wartości i znaczeń, które w znacznej mierze mają związek z prawami człowieka i których nie należy traktować, jakby posiadały wyłącznie wartość handlową. Odnosi się to przede wszystkim do dzieci i młodzieży, których kształcenie i szkolenie w coraz większym stopniu uzależnione jest od mediów, ze względu na wpływ, jaki usługi medialne mają na kształtowanie opinii swoich odbiorców. Dotyczy to również integracji osób niepełnosprawnych, starszych, ubogich lub wykluczonych oraz ich uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym, co nierozłącznie wiąże się ze świadczeniem dostępnych i finansowo przystępnych audiowizualnych usług medialnych.

4.7. EKES odnotowuje, że skreśla się obecny, bardzo niejasny i mało mówiący, art. 7 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych, który ma zostać zastąpiony przez dyrektywę w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług (COM(2015) 615 final), która w chwili obecnej znajduje się na etapie wniosku w sprawie dyrektywy.

4.8. Jeżeliby inicjatywa Komisji dotycząca stworzenia za pomocą europejskiego aktu prawnego ogólnych ram w sprawie dostępności produktów i usług, zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, nie powiodła się, do nowego art. 7 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych należałoby wprowadzić bardziej rygorystyczne przepisy zobowiązujące państwa członkowskie do promowania między innymi języka migowego, wyświetlania list dialogowych, dźwiękowej ścieżki narracyjnej oraz prostej w obsłudze nawigacji, zgodnie z motywem 46 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych z 2010 r. W tym kontekście EKES podkreśla, że w państwach członkowskich, w których programy audiowizualne są zasadniczo emitowane z napisami, liczba obywateli dwu- lub wielojęzycznych jest szczególnie wysoka.

4.9. EKES popiera fakt, że w duchu różnorodności kulturowej Unia wspiera rozpowszechnianie utworów europejskich i że główni dostawcy audiowizualnych usług medialnych są zobowiązani do oferowania określonej kwoty takich utworów w swoich programach lub katalogach.

4.10. Odnośnie do minimalnej kwoty 20 % utworów europejskich, narzuconej dużym dostawcom usług wideo na żądanie, nowe zobowiązanie nie będzie dla nich oznaczać dodatkowych wysiłków, gdyż już obecnie spełniają oni ten wymóg (zob. dane statystyczne Europejskiego Obserwatorium Audiowizualnego). Ponadto kwota ta jest bardzo skromna w porównaniu z linearnymi dystrybutorami rozpowszechniania telewizyjnego, którzy nadal muszą przestrzegać 50-procentowego udziału utworów europejskich. Minimalna kwota dla usług VOD powinna zatem być równa wskaźnikowi ustalonemu dla rozpowszechniania telewizyjnego.

4.11. EKES z zastrzeżeniem podchodzi do możliwości przyznania odstępstw dotyczących utworów europejskich małym i średnim przedsiębiorstwom mającym niezbyt wysokie obroty lub niską oglądalność, gdyż może to stanowić nowy rodzaj nieuczciwej konkurencji. Uważa, że należy ustanowić kwotę minimalną w wysokości 20 %, oraz wnosi o wyjaśnienie, co należy rozumieć pod pojęciami „niezbyt wysokie obroty” oraz „niska oglądalność”.

4.12. Państwa członkowskie będą miały prawo nałożyć na usługi na żądanie podlegające ich jurysdykcji, a także na usługi z innych krajów, skierowane do ich obywateli, opłaty w formie bezpośrednich inwestycji w utwory krajowe lub przekazów do krajowego funduszu filmowego.

4.13. EKES opowiada się przeciwko fakultatywnej naturze tego środka, gdyż może on zakłócać warunki konkurencji w zależności od tego, czy państwo członkowskie wprowadzi takie opłaty, czy nie, a także może działać na niekorzyść usług audiowizualnych jednego państwa członkowskiego skierowanych do jego obywateli w innym państwie.

4.14. Odnośnie do ochrony nieletnich EKES popiera fakt, że we wniosku przewidziano dostosowanie standardów ochrony obowiązujących dostawców platform udostępniania plików wideo do standardów mających zastosowanie do rozpowszechniania telewizyjnego. Domaga się jednak, aby skorzystać z tej okazji, by doprecyzować przepis art. 27 dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych (2010/13/UE), który stanowi, że państwa członkowskie podejmują środki w celu zagwarantowania, by transmisje nie zawierały, w godzinach, kiedy dzieci znajdują się w zasięgu transmisji, jakichkolwiek programów mogących poważnie zaszkodzić ich rozwojowi fizycznemu, umysłowemu lub moralnemu. EKES proponuje, by ustalić dokładne przedziały czasowe i zakazać również w tym czasie reklamy napojów alkoholowych, leków bez recepty oraz środków spożywczych uznanych za szkodliwe z punktu widzenia wzrostu otyłości dzieci.

4.15. W ramach ochrony wszystkich obywateli przed szkodliwymi treściami, takimi jak podżeganie do przemocy lub nienawiści, oraz w ramach ochrony dzieci przed treściami, które mogą być szkodliwe dla ich rozwoju EKES popiera propagowanie współregulacji i samoregulacji za pomocą kodeksów etycznych, które wymagają opracowania w taki sposób, by zostały szeroko zaakceptowane przez główne podmioty. EKES przypomina⁽¹⁾, że aby instrumenty te mogły zostać uznane za ważne w jakimkolwiek porządku prawnym, należy określić ich formę i zasięg poprzez mające zastosowanie prawne, wyraźne i ściśle przepisy o charakterze wiążącym zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym, respektując zarazem charakter tych instrumentów, zwłaszcza dobrowolne porozumienie uczestników. W tym kontekście szczególne znaczenie ma utworzenie ERGA i dysponowanie przez nią środkami umożliwiającymi jej skuteczne wykonywanie swoich kompetencji, zwłaszcza tych przewidzianych w art. 30a ust. 3 lit c).

4.16. Komisja pragnie zapewnić wszystkim audiowizualnym usługom medialnym więcej czasu na reklamy i więcej swobody w tym zakresie. Zatem emisja filmów wyprodukowanych dla telewizji, utworów kinematograficznych i audycji informacyjnych może zostać przerwana reklamą telewizyjną lub telesprzedażą w zaprogramowanych okresach co najmniej dwudziestominutowych, podczas gdy obecnie okres ten jest ustalony na co najmniej 30 minut, co oznacza, że odtąd możliwa będzie dodatkowa przerwa na godzinę. Ponadto maksymalny dopuszczalny czas trwania reklam na godzinę, który wynosi obecnie 20 % czyli dwanaście minut na godzinę, zostaje zastąpiony dziennym limitem ilości spotów reklamowych i spotów telesprzedażowych, który wynosi 20 % w godz. 7.00–23.00, czyli łącznie 192 minut. Dopuszczone zostaną też pojedyncze spoty, a przepisy dotyczące sponsorowania i lokowania produktów zostaną uelastycznione.

4.17. Wynika z tego, że rzeczony emisje będą mogły być przerywane częściej i na dłużej w godzinach wybranych przez nadawców, z zachowaniem maksymalnego czasu 192 minut reklam w godz. 7.00–23.00.

4.18. Oczywiście jest, że od tej pory przerwy reklamowe w programach w godzinach największej oglądalności pojawiać się będą regularnie, zaś wcześniej rano i późno wieczorem reklamy będą rzadsze, aby stworzyć odpowiednie pole manewru z myślą o przestrzeganiu limitu 20 %. Nowe zasady dotyczące przerw na reklamy mogą też naruszać integralność utworów oraz prawo moralne autorów.

4.19. EKES jest przeciwny tym nowym zasadom dotyczącym reklam i domaga się utrzymania obecnych uregulowań, a nawet ich wzmocnienia, zgodnie z wcześniejszymi zaleceniami Komitetu.

4.20. Można by zrezygnować z rozróżnienia między „usługami linearnymi” a „usługami nielinearnymi”, które w wyniku ewolucji cyfrowej przestało mieć rację bytu.

4.21. EKES popiera środki podjęte w celu zagwarantowania niezależności krajowych organów regulacyjnych sektora audiowizualnego, ponieważ w niektórych państwach członkowskich rozdział prawny i funkcjonalny od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego nie był gwarantowany i stawał się podatny na nadużycia.

4.22. EKES uważa, że zasady nadzoru przez krajowe organy regulacyjne w odniesieniu do fikcyjnych przedsiębiorstw założonych w państwie członkowskim, które korzystają z satelitów państwa trzeciego w celu osiągnięcia dużej oglądalności w innym państwie członkowskim, są ułomne. W celu uniknięcia takich nadużyć EKES zaleca uzupełnienie niniejszej dyrektywy przepisem, zgodnie z którym operator, który posiada licencję audiowizualną w danym państwie członkowskim, lecz świadczy usługi w innym państwie członkowskim, podlega przepisom obu państw członkowskich.

Bruksela, 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 118.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 531/2012 w odniesieniu do przepisów w zakresie hurtowych rynków usług roamingu”

[COM(2016) 399 final – 2016/185 (COD)]

(2017/C 034/27)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Wniosek o konsultację:	Parlament Europejski, 4.7.2016 Rada Europejska, 7.7.2016
Podstawa prawna:	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 399 final – 2016/185 (COD)]
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję:	6.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	224/3/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zawsze popierał zniesienie odrębnych opłat za usługi roamingu. Wspiera inicjatywy Komisji mające na celu osiągnięcie świadczenia usług roamingu po cenach krajowych od dnia 15 czerwca 2017 r. i wyeliminowanie do tego czasu niedoskonałości rynku hurtowych usług roamingu mogących zagrozić osiągnięciu wspomnianego celu.

1.2. Równoległe do zniesienia opłat roamingowych konieczne jest przedsięwzięcie środków zapobiegawczych, które uniemożliwią operatorom zrekompensowanie sobie spadku dochodów związanego ze zniesieniem opłat roamingowych podwyżką cen krajowych lub innymi nieuczciwymi środkami. Należy także zadbać o większą przejrzystość cen krajowych, przede wszystkim pakietów usług, a organy regulacyjne powinny opracować – we współpracy z organizacjami konsumenckimi – wzór standardowej informacji o składnikach ceny.

1.3. EKES uważa, że maksymalne średnie opłaty hurtowe, które operator zagraniczny może pobrać od dostawcy usług roamingu, zaproponowane przez Komisję za zrealizowanie połączenia, wiadomości SMS oraz usług transmisji danych w roamingu, są rozsądne i powinny pozostawić dość miejsca na zdrową konkurencję między hurtowymi dostawcami usług roamingu.

1.4. EKES wyraża natomiast poważne wątpliwości co do nowej możliwości, którą poddawany ocenie wniosek dotyczący rozporządzenia oferuje operatorom, pozwalającej na negocjowanie „innovacyjnych systemów opłat hurtowych” poza cenami (pułapami) regulowanymi, które nie będą bezpośrednio związane z faktyczną ilością połączeń. Negocjacje handlowe opierające się na płatnościach ryczałtowych, podejmowanych z góry zobowiązaniach lub na przepustowości mogą prowadzić do porozumień ograniczających i nadużywania pozycji dominującej przez największych operatorów oraz operatorów, którzy mogą korzystać z sieci o zasięgu krajowym, ze szkodą dla mniejszych operatorów i wirtualnych operatorów sieci komórkowej, co jedynie wzmocni istniejące oligopolie i dwustronne umowy roamingu uważane przez Komisję za źródło obecnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku.

1.5. EKES popiera omawiany wniosek w sprawie rozporządzenia, zgodnie z którym w przypadku sporu między operatorami dotyczącego hurtowych usług roamingu, krajowe organy regulacyjne mają obowiązek zasięgnięcia opinii BEREC-u na temat działań, które należy podjąć, co będzie prowadzić do większej spójności podejść regulacyjnych stosowanych na poziomie wspomnianych organów krajowych. EKES proponuje uzupełnienie przepisów dotyczących rozstrzygnięcia sporów i wezwanie władz krajowych do wspierania zaangażowanych stron, w stosownych przypadkach, w rozwiązywaniu sporów w pierwszej kolejności poprzez postępowanie pozasądowe.

2. Wprowadzenie

2.1. Na drodze do unijnego celu pełnego zagwarantowania połączeń w Europie w oparciu o najnowocześniejszą infrastrukturę oraz przystępne ceny usług stacjonarnych i bezprzewodowych stanęły między innymi wygórowane europejskie ceny za usługi łączności ruchomej w roamingu, znacznie przekraczające ceny naliczane z tytułu tej samej usługi w obrębie jednego kraju.

2.2. Ponieważ apele ponawiane przez Komisję od 2006 r., zachęcające operatorów telefonii komórkowej do obniżenia zbyt wysokich cen połączeń w roamingu, nie przyniosły skutku, w 2007 r. Unia zaczęła wprowadzać pułapy taryfowe („eurotaryfa”) na rynku hurtowym i detalicznym międzyeuropejskich połączeń głosowych, wiadomości SMS i transmisji danych w roamingu, w nadziei, że rozwinię się zdrowa konkurencja i że użytkownicy nie będą już musieli płacić wygórowanych cen.

2.3. Wobec tego maksymalne opłaty roamingowe z tytułu połączeń głosowych, wysyłania wiadomości SMS i korzystania z usług transmisji danych, łącznie z MMS, musiały ulec stopniowemu obniżeniu (zob. tabela poniżej), aby osiągnąć ostateczny cel całkowitego zniesienia opłat roamingowych i wyrównania opłat za połączenia europejskie z cenami stosowanymi na szczeblu krajowym.

	Połączenia głosowe EUR/minutę bez VAT			SMS EUR/SMS bez VAT		Dane EUR/kilobajt bez VAT	
	Cena hurtowa	Cena detaliczna za połączenie wykonane	Cena detaliczna za połączenie otrzymane	Cena hurtowa	Cena detaliczna	Cena hurtowa	Cena detaliczna
cena <i>średnia</i> przed 1.9.2007		0,7692	0,417	—	—	—	—

Rozporządzenie (WE) nr 717/2007

cena maks. 1.9.2007– 31.8.2008	0,30	0,49	0,24	—	—	—	—
cena maks. 1.9.2008– 30.6.2009	0,28	0,46	0,22	—	—	—	—
cena maks. 1.7.2009– 30.6.2010	0,26	0,43	0,19	0,04	0,11	1,00	—

Rozporządzenie (WE) nr 544/2009

cena maks. 1.7.2010– 30.6.2011	0,22	0,39	0,15	0,04	0,11	0,80	—
cena maks. 1.7.2011– 30.6.2012	0,18	0,35	0,11	0,04	0,11	0,50	—
cena maks. 1.7.2012– 30.6.2013	0,14	0,29	0,08	0,03	0,09	0,25	0,70

Rozporządzenie (UE) nr 531/2012

cena maks. 1.7.2013– 30.6.2014	0,10	0,24	0,07	0,02	0,08	0,15	0,45
cena maks. 1.7.2014– 30.6.2015	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
cena maks. 1.7.2015– 30.6.2017	0,05	0,19	0,05	0,02	0,06	0,05	0,20
cena maks. 1.7.2015– 30.6.2022	0,05			0,02		0,05	

2.4. Żadna z sieci telefonii komórkowej nie obejmuje swoim zasięgiem wszystkich państw członkowskich Unii. W związku z tym, by móc zapewnić usługi łączności komórkowej klientom ze swojego kraju podróżującym do innego państwa członkowskiego, dostawcy usług roamingu są zmuszeni do zakupu takich usług hurtowych od operatorów aktywnych w odwiedzanym państwie członkowskim lub do prowadzenia wymiany usług roamingu z tymi operatorami.

2.5. Ustalaniu pułapów opłat w Unii towarzyszyły między innymi rozwiązania strukturalne w odniesieniu do hurtowego rynku usług roamingu ⁽¹⁾. Operatorzy odwiedzanych sieci łączności ruchomej muszą:

- uwzględniać wszystkie uzasadnione wnioski o dostęp do usług roamingu i mogą odrzucić wnioski o hurtowy dostęp do usług roamingu jedynie na podstawie obiektywnych kryteriów,
- publikować wystarczająco szczegółową ofertę referencyjną z uwzględnieniem wytycznych Urzędu Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz udostępniać ją przedsiębiorstwu występującemu z wnioskiem o hurtowy dostęp do usług roamingu,
- udostępniać przedsiębiorstwu występującemu z wnioskiem o dostęp projekt umowy dotyczącej takiego dostępu nie później niż w terminie jednego miesiąca po pierwotnym otrzymaniu wniosku przez operatora sieci łączności ruchomej; hurtowy dostęp do usług roamingu przyznawany jest w rozsądnym terminie nieprzekraczającym trzech miesięcy od zawarcia umowy,
- odpowiadać w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy od otrzymania na wnioski operatorów dotyczące włączenia do negocjacji handlowych również takich elementów, których nie obejmuje oferta referencyjna.

2.6. Wreszcie, rozporządzenie (UE) 2015/2120 przewiduje ze skutkiem od dnia 15 czerwca 2017 r., z zastrzeżeniem uczciwego korzystania i pozytywnego wyniku przeglądu poprawnego funkcjonowania rynku, że dostawcy usług roamingu nie będą pobierać w żadnym państwie członkowskim jakiegokolwiek dodatkowej opłaty oprócz krajowej ceny detalicznej od klientów korzystających z roamingu, za jakiegokolwiek wykonane lub odebrane połączenia głosowe realizowane w roamingu regulowanym, za jakiegokolwiek wiadomości SMS wysłane w roamingu regulowanym i za jakiegokolwiek usługi transmisji danych w roamingu regulowanym, ani jakiegokolwiek opłaty ogólnej pozwalającej na korzystanie z urządzenia końcowego lub z usługi za granicą.

2.7. W szczególnych i wyjątkowych okolicznościach, gdy dostawca usług roamingu nie jest w stanie odzyskać całkowitej wartości swoich rzeczywistych i prognozowanych kosztów świadczenia usług roamingu regulowanego, powinien mieć możliwość wystąpienia o zezwolenie na stosowanie dodatkowej opłaty z myślą o zapewnieniu rentowności swojego modelu opłat krajowych. Dodatkową opłatę stosuje się jedynie w zakresie niezbędnym do pokrycia kosztów świadczenia detalicznych usług roamingu regulowanego, z uwzględnieniem mających zastosowanie maksymalnych opłat hurtowych.

2.8. Tymczasem sprawozdanie w sprawie przeglądu hurtowego rynku usług roamingu (COM(2016) 398) wykazało, że przewidziane rozwiązania strukturalne były niewystarczające do celów wspierania konkurencji i stworzenia wewnętrznego rynku usług roamingu bez podziału na taryfy roamingowe i taryfy krajowe.

2.9. Przeprowadzona analiza rynków wykazała, że szereg niedoskonałości rynku nadal zaburza funkcjonowanie tych rynków hurtowych; wynikają one z oligopolistycznego charakteru rynków w połączeniu z dwustronnymi umowami o roamingu, braku zamienników hurtowych oraz poziomu cen znacznie powyżej kosztów szacunkowych, w szczególności w odniesieniu do usług transmisji danych.

2.10. Z uwagi na ścisłą korelację między rynkiem hurtowym i detalicznym oraz wobec braku odpowiedniego marginesu między cenami hurtowymi a detalicznymi cel „usług roamingu po cenach krajowych” staje się niemożliwy do osiągnięcia i niewykonalny pod względem strukturalnym, przede wszystkim dla mniejszych operatorów, wirtualnych operatorów sieci komórkowej oraz operatorów o znacznym ruchu wychodzącym.

2.11. W związku z tym Komisja zmuszona jest do zaproponowania nowej interwencji regulacyjnej Unii na hurtowych rynkach roamingu.

⁽¹⁾ Dz.U. L 172 z 30.6.2012, s. 10.

2.12. W art. 6d rozporządzenia (UE) 2015/2120 zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 531/2012, wzywa się Komisję do przedstawienia najpóźniej do dnia 15 grudnia 2016 r., między innymi, aktu wykonawczego ustanawiającego szczegółowe przepisy dotyczące stosowania przez podmioty gospodarcze „polityki uczciwego korzystania” w odniesieniu do korzystania z detalicznych usług roamingu regulowanego, świadczonych po mającej zastosowanie krajowej cenie detalicznej. Obecnie ten akt wykonawczy pozostaje w zawieszeniu po wycofaniu przez Komisję pierwszego powiązanego wniosku.

3. Treść wniosku Komisji

3.1. Wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia (UE) nr 531/2012 przewiduje:

- obniżenie, w okresie od 15 czerwca 2017 r. do 30 czerwca 2022 r., maksymalnej średniej hurtowej opłaty roamingowej:
 - połączenia: z 0,05 EUR/minutę do 0,04 EUR/minutę,
 - SMS: z 0,02 EUR do 0,01 EUR,
 - usługi transmisji danych: z 0,05 EUR/MB do 0,0085 EUR/MB,
- możliwość wyraźnego postanowienia przez obie strony umowy dotyczącej hurtowych usług roamingu o niepodleganiu stosowania umowy maksymalnemu pułapowi opłat przewidzianemu w rozporządzeniu przez określony czas,
- w przypadku sporu między operatorami sieci odwiedzanej a innymi operatorami dotyczącego hurtowych usług roamingu krajowe organy regulacyjne mają obowiązek zasięgnięcia opinii BEREC-u na temat działań, które należy podjąć,
- opracowanie przez Komisję sprawozdania przekazywanego Parlamentowi Europejskiemu i Radzie co dwa lata po dniu 15 czerwca 2017 r., na podstawie danych dotyczących rozwoju konkurencji na rynkach usług roamingu ogólnounijnego gromadzonych przez BEREC.

4. Uwagi ogólne

4.1. W swoich poprzednich opiniach EKES zawsze popierał wnioski Komisji mające na celu określenie pułapów cen roamingu, uważając, że propozycje te zmierzają we właściwym kierunku, jakim jest zniesienie, w perspektywie średnioterminowej, wszelkich form szczególnych opłat za usługi łączności ruchomej w roamingu. Wobec tego popiera nowe propozycje Komisji mające na celu wyeliminowanie niedoskonałości rynku hurtowych usług roamingowych mogących zagrozić osiągnięciu celu „usług roamingu po cenach krajowych” od dnia 15 czerwca 2017 r.

4.2. W odniesieniu do „usług roamingu po cenach krajowych” EKES przypomina, że zawsze ostrzegał przed możliwymi efektami odwrotnymi do zamierzonych i zachęcał organy regulacyjne do podejmowania środków zapobiegawczych, które uniemożliwią operatorom zrekompensowanie sobie spadku dochodów związanego ze zniesieniem opłat roamingowych podwyżką cen krajowych lub innymi nieuczciwymi środkami stosowanymi ze szkodą dla konsumenta, jak np. opłata za dostęp do sieci bez nawiązania komunikacji (opłata aktywacyjna).

4.3. Aby konsumenci mogli naprawdę korzystać z „usług roamingu po cenach krajowych” oraz w celu sprawdzenia, czy nie dochodzi do podwyżki cen krajowych, EKES ponawia swoją propozycję, by organy regulacyjne opracowały – we współpracy z organizacjami konsumenckimi – wzór standardowej informacji o składnikach ceny w celu uzyskania większej przejrzystości cen, przede wszystkim pakietów.

4.4. EKES zdaje sobie jednak sprawę, że maksymalne ceny hurtowe powinny umożliwić operatorom pokrycie ponoszonych kosztów, pozostawiając rozsądną marżę zysku. Jednak, jak przyznaje Komisja ⁽²⁾, ocena kosztów świadczenia hurtowych usług roamingu jest złożonym zadaniem, wiążącym się z dużą liczbą opcji i założeń i niepozbawionym niepewności.

4.5. Biorąc pod uwagę różne czynniki kosztów świadczenia usług roamingu hurtowego (stawka za zakończenie połączenia w sieci komórkowej kraju pochodzenia i kraju pobytu) oraz inne koszty, w szczególności nieregulowane koszty tranzytu, pułapy zaproponowane przez Komisję wydają się rozsądne i powinny zapewnić wystarczający margines dla zdrowej konkurencji między dostawcami hurtowych usług roamingu.

⁽²⁾ COM(2016) 398 final.

4.6. EKES wyraża poważne wątpliwości co do nowej możliwości, którą poddawany ocenie wniosek dotyczący rozporządzenia oferuje operatorom, pozwalającej na negocjowanie „innovacyjnych systemów opłat hurtowych” poza cenami (pułapami) regulowanymi, które nie będą bezpośrednio związane z faktyczną ilością połączeń. Negocjacje handlowe opierające się na płatnościach ryczałtowych, podejmowanych z góry zobowiązaniach lub na przepustowości mogą prowadzić do porozumień ograniczających i nadużywania pozycji dominującej przez największych operatorów oraz operatorów, którzy mogą korzystać z sieci o zasięgu krajowym, ze szkodą dla mniejszych operatorów i wirtualnych operatorów sieci komórkowej.

4.7. EKES popiera propozycję, zgodnie z którą w przypadku sporu między operatorami dotyczącego hurtowych usług roamingu krajowe organy regulacyjne mają obowiązek zasięgnięcia opinii BEREC-u na temat działań, które należy podjąć, co będzie prowadzić do większej spójności podejść regulacyjnych stosowanych na poziomie wspomnianych organów krajowych. EKES proponuje uzupełnienie przepisów dotyczących rozstrzygania sporów i wezwanie władz krajowych do wspierania zaangażowanych stron, w stosownych przypadkach, w rozwiązywaniu sporów w pierwszej kolejności poprzez postępowanie pozasądowe.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2009/45/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich”

[COM(2016) 369 final – 2016/170(COD)]

(2017/C 034/28)

Sprawozdawca: **Tomas ABRAHAMSSON**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 9.6.2016 Rada Unii Europejskiej, 22.6.2016
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [COM(2016) 369 final – 2016/170(COD)]
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	229/0/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES ogólnie z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący zmiany dyrektywy 2009/45/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich. Jak stwierdzono w sprawozdaniu z kontroli sprawności („REFIT. Korekta kursu: kontrola sprawności unijnego prawodawstwa w dziedzinie bezpieczeństwa statków pasażerskich”, COM (2015) 508 final), niektóre części dyrektywy 2009/45/WE zawierają niejasne definicje i wymogi oraz przestarzałe lub nakładające się na siebie wymogi, co skutkowało niespójnym wdrażaniem ram prawnych dla statków pasażerskich. Zaproponowane zmiany mają na celu uproszczenie prawodawstwa, usunięcie pokrywających się i zbędnych przepisów oraz wyjaśnienie wymogów i zakresu stosowania przy jednoczesnym zachowaniu bieżącego poziomu bezpieczeństwa.

1.2. Biorąc pod uwagę, że 120 mln osób jest przewożonych każdego dnia statkami pasażerskimi wykonującymi rejsy krajowe, unijne prawodawstwo w dziedzinie bezpieczeństwa statków pasażerskich ma bardzo duże znaczenie. Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2009/45/WE wyłącza jednak z jej zakresu wszystkie małe statki o długości poniżej 24 metrów, podczas gdy obecnie z zakresu dyrektywy wyłączone są jedynie istniejące statki pasażerskie, ale nie nowe.

1.3. We wniosku uzasadnia się to po pierwsze tym, że dyrektywa 2009/45/WE obowiązuje obecnie jedynie 70 spośród 1 950 małych statków, a po drugie zasadą pomocniczości – statki te są budowane w celu zapewnienia szerokiej gamy usług i określenie wspólnego zestawu zasad będzie ogromnym wyzwaniem. W związku z tym państwa członkowskie mogą lepiej uregulować tę kwestię.

1.4. EKES przyjmuje do wiadomości powyższe uzasadnienie, jednak zaleca, by dyrektywa nadal miała zastosowanie do nowych statków o długości poniżej 24 metrów ze względu na bezpieczeństwo pasażerów.

1.5. Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2009/45/WE precyzuje, że do celów tej dyrektywy aluminium jest materiałem równorzędnym ze stalą, a zatem zastosowanie mają odpowiednie tu normy bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Obecnie nie wszystkie państwa członkowskie dopuszczają na podstawie tej dyrektywy statki z aluminium, co skutkuje nierównościami. EKES z zadowoleniem przyjmuje to doprecyzowanie.

1.6. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje znaczenie, jakie w obecnych przepisach UE dotyczących bezpieczeństwa statków pasażerskich przywiązuje się do dostępności dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się (motyw 17 dyrektywy 2009/45/WE), i wyraża zadowolenie z faktu, że unijne normy stanowią istotną wartość dodaną w porównaniu z normami międzynarodowymi, które nie obejmują żadnych obowiązkowych wymogów w tym zakresie. EKES bardzo ceni ten przepis i uważa, że powinien on mieć zastosowanie do wszystkich statków pasażerskich wykonujących usługi krajowe.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienie, jakie Komisja zawarła w nowej lit. za). Precyzuje się tam, że „równoważny materiał” oznacza stop aluminium lub inny niepalny materiał, który na skutek pokrycia izolacją wykazuje na końcu stosowanej próby ogniowej właściwości konstrukcyjne i odporność równorzędne ze stałą. Jako że niektóre państwa członkowskie nie dopuszczają na mocy omawianej dyrektywy statków z aluminium, EKES zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje to objaśnienie. Niemniej EKES zaleca dalsze wyjaśnienie, we współpracy z ekspertami krajowymi, odpowiedniej normy technicznej zawartej w załączniku do dyrektywy 2009/45/WE.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. Struktura geograficzna Europy jako rozległego półwyspu pokazuje, jak kluczowe znaczenie mają usługi transportu morskiego, w tym przewozu osób. Ponad 400 mln osób każdego roku przewija się przez unijne porty; z tej liczby 120 mln osób jest przewożonych statkami pasażerskimi wykonującymi rejsy krajowe. W związku z tym duże znaczenie ma zapewnienie najwyższych norm bezpieczeństwa na wodach UE, jako że prawodawstwo w dziedzinie bezpieczeństwa statków ma poważne skutki dla środowiska, prawa pracy, mobilności obywateli Unii oraz ułatwiania handlu statkami pasażerskimi, ponieważ spełniają one takie same normy w całej UE.

2.2. Po katastrofie promu Estonia Międzynarodowa Organizacja Morska wprowadziła zmiany w konwencji SOLAS (Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu), zwiększając między innymi wymogi dotyczące stateczności w stanie uszkodzonym jednostek ro-ro.

2.3. Wypadki jednak dalej się zdarzały, co skłoniło Europę w ostatnich dwóch dziesięcioleciach do ustanowienia dalszych przepisów dotyczących bezpieczeństwa statków pasażerskich, wśród których znalazło się kilka przepisów szczegółowych, np. równoległy do wymogów SOLAS obowiązek rejestracji pasażerów w przypadku rejsów międzynarodowych, do których zalicza się również podróżowanie między państwami UE, jak również wiele innych przepisów unijnych regulujących podróże krajowe.

2.4. Propozycje zmian wynikają z programu REFIT prowadzonego przez Komisję Europejską w odniesieniu do wspomnianych regulacji w sprawie bezpieczeństwa statków pasażerskich. Skrót REFIT oznacza sprawność i wydajność regulacyjną.

2.5. Celem tych działań było w miarę możliwości uproszczenie i usprawnienie istniejących przepisów europejskich regulujących kwestię bezpieczeństwa jednostek pasażerskich, aby:

- zachować przepisy unijne wyłącznie tam, gdzie jest to konieczne i proporcjonalne,
- zagwarantować prawidłowe i jednolite wdrożenie,
- wyeliminować nakładanie się i sprzeczność przepisów.

Założenia te odpowiadają zaleceniom EKES-u dotyczącym programu REFIT, które zostały wyrażone w niedawnej opinii rozpoznawczej (SC/044, 26 maja 2016 r.).

2.6. Spójny pakiet wniosków służy realizacji tych celów. Pakiet dotyczący bezpieczeństwa statków pasażerskich obejmuje propozycje przeglądu niemal całego odnośnego europejskiego prawodawstwa, oczywiście z wyłączeniem czysto technicznej dyrektywy 2003/25/WE w sprawie szczególnych wymogów wytrzymałości na uszkodzenia dotyczących statków pasażerskich typu ro-ro.

2.7. Pakiet zawiera następujące trzy wnioski:

- ograniczenie i wyjaśnienie zakresu zastosowania dyrektywy 2009/45/WE (wymogi techniczne dla morskich statków pasażerskich w żegludze krajowej),

- ulepszenie i wyjaśnienie wymogów w zakresie sprawozdawczości wynikających z dyrektywy 98/41/WE (rejestracja pasażerów statków pasażerskich) w stosunku do innych instrumentów (dyrektywa 2010/65/UE w sprawie formalności sprawozdawczych oraz dyrektywa 2002/59/WE w sprawie wspólnotowego systemu monitorowania i informacji) oraz eliminacja ich wzajemnego nakładania się,
- wyjaśnienie i uproszczenie unijnego systemu przeglądów i inspekcji promów ro-ro (promów przewożących zarówno pasażerów, jak i samochody i pociągi) i szybkich jednostek pasażerskich.

2.8. Przedmiotem niniejszej opinii jest pierwszy wniosek.

2.9. Dyrektywa 2009/45/WE z dnia 6 maja 2009 r. stanowi wersję przekształconą dyrektywy 98/18/WE, która musiała zostać uchylona w celu zachowania przejrzystości. Wprowadza jednolity poziom bezpieczeństwa dla statków pasażerskich odbywających rejsy krajowe. Jednak 15 lat później Komisja uznała za konieczne dokonanie przeglądu tej dyrektywy po przeprowadzeniu kontroli sprawności, która wskazała na potrzebę – zdecydowanie popieraną przez EKES – uproszczenia i sprecyzowania obowiązujących wymogów.

2.10. EKES aktywnie uczestniczył w ustanawianiu prawodawstwa w obszarze bezpieczeństwa morskiego, przedstawiając opinie. W odniesieniu do konkretnej kwestii bezpieczeństwa statków pasażerskich warto odnotować, że w dniu 29 maja 1996 r. Komitet przedstawił opinię w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich⁽¹⁾, a następnie w dniu 11 grudnia 2002 r. opinię Komitetu w sprawie szczególnych wymogów wytrzymałości na uszkodzenia dotyczących statków pasażerskich typu ro-ro, a także rewizji dyrektywy 98/18/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich. Ponadto należy zauważyć, że nie tak dawno, w dniu 16 stycznia 2008 r., Komitet bez zastrzeżeń poparł wniosek dotyczący wyżej wspomnianej wersji przekształconej dyrektywy 98/18/WE.

2.11. W związku ze znaczeniem przeglądu prowadzonego obecnie przez Komisję EKES pragnie pokazać, jak dużą wagę przywiązuje do ciągłej poprawy bezpieczeństwa statków pasażerskich wykorzystywanych w handlu wewnętrznym.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Dyrektywa 2009/45/WE w sprawie reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich ma zastosowanie do statków wykonanych ze stali lub równoważnego materiału i do jednostek szybkich, niezależnie od ich długości. Wdrożona na szczeblu unijnym i stosowana wyłącznie w odniesieniu do rejsów krajowych, dyrektywa ta ustanawia wymogi techniczne dotyczące budowy statków, stabilności, ochrony przeciwpożarowej i wyposażenia ratunkowego, zarówno na podstawie konwencji SOLAS (Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, 1974 r., ze zmianami), jak i pewnych wymogów stanowiących reakcję na szereg katastrof morskich, w których zginęli ludzie, w związku z czym istnieje potrzeba zajęcia się w pewnym stopniu rozdrobnioną strukturą prawodawstwa.

3.2. Po kontroli sprawności przeprowadzonej w ramach programu REFIT (program sprawności i wydajności regulacyjnej realizowany przez Komisję Europejską) i programu lepszego stanowienia prawa Komisja doszła do wniosku, że istnieje możliwość dalszej poprawy poziomu bezpieczeństwa oraz efektywności i proporcjonalności zapewnianych przez wspomnianą dyrektywę. Sugerowany przegląd miał zatem na celu uproszczenie i usprawnienie istniejących ram regulacyjnych, które, chociaż realizują postawione cele i nadal są bardzo adekwatne, zawierają pewne nieaktualne, niejasne lub nakładające się na siebie wymogi i definicje.

3.3. Komisja sugeruje pewną liczbę zmian obowiązującej obecnie dyrektywy w następujących obszarach:

- wyłączenie z zakresu obowiązywania dyrektywy statków o długości poniżej 24 m, jako że małe statki są budowane głównie z materiałów innych niż stal i są już obecnie dopuszczone na podstawie przepisów krajowych,
- doprecyzowanie zakresu dyrektywy poprzez wskazanie, że aluminium jest materiałem równoważnym w stosunku do stali (z konsekwencjami dla wymogów dotyczących izolacji przeciwpożarowej) oraz jasne stwierdzenie, że statki obsługujące morskie farmy wiatrowe są wyłączone z zakresu dyrektywy, podobnie jak statki zabytkowe,
- doprecyzowanie i uproszczenie definicji „obszarów morskich” w dyrektywie 2009/45/WE poprzez skreślenie sformułowania „z którego rozbitkowie mogą dostać się na ląd” oraz pojęcia „miejsca schronienia”.

⁽¹⁾ Dz.U. C 212 z 22.7.1996, s. 21.

3.4. Ponadto w sprawozdaniu REFIT zaleca się opracowanie, w oparciu o wymogi funkcjonalne oraz jako część standardowych ram ukierunkowanych na osiągnięcie celu, wytycznych lub norm dla małych statków oraz statków zbudowanych z materiałów innych niż stal lub materiałów równoważnych.

3.5. Na koniec należy zauważyć, że wniosek Komisji ma na celu zachowanie obecnego wspólnego poziomu bezpieczeństwa ustanowionego dyrektywą 2009/45/WE w odniesieniu do statków odbywających rejsy krajowe w ramach UE, co ułatwia transfer statków między rejestrami krajowymi i umożliwia konkurencję na trasach krajowych na równych zasadach.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES zauważa, że na kontrolę sprawności dotyczącą unijnych reguł i norm bezpieczeństwa statków pasażerskich mógł mieć wpływ brak danych, a zatem wnioskuje o stosowanie w przyszłości lepszych systemów gromadzenia danych i monitorowania w celu zapewnienia większej solidności unijnych ocen powdrożeniowych.

4.2. Chociaż EKES przyjmuje do wiadomości uzasadnienie wyłączenia małych statków (o długości poniżej 24 metrów) z zakresu dyrektywy, uważa, że dyrektywa nadal powinna mieć zastosowanie do nowych statków o długości poniżej 24 metrów.

4.3. W sprawozdaniu REFIT, jak również w motywie 17 dyrektywy 2009/45/WE stwierdza się, że unijne normy przewidują dostęp do krajowych pasażerskich przewozów promowych dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się; w normach międzynarodowych element ten jest zalecany, lecz nie jest obowiązkowy. EKES bardzo ceni ten przepis i uważa, że powinien on mieć zastosowanie do wszystkich statków pasażerskich wykonujących usługi krajowe.

4.4. EKES uważa również za niezbędne, by wszyscy pasażerowie na pokładzie statków otrzymywali szczegółowe informacje dotyczące bezpieczeństwa na pokładzie statku. Bardzo istotne jest zapewnienie tych informacji również osobom niepełnosprawnym.

5. Uwagi szczegółowe dotyczące proponowanych zmian dyrektywy 2009/45/WE

5.1. Artykuł 2 – Definicje

5.1.1. Lit. h) – Definicja „nowego statku” jako statku, którego stępka została położona lub który znajdował się w podobnym stadium budowy w dniu lub po dniu 1 lipca 1998 r., jest nieaktualna, jednak nie zaproponowano żadnej zmiany.

5.1.2. Lit. u) – Zmiana „państwa przyjmującego” na „państwo portu” nie została wyjaśniona. EKES zaleca, by Komisja przedstawiła wyjaśnienie dla tej zmiany terminologii oraz ewentualnej zmiany treści.

Ponadto wydaje się, że dyrektywa w tym względzie nie wprowadza rozróżnienia między banderami UE a banderami spoza UE, która to kwestia może mieć znaczenie, jako że odnośne statki są wykorzystywane do kabotażu morskiego [rozporządzenie Rady (EWG) nr 3577/92 z dnia 7 grudnia 1992 r. dotyczące stosowania zasady swobody świadczenia usług w transporcie morskim w obrębie państw członkowskich (kabotaż morski)].

5.1.3. Nowa lit. za) – Precyzuje się tu, że „równoważny materiał” oznacza stop aluminium lub inny niepalny materiał, który na skutek pokrycia izolacją wykazuje na końcu stosowanej próby ogniowej właściwości konstrukcyjne i odporność równorzędne ze stalą. Jako że niektóre państwa członkowskie nie dopuszczają na mocy omawianej dyrektywy statków z aluminium, EKES zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje to objaśnienie. Niemniej EKES zaleca dalsze wyjaśnienie, we współpracy z ekspertami krajowymi, odpowiedniej normy technicznej zawartej w załączniku do dyrektywy 2009/45/WE.

Wreszcie, EKES uważa, że nowa definicja „równoważnego materiału”, w szczególności odniesienie do „innych niepalnych materiałów”, może wprowadzać w błąd, gdyż nie wskazuje konkretnie, względem jakiego rodzaju materiału dany materiał musi być równoważny, aby był objęty zakresem stosowania zmienionej dyrektywy.

5.1.4. Nowa lit. zd) – Proponowana definicja „jachtu/jednostki wycieczkowej” brzmi następująco: „statek bez ładunku i przewożący nie więcej niż 12 pasażerów nieprowadzący działalności gospodarczej, niezależnie od rodzaju napędu”. EKES uważa, że w celu zapewnienia jasności należy zachować obecne sformułowanie „w celach handlowych”.

5.2. Artykuł 3 – Zakres

5.2.1. Ust. 1 lit. a) – [Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do] „nowych i istniejących statków pasażerskich o długości co najmniej 24 metrów”. Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2009/45/WE wyklucza zatem z jej zakresu wszystkie małe statki, podczas gdy obecnie obowiązujące przepisy wykluczają wyłącznie statki istniejące, a nie „nowe” statki o długości poniżej 24 metrów. Zob. definicja nowego statku w pkt 5.1.1 powyżej.

5.2.2. Uzasadnia się to tym, że dyrektywa 2009/45/WE obowiązuje obecnie jedynie 70 spośród 1 950 małych statków.

5.2.3. Dalszym uzasadnieniem dla proponowanego wyłączenia jest zasada pomocniczości – statki te są budowane w celu zapewniania szerokiej gamy usług i określenie wspólnego zestawu zasad będzie ogromnym wyzwaniem, w związku z tym państwa członkowskie mogą lepiej uregulować tę kwestię.

5.2.4. EKES ma trudności ze zrozumieniem tych argumentów. Jeśli flota małych statków nie jest w 96 % objęta zakresem dyrektywy, gdyż statki te są zbudowane z materiałów innych niż stal lub materiały równoważne bądź stanowią statki pływające wyłącznie w obrębie obszarów portowych itp., to wyłączenie statków o długości poniżej 24 metrów nie stanowi dla nich żadnej korzyści. Natomiast co z pozostałymi 4%?

5.2.5. Jeśli zharmonizowane reguły nie są odpowiednie dla pewnych statków o długości poniżej 24 metrów, państwa członkowskie już dzisiaj mają możliwość zastosowania zwolnień na podstawie art. 9 dyrektywy. Jeśli jednak wniosek dotyczący zmiany dyrektywy zostanie zaakceptowany w tym punkcie, będą istniały pewne statki o długości do 24 metrów, które nie będą już objęte zakresem dyrektywy.

5.2.6. Statek pasażerski o długości 24 metrów niekoniecznie jest statkiem o małym znaczeniu, gdyż może przyjąć na pokład nawet 250 pasażerów. Można stwierdzić, że pasażerowie powinni mieć takie samo prawo do bezpieczeństwa, niezależnie od tego, czy ich statek ma długość 23,9 m czy 24,1 m. Z tych względów EKES uważa, że dyrektywa nadal powinna mieć zastosowanie do nowych statków o długości poniżej 24 metrów, a państwa członkowskie powinny mieć nadal możliwość stosowania zwolnień, jeśli uznają to za zasadne.

5.3. Artykuł 5

W odniesieniu do zmiany w art. 5 ust. 3 dotyczącym inspekcji EKES uważa, że należy zawrzeć odniesienie również do promów typu ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich wykonujących regularne usługi krajowe, zdefiniowanych w proponowanej nowej dyrektywie (COM(2016) 371 final) uchylającej dyrektywę 1999/35/WE (zob. art. 1). Z myślą o dalszym zracjonalizowaniu działań kontrolnych administracji krajowej, zmaksymalizowaniu czasu, w którym statek może być eksploatowany do celów komercyjnych, i wyeliminowaniu potencjalnego nakładania się zakresów poszczególnych inspekcji w ramach proponowanej nowej dyrektywy (COM(2016)371 final) uchylającej dyrektywę 1999/35/WE oraz przeglądów wymaganych na mocy art. 12, proponuje się:

- zastąpienie w art. 5 terminu „przeгляд” terminem „inspekcja”, oraz
- dodanie w art. 5 wyraźnego odesłania do wymogów w zakresie inspekcji zawartych w proponowanej nowej dyrektywie (COM(2016) 371 final) uchylającej dyrektywę 1999/35/WE.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 98/41/WE w sprawie rejestracji osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich płynących do portów państw członkowskich Wspólnoty lub z portów państw członkowskich Wspólnoty i zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/65/UE w sprawie formalności sprawozdawczych dla statków wchodzących do lub wychodzących z portów państw członkowskich

[COM(2016) 370 final – 2016/171(COD)]

(2017/C 034/29)

Sprawozdawca: **Vladimír NOVOTNÝ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 09/06/2016 Rada Unii Europejskiej, 22/06/2016
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) [COM(2016) 370 final – 2016/171(COD)]
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	06/10/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19/10/2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	205/9/15

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że proponowana zmiana doprowadzi do poprawy bezpieczeństwa żeglugi, w szczególności bezpieczeństwa pasażerów na wodach UE, oraz przyczyni się do zwiększenia skuteczności działań ratowniczych w przypadku katastrof statków.

1.2. EKES popiera włączenie informacji dotyczących obywatelstwa do rejestrowanych informacji, co w przypadku katastrof statków pozwoli przyspieszyć przekazywanie rodzinom informacji na temat krewnych, którzy byli na pokładzie, oraz uniknąć niepewności co do losu tych osób.

1.3. Zgodnie z wynikami konsultacji roboczych przeprowadzonych przez Komisję EKES zwraca uwagę na kwestię małych przewoźników i potrzebę ich ochrony przed rosnącą biurokracją. Zdaniem EKES-u wniosek gwarantuje wszystkim przewoźnikom możliwość konkurowania ze sobą nadal na równych warunkach na wodach UE.

1.4. EKES docenia fakt, że do wniosku dotyczącego dyrektywy dołączono plan realizacji, który zawiera wykaz działań potrzebnych do wdrożenia środków upraszczających i w którym wskazano główne techniczne, prawne i odnoszące się do czasu trudności związane z wprowadzeniem tych nowych procedur.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek w sprawie zmiany dyrektywy Rady 98/41/WE jako znaczący wkład we wdrażanie realizowanego przez Komisję programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) oraz programu poprawy otoczenia regulacyjnego UE.

2. Wstęp

2.1. W następstwie kontroli sprawności prawodawstwa w dziedzinie bezpieczeństwa statków pasażerskich w UE Komisja Europejska przedstawia zestaw wniosków służących uproszczeniu i usprawnieniu istniejących ram regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa statków pasażerskich w UE w celu uniknięcia potencjalnego nakładania się obowiązków oraz niespójności pomiędzy różnymi aktami prawnymi, przy jednoczesnym utrzymaniu przepisów UE i zapewnieniu ich prawidłowego stosowania.

2.2. Celem tego zestawu wniosków – w tym wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy 2009/45/WE w sprawie wymogów technicznych dla statków pasażerskich, wniosku dotyczącego dyrektywy uchylającej dyrektywę 1999/35/WE w sprawie statków pasażerskich wykonujących regularne usługi oraz przede wszystkim wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy 98/41/WE w sprawie rejestracji osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich – jest zapewnienie przejrzystych, prostych i zaktualizowanych ram prawnych, które będą łatwiejsze do stosowania, monitorowania i egzekwowania, co pozwoli zwiększyć ogólny poziom bezpieczeństwa w sektorze żegluga.

2.3. Proponowane zmiany zostały przygotowane na podstawie programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) Komisji i przyczyniają się do realizacji programu poprawy otoczenia regulacyjnego UE.

2.4. Wniosek stanowi element realizacji przyjętego przez Komisję Programu lepszego stanowienia prawa przez zapewnienie, by obowiązujące przepisy były jasne i proste; wniosek nie tworzy zbędnych obciążeń i nadąża za rozwojem wydarzeń politycznych i społecznych oraz postępem technologicznym. Ponadto celem wniosku jest realizacja celów strategii dotyczącej transportu morskiego do 2018 r. przez zapewnienie wysokiej jakości usług promowych w regularnym wewnątrzunijnym transporcie pasażerskim.

3. Dokument Komisji

3.1. Dyrektywa Rady 98/41/WE przewiduje liczenie i rejestrację wszystkich pasażerów i członków załogi na pokładzie statków pasażerskich płynących do portów UE lub z tych portów. Zgodnie z obowiązującymi wymogami informacje te należy przechowywać w systemie informacyjnym armatora i powinny one być w każdej chwili łatwo dostępne w celu przekazania ich właściwemu organowi ds. bezpieczeństwa odpowiedzialnemu za działania poszukiwawczo-ratownicze. Zarejestrowane dane nie zawsze zawierają informacje na temat obywatelstwa (tj. obok nazwiska, wieku i płci), co utrudnia pomoc udzielaną potencjalnym ofiarom i ich krewnym.

3.2. W związku z powyższym przewoźnicy, którzy już przekazują takie dane do krajowego pojedynczego punktu kontaktowego są objęci obowiązkiem podwójnej sprawozdawczości. Obowiązujące przepisy nie uwzględniają opracowania systemów takich jak SafeSeaNet i krajowy pojedynczy punkt kontaktowy oraz zobowiązują właściwy organ krajowy do skontaktowania się z armatorem w razie sytuacji wyjątkowej. Jest to całkowicie zgodne z założeniami programu REFIT Komisji i ma na celu wykorzystanie potencjału cyfrowego w zakresie rejestrowania, przekazywania, udostępniania i ochrony danych.

3.3. Skuteczne działania poszukiwawczo-ratownicze wymagają natychmiastowego dostępu do dokładnych danych dotyczących osób znajdujących się na pokładzie. Dyrektywa w obecnym brzmieniu nie gwarantuje tego w wystarczającym stopniu. Dlatego Komisja zaproponowała uaktualnienie, sprecyzowanie i uproszczenie istniejących wymogów dotyczących liczenia i rejestracji pasażerów i członków załogi na pokładzie statków pasażerskich w celu podwyższenia poziomu bezpieczeństwa, jaki one zapewniają.

3.4. Zaproponowany wymóg rejestrowania informacji dotyczących osób znajdujących się na pokładzie w istniejącym systemie elektronicznym (który w sytuacji wyjątkowej umożliwi właściwym organom natychmiastowy dostęp do danych) uznaje się za krok naprzód w porównaniu z obecnym poziomem bezpieczeństwa, przy czym nie powoduje on znacznych kosztów dla przewoźników ani upoważnionych organów administracji.

3.5. Komisja Europejska proponuje zlikwidowanie wymogu podwójnego zgłaszania pasażerów i dostosowanie istniejących wymogów w zakresie sprawozdawczości dla wszystkich przewoźników poprzez rejestrowanie – przed opuszczeniem każdego unijnego portu oraz przed wejściem do niego – informacji na temat liczby osób znajdujących się na pokładzie w istniejącym systemie elektronicznym, który w sytuacji wyjątkowej lub w razie wypadku umożliwia natychmiastowe przekazanie danych właściwemu organowi, zamiast wydobywania ich z systemu armatora. Propozycja ta obejmuje także rejestrowanie – przed opuszczeniem każdego unijnego portu docelowego oraz przed wejściem do niego, w przypadku każdego rejsu wykraczającego poza obszar 20 mil morskich – wymaganych informacji dotyczących członków załogi i pasażerów w tym samym systemie, o którym mowa wyżej, zamiast w systemie armatora.

3.6. Ponadto zaproponowano: unikanie powielania i wymóg, zgodnie z którym – w przypadku każdego rejsu wykraczającego poza obszar 20 mil morskich – obywatelstwo pasażerów ma być rejestrowane i przekazywane właściwemu organowi przy użyciu tych samych metod i kryteriów co obowiązujące metody i kryteria służące do rejestrowania i przekazywania wymaganych już danych dotyczących nazwiska, wieku itp.; doprecyzowanie definicji wymogów dotyczących rejestracji pasażerów określonych w dyrektywie 98/41/WE, takich jak długość rejsu; usunięcie z dyrektywy 98/41/WE wymogu dotyczącego zatwierdzania systemów rejestracji pasażerów; usprawnienie mechanizmu sprawozdawczego w zakresie zwolnień/środków równoważnych zgodnie z dyrektywami 2009/45/WE i 98/41/WE. We wniosku doprecyzowano również odpowiednie definicje i wymogi dyrektywy 98/41/WE.

3.7. Wniosek gwarantuje wszystkim przewoźnikom możliwość konkurowania ze sobą nadal na równych warunkach na wodach UE.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek w sprawie zmiany dyrektywy Rady 98/41/WE jako znaczący wkład we wdrażanie realizowanego przez Komisję programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) oraz programu poprawy otoczenia regulacyjnego UE.

4.2. EKES uważa, że propozycja zastosowania nowoczesnych technik łączności elektronicznej do celów sprawozdawczości jest odpowiednia, a zastosowanie tych technik pozwoli zwiększyć skuteczność i efektywność systemu rejestracji i zgłaszania osób podróżujących na pokładzie statków pasażerskich.

4.3. EKES uważa, że proponowana zmiana doprowadzi do poprawy bezpieczeństwa żeglugi na wodach UE oraz przyczyni się do zwiększenia skuteczności działań ratowniczych w przypadku katastrof statków.

4.4. EKES popiera propozycję włączenia informacji dotyczących obywatelstwa do rejestrowanych informacji, co w przypadku katastrof statków pozwoli przyspieszyć przekazywanie rodzinom informacji na temat krewnych, którzy byli na pokładzie, oraz uniknąć niepewności co do losu tych osób.

4.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście Komisji Europejskiej, która w trakcie przygotowywania proponowanej zmiany dyrektywy przeprowadziła ukierunkowane konsultacje ze specjalistami pracującymi w sektorze przewozów morskich oraz przedstawicielami podróżnych. Dokument roboczy Komisji, załączony do wniosku dotyczącego zmiany dyrektywy Rady 98/41/WE, zawiera podsumowanie i ocenę wyników tych konsultacji. Wnioski z konsultacji włączono do wniosku dotyczącego dyrektywy.

4.6. EKES uważa za konieczne zwiększenie ochrony danych osobowych podlegających rejestracji oraz całkowite zmodernizowanie dyrektywy 98/41/WE stosownie do zmian prawnych w dziedzinie ochrony danych osobowych, a w szczególności rozporządzenia (UE) 2016/679.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Podobnie jak Komisja Europejska EKES uważa, że należy zrównoważyć ochronę danych osobowych wymogami dotyczącymi ograniczonej dostępności takich danych, które należy przedstawić na żądanie właściwym organom krajowym (mechanizmem wymiany informacji w sytuacjach wyjątkowych lub w następstwie wypadku jest system SafeSeaNet, jak określono w dyrektywie 2002/59/WE). Podobnie jak krajowy pojedynczy punkt kontaktowy, system SafeSeaNet działa w oparciu o unijne przepisy dotyczące ochrony danych osobowych i przewiduje jasno określone prawa dostępu i ochronę. EKES zaleca szczegółowe określenie okresu zatrzymywania we wniosku dotyczącym dyrektywy.

5.2. EKES sądzi, że w proponowanym przekazywaniu danych do krajowego pojedynczego punktu kontaktowego należy w sposób ścisły zagwarantować zgodność z wymogami dotyczącymi poufności (jak określono w art. 8 dyrektywy 2010/65/UE) oraz zgodność przekazywania danych z unijnymi przepisami o ochronie danych osobowych.

5.3. Zgodnie z wynikami konsultacji roboczych przeprowadzonych przez Komisję, EKES zwraca uwagę na kwestię małych przewoźników i potrzebę ich ochrony przed rosnącą biurokracją. Z tego względu EKES popiera wniosek Komisji, który powinien umożliwić małym przewoźnikom spełnienie wymogów dotyczących rejestracji przez wykorzystanie połączenia internetowego jako tańszej i bardziej elastycznej metody lub przez przekazywanie informacji o liczbie pasażerów znajdujących się na pokładzie za pośrednictwem automatycznego systemu informacyjnego, tj. morskiego systemu radiowego opartego na transmisji sygnałów radiowych bardzo wysokiej częstotliwości. Umożliwiłoby to lokalnemu ośrodkowi poszukiwawczo-ratownicemu łatwiejsze wyszukiwanie informacji dotyczących liczby osób znajdujących się na pokładzie, w dowolnym momencie, bez względu na dostępność osoby, z którą należy się skontaktować.

5.4. EKES docenia fakt, że do wniosku dotyczącego dyrektywy dołączono plan realizacji, który zawiera wykaz działań potrzebnych do wdrożenia środków upraszczających i w którym wskazano główne techniczne, prawne i odnoszące się do czasu trudności związane z wprowadzeniem tych nowych procedur.

Bruksela, 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie systemu inspekcji na potrzeby bezpiecznego użytkowania promów typu ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich wykonujących regularne usługi oraz zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE w sprawie kontroli państwa portu i uchylającej dyrektywę Rady 1999/35/WE”

(COM(2016) 371 final – 2016/0172 (COD))

(2017/C 034/30)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 9.6.2016 Rada Unii Europejskiej, 22.6.2016
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (COM(2016) 371 final – 2016/0172 (COD))
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	222/2/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje realizowany przez Komisję program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), którego ogólnym celem jest zapewnienie jasnych, prostych i spójnych ram prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa statków pasażerskich, które można łatwiej wdrożyć, monitorować i egzekwować, zapewniając ogólne bezpieczeństwo pasażerów i załóg statków.

1.2. EKES przywiązuje wielką wagę do stosowania unijnego systemu inspekcji do statków pasażerskich odbywających rejsy krajowe lub międzynarodowe, co zapewni równe warunki działania na wodach UE wszystkich statków pasażerskich, niezależnie od bandery pod jaką pływają. Niemniej EKES stoi na stanowisku, że UE powinna przede wszystkim dążyć do utrzymania odpowiednich standardów bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego na poziomie ogólnoświatowym, które z kolei mają zastosowanie do statków poruszających się po wodach UE.

1.3. EKES uważa, że konieczne jest dalsze doprecyzowanie oraz wprowadzenie dodatkowych przepisów do proponowanej dyrektywy, tak by unikać zbędnych inspekcji lub nakładania dodatkowych obciążeń na administracje państw członkowskich, które ograniczałyby eksploatację statku do celów zarobkowych lub powodowały dodatkowe zmęczenie załogi. Obejmuje to konieczność:

- uniknięcia ewentualnych zbędnych inspekcji wynikających z proponowanej dyrektywy i dyrektywy 2009/16/WE w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu,
- odpowiedniej koordynacji w zakresie planowania inspekcji pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich.

1.4. Choć nowa dyrektywa słusznie ma na celu zmniejszenie zmęczenia załogi statku, EKES zaleca zgodność z minimalnymi wymaganiami związanymi z pracą marynarzy na statku, w tym jeśli chodzi o zaświadczenia medyczne i świadectwa szkoleń objęte konwencją STCW (Międzynarodowa konwencja o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht), co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa morskiego. Taką zgodność należy zapewnić, opierając się na obowiązujących międzynarodowych konwencjach, takich jak Konwencja o pracy na morzu z 2006 r., która została transponowana do prawa unijnego dyrektywą Rady 2009/13/WE.

1.5. W świetle powyższego EKES dostrzega, że liczba przepisów wyjaśniających będzie wymagać zarówno od państw członkowskich, jak i przedsiębiorstw żegludowych odpowiedniego dostosowania procedur. Dlatego też EKES pragnie wesprzeć Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego i poprze korzystanie z wiedzy grupy eksperckiej ds. bezpieczeństwa statków pasażerskich przez grupę ds. bezpieczeństwa morskiego w celu usprawnienia procesów wdrażania i transpozycji, w połączeniu z działalnością grup eksperckich zajmujących się kontrolami przeprowadzanymi przez państwo portu oraz wdrażaniem krajowych systemów jednego okienka.

1.6. EKES sformułował siedem uwag o charakterze technicznym, które znalazły się w ostatnim rozdziale 5.

2. Wstęp

2.1. Struktura geograficzna Europy jako rozległego półwyspu pokazuje, jak kluczowe znaczenie mają usługi transportu morskiego, w tym przewozu osób. Ponad 400 mln osób każdego roku przewija się przez unijne porty; z tej liczby 120 mln osób jest przewożonych statkami pasażerskimi wykonującymi rejsy krajowe. W związku z tym duże znaczenie ma zapewnienie najwyższych norm bezpieczeństwa na wodach UE, jako że prawodawstwo w dziedzinie bezpieczeństwa statków ma poważne skutki dla środowiska, prawa pracy, mobilności obywateli Unii oraz ułatwiania handlu statkami pasażerskimi, jako że spełniają one takie same normy w całej UE.

2.2. W zbiorowej pamięci – w szczególności osób powiązanych z żeglugą – wciąż jeszcze żywe jest wspomnienie katastrof promów morskich Herald of Free Enterprise z 1987 r., przy wypływaniu z belgijskiego portu Zeebrugge, oraz Estonia, płynącego z Tallinna do Sztokholmu, który zatonął w nocy z 27 na 28 września 1994 r. w pobliżu wybrzeży Finlandii. Herald of Free Enterprise osiadł na mieliźnie, a w katastrofie zginęły 193 osoby. Katastrofa Estonii pochłonęła rekordową liczbę 852 ofiar. Przyczyną było w pierwszym wypadku niezamknięcie, a w drugim wypadku, zerwanie przez silny sztorm furt dziobowych, przez które dokonuje się załadunku i rozładunku pasażerów i środków transportu (roll-on-roll-off, skąd nazwa promów ro-ro). Skutkiem był silny przechył w wyniku wdzierających się mas wody, a w efekcie wywrócenie – wszystko w ciągu pół godziny.

2.3. Po katastrofie Estonii Międzynarodowa Organizacja Morska wprowadziła zmiany w konwencji SOLAS (Międzynarodowej konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu, International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS), zwiększając między innymi liczbę wymogów dotyczących stateczności w stanie uszkodzonym jednostek ro-ro.

2.4. Wypadki jednak dalej się zdarzały, co skłoniło Europę w ostatnich dwóch dziesięcioleciach do ustanowienia dalszych przepisów dotyczących bezpieczeństwa statków pasażerskich, wśród których znalazło się kilka przepisów szczegółowych, np. równoległy do wymogów SOLAS obowiązek rejestracji pasażerów w przypadku rejsów międzynarodowych, do których zalicza się również podróżowanie między państwami UE, jak również wiele innych przepisów unijnych regulujących podróże krajowe.

2.5. Wnioski wynikają z programu REFIT prowadzonego przez Komisję Europejską w odniesieniu do wspomnianych regulacji w sprawie bezpieczeństwa statków pasażerskich. Skrót REFIT oznacza sprawność i wydajność regulacyjną.

2.6. Celem tych działań było w miarę możliwości uproszczenie i usprawnienie istniejących przepisów europejskich regulujących kwestię bezpieczeństwa jednostek pasażerskich, aby:

— zachować przepisy unijne wyłącznie tam, gdzie jest to konieczne i proporcjonalne,

— zagwarantować prawidłowe i jednolite wdrożenie,

— wyeliminować nakładanie się i sprzeczność przepisów.

Założenia te są tożsame z dążeniami EKES-u związanymi z programem REFIT, które zostały wyrażone w ostatniej opinii rozpoznawczej (SC/044, 26 maja 2016 r.).

2.7. Spójny pakiet wniosków powinien zrealizować zakładane cele.

Pakiet dotyczący bezpieczeństwa statków pasażerskich obejmuje propozycje przeglądu niemal całego odnośnego europejskiego prawodawstwa, oczywiście z wyłączeniem czysto technicznej dyrektywy 2003/25/WE w sprawie szczególnych wymogów wytrzymałości na uszkodzenia dotyczących statków pasażerskich typu ro-ro.

2.8. Pakiet zawiera następujące trzy wnioski:

- ograniczenie i wyjaśnienie zakresu zastosowania dyrektywy 2009/45/WE (wymogi techniczne dla morskich statków pasażerskich w żegludze krajowej),
- ulepszenie i wyjaśnienie wymogów w zakresie sprawozdawczości wynikających z dyrektywy 98/41/WE (rejestracja pasażerów statków pasażerskich) w stosunku do innych instrumentów (dyrektywa 2010/65/UE w sprawie formalności sprawozdawczych oraz dyrektywa 2002/59/WE w sprawie wspólnotowego systemu monitorowania i informacji) oraz eliminacja ich wzajemnego nakładania się,
- wyjaśnienie i uproszczenie unijnego systemu przeglądów i inspekcji promów ro-ro (promów przewożących zarówno pasażerów jak i samochody i pociągi) i szybkich jednostek pasażerskich.

2.9. Przedmiotem niniejszej opinii jest ostatni wniosek.

3. Streszczenie wniosku Komisji w sprawie systemu inspekcji

3.1. Wniosek zakłada wyjaśnienie i uproszczenie unijnego systemu przeglądów i inspekcji promów ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich, obecnie prowadzonych zgodnie z dyrektywą 1999/35/WE (obowiązkowe przeglądy promów ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich obsługujących połączenia regularne) i dyrektywą 2009/16/WE (kontrola państwa portu).

3.2. Jest zgodny z dyrektywami 2009/21/WE i 2009/45/WE (kontrola państwa bandery statków morskich wykonujących przewozy międzynarodowe i krajowe). Również w tym przypadku okazało się, że wdrożenie zniesiona zos dyrektywy różni się w zależności od państwa członkowskiego.

3.3. Zgodnie z wnioskiem tanie koncepcja „państwa przyjmującego” (według dyrektywy 1999/35/WE państwo przyjmujące bądź państwo, w którym działa statek pod obcą banderą, ma obowiązek przeprowadzania inspekcji promów ro-ro). Inspekcje zostaną włączone do systemu inspekcji państw bandery i państw portu. Na koniec precyzuje się również terminy przeprowadzania 2 corocznych inspekcji zgodnie z obecną dyrektywą 99/35/WE.

3.4. Proponowana jest zatem zmiana dyrektywy 2009/16/WE i zastąpienie dyrektywy 1999/35/WE nową dyrektywą, której główne przepisy są następujące:

- ograniczenie zakresu dyrektywy do statków świadczących regularne usługi promowe typu ro-ro oraz szybkich jednostek pasażerskich pływających między portami w obrębie danego państwa członkowskiego lub między portem w państwie członkowskim a portem państwa trzeciego, jeśli bandera statku jest banderą danego państwa członkowskiego,
- usunięcie szeregu zbędnych definicji i odniesień, takich jak „pasażer”, „państwo przyjmujące”, „rejsy międzynarodowe” i „certyfikat zwolnienia” oraz usunięcie odniesienia do badania katastrof morskich, które jest obecnie objęte dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/18/WE,
- zapewnienie systemu inspekcji odnoszących się raczej do statku niż do przedsiębiorstwa przed rozpoczęciem świadczenia regularnych usług. Statek musi zostać poddany inspekcji zgodnie z załącznikiem II i należy również sprawdzić szereg kwestii związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem określonych w załączniku I,
- stwierdzenie, że statki objęte zakresem dyrektywy podlegają inspekcjom przeprowadzanym dwa razy do roku z pewnym przesunięciem czasowym między inspekcjami i że jedna z tych inspekcji powinna być badaniem eksploatacyjnym w trakcie regularnej przeprawy,

- dopuszczenie, aby państwa członkowskie mogły – jeśli zechcą – łączyć inspekcję z przeglądem wykonywanym przez państwo bandery, który w odniesieniu do statku musi być przeprowadzany corocznie,
- zapewnienie spójności przepisów odnoszących się do sprawozdań z inspekcji, zakazów wyjścia w morze, odwołań, kosztów, bazy danych wyników inspekcji i kar z przepisami zawartymi w dyrektywie 2009/16/WE,
- dostosowanie przepisów dyrektywy do postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących wykonywania przez Komisję uprawnień w odniesieniu do aktów delegowanych,
- dokonanie zmian dyrektywy 2009/16/WE w celu zapewnienia utrzymania obecnego zakresu i częstotliwości inspekcji promów typu ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich,
- uwzględnienie konieczności oceny dyrektywy przez Komisję.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje realizowany przez Komisję program sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), którego ogólnym celem jest zapewnienie jasnych, prostych i spójnych ram prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa statków pasażerskich, które można łatwiej wdrożyć, monitorować i egzekwować, zapewniając ogólne bezpieczeństwo pasażerów i załóg statków. Co za tym idzie, owe programy sprawności i wydajności regulacyjnej oraz oceny także uzupełniają cele europejskiej strategii transportu morskiego (COM (2009) 8 final), zakładające pełne wykorzystanie potencjału rosnącego zapotrzebowania na żeglugę morską bliskiego zasięgu oraz usługi transportu morskiego dla przedsiębiorstw i obywateli europejskich.

4.2. Jak wskazują statystyki w zakresie wypadków, istniejące ramy prawne zapewniły wysoki poziom bezpieczeństwa statków pasażerskich na wodach UE. EKES popiera fakt, że proponując tę nową dyrektywę i zmieniając dyrektywę 2009/16/WE, ponownie położono nacisk na określone kwestie związane z bezpieczeństwem promów typu ro-ro i szybkich jednostek pasażerskich. Wyniki REFIT-u precyzują i uproszczają istniejące wymogi dotyczące przeglądów dokonywanych na podstawie obecnej dyrektywy 1999/35/WE, rozszerzonego zakresu inspekcji przeprowadzanych przez państwo portu oraz corocznych przeglądów dokonywanych przez państwo bandery, zachowując niezmienny poziom bezpieczeństwa pasażerów podróżujących promami typu ro-ro i szybkimi jednostkami pasażerskimi w UE.

4.3. EKES przywiązuje wielką wagę do stosowania unijnego systemu inspekcji do statków pasażerskich odbywających rejsy krajowe lub międzynarodowe, co zapewni równe warunki działania na wodach UE wszystkich statków pasażerskich, niezależnie od bandery pod jaką pływają.

4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że planowane uproszczenie nie tylko zwiększy jasność prawa, ale również przyczyni się do racjonalizacji liczby inspekcji przeprowadzanych przez administracje krajowe, jednocześnie maksymalizując eksploatację statku do celów zarobkowych.

4.5. Od 2009 r. na podstawie memorandum paryskiego w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu obowiązuje nowy system inspekcji, którego celem jest zwiększenie wydajności żeglugi poprzez częstsze kontrole statków o niskim standardzie oraz rzadsze kontrole statków o wysokim standardzie. EKES uznaje sukces powyższego systemu, tym bardziej że obciążenia administracyjne są coraz większym problemem dla statków żeglugi bliskiego zasięgu, a każda kolejna inspekcja zwiększa to obciążenie.

4.6. EKES podkreśla, że zgodność z minimalnymi wymaganiami związanymi z pracą marynarzy na statku, w tym jeśli chodzi o zaświadczenia medyczne i świadectwa szkoleń objęte konwencją STCW, ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa morskiego. Należy ją zatem zapewnić zgodnie z obowiązującymi międzynarodowymi konwencjami, takimi jak Konwencja o pracy na morzu z 2006 r., która została transponowana do prawa unijnego z dyrektywą Rady 2009/13/WE. Dyrektywa ta zmieniła także szczegółowe przepisy dla marynarzy dotyczące czasu pracy, tj. założeniem dyrektywy 1999/63/WE była ochrona zdrowia i bezpieczeństwa marynarzy przez ustanowienie minimalnych wymagań w odniesieniu do organizacji czasu pracy. Jednocześnie dyrektywa 1999/95/WE ma na celu poprawę bezpieczeństwa na morzu, zwalczanie nieuczciwej konkurencji ze strony armatorów z państw trzecich oraz ochronę zdrowia i bezpieczeństwa marynarzy pracujących na statkach zawijających do portów w UE.

4.7. EKES dostrzega, że liczba przepisów wyjaśniających będzie wymagać zarówno od państw członkowskich, jak i przedsiębiorstw żeglugowych odpowiedniego dostosowania procedur. Dlatego też EKES pragnie wesprzeć Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego i poprze korzystanie z wiedzy grupy eksperckiej ds. bezpieczeństwa statków pasażerskich przez grupę ds. bezpieczeństwa morskiego (stałą grupą ekspercką do spraw bezpieczeństwa morskiego utworzoną przez DG ds. Mobilności i Transportu) w celu usprawnienia procesów wdrażania i transpozycji, w połączeniu z działalnością grup eksperckich zajmujących się kontrolami przeprowadzanymi przez państwo portu oraz wdrażaniem krajowych systemów jednego okienka. EKES z zadowoleniem przyjmuje niedawną propozycję udziału zainteresowanych organizacji w pracach grupy eksperckiej ds. bezpieczeństwa statków pasażerskich, gdyż tego rodzaju platformy do prowadzenia rozmów – jak pokazuje przykład europejskiego forum zrównoważonej żeglugi (ESSF) – mogą okazać się bardzo przydatne, ponieważ umożliwiają one współpracę Komisji Europejskiej, przedstawicieli branży, zainteresowanych organizacji pozarządowych i właściwych organów państw członkowskich.

4.8. Jeśli chodzi o regularne inspekcje, o których mowa w art. 5, może się zdarzyć, że statek pływający na regularnej linii i podlegający inspekcji na podstawie nowej dyrektywy może również podlegać kontrolom przeprowadzanym przez państwo portu zgodnie z dyrektywą 2009/16/WE, po wprowadzeniu zmian, o których mowa w art. 14 nowej dyrektywy, w odniesieniu do promów typu ro-ro oraz szybkich jednostek pasażerskich. Mając na względzie racjonalizację przepisów, nowa dyrektywa nie powinna skutkować potencjalnym dublowaniem inspekcji w ramach tych dwóch dyrektyw.

4.8.1. Pomimo że parametry ryzyka stosowane w obecnie obowiązującym systemie kontroli przeprowadzanych przez państwo portu mogą wskazywać, że statek nie powinien przechodzić rozszerzonej kontroli przeprowadzanej przez państwo portu w czasie gdy zaplanowana jest inspekcja, o której mowa w proponowanej dyrektywie, konieczna będzie odpowiednia koordynacja między państwami członkowskimi, aby zapewnić przesunięcie czasowe między tymi dwiema inspekcjami zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. b).

4.8.2. Art. 10 proponowanej dyrektywy przewiduje ustanowienie przez Komisję bazy danych wyników inspekcji. Należy wyjaśnić, czy taka baza danych wyników inspekcji będzie prowadzona równoległe do systemu THETIS Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego na podstawie memorandum paryskiego, a w szczególności, jak inspekcje prowadzone na podstawie nowej dyrektywy będą wpływać na profil ryzyka statków ustalany na podstawie memorandum paryskiego.

4.8.3. Jeśli chodzi o art. 1 ust. 1, należy doprecyzować definicję „państwa trzeciego” – czy obejmuje ona państwa niebędące państwami członkowskimi UE czy zarówno państwa członkowskie UE, jak i państwa niebędące państwami członkowskimi UE. EKES uważa, że „państwo trzecie” powinno zostać zdefiniowane wyłącznie jako państwo niebędące państwem członkowskim UE, tak aby uniknąć pomyłki z promami typu ro-ro oraz szybkimi jednostkami pasażerskimi podlegającymi kontroli przeprowadzanej przez państwo portu na podstawie art. 14 proponowanej dyrektywy.

4.9. EKES uważa, że głównym zadaniem UE powinno być zapewnianie, aby zmiany w instrumentach międzynarodowych, o których mowa w art. 2 proponowanej dyrektywy, prowadziły do utrzymania odpowiedniego standardu bezpieczeństwa morskiego i ochrony środowiska morskiego na poziomie ogólnoświatowym. Dlatego też EKES uważa, że przepisy w sprawie potencjalnych przyszłych odstępstw od przepisów międzynarodowych zawarte w art. 12 i 13 proponowanej dyrektywy powinny być stosowane jedynie w ostateczności i powinny obejmować, w odpowiednich przypadkach, działania na szczeblu europejskim w celu zapewnienia, że wszelkie konflikty między morskimi przepisami wspólnotowymi a instrumentami międzynarodowymi prowadzą ostatecznie do kompatybilnego rozwiązania na poziomie międzynarodowym.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. W odniesieniu do definicji „regularnej usługi” w art. 2 ust. 5 lit. a) i w art. 14 proponowanej dyrektywy, EKES sugeruje doprecyzowanie tej definicji za pomocą następującego zwrotu: „zgodnie z powszechnie dostępnym lub planowanym rozkładem wyjazdów i przyjazdów”.

5.2. Pewne wymogi w odniesieniu do „inspekcji wstępnych” (art. 3 ust. 2) oraz „wyjątków w odniesieniu do obowiązku inspekcji wstępnej” (art. 4 ust. 1) są zbędne i dezorientujące. EKES proponuje połączenie tych dwóch ustępów w nowy art. 4 ust. 1, tak by konsekwentnie odnosić się do warunków odstąpienia od inspekcji statku, o ile wcześniejsze inspekcje lub przeglądy statku zostały uznane za zadowalające przez państwo członkowskie. Nowy ustęp powinien również odnosić się do inspekcji wstępnych wymaganych dla promów typu ro-ro oraz szybkich jednostek pasażerskich na podstawie dyrektywy 2009/16/WE, zgodnie z jej zmianami przewidzianymi w art. 14 nowej dyrektywy.

5.3. Pomimo że proponowana dyrektywa ustanawia procedurę na wypadek konieczności wprowadzenia zamiennego promu typu ro-ro lub zamiennej szybkiej jednostki pasażerskiej w związku z nieprzewidzianymi okolicznościami (art. 4 ust. 3), EKES proponuje ustanowienie specjalnej procedury wprowadzenia jednostek zamiennych na czas ograniczony, w przypadku gdy zastosowania nie ma art. 4 ust. 1, jeśli konieczne jest przeprowadzenie konserwacji jednostki pływającej na regularnej linii.

5.4. Regularność dwóch rocznych inspekcji, o których mowa w art. 5 ust. 1 lit. b), powinna również zostać określona w art. 14a ust. 2 w celu zapewnienia jednolitego poziomu bezpieczeństwa na podstawie proponowanej dyrektywy i dyrektywy 2009/16/WE. Ponadto regularność dwóch inspekcji rocznych, których należy dokonać w okresie 12 miesięcy, nie została określona dla statków pływających sezonowo – kwestia ta wymaga doprecyzowania.

5.5. Odniesienie do „wystarczającej liczby pozycji wymienionych w załącznikach I i II” (art. 5 ust. 1 lit. b)) podlegających objęciu inspekcją podczas regularnej usługi jest niejasne. EKES sugeruje, aby inspektor opierał się na swojej profesjonalnej ocenie przy podejmowaniu decyzji co do kwestii, które wymagają inspekcji oraz co do zakresu tej inspekcji, tak aby sprawdzić ogólny stan w danym obszarze i nie sprawdzać ponownie kwestii, które zostały już obowiązkowo sprawdzone na podstawie innych przepisów międzynarodowych. Sugeruje się dokonanie tej samej zmiany w art. 14a ust. 2 lit. b). Ponadto art. 5 ust. 1 lit. b) i załącznik III mogłyby, do celów jasności, wskazywać, że chodzi o inspekcję eksploatacyjną, która będzie miała miejsce podczas przeprawy. W szczególności inspekcje eksploatacyjne przeprowadzane w trakcie bardzo krótkich rejsów powinny zostać przeanalizowane pod kątem praktyczności tego rozwiązania oraz ograniczonego czasu na inspekcję w trakcie przeprawy.

5.6. Chociaż widoczna jest inspiracja art. 19 dyrektywy 2009/16/WE dotyczącego naprawy i zatrzymania, proponowana dyrektywa powinna stanowić, że „jeśli inspekcja przeprowadzana jest na podstawie niniejszej dyrektywy, podejmuje się wszelkie możliwe wysiłki w celu uniknięcia niepotrzebnego zatrzymania lub opóźnienia statku”.

5.7. Jako że promy typu ro-ro i szybkie jednostki pasażerskie zostały osobno zdefiniowane w art. 2 proponowanej dyrektywy, EKES sugeruje, dla celów jasności, odnoszenie się w każdym przypadku wyłącznie do „promów typu ro-ro oraz szybkich jednostek pasażerskich”. W związku z tym motyw 6 proponowanej dyrektywy powinien zostać odpowiednio zmieniony.

Bruksela, 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1920/2006 w zakresie wymiany informacji, systemu wczesnego ostrzegania oraz procedury oceny ryzyka w odniesieniu do nowych substancji psychoaktywnych

(COM(2016) 547 final – 2016/0261 (COD))

(2017/C 034/31)

Wniosek o konsultację	Rada, 7.9.2016
Podstawa prawna	Art. 148 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (COM(2016) 547 final – 2016/0261 (COD))
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania	228/2/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u w sprawie nowych substancji psychoaktywnych (EESC-2013-06166-00-00-AC-TRA), przyjętej dnia 21 stycznia 2014 r. ⁽¹⁾, Komitet, na 520. sesji plenarnej w dniach 19 i 20 października 2016 r. (posiedzenie z dnia 19 października 2016 r.), postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nowych substancji psychoaktywnych, COM(2013) 619 final – 2013/0305 (COD), COM(2013) 618 final – 2013/0304 (COD) (Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 52).

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL