



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 60

30 czerwca 2017

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

523. sesja plenarna EKES-u w dniach 22 i 23 lutego 2017 r.

2017/C 209/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny „Strategie dywersyfikacji turystyki wodnej i morskiej” (opinia rozpoznawcza)	1
2017/C 209/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny „Wyspy w UE: jak przezwyciężyć utrudnienia strukturalne, aby stworzyć obszar sprzyjający włączeniu społecznemu” (opinia rozpoznawcza)	9

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

523. sesja plenarna EKES-u w dniach 22 i 23 lutego 2017 r.

2017/C 209/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny i Komitetu Regionów »Strategia kosmiczna dla Europy«” [COM(2016) 705 final]	15
2017/C 209/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniającej dyrektywę 2012/30/UE” [COM(2016) 723 final – 2016/0359 (COD)]	21
2017/C 209/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012 i (UE) 2015/2365” [COM (2016) 856 final – 2016/0365 (COD)]	28

2017/C 209/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów w zakresie sprawozdawczości i ujawniania informacji oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012” [COM(2016) 850 final – 2016/0360 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych” [COM(2016) 851 final – 2016/0361 (COD)], „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych do pokrycia strat i dokapitalizowania oraz zmieniającej dyrektywę 98/26/WE, dyrektywę 2002/47/WE, dyrektywę 2012/30/UE, dyrektywę 2011/35/UE, dyrektywę 2005/56/WE, dyrektywę 2004/25/WE oraz dyrektywę 2007/36/WE” [COM(2016) 852 final – 2016/0362 (COD)] oraz „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów wyłączonych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału” [COM(2016) 854 final – 2016/0364 (COD)]	36
2017/C 209/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Zaproszenie do zgłaszania uwag na temat ram regulacyjnych UE dotyczących usług finansowych«” [COM(2016) 855 final]	43
2017/C 209/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1365/75” [COM(2016) 531 final – 2016-256-COD], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop) i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 337/75” [COM(2016) 532 final – 2016-257-COD] i „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) 2062/94” [COM(2016) 528 final – 2016-254-COD]	49
2017/C 209/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, stosowania nazw napojów spirytusowych w prezentacji i etykietowaniu innych środków spożywczych oraz ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych” [COM(2016) 750 final – 2016/0392 (COD)]	54
2017/C 209/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1101/89 oraz rozporządzenia (WE) nr 2888/2000 i (WE) nr 685/2001” [COM(2016) 745 final – 2016/0368 (COD)]	58
2017/C 209/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Międzynarodowe zarządzanie oceanami – program działań na rzecz przyszłości oceanów«” [JOIN (2016) 49 final]	60
2017/C 209/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej” [COM(2016) 721 final]	66
2017/C 209/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 w odniesieniu do typologii terytorialnych (Tercet)” [COM(2016) 788 final – 2016/0393 (COD)]	71

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

523. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 22 I 23 LUTEGO 2017 R.

Opinia Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny „Strategie dywersyfikacji turystyki wodnej i morskiej”

(opinia rozpoznawcza)

(2017/C 209/01)

Sprawozdawca **Tony ZAHRA**

Wniosek o konsultację	Maltańska prezydencja Rady, 19.9.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	9.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	30.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania	179/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Mając na uwadze takie utrudnienia jak odległość, dostępność i wyspiarski charakter, EKES uważa, że należy dążyć do wprowadzenia korzystnego systemu podatkowego dla wysp, uwzględniającego szczególne wysiłki – w zakresie inwestycji, utrzymania i tworzenia miejsc pracy oraz przystosowywania godzin otwarcia placówek handlowych – poczynione w celu zmniejszenia następstw sezonowości.

1.2. Mimo dużej odporności turystyki w czasach kryzysu i szybkiego ożywienia w sektorze, Komitet uważa, że ważne jest przeanalizowanie i wykorzystanie wyzwań i możliwości stojących przed turystyką wodną i morską, zwłaszcza w regionie Morza Śródziemnego, a to ze względu na jej duże znaczenie i znaczny wkład w gospodarkę Europy. W toku procesu oceny należy w odpowiednim stopniu wziąć pod uwagę porównywalność z konkurencyjnymi kierunkami turystycznymi. Kluczowe znaczenie mają inteligentniejsze przepisy i strategie polityczne oraz zmniejszanie obciążeń biurokratycznych dla MŚP.

1.3. W regionie należy stworzyć i promować więcej tras obejmujących wiele kierunków turystycznych, wspierając przy tym wspólne/regionalne działania promocyjne państw członkowskich. EKES proponuje, by państwa członkowskie przyjęły solidne strategie marketingowe na rzecz dywersyfikacji i dostosowywania się do zmiennych preferencji i gustów klientów. Jednakże w tym procesie należy również ocenić różnice w przystępności cenowej dla obywateli, które mogą istnieć w odniesieniu do usług turystycznych oferowanych w tym sektorze.

1.4. Ze względu na dużą zależność turystyki wodnej i przybrzeżnej od ekosystemów morskich ważne jest, by państwa basenu Morza Śródziemnego zintensyfikowały współpracę regionalną z myślą o ochronie tych ekosystemów. W tym kontekście Komitet opowiada się za połączeniem sił zachodnich śródziemnomorskich państw członkowskich i krajów trzecich, by wspólnie zająć się kwestią niebieskiego wzrostu ⁽¹⁾ oraz niebieskiej i zielonej infrastruktury w celu odtworzenia zdegradowanych ekosystemów.

1.5. Budownictwo i pozyskiwanie gruntów z morza na płytkim szelfie kontynentalnym powodują nieodwracalne zniszczenie podmorskich siedlisk. Szelf kontynentalny Morza Śródziemnego ma ograniczone rozmiary, dlatego należy chronić te strefy morskie przed tego rodzaju działaniami. W przypadku, gdy działania takie mają miejsce, należy również rozważyć środki wyrównawcze i utworzenie rezerwy.

1.6. Rozwój turystyki wodnej i morskiej musi opierać się na zasadach zrównoważonego rozwoju. Wymaga to stworzenia operatywnego i wymiernego instrumentu. EKES zaleca opracowanie zharmonizowanego mechanizmu wskaźnika zrównoważonego rozwoju dla tego sektora, zwłaszcza w odniesieniu do państw i regionów wyspiarskich, które są w dużym stopniu zależne od działalności prowadzonej w strefie przybrzeżnej. Doskonałą platformą do realizacji tego celu mógłby być „Europejski System Wskaźników Turystycznych” opracowany przez Komisję Europejską.

1.7. Opracowanie mechanizmu wskaźnika zrównoważonego rozwoju wymaga również zgromadzenia dokładnych danych gospodarczych. Branża turystyki jest niezwykle złożona i obejmuje zróżnicowane relacje między wieloma różnymi zainteresowanymi stronami. W tym celu można by opracować instrumenty gromadzenia względnych danych ekonomicznych przez ekstrapolację z modelu rachunku satelitarnego.

1.8. Z uwagi na wpływ zmiany klimatu na środowisko morskie niezbędny jest dialog na temat innowacyjnych rozwiązań. Priorytet należy nadać szczególnym środkom w odniesieniu do terytoriów podatnych na zagrożenia. Komitet zwraca uwagę na opublikowany niedawno komunikat Komisji w sprawie międzynarodowego zarządzania oceanami i zawarty w nim pakiet 14 działań ⁽²⁾. Siódmy unijny program działań w zakresie środowiska do roku 2020 oraz unijne cele w zakresie dostosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków są skupione na sektorach infrastruktury, takich jak energia i transport, a także na konkretnych aspektach związanych z turystyką przybrzeżną i morską. Dodatkowo Europejski Bank Inwestycyjny ma przekazywać MŚP środki przeznaczone na inwestycje w turystykę i/lub inwestycje w regionach objętych celem konwergencji.

1.9. W turystyce wodnej i morskiej istotny problem stanowi gospodarowanie odpadami, a sama turystyka generuje znaczne ilości odpadów. Według szacunków WWF zanieczyszczenie morza jest w ponad 80 % spowodowane działalnością prowadzoną na lądzie. Problem ten potęgują dodatkowo odpady wyrzucane do morza. Dlatego też obok skoordynowanego i skutecznego egzekwowania przepisów konieczne jest przyjęcie innowacyjnych środków pozwalających łagodzić problemy związane z odpadami. Komitet apeluje o zharmonizowane wdrażanie konwencji międzynarodowych, tak by wspierać budowanie zdolności w państwach trzecich.

1.10. Ze względu na perspektywy wzrostu sektora, cały łańcuch gospodarki odpadami (począwszy od zbiórki aż do utylizacji) stanowi istotne wyzwanie, zwłaszcza na obszarach zamkniętych, takich jak wyspy. W tym kontekście EKES również zaleca utworzenie „koalicji na rzecz dziedzictwa przyrodniczego” obejmującej wyspy i obszary przybrzeżne oraz najważniejsze podmioty w obszarze środowiska naturalnego, takie jak fundacje i organizacje międzynarodowe, która miałaby zmienić wyspy i obszary przybrzeżne w liderów globalnych działań na rzecz czystego środowiska wspomaganych dzięki zintegrowanemu podejściu do turystyki.

1.11. Inwestowanie w ludzi stanowi warunek wstępny zrównoważonego i konkurencyjnego wzrostu gospodarczego. Sektor ten nie przyciąga jednak wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników, ponieważ nie jest atrakcyjny pod względem rozwoju kariery i długoterminowego zatrudnienia. Komitet zaleca opracowanie strategicznego planu działania szczególnie po to, by zapewnić i utrzymać stały napływ wykwalifikowanych pracowników zainteresowanych długoterminowym zatrudnieniem w tym sektorze. Taki plan działania musi zawierać konkretne propozycje oparte na naukowym i praktycznym podejściu, co pozwoli na zwiększenie atrakcyjności branży.

2. Uwagi ogólne

2.1. Prezydencja maltańska zwróciła się do EKES-u o wydanie opinii rozpoznawczej w sprawie strategii dywersyfikacji turystyki wodnej i morskiej w szerszym kontekście innowacyjnych strategii na rzecz rozwoju bardziej konkurencyjnego środowiska w Europie ze szczególnym uwzględnieniem regionu Morza Śródziemnego.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji „Niebieski wzrost”, COM(2012) 494 final.

⁽²⁾ JOIN(2016) 49 final oraz https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance_en.

2.2. Turystyka jest silnym sektorem gospodarczym w skali światowej, który daje ogromne możliwości zatrudnienia i rozwoju gospodarczego, co zostało uznane w art. 195 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W 2014 r. udział sektora turystyki wyniósł ponad 1,6 bln EUR, czyli prawie 10 % całkowitego PKB w UE, a jego bezpośrednie, pośrednie i indukowane skutki zapewniły 25 mln miejsc pracy w UE⁽³⁾. Podsektor morski turystyki został określony jako jeden z obszarów priorytetowych maltańskiej prezydencji UE. Opracowanie odpowiednich produktów turystycznych i usług morskich może się przyczynić do zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego na unijnych obszarach przybrzeżnych i wyspiarskich. W związku z tym konieczne jest określenie obecnych trendów i prognoz w celu uzyskania jaśniejszego obrazu innowacyjnych możliwości zgodnych ze specyficznym charakterem turystyki wodnej i morskiej.

2.3. Turystyka wodna i morska to najważniejszy podsektor turystyki, jak również najważniejszy rodzaj działalności związanej z morzem w Europie. Sektor ten daje zatrudnienie prawie 3,2 mln osób, wytwarza łącznie 183 mld EUR wartości dodanej brutto⁽⁴⁾ i posiada potencjał w zakresie tworzenia miejsc pracy i zrównoważonego „błękitnego wzrostu”. W celu promowania Europy jako wiodącego kierunku turystyki wodnej na świecie, infrastruktura turystyczna na wyspach i wybrzeżach Europy musi oferować użytkownikom odpowiednie i innowacyjne usługi, w tym dostępność, zapewniając jednocześnie zrównoważony rozwój społeczności lokalnych. Częścią tego sektora jest też „śródlądowa” turystyka wodna, uprawiana w wielu państwach członkowskich na jeziorach, rzekach itp., i należy ją uwzględnić w procesie przeglądu. Sektor ten jest także związany z przemysłem stoczniowym w zakresie budowy łodzi rekreacyjnych i statków wycieczkowych, gdzie Europa zajmuje istotną pozycję w gospodarce światowej.

3. Propozycje EKES-u dotyczące nowych paradygmatów polityki turystycznej

3.1. Na przestrzeni lat Komitet przyjmował opinie w sprawie polityki turystycznej w ujęciu ogólnym, a w szczególności turystyki wyspiarskiej i przybrzeżnej. Proponował opracowanie programów uczenia się przez całe życie, skierowanych zwłaszcza do osób w branży turystycznej na wyspach, oraz utworzenie międzyregionalnej szkoły na wyspie znajdującej się w dobrym strategicznie położeniu, opartej na koncepcji podobnej do programu Erasmus dla studentów i pracowników branży turystycznej.

3.2. EKES uważa, że unijna definicja wysp jest nieodpowiednia i powinna zostać zmieniona, tak by uwzględniać nowe realia rozszerzonej Unii Europejskiej, która obejmuje wyspiarskie państwa członkowskie. Aby popularyzować Europę jako kluczowy kierunek turystyczny w skali światowej, zaleca także rozwój współpracy makroregionalnej (np. strategii na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego, strategii dla regionu Morza Bałtyckiego lub strategii na rzecz regionu Dunaju), aby rozwiązywać takie problemy jak dostępność. Wymaga to wysokiej jakości ciągłości terytorialnej zapewniającej połączenia komunikacyjne z wysp na kontynent.

3.3. Ze względu na zmianę klimatu konieczne jest przyjęcie zdecydowanych środków dostosowawczych na rzecz odporności wysp na zmianę klimatu we wszystkich obszarach ich gospodarki. EKES zalecał wprowadzenie „testu zmiany dla wysp” dotyczącego takich kwestii jak energia i transport (infrastruktura i dostępność), podnoszący się poziom mórz, zmniejszenie różnorodności biologicznej i innych istotnych zagadnień.

3.4. Gospodarki wysp w zbyt dużym stopniu uzależnione są od turystyki, głównie sezonowej, dlatego też konieczna jest dywersyfikacja. Komitet podkreślił, że traktowanie niebieskiej gospodarki jako niewyczerpanego źródła niewykorzystanego bogactwa i odwoływanie się w sposób uporczywy do niebieskiego wzrostu, który miałby być panaceum na wszystkie problemy gospodarki europejskiej, grozi zwiększeniem różnorodnej presji, której już podlegają wybrzeża i morza UE. W związku z tym w opracowywaniu i wdrażaniu środków nadrzędną zasadą musi pozostać długoterminowa stabilność.

3.5. Przyjęty w 2014 r. komunikat Komisji pt. „Europejska strategia na rzecz większego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w turystyce przybrzeżnej i morskiej”⁽⁵⁾ odnosi się do obecnych niedociągnięć i uchybień w ładzie administracyjno-regulacyjnym i tworzy ramy współpracy między organami publicznymi a partnerstwami publiczno-prywatnymi, m.in. przez tworzenie klastrów i zintegrowanych strategii terytorialnych. Z uwagi na specyfikę poszczególnych basenów morskich, w komunikacie zaproponowano 14 konkretnych działań dotyczących inwestycji przedsiębiorstw, dużego stopnia sezonowości, dywersyfikacji produktów i innowacji, łączności, dostępności, poprawy infrastruktury, rozwoju umiejętności i ochrony środowiska morskiego. Realizacja planu działania trwa⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Światowa Rada Turystyki i Podróży (WTTC), Skutki gospodarcze sektora podróży i turystyki [„Travel & Tourism economic impact”], 2015, UE.

⁽⁴⁾ Komisja Europejska, Badania wspierające środki polityczne na rzecz turystyki przybrzeżnej i morskiej na szczeblu UE, 2013 r. https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/body/study-maritime-and-coastal-tourism_en.pdf.

⁽⁵⁾ COM(2014) 86 final.

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/coastal_tourism_en.

4. Strategie dywersyfikacji turystyki wodnej i morskiej: propozycje EKES-u

4.1. Międzysektorowe podejście środowiskowe

4.1.1. Przez lata zrobiono wiele, aby zwrócić uwagę decydentów i zainteresowanych stron na wysokim szczeblu na związek między oceanem a klimatem. Doprowadziło to do uwzględnienia oceanów w porozumieniu paryskim z 2015 r. oraz do opracowania specjalnego sprawozdania na temat oceanów przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC). Ze względu na tego rodzaju wysiłki konieczne jest wspieranie wdrażania porozumienia paryskiego, w tym wzmocnienie zdolności technicznych państw członkowskich w zakresie opracowywania ścieżek technologicznych z myślą o niskoemisyjnej przyszłości.

Transport morski odpowiada za ok. 2,5 % światowych emisji gazów cieplarnianych. UE wzywa do globalnej strategii ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z międzynarodowej żeglugi morskiej, ale do roku 2050 prognozowany jest znaczny wzrost emisji pochodzących z żeglugi. Według drugiego studium IMO (Międzynarodowej Organizacji Morskiej) na temat emisji gazów cieplarnianych, zużycie energii przez statki i ich emisje CO₂ można zmniejszyć nawet o 75 %, stosując konkretne rozwiązania i wdrażając istniejące technologie. Wiele z tych rozwiązań jest opłacalnych i oferuje korzyści netto, jako że wszelkie koszty operacyjne lub nakłady inwestycyjne zwracają się w formie niższych rachunków za paliwo. Takie redukcje można uzyskać wdrażając nowe innowacyjne technologie.

4.1.2. Biorąc pod uwagę wyjątkową różnorodność biologiczną Morza Śródziemnego, stanowi ono w tym zakresie jeden z najważniejszych regionów na świecie, ale także region, który w stopniu większym niż inne regiony jest narażony na skutki zmiany klimatu. Prowadzona na szeroką skalę turystyka przybrzeżna stanowi jedną z głównych przyczyn szkód ekologicznych w tym regionie. Jednak region Morza Śródziemnego posiada też wysoką wartość przyrodniczą, zatem ma on decydujące znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej. Z tego względu niezbędna jest współpraca regionalna z myślą o ochronie ekosystemów morskich. W ramach realizowanego przez Unię Europejską instrumentu finansowego LIFE+ wspierane są cele wspólnotowej strategii ochrony różnorodności biologicznej i oferowana jest możliwość finansowania innowacyjnych przedsięwzięć dotyczących turystyki przybrzeżnej i morskiej.

4.1.3. Istotnym problemem sektora jest gospodarka odpadami, zwłaszcza na wyspach, które poddawane są dużym wahaniom sezonowym. Większość wysp z trudnością radzi sobie z dużą liczbą odwiedzających w okresach nasilonego ruchu turystycznego, dlatego też potrzebne są ogromne inwestycje w zapewnienie odpowiednich stacji uzdatniania wody lub oczyszczalni ścieków. Dzięki zawarciu Konwencji o różnorodności biologicznej dysponujemy globalnie uznawanymi ramami działania, pozwalającymi zwalczać zagrożenia dla dziedzictwa naturalnego, począwszy od rozwiązania kwestii odpadów morskich i mikrodrobin plastiku, po ustawiczne ograniczanie i zakaz używania jednorazowych worków z tworzyw sztucznych.

4.1.4. W wielu różnych badaniach i sprawozdaniach podkreślono, że podjęcie proekologicznych działań jest opłacalne dla europejskiego sektora turystyki przybrzeżnej. UE musi zachęcać państwa członkowskie do zwiększenia wysiłków w zakresie wdrażania praktyk ekoturystycznych i wprowadzania ekologicznych programów łagodzących skutki zmian klimatu. Działania te powinny być wspomagane przez promocję ekoturystyki jako segmentu wspierającego turystykę morską.

4.1.5. Ze względu na te wyzwania coraz ważniejszy staje się rozwój turystyki wodnej i morskiej zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju. Zrównoważoność musi być jednak oparta na sprawnym i mierzalnym modelu, który ustanawia system wskaźników pozwalających na monitorowanie i rejestrowanie działań i zmian w dziedzinie turystyki morskiej, zwłaszcza w państwach i regionach wyspiarskich. Ośrodki turystyczne powinny także zastanowić się nad ustanowieniem progów natężenia ruchu turystycznego, których przekroczenie skutkuje wystąpieniem szeregu problemów niekorzystnie wpływających na ten sektor oraz jego długofalowy zrównoważony charakter. Tymi progami są w szczególności:

- pogorszenie się stanu zasobów ekologicznych i ich utrata;
- presja na środowisko i infrastrukturę fizyczną;
- konflikty między turystami a mieszkańcami skutkujące brakiem gościnności ze strony miejscowej ludności;
- niezadowolenie gości.

4.1.6. „Europejski System Wskaźników Turystycznych” opracowany przez Komisję Europejską w 2013 r. i zmieniony w 2016 r. ⁽⁷⁾, jest dobrowolnym instrumentem zarządzania, w którym określono zestaw podstawowych wskaźników, aby pomóc kierunkom turystycznym monitorować i mierzyć własne wyniki w zakresie zrównoważonej turystyki.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/indicators_en.

4.1.7. Najbardziej wartościowym źródłem w tym względzie jest Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), dostarczając informacji, danych statystycznych i porad, które mają kluczowe znaczenie w procesie ustalania zasad zrównoważonego rozwoju.

4.1.8. Należy odnieść się również do opinii EKES-u „Inteligentne wyspy”, zwłaszcza jeśli chodzi o stosowanie najlepszych praktyk.

4.1.9. Kolejnym cennym zasobem w osiągnięciu tego celu może być projekt „Śledzenie operacji europejskich w ekosystemach morskich” [„Tracking European Operations for Maritime EcoSystems”] zrealizowany dzięki platformie ERA-LEARN 2020 (działania wspierające – CSA) i finansowany z programu „Horyzont 2020”.

4.1.10. Wiele organizacji i instytucji wnosi wkład w proces ochrony środowiska; są to na przykład WWF, Ocean & Climate Platform, Konferencja Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy (KPRNE), Greenpeace oraz różne struktury ONZ, które działają wspólnie z różnymi strukturami UE oraz prowadzą ścisłą współpracę z rządami oraz zainteresowanymi stronami z sektora publicznego i prywatnego. Jeśli mamy podążać drogą prowadzącą do sukcesu, proces ten musi być kontynuowany.

4.1.11. Zdrowe ekosystemy morskie oraz chronione obszary przybrzeżne/wyspiarskie na różne sposoby przyczyniają się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Turystyka i rolnictwo, rybołówstwo oraz akwakultura i leśnictwo to kluczowe sektory wywierające duży wpływ na uwzględnianie aspektu różnorodności biologicznej i mające istotne znaczenie dla tego procesu. Kolejne powiązane kwestie, które wymagają szczególnej uwagi, to zrównoważona produkcja żywności i bezpieczeństwo żywnościowe. Polityka sektorowa przyczyniająca się do zachowania różnorodności biologicznej musi być rozwijana w obrębie zintegrowanych ram. W kwestii ekosystemów morskich EKES zwraca uwagę na dyrektywę w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich (PPOM) ⁽⁸⁾, a także na konwencję barcelońską z 1995 r. ⁽⁹⁾

4.1.12. Zanieczyszczenia mórz często pochodzą z nieoczyszczonych ścieków i rolnictwa, ale ekosystemom morskim zagrażają również nadmierne połowy komercyjne, wycieki ropy naftowej i innych substancji niebezpiecznych, a także wprowadzanie gatunków obcych. Także niewłaściwe odprowadzanie wody balastowej może mieć znaczny wpływ na środowisko naturalne ⁽¹⁰⁾. Ekosystemy morskie są istotnym źródłem różnorodności biologicznej. Unia Europejska podejmuje liczne działania, aby osiągnąć dobry stan środowiska morskiego, tak by do 2020 r. zwiększyć odporność ekosystemów na zmianę klimatu w europejskich wodach morskich. Wymaga to ścisłej współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami.

4.1.13. W tym kontekście strategiczne znaczenie ma wybór instrumentów wykonawczych, co pozwala zapewnić, że wszystkie sektory gospodarki skorzystają z nowych możliwości tworzonych przez zdrowe ekosystemy. Jednocześnie do zapewnienia, aby turystyka weszła w zakres ogólnego pojęcia dobrej administracji, niezbędna jest przejrzystość, odpowiednie konsultacje i odpowiedzialność. Jak wskazano w Konwencji o różnorodności biologicznej ⁽¹¹⁾, efektywne gospodarowanie zasobami i gospodarka o obiegu zamkniętym stanowią warunki wstępne osiągnięcia postępów i zrównoważenia w tej dziedzinie.

4.1.14. Należy opracować strategie zwiększenia świadomości, by poprawić stopień przestrzegania przepisów, wykorzystując zachęty do działań w dziedzinie czystej turystyki wodnej i morskiej (również w powiązanych branżach, takich jak żeglarstwo, rybołówstwo, zaopatrzenie w żywność itp.). W tym kontekście konieczne jest opracowanie kompleksowych międzysektorowych programów szkoleniowych mających na celu realizację złożonych i zrównoważonych celów; z kolei sieć odpowiednich obszarów turystycznych pozwoliłaby na wymianę danych i dobrych praktyk.

4.1.15. Europa musi dobrze wykorzystywać swoje zasoby naturalne oraz promować najlepsze miejsca, gdzie przyroda i planowanie przestrzenne obszarów przybrzeżnych i morskich znajdują się w równowadze. Ponieważ strefa przybrzeżna ma strategiczne znaczenie dla środowiska, gospodarki i społeczeństwa, działania służące rozwiązywaniu problemów w tych obszarach muszą stanowić część zintegrowanej polityki zrównoważonego rozwoju, w ramach której szczególne znaczenie przypadnie planowaniu przestrzennemu, równowadze między wykorzystywaniem energii ze źródeł odnawialnych a pozostałą działalnością w strefie przybrzeżnej i przestrzeganiu zasad urbanistyki ⁽¹²⁾. Konieczne należy zadbać o jak najlepsze wdrożenie przez państwa członkowskie dyrektywy w sprawie PPOM. Jako że ta dyrektywa nie dotyczy obszarów przybrzeżnych, można by ponownie odnieść się do konwencji barcelońskiej, którą opatrzone Protokołem w sprawie zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną.

⁽⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/89/UE z dnia 23 lipca 2014 r., zob. również https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime_spatial_planning_en.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/environment/marine/international-cooperation/regional-sea-conventions/barcelona-convention/index_en.htm.

⁽¹⁰⁾ Nie ma obecnie aktu prawnego UE dotyczącego bezpośrednio wody balastowej, choć w rozporządzeniu (UE) nr 1143/2014 w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych wspomina się o konwencji o postępowaniu z wodami balastowymi jako możliwym środkiem radzenia sobie ze stwarzającymi zagrożenie gatunkami inwazyjnymi.

⁽¹¹⁾ Dokument Rady nr 13398/16 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13398-2016-INIT/en/pdf>).

⁽¹²⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 64.

4.2. Długoterminowe korzyści wynikające ze zintegrowanego i międzysektorowego podejścia

4.2.1. Harmonizacja wymogów prawnych

4.2.1.1. Obecna sytuacja wymaga przeprowadzenia odpowiedniej oceny po upływie określonego dla państw członkowskich na 18 stycznia 2016 r. terminu zmiany przepisów krajowych i transpozycji dyrektywy 94/25/WE w sprawie rekreacyjnych jednostek pływających w wersji zmienionej dyrektywą 2003/44/WE. Dyrektywa ta została uchwalona w celu promowania zrównoważonego rozwoju tego sektora i zmniejszenia liczby wypadków jednostek pływających na morzu przez wprowadzenie standardowych wymogów dotyczących bezpieczeństwa użytkowników oraz emisji spalin i hałasu.

4.2.1.2. Te europejskie ramy prawne mają na celu usunięcie występujących między państwami członkowskimi różnic, które grożą utrudnieniem poruszania się w obrębie UE. Proces obowiązkowej harmonizacji przyniósł wiele wyzwań, które należy niezwłocznie zidentyfikować i przeanalizować, ponieważ wyraźnie widać, że na szczeblu Unii Europejskiej wciąż nie osiągnięto jednolitości w odniesieniu do wymogów. Brak jest koordynacji i jednolitości, czego przykładem są odmienne krajowe systemy szkolenia kapitanów statków⁽¹³⁾. Nieskuteczne i niewłaściwe zarządzanie tymczasowym procesem transpozycji może przynieść efekty odwrotne do zamierzonych i potencjalnie wpłynąć na konkurencyjność branży żegluga rekreacyjnej oraz wywołać skutki przeciwne do celów określonych w odniesieniu do turystyki wodnej i morskiej.

4.2.2. Konkurencyjność

4.2.2.1. W ostatnich latach różne podsektory tej branży doświadczały zmienności popytu oraz wahań występujących w całej branży turystycznej, na co wpływ miała także sytuacja gospodarcza panująca w krajach pochodzenia turystów. Następstwa niedawnych zamachów terrorystycznych w Europie i wzrost innych zagrożeń terroryzmem bez wątpienia będą miały wpływ na turystykę. Na przestrzeni lat turystyka okazała się być jednak niezwykle odporna, nawet w bardzo trudnych czasach, czego przykład stanowi szybkie ożywienie po kryzysie gospodarczym lat 2008–2009 i następujących po nim licznych kryzysach.

4.2.2.2. Wysokiej jakości produkty i usługi turystyczne nabierają coraz większego znaczenia; konieczna jest innowacyjność, a inwestycje muszą być gwarantowane. Trzeba zwrócić uwagę na dywersyfikację i ulepszanie produktów w całym łańcuchu wartości. Takie postępowanie może zdynamizować turystykę wodną i morską oraz w znacznym stopniu przyczynić się do poprawy atrakcyjności potencjalnych kierunków turystycznych. W ten sposób będziemy także mogli dostosować się do zmieniających się zachowań konsumenckich oraz do zmian demograficznych wpływających na modele podróżowania.

4.2.2.3. Klienci nabierają coraz większej odwagi i są bardziej skłonni korzystać z nowych rodzajów transportu i poszukiwać nowych doświadczeń. Zaproszenie do stworzenia tras wodnych promujących turystykę wodną, które zostało niedawno opublikowane przez Komisję i którego budżet wynosi 1,5 mln EUR, stanowi krok we właściwym kierunku. Inicjatywa ta pomoże w promowaniu powiązania z innymi sektorami gospodarki oraz w przyciągnięciu gości o specjalnych zainteresowaniach, takich jak gastronomia, kultura czy rekreacja.

4.2.2.4. W ramach swoich kompetencji Komisja podejmuje działania wspierające konkurencyjność i zrównoważony charakter sektora turystyki, co także może korzystnie wpłynąć na rozwój turystyki wodnej i morskiej.

4.2.2.5. Jednym z takich działań jest program COSME, z którego w ciągu ostatnich sześciu lat wspierano rozwój i promocję ponadkrajowych produktów turystyki tematycznej w takich dziedzinach, jak: turystyka morska, turystyka kulturalna, turystyka gastronomiczna, sportowa i uzdrowiskowa⁽¹⁴⁾. Inicjatywa EDEN również kieruje uwagę na mniej znane kierunki turystyczne, które wykazały się doskonałymi wynikami w zrównoważonym rozwoju turystyki⁽¹⁵⁾. W edycji z 2010 r. skoncentrowano się na miejscowościach leżących na wybrzeżach, nad rzekami i jeziorami, promujących innowacyjne podejście do swojej oferty turystyki wodnej.

4.2.2.6. Regiony mogą również korzystać z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁽¹⁶⁾, jeśli chodzi o inwestycje w modernizację obszarów przybrzeżnych, przystani i portów, a także w zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego na obszarach przybrzeżnych, jeżeli takie inwestycje przyczyniają się do realizacji istotnych celów tematycznych i stanowią element strategii terytorialnej. Komisja opublikowała również przewodnik⁽¹⁷⁾ zawierający kompleksowy przegląd możliwości finansowania sektora turystyki przez UE. Podmioty turystyki przybrzeżnej i morskiej mogą ubiegać się o odpowiednie fundusze z tych różnych programów.

⁽¹³⁾ Zob. również Dz.U. C 389 z 3.3.2016, s. 93.

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/offer/sustainable/transnational-products_en.

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eden/about/themes_en.

⁽¹⁶⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_tourism.pdf.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8496.

4.2.2.7. Efekt powiązania i promowania tych usług można osiągnąć przez tworzenie klastrów produktów i usług, które są w stanie wzbogacić ofertę dla odwiedzających, np. poprzez kierowanie ich zainteresowania na wszechstronną ofertę preferowanych produktów i usług, które będą się im wydawały szczególnie atrakcyjne. Koncepcja tworzenia klastrów staje się w turystyce coraz bardziej popularna, co wiąże się z oferowaniem specjalistycznych produktów i usług turystycznych. Ukierunkowane działania marketingowe umożliwiają wykorzystywanie dowolnych środków (zwłaszcza cyfrowych) pozwalających na bezpośrednie docieranie do wszystkich potencjalnych gości z myślą o stworzeniu bezpośredniego powiązania między tymi gośćmi a danym kierunkiem turystyki.

4.2.3. *Potencjał turystyki wodnej i morskiej w zakresie tworzenia miejsc pracy*

Inwestowanie w ludzi stanowi warunek wstępny zrównoważonego i konkurencyjnego wzrostu gospodarczego. Osiągnięcie tego celu wymaga strategicznego zarządzania zmianą w odniesieniu do szans rozwoju umiejętności, współpracy na poziomie całej branży oraz zaangażowania i przywództwa po stronie odpowiednich zainteresowanych stron. W ramach tego procesu konieczne jest zaangażowanie najważniejszych zainteresowanych stron polegające na dialogu społecznym i obywatelskim w dążeniu do określenia wspólnej strategii ukierunkowanej na wyzwanie, z którym mierzy się większość państw członkowskich UE. Może on także stanowić podstawę tworzenia nowych perspektyw zatrudnienia, zwłaszcza dla osób młodych, oraz zapewniania długoterminowej stabilności sektora, a także ochrony praw marynarzy w odniesieniu do warunków ich zatrudnienia na morzu i korzystania z udoskonalonego systemu kontroli przestrzegania przepisów.

4.2.3.1. W opinii w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w turystyce przybrzeżnej i morskiej⁽¹⁸⁾ Komitet stwierdził, że zaproponowane działania dotyczące przeprowadzenia badania potrzeb szkoleniowych oraz stworzenia w ramach portalu EURES komórki „niebieskich” miejsc pracy są ważne, lecz istotne są również działania Komisji z zakresu rozpowszechniania informacji i zwiększania świadomości w państwach członkowskich, tak by uwzględniły one dostępne wyniki badania w swoich krajowych strategiach politycznych dotyczących szkolenia. Szkolenia powinny być ukierunkowane zarówno na pracowników, jak i na pracodawców, a także na instytucje związane z turystyką. Szkolenia powinny też obejmować zwiększanie świadomości na temat znaczenia turystyki, europejskiego dziedzictwa i środowiska. Musi to figurować kształceniu obowiązkowym, tak by młodzi ludzie uczyli się o tym od najmłodszych lat.

4.2.3.2. Komisja podjęła wiele inicjatyw w celu rozwijania umiejętności w zakresie turystyki, korzystnych także dla niebieskich miejsc pracy. Jedną z nich jest „Nowy europejski program na rzecz umiejętności”⁽¹⁹⁾, ważny dokument strategiczny, który zawiera plan działania na rzecz współpracy sektorowej w zakresie umiejętności. Wskazano w nim turystykę jako jeden z sześciu sektorów pilotażowych do realizacji określonych działań opartych podejściu branżowym. W związku z tym pod koniec stycznia 2017 r. opublikowano zaproszenie do składania wniosków w ramach funduszu programu Erasmus+, z budżetem w wysokości 4 mln EUR. Z funduszu wspierane będzie utworzenie platformy kluczowych zainteresowanych stron sektora (w tym przedstawicieli branży i organizatorów kształcenia), którzy zaproponują działania i zalecenia na następne 5–10 lat. Platforma będzie analizować główne tendencje i potrzeby w zakresie umiejętności w sektorze, opracowywać konkretne działania w celu zaspokojenia krótko- i średnioterminowych potrzeb w zakresie umiejętności, aktualizować profile zawodowe i nowe programy nauczania, promować atrakcyjność sektora, a także zachęcać do mobilności studentów i osób poszukujących pracy.

4.2.3.3. W marcu 2017 r. w ramach COSME zostanie również opublikowane zaproszenie do składania wniosków z budżetem w wysokości 800 tys. EUR, by wspierać działania promujące wizerunek pracy w turystyce. Działania będą obejmować kampanie uświadamiające dotyczące istniejących już inicjatyw i narzędzi rozwoju umiejętności w turystyce, oraz dotyczące wizerunku pracy w turystyce, przez dostarczanie materiałów pomocniczych, wywiady i seminaria internetowe prezentujące pozytywne aspekty pracy w turystyce (tj. pracy w środowisku międzynarodowym, dynamicznej, na czasie). Działania będą ukierunkowane na przedsiębiorstwa turystyczne (w tym MŚP) i przedsiębiorstwa typu start-up, a także studentów i osoby poszukujące pracy.

4.2.4. *Dane statystyczne dotyczące gospodarki sektora*

4.2.4.1. Branża turystyki wodnej i morskiej jest niezwykle złożona i obejmuje zróżnicowane relacje między wieloma różnymi zainteresowanymi stronami. Poszczególne rodzaje działalności gospodarczej, które łącznie składają się na tę branżę, znacząco się między sobą różnią. Informacje statystyczne dotyczące turystyki morskiej i przybrzeżnej w państwach członkowskich nie zawsze są łatwo dostępne, a metody ich gromadzenia mogą być odmienne w poszczególnych państwach. Może to prowadzić do uzyskiwania niespójnych danych, a przez to wartości liczbowych, które mogą nie przedstawiać precyzyjnych wyników. Z uwagi na znaczenie tego sektora dla gospodarki europejskiej spójne i precyzyjne dane są absolutną koniecznością. Dzięki nim wszystkie podmioty w obrębie sektora będą mogły też dokładniej zrozumieć i poznać dynamikę sektora turystyki wodnej oraz jej wpływ na wyniki gospodarcze UE. Potrzebne narzędzie może

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 64.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223>.

sektorowi zapewnić metoda rachunku satelitarnej turystyki⁽²⁰⁾. Dane gospodarcze uzyskane za pomocą tego systemu mogą być połączone ze zbieraniem innych ważnych danych, które łącznie mogą stanowić „mechanizm wskaźnika zrównoważonego rozwoju”. Wiele państw członkowskich zna już to narzędzie, co ułatwi proces.

Bruksela, dnia 30 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁰⁾ Rachunek satelitarnej turystyki (RST), opracowany przez Światową Organizację Turystyki, stanowi standardowe ramy statystyczne i najważniejsze narzędzie ekonomicznego pomiaru turystyki. Zalecane ramy metodologiczne z 2008 r. (znane także jako TSA: RMF 2008) zawierają uaktualnione wspólne ramy koncepcyjne tworzenia rachunków satelitarnych turystyki.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wyspy w UE: jak przewyżczyć utrudnienia strukturalne, aby stworzyć obszar sprzyjający włączeniu społecznemu”

(opinia rozpoznawcza)

(2017/C 209/02)

Sprawozdawca: **Stefano MALLIA**

Wniosek o konsultację	Opinia rozpoznawcza (prezydencja maltańska), 16.9.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	8.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	29.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	163/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. UE musi podjąć większe wysiłki, by uświadomić sobie wyjątkowy charakter wyzwań, przed którymi stoją wyspy. Takim wyzwaniom nie da się zaradzić wyłącznie za pomocą polityki spójności.

1.2. Wyspy borykają się z wieloma utrudnieniami strukturalnymi, których skutkiem są często niesprzyjające warunki prowadzenia działalności gospodarczej. EKES jest przekonany, że polityka w kluczowych dziedzinach, takich jak jednolity rynek, konkurencja, transport, rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo, a także inicjatywy i programy UE wspierające politykę w dziedzinie kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu muszą być realizowane z większą dozą elastyczności, jeśli chodzi o gospodarkę wysp.

1.3. Zdaniem EKES kryteria zastosowane przez Eurostat do zdefiniowania regionu wyspiarskiego należy ponownie przeanalizować i dostosować do jego specyfiki (zob. pkt 2.4–2.6).

1.4. Szczególną uwagę należy poświęcić osobom niepełnosprawnym i ogólnie wszystkim osobom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji, gdyż zwykle bardziej niż inni cierpią one z powodu problemów dotyczących wysp.

1.5. EKES uważa, że niezbędne jest, by we wszystkich staraniach na rzecz pomocy wyspom priorytetowo potraktować upowszechnianie dostępu do usług publicznych, propagowanie zrównoważonego wzrostu i wspieranie pełnego zatrudnienia, konkurencyjności i spójności europejskich wysp.

1.6. Wyspy i regiony wyspiarskie często oferują wyjątkowe możliwości w zakresie rozwiązań w dziedzinie czystej energii. EKES popiera wszystkie działania Komisji Europejskiej w tym kierunku, zwłaszcza dążenie do całkowitego przestawienia energetyki wysp na czyste źródła energii.

1.7. EKES popiera apel Parlamentu Europejskiego do Komisji o przeprowadzenie szczegółowej analizy dodatkowych kosztów ponoszonych przez europejskie wyspy.

1.8. EKES wzywa Komisję i Radę, by wszystkie regiony wyspiarskie lub państwa członkowskie położone na wyspach kwalifikowały się do finansowania projektów infrastruktury w ramach polityki spójności na okres po 2020 r. W związku z tym wszystkie fundusze na lata 2014–2020 mające na celu łagodzenie szczególnych trudności, jakim stawiają czoła wyspy, muszą podlegać ocenie ex post ich skuteczności.

1.9. EKES apeluje do Komisji, by określiła bardziej adekwatne ramy legislacyjne, jeśli chodzi o stosowanie pomocy państwa w regionach wyspiarskich i na wyspach będących w całości wyspiarskim państwem członkowskim.

1.10. EKES wzywa Komisję do wzmocnienia koordynacji za pośrednictwem międzyresortowej grupy ds. terytorialnego i rozwoju obszarów miejskich oraz do wykorzystania narzędzia oceny oddziaływania terytorialnego do przeglądu wszystkich kluczowych przepisów, aby wskazać, do których z nich można by dodać klauzulę dotyczącą charakteru wyspiarskiego.

2. Wyspy w Europie: zarys sytuacji

Zakres

2.1. Na europejskich wyspach mieszka ponad 21 milionów osób. Stanowią one blisko 4 % całej ludności 28 państw członkowskich UE. Całkowita liczba ludności wszystkich wysp znajdujących się w UE (z wyłączeniem wysp stanowiących państwa – Wielkiej Brytanii, Irlandii, Cypru i Malty) odpowiadałaby jedenastemu najbardziej zaludnionemu krajowi w Europie⁽¹⁾. Należy pilnie przyjąć zintegrowane ramy polityki, by zareagować na problemy w zakresie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej dotykające europejskie wyspy.

2.2. UE musi dostrzec wyjątkowy charakter wyzwań stojących przed wyspami. W związku z tym niezbędne jest podjęcie starań na szczeblu UE i na szczeblu krajowym w celu maksymalizacji pełnego potencjału wysp znajdujących się w UE.

2.3. Celem niniejszej opinii jest ożywienie dyskusji na szczeblu UE dotyczącej aspektu wysp w politykach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem polityki spójności na okres po roku 2020; ma to sprzyjać podejściu oddolnemu opartemu na bardziej konkretnym uczestnictwie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w procesie decyzyjnym, by ustanawiane polityki i programy odpowiadały rzeczywistym potrzebom ludzi. Partnerstwo i wielopoziomowe sprawowanie rządów w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów⁽²⁾ należy jeszcze bardziej wzmocnić w okresie po roku 2020.

2.3.1. Niniejsza opinia zawiera także odpowiedni zestaw zaleceń politycznych, by uwzględnić pojęcie „wysp sprzyjających włączeniu społecznemu”, wprowadzając w życie zasady „wydajności” i „równości” jako filary, które posłużą wspieraniu konkurencyjności i spójności społecznej wszystkich wysp w Europie:

— „wydajność” sprawi, że wszystkie wyspy będą mogły osiągnąć swój pełny rozwój,

— „równość” sprawi, że wszyscy obywatele będą mieć dostęp do szans i usług bez względu na to, gdzie mieszkają.

Definicja wysp i charakteru wyspiarskiego

2.4. Zgodnie z definicją Eurostatu⁽³⁾ wyspa to każdy obszar spełniający następujących pięć kryteriów: 1) powierzchnia co najmniej jednego kilometra kwadratowego, 2) położenie w odległości co najmniej jednego kilometra od lądu stałego, 3) liczba stałych mieszkańców wynosząca co najmniej 50 osób, 4) brak stałego fizycznego połączenia z kontynentem, 5) brak stolicy państwa członkowskiego UE na tym obszarze.

2.5. Europejskie wyspy można też uszeregować według aspektów geograficznych, klasyfikacji NUTS (wspólna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych) oraz ich rozmiaru.

2.6. Wyspiarskość można definiować w trzech wymiarach: 1) niewielkiej powierzchni, 2) oddalenia i 3) niekorzystnej sytuacji⁽⁴⁾.

2.7. Podejście UE do wysp nabrało większej widoczności, gdy do Unii przystąpiły dwa nowe państwa będące zarazem małymi wyspami, czyli Cypr i Malta.

2.7.1. W 2008 r. w „Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej”⁽⁵⁾ padła propozycja, by spójność terytorialną zdefiniować jako „przekształcanie różnorodności w korzyści, [które] przyczynia się do zrównoważonego rozwoju całej Unii”. Z tej perspektywy wyspiarskość należy postrzegać jako atut i źródło potencjalnego rozwoju.

⁽¹⁾ <https://europeansmallislands.com/2017/02/11/the-11th-nation/>.

⁽²⁾ Art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.

⁽³⁾ *Portrait of Islands* (Portret wysp), Komisja Europejska, Eurostat, 1994 r.

⁽⁴⁾ *Insularity and economic development: a survey* (Analiza dotycząca wyspiarskości w kontekście rozwoju gospodarczego), Manuela Deidda, CRENOS 2014.

⁽⁵⁾ Komisja Europejska, COM(2008) 616 final, Bruksela, 6 października 2008 r.

2.8. Dokument poświęcony polityce spójności UE na lata 2014–2020 stanowi podstawę dostosowywania unijnych programów do potrzeb terytoriów w niekorzystnym położeniu, takich jak wyspy, ze szczególnym uwzględnieniem największych wyzwań terytorialnych wskazanych we wspólnych ramach strategicznych. Należy dalej analizować, z punktu widzenia wysp, nowe narzędzia służące wspieraniu zintegrowanych strategii na rzecz rozwoju terytorialnego wprowadzanych w latach 2014–2020, takie jak zintegrowane inwestycje terytorialne i rozwój lokalny kierowany przez społeczność, z myślą o opracowaniu polityki spójności na okres po roku 2020.

2.9. Biorąc pod uwagę opinie EKES-u – w sprawie specyficznych problemów wysp i w sprawie inteligentnych wysp⁽⁶⁾ – oraz wyniki śródkresowego przeglądu strategii „Europa 2020”⁽⁷⁾, wyraźnie widać, że w przypadku wysp fundusze polityki spójności nie zadziałały zgodnie z oczekiwaniami. Oczywiście jest zatem, że należy ją przemyśleć na nowo.

2.10. W styczniu 2016 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie specyficznej sytuacji wysp⁽⁸⁾; tym samym zapewnił podstawę do zmiany obowiązujących polityk unijnych.

3. Główne problemy mające wpływ na europejskie wyspy

3.1. Zgodnie z wynikami uzyskanymi w ramach badania ESPON dotyczącego europejskich wysp⁽⁹⁾, przed przeprowadzeniem analizy problemów mających wpływ na europejskie wyspy użyteczny będzie krótki opis „mocnych i słabych stron” oraz „szans i zagrożeń”, po to, by dokładniej przedstawić przyczyny trudności, z którymi zetkną się wyspy w nadchodzących latach.

3.1.1. Co się tyczy mocnych stron, wymiernymi atutami, którymi można by się posłużyć, by pozyskać nowe zasoby i zapewnić zatrudnienie na wyspach, są: jakość życia, obecność kapitału ludzkiego, przyrodniczego i kulturowego o dużym zagęszczeniu oraz silna tożsamość kulturowa.

3.1.2. Jeśli chodzi o słabe strony, wyspiarskość bezpośrednio i trwale wpływa na niektóre spośród najważniejszych parametrów atrakcyjności wysp, takich jak dostępność, usługi publiczne, usługi i sieci prywatne, korzyści skali i organizacja rynku.

3.1.3. Jako szanse można potraktować popyt na wysoką jakość życia, bezpieczną żywność o wysokiej jakości, turystykę tematyczną i usługi mieszkaniowe. Czynniki te należy zbadać i przekształcić w mocne strony, które zrównoważą najważniejsze niekorzystne warunki wynikające z wyspiarskości związane z niewielką powierzchnią, oddaleniem i podatnością na zagrożenia.

3.1.4. Zagrożenia mogą wiązać się ze zmianą klimatu, globalizacją, kryzysami gospodarczymi, wzrostem cen energii, niedoborem wody, degradacją gleby i wyczerpywaniem się zasobów ryb.

3.2. Choć problemy dotyczące europejskie wyspy mogą mieć bardzo różne skutki w zależności od określonych czynników⁽¹⁰⁾, można je zakwalifikować do jednej z trzech podstawowych grup: 1) gospodarka wyspy, 2) sprawiedliwość społeczna i 3) ochrona środowiska.

3.3. **Gospodarka wysp** – Średni PKB na mieszkańca na wyspach jest niższy niż średnia dla UE-28⁽¹¹⁾. Proces konwergencji gospodarczej przebiega zazwyczaj wolniej niż w pozostałych regionach UE. Na wielu wyspach źródłem PKB i miejsc pracy jest turystyka i duży sektor publiczny, co sugerowałoby niską konkurencyjność gospodarki.

3.3.1. Jednym z głównych problemów terytoriów wyspiarskich są wysokie koszty transportu i brak połączeń z innymi terytoriami. Trzeba dostrzec ten problem i zapewnić elastyczne podejście, które pozwoli gospodarkom wyspiarskim na przetrwanie i rozkwit. Chociaż ramy prawne rozporządzenia (EWG) nr 3577/92 umożliwiają państwom członkowskim zorganizowanie usług publicznych w celu zapewnienia regularnych połączeń z obszarami wyspiarskimi, konieczne jest dokonanie przeglądu rzeczywistego wpływu tego środka.

3.3.2. Inny aspekt niekorzystnie wpływający na konkurencyjność niektórych gospodarek wyspiarskich wiąże się z gospodarką jednotorową. Polega to na tym, że niektóre gospodarki wyspiarskie specjalizują się w zaledwie jednej lub kilku dziedzinach gospodarczych (np. turystyka); na innych wyspach z kolei obserwuje się niewielką aktywność gospodarczą ze względu na ich mały rozmiar.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 7; Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 8.

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ten-opinions&itemCode=40697>.

⁽⁷⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020« na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”, Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 105.

⁽⁸⁾ Parlament Europejski, Strasburg, 4 lutego 2016 r.

⁽⁹⁾ *The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy* („Rozwój wysp – europejskie wyspy a polityka spójności”) (EUROISLANDS), europejski program ESPON 2013.

⁽¹⁰⁾ Położenie geograficzne, bliskość lub oddalenie od lądu stałego lub ośrodków gospodarczych, klimat, atrakcyjność z punktu widzenia turystyki, liczba ludności, perspektywy dla rolnictwa i rybołówstwa lub też ogólny poziom rozwoju.

⁽¹¹⁾ Dane statystyczne Eurostatu – pobrane w marcu 2016 r.

3.3.3. EKES popiera apel Parlamentu Europejskiego, by Komisja rozpoczęła szczegółową analizę dodatkowych kosztów ponoszonych przez europejskie wyspy, jeśli chodzi o system transportu ludzi i towarów, dostawy energii i dostęp do rynków, w szczególności w przypadku MŚP.

3.4. **Sprawiedliwość społeczna** – W ciągu ostatniego dziesięciolecia sprawiedliwość społeczna na europejskich wyspach uległa diametralnej zmianie z uwagi na szereg czynników wewnętrznych i zewnętrznych: transport, zmiany gospodarcze, zmiany w stylu życia, kulturze i ambicjach. Kryzys gospodarczy niekorzystnie wpłynął na czynniki stanowiące o sprawiedliwości społecznej.

3.4.1. Spadek liczby ludności dotyka wyspy najslabiej rozwinięte, które zazwyczaj mocniej cierpią z powodu starzenia się społeczeństwa.

3.4.2. W niektórych systemach wyspiarskich (np. wyspy na Morzu Śródziemnym) na standardy sprawiedliwości społecznej wpłynęła migracja uchodźców. Na wyspy przybyło ostatnio wielu migrantów i czasem ich liczba przewyższa nawet liczbę miejscowej ludności, która z kolei nie jest w stanie zapewnić niezbędnego wsparcia i pomocy. EKES wzywa Komisję do dalszego wzmacniania synergii pomiędzy działaniami w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz zachęca państwa członkowskie i regiony do korzystania z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu wspierania skutecznych polityk integracyjnych obejmujących kształcenie, zatrudnienie, gospodarkę mieszkaniową i niedyskryminację.

3.4.3. Inicjatywy i programy UE wspierające politykę w dziedzinie kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu takie jak Erasmus+ powinny uwzględniać izolację wysp, a także występujący czasami brak *know-how* i wiedzy, tak by zapewnić odpowiednie finansowanie i funkcjonowanie międzynarodowych wymian i kontaktów.

3.4.4. Niepełnoprawni i ogólnie wszystkie osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji dotkliwiej niż inni odczuwają skutki wyżej wspomnianych problemów. Pozytywnym przykładem jest polityka spójności, która wymaga od beneficjentów końcowych udostępniania projektów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych osobom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji; powinien to być przykład do naśladowania we wszystkich obszarach polityki UE.

3.5. **Ochrona środowiska** – Europejskie wyspy często położone są w regionach unikalnych pod względem swojej różnorodności biologicznej.

3.5.1. Wynika to m.in. z wysokiego rozdrobnienia siedlisk. Bogactwem wielu wysp jest wyjątkowa bioróżnorodność lądowa i morska. Zwykle znajduje to odbicie w fakcie, że na większości wysp znajdują się obszary chronione.

3.5.2. Europejskie wyspy mają unikalne cechy przyrodnicze, jednak ich ekosystemy są zarazem wrażliwe i bardzo mocno narażone na presję związaną z działalnością człowieka i innymi czynnikami. Wyspy może też cechować ograniczona powierzchnia gruntów rolnych, susza, podnoszący się poziom morza i erozja gleby.

3.5.3. Wszystkie wyspy w mniejszym lub większym stopniu są dotknięte problemami związanymi z zanieczyszczeniem morza, zwłaszcza zagrożeniami związanymi z zanieczyszczeniem spowodowanym przez tworzywa sztuczne, które jest powszechne w oceanach (głównie wskutek działalności prowadzonej poza wyspami), pustynnieniem i degradacją krajobrazu, niedoborem wody słodkiej, zależnością od paliw kopalnych oraz gospodarowaniem odpadami i ściekami.

4. Działania na rzecz wysp sprzyjających włączeniu społecznemu

4.1. Sposobem na przekształcenie tych wyzwań w szansę jest zharmonizowanie i poprawienie równowagi między różnymi sferami zrównoważonego rozwoju (gospodarczą, środowiskową i społeczną) poprzez zastosowanie podejścia holistycznego, które będzie miało na celu wdrożenie koncepcji „wysp o wysokiej jakości życia”, „wysp ekologicznych” i „wysp równych szans”.

Wyspy o wysokiej jakości życia – Zwiększenie konkurencyjności, zamożności i spójności na europejskich wyspach

4.2. Zdaniem EKES należy propagować zrównoważony rozwój (gospodarczy, środowiskowy i społeczny) oraz wspierać pełne zatrudnienie, innowacje, konkurencyjność i spójność na europejskich wyspach, skalając bądź dywersyfikując poszczególne dziedziny działalności gospodarczej, po to by zachęcać do wzajemnej solidarności między wyspami oraz między nimi a stałym lądem.

4.2.1. Mimo skutków niewielkiej powierzchni i wyspiarskości, produkty wytwarzane na wyspach w oparciu o miejscowe zasoby i wiedzę fachową mogą być konkurencyjne. Nowa wiedza, innowacje i wykwalifikowane zasoby ludzkie są warunkiem wstępnym powodzenia strategii nastawionej na zaspakajanie nisz rynkowych.

4.3. EKES jest przekonany, że polityka w kluczowych dziedzinach, takich jak jednolity rynek, konkurencja, transport, rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo, musi być realizowana z większą dozą elastyczności, jeśli chodzi o gospodarkę wysp. Nie można oczekiwać, że sama tylko polityka spójności pozwoli osiągnąć wszystkie zakładane cele.

4.3.1. Aby wspierać „wyspy o wysokiej jakości życia” z udziałem wyżej wymienionych dziedzin polityki, trzeba priorytetowo traktować takie korzystanie z otwartych i społecznych innowacji, które pozwoli tworzyć nowe miejsca pracy i przedsiębiorstwa, a tym samym doprowadzi do zwiększenia atrakcyjności tych wysp w oczach ich mieszkańców.

Wyspy ekologiczne – Zagwarantowanie zrównoważoności europejskich wysp

4.4. Kluczowe znaczenie ma to, by państwa członkowskie wykorzystywały fundusze strukturalne i inwestycyjne do większego zaangażowania na rzecz zrównoważonego gospodarowania środowiskiem i jego ochrony oraz dla podkreślenia atutów terytorialnych wysp. Nieodzowne jest też wdrożenie strategii, które mają pomóc zmniejszyć zużycie zasobów, takich woda, grunt i energia oraz zachęcić do recyklingu odpadów produkowanych zarówno przez przedsiębiorstwa, jak i miejscową ludność.

4.5. Zdaniem EKES za zagadnienie priorytetowe w przypadku europejskich wysp należy uznać gospodarkę o obiegu zamkniętym. Wypracowanie modelu gospodarki o obiegu zamkniętym z myślą o europejskich wyspach pomoże zabezpieczyć ich gospodarkę przed zagrożeniami związanymi z dostawą zasobów oraz zmiennością cen towarów.

4.6. Wyspy i regiony wyspiarskie często zapewniają wyjątkowe możliwości w zakresie rozwiązań w dziedzinie czystej energii. Komisja Europejska doceniła te możliwości i zadeklarowała, że wesprze rozwój i stosowanie najlepszych dostępnych technologii na unijnych wyspach i w regionach wyspiarskich, w tym wymianę sprawdzonych rozwiązań w zakresie finansowania oraz mechanizmów prawnych i regulacyjnych⁽¹²⁾. EKES zachęca Komisję, by podjęła takie działania wspólnie z państwami członkowskimi i władzami wysp oraz zapewnia o swoim pełnym poparciu dla wdrożenia wszechstronnych ram prawnych wspierających przechodzenie europejskich wysp na całkowicie czyste źródła energii.

Wyspy równych szans – Zagwarantowanie dostępności i łączności dla wszystkich mieszkańców

4.7. EKES wyraża poparcie dla propagowania rozwoju terytorialnego w oparciu o równy dostęp wszystkich mieszkańców wysp do usług świadczonych w interesie ogólnym, współpracy między systemem wyspiarskim a kontynentalnym, lepszej dostępności usług, mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju i dla udoskonalenia rodzajów transportu i infrastruktury łączności.

4.8. Podstawowe znaczenie ma propagowanie działań w zakresie nabywania nowych kwalifikacji zawodowych i uczenia się przez całe życie, co pozwala najlepiej wykorzystywać dostępne na miejscu zasoby ludzkie, oraz zapewnienie równych warunków i szans dla osób niepełnosprawnych, a także wspieranie aktywności osób starszych postrzeganych jako strategiczny zasób lokalny. Niezbędne jest również zachęcanie młodych ludzi zamieszkujących wyspy do większego zaangażowania się w programy UE mające na celu wspieranie mobilności w dziedzinie szkoleń i kursów kwalifikacyjnych, takich jak „Erasmus +”.

4.9. Wyzwania, z którymi wyspy w UE będą musiały zmierzyć się w nadchodzących latach, będą wymagać nie tylko zdecydowanego wsparcia politycznego, ale również większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w tworzenie „nowej strategii dla wysp”, a także wzmocnienia systemu przedsiębiorczości poprzez wspieranie konkurencyjności MŚP.

4.9.1. Dlatego publiczne i prywatne podmioty gospodarcze, partnerzy społeczni i różne podmioty zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego muszą posiadać wiedzę fachową w zakresie unijnych strategii politycznych, programów i możliwości finansowania, uzyskując ją za pośrednictwem doraźnych programów szkoleniowych, wsparcia organizacyjnego i pomocy technicznej.

4.10. EKES podkreśla, że potencjał cyfrowy ma decydujące znaczenie dla zrównoważenia trudności komunikacyjnych, z jakimi borykają się europejskie wyspy. Potrzeba więcej inwestycji w infrastrukturę informacyjno-komunikacyjną i technologie, by zapewnić wystarczającą dostępność usług publicznych zaspokajających potrzeby wszystkich mieszkańców terytoriów wyspiarskich.

5. Konkretne uwagi i propozycje

5.1. Zdaniem EKES kryteria używane przez Eurostat do zdefiniowania wysp należy ponownie ocenić pod kątem ich adekwatności.

⁽¹²⁾ Komunikat „Czysta energia dla wszystkich Europejczyków”.

5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wspólne ramy strategiczne na lata 2014–2020⁽¹³⁾ wymagają od państw członkowskich, by brały pod uwagę cechy geograficzne lub demograficzne poszczególnych regionów i podejmowały kroki w celu sprostania konkretnym wyzwaniom terytorialnym. Ma to na celu uwolnienie szczególnego potencjału rozwojowego tych regionów i efektywne wsparcie w dążeniu do inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Większe wysiłki w tej dziedzinie są niezbędne do osiągnięcia bardziej wymiernych rezultatów.

5.3. Głównym wyzwaniem, jeśli chodzi o wspieranie konkurencyjności i spójności europejskich wysp, jest podniesienie poziomu ich atrakcyjności. Zgodnie z wnioskami płynącymi z badania dotyczącego europejskich wysp (*Euroislands study*)⁽¹⁴⁾, planując działania rozwojowe z myślą o inteligentnym, trwałym wzroście gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu na europejskich wyspach, należy wziąć pod uwagę dwa główne czynniki: atrakcyjność wysp jako miejsca do życia oraz jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

5.4. Biorąc pod uwagę rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie specyficznej sytuacji wysp oraz rezolucje Konferencji Peryferyjnych Regionów Nadmorskich Europy (KPRNE), EKES uważa, że atrakcyjność wysp można podnieść w następujący sposób:

- na potrzeby polityki spójności na okres po roku 2020 wszystkie regiony wyspiarskie i wyspy będące w całości wyspiarskimi państwami członkowskimi uznawać za regiony słabiej rozwinięte,
- zdefiniować nowe i bardziej adekwatne kryteria pomocy państwa,
- uruchomić w DG Regio dział ds. wysp realizujący konkretny program dotyczący wysp,
- (w stosownych przypadkach) włączać klauzule dotyczące charakteru wyspiarskiego do wszystkich najważniejszych aktów ustawodawczych UE.

5.5. EKES popiera apel KR-u o bardziej intensywne i ukierunkowane wsparcie z funduszy polityki spójności i innych polityk UE na rzecz rewitalizacji miast i obszarów portowych, w tym wysp, przy jednoczesnym wykorzystaniu możliwości, jakie stwarza agenda terytorialna UE, program UE dla miast, karta lipska i pakt amsterdamski⁽¹⁵⁾.

5.6. Większość finansowania w ramach polityki spójności skupia się na regionach słabiej rozwiniętych. Klasyfikacja regionów w ramach polityki spójności w dużej mierze opiera się na regionalnym PKB, który z wielu powodów jest wskaźnikiem co najmniej niedoskonałym.

5.6.1. Biorąc pod uwagę konkluzje EKES-u dotyczące śródkresowego przeglądu strategii „Europa 2020”, należy zbadać możliwość wprowadzenia do metodologii funduszy strukturalnych dodatkowych wskaźników uzupełniających PKB. Scenariusz taki powinien pozwolić zwiększyć finansowanie na rzecz terytoriów wyspiarskich. EKES apeluje do Komisji, by obok wskaźnika dotyczącego PKB opracowała inne wskaźniki, które uwzględnią trudną sytuację wysp pod względem gospodarczym, społecznym i środowiskowym.

5.6.2. Z punktu widzenia podejścia „wyjść poza PKB” europejskie wyspy można by uznać za „słabiej rozwinięte obszary”. W tym przypadku wszystkie europejskie wyspy mogłyby korzystać z funduszy spójności, aby tworzyć i uruchamiać strategiczną infrastrukturę; można by również zwiększyć pomoc dla podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw i spójności tych obszarów, a także dostosować tę pomoc do poziomu atrakcyjności tych wysp.

5.6.3. Komisja powinna zbadać wartość dodaną programu innowacyjnych działań na rzecz wysp, z myślą o określeniu i przetestowaniu innowacyjnych rozwiązań na rzecz zrównoważonego rozwoju wysp na okres po roku 2020.

5.6.4. Zważywszy na cechy geomorfologiczne i gospodarcze niektórych wysp europejskich (obszary przybrzeżne, obszar śródlądowy i obszary górskie) możliwe jest wdrożenie innowacyjnego podejścia mającego na celu wzmocnienie komplementarności między europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi a synergiami występującymi między różnymi strategiami, w celu wspierania „niebieskiego” wzrostu oraz rozwoju obszarów wiejskich.

Bruksela, dnia 29 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów), art. 10 i załącznik I.

⁽¹⁴⁾ *The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy* (EUROISLANDS)* – program ESPON 2013 (Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej).

⁽¹⁵⁾ <http://cor.europa.eu/pl/activities/opinions/Pages/opinions-and-resolutions.aspx>.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

523. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 22 I 23 LUTEGO 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Strategia kosmiczna dla Europy«”

[COM(2016) 705 final]

(2017/C 209/03)

Sprawozdawca: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 26.10.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	9.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	30.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania	199/02/03
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji Europejskiej „Strategia kosmiczna dla Europy” i popiera zaproponowane w nim wytyczne. Te ostatnie zawierają szereg nowych elementów, w tym otwarcie się na społeczeństwo obywatelskie, położenie nacisku na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), zachęcanie do badań i rozwoju oraz zwrócenie uwagi na konieczność zapewnienia odpowiednich przepływów finansowych w działaniach związanych z przestrzenią kosmiczną, także poprzez uruchomienie kapitału prywatnego.

1.2. EKES zachęca Komisję do dalszych działań w tym kierunku i do uwzględnienia jeszcze bardziej ambitnej perspektywy. Pierwsza część komunikatu zatytułowana jest „Maksymalizacja korzyści z działalności związanej z przestrzenią kosmiczną dla społeczeństwa i gospodarki UE”. Zawiera ona wiele zaleceń sformułowanych przez Komitet w projekcie pt. „Przestrzeń kosmiczna i społeczeństwo”.

1.3. EKES dostrzega dualny charakter zdolności do działania w przestrzeni kosmicznej. Potwierdza jednak swoje zdecydowane poparcie dla polityki kosmicznej ukierunkowanej na **potrzeby cywilne** (pokój i współpracę), uznając znaczenie wykorzystywania systemów monitorowania przestrzeni kosmicznej do celów zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i ochrony. Takie podwójne zastosowanie jest jednym z czynników warunkujących sukces zintegrowanych i zharmonizowanych polityk zapewniających dobrobyt obywatelom Europy.

1.4. Mając na uwadze dotychczasowe doskonałe wyniki pod względem dokładności i niezawodności, EKES ma nadzieję, że Komisja opracuje rozporządzenie, na mocy którego wykorzystanie Galileo jako systemu geopozycjonowania stanie się w Europie priorytetowe, a w niektórych konkretnych przypadkach, preferowane.

1.5. Inwestycje planowane na nadchodzące lata są wystarczające na potrzeby programów Copernicus i Galileo, ale należy je zagwarantować. W przyszłym roku rozpocznie się debata na temat nowych wieloletnich ram finansowych dla Unii. Komitet opowiada się za przydzieleniem dodatkowych środków w celu sprostania nowym wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu, bezpieczeństwem i ochroną przed zewnętrznymi zagrożeniami. Można by wykorzystać program „Horyzont 2020” i fundusze strukturalne do wspierania działalności rozwojowej w sektorze kosmicznym.

1.6. Komitet zwraca się do Komisji, by wraz z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym wyłoniła nowe możliwości finansowania, by zachęcić prywatnych inwestorów do brania pod uwagę sektora kosmicznego. Komisja mogłaby w tym celu współpracować poprzez organizowanie spotkań na poziomie poszczególnych zainteresowanych państw członkowskich, podczas których banki, inwestorzy instytucjonalni i przedsiębiorstwa byłyby zachęcane do analizowania nowych form inwestycji, w tym klastrów kosmicznych.

1.7. EKES jest zdania, że jedynym sposobem zapewnienia długofalowego powodzenia unijnej strategii kosmicznej jest aktywne zaangażowanie wszystkich państw członkowskich. Cel ten można osiągnąć przez konkretne i ukierunkowane środki budowania zdolności mające na celu pomaganie w szczególności państwom członkowskim o rodzących się zdolnościach do działania w przestrzeni kosmicznej i interesach w tej dziedzinie. Środki takie można zacząć realizować m. in. przez organizowanie szkoleń, działania informacyjne, konsultacje (zarówno techniczne, jak i wśród użytkowników), projekty demonstracyjne, inicjatywy regionalne, synergii między zaawansowanymi i rozwijającymi zdolności państwami członkowskimi oraz inne środki dopasowane do potrzeb państw członkowskich.

1.8. Edukacja i zwiększanie świadomości społecznej w zakresie korzyści oferowanych przez informacje i dane dostępne za pośrednictwem działalności związanej z przestrzenią kosmiczną mają kolosalne znaczenie. Uwzględnianie działalności związanej z przestrzenią kosmiczną w programach szkół, uczelni i w dalszym kształceniu również byłoby istotne.

1.9. Szkolenie techników i inżynierów ma kluczowe znaczenie dla przyszłości europejskiego przemysłu. Wzmocnienie europejskiego rynku pracy, poprawa infrastruktury na potrzeby ćwiczeń i testów, centra doskonałości i uczenia się przez całe życie oraz stałe podnoszenie wiedzy i umiejętności do nowych poziomów uwzględniających naukę o kosmosie muszą być podstawą europejskiej strategii w zakresie przestrzeni kosmicznej.

1.10. W tym celu Komitet zwraca się do Komisji o sprawdzenie, czy możliwe jest stworzenie jednego portalu przedstawiającego wszystkie działania podejmowane przez różne organizacje i agencje. Portal ten powinien być dostępny dla wszystkich zainteresowanych obywateli i operatorów. Powinien podkreślać korzyści związane z wszystkimi bieżącymi działaniami i wypuklać potencjalne możliwości oferowane przez gospodarkę kosmiczną, w szczególności dla MŚP.

1.11. W niedawnej opinii w sprawie europejskiej inicjatywy dotyczącej przetwarzania w chmurze⁽¹⁾ Komitet zwrócił uwagę na „problemy uniemożliwiające Europie wykorzystanie potencjału danych, w szczególności w odniesieniu do braku interoperacyjności, fragmentacji struktur oraz ich zamknięcia na inny wkład i inną wymianę”. Oczywiście jest, że te same problemy dotyczą również naziemnej infrastruktury europejskiego systemu kosmicznego i muszą zostać przezwyciężone tak szybko, jak to możliwe.

1.12. Europa posiada doskonałą infrastrukturę do wynoszenia satelitów na orbitę, a nowa generacja rakiet nośnych, takich jak Ariane i Vega, przyczynia się do znacznych oszczędności, częściowo dzięki zacieśnieniu współpracy między państwami członkowskimi. Rozwój pojazdów nośnych wielokrotnego użytku doprowadzi do znacznego obniżenia kosztów i umożliwi dostęp do działalności związanej z przestrzenią kosmiczną tym krajom, które nie dysponują środkami, by zapewnić skuteczną infrastrukturę w przestrzeni kosmicznej.

1.13. Rośnie zainteresowanie małymi satelitami dla systemów łączności i monitorowania. Nawet na rynku obserwacji Ziemi oczekuje się znacznego wzrostu rynku małych satelitów dzięki nowym zastosowaniom. W związku z tym ważne jest, by w celu wykorzystania tego rynku UE skoncentrowała się na rozwoju mini- i nanosatelitów. Będzie to jednocześnie stanowić okazję nie tylko dla mniejszych państw członkowskich, ale również dla podmiotów prywatnych. EKES podkreśla jednak, że rozwój mniej kosztownych satelit monitorujących powierzchnię Ziemi będzie się wiązał z ogromną ilością danych. Ochrona życia prywatnego wszystkich obywateli i użytkowników powinna być traktowana priorytetowo, czemu towarzyszyć muszą wysoki poziom świadomości i solidne uregulowania⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 86 (pkt 3.5).

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 51.

1.14. Zapewnienie dostępu do infrastruktury kosmicznej i zagwarantowanie jej bezpieczeństwa jest jednym z priorytetów, którymi będzie musiała zająć się Komisja. Niezbędna jest współpraca z innymi państwami, aby uniknąć wyścigu do najkorzystniejszych orbit i braku zainteresowania zarządzaniem kwestią śmieci kosmicznych. Należy zatem zintensyfikować działania dyplomatyczne związane z zarządzaniem przestrzenią kosmiczną. Jednocześnie EKES zaleca, aby UE wspierała innowacje w dziedzinie usuwania odpadów w przestrzeni kosmicznej.

1.15. Niedawne spotkania na szczeblu globalnym⁽³⁾ również uwypukliły znaczenie takiej współpracy. W ich wyniku określono cztery filary: gospodarkę, społeczeństwo, dostępność i dyplomację. Kwestie te były zawsze przedmiotem uwagi EKES-u, który podjął inicjatywę zaakcentowania ich znaczenia dla gospodarki i społeczeństwa.

1.16. Należy w związku z tym przyjąć nowe podejście do wykorzystywania danych, ułatwiając MŚP dostęp do nich, uświadamiając obywatelom i MŚP, że mają możliwość niedyskryminacyjnego dostępu do tych kanałów informacyjnych związanych z dużymi zbiorami danych, wzmacniając ochronę przed atakami cybernetycznymi i ciągle rozwijając nowe zastosowania za pośrednictwem ukierunkowanych inicjatyw wykorzystujących kreatywność naszych naukowców, uniwersytetów i przedsiębiorstw EKES podkreśla, że zgodnie z konwencją z Aarhus należy ułatwiać korzystanie z dużych zbiorów danych w celu ochrony środowiska za pomocą ustalenia przystępnych kosztów.

2. Streszczenie propozycji Komisji

2.1. UE dysponuje obecnie drugim co do wielkości publicznym budżetem kosmicznym na świecie i jest głównym klientem instytucjonalnym w Europie korzystającym z usług wynoszenia na orbitę. W jej posiadaniu znajdują się światowej klasy systemy kosmiczne: Copernicus do obserwacji Ziemi oraz EGNOS i Galileo do nawigacji satelitarnej i geopozycjonowania. W latach 2014–2020 sama UE zainwestuje 12 mld EUR w działalność związaną z przestrzenią kosmiczną.

2.2. Technologie kosmiczne stały się nieodzowne w codziennym życiu europejskich obywateli. Ponadto rozwiązania związane z przestrzenią kosmiczną przynoszą korzyści w wielu różnych kontekstach, takich jak zarządzanie łańcuchami żywiłowymi, rolnictwo, transport, infrastruktura energetyczna i globalne wyzwania. Kosmiczne technologie, dane i usługi mogą stanowić podstawę wielu unijnych polityk i kluczowych priorytetów politycznych. Przestrzeń kosmiczna ma również dla Europy znaczenie strategiczne: wzmacnia jej rolę jako podmiotu o znaczeniu globalnym, stanowi atut pod względem bezpieczeństwa i obrony i pomaga w pobudzaniu zatrudnienia, wzrostu oraz inwestycji. Europa posiada prężny przemysł produkcji satelitów, którego udział w otwartych rynkach światowych wynosi około 33 %, a także dynamiczny sektor usług pochodnych obejmujący dużą liczbę MŚP. Wartość sektora europejskiej gospodarki kosmicznej szacowano w 2014 r. na kwotę 46–54 mld EUR, co stanowiło 21 % wartości światowego sektora kosmicznego.

2.3. Zgodnie z art. 189 Traktatu (TFUE) Komisja proponuje zatem nową Strategię kosmiczną dla Europy, w której skoncentrowano się na czterech strategicznych celach:

A. Maksymalizacji korzyści z działalności związanej z przestrzenią kosmiczną dla społeczeństwa i gospodarki UE poprzez

- a) zachęcenie do korzystania z usług związanych z przestrzenią kosmiczną i wykorzystywania danych pozyskanych w przestrzeni kosmicznej; oraz
- b) rozwijanie unijnych programów kosmicznych i zaspokajanie potrzeb nowych użytkowników.

B. Rozwijanie konkurencyjnego i innowacyjnego w skali globalnej europejskiego sektora kosmicznego poprzez

- a) wspieranie badań, innowacji i rozwoju umiejętności; oraz
- b) wspieranie przedsiębiorczości i nowych możliwości biznesowych.

C. Wzmocnienie autonomii Europy w zakresie dostępu do przestrzeni kosmicznej i jej wykorzystania w bezpiecznym i zabezpieczonym środowisku poprzez:

- a) utrzymanie przez Europę autonomicznego dostępu do przestrzeni kosmicznej;
- b) zapewnienie dostępu do widma radiowego;
- c) zapewnienie ochrony i odporności europejskiej infrastruktury kosmicznej o kluczowym znaczeniu;

⁽³⁾ Forum wysokiego szczebla – przestrzeń kosmiczna motorem zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Dubaj, 24 listopada 2016 r.

d) wzmocnienie synergii między cywilną i wojskową działalnością związaną z przestrzenią kosmiczną.

D. Wzmacnianie roli Europy jako podmiotu o znaczeniu globalnym i wspieranie współpracy międzynarodowej.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES zawsze bardzo aktywnie wspierał Komisję i zainteresowane strony w zagadnieniach dotyczących przestrzeni kosmicznej.

3.2. EKES określił szereg priorytetów w opiniach w sprawie przestrzeni kosmicznej:

- wprowadzenie proaktywnej polityki na rzecz MŚP i wspieranie zatrudnienia,
- angażowanie państw członkowskich o rodzących się zdolnościach do działania w przestrzeni kosmicznej i interesach w tej dziedzinie,
- istotna poprawa europejskiego rządzenia,
- angażowanie społeczeństwa obywatelskiego w określaniu strategicznych wyborów,
- inwestowanie w sektor kosmiczny i podkreślanie roli finansowania i funduszy inwestycyjnych,
- wspieranie działalności badawczo-rozwojowej, promowanie programów badawczych na wszystkich poziomach w dziedzinie lotnictwa i kosmonautyki oraz technologii,
- rozwijanie współpracy w dziedzinie kosmicznej między władzami europejskimi, krajowymi i regionalnymi, przedsiębiorstwami i użytkownikami końcowymi.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. *Strategia kosmiczna i WRF*⁽⁴⁾: aspekty finansowe

4.1.1. Ambitna strategia wymaga ambitnego budżetu. Według Komisji budżet UE związany z przestrzenią kosmiczną jest drugim największym na świecie. Jest on połączeniem budżetu Unii Europejskiej, odrębnych budżetów państw członkowskich przeznaczonych na przestrzeń kosmiczną i budżetu Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA). Budżet USA jest prawie czterokrotnie większy niż budżet UE. Bardzo trudno jest oszacować rzeczywiste wydatki Rosji i Chin w dziedzinie przestrzeni kosmicznej, gdyż nie wszystkie dane odnoszące się do ich działalności kosmicznej są publicznie dostępne. Z drugiej strony, jeśli porówna się budżety kosmiczne wyrażone jako procent PKB, to Europa zajmuje jedynie szóste miejsce.

4.1.2. Ambitne cele KE wymagają uruchomienia ogromnych inwestycji, na które sam sektor publiczny nie może sobie pozwolić. Udział inwestorów prywatnych, sektora bankowego, funduszy inwestycyjnych oraz innych podmiotów finansowych ma kluczowe znaczenie dla wspierania rozwoju badań i nowych zastosowań.

4.1.3. Komunikat niewystarczająco uwypukla i wspiera kluczową rolę MŚP, a powinien ją wzmocnić, zwłaszcza w wypadku innowacyjnych przedsiębiorstw typu start-up. Chociaż poświęcono więcej uwagi ich mocnym stronom, jeśli chodzi o innowacyjność, to proponowane rozwiązania finansowe nie wychodzą naprzeciw rzeczywistym potrzebom tego sektora, który cierpi na chroniczny brak środków. System bankowy niechętnie wspiera innowacje ze względu na wysokie ryzyko z tym związane. Wiele MŚP nie może uczestniczyć w publicznych zaproszeniach do składania ofert, gdyż te ostatnie są często dostosowane do dużych podmiotów. W związku z tym należy zwiększyć wsparcie dla MŚP poprzez wprowadzenie przetargów dla tej wielkości przedsiębiorstw. W przypadku większych projektów krokiem we właściwym kierunku byłoby również bardziej otwarte zlecenie podwykonawstwa szerszemu zakresowi MŚP. Program „Horyzont 2020” i inne programy dotyczące badań i rozwoju mają do odegrania ważną rolę i należy je jak najszerzej wykorzystywać z punktu widzenia MŚP.

4.1.4. EKES jest zaniepokojony możliwymi skutkami BREXIT-u i jego wpływem na europejskie działania związane z przestrzenią kosmiczną. Zjednoczone Królestwo jest jednym z wiodących państw członkowskich w dziedzinie przestrzeni kosmicznej. W związku z tym UE musi rozważyć możliwości współpracy ze Zjednoczonym Królestwem w dziedzinie kosmicznej.

⁽⁴⁾ Wieloletnie ramy finansowe (WRF).

4.2. Budowanie zdolności w państwach członkowskich

4.2.1. Nie wszystkie państwa członkowskie UE są głęboko zaangażowane w działalność związaną z przestrzenią kosmiczną i niestety nie wszystkie sektory (w tym prywatne i publiczne) dostrzegają związane z tą działalnością korzyści. Na przykład w sektorze publicznym działalność związana z przestrzenią kosmiczną może być skutecznie wykorzystywana w różnych obszarach, w tym w bieżącym monitorowaniu terytorialnym, monitorowaniu skuteczności izolacji budynków, wykrywaniu nielegalnych wysypisk śmieci i wielu innych dziedzinach.

4.2.2. W celu zapewnienia konkurencyjności sektora kosmicznego UE, zasadnicze znaczenie ma zaangażowanie wszystkich państw członkowskich o rodzących się zdolnościach do działania w przestrzeni kosmicznej i interesach w tej dziedzinie, a także zainteresowanych stron, przedsiębiorców, naukowców oraz innych instytucji. Komisja powinna zaproponować konkretne środki.

4.3. Zarządzanie

4.3.1. Komitet docenia fakt, że niedawna dyskusja dotycząca kwestii zarządzania, na którą EKES zwracał uwagę w szeregu wcześniejszych opinii, została rozstrzygnięta. Strategia Europejskiej Agencji Kosmicznej została zatwierdzona podczas posiedzenia Rady Ministerialnej ESA w grudniu 2016 r. (w tym podział budżetu między poszczególne programy na lata 2017–2021). Strategie UE i ESA nie są już różne, lecz komplementarne.

4.4. Usługi pochodne i wymogi w zakresie infrastruktury

4.4.1. Istnieje **pilna** potrzeba ustanowienia ośrodków przetwarzania dużych zbiorów danych w celu przechowywania, wstępnego przetwarzania i analizowania danych pobieranych z programu Copernicus. Zdolność do wykorzystywania danych historycznych w połączeniu z programem Copernicus jest również bardzo istotna dla opracowania nowych instrumentów w tej dziedzinie.

4.4.2. UE zobowiązała się do realizacji ambitnego porozumienia COP 21 oraz celów zrównoważonego rozwoju. EKES podkreśla, że satelitarne systemy monitorowania i urządzenia do przetwarzania dużych zbiorów danych w terenie mają kluczowe znaczenie dla pomyślnego wdrożenia zobowiązań – zarówno lokalnych, jak i globalnych. Istnieje wyraźna potrzeba opracowania nowych narzędzi związanych ze zmianą klimatu, tak jak postulował EKES w poprzednich opiniach, takich jak NAT/696⁽⁵⁾.

4.4.3. Jak uzgodniono w porozumieniu osiągniętym w ramach COP 21, LULUCF⁽⁶⁾ ma do odegrania ważną rolę w pochłanianiu obecnych poziomów CO₂ w atmosferze. Lasy są pochłaniaczami dwutlenku węgla, a codzienne precyzyjne monitorowanie stanu lasów może zapobiegać nielegalnej ścinie drzew i zachęcać do aktywnej gospodarki leśnej, w tym do sadzenia większej liczby drzew o szybkim tempie wzrostu, i do wczesnego wykrywania pożarów lasów oraz zapobiegania im. Obecne propozycje UE, które umożliwiają kompensowanie emisji CO₂ w sektorach takich jak przemysł lub transport poprzez wykorzystanie leśnych pochłaniaczy CO₂ lub poprzez wzrost lasów, kładą znacznie większy nacisk na kwestie gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Propozycje te wyraźnie wskazują na pilną potrzebę opracowania narzędzi monitorowania w oparciu o program Copernicus. Narzędzia te mają kapitalne znaczenie w skali międzynarodowej, ponieważ mogą być wykorzystywane do precyzyjnego monitorowania faktycznych postępów w łagodzeniu zmiany klimatu i pochłanianiu CO₂ w różnych krajach na całym świecie.

4.4.4. EKES uznaje, że satelitarne systemy monitorowania i ośrodki danych mają istotne znaczenie dla zrównoważonej produkcji żywności w przyszłości. W szczególności oferują znaczne korzyści dla rolnictwa precyzyjnego, między innymi ze względu na to, że Galileo i GNSS pozwalają zaoszczędzić paliwa kopalne. Co więcej, oprogramowanie wykorzystujące obrazy o różnej częstotliwości uzyskane z programu Copernicus mogą dokładnie określić te obszary pól, gdzie poziom wilgotności lub składników odżywczych jest albo zbyt niski, albo zbyt wysoki, co następnie umożliwia skorygowanie ilości wody i składników odżywczych. To z kolei pozwala zaoszczędzić wodę słodką i ograniczyć do minimum stosowanie nawozów i pestycydów. Znacznie zwiększa to zrównoważoność systemów rolniczych, promuje wczesne wykrywanie chorób roślin i zapobieganie im, pozwala przewidzieć przyszłe plony i zapewnia zarówno istotne korzyści ekonomiczne, jak i bardzo pozytywny wpływ społeczny i środowiskowy.

4.4.5. Należy dalej rozwijać precyzję pomiarów meteorologicznych w celu ułatwienia wczesnego wykrywania ekstremalnych warunków pogodowych i zapobiegania im bądź przygotowywania się na ich wystąpienie. Może to ograniczyć straty żywności w gospodarstwach rolnych, a także ochronić ludzi przed zagrożeniem dla ich zdrowia i własności.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u – Wspólny wysiłek redukcyjny do roku 2030 oraz użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo (LULUCF) (Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 103).

⁽⁶⁾ Użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo (LULUCF).

4.5. *Informowanie, edukowanie, uświadamianie*

4.5.1. W 2014 r. EKES zainaugurował swój projekt pt. „Przestrzeń kosmiczna i społeczeństwo”, w którym partnerzy podkreślali konieczność uczynienia postępów poprzez włączenie całego społeczeństwa w debatę na temat znaczenia roli odgrywanej przez Europę w sektorze kosmicznym. Europejskie społeczeństwo obywatelskie musi być odpowiednio konsultowane, jeżeli chcemy zrozumieć jego oczekiwania i potrzeby.

4.5.2. Komunikat Komisji nie zawiera żadnego odniesienia do tego strategicznego wyzwania, chociaż konsultacje społeczne w sprawie strategii kosmicznej dla Europy odbyły się w 2016 r. Debata na temat polityki związanej z przestrzenią kosmiczną jest tradycyjnie ograniczona do udziału głównych zainteresowanych stron, z pominięciem faktu, że jeśli chcemy stworzyć rynek zorientowany na konsumenta, to ci ostatni muszą wiedzieć o korzyściach i możliwościach oferowanych przez technologie i być ich świadomi.

4.5.3. Każdy podmiot o istotnym znaczeniu posiada indywidualną strategię komunikacyjną, brakuje jednak wspólnej wizji lub planu strategicznego, które można by było przedstawić ogółowi społeczeństwa. EKES jest przekonany, że wdrożenie strategii jest niemożliwe bez zaangażowania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, zarówno publicznych, jak i prywatnych, w stosowny plan działania.

4.5.4. Należy zorganizować dla użytkowników końcowych spotkania na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim. Istnieje także potrzeba organizowania kampanii informacyjnych przy aktywnym udziale władz lokalnych.

4.5.5. EKES zwraca się do Komisji i głównych partnerów o uruchomienie portalu „Przestrzeń kosmiczna i społeczeństwo” przy współpracy organizacji publicznych i prywatnych oraz przedsiębiorców. Działania informacyjne i podnoszące świadomość powinny być jednym z czołowych priorytetów nowej polityki kosmicznej, której ostatecznym celem będzie zaspokojenie rzeczywistych potrzeb obywateli.

Bruksela, dnia 30 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniającej dyrektywę 2012/30/UE”

[COM(2016) 723 final – 2016/0359 (COD)]

(2017/C 209/04)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Współsprawozdawca: **Franca SALIS-MADINIER**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 16.1.2017 Rada Europejska, 25.1.2017
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Jednolity Rynek, Produkcja i Konsumpcja
Data przyjęcia przez sekcję	9.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	29.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	220/2/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie restrukturyzacji zapobiegawczej i drugiej szansy i dlatego też przedstawia propozycje organizacji społeczeństwa obywatelskiego zmierzające do uzupełnienia jego treści.

1.2. Wziąwszy pod uwagę treść wniosku i konieczność uzupełnienia norm dotyczących rynku wewnętrznego, EKES skłania się ku temu, by wniosek został wydany w formie rozporządzenia i by nie zawahano się poczynić dalszych kroków w kierunku jak największej harmonizacji obecnych systemów.

1.3. EKES nalega, by w dyrektywie uściślono formalnie obowiązek kierownictwa przedsiębiorstwa dotyczący udzielania pracownikom informacji i prowadzenia z nimi konsultacji przed rokowaniami i w ich trakcie. Na etapie wczesnej restrukturyzacji trzeba zwłaszcza zwrócić większą uwagę na interesy pracowników, a w postępowaniu upadłościowym konieczne jest poczynienie wyraźnego odniesienia do art. 5 ust. 2 dyrektywy 2001/23/WE w celu ochrony praw pracowników w tym kontekście.

1.4. EKES zachęca Komisję, by jako podstawową zasadę ustanowiła w dyrektywie obowiązek antycypowania niewypłacalności poprzez podpisanie kodeksu dobrego postępowania. Dlatego też proponuje stosowne włączenie do dyrektywy zasady ostrzeżenia społecznego.

1.5. EKES zaleca, by w dyrektywie uwzględniono podstawową zasadę zapewnienia – w wypadku niewypłacalności – wszystkim pracownikom we wszystkich państwach członkowskich statusu priorytetowych wierzycieli. Ponadto proponuje utworzenie krajowego funduszu uwspólniania ryzyka tam, gdzie on nie istnieje, tak by zagwarantować pracownikom wypłatę wynagrodzenia we wszystkich państwach członkowskich. Fundusz, który obowiązuje już w niektórych państwach członkowskich, mógłby być zasilany przez pracodawców odpowiednimi składkami. Państwa mogłyby uczestniczyć w zarządzaniu nim i być jego gwarantami.

1.6. EKES zaleca Komisji, by szybko określono metody i terminy rychłego rozpoznawania trudności przedsiębiorstwa.

1.7. Oprócz sędziów powołani do pracy na tym polu specjaliści i eksperci powinni być tak samo przeszkoleni i mieć wielorakie doświadczenie, które umożliwiałyby im działanie w jak dotąd mało zbadanych dziedzinach.

1.8. Konieczne jest zweryfikowanie kryteriów wiarygodności przedsiębiorców związanych z uczciwym postępowaniem zawodowym, które należy udokumentować za pomocą odpowiednich świadectw wydanych przez organy. Takie świadectwa uzasadniają skorzystanie z drugiej szansy.

1.9. EKES zachęca, by w dyrektywie uznano, że nadużycie postępowania upadłościowego przez kadre kierowniczą związane z odmową praw pracownikom jest nielegalną praktyką i tym samym skutkuje odmówieniem takiej kadrze kierowniczej dostępu do moratorium czy też skorzystania z drugiej szansy.

1.10. EKES docenia marginalną rolę sądów, które interweniują wyłącznie w razie konieczności.

1.11. EKES podkreśla wartość społeczną przedsiębiorstwa i starania zmierzające do kontynuacji działalności za pomocą sprawnych, mało kosztownych i terminowych procedur zgodnie z wartościami ustanowionymi w Traktacie UE (art. 3) i z poszanowaniem dobrej wiary przedsiębiorcy.

2. Postępowanie upadłościowe przedsiębiorstwa w UE

2.1. W dniu 20 maja 2015 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły rozporządzenie (UE) 2015/848 w sprawie postępowania upadłościowego między różnymi państwami, zwane dalej rozporządzeniem.

2.2. W nowych przepisach przyjęto nową perspektywę na cele prawa upadłościowego, zgodnie z którą postępowania upadłościowego nie postrzega się już wyłącznie w kategoriach likwidacji, lecz jako narzędzie gwarantujące utrzymanie środków zorganizowanych przedsiębiorstwa, a zatem prawo zatrudnionych do pracy, zapewniając, tam, gdzie to możliwe, przetrwanie przedsiębiorstwa.

2.3. W tych państwach członkowskich, w których procedury restrukturyzacji przedsiębiorstw przeważają nad procedurami likwidacji, wskaźnik windykacji zadłużenia wynosi 83 % w porównaniu z 57 % ⁽¹⁾.

2.3.1. Ponadto długość procedur ⁽²⁾ znacznie się różni między państwami członkowskimi i wynosi od kilku miesięcy do wielu lat.

2.3.2. Istnieje również wiele rozbieżności, jeżeli chodzi o możliwość dostępu do procedur restrukturyzacji przed ogłoszeniem niewypłacalności.

2.3.3. Niedawne badania ⁽³⁾ pokazały niepełną adekwatność przepisów upadłościowych i nadmierną rozbieżność przepisów państw członkowskich, co tworzy przeszkody w obiegu inwestycji na jednolitym rynku.

2.4. Jeśli chodzi o przedsiębiorców, wśród których odsetek upadających przedsiębiorstw wynosi ok. 50 % ⁽⁴⁾ w pierwszych pięciu latach działalności, celem jest to, by stworzyć im możliwość skorzystania z moratorium w chwili, gdy kryzys wydaje się oczywisty, a następnie uzyskania umorzenia długów w terminie wynoszącym nie więcej niż trzy lata, usuwając piętno niewypłacalności i zachęcając uczciwego przedsiębiorcę do skorzystania z drugiej szansy.

2.5. Dużą nowością zmierzającą w kierunku jednolitej europejskiej przestrzeni sądowniczej jest stworzenie do czerwca 2019 r. systemu elektronicznego połączenia tzw. rejestrów upadłości, które trzeba ustanowić w każdym państwie członkowskim i z których można by bezpłatnie zaczerpnąć informacje za pośrednictwem europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość”.

2.6. Według Komisji co roku upada w Europie 200 tys. przedsiębiorstw, co przekłada się na utratę 1,7 mln miejsc pracy. Można by tego często uniknąć, jeżeliby dostępne były skuteczniejsze postępowanie upadłościowe i procedury restrukturyzacji.

2.7. Z analizy zastosowania zalecenia KE z 2014 r. dotyczącego restrukturyzacji i drugiej szansy wynikało, że pomimo reform w dziedzinie niewypłacalności przepisy w niektórych krajach są wciąż sprzeczne i nieskuteczne lub też ich całkowicie brakuje. W planie działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych z 2015 r. zapowiedziano inicjatywę ustawodawczą dotyczącą niewypłacalności przedsiębiorstw, w tym wczesnej restrukturyzacji i drugiej szansy.

⁽¹⁾ Wskaźnik Banku Światowego dotyczący łatwości prowadzenia działalności gospodarczej za 2016 r.

⁽²⁾ Zob. SWD(2016) 357 final.

⁽³⁾ <https://webcast.ec.europa.eu/insolvency-conference>; http://ec.europa.eu/justice/civil/files/insolvency/impact_assessment_en.pdf COM(2015) 468 final, 30.9.2015 (niewypłacalność na s. 28–29); SWD(2015) 183 final, 30.9.2015 (niewypłacalność na s. 73–78) itd.

⁽⁴⁾ Eurobarometr Flash 354 z 2012 r. wskazuje ponadto, że 43 % Europejczyków nie podjęłoby działalności gospodarczej z obawy przed niepowodzeniem.

2.8. Inicjatywę KE trzeba postrzegać również w świetle różnych zaleceń, jakie formułujemy w celu ukazania między innymi, że:

- rozbieżności między krajowymi przepisami dotyczącymi niewypłacalności mogą powodować powstawanie nieuzasadnionych korzystnych lub niekorzystnych warunków konkurencji,
- kwestię przepisów dotyczących niewypłacalności trzeba postrzegać z punktu widzenia prawa pracy, gdyż w wypadku niewypłacalności różne definicje pracy i pracownika mogą zaważyć na prawach pracowników w UE,
- jeżeli chodzi o klasyfikację wierzycieli, brak harmonizacji może ograniczyć przewidywalność wyników postępowania sądowego,
- ewentualni wierzyciele lub jeden wierzyciel nie powinni nadużywać lub korzystać instrumentalnie z postępowania upadłościowego,
- konieczne są środki zakazujące „turystyki sądowej”.

3. Propozycje Komisji

3.1. Wniosek Komisji, którego podstawą prawną są art. 53 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, opiera się na trzech głównych elementach:

- wspólnych zasadach zastosowania ram wczesnej restrukturyzacji, które pomogą przedsiębiorstwom w kontynuacji działalności i utrzymaniu miejsc pracy,
- przepisach umożliwiających przedsiębiorcom skorzystanie z drugiej szansy po umorzeniu długów w terminie nie dłuższym niż 3 lata,
- środkach przeznaczonych dla państw członkowskich mających na celu zwiększenie skuteczności postępowania upadłościowego, a także procedur restrukturyzacji i umorzenia zadłużenia wraz ze skróceniem terminów i nadmiernych kosztów procedur, wyeliminowaniem niepewności prawa dla wierzycieli i inwestorów, a także wyższym odsetkiem windykacji niespłaconych długów.

3.2. W nowych przepisach wskazano pewne podstawowe zasady gwarantujące, że ramy dotyczące niewypłacalności i restrukturyzacji będą spójne i skuteczne w całej UE:

- przedsiębiorstwa napotykające trudności finansowe, zwłaszcza MŚP, będą miały dostęp do systemów wczesnego ostrzegania w celu wskazania pogarszającej się sytuacji przedsiębiorstwa i zapewnienia restrukturyzacji na wczesnym etapie,
- elastyczne ramy restrukturyzacji zapobiegawczej powinny uprościć postępowanie sądowe pod względem czasu, kosztów i złożoności,
- wynoszący nie więcej niż cztery miesiące okres karencji dla wierzyciela przed zastosowaniem środków egzekucyjnych – w celu wsparcia negocjacji prowadzących do wczesnej restrukturyzacji,
- brak możliwości zablokowania planów restrukturyzacji przez wierzycieli i akcjonariuszy mniejszościowych wyrażających sprzeciw, jednak z pełnym zabezpieczeniem ich prawnie uzasadnionych interesów,
- ochronę nowych lub przejściowych środków finansowych, tak by zwiększyć możliwości skutecznej restrukturyzacji,
- pełną ochronę prawa pracy podczas procedur restrukturyzacji zapobiegawczej, zgodnie z przepisami obowiązującymi w UE w odniesieniu do pracowników,
- jednolite szkolenie i jednolita specjalizacja likwidatorów i sędziów w UE,
- pełne zastosowanie nowych technologii informatycznych w celu dopełnienia procedur, powiadamiania i komunikacji przez internet, tak aby zagwarantować większą skuteczność i skrócić długość postępowania upadłościowego, procedur restrukturyzacji i przyznania drugiej szansy.

3.3. Wniosek dotyczący nowej dyrektywy uwzględnia aspekty procedury dotyczącej przedsiębiorstwa kontynuującego działalność, w ramach których przedsiębiorca utrzymuje kontrolę nad swą własną działalnością, czyli nad automatycznym zawieszeniem, będącym czteromiesięcznym okresem, w którym wierzyciele nie mają prawa podejmować indywidualnych działań zmierzających do windykacji kredytu.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące tekstu Komisji

4.1. Tytuł I. Umorzenie długów

4.1.1. Jeżeli chodzi o fakultatywne stosowanie proponowanego systemu do procedur umorzenia długów konsumentów, EKES, nawiązując do swych wielu opinii przyjętych już w tej dziedzinie, stanowczo sprzeciwia się tej możliwości, która jest niezgodna z przedstawionymi przez niego postulatami w sprawie absolutnej konieczności zapewnienia szczególnego systemu dotyczącego nadmiernego zadłużenia konsumentów.

4.2. Tytuł II. Antycypacja i systemy ostrzegania

4.2.1. EKES uważa, że stosowne byłoby uściślenie zakresu zastosowania dyrektywy (rodzaj przedsiębiorstwa, liczba pracowników) ze szczególnym uwzględnieniem MŚP i ich wpływu na gospodarkę lokalną.

4.2.2. Istnieje szeroka zgoda co do konieczności wspomżenia przedsiębiorstw w przeprowadzeniu w odpowiednim czasie restrukturyzacji, tak by mogły uratować miejsca pracy, zachować swoją wartość, a także by wesprzeć uczciwych przedsiębiorców.

4.2.3. Korzystne i stosowne byłoby określenie, według jakich kryteriów kadra kierownicza może zostać uznana za uczciwą. Takie obiektywne kryteria powinny zostać wskazane i sformalizowane w dyrektywie. Nie można pomijać niedawnego zjawiska taktycznego postępowania upadłościowego stosowanego w celu uniknięcia odpowiedzialności prawnej, które wiąże się z odmówieniem pracownikom ich praw. Należy zniechęcać do stosowania takich praktyk, pozbawiając moratorium i drugiej szansy podmioty do nich się uciekające.

4.2.4. Wszystkie etapy należy prowadzić przy stałym udziale pracowników i organizacji związkowych za pomocą rzeczywistych konsultacji i informowania z wystarczająco dużym wyprzedzeniem. Przedstawiciele pracowników i organizacji związkowych powinni mieć prawo do proponowania alternatywnych rozwiązań w celu utrzymania zatrudnienia i korzystać z prawa do pomocy eksperckiej.

4.2.5. Jeśli ramy restrukturyzacji zapobiegawczej zawierają kluczowe, godne poparcia wspólne elementy, powinny być one zgodne ze wspólnym i jednolitym protokołem na szczeblu UE.

4.2.6. EKES proponuje, by procedury tworzenia krajowego funduszu uwspólnienia ryzyka gwarantującego pracownikom wypłatę wynagrodzenia przewidziano we wszystkich państwach członkowskich. Fundusz mógłby być zasilany przez pracodawców odpowiednimi składkami. Państwa mogłyby uczestniczyć w zarządzaniu nim i być jego gwarantami⁽⁵⁾.

4.2.7. W celu utrzymania miejsc pracy i uniknięcia zwolnień trzeba wesprzeć koncepcję ostrzeżeń społecznych, czyli zobowiązanie przedsiębiorstwa do tego, by z wystarczająco dużym wyprzedzeniem powiadamiało wszystkie zainteresowane strony o swoich trudnościach i ostrzegało je przed nimi. Taki mechanizm, który trzeba przyjąć odpowiednio do każdego specyficznego przypadku, będzie ponadto odpowiednim sposobem na dowiedzenie, że postępowanie przedsiębiorcy jest uczciwe i społecznie odpowiedzialne.

4.2.7.1. Konieczne jest wsparcie kultury prowadzenia dialogu z przedstawicielami pracowników, organizacjami związkowymi, innymi organizacjami przedstawicielskimi i innymi zainteresowanymi stronami.

4.2.8. Należy dążyć do tego, by ograniczyć działania organu sądowego/administracyjnego, którego zadaniem zbyt często jest przedwczesne i drastyczne rozwiązywanie problemów niewypłacalności.

4.2.9. Konieczne jest stosowanie na szczeblu europejskim i krajowym zasady informowania przedstawicieli pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji (dyrektywa w sprawie europejskiej rady zakładowej 2009/38/WE), a także uznanie ich prawa do wczesnego ostrzegania i ochrony podczas niego, gdyż często jako pierwsi mają świadomość nieprawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa („whistleblower as means of prevention”).

4.2.10. Konieczne jest lepsze wyjaśnienie ust. 3 art. 3. Trzeba by szczególnie określić parametry, na których podstawie przedsiębiorstwa mogą być wykluczone z mechanizmu wczesnego ostrzegania (liczba pracowników, wysokość obrotów itd.).

⁽⁵⁾ Propozycję tę przedstawił już w 1764 r. Cesare Beccaria w traktacie *O przestępstwach i karach*.

4.3. Tytuł III. Ramy restrukturyzacji zapobiegawczej

4.3.1. Należy stworzyć ogólne korzystne i proaktywne ramy oparte na harmonizacji doświadczeń i procedur.

4.3.2. By urzeczywistnić postanowienia zawarte w art. 114 TFUE, czyli stworzyć rynek wewnętrzny, niezbędne jest, by Komisja przystąpiła, również za pomocą aktów delegowanych, do harmonizacji postępowania upadłościowego, które wydaje się obecnie za bardzo różnić między państwami członkowskimi.

4.3.3. Jednocześnie na szczeblu UE trzeba zaproponować i zharmonizować odpowiednie postępowanie przedupadłościowe, które uwzględniałoby powody utrudniające normalny przepływ finansowy, często związane z opóźnieniem płatności ⁽⁶⁾.

4.3.4. Konieczne jest ustanowienie norm dobrego postępowania między zleceniodawcami a usługodawcami, które wyznaczałyby maksymalny termin płatności za usługi.

4.3.5. W innych przypadkach powody są związane z kwestiami politycznymi niezależnymi od umiejętności przedsiębiorcy.

4.3.6. Ochronę nowego finansowania oraz finansowania przejściowego trzeba zagwarantować za pomocą wspólnych przepisów i zasad postępowania, które byłyby stosowane jednolicie w różnych krajach i mogłyby ochronić również uzasadnione stanowisko mniejszości.

4.3.7. Niektóre organy administracji regionalnej w krajach europejskich wprowadziły już organy parytetowe ⁽⁷⁾, których zadaniem jest podejmowanie odpowiednio wcześniej działań, gdy konieczna jest interwencja, by wesprzeć przedsiębiorstwo napotyające trudności ⁽⁸⁾.

4.3.8. Stosowne byłoby sporządzenie badania na temat tych organizacji i wyciągnięcie odpowiednich wniosków z najbardziej znaczących doświadczeń.

4.3.9. Powołanie organów parytetowych posiadających szerokie kompetencje i realizujących ważne cele społeczne, zdolnych do przyjęcia jasnej wizji przyszłości, mogłyby pomóc w pokonaniu niedostatków związanych z antycypacją i innowacją strategiczną, które osłabiły cały świat pracy i przyczyniły się do przybierającego różne formy kryzysu gospodarczego dotyczącego Europę od 2008 r.

4.3.10. Zarówno instrumenty restrukturyzacji zapobiegawczej, jak i druga szansa stanowią korzyść dla przedsiębiorcy, który przestrzegał procedur wczesnego ostrzegania i antycypacji i domaga się uzyskania do nich dostępu. Oba środki mają na celu stworzenie warunków niezbędnych do udziału wierzycieli (przede wszystkim pracowników i związków zawodowych).

4.3.10.1. Dlatego też niezbędne wydaje się, by przedsiębiorca, który zwrócił się o dostęp do takich korzyści, bezzwłocznie udostępnił swym partnerom (pracownikom, związkom zawodowym, ogólnie wierzycielom, organom wyznaczonym do pokonania kryzysu) wszystkie swe zapisy księgowe (budżet i załączniki, dokumenty bankowe, ubezpieczeniowe, ewidencję zapasów itd.) i umożliwił wszelkie formy kontroli nad swą działalnością.

4.3.10.2. Byłoby to nie tylko zgodne z zasadą przejrzystości, lecz umożliwiłoby również zwiększenie skuteczności niektórych podstawowych zasad stanowiących centralny element omawianego wniosku dotyczącego dyrektywy.

4.3.10.3. Bezzwłoczny dostęp do całej dokumentacji przedsiębiorstwa mógłby umożliwić:

- zrozumienie przez wszystkie zainteresowane podmioty faktycznej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa, tak by jak najszybciej wskazać środki mogące zaradzić sytuacji kryzysu,
- odpowiednie informowanie wierzycieli (pracowników itd., również za pośrednictwem ekspertów) biorących udział w negocjacjach mających na celu zatwierdzenie planu lub propozycji alternatywnych środków i wyrażenie opinii lub głosowanie w świadomy sposób w sprawie elementów planu restrukturyzacji (art. 8),

⁽⁶⁾ Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Akademię w Awinionie, opóźnienia w płatnościach powodują niepowodzenia gospodarcze w co najmniej 30 % przypadków.

⁽⁷⁾ Składające się ze specjalistów reprezentujących administrację regionalną, z przedstawicieli instytucji kredytowych i partnerów społecznych.

⁽⁸⁾ Np. organ nadzoru nad przedsiębiorstwami napotykanymi trudności i wsparcia na ich rzecz powołany przez region autonomiczny Sycylia w marcu 2016 r. (region autonomiczny Sycylia, ministerstwo ds. działalności produkcyjnej).

- odpowiednie informowanie zarządców (art. 17 ust. 3), a także organu sądowego i jego ekspertów (art. 13) w sytuacji, gdy ich zadaniem jest dokonanie oceny planu restrukturyzacji,
- bardziej prawidłową weryfikację uczciwości przedsiębiorcy (art. 22 ust. 1) pod warunkiem że z analizy dokumentacji można wywnioskować, w jaki sposób przedsiębiorca się zadłużył (czy w dobrej, czy złej wierze) i czy procedura została przyjęta w odpowiednim czasie po pierwszych oznakach kryzysu przedsiębiorstwa.

4.3.11. Ocena skutków restrukturyzacji powinna obejmować wpływ na zatrudnienie, gdyż jeżeli zostanie on zauważony z wyprzedzeniem, można będzie przedsięwziąć odpowiednie środki w celu ochrony zatrudnienia, takie jak te dotyczące szkolenia i rozwoju umiejętności pracowników.

4.3.12. Jeżeli chodzi o art. 18 w dziale 5, kadra kierownicza powinna mieć zakaz obniżenia aktywów spółki poniżej progu koniecznego do uregulowania narosłych zobowiązań wobec pracowników.

4.4. **Tytuł IV. Dostęp do umorzenia długów (druga szansa)**

4.4.1. W swej opinii z 2013 r. w sprawie postępowania upadłościowego, które dotyczy również niniejszej opinii, EKES podkreślił między innymi, że:

- wspomniana druga szansa powinna pomóc przedsiębiorcom, którzy wyciągnęli wnioski z popełnionych błędów i są w stanie rozpocząć działalność od nowa na podstawie ponownie przemyślanego projektu przedsiębiorczości,
- pracownicy powinni zostać objęci lepszą ochroną, uzyskując status uprzywilejowanego wierzyciela we wszystkich państwach członkowskich,
- systematyczne korzystanie z organu sądowego nie jest najlepszym rozwiązaniem, dlatego Komitet zwrócił się do Komisji o rozważenie możliwości powołania nowych organów,
- pozytywnym krokiem jest zobowiązanie państw członkowskich do ulepszenia przepisów w zakresie publikacji poprzez założenie elektronicznego rejestru stosownych decyzji sądowych.

4.4.2. Przepisy dotyczące drugiej szansy zarezerwowane dla przedsiębiorców, którzy doświadczyli pierwszego niepowodzenia, powinny być jasne i wspólne w krajach UE, o czym mówi art. 114 w sprawie jednolitego rynku, i powinny cieszyć się poparciem pracowników najemnych, którzy nie doznali szkód i nie padli ofiarą oszustwa po pierwszej porażce przedsiębiorcy.

4.4.3. Zbyt często sztywność procedur w wielu państwach sprzyja drastycznym działaniom ze strony likwidatorów.

4.4.4. We wszystkich państwach członkowskich UE należy podejmować w jednolity i otwarty sposób działania mające na celu przekształcenie starej roli likwidatorów w nową rolę administratorów rozwoju zatrudnienia za pomocą szerokiego i pogłębionego procesu przygotowania kulturowego i technicznego, również z wykorzystaniem procesów informatycznych przewidzianych w ramach europejskiego portalu „e-Sprawiedliwość” i rozwiniętych w rozporządzeniu (UE) 2015/848.

4.4.5. Godne uznania jest uproszczenie proponowane w celu skorzystania z drugiej szansy. W tym względzie znaczące wydaje się, że nadmiernie zadłużony przedsiębiorca może uzyskać umorzenie długów po upływie odpowiedniego terminu bez potrzeby ponownego zwracania się w tej sprawie do organu sądowego lub administracyjnego (art. 20 ust. 2).

4.5. **Tytuł V. Środki zwiększające skuteczność postępowań**

4.5.1. Korzystnie byłoby, gdyby wstępne i dalsze szkolenia „członków organów sądowych i administracyjnych rozpatrujących sprawy z zakresu restrukturyzacji, upadłości i drugiej szansy” były organizowane bezpośrednio przez Komisję (również za pośrednictwem agencji).

4.5.2. Konieczna jest harmonizacja wymogów obowiązujących zarządców działających w obrębie UE: należy przewidzieć dla nich minimalne normy, takie jak szkolenia i kwalifikacje zawodowe, rejestracja w charakterze zarządców, zakres obowiązków i kodeks etyki zawodowej.

4.5.3. Konieczne są instrumenty dotyczące nadzoru wewnętrznego, a także praktyk księgowych, sprawozdawczych i kontrolnych w celu zapewnienia i zwiększenia skuteczności procedur.

4.6. **Tytuł VI. Monitorowanie postępowań**

4.6.1. Jak podkreślono w pkt 4.3.10.1, jedynie szybki i pełny dostęp do dokumentacji przedsiębiorstwa mógłby zagwarantować prawdziwość i kompletność danych, które należy zebrać w celu nadania skuteczności monitorowaniu postępowań (art. 29).

4.6.2. Konieczność jasnej i kompletnej dokumentacji trzeba podkreślić w akcie wykonawczym wydanym na mocy rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

Bruksela, dnia 29 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do kontrahentów centralnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1095/2010, (UE) nr 648/2012 i (UE) 2015/2365”

[COM(2016) 856 final – 2016/0365 (COD)]

(2017/C 209/05)

Sprawozdawca: **Antonio GARCÍA DEL RIEGO**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 7.2.2017 Parlament Europejski, 13.2.2017
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	8.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	29.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania	226/2/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje proponowane „Ramy naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji kontrahentów centralnych”⁽¹⁾, które mają na celu przejście do definitywnego i zharmonizowanego procesu naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do rozliczeń kontrahentów centralnych (CCP) w UE, i popiera zarówno zawarte w nich cele, jak i przyjęte podejście.

1.2. EKES podkreśla, że kluczowe znaczenie ma wdrożenie obecnej decyzji grupy G 20 w sprawie globalnego zarządzania CCP, a także szczegółowych zaleceń stałego komitetu Rady Stabilności Finansowej ds. współpracy w zakresie nadzoru i ram regulacyjnych, grupy sterującej ds. rezolucji Rady Stabilności Finansowej, Komitetu ds. Systemów Płatności i Rozrachunku, Międzynarodowej Organizacji Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO) i Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego w postaci zharmonizowanego i wiążącego prawodawstwa zapewniającego stabilne, bezpieczne i równe warunki działania w skali światowej.

1.3. Dlatego też Komitet chciałby, aby w proponowanym rozporządzeniu przewidziano mechanizm umożliwiający elastyczne dostosowywanie się do przyszłych zmian w zakresie międzynarodowego konsensusu w sprawie CCP, tj. zaleceń Rady Stabilności Finansowej⁽²⁾.

1.4. W opinii EKES-u przekształcenie obecnego systemu indywidualnych rozwiązań dla CCP opartych na zaleceniach międzynarodowych i krajowych organach nadzoru w definitywne rozporządzenie w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które będzie przejrzyste, spójne, solidne i kompleksowe, a także proporcjonalne i zachowujące aktualność w kontekście innych przepisów, takich jak dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD), ma ogromne znaczenie.

1.4.1. W tym kontekście EKES jest zdania, że jednolity organ ds. nadzoru oraz jednolity organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP ułatwiły im dzielenie się wiedzą ekspercką i danymi, a także zapewnienie, by nowe rozporządzenie zostało wdrożone przez CCP w sposób znormalizowany w całej Europie, co wyeliminuje obecną mozaikę krajowych organów nadzoru stosujących nieco odmienne kryteria i narzędzia nadzorcze.

⁽¹⁾ COM(2016) 856 final.

⁽²⁾ Zob. również na przykład: „EBA and ESMA call to clarify margin requirements between CRR and EMIR”, 18 stycznia 2017 r. Zalecenia zawarte w sprawozdaniu, w celu uniknięcia powielania wymogów dotyczących transakcji pochodnych i tym samym uniknięcia zwiększonego ryzyka regulacyjnego oraz wyższych kosztów monitorowania przez właściwe organy.

1.5. Mając na uwadze zasadniczą rolę Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego dla sektora bankowego, jego istniejące kompetencje w zakresie zapewniania efektywnych i rzetelnych systemów rozliczeniowych i płatniczych oraz systemów rozrachunku⁽³⁾, a także jego rolę w zapewnianiu CCP dostępu do pieniądza banku centralnego, EKES zdecydowanie zaleca, by rozważyć wykorzystanie lub poszerzenie mandatu EBC, tak by stał się on zarówno centralnym europejskim organem nadzoru nad CCP w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, jak i centralnym organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w ramach EBC/Eurosystemu.

1.6. EKES uważa, że dla organów nadzorczych w tym obszarze należy przewidzieć dodatkowe narzędzia monitorowania, aby umożliwić uzyskanie kompleksowego obrazu pozycji ryzyka poszczególnych członków rozliczających wśród wielu CCP (w tym CCP z państw trzecich) oraz CCP na różnych rynkach, modelując potencjalny efekt domina w odniesieniu do pozycji we wszystkich CCP. Organy nadzoru, a najlepiej centralny organ nadzoru, powinny być uprawnione do przeprowadzania własnych, całościowych testów warunków skrajnych, by co kwartał, miesiąc lub dzień, stosownie do sytuacji, móc zrozumieć analizę pozycji ryzyka i aktywów ograniczających ryzyko odnośnych CCP. Oprócz tego co roku ESMA przeprowadzałaby test warunków skrajnych CCP na mocy rozporządzenia w sprawie infrastruktury rynku europejskiego (EMIR).

1.7. Chociaż EKES zakłada, że nastąpi naturalna sekwencja – najpierw restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja jednego lub kilku członków rozliczających na mocy BRRD i następnie – w razie konieczności – naprawa oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja jednego lub kilku CCP, należy wyjaśnić, że mogą się zdarzyć sytuacje, w których naprawie jednego lub większej liczby CCP należy przyznać pierwszeństwo przed naprawą jednego lub większej liczby banków będących ważnymi członkami rozliczającymi tych CCP.

1.8. EKES wnosi, by w planach naprawy CCP uściślono narzędzia i środki, które zostaną uwzględnione w celu ponownego zbilansowania ich portfeli, gdyż we wniosku nie określono, które warianty plany naprawy powinny zawierać, a które wykluczać.

1.9. W opinii Komitetu należy uważnie przyjrzeć się, w jaki sposób zastosowanie instrumentów podziału pozycji i strat może wpłynąć na kontrahentów niefinansowych i wyodrębnione aktywa klientów pośrednich uczestników rozliczających, tj. w przypadku rozwiązywania umów oraz obniżenia wartości zysków wypłacanych przez CCP na rzecz wykonujących zobowiązania członków rozliczających. Z podobnych względów Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że obecny wniosek nie obejmuje „redukcji wartości początkowego depozytu zabezpieczającego”, gdyż nie byłoby to odpowiednie narzędzie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, ani „redukcji wartości zysków ze zmiennego depozytu zabezpieczającego”, gdyż należy się spodziewać pozycji zabezpieczonych.

1.10. Zdaniem EKES-u należy usunąć z proponowanych przepisów wszelką bezpośrednią wzmiankę o ratowaniu CCP z wykorzystaniem pieniędzy podatników, a szczególnie wykluczyć takie działania w przypadku CCP z państw trzecich. Możliwość udzielania nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego należy pozostawić do decyzji odnośnych władz w stosownych przypadkach i tym samym dopilnować, by miała ona faktycznie nadzwyczajny charakter. Dopuszczana obecnie możliwość udzielania na pewnych warunkach nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego może stworzyć pokusę nadużycia. To również sprawiłoby, że utworzenie jednego organu nadzorczego i jednolitego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji byłoby bardziej politycznie akceptowalne z krajowego punktu widzenia.

1.10.1. W tym kontekście EKES postuluje, podążając dalej w tym kierunku, aby takie same lub podobne wiążące standardy wprowadzono również w odniesieniu do CCP, którzy uzyskali zezwolenie na mocy rozporządzenia w sprawie infrastruktury rynku europejskiego (EMIR)⁽⁴⁾ zgodnie z decyzją w sprawie „równoważności” jako organizacje rozliczeniowe z państw trzecich („CCP z państw trzecich”).

1.11. EKES proponuje, by uprawnienia organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do rozwiązania niektórych lub wszystkich umów w odniesieniu do usług rozliczeniowych świadczonych przez CCP były stosowane w sposób bardzo restrykcyjny w przypadku gdy CCP wspiera rynki gotówkowe i rozlicza produkty gotówkowe.

⁽³⁾ Jednym z podstawowych zadań Eurosystemu, jest *popieranie należytego funkcjonowania systemów płatniczych* (art. 127 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 3 ust. 1 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego). Podstawa prawna kompetencji Eurosystemu w dziedzinie systemów płatniczych i systemów rozrachunku zawarta jest w art. 127 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 22 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego „EBC i krajowe banki centralne mogą stwarzać udogodnienia, a EBC może uchylać rozporządzenia, w celu zapewnienia skuteczności i rzetelności systemów rozliczeń i płatności w ramach Unii i z innymi krajami”.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji.

1.12. EKES uważa, że zawieszenie obowiązku rozliczania w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pojedynczego kontrahenta centralnego musi być zastosowane z uwzględnieniem potencjalnego wpływu na inne CCP uprawnione do świadczenia usług rozliczeniowych w tej samej klasie aktywów.

2. Kontekst

2.1. Zarówno unijna dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD), jak i amerykańska ustawa Dodd-Franka, nakładają na banki wymóg posiadania planów sanacyjno-naprawczych, aby umożliwić ich uporządkowaną likwidację na wypadek kryzysu, z ograniczonym wpływem na szersze rynki finansowe. Od czasu wprowadzenia w następstwie rozporządzenia EMIR i ustawy Dodd-Franka obowiązku rozliczania centralnego CCP mają coraz większe znaczenie dla ogólnego bezpieczeństwa i stabilności systemu finansowego. W związku z tym, oprócz zapewnienia odporności CCP, konieczne jest solidne planowanie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w celu zapewnienia, by silniejsze uzależnienie od centralnego rozliczania nie doprowadziło do powstania nowej kategorii podmiotów, które są „zbyt duże, by upaść”.

2.1.1. Chociaż upadłość CCP jest statystycznie mało prawdopodobna, ze względu na ich szczególny model biznesowy i nacisk na zarządzanie ryzykiem, sytuacja taka może, z uwagi na centralną rolę CCP na rynku jako instytucji finansowych o znaczeniu systemowym, łatwo rozprzestrzenić się w obrębie systemu finansowego, wywołując efekt domina wśród członków rozliczających oraz wspieranych rynków. Jest to zdarzenie o niskim prawdopodobieństwie, lecz dużej sile oddziaływania.

2.2. CCP odgrywają kluczową rolę w systemie finansowym, zarządzając złożoną siecią relacji opartych na ryzyku kontrahenta. Dokonują tego zasadniczo, (i) pośrednicząc między stronami umów będących przedmiotem obrotu na jednym lub wielu rynkach finansowych (regulowanych lub poza rynkiem giełdowym – pozagiełdowych) oraz (ii) chroniąc się przed niewykonaniem zobowiązań przez swoich użytkowników poprzez pobieranie, zarówno od sprzedającego, jak i kupującego, odpowiednich depozytów i zabezpieczeń oraz wprowadzanie w życie uzgodnień dotyczących podziału strat (tzw. kaskadowego pokrywania strat w przypadku niewykonania zobowiązania, z którego korzysta się w sytuacjach nadzwyczajnych, gdy indywidualne depozyty okażą się niewystarczające)⁽⁵⁾.

2.3. W porównaniu z rozliczaniem dwustronnym uczestnik CCP narażony jest na mniejsze ryzyko dzięki temu, że korzysta z wielostronnego kompensowania, odpowiedniego zabezpieczenia i uwspólnienia strat. CCP kompensują zobowiązania uczestników (pozycje długie i krótkie) w odniesieniu do poszczególnych produktów, określając pojedynczy wielostronny bilans dla każdego produktu/uczestnika, niezależnie od tożsamości kontrahenta przed nowacją. W przypadku gdy produkty są ze sobą w znacznym stopniu skorelowane CCP mogą określać depozyty zabezpieczające uczestników dla grupy produktów (ustalenie wysokości depozytu zabezpieczającego na poziomie portfela), co umożliwia im kompensowanie ryzyka poprzez posiadanie pozycji w produktach skorelowanych.

2.4. Aby działalność CCP przynosiła pełne korzyści, CCP muszą 1) skutecznie zarządzać ryzykiem oraz posiadać wystarczające dostępne zasoby finansowe oraz 2) podlegać ostremu nadzorowi regulacyjnemu i wymogom w zakresie nadzoru. Po pierwsze, CCP muszą być wystarczająco odporne, w tym sensie, że ich zasoby finansowe (w tym wymogi dotyczące depozytów zabezpieczających, fundusze na wypadek niewykonania zobowiązania oparte na wniesionych z góry wkładach oraz zasoby płynności) z bardzo dużym prawdopodobieństwem umożliwią im przetrwanie w sytuacji upadłości członków rozliczających i innych zdarzeń powodujących zakłócenia. Po drugie, CCP muszą posiadać plany naprawy, które pozwalają im na podział nadwyżki strat i wygenerowanie dodatkowej płynności bez nadmiernego obciążania członków rozliczających oraz innych instytucji finansowych, spośród których wiele jest także instytucjami o znaczeniu systemowym. CCP muszą poza tym dysponować wiarygodnymi planami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

2.5. W 2009 r. przywódcy grupy G 20 zobowiązali się zapewnić, by wszystkie znormalizowane kontrakty na instrumenty pochodne będące przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym były rozliczane za pośrednictwem CCP. Szersze wykorzystanie centralnego rozliczania instrumentów pochodnych ma zwiększyć stabilność finansową poprzez:

- zwiększenie wielostronnego kompensowania,
- wymaganie od uczestników rynku instrumentów pochodnych, by przekazali odpowiednią ilość zmiennego i początkowego depozytu zabezpieczającego,
- pomoc w zarządzaniu niewykonaniem zobowiązania przez dużych uczestników rynku instrumentów pochodnych,

⁽⁵⁾ Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, „ESRB Report to the European Commission on the systemic risk implications of CCP interoperability arrangements”, styczeń 2016 r.

— zwiększenie przejrzystości rynku instrumentów pochodnych i pomoc w uproszczeniu sieci transakcyjnych ⁽⁶⁾.

2.6. Na szczeblu międzynarodowym Komitet ds. Systemów Płatności i Rozrachunku (CPMI) wraz z Międzynarodową Organizacją Komisji Papierów Wartościowych (CPMI-IOSCO) oraz Radą Stabilności Finansowej już w 2014 r. wydały wytyczne w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji infrastruktur rynku finansowego, w tym CCP. Ponadto naprawa oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja CCP są ważnymi priorytetami aktualnie realizowanych planów prac, które wytyczono w 2015 r.

2.7. Na szczeblu UE Komisja Europejska opublikowała wniosek ⁽⁷⁾ – opracowany na podstawie wyżej wymienionych prac prowadzonych na szczeblu międzynarodowym – dotyczący przepisów ustawodawczych regulujących naprawę oraz restrukturyzację i uporządkowaną likwidację CCP, który to wniosek jest głównym tematem niniejszej opinii.

3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. Proponowane rozporządzenie

3.1.1. EKES odnotowuje, że wymogi regulacyjne dotyczące CCP są ostrzejsze niż przed kryzysem. Opracowane przez CPMI-IOSCO „Zasady dotyczące infrastruktury rynków finansowych” zapewniają kompleksowe ramy na rzecz zapewnienia odporności i naprawy CCP.

3.1.2. EKES wyraża uznanie dla znaczących prac podjętych przez CPMI i IOSCO w celu zajęcia się kwestią odporności i naprawy CCP na szczeblu międzynarodowym.

3.1.3. Dlatego też Komitet chciałby, aby w proponowanym rozporządzeniu przewidziano mechanizm umożliwiający elastyczne dostosowywanie się do przyszłych zmian w zakresie międzynarodowego konsensusu w sprawie CCP, tj. zaleceń Rady Stabilności Finansowej.

3.1.4. W związku z powyższym Komitet popiera proponowane rozporządzenia, w którym normy międzynarodowe – obecnie realizowane w nieco odmienny sposób przez poszczególne CCP w zależności od ich otoczenia prawnego i regulacyjnego – zostały włączone do jednego znormalizowanego zbioru zharmonizowanych i różnorodnych zobowiązań wynikających z prawa UE.

3.1.5. EKES zwraca uwagę, jak istotne jest przyjęcie holistycznego podejścia do zmiany innych powiązanych aktów prawnych, tj. dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD), oraz zapewnienie, że moratoria (art. 5 oraz art. 10 BRRD) i inne mechanizmy nadal będą wyłączać zobowiązania do płatności i dostawy względem niektórych systemów płatności, CCP, centralnych depozytów papierów wartościowych (CDPW) i banków centralnych, aby uniknąć zachwiania równowagi portfeli i zabezpieczeń posiadanych przez CCP lub przeniesionych do CCP.

3.1.6. W tym kontekście EKES zakłada, że nastąpi naturalna sekwencja – najpierw restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja jednego lub kilku członków rozliczających na mocy BRRD, a następnie – w razie konieczności – naprawa oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja jednego lub kilku CCP, dla których ci członkowie rozliczający są ważnymi klientami. Mogą się zdarzyć sytuacje, w których naprawie jednego lub większej liczby CCP należy przyznać pierwszeństwo przed naprawą jednego lub większej liczby banków które są ważnymi członkami rozliczającymi tych CCP.

3.1.6.1. Zgodnie z zasadami wyznaczonymi przez Komitet ds. Systemów Płatności i Rozrachunku oraz IOSCO środki na wypadek niewykonania zobowiązania dla CCP o znaczeniu systemowym powinny być przynajmniej na tyle duże, by przetrzymać niewykonanie zobowiązania przez dwóch członków rozliczających, które mogłoby potencjalnie spowodować największą zagregowaną ekspozycję na CCP w skrajnych, ale prawdopodobnych warunkach rynkowych (tzw. „Cover 2”). Jeżeli członkowie rozliczający przekraczający ekspozycję w rozumieniu „Cover 2” wobec jednego lub kilku CCP znajdowałiby się na progu upadłości i zostaliby poddani procedurom zgodnie z BRRD, we wszystkich decyzjach dotyczących ogólnych agentów rozliczeniowych wykazujących poważne trudności finansowe na mocy też dyrektywy należałoby uwzględnić konsekwencje dla CCP i innych członków rozliczających wykonujących zobowiązanie.

⁽⁶⁾ Zob. przewodniczących Stałego Komitetu ds. Współpracy Regulacyjnej i Nadzoru FSB, Grupy Pilotażowej ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji FSB, Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego, Komitetu ds. Systemów Płatności i Rozrachunku oraz IOSCO, „2015 CCP Workplan”, kwiecień 2015 r.

⁽⁷⁾ COM(2016) 856 final.

3.1.6.2. Teoretycznie konieczne jest ustabilizowanie i wsparcie CCP na mocy proponowanych przepisów zanim proces związany z BRRD może zostać zastosowany w odniesieniu do tych członków rozliczających wykazujących poważne trudności finansowe. Mogą się również zdarzyć sytuacje, w których członkowie rozliczający wykonujący zobowiązanie mogą nie wywiązać się z płatności z powodu zastosowania instrumentów określonych w proponowanych przepisach i następnie zacząć podlegać BRRD. Jeżeli jednak przyczyniłoby się to do stabilizacji CCP z korzyścią dla wielu członków rozliczających, stabilizacja CCP powinna by mieć pierwszeństwo nad stabilizacją jednego członka rozliczającego.

3.2. Nadzwyczajne środki w interesie publicznym powinny być stosowane proporcjonalnie i unikać wykorzystywania środków publicznych.

3.2.1. Komitet zaznacza, że proponowane rozporządzenie ma na celu zaradzenie sytuacjom rynkowym, które są skrajne i wyjątkowe; jest jednak ogromnie ważne, by system naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji umożliwił ciągłość usług krytycznych CCP bez wykorzystywania środków publicznych, jakiegokolwiek formy publicznego wsparcia wypłacalności ani jakiegokolwiek innej formy rządowych instrumentów stabilizacji finansowej, publicznego wsparcia kapitałowego lub tymczasowej własności publicznej. Należy usunąć dopuszczaną obecnie wyraźnie możliwość udzielania na pewnych warunkach nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego, aby uniknąć pokusy nadużycia, która może pojawić się w wypadku niewłaściwego zachęcania uczestników rozliczających do tego, by – zamiast wzięcia na wczesnym etapie udziału w naprawie oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP – oczekiwali na decyzję o tym, czy i w jakim zakresie zostanie udzielone nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe, co oznacza dobrowolną akceptację, a nawet prowokowanie efektu mnożnikowego w sferze publicznej.

3.2.2. Ponieważ nie można dokładnie przewidzieć szczegółowych scenariuszy, w których stosowany jest system naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, CCP powinny zachować elastyczność w opracowywaniu i wdrażaniu narzędzi naprawczych, aby być w stanie zarządzać różnymi sytuacjami na wypadek niewykonania zobowiązania. Zbyt nakazowy charakter przepisów może je usztywnić i zaszkodzić ich efektywności. CCP powinny zatem mieć możliwość przeprowadzenia w pierwszej kolejności postępowania w sprawie zarządzania skutkami niewykonania zobowiązania i ostatecznie wdrożyć plan naprawy przed interwencją organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, chyba że istnieją dowody na to, że plan naprawy może zakończyć się niepowodzeniem lub zagrozić stabilności finansowej.

3.3. Różne traktowanie kontrahentów niefinansowych i wyodrębnionych rachunków klientów

3.3.1. Rozporządzenie w sprawie infrastruktury rynku europejskiego (EMIR) określa obowiązki i wymogi mające zastosowanie zarówno do kontrahentów finansowych, jak i do kontrahentów niefinansowych, którzy zawierają kontrakty pochodne. Do kontrahentów finansowych należą banki, ubezpieczyciele, osoby zarządzające inwestycjami, fundusze emerytalno-rentowe, przedsiębiorstwa zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS) i AFI, podczas gdy kontrahenci niefinansowi obejmują kontrahentów niefinansowych + (jednostki z 30-dniową nominalną wartością brutto w instrumentach pochodnych wynoszącą co najmniej 1 mld EUR za instrumenty pochodne oparte na kredytach i akcjach lub 3 mld EUR za transakcje zamiany stóp procentowych, walutę, towary i inne instrumenty) oraz kontrahentów niefinansowych -. Istnieją ponadto jednostki z państw trzecich, które mogą podlegać pośrednio rozporządzeniu w sprawie infrastruktury rynku europejskiego, gdy zawierają transakcje z kontrahentami z UE.

3.3.1.1. Obowiązek rozliczania zgodnie z EMIR będzie miał zastosowanie, jeżeli kontrakt pochodny będący przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym zostanie zawarty między dwoma kontrahentami finansowymi bądź kontrahentem finansowym i kontrahentem niefinansowym+ bądź dwoma kontrahentami niefinansowymi bądź kontrahentem finansowym/niefinansowym+ i jednostką z państw trzecich, która podlegałaby rozliczeniu, jeżeli posiadałaby siedzibę w UE. Wyłączenia z wymogów będą wygasać przez cały rok 2017.

3.3.2. Kiedy przestaną obowiązywać wszystkie wyłączenia, na pewnych wielkości kontrahentów niefinansowych, jako bezpośrednich lub pośrednich uczestników CCP, będzie miało wpływ rozporządzenie w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ze względu na obowiązek centralnego rozliczania określonych klas kontraktów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym⁽⁸⁾. W związku z tym kontrahenci niefinansowi i klienci funduszy emerytalnych mogą zostać obciążeni niezamierzonymi zobowiązaniami wynikającymi z połączenia przedmiotowego rozporządzenia i obowiązku rozliczania, co jeszcze bardziej zacieśni powiązanie między gospodarką realną/podmiotami zarządzającymi aktywami a instytucjami finansowymi o znaczeniu systemowym.

3.3.3. EKES zwraca się do zatem do Komisji, by rozważyła zastosowanie innego podejścia do postępowania z kontrahentami niefinansowymi – zwłaszcza przedsiębiorstwami produkcyjnymi zabezpieczającymi ekspozycję fizyczną w gospodarce realnej – w ramach proponowanego systemu naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadkach, gdy organy publiczne są zmuszone do przyjęcia nadzwyczajnych środków w interesie publicznym, potencjalnie z pominięciem normalnych praw własności i podziałem strat pomiędzy konkretne podmioty, a w ostateczności – wstrzymaniem wypłaty zysków z CCP na rzecz kontrahentów niefinansowych.

⁽⁸⁾ Zgodnie z art. 5 i 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, kontrahentów centralnych i repozytoriów transakcji.

3.3.4. Fundusze (emerytalne) i inne podmioty zarządzające środkami pieniężnymi w imieniu małych inwestorów i inwestujące na rynkach kapitałowych będą musiały posiadać pozycje w CCP bezpośrednio lub pośrednio poprzez członków rozliczających. Jednostki te podlegają nadzorowi krajowemu i ścisłym ograniczeniom inwestycji, tak by zapewnić, że nie narażą klientów końcowych na nieuzasadnione ryzyko. Ponadto krajowe organy regulacyjne czy też obowiązki powiernicze sprawiają, że przechowują one pozycje klientów pośrednio na rachunkach klientów i powinny być one wyodrębnione. Na mocy EMIR umożliwiono szczególną ochronę aktywów należących do pośrednich uczestników rozliczających, wprowadzając przepisy dotyczące wyodrębniania i przenoszenia aktywów klienta.

3.3.5. Zważywszy na obszerne regulacje, inwestorzy takich funduszy emerytalno-rentowych mają wrażenie, że ich aktywa są objęte szczególną ochroną zarówno przez przepisy krajowe, jak i europejskie. Proponowany akt umożliwi jednak pominięcie normalnych praw własności i podział strat pomiędzy konkretne podmioty, a także wstrzymanie wypłaty zysków z CCP, co wpłynie również na rachunki klientów oraz wyodrębnione rachunki klientów. EKES wzywa Komisję do zapewnienia, by możliwość pominięcia normalnych praw własności (rozwiązanie umów/podział strat/wstrzymanie wypłaty zysków) nie miała zastosowania do (wyodrębnionych) rachunków klientów.

3.4. Przejście do nowego systemu i równoważność z przepisami państw trzecich

3.4.1. EKES wzywa Komisję do zapewnienia, by przejście na system zharmonizowany było odpowiednio nadzorowane i zsynchronizowane z wymogami CCP z państw trzecich, aby uniknąć potencjalnego arbitrażu regulacyjnego i niekorzystnych warunków konkurencji dla unijnych CCP poprzez umożliwienie CCP z krajów trzecich oferowania usług gorzej zabezpieczonych, a co za tym idzie – po niższych kosztach.

3.4.2. W odniesieniu do wszystkich krajów, w przypadku których Komisja Europejska zamierza przyjąć decyzję o „równoważności”, ważnym czynnikiem, który należy uwzględnić, są jasne zasady i przepisy dotyczące naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W odniesieniu do wszystkich krajów, w których Komisja Europejska przyjęła już decyzję o „równoważności”⁽⁹⁾, decyzję tę należy poddać przeglądowi w świetle zasad i przepisów dotyczących naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w państwach trzecich, w celu zapewnienia, by CCP z państw trzecich świadczący usługi w obrębie jednolitego rynku UE podlegali równoważnym systemom naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz by decyzje podejmowane przez europejskie kolegia ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji były możliwe do wyegzekwowania na drodze prawnej zgodnie z przepisami państwa trzeciego. Wymogiem minimalnym powinny być umowy o wymianie informacji dotyczących ryzyka systemowego z organem regulacyjnym CCP z państwa trzeciego oraz organem nadzorczym/organami nadzorczymi i organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP w UE, a także udział takich organów regulacyjnych w tzw. grupach zarządzania w sytuacji kryzysowej.

3.4.3. Zgodnie z EMIR Komisja Europejska może zwrócić się do Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) o wydanie opinii technicznej w sprawie równoważności niektórych jurysdykcji nienależących do UE, w których funkcjonują duże rynki instrumentów pochodnych lub CCP, które złożyły wniosek o uznanie⁽¹⁰⁾.

3.4.4. Podążając dalej w tym kierunku, EKES apeluje, by do kluczowych zagadnień poddawanych ocenie ESMA włączyć przepisy takich państw trzecich w zakresie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, aby zapewnić równe warunki działania i uniknąć arbitrażu regulacyjnego, który obciąża niepotrzebnym ryzykiem uczestników jednolitego rynku UE i, potencjalnie, unijnych podatników w związku z usługami świadczonymi przez CCP z państw trzecich. Zasadniczą sprawą jest zapewnienie równych warunków działania w skali międzynarodowej oraz ograniczenie ekspozycji unijnych podatników do tych ryzyk, którymi można zarządzać w ramach UE.

3.5. Jednolity europejski organ nadzoru i jednolity europejski organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

3.5.1. Zdaniem EKES-u UE i poszczególne państwa członkowskie muszą wzmocnić zdolności swoich organów nadzoru w zakresie zrozumienia ryzyk związanych z ryzykami CCP i zarządzania tymi ryzykami na wszystkich poziomach, pod względem zasobów ludzkich, finansowych i technicznych. EKES ma wrażenie, że organy nadzoru są obecnie zbyt zależne od wiedzy fachowej, którą dysponują organizacje ponadnarodowe i sami CCP. Ta zależność od wiedzy fachowej może być szczególnie ryzykowna w przypadku, gdy organy nadzoru muszą przejąć kontrolę nad problematycznym CCP w krótkim terminie, tj. jeżeli odwołano kadrę kierowniczą wyższego szczebla lub zarząd CCP, a następnie je zastąpiono lub jeżeli wykonano uprawnienia w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

⁽⁹⁾ Kompletny i aktualny wykaz znajduje się pod adresem: <https://www.esma.europa.eu/regulation/post-trading/central-counterparties-ccps>.

⁽¹⁰⁾ Oczekuje się, że Komisja będzie korzystać z doradztwa technicznego ESMA w celu przygotowania ewentualnych aktów wykonawczych na mocy art. 25 ust. 6, art. 13 ust. 2 i art. 75 ust. 1 EMIR dotyczących równoważności ram prawnych i nadzorczych w państwach trzecich (spoza UE).

3.5.2. EKES jest zdania, że jednolity organ nadzoru oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP ułatwiłby organom nadzoru dzielenie się wiedzą fachową i danymi, a także dopilnowanie, by nowe rozporządzenie zostało wdrożone przez CCP w sposób znormalizowany w całej Europie, tak by wyeliminować ryzyko obchodzenia regulacji lub arbitrażu regulacyjnego. Ponadto zlikwidowano by obecny problem rozdrobnienia nadzoru nad CCP. Aktualnie w przepisach stosowane jest podejście oparte na nadzorze krajowym, zgodnie z EMIR, polegające na ustanawianiu kolegiów przy krajowych organach regulacyjnych w celu sprawowania nadzoru nad CCP. EKES uważa jednak, że w scenariuszu warunków skrajnych, w którym jeden lub wielu CCP zagrożonych jest upadłością, podejście scentralizowane zapewniłoby maksymalną efektywność, gdyż decyzje muszą być podejmowane w sposób całościowy, z uwzględnieniem wielu CCP, członków rozliczających itd.

3.5.2.1. W opinii EKES-u sposób, w jaki zdecydowano się uregulować CCP w 2012 r. w ramach EMIR, doprowadził do powstania mozaiki rozwiązań w zakresie nadzoru nad CCP⁽¹¹⁾, w wyniku czego w poszczególnych krajach nadzór nad CCP powierzono bankom centralnym, krajowym organom regulacyjnym sektora bankowego lub organom nadzoru nad giełdami. Stanowisko to zostało potwierdzone w ramach wzajemnej oceny działań przeprowadzonej przez ESMA na mocy art. 21 EMIR – *Supervisory activities on CCPs' Margin and Collateral requirements* – opublikowanej w dniu 22 grudnia 2016 r., w której ESMA wyraźnie stwierdza, że konieczne jest zwiększenie konwergencji w zakresie nadzoru pomiędzy krajowymi organami nadzoru.

3.5.2.2. Sprawozdanie to ma ograniczony zakres, jednak zidentyfikowano już w nim szereg obszarów, w których praktyki nadzorcze różnią się pomiędzy krajowymi organami nadzoru, a także przedstawiono zalecenia mające na celu poprawę spójności praktyk nadzorczych. Przy każdym krajowym organie regulacyjnym ustanowiono kolegia, których składy w dużym stopniu pokrywają się w przypadku kluczowych CCP, a które musiałyby prowadzić równoległe prace w przypadku potencjalnej upadłości wielu CCP. Biorąc pod uwagę rozwój sytuacji w ciągu ostatnich kilku lat, w tym coraz większe zbliżenie rynków giełdowych i pozagiełdowych instrumentów pochodnych w ramach CCP, w 2017 r. należy rozważyć nowe scentralizowane podejście.

3.5.3. Ze względu na zasadniczą rolę EBC w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, EKES proponuje, aby rozważyć rozszerzenie zakresu kompetencji EBC, tak by stał się on centralnym europejskim organem nadzoru nad CCP w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. By uniknąć wewnętrznego konfliktu interesów, sam EBC/Eurosystem powinien przejąć rolę centralnego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Byłoby to wykonalne w ramach jego obecnych kompetencji albo w drodze ich uzasadnionego rozszerzenia. Jednym z głównych zadań EBC jest „popieranie należytego funkcjonowania systemów płatniczych”⁽¹²⁾. Większość europejskich CCP jest zarejestrowana jako systemy płatności, aby zapewnić ostateczność rozrachunku⁽¹³⁾. Ponadto niektórzy z ważniejszych CCP strefy euro (tj. LCH SA i Eurex Clearing) są licencjonowane i regulowane jako instytucja kredytowa

3.5.4. Zgodnie z art. 22 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego EBC może uchylać rozporządzenia, w celu zapewnienia skuteczności i rzetelności systemów rozliczeń i płatności w ramach Unii i z innymi krajami. Oznacza to, że powierzono mu już funkcję regulacyjną w odniesieniu do rzetelności systemów rozliczeń. Alternatywne rozwiązanie, polegające na utworzeniu nowego centralnego europejskiego organu nadzoru nad CCP, wydaje się bardziej czasochłonne i kosztowne.

3.5.5. W przypadku centralnego organu nadzoru zarówno dla banków, jak i dla kontrahentów centralnych w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, uwzględniono by także fakt, że większość banków o znaczeniu systemowym jest zarazem członkiem dużej liczby CCP (np. JP Morgan, który jest członkiem 70 CCP na całym świecie⁽¹⁴⁾), a w związku z tym niewykonanie zobowiązania przez jednego z tych ważnych członków spowodowałoby jednocześnie aukcje pozycji banku niewykonującego zobowiązań w CCP, których jest on członkiem.

3.5.6. Warunkiem politycznym wdrożenia jednego organu ds. nadzoru i restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z perspektywy krajowej jest postulowane już wykluczenie wszelkiego ratowania CCP z wykorzystaniem pieniędzy podatników w formie nadzwyczajnego publicznego wsparcia finansowego, gdy spełnione są pewne warunki.

⁽¹¹⁾ Wykaz CCP i organów regulacyjnych znajduje się pod adresem:

https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/ccps_authorized_under_emir.pdf

⁽¹²⁾ Zob. art. 127 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 3 ust. 1 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego.

⁽¹³⁾ Wykaz systemów płatności znajduje się pod adresem:

https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/designated_payment_and_securities_settlement_systems.pdf

⁽¹⁴⁾ Zob. Financial Times, JPMorgan tells clearers to build bigger buffers, 11 września 2014 r., Sam Fleming i Philip Stafford.

3.6. *Fakultatywne zawieszenie obowiązku rozliczania w kontekście restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji*

3.6.1. Organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji CCP lub właściwy organ członka rozliczającego CCP podlegającego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może zwrócić się do Komisji o czasowe zawieszenie obowiązku rozliczania, ustanowionego w art. 4 ust. 1 proponowanego rozporządzenia, w odniesieniu do określonych klas instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, jeżeli spełnione są pewne warunki.

3.6.2. Trudno jest jednak sobie wyobrazić, w jaki sposób w skrajnych warunkach rynkowych, szczególnie mniej istotni członkowie rozliczający byliby w stanie w krótkim czasie ponownie zarządzać pozycjami w procesie dwustronnym. Ponadto obowiązek rozliczania oparty jest na określonych klasach instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym we wszystkich, a nie tylko w jednym CCP. W związku z tym zawieszenie obowiązku rozliczania może mieć wpływ na innych CCP posiadających zezwolenie na świadczenie usług rozliczeniowych w odniesieniu do tych samych produktów. Trzeba zadbać o to, by dla innych CCP zawieszenie obowiązku rozliczania miało charakter fakultatywny. Ponadto między tymi CCP mogą istnieć wzajemne uzgodnienia dotyczące depozytu zabezpieczającego w odniesieniu do tych i innych klas instrumentów pochodnych, przez co przywrócenie rynku dwustronnego wywołuje niezamierzony efekt domina.

3.6.3. EKES sądzi zatem, że zawieszenie obowiązku rozliczania w kontekście restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest instrumentem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który musi być stosowany tak, by nie wywierać wpływu na inne CCP uprawnione do świadczenia usług rozliczeniowych w tej samej klasie aktywów.

3.6.4. Ponadto wniosek składany przez krajowy organ regulacyjny może mieć ogólnoeuropejskie skutki, co, zdaniem Komitetu, stanowi dodatkowy argument za ustanowieniem jednolitego ogólnoeuropejskiego organu nadzoru nad CCP oraz jednolitego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Bruksela, dnia 29 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów w zakresie sprawozdawczości i ujawniania informacji oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012”

[COM(2016) 850 final – 2016/0360 (COD)],

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w odniesieniu do zdolności do pokrycia strat i dokapitalizowania instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych”

[COM(2016) 851 final – 2016/0361 (COD)],

„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2014/59/UE w odniesieniu do zdolności instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych do pokrycia strat i dokapitalizowania oraz zmieniającej dyrektywę 98/26/WE, dyrektywę 2002/47/WE, dyrektywę 2012/30/UE, dyrektywę 2011/35/UE, dyrektywę 2005/56/WE, dyrektywę 2004/25/WE oraz dyrektywę 2007/36/WE”

[COM(2016) 852 final – 2016/0362 (COD)]

oraz

„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2013/36/UE w odniesieniu do podmiotów wyłączonych, finansowych spółek holdingowych, finansowych spółek holdingowych o działalności mieszanej, wynagrodzeń, środków i uprawnień nadzorczych oraz środków ochrony kapitału”

[COM(2016) 854 final – 2016/0364 (COD)]

(2017/C 209/06)

Sprawozdawca: **Daniel MAREELS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 1.2.2017 Rada Unii Europejskiej, 2.2.2017 i 20.2.2017 Komisja Europejska, 17.2.2017
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	8.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	30.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania	177/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet wniosków Komisji i wyraża nadzieję, że faktycznie przyczyni się on do uzupełnienia prac służących zreformowaniu sektora finansowego w następstwie kryzysu.

1.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje **całościową i zintegrowaną wizję**, dzięki której w przedmiotowych wnioskach uwzględniono i połączono szereg ważnych celów z całym różnymi dziedzin i to bez podważania zasad. Takie podejście stwarza okazję do poczynienia postępów w wielu istotnych obszarach w kierunku bardziej zrównoważonej i wspólnej europejskiej przyszłości oraz dalszej realizacji UGW.

1.3. Dotyczy to przede wszystkim **celów w sektorze bankowym i finansowym**. Różne proponowane środki wyraźnie przyczyniają się według Komitetu do **wzmocnienia europejskich ram ostrożnościowych oraz ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** banków. Ma to kluczowe znaczenie dla uzyskania pożądanego **zmniejszenia ryzyka w sektorze finansowym i zwiększenia odporności instytucji**. Zasadnicze znaczenie mają stabilność finansowa i zdrowy system finansowy, który przyczynia się do stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Ponadto równoległy system bankowy nie powinien pozostać poza zasięgiem zmian ani poza regulacjami.

1.4. Według Komitetu wnioski te wpływają w szczególności na zmniejszenie ryzyka i dlatego umożliwiają **poczynienie kroków** w kierunku nie tylko dalszej budowy **unii bankowej**, ale także stworzenia jej trzeciego filara, czyli **europejskiego systemu gwarantowania depozytów**. Ma to tym większe znaczenie, że pełnoprawna unia bankowa jest jednym z fundamentów ukończenia tworzenia UGW i należy dążyć do jej bezzwłocznej realizacji. Niektóre konkretne modyfikacje we wnioskach sprzyjają także dążeniu do powstania **unii rynków kapitałowych**.

1.5. Komitet uważa także, że tym samym stanowi to pozytywny wkład w dalszą **odbudowę zaufania klientów i konsumentów** do sektora finansowego. Z zadowoleniem może dlatego stwierdzić, że prowadzone są prace zarówno nad kwestiami instytucji „zbyt dużych, by upaść” w ramach środków dotyczących całkowitej zdolności do pokrycia strat (TLAC), jak i nad zwiększeniem skuteczności i efektywności zasad stosowania umorzenia lub konwersji długu. W każdym razie podstawowe znaczenie ma to, aby w przypadku kryzysu w danym banku nie trzeba było odwoływać się do środków finansowych rządów ani podatników.

1.6. Ponadto Komitet z zadowoleniem przyjmuje poświęcenie uwagi **finansowaniu gospodarki**. W obecnym kontekście niepewności i zmian, w momencie, gdy poziom inwestycji jest zbyt niski, nie można marnować jakiegokolwiek okazji do stworzenia **nowych i dodatkowych możliwości trwałego i zrównoważonegożywienia gospodarczego** w gospodarce realnej, któremu towarzyszy **wzrost gospodarczy oraz więcej inwestycji i miejsc pracy**.

1.7. Banki mają do odegrania ważną rolę jako pośrednicy na rynkach kapitałowych, a kredyty bankowe będą również w przyszłości niewątpliwie najważniejszym źródłem finansowania dla gospodarstw domowych i MŚP. Chociaż wnioski stanowią krok naprzód w tworzeniu właściwych warunków, w których banki będą mogły odgrywać tę rolę, powstaje pytanie, czy nie można by pójść dalej w umacnianiu i intensyfikacji wysiłków na rzecz MŚP, które stanowią trzon gospodarki europejskiej. Konkretnie, EKES wzywa do ugruntowania i dalszego rozszerzenia współczynnika wsparcia MŚP⁽¹⁾, dzięki któremu banki muszą spełniać mniejsze wymogi kapitałowe w pożyczkach udzielanych MŚP. Komitet zaleca ponadto przyjęcie podobnego podejścia na rzecz przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

1.8. Komitet wyraża również zadowolenie, że **uwzględniono szereg szczególnych cech UE**, m.in. na podstawie zaproszenia do zgłaszania uwag. Dotyczy to w szczególności włączonych do tych wniosków dostosowań międzynarodowych umów w ramach globalnej reformy sektora finansowego. Jest to korzystne dla finansowania gospodarki.

1.9. Obecne wnioski stanowią nowy, ale nie ostatni etap **reformy sektora finansowego**, w sprawie której – w następstwie kryzysu – podjęto decyzję na szczeblu **międzynarodowym**, dlatego Komitet uważa, że wciąż ważne jest, aby **Europa** odgrywała **kluczową rolę** w bieżących i przyszłych międzynarodowych pracach. Należy ustanowić minimalne normy międzynarodowe i chronić europejskie wartości i interesy. W każdym razie kwestia sprowadza się do tego, by nie akceptować zakłóceń szkodzących instytucjom europejskim.

1.10. Z drugiej strony, jeżeli chodzi o uwzględnienie w uregulowaniach niezbędnej różnorodności w europejskim sektorze finansowym, Komitet jest zdania, że jeszcze zbyt mało uwagi poświęcono sytuacji banków małych i o mniej złożonej strukturze. Obecne wnioski wciąż w niewystarczającym stopniu biorą pod uwagę specyfikę i potencjał tego rodzaju instytucji. Dotyczy to w szczególności **zasady proporcjonalności**. Komitet jest zdania, że zamiast obecnego fragmentarycznego i ograniczonego podejścia należałoby raczej zastosować podejście bardziej ustrukturyzowane i dalej idące, z korzyścią dla większej liczby instytucji i w większej liczbie dziedzin. Nie można na tego rodzaju instytucje nakładać nieproporcjonalnie dużych obowiązków i obciążeń.

1.11. W interesie wszystkich zainteresowanych stron i podmiotów, organów nadzorczych i regulacyjnych, a także instytucji leży dążenie do **jasności i pewności prawa** przy realizacji nowych zasad, na co ponadto należy przewidzieć wystarczająco długi termin wdrożenia. Aby uniknąć możliwych negatywnych konsekwencji dla finansowania gospodarki, potrzebne jest szybkie opracowanie przepisów przejściowych dotyczących nowego MSSF 9⁽²⁾. Ponadto sektor ten musi stawiać czoła licznym wyzwaniom, między innymi w związku ze zmianami technologicznymi i cyfrowymi, niskimi stopami procentowymi i szeregiem innych zmian pojawiających się w następstwie kryzysu.

⁽¹⁾ W języku angielskim używa się terminu „SME supporting factor”.

⁽²⁾ MSSF – Międzynarodowy Standard Sprawozdawczości Finansowej.

Dodatkowe wnioski

1.12. Jeżeli chodzi o wzmocnienie ram ostrożnościowych, Komitet z zadowoleniem przyjmuje większą uwagę poświęconą roli organów nadzorczych i regulacyjnych i możliwości, jakie zostały im przyznane. Zasady i nadzór są sobie wzajemnie potrzebne i muszą odgrywać właściwe sobie role, między innymi aby uzyskać większą harmonizację przepisów i praktyk. A także aby móc działać skutecznie i efektywnie, gdy zajdzie ku temu potrzeba.

1.13. W odniesieniu do ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pozytywnie można postrzegać włączenie TLAC (całkowitej zdolności do pokrycia strat) do regulacji MREL (w zakresie minimalnego wymogu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych) oraz przewidywaną harmonizację krajowego rankingu podporządkowanych instrumentów dłużnych w ramach postępowania upadłościowego. Tym samym regulacje te zostają zharmonizowane i poprawiona zostaje operacyjna możliwość stosowania regulacji dotyczących pokrycia strat.

2. Kontekst ⁽³⁾

2.1. W dniu 23 listopada 2016 r. Komisja opublikowała szereg wniosków dotyczących reformy regulacji banków. Służą one przekształceniu teksów sporządzonych w ramach prac na forum Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego i Rady Stabilności Finansowej przy uwzględnieniu wyników zaproszenia do zgłaszania uwag zorganizowanego przez Komisję w celu sprawdzenia skuteczności i efektywności obecnych regulacji bankowych.

2.2. Te wnioski ustawodawcze ⁽⁴⁾ mają na celu zmianę istniejących przepisów w zakresie bankowości. Obejmuje to w szczególności:

2.2.1. **rozporządzenie w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) oraz dyrektywę w sprawie wymogów kapitałowych (CRD) z 2013 r.** – zawierają one wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych (banków) i firm inwestycyjnych, a także przepisy dotyczące zarządzania i nadzoru;

2.2.2. **dyrektywę w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków**, a także **rozporządzenie w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji z 2014 r.** – zawierają one przepisy dotyczące naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji upadających instytucji, a także ustanawiają jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

2.3. W ramach nowych wniosków realizowane są wielorakie cele. Należą do nich przede wszystkim:

2.3.1. większa odporność instytucji unijnych oraz propagowanie stabilności finansowej;

2.3.2. poprawa zdolności udzielania pożyczek przez banki w celu wsparcia gospodarki w Unii Europejskiej; oraz

2.3.3. propagowanie roli banków w procesie urzeczywistniania pogłębionych i bardziej płynnych europejskich rynków kapitałowych, aby wspierać utworzenie unii rynków kapitałowych.

2.3.4. Jednocześnie, można nadmienić, prowadzone są prace w celu bardziej zniuansowanego i dalej idącego zastosowania „zasady proporcjonalności” z korzyścią dla banków małych i o mniej złożonej strukturze.

2.4. **Bez wchodzenia w szczegóły główne elementy wniosków ⁽⁵⁾ można przedstawić następująco:**

2.4.1. W odniesieniu do celów określonych w pkt 2.3.1:

2.4.1.1. wprowadzenie bardziej wrażliwych na ryzyko wymogów kapitałowych, zwłaszcza w dziedzinie ryzyka rynkowego, ryzyka kredytowego kontrahenta oraz ekspozycji wobec kontrahentów centralnych;

2.4.1.2. wdrożenie metod, które lepiej odzwierciedlają rzeczywiste ryzyko, na jakie narażone są banki;

2.4.1.3. wprowadzenie wiążącego wskaźnika dźwigni (LR ⁽⁶⁾) na poziomie minimum 3 % w celu ochrony instytucji przed nadmierną dźwignią finansową;

⁽³⁾ Tekst ten opiera się między innymi na informacjach w sprawie przedmiotowych wniosków udostępnionych przez Komisję (m.in. na komunikacie prasowym oraz pytaniach i odpowiedziach).

⁽⁴⁾ Zob. procedura 2016/0360/COD, procedura 2016/0361/COD, procedura 2016/0362/COD i procedura 2016/0364/COD.

⁽⁵⁾ Nie ma to stanowić wyczerpującej prezentacji wszystkich środków.

⁽⁶⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Leverage Ratio”.

2.4.1.4. wprowadzenie wiążącego „wskaźnika stabilnego finansowania netto” (NSFR⁽⁷⁾) w celu zaradzenia nadmiernej zależności od krótkoterminowego finansowania na rynku międzybankowym i zmniejszenia ryzyka finansowania w perspektywie długoterminowej;

2.4.1.5. zobowiązanie globalnych instytucji finansowych o znaczeniu systemowym⁽⁸⁾ (G-SII⁽⁹⁾) do posiadania minimalnej kwoty kapitału własnego i innych instrumentów, które w trakcie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji pokryłyby straty. Wymóg ten, znany jako „całkowita zdolność do pokrycia strat” (TLAC⁽¹⁰⁾), zostaje włączony do istniejącego systemu MREL⁽¹¹⁾, który dotyczy wszystkich banków. W ten sposób UE będzie mogła, w razie potrzeby, sprawniej przeprowadzić restrukturyzację i uporządkowaną likwidację upadających globalnych instytucji o znaczeniu systemowym przy jednoczesnym zagwarantowaniu stabilności finansowej i ograniczeniu do minimum ryzyka dla podatników. Ponadto przewidziano harmonizację hierarchii wierzycieli, tak aby powstały równe warunki działania w przypadku umorzenia lub konwersji długu w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku.

2.4.2. W odniesieniu do celów określonych w pkt 2.3.2 (i, do pewnego stopnia, także w 2.3.4) chodzi o:

2.4.2.1. zwiększenie zdolności banków do udzielania MŚP pożyczek i do finansowania projektów w zakresie infrastruktury;

2.4.2.2. ograniczenie obciążeń administracyjnych w przypadku małych banków o mniej złożonej strukturze w odniesieniu do szeregu zasad w zakresie wynagrodzeń, a mianowicie odnoszących się do odroczeń i wynagradzania przy użyciu instrumentów, np. akcji;

2.4.2.3. uproszczenie przepisów CRD i CRR oraz zmniejszenie obciążeń z nimi związanych dla instytucji mniejszych i o mniej złożonej strukturze, ponieważ niektóre z obecnych wymogów dotyczące ujawniania informacji, sprawozdawczości i złożonych portfeli handlowych wydają się nieuzasadnione względami o charakterze ostrożnościowym.

2.4.3. W odniesieniu do celów określonych w pkt 2.3.3 dąży się do:

2.4.3.1. unikania nieproporcjonalnie wysokich wymogów kapitałowych w odniesieniu do pozycji portfeli handlowych, w tym tych związanych z działalnością animatorów rynku;

2.4.3.2. zmniejszenia kosztów emisji/posiadania określonych instrumentów (obligacji zabezpieczonych, instrumentów sekurytyzacyjnych wysokiej jakości, instrumentów długu państwowego, instrumentów pochodnych wykorzystywanych do celów zabezpieczenia);

2.4.3.3. zapobiegania negatywnym impulsom dla instytucji działających jako pośrednicy dla klientów w odniesieniu do transakcji rozliczanych przez partnerów centralnych.

3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. Uwagi ogólne

3.1.1. Przedmiotowe wnioski są bez cienia wątpliwości pożądane. Stanowią one dalsze uzupełnienie i udoskonalenie ważnych prac, które podjęto po wystąpieniu kryzysu w celu zreformowania sektora finansowego. Jednocześnie uwzględniają one fakt, że banki w Europie także w przyszłości będą odgrywać ważną rolę w społeczeństwie, a w szczególności w finansowaniu gospodarki. Banki mają do spełnienia istotną funkcję jako pośrednicy na rynkach kapitałowych, a kredyty bankowe pozostaną głównym źródłem finansowania w Europie dla rodzin i przedsiębiorstw, w szczególności MŚP. Nie powinno się tego narażać na szwank.

3.1.2. Komitet w pierwszym rzędzie z zadowoleniem przyjmuje całościową i zintegrowaną wizję, która przyświecała powstawaniu tych wniosków i dzięki której uwzględnione zostały różne ważne cele społeczne i pożądane zmiany. Jednym z największych osiągnięć jest to, że przy opracowywaniu obecnych wniosków poczyniono konkretne kroki bez odstępiania od zasad. Jedno nie powinno się przecież odbywać kosztem drugiego.

3.1.3. W trudnym i złożonym kontekście politycznym, społecznym i gospodarczym oraz wobec szeregu ważnych wyzwań pogodzenie i połączenie kilku istotnych celów w wielorakich obszarach tworzy znaczące możliwości rozwoju w różnych dziedzinach na ścieżce ku bardziej trwałej i wspólnej europejskiej przyszłości. To zrównoważone podejście przyczynia się również do dalszej odbudowy zaufania.

⁽⁷⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Net Stable Funding Ratio”.

⁽⁸⁾ Na tym etapie środek ten dotyczyłby 13 europejskich grup bankowych.

⁽⁹⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Global Systemically Important Institution”; w rozporządzeniu w sprawie wymogów kapitałowych użyto skrótu G-SIB – „Global Systemically Important Banks” („globalne banki o znaczeniu systemowym”).

⁽¹⁰⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Total Loss Absorption Capacity”.

⁽¹¹⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds”. W języku polskim jest to „minimalny wymóg funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych”.

3.1.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje także fakt, że uwzględnione zostały wyniki zaproszenia do zgłaszania uwag⁽¹²⁾, co pozwoliło na, z jednej strony, bardziej harmonijne podejście i większe zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron oraz, z drugiej strony, na bardziej zniuansowane i bogatsze podejście, w ramach założonych celów.

3.1.5. Według Komitetu ważne jest, aby system bankowy był odporny i wystarczająco dokapitalizowany, co stanowi warunek i podstawę utrzymania stabilności finansowej.

3.1.6. Nie mniejsze znaczenie mają środki służące wspieraniu gospodarki i jej efektywnemu finansowaniu, tak aby można było w optymalny sposób wspierać wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy.

3.1.7. W związku z tym, że wnioski te wpływają na zmniejszenie ryzyka, przyczyniają się one do dalszej realizacji unii bankowej⁽¹³⁾ i zdaniem Komitetu są kluczowym elementem umożliwiającym również poczynienie postępów w realizacji jej trzeciego filara, czyli europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Z kolei unia bankowa stanowi jeden z podstawowych filarów UGW, zatem należy dążyć do jej bezzwłocznej realizacji. Wnioski sprzyjają również budowaniu unii rynków kapitałowych⁽¹⁴⁾, co stanowi jeszcze jedną ich wartość dodaną.

3.1.8. Wnioski te stanowią kolejny, ale nie ostatni, krok w kierunku odbudowy zaufania do sektora finansowego i banków. Komitet ma nadzieję, że przyszłe działania będą prowadzone w tym samym duchu. Dotyczy to w szczególności kwestii, które obecnie między innymi w ramach finalizacji ram regulacji Bazylea III⁽¹⁵⁾ są jeszcze omawiane⁽¹⁶⁾ i w odniesieniu do których oczekuje się wyników we względnie krótkim czasie. W każdym razie chodzi o to, aby jeszcze bardziej zmniejszyć ryzyko w sektorze bez nadmiernego obciążenia europejskiego sektora bankowego.

3.1.9. Ponadto istotne wydaje się zwrócenie uwagi na kontekst międzynarodowy, zwłaszcza że okazało się, iż niektóre uzgodnienia dotyczące ogólnoświatowego reformowania sektora finansowego przez partnerów spoza Europy były interpretowane inaczej lub mniej rygorystycznie. Kompleksowy program reform, który został uzgodniony na szczycie grupy G-20 po kryzysie finansowym nie może być narażony na szwank ani prowadzić do zbyt dużych różnic lub fragmentacji na świecie ze szkodą dla instytucji mających siedzibę w UE.

3.1.10. Ważne jest, aby wnioski te zapewniły sektorowi finansowemu i podmiotom wystarczającą jasność i pewność. Właściwie wynagradzany, zróżnicowany sektor działający w jednolitym obszarze europejskim musi mieć możliwość stawiania czoła także innym wyzwaniom, takim jak te związane ze zmianami technologicznymi i cyfrowymi, niskimi stopami procentowymi oraz szeregiem innych problemów wynikających z kryzysu, jak np., w niektórych krajach, kredyty zagrożone⁽¹⁷⁾.

3.1.11. Wreszcie Komitet powtarza w tym miejscu swoje poprzednie stanowisko, zgodnie z którym równoległy system bankowy nie powinien pozostać poza zasięgiem zmian ani poza regulacjami. Ewentualne ryzyko, które się z tym wiąże, musi być również poddane kontroli i nadzorowi w celu wzmocnienia stabilności finansowej. Jednocześnie należy zatem stworzyć równe warunki działania dla wszystkich podmiotów aktywnie działających w sektorze finansowym, a także między nimi.

3.2. *Ramy ostrożnościowe i zaproponowane środki w tej sprawie*

3.2.1. Komitet z aprobatą przyjmuje uwagę poświęconą ramom ostrożnościowym i dalszemu ich uzupełnieniu i wzmocnieniu za pomocą różnych wskaźników i innych środków, które zostały przewidziane w obecnych wnioskach. Spotykają się one z aprobatą tym bardziej, że dzieje się tak przy odpowiednim stopniu zniuansowania i że między innymi dba się przy tym o to, aby finansowanie gospodarki nie było nadmiernie utrudniane.

3.2.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje większą uwagę poświęconą roli organów nadzorczych i regulacyjnych w tym obszarze, chęć stworzenia im dodatkowych możliwości działania oraz zwiększenia i ulepszenia harmonizacji zasad i praktyk. Jest to ważne nie tylko w celu unikania zbyt dużych różnic w traktowaniu banków, ale także z punktu widzenia rozszerzonego stosowania zasady proporcjonalności.

⁽¹²⁾ COM(2016) 855 final.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 21.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17.

⁽¹⁵⁾ Zwane także regulacjami Bazylea IV.

⁽¹⁶⁾ Odnosi się to do między innymi prac związanych z ryzykiem operacyjnym i kredytowym, a także wewnętrznymi modelami banków. W ramach innych bieżących prac na szczycie regulacji bazylejskich opracowywane są normy w odniesieniu do ryzyka związanego z niewypłacalnością państwa. Należy się tym również zainteresować na szczycie międzynarodowym i europejskim.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17.

3.3. Ramy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

3.3.1. Zgodnie z wcześniejszymi opiniami Komitet z zadowoleniem stwierdza, że w nowych wnioskach zajęto się kwestią instytucji „zbyt dużych, by upaść”. Dzięki wprowadzeniu TLAC dla europejskich G-SII w ramach MREL, z ogólnie stosowanymi⁽¹⁸⁾ i zindywidualizowanymi elementami⁽¹⁹⁾, dopuszcza się również podejście zharmonizowane i dopasowane do potrzeb.

3.3.2. Nie można jednak na tym poprzestać. Jak już wcześniej stwierdzono⁽²⁰⁾, pełna realizacja pakietu Bazylea III, Rada Stabilności Finansowej oraz rozwiązanie dla banków, które są zbyt duże, żeby upaść, muszą, zgodnie z umowami międzynarodowymi (G-20), nadal znajdować się wysoko na liście priorytetów prac w najbliższych latach. Celem musi pozostać zwiększenie stabilności i odporności sektora finansowego oraz jednocześnie uniknięcie w przyszłości konieczności odwoływania się do środków publicznych w celu ratowania banków. Ponadto aby ułatwić stosowanie mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, należałoby dalej prowadzić badania nad tym, w jaki sposób można by zmniejszyć wysoki poziom długu publicznego posiadanego przez banki⁽²¹⁾. Przyczyniłoby się to również do pełnej realizacji unii bankowej⁽²²⁾.

3.3.3. Komitet z dużą aprobatą przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą większej harmonizacji w odniesieniu do hierarchii wierzycieli poprzez stworzenie nowej klasy aktywów (w ramach stosowania mechanizmu umorzenia lub konwersji długu) w celu zapewnienia równych warunków działania dla różnych państw członkowskich⁽²³⁾.

3.4. Środki dotyczące lepszego finansowania gospodarki realnej, a w szczególności MŚP

3.4.1. Oczywiście bardzo pozytywne jest to, że różne proponowane środki są analizowane z punktu widzenia ich wpływu na finansowanie gospodarki realnej. Poczyniono też niezbędne kroki, aby polepszyć zdolności udzielania kredytów przez banki.

3.4.2. Komitet ze szczególną aprobatą przyjmuje fakt, że dużo uwagi poświęcono udzielaniu kredytów dla MŚP, które są i pozostają podstawą europejskiej gospodarki. Zapewniają one inwestycje i miejsca pracy.

3.4.3. Odnosi się to w szczególności do umocnienia i dalszego rozszerzenia „współczynnika wsparcia MŚP” („SME supporting factor”). Komitet apeluje o szczegółowe przeanalizowanie, czy nie można tego współczynnika stosować w większym stopniu, z korzyścią dla jak największej liczby kredytów i MŚP. Podobnie też domaga się, by Komisja poczyniła dodatkowe wysiłki, aby wzmocnić gospodarkę państw członkowskich najbardziej osłabionych w wyniku kryzysu gospodarczego.

3.4.4. Komitet jest również zdania, że należy poczynić równoległe wysiłki na rzecz gospodarki społecznej i podmiotów aktywnych w tej dziedzinie. Można by w szczególności opracować „współczynnik wsparcia przedsiębiorstw społecznych”.

3.5. Dalsza budowa unii rynków kapitałowych

3.5.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje nacisk położony w obecnych wnioskach na dalszą budowę unii rynków kapitałowych, chociaż kwestia ta nie jest najważniejszym elementem tych wniosków.

3.5.2. Zgodnie z wcześniejszymi opiniami⁽²⁴⁾ w tej dziedzinie Komitet jest zdania, że ramy regulacyjne i nadzorcze muszą zapewnić rynkom kapitałowym wszelkie szanse wykorzystania ich mocnych stron i jednocześnie kontrolować ich słabe strony, takie jak podejmowanie zbędnego lub nadmiernego ryzyka. Nowy system musi być odporny na negatywne skutki ewentualnych nowych kryzysów. Zakłada to również większą spójność i współpracę w zakresie nadzoru mikro- i makroostrożnościowego, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym.

3.6. Proporcjonalność oraz zmniejszenie kosztów administracyjnych

3.6.1. Przede wszystkim Komitet pragnie ponownie potwierdzić, że różnorodność krajobrazu bankowego ma fundamentalne znaczenie⁽²⁵⁾. Jest to korzystne nie tylko dla stabilności, ale umożliwia też jak najlepsze zaspokojenie potrzeb wszystkich stron – czy to oszczędzających, inwestorów, konsumentów czy przedsiębiorców.

⁽¹⁸⁾ Tzw. „wymóg MREL filara 1”.

⁽¹⁹⁾ Tzw. „dodatkowy wymóg MREL filara 2”.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10.

⁽²¹⁾ Zob. m.in. https://ec.europa.eu/epsc/publications/five-presidents-report-series/further-risk-reduction-banking-union_en.

⁽²²⁾ Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 8.

⁽²³⁾ Zob. opinia EKES-u ECO/429 „Reforma sektora bankowego – Hierarchia roszczeń w postępowaniu upadłościowym”, dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 7.

3.6.2. Komitet z dużym zadowoleniem odnotowuje, że zasada proporcjonalności, którą wcześniej wskazywał jako największy problem dla banków małych i o mniej złożonej strukturze⁽²⁶⁾, doprowadziła do szeregu propozycji w obecnych wnioskach.

3.6.3. Komitet jest jednak zdania, że w zbyt małym stopniu uwzględniono sytuację tych banków. Obecne wnioski w niewystarczającym stopniu biorą pod uwagę specyfikę i potencjał tego rodzaju instytucji.

3.6.4. Komitet jest zdania, że zamiast obecnego fragmentarycznego i ograniczonego podejścia należałoby raczej zastosować bardziej ustrukturyzowane i dalej idące podejście do kwestii zasady proporcjonalności.

3.6.5. W szczególności, zasada proporcjonalności powinna nie tylko opierać się na wielkości zaangażowanych instytucji, ale również uwzględniać: (i) szczególne cechy różnych modeli biznesowych, (ii) różne formy instytucjonalne przyjęte przez te banki oraz (iii) szczegółowe cele realizowane przez różne działające na rynku instytucje finansowe.

3.6.6. Nie można na te instytucje nakładać nieproporcjonalnie dużych obowiązków i obciążeń. Przeciwnie, wskazana jest większa elastyczność w odniesieniu do niektórych szczególnych aspektów, takich jak zobowiązania dotyczące sprawozdawczości. Należy starannie rozważyć dodatkowe przepisy mające na celu zmniejszenie obciążeń administracyjnych spoczywających na tych instytucjach.

3.6.7. Należy również stworzyć równe warunki działania dla wszystkich podobnych instytucji niezależnie od ich formy prawnej.

3.6.8. Ogólniej można stwierdzić, że w ramach założonych zasad i pod warunkiem że organy nadzorcze i regulacyjne będą miały możliwość szybkiego i skutecznego działania w razie potrzeby, Komitet popiera zastosowanie zasady proporcjonalności w maksymalnym zakresie zarówno w odniesieniu do liczby instytucji, które mogą z niej korzystać, jak i dziedzin i okoliczności, w których można ją stosować.

4. Uwagi szczególne

4.1. W związku z tym, jak ważne jest konkretne i zdecydowane stosowanie proponowanych środków, należy przewidzieć wystarczający czas na wdrożenie nowych zasad przez instytucje finansowe. Wymaga to szybkiego opracowania standardów technicznych i wykonawczych przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego albo przewidzenia terminu wdrożenia, który rozpocznie swój bieg, gdy organy te opracują wszystkie szczegóły dotyczące przedmiotowych regulacji.

4.2. Z myślą o tym, by zapobiec możliwemu negatywnemu wpływowi wejścia w życie nowego Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) 9⁽²⁷⁾ na finansowanie gospodarki realnej i go zneutralizować, Komitet opowiada się za szybkim opracowaniem ustawodawczych środków przejściowych, jakie są przewidziane w odniesieniu do tego nowego międzynarodowego standardu rachunkowości.

Bruksela, dnia 30 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 7.

⁽²⁷⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) 2016/2067 z dnia 22 listopada 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1126/2008 przyjmujące określone międzynarodowe standardy rachunkowości zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1606/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do Międzynarodowego Standardu Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) 9 (Dz.U. L 323 z 29.11.2016, s. 1).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Zaproszenie do zgłaszania uwag na temat ram regulacyjnych UE dotyczących usług finansowych«”

[COM(2016) 855 final]

(2017/C 209/07)

Sprawozdawca: **Milena ANGEŁOWA**

Wniosek o konsultację	Komisja, 23.11.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	8.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	29.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	226/4/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje z zadowoleniem wprowadzenie po raz pierwszy zaproszenia do składania uwag jako innowacyjnego, pouczającego i przydatnego narzędzia oceny wpływu inicjatyw ustawodawczych na szczeblu UE i wyraża nadzieję, że stanie się ono w przyszłości powszechną praktyką.

1.2. EKES popiera wnioski z zaproszenia do zgłaszania uwag, z których wynika, że ogólnie rzecz biorąc, nie można podważyć podstawowych zasad, na których oparto niedawne reformy finansowe, i że nowe przepisy przyczyniły się do zwiększenia stabilności i odporności systemu finansowego. Podkreśla znaczenie ram regulacyjnych UE dotyczących usług finansowych dla przyspieszenia realizacji unii rynków kapitałowych.

1.3. W kwestii proporcjonalności EKES z zadowoleniem przyjmuje umieszczenie reformy w kontekście szerszego celu, jakim jest większa równowaga między założeniami dotyczącymi stabilności finansowej a założeniami w zakresie wzrostu gospodarczego. Nalega, by państwa członkowskie nie nakładały zbędnych obciążeń i ograniczeń na etapie transpozycji przepisów UE. Przypomina zarówno unijnym, jak i krajowym prawodawcom, że trzeba zaplanować rozsądne warunki wejścia w życie i zastosowania nowych przepisów, tak by umożliwić dostosowanie się wszystkim zainteresowanym stronom.

1.4. Zwłaszcza jeżeli chodzi o ramy regulacyjne dotyczące usług finansowych, EKES zaleca, by aspekty transpozycji leżące w gestii państw członkowskich były ściśle monitorowane i by wprowadzono odpowiednią kontrolę wdrażania w celu zapewnienia równych warunków działania i promowania dalszego rozwoju UGW.

1.5. EKES zgadza się, że banki muszą być przedmiotem szczególnej uwagi, gdyż świadczą ogółowi społeczeństwa istotne usługi w interesie ogólnym i są głównym źródłem finansowania dla MSP. W systemie finansowym UE dominują banki uniwersalne, co znacznie utrudnia zadanie prawodawcom, gdyż wolność działalności gospodarczej i podejmowanie ryzyka w tym sektorze trzeba zawsze bardzo starannie wyważyć względem potrzeby stabilności.

1.6. EKES apeluje zatem do decydentów europejskich, by przyspieszyli reformę strukturalną sektora bankowego UE, między innymi poprzez rozwiązanie tego aspektu wniosku ustawodawczego Komisji ⁽¹⁾, który utknął obecnie w martwym punkcie procedury współdecyzji. Przypomina, że nie zawsze przepisy są najbardziej odpowiednim rozwiązaniem politycznym, dlatego zachęca Komisję do wyboru rozwiązań nieustawodawczych i rynkowych, gdy tylko jest to możliwe.

⁽¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków strukturalnych zwiększających odporność instytucji kredytowych UE (COM(2014) 43 final).

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłek, jaki Komisja Europejska włożyła w organizację zaproszenia do zgłaszania uwag przed zgłoszeniem wniosków ustawodawczych w dziedzinie usług finansowych, i zaleca, by stało się to powszechną praktyką w procesie stanowienia prawa. Takie podejście stosowane jest po raz pierwszy i EKES uważa, że należy je postrzegać jako dobrą praktykę, która powinna być kontynuowana w przyszłości. Docenia również fakt, że Parlament Europejski zdecydowanie je popiera ⁽²⁾.

2.2. EKES wyraża uznanie dla Komisji Europejskiej, która wykonała krok naprzód w swojej metodologii procesu stanowienia prawa, dokonując w ramach zaproszenia do składania uwag przeglądu całości prawodawstwa w zakresie usług finansowych oraz oceny interakcji między poszczególnymi aktami prawnymi. EKES zachęca Komisję do rozważenia szerszego wykorzystania tego podejścia w swoich przyszłych inicjatywach ustawodawczych. Podejście takie jest zgodne z programem sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) ⁽³⁾ oraz Programem lepszego stanowienia prawa ⁽⁴⁾.

2.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem wysiłki Komisji dotyczące roli prawodawców w tworzeniu odpowiedniej podstawy rozwoju sektora bankowego (i szerzej rzecz ujmując, sektora finansowego), tak by był on zdolny sprawować swe istotne i niezastąpione funkcje, wspierając zrównoważony wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy.

2.4. EKES zachęca Komisję, aby dla zapewnienia efektywnego wykorzystania dotychczasowych osiągnięć i utrzymania dynamiki przeprowadziła dalsze, szczegółowe analizy zebranych przykładów pokrywania się zakresów poszczególnych aktów prawnych oraz niespójności i niezamierzonych powiązań między nimi.

2.5. Biorąc pod uwagę pilną potrzebę przywrócenia i stymulowania wzrostu gospodarczego w UE, EKES zachęca do działań służących osiągnięciu celów ostrożnościowych w sposób bardziej sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Kredyt bankowy jest nadal podstawowym źródłem finansowania dla przeważającej większości przedsiębiorstw w UE, a szczególnie dla MŚP, dlatego głównym priorytetem przy opracowywaniu nowych przepisów powinno być zapobieganie utrudnianiu przepływu środków finansowych do gospodarki.

2.6. W kwestii proporcjonalności EKES z zadowoleniem przyjmuje umieszczenie reformy w kontekście szerszego celu, jakim jest większa równowaga między założeniami dotyczącymi stabilności finansowej a założeniami w zakresie wzrostu gospodarczego. Podkreśla, że należy podjąć wysiłki w celu zapewnienia stosowania tej zasady również na szczeblu państw członkowskich oraz że państwa członkowskie nie powinny nakładać zbędnych obciążeń i ograniczeń przy transponowaniu przepisów UE. Wysiłki te są spójne z działaniami zmierzającymi do zlikwidowania obciążeń wynikających z powielania się poszczególnych wymogów i niespójności między nimi. Trzeba znaleźć równowagę między potrzebą harmonizacji a koniecznością uwzględnienia różnorodności, zapewnienia proporcjonalnych regulacji i ułatwienia właściwego stosowania swobody uznania.

2.7. EKES zachęca Komisję, by podczas sporządzania wniosków dotyczących dyrektyw uwzględniła fakt, że państwa członkowskie transponują dyrektywy w różny sposób. Niektóre kraje transponują je zbyt rygorystycznie i dosłownie, usuwając tym samym zamierzoną elastyczność z dyrektywy i często nakładając o wiele twardsze warunki na swój sektor krajowy niż czynią to inne kraje. Inne kraje korzystają ze swobody uznania i niewiele czynią w duchu stosownego prawodawstwa, co prowadzi do nierównych warunków działania i jest tym samym sprzeczne z jednym z głównych celów prawodawstwa. Dlatego też EKES proponuje, by różnorodność podczas transpozycji była ściśle monitorowana i by wprowadzono stosowne kontrole sposobu, w jaki prawodawstwo jest wdrażane.

2.8. EKES zasadniczo popiera działania następcze zaproponowane przez Komisję w jej komunikacie ⁽⁵⁾ oraz zachęca Komisję do przedstawienia odpowiednich aktów ustawodawczych na potrzeby szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w odpowiednich sektorach.

⁽²⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2016-0006&language=PL>.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/info/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less_en.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa” (COM(2015) 215 final).

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zaproszenie do zgłaszania uwag na temat ram regulacyjnych UE dotyczących usług finansowych” (COM(2016) 855 final).

2.9. W ramach dodatkowych działań następczych Komisja powinna wziąć pod uwagę, że w wielu przypadkach terminy transpozycji w dziedzinie usług finansowych są powiązane z przyjęciem przepisów ramowych (przepisów poziomu 1). Jednak dla zapewnienia właściwego wdrożenia wymagane jest również sprecyzowanie szczegółowych środków wykonawczych (środków poziomu 2). W rezultacie terminy transpozycji powiązane z przepisami poziomu 1 są często zbyt krótkie. W związku z tym konieczne jest powiązanie terminów transpozycji z przyjęciem ostatecznych, szczegółowych środków wykonawczych (środków poziomu 2). EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja współpracuje z państwami członkowskimi w celu opracowania planu działania dotyczącego transpozycji i pragnie ściśle śledzić rozwój sytuacji.

3. Uwagi ogólne dotyczące działań następczych

3.1. *Usuwanie zbędnych ograniczeń regulacyjnych w zakresie finansowania gospodarki*

3.1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane dostosowania w kluczowych obszarach rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (pakietu CRR2), mające służyć zagwarantowaniu zdolności banków do finansowania gospodarki ⁽⁶⁾.

3.1.1.1. EKES uważa za bardzo właściwy pomysł dostosowania wskaźnika dźwigni, aby odzwierciedlić różnorodność sektora finansowego UE oraz zagwarantować dostęp do usług rozliczeniowych i publicznych środków finansowania rozwoju.

3.1.1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję stopniowego wprowadzania i odpowiedniego dostosowania wskaźnika stabilnego finansowania netto, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie na szczeblu UE działań w zakresie finansowania handlu, rynków instrumentów pochodnych i rynku umów repo.

3.1.2. MŚP w całej Europie nadal uznają kredyt bankowy za swoje podstawowe źródło finansowania ⁽⁷⁾. EKES docenia wyrażony przez Komisję zamiar rozszerzenia zakresu stosowania współczynnika wsparcia MŚP na kredyty o wartości przekraczającej 1,5 mln EUR ⁽⁸⁾. Jednocześnie wzywa Komisję do położenia szczególnego nacisku na ocenę wystarczalności finansowania bankowego oraz do podjęcia kroków służących zwiększeniu efektywności ukierunkowania finansowania bankowego, tak aby spełniało ono specyficzne potrzeby MŚP przy uwzględnieniu indywidualnego profilu ryzyka danego przedsiębiorstwa, etapu jego rozwoju, lokalizacji działalności itp. Ponadto EKES sugeruje, że Komisja mogłaby rozważyć możliwość zastosowania współczynnika wsparcia MŚP w sytuacji potencjalnego wzrostu wymogów w zakresie funduszy własnych w związku z występującym ryzykiem antycyklicznym lub ryzykiem systemowym, w przeciwnym bowiem razie mogłoby dojść do ograniczenia kredytowania MŚP.

3.1.3. EKES z zadowoleniem przyjąłby znaczne ograniczenie zjawiska faworyzowania finansowania dłużnego, aby zwiększyć odporność gospodarczą i alokację kapitału, dzięki czemu finansowanie kapitałowe będzie bardziej atrakcyjne dla emitentów i inwestorów.

3.1.4. W kontekście tworzenia unii rynków kapitałowych ⁽⁹⁾ EKES podkreśla, że przedsiębiorstwa powinny mieć dostęp do różnego rodzaju rynków w całej UE w zależności od ich wielkości, zakresu działalności i specyficznych cech.

3.1.5. Ramy regulacyjne UE w dziedzinie usług finansowych stwarzają okazję nie do przeoczenia, aby lepiej uwzględnić potrzebę szerokiego wyboru dla inwestorów i konsumentów i stworzyć środowisko stymulujące innowacje w dziedzinie produktów finansowych.

3.2. *Zwiększenie proporcjonalności przepisów bez uszczerbku dla celów ostrożnościowych*

3.2.1. EKES podkreśla, że istnieje potrzeba kontynuowania, krok po kroku, procesu realizacji unii bankowej, i odnotowuje, że konieczne jest w tym względzie pełne i terminowe wdrożenie przepisów.

3.2.2. EKES wzywa Komisję do kontynuowania wysiłków w celu zakończenia prac nad rozporządzeniem w sprawie reformy strukturalnej banków. Podkreśla potrzebę optymalizacji treści i częstotliwości wymogów sprawozdawczych, zastanowienia się, które dane są rzeczywiście potrzebne, ujednoczenia wzorów i wprowadzenia uproszczeń oraz zapewnienia odstępstw dla MŚP w każdym przypadku, gdy jest to możliwe.

⁽⁶⁾ COM(2016) 850 final.

⁽⁷⁾ Raport informacyjny EKES-u *Dostęp MŚP i spółek o średniej kapitalizacji giełdowej do finansowania w okresie 2014–2020: możliwości i wyzwania*.

⁽⁸⁾ Art. 501 rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

⁽⁹⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 64.

3.2.3. EKES zachęca Komisję, aby podczas przeglądu rozporządzenia w sprawie infrastruktury rynku europejskiego (EMIR) przeanalizowała, jaki wpływ na odporność kontrahentów centralnych mogłoby mieć obniżenie jakości akceptowanego przez nich zabezpieczenia, oraz aby rozważyła, czy niektórzy uczestnicy rynku, tacy jak fundusze emerytalne, mogliby zostać na stałe wyłączeni z centralnego rozliczania, jeśli ich uczestnictwo zmniejszyłoby stabilność całego systemu finansowego ze względu na przyjmowanie alternatywnych, niepieniężnych zabezpieczeń.

3.2.4. Zgodnie z zasadą proporcjonalności EKES sugeruje, że:

- należy raczej zwolnić małe banki i inne małe instytucje finansowe nieprzekraczające określonego progu z obowiązku przestrzegania określonych wymogów sprawozdawczych niż po prostu zmniejszać częstotliwość wymaganych sprawozdań; w przeciwnym razie koszty wynikające z regulacji dla małych instytucji mogą powodować zakłócenia rynku wynikające z uprzywilejowania określonych form organizacji i dużych przedsiębiorstw,
- małe banki i, ogólniej rzecz biorąc, małe instytucje finansowe nie powinny być nadmiernie obciążane wymogami administracyjnymi, jeżeli przestrzegają pewnych norm, które powinny być ściśle monitorowane, gdyż w przeciwnym razie nastąpi utrata zaufania.

3.3. **Ograniczenie nadmiernych obciążeń regulacyjnych**

3.3.1. EKES jest głęboko przekonany, że pomyślne ukończenie unii rynków kapitałowych powinno umożliwić przedsiębiorstwom unijnym, niezależnie od wielkości, sektora i etapu w cyklu życia, dostęp do przystępnego cenowo rynku kapitałowego UE w sposób prosty i przyjazny dla użytkowników. Wyraża nadzieję, że skuteczny akt ustawodawczy poziomu 2 będzie towarzyszyć dyrektywie w sprawie prospektu emisyjnego, która będzie promować wprowadzanie akcji do obrotu giełdowego, szczególnie akcji MŚP, oraz stworzy korzystniejszy system pozyskiwania funduszy.

3.3.2. Uznając, że krajowe organy nadzoru lepiej znają charakterystykę rynku lokalnego, EKES ostrzega, że nie powinno to w żadnym wypadku stanowić usprawiedliwienia dla nadmiernej regulacji i że wymogi na szczeblu krajowym nie powinny być bardziej restrykcyjne niż przepisy UE.

3.3.3. EKES wyraża zaniepokojenie z powodu coraz większej złożoności przepisów, co znajduje odzwierciedlenie w rosnącej liczbie coraz bardziej szczegółowych i wielowarstwowych regulacji i środków nadzoru na wszystkich szczeblach – międzynarodowym, unijnym i krajowym. Oczywiście przyznaje, że rynki finansowe są bardzo skomplikowane i przez to wymagają bardziej złożonych regulacji, ostrzega jednak, że może to mieć negatywny wpływ na inwestycje. Uważa, że nie zawsze przepisy są najbardziej odpowiednim rozwiązaniem politycznym, dlatego zachęca Komisję do wyboru rozwiązań nieustawodawczych i rynkowych, gdy tylko jest to możliwe.

3.4. **Zwiększenie spójności ram regulacyjnych i sprawienie, aby były one w większym stopniu zorientowane na przyszłość**

3.4.1. EKES z zadowoleniem przyjąłby podejście do regulacji oparte na analizie ryzyka, w którym te same zasady są stosowane w odniesieniu do tego samego ryzyka. W tym kontekście zwraca uwagę, że dywersyfikacja aktywów zarówno pod względem klas aktywów, jak i ich pochodzenia przynosi korzyści w postaci lepszej dywersyfikacji ryzyka i dostosowania do potrzeb inwestorów.

3.4.2. EKES zwraca uwagę na konieczność szybkiego wdrożenia na szczeblu UE inicjatyw promujących szerszą i lepszą edukację finansową⁽¹⁰⁾, uwzględniającą specyficzne potrzeby każdego państwa członkowskiego. Pod tym względem należy położyć szczególny nacisk na MŚP, w tym na sposoby lepszego wykorzystania możliwości, jakie oferują rynki kapitałowe.

3.4.3. Podmioty pośredniczące, a szczególnie stowarzyszenia przedsiębiorców, mają do odegrania bardzo ważną rolę w kierowaniu środków finansowych do gospodarki realnej oraz dobrze rozwiniętych ekosystemów lokalnych.

3.4.4. Zgodnie z wnioskami przedstawionymi we wcześniejszej opinii⁽¹¹⁾ EKES podkreśla, że konsultacje w sprawie detalicznych usług finansowych były zbyt szeroko zakrojone, i sugeruje bardziej ukierunkowane podejście w odniesieniu do oczekiwanego planu działania w zakresie detalicznych usług finansowych w celu uzyskania bardziej wymiernych rezultatów. EKES również uważa, że w pracach nad tym planem działania należy położyć silny nacisk na ochronę konsumentów.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 24.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 35.

3.4.5. EKES w pełni popiera priorytet nadany uwzględnieniu rozwoju technologicznego przy opracowywaniu przyszłych przepisów. Apeluje jednak do Komisji, aby zachowała w tym zakresie ostrożność ze względu na zagrożenia cybernetyczne. Podkreśla, że w ramach zintegrowanego podejścia do realizacji unii rynków kapitałowych należy skoncentrować się na rozwoju jednolitego rynku cyfrowego i bieżących reformach w obszarze prawa spółek i ładu korporacyjnego.

3.4.6. EKES sugeruje, aby w ramach działań następczych dokonano dodatkowego przeglądu dyrektywy w sprawie przejrzystości, w którym skupiono by się na zawiadomianiu o znaczących pakietach akcji. Obowiązek zawiadomiania różni się w zależności od państwa członkowskiego, a czasami może się nawet różnić w zależności od spółki giełdowej. Jest to zbędne obciążenie dla inwestorów, które należy zlikwidować przez pełne ujednoczenie, ponieważ stanowi ono przeszkodę w rozwoju unii rynków kapitałowych.

3.4.7. W ujęciu bardziej ogólnym utrudnieniem dla inwestycji transgranicznych jest to, że inwestorzy muszą uwzględniać 28 odrębnych systemów regulacyjnych, inwestując w spółki giełdowe mające swoją siedzibę w jednym z 28 państw członkowskich. Szczegółowe rozporządzenia – zamiast dyrektyw – stanowiłyby ważny krok w kierunku urzeczywistnienia unii rynków kapitałowych. Rozporządzeniom powinny towarzyszyć europejskie mechanizmy nadzoru i egzekwowania.

4. Dalsze działania

4.1. EKES zachęca do pełnego włączenia państw członkowskich spoza strefy euro do unii bankowej.

4.2. Zgodnie z wnioskami przedstawionymi w swojej niedawnej opinii⁽¹²⁾ EKES podkreśla, że przegląd dyrektywy w sprawie prospektu emisyjnego powinien być ukierunkowany na ograniczenie kosztów i uproszczenie procedur dla MŚP przy jednoczesnym zachowaniu właściwej równowagi pod względem ochrony inwestorów. Zwraca uwagę, że ocena skutków oraz analiza kosztów i korzyści powinna obejmować szczegółową ocenę wpływu środków poziomu 2, które stanowią istotną część unijnych finansowych ram prawnych.

4.3. EKES zachęca Komisję i właściwe organy nadzoru do uwzględnienia interakcji między międzynarodowymi standardami sprawozdawczości finansowej a normami ostrożnościowymi oraz do przeanalizowania wpływu księgowości podatkowej na fundusze własne.

4.4. Jednocześnie EKES pragnie zwrócić uwagę Komisji na fakt, że czasami przepisy zmieniają się tak często, że wywołuje to niepewność, znacznie utrudniając lub nawet uniemożliwiając instytucjom i poszczególnym osobom ich przestrzeganie. Konieczny jest odpowiedni termin dostosowania procedur i formularzy, w związku z czym Komisja powinna zachować pewien odstęp czasowy przed wprowadzeniem nowych zmian.

4.5. Komisja musi zadbać o to, by zaplanowano wystarczająco dużo czasu na odpowiednie wdrożenie prawodawstwa na szczeblu krajowym nawet wtedy, gdy prowadzone są konsultacje z Europejskim Urzędem Nadzoru w trakcie przygotowywania przepisów dla poziomu 2. W przeciwnym razie albo terminy wdrażania muszą zostać wydłużone (jak w przypadku PRIIP, tj. detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych), albo – w najgorszym przypadku – przedsiębiorstwa i pracownicy będą mieli zbyt mało czasu, by zapoznać się z nowymi przepisami przed koniecznością ich zastosowania.

4.6. EKES jest głęboko przekonany, że oprócz wysiłków w zakresie regulacji niezbędna jest zmiana kultury i postępowania w sektorze finansowym, w związku z czym zachęca wszystkie zainteresowane strony do ciągłych starań, aby osiągnąć większą zgodność z przepisami, bardziej elastyczne i przejrzyste zarządzanie oraz bardziej długoterminową perspektywę wśród wszystkich uczestników rynku.

4.7. Mając na względzie pobudzenie konkurencji na bardzo skoncentrowanym rynku, EKES chciałby, aby promowano dodatkowe agencje ratingowe. Powinno to również pomóc zmniejszyć nadmierne koszty ponoszone przez MŚP w związku z uzyskiwaniem zewnętrznego ratingu kredytowego. EKES zachęca również Komisję do dokładniejszego zbadania możliwych sposobów wystawiania ratingów MŚP w porównywalny i niedrogi sposób.

4.8. W celu zapewnienia szybkiego i efektywnego wdrożenia oraz zgodnie z priorytetami przyjętymi w programie prac Komisji na 2017 r.⁽¹³⁾, EKES zaleca podjęcie działań zapewniających, aby państwa członkowskie były w pełni zobowiązane do przestrzegania terminów określonych dla transpozycji i pełnego wdrożenia dyrektyw.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 9.

⁽¹³⁾ COM(2016) 710 final.

4.9. Zgodnie z inicjatywą na rzecz lepszego stanowienia prawa EKES zachęca Komisję do ułatwienia włączenia na wczesnym etapie wszystkich zainteresowanych stron, w tym grup ekspertów i organów doradczych, tak aby zapewnić zrównoważone uczestnictwo w konsultacjach przez odzwierciedlenie różnorodności zainteresowanych stron.

Bruksela, dnia 29 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1365/75”

[COM(2016) 531 final – 2016-256-COD],

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop) i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 337/75”

[COM(2016) 532 final – 2016-257-COD]

i

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) 2062/94”

[COM(2016) 528 final – 2016-254-COD]

(2017/C 209/08)

Sprawozdawca: **Christa SCHWENG (AT/I)**

Współsprawozdawca: **Giulia BARBUCCI (IT/II)**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 8.9.2016
Podstawa prawna	Art. 173 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	30.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania	168/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski

1.1. EKES odnotowuje wnioski dotyczące zmiany rozporządzeń ustanawiających trzy agencje: Cedefop, Eurofound i EU-OSHA. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że utrzymana ma zostać odpowiednio zrównoważona, trójstronna struktura zarządu – odwrotnie niż to przewidziano w propozycjach w ramach wspólnego podejścia. Trójstronny charakter jest wyrazem podejścia pluralistycznego, które uwzględnia znaczenie roli partnerów społecznych w poszukiwaniu wspólnych rozwiązań.

1.2. Należy jednolicie i bardziej wyczerpująco określić ogólne cele trzech agencji z myślą o wspieraniu wszystkich „instytucji i organów Unii Europejskiej, państw członkowskich i partnerów społecznych”.

1.3. EKES opowiada się za tym, by uprawnienia w zakresie powoływania członków personelu oraz zmiany wewnętrznych struktur organizacyjnych poszczególnych agencji pozostały w gestii dyrektora. Jedynie w szczególnych okolicznościach, kiedy dyrektor nie jest w stanie wykonywać zadań organu powołującego, zarząd powinien podjąć decyzję o przekazaniu tych uprawnień innemu członkowi personelu wyższego szczebla.

1.4. EKES jest przeciwny zmniejszeniu liczby członków rady wykonawczej, gdyż postawi to w niekorzystnej sytuacji tę grupę interesu, która obecnie piastuje stanowisko przewodniczącego, ponieważ nie będzie ona miała żadnego innego rzecznika w radzie wykonawczej. Poza tym szersza reprezentacja w radzie wykonawczej umożliwia prowadzenie dyskusji opartych na bardziej rozległej wiedzy.

1.5. EKES pozytywnie ocenia jednolite podejście w zakresie powoływania dyrektora wykonawczego, oparte na tych samych zasadach co w przypadku EU-OSHA.

1.6. EKES wyraża przekonanie, że funkcja zastępcy dyrektora okazała się użyteczna i należy ją zachować tam, gdzie istnieje. Zważywszy że różne istniejące praktyki dobrze się sprawdzają, Komitet domaga się pewnej elastyczności dla omawianych trzech agencji. Ostateczną decyzję w sprawie stanowiska zastępcy dyrektora należy pozostawić zarządowi.

1.7. EKES jest zdania, że nawiązanie stosunków i współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi powinno wymagać jedynie zgody zarządu, w którym Komisja jest reprezentowana.

2. Kontekst

2.1. Rozporządzenia ustanawiające trzy agencje – Eurofound, Cedefop i EU-OSHA – zostaną za pomocą projektowanych rozporządzeń dostosowane do wspólnego podejścia dotyczącego agencji zdecentralizowanych. Podejście to zostało przyjęte przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską w 2012 r. i ma stanowić podstawę dla pewnego ujednoczenia, jeśli chodzi o spójność, skuteczność, odpowiedzialność i przejrzystość agencji europejskich. Zgodnie ze wspólnym podejściem, agencje „[przyczyniają] się do wdrażania istotnych polityk Unii i w ten sposób [pomagają] wszystkim instytucjom, a zwłaszcza Komisji, koncentrować się na podstawowym zadaniu, jakim jest kształtowanie polityki. Agencje odgrywają także pewną rolę we wspieraniu procesu podejmowania decyzji, gromadząc wiedzę techniczną i specjalistyczną dostępną na szczeblu europejskim i krajowym, a tym samym ułatwiają zacieśnianie współpracy państw członkowskich i UE w ważnych dziedzinach polityki”. W odróżnieniu od innych agencji UE, omawiane trzy agencje mają wspólną tradycję trójstronnego zarządzania, na mocy której do ich zarządu formalnie włączeni są przedstawiciele rządów, pracowników i pracodawców z każdego państwa członkowskiego. Dzięki tak silnemu zakorzenieniu ich działalności w realiach państw członkowskich zagwarantowana zostaje aktualność i polityczna waga ich prac. Obecne zadanie dostosowania rozporządzeń ustanawiających trzy agencje stwarza możliwość określenia i uwypuklenia konkretnych mechanizmów trójstronnego zarządzania, jakie rozwinęły się z upływem czasu w każdej agencji, oraz możliwość zapewnienia kontynuacji utrwalonych dobrych praktyk.

2.2. Publikację tego wspólnego podejścia poprzedziła ocena wszystkich agencji UE.

3. Streszczenie projektów wniosków

3.1. Podstawę prawną ustanowienia wszystkich trzech agencji stanowił art. 235 Traktatu EWG (obecny art. 305 TFUE), co jednak wymagało aktualizacji z uwagi na orzeczenie ETS. Eurofound i EU-OSHA zostały oparte na art. 153 ust. 2 lit. a) TFUE, a Cedefop na art. 166 ust. 4, art. 165 ust. 4 i art. 149 TFUE.

3.2. Wskutek zmiany rozporządzeń żadna z trzech agencji nie otrzymuje nowych zadań, lecz zadania ich wszystkich zostają dostosowane do bieżących okoliczności, a przestarzałe pojęcia zostają uaktualnione.

3.3. Przepisy horyzontalne

3.3.1. Wspólny dla wszystkich trzech agencji jest fakt, że zarząd obejmuje nie tylko przedstawicieli wszystkich państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej, lecz także 28 przedstawicieli krajowych organizacji pracodawców i pracowników. Trójstronny charakter jest wyrazem podejścia pluralistycznego, które uwzględnia znaczenie roli partnerów społecznych w poszukiwaniu wspólnych rozwiązań. W ramach wspólnego podejścia przewidziano, że liczba przedstawicieli organizacji pracodawców i pracowników ulegnie znacznemu zmniejszeniu. Wzbudziło to wątpliwości wśród europejskich i krajowych organizacji partnerów społecznych i pierwotna struktura została zachowana.

3.3.2. Członkowie zarządu są powoływani przez Radę na okres czterech lat. Obok wiedzy fachowej w odnośnych dziedzinach działalności agencji członkowie mają również posiadać odpowiednie umiejętności kierownicze, administracyjne i budżetowe. Przedstawiciele pracodawców i pracowników są mianowani przez Radę na podstawie propozycji przedłożonych przez europejskie patronackie organizacje pracodawców i pracowników. Dodatkowe kryterium w przypadku agencji EU-OSHA polegało dotychczas na tym, że powinni oni być członkami Komitetu Doradczego ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy lub przedstawicielami w nim.

3.3.3. Zadania zarządu obejmują: przyjęcie dokumentu programowego, budżetu, rocznego sprawozdania z działalności, przepisów finansowych, strategii zwalczania nadużyć finansowych, przepisów mających na celu zapobieganie konfliktom interesów i zarządzanie nimi, regulaminu wewnętrznego, planów komunikacji i rozpowszechniania informacji, wykonywanie uprawnień związanych z powoływaniem członków personelu, mianowanie dyrektora wykonawczego oraz księgowego, monitorowanie działań następczych w odniesieniu do sprawozdań i ocen OLAF-u, decyzje dotyczące ustanowienia wewnętrznej struktury organizacyjnej agencji i wydawanie zgody na ustalenia robocze z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

3.3.4. Ujednoczona się terminy przyjmowania i przekazywania dokumentów programowych zawierających roczne i wieloletnie programowanie.

3.3.5. Przewodniczący i trzech zastępców przewodniczącego zarządu są powoływani spośród przedstawicieli grup interesu reprezentujących rządy, pracodawców i pracowników oraz Komisji; są oni wybierani większością dwóch trzecich głosów na okres dwóch lat (w przypadku EU-OHSA dotychczas na jeden rok). Zarząd zbiera się raz w roku i podejmuje decyzje zwykłą większością głosów.

3.3.6. Rada wykonawcza (wcześniej: biuro) składa się z przewodniczącego zarządu, jego trzech zastępców, koordynatorów trzech grup oraz jednego przedstawiciela Komisji. W przypadku Eurofoundu i EU-OHSA oznacza to zmniejszenie wielkości tego gremium; dotąd możliwe było, aby rada liczyła 11 członków.

3.3.7. Rada wykonawcza miała dotychczas za zadanie monitorowanie wykonywania decyzji zarządu, jednak na podstawie nowego rozporządzenia otrzyma szersze uprawnienia: przygotowywanie decyzji, które mają zostać przyjęte przez zarząd, monitorowanie, wraz z zarządem, podjęcia odpowiednich działań następczych w odniesieniu do ustaleń i zaleceń OLAF-u, jak też pomaganie i doradzanie dyrektorowi wykonawczemu w zakresie wykonywania decyzji zarządu. W pilnych sytuacjach rady wykonawcze trzech agencji mogą podejmować decyzje tymczasowe w imieniu zarządu w sprawach zarządzania, w tym w zakresie wykonywania uprawnień organu powołującego oraz w kwestiach związanych z budżetem.

3.3.8. Zadania dyrektorów określono w proponowanym rozporządzeniu znacznie precyzyjniej niż w poprzednich rozporządzeniach. Nowym zadaniem jest też podejmowanie decyzji o tym, czy dla zapewnienia skuteczniejszego wykonywania zadań agencji konieczne jest ustanowienie jednego lub kilku lokalnych biur w jednym lub kilku państwach członkowskich. Wymaga ona uprzedniej zgody Komisji, zarządu i danego państwa członkowskiego.

3.3.9. Dyrektor jest powoływany na okres pięciu lat przez zarząd z listy kandydatów zaproponowanej przez Komisję; decyzję w tej sprawie zarząd podejmuje większością dwóch trzecich głosów. Kadencja dyrektora może zostać przedłużona jeden raz, w oparciu o ocenę wyników jego pracy. Ta procedura mianowania jest zgodna z procedurą mającą zastosowanie w agencji EU-OSHA. Cedefop i Eurofound mają zastępców dyrektora.

3.3.10. Proponowane rozporządzenia dostosowują także przepisy finansowe oraz przepisy dotyczące programowania i sprawozdawczości do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1271/2013 w sprawie ramowego rozporządzenia finansowego dotyczącego agencji.

3.3.11. Każdy wniosek dotyczący nowego rozporządzenia zawiera również nowe jednolite przepisy dotyczące statusu prawnego, umowy w sprawie siedziby, systemu językowego, przejrzystości, zwalczania nadużyć finansowych, przepisy bezpieczeństwa dotyczące informacji niejawnych, przepisy dotyczące odpowiedzialności, oceny oraz współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

4. Uwagi ogólne

4.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) opowiada się za tym, aby zapewnić wspólne normy dla wszystkich trzech agencji trójstronnych, uwzględniając istniejące najlepsze praktyki, jakie rozwinęły się z upływem czasu. Przepisy oraz struktura zarządzania powinny być możliwie podobne, należy przy tym jednak respektować specyficzny charakter każdej agencji. Główne cechy struktury trójstronnego zarządzania powinny być takie same w odniesieniu do wszystkich trzech agencji, a zasady jej wdrożenia powinny być do siebie jak najbardziej podobne. Takie kwestie, jak konkretne cele, zadania i struktury doradcze/wspierające, powinny zostać osobno określone dla każdej agencji.

4.2. Należy jednolicie i bardziej wyczerpująco określić ogólne cele trzech agencji z myślą o wspieraniu wszystkich „instytucji i organów Unii Europejskiej, państw członkowskich i partnerów społecznych”.

4.3. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje fakt, że utrzymana ma zostać odpowiednio zrównoważona, trójstronna struktura zarządu – odwrotnie niż przewidziano w propozycjach zawartych w pierwotnych wnioskach dotyczących wspólnego podejścia. Wszystkie trzy agencje mają własne obowiązki w dziedzinach, które są ściśle związane ze światem pracy. Z tego względu niezbędna jest wiedza ekspercka przedstawicieli pracodawców i pracowników – także po to, by prace agencji właściwie odzwierciedlały rzeczywistość, w jakiej funkcjonują pracodawcy i pracownicy, a także wielką różnorodność doświadczeń występującą w państwach członkowskich Unii. Bezpośredni udział tych grup w zarządzie zapewnia lepszą współpracę i wzmacnia poczucie współodpowiedzialności. Gwarantuje również, że potrzeby pracodawców i pracowników będą uwzględniane w wieloletnim i rocznym programowaniu i że agencje wezmą je pod uwagę przy wykonywaniu swoich zadań.

4.4. Wyznaczając członków zarządu, należy obok wiedzy fachowej w odnośnych dziedzinach działalności agencji zwrócić także uwagę na odpowiednie umiejętności kierownicze, administracyjne i budżetowe. Z punktu widzenia EKES-u kluczowym kryterium powoływania członków zarządu powinno nadal być to, czy osoby te posiadają odpowiednią wiedzę w określonej dziedzinie działalności agencji. Choć wymóg dotyczący posiadania pewnej podstawowej wiedzy z zakresu zarządzania, administracji i budżetu jest w pełni sensowny, to jednak ścisła interpretacja tego warunku nie powinna oznaczać, że eksperci w dziedzinie objętej działalnością agencji nie mogliby uczestniczyć w pracach zarządu.

4.5. Na mocy nowego rozporządzenia zadania zarządu mają wykraczać poza tradycyjne funkcje nadzorcze odnoszące się do budżetu i planowania, gdyż będzie on mógł też wykonywać zadania w zakresie powoływania członków personelu i zmiany wewnętrznych struktur organizacyjnych danej agencji. EKES uważa, że są to tradycyjnie obowiązki właściwe dla dyrektora, niepasujące do funkcji nadzorczej. Sugeruje, by uprawnienia te usunięto z zakresu zadań zarządu. EKES dostrzega jednak, że jeśli ze względu na szczególne okoliczności dyrektor nie może pełnić funkcji organu powołującego, uprawnienie to powinno zostać przekazane innemu członkowi personelu wyższego szczebla. Decyzję w tej sprawie powinien podjąć zarząd większością dwóch trzecich oddanych głosów.

4.6. Kadencja przewodniczącego i zastępców przewodniczącego zarządu agencji z Bilbao ma zostać wydłużona do dwóch lat; taka długość kadencji obowiązuje już w przypadku dwóch pozostałych agencji. Zdaniem EKES-u należałoby dodać wzmiankę o rotacji przewodnictwa między różnymi grupami interesu praktykowanej we wszystkich agencjach. Należy też wprowadzić przepis, na mocy którego funkcję przewodniczącego mogłaby kilka razy sprawować ta sama osoba. EKES ostrzega, że przy dwuletniej kadencji przewodniczącego i zastępców przewodniczącego nie wszystkie grupy interesu uzyskają jednakową wagę w toku jednej kadencji, i proponuje w związku z tym, aby zachowano niezmienną długość kadencji przewodniczącego i zastępców przewodniczącego, co będzie odzwierciedlało praktykę stosowaną obecnie w poszczególnych agencjach.

4.7. Proponuje się zmniejszenie składu rady wykonawczej, a zarazem przyznanie jej dodatkowych zadań, wskazanych w wyczerpującym wykazie. Ze względów praktycznych, a zwłaszcza dlatego, że rada wykonawcza prowadzi działalność pomiędzy posiedzeniami zarządu, EKES proponuje dodanie wyrażenia „na przykład” przed listą jej zadań, aby podkreślić, że wykaz ma charakter orientacyjny. Podobnie jak zarząd, rada wykonawcza nie powinna otrzymywać uprawnień w zakresie powoływania członków personelu. EKES ocenia zmniejszenie składu rad wykonawczych agencji Eurofound i EU-OSHA dość sceptycznie. W szczególności grupa interesu, która obecnie piastuje stanowisko przewodniczącego, znajduje się w niekorzystnej sytuacji, gdyż nie będzie miała innego rzecznika na forum rady wykonawczej. EKES sugeruje, by utrzymano skład z 3 członkami na każdą grupę interesu.

4.8. Sformułowanie ustępu na temat terminów dotyczących dokumentu programowego jest mylące. EKES zwraca się o uściślenie, że projekt dokumentu programowego, który zawiera programowanie wieloletnie, roczny program prac oraz budżet obejmujący zasoby ludzkie, jest przyjmowany przez zarząd, a następnie przekazywany Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej nie później niż dnia 31 stycznia. Zarząd przyjmuje ostateczny dokument programowy do 30 listopada.

4.9. EKES pozytywnie ocenia jednolite podejście w zakresie powoływania dyrektora wykonawczego, oparte na tych samych zasadach co w przypadku EU-OSHA. Sugerowałaby jednak, aby przy przygotowywaniu przez Komisję krótkiej listy kandydatów obecni byli obserwatorzy ze wszystkich grup interesu.

4.10. Wszystkie trzy agencje mają biura łącznikowe w Brukseli. Zdaniem EKES-u z racji sposobu pracy agencji nie ma potrzeby dodatkowych biur w państwach członkowskich. W związku z tym w rozporządzeniach należałoby zamieścić wzmiankę o już istniejących biurach brukselskich, za to trzeba by usunąć odniesienie do możliwości tworzenia innych biur lokalnych.

4.11. Zgodnie ze wspólnym podejściem, likwiduje się stanowisko zastępcy dyrektora w Eurofoundzie. EKES zwraca uwagę, że Cedefop także ma zastępcę dyrektora, mimo że nie jest to przewidziane w rozporządzeniu. EKES wyraża przekonanie, że funkcja zastępcy dyrektora okazała się użyteczna. Pozwala ona w szczególności wpisać równowagę między interesami pracodawców i pracowników w sposób kierowania daną agencją, co sprzyja włączeniu partnerów społecznych w ramach stosunków trójstronnych. Zważywszy że różne istniejące praktyki dobrze się sprawdzają, Komitet domaga się pewnej elastyczności dla omawianych trzech agencji. Decyzję w sprawie tego, czy stanowisko zastępcy dyrektora jest konieczne, należy pozostawić zarządowi.

4.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że przewiduje się zawieranie umów w sprawie siedziby z krajami, w których odpowiednie agencje mają swoje siedziby. Wszystkie trzy agencje podpisały już takie umowy; przepis ten odzwierciedlił zatem istniejący stan rzeczy.

4.13. Zgodnie z projektowanymi rozporządzeniami, oceny, które mają mieć miejsce co pięć lat, są przeprowadzane przez Komisję. EKES jest przekonany, że udział przedstawicieli zarządu pozwoli lepiej przeprowadzić ewentualne zmiany po dokonanej ocenie.

4.14. Nawiązanie stosunków i współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi wymaga uprzedniej zgody Komisji, a następnie powinno zostać ujęte w dokumencie programowym. EKES jest zdania, że zgoda zarządu, w którym Komisja jest reprezentowana, jest już wystarczająca i nie ma potrzeby podwójnego zatwierdzenia.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Eurofound

5.1.1. W porównaniu z obecnym rozporządzeniem skreślono odniesienie do średnio- i długofalowych prac badawczych, co można interpretować jako rezygnację z europejskich badań ankietowych. Mimo że te ostatnie są kosztowne, stanowią sztanदारowe opracowania Eurofoundu, zapewniając nie tylko instytucjom UE, państwom członkowskim i partnerom społecznym, ale również liczny naukowcom i analitykom politycznym jedyne w swoim rodzaju ogólnoeuropejskie porównywalne dane na temat bardzo szerokiego i bogatego zakresu warunków życia i pracy. EKES docenia i popiera europejskie badania ankietowe, gdyż przyczyniają się bezpośrednio do dalszego rozwoju całego projektu integracji europejskiej.

5.1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że zadania komitetów doradczych, które może powoływać i rozwiązywać zarząd, mają zostać opisane bardziej szczegółowo.

5.2. Cedefop

5.2.1. EKES nie zgadza się, by cel postawiony przed agencją Cedefop miał polegać na wspieraniu Komisji w kształtowaniu i wdrażaniu polityki w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego, umiejętności i kwalifikacji. Komitet uważa, że powinien on zostać dostosowany do celów dwu pozostałych agencji. W rozporządzeniu należy zatem wyraźnie wskazać, że cel Cedefopu polega na tym, by wraz z organami i instytucjami UE wspierać państwa członkowskie i partnerów społecznych w kształtowaniu i wdrażaniu polityki, dostarczając informacji i analiz na temat szkolenia zawodowego, umiejętności i kwalifikacji.

5.2.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek Komisji odzwierciedla okoliczność, że Cedefop w przeszłości wzięły na siebie nowe zadania. Obecne działania Cedefopu wykraczają poza kształcenie i szkolenie zawodowe i obejmują prace dotyczące kwalifikacji, w szczególności europejskich ram kwalifikacji, a także analiz i prognoz umiejętności oraz walidacji nieformalnego i pozaformalnego uczenia się. Komitet podkreśla jednak, że działania Cedefopu powinny w dalszym ciągu koncentrować się przede wszystkim na kształceniu i szkoleniu zawodowym – w tym przygotowaniu zawodowym i uczeniu się opartym na pracy – dla wszystkich (młodzieży i dorosłych), tak aby poprawić ich szanse na zatrudnienie.

5.3. EU-OSHA

5.3.1. Zgodnie z wnioskiem, celem agencji EU-OSHA jest m.in. udostępnianie informacji prawnych na temat bezpieczeństwa i higieny pracy. EKES uważa, że przepis ten wkracza w sferę kompetencji Komisji, i dlatego wyraża wobec niego sprzeciw.

5.3.2. Wyraża zadowolenie, że w rozporządzeniu w sprawie agencji EU-OSHA wyraźnie mówi się o działaniach komunikacyjnych i podnoszących świadomość oraz o kampaniach na temat bezpieczeństwa pracy. Od 2000 r. agencja organizuje dwuletnie kampanie informacyjne i uświadamiające na temat różnych zagadnień ochrony pracowników, a tym samym dociera do szerokiego grona odbiorców i rozpowszechnia dobre rozwiązania możliwe do zastosowania w praktyce.

5.3.3. Równocześnie z ustanowieniem agencji powstała jej sieć informacyjna – kluczowy element, który pozwala zagwarantować, że udostępniane informacje są zgodne ze stanem faktycznym i mają rzeczywiście istotne znaczenie z punktu widzenia codziennej praktyki. Dzięki tym sieciom pluralistyczne europejskie podejście trójstronne rozszerza się w istocie także na poziom krajowy, gdyż umożliwiają one współpracę przedstawicieli rządów i partnerów społecznych z użyciem metod, które okazały się już bardzo konstruktywne i pozytywne. Zaangażowanie krajowych partnerów społecznych w te sieci ma więc fundamentalne znaczenie i powinno być gwarantowane przez państwa członkowskie. EKES nie uważa jednak za realistyczną propozycję, by agencja dokonywała zmian w krajowej sieci wybranej przez państwo członkowskie z zastosowaniem konkretnych kryteriów. Wszelako zarząd powinien mieć możliwość przedstawiania zaleceń w kwestii członkostwa.

Bruksela, dnia 30 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji, prezentacji i etykietowania napojów spirytusowych, stosowania nazw napojów spirytusowych w prezentacji i etykietowaniu innych środków spożywczych oraz ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych”

[COM(2016) 750 final – 2016/0392 (COD)]

(2017/C 209/09)

Sprawozdawca: **Peter SCHMIDT**

Wniosek o konsultację	Rada, 9.12.2016 Parlament Europejski, 12.12.2016
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2, art. 114 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	14.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	29.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	211/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą dostosowania obecnych ram prawnych w odniesieniu do napojów spirytusowych do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz uzgodnienia tego ustawodawstwa z nowymi instrumentami prawnymi UE, a mianowicie w odniesieniu do udzielania konsumentom informacji na temat żywności oraz systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych.

1.2. W szczególności EKES popiera wprowadzenie silniejszych powiązań z sektorem rolnictwa. Powiązania te mają zasadnicze znaczenie dla jakości i renomy napojów spirytusowych wytwarzanych w UE.

1.3. Choć EKES ogólnie popiera zmiany wprowadzone w celu dostosowania do TFUE oraz ułatwienia procesu legislacyjnego, lepszym rozwiązaniem byłoby przesunięcie równowagi raczej w kierunku aktów wykonawczych, a nie aktów delegowanych. W niektórych obszarach należy całkowicie znieść możliwość ustanawiania odstępstw.

1.4. EKES zdaje sobie sprawę ze złożoności przeprowadzanych dostosowań i z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienia i usprawnienia wprowadzane w dziedzinach takich jak przepisy dotyczące etykietowania wyrażeń złożonych, odniesień i mieszanin napojów spirytusowych, a także fakultatywnego oznakowania pochodzenia surowców. Jednak niektóre inne elementy zmienione we wniosku powinny zostać ponownie rozważone, o czym mowa jest w dalszej części niniejszej opinii.

1.5. W odniesieniu do oznaczeń geograficznych (OG) Komitet z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienie zasad i procedur dotyczących oznaczeń geograficznych oraz wartość przywiązywaną do tradycji i produkcji lokalnej czy terytorialnej.

1.6. EKES podkreśla znaczenie zachowania obecnego poziomu ochrony sektora napojów spirytusowych, tak aby zagwarantować utrzymanie wartości dodanej i zatrudnienia w Europie. Ważne jest miejsce, w którym produkt jest destylowany i produkowany, zaś wprowadzona zmiana terminologii nie powinna oznaczać żadnych istotnych zmian dla tego sektora.

1.7. W kwestii prezentacji i etykietowania Komitet proponuje pewne usprawnienia dotyczące przedmiotowego wniosku, w szczególności gdy chodzi o znaczenie, jakie ma unikanie wszelkiego rodzaju błędnej interpretacji lub nieporozumień odnośnie do „imitacji aromatów”, które mogłyby wprowadzać konsumentów w błąd.

1.8. Mimo że nie wchodzi to w zakres wniosku Komisji, EKES potwierdza swoje wcześniejsze zalecenia – nie tylko dla sektora napojów spirytusowych, ale również w bardziej ogólnym sensie – dotyczące potrzeby spójnego i kompleksowego podejścia do polityki opartego na unikaniu szkodliwego spożywania alkoholu, a także na propagowaniu odpowiedzialnego spożywania alkoholu, aby uniknąć zagrożenia dla zdrowia i sięgania po alkohol przez nieletnich. Kampanie informacyjne, edukacyjne i uświadamiające mają w tym względzie kluczowe znaczenie i EKES z zadowoleniem przyjmuje szereg inicjatyw sektora publicznego i prywatnego w tym kontekście.

2. Wstęp

2.1. Celem przedstawionego wniosku Komisji jest dostosowanie rozporządzenia (WE) nr 110/2008⁽¹⁾ w sprawie napojów spirytusowych do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Przynajmniej w wniosku podzielono przepisy przyjęte przez Komisję zgodnie z tym rozporządzeniem na akty delegowane i akty wykonawcze oraz wprowadzono podstawę prawną odnoszącą się do rolnictwa⁽²⁾, aby podkreślić mocniejsze powiązanie z sektorem rolnictwa.

2.2. Oprócz dostosowania do TFUE, wniosek wprowadza jedynie kilka drobnych zmian technicznych w celu usunięcia niedociągnięć we wdrażaniu rozporządzenia (WE) nr 110/2008 i uspoźnienia przepisów z nowymi instrumentami prawnymi UE, które dotyczą przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (rozporządzenie (UE) nr 1169/2011⁽³⁾) oraz systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (rozporządzenie (UE) nr 1151/2012⁽⁴⁾).

2.3. Wniosek w szczególności precyzuje niektóre przepisy dotyczące etykietowania mające zastosowanie do wyrażeń złożonych i odniesień oraz mieszanin napojów spirytusowych w celu uniknięcia problemów związanych z rynkiem wewnętrznym. Zawiera on również nowy artykuł dotyczący wskazania pochodzenia i wprowadza jaśniejsze procedury rejestracji oznaczeń geograficznych na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1151/2012.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący zapewnienia dostosowania przepisów obowiązującego rozporządzenia (WE) nr 110/2008 w sprawie napojów spirytusowych do TFUE oraz uspoźnienia przepisów z nowymi instrumentami prawnymi UE. Proponowane ramy ogólnie zapewniają jasność i spójność zasad w odniesieniu do sektora napojów spirytusowych.

3.2. Komitet odnotowuje, że Komisja konsultowała się ze zrzeszeniami producentów napojów spirytusowych. Sektor napojów spirytusowych w UE, którego wartość wywozu wyniosła ponad 10 mld EUR w 2015 r., stanowi część sektora rolno-spożywczego, będącego największym sektorem eksportowym w Unii Europejskiej. Sektor ten zapewnia milion miejsc pracy w produkcji i sprzedaży w Europie i jest ściśle powiązany gospodarczo i społecznie z sektorem rolnym. Wpływy z VAT i podatku akcyzowego od alkoholi wynoszą ok. 23 mld EUR rocznie. Jednakże w latach 1980–2014 spożycie napojów spirytusowych spadło o 32%. Znajduje to odzwierciedlenie w oddzielnych tendencjach, którymi są zwroćenie się ku droższym markom (tzw. premiumizacja) oraz picie mniejszych ilości, ale gatunkowo lepszych alkoholi. Na przykład w latach 2000–2015 sprzedaż w branży HoReCa (hotele, restauracje, kawiarnie) spadła o 8% do 23,5 mln hektolitrów napojów spirytusowych, ale jej wartość wzrosła jednocześnie o 30%.

3.3. Chociaż wniosek Komisji ma na celu przede wszystkim zapewnienie dostosowania ustawodawstwa do TFUE, stwarza on również dla sektora napojów spirytusowych szansę zachowania jakości i tradycyjnych praktyk, a także ochrony jego renomy na poziomie globalnym. W szczególności we wniosku jasno określono, w jaki sposób każdy napój jest wytwarzany: surowce, minimalna zawartość alkoholu w napojach wprowadzanych do obrotu, maksymalna zawartość alkoholu pochodzącego z destylatu, okresy dojrzewania, wymogi dotyczące słodzenia itp. Rozróżnienie na kategorie napojów spirytusowych pomaga chronić poszczególne tradycje.

3.4. EKES podkreśla znaczenie wzmocnienia powiązań z sektorem rolnictwa. Do produkcji napojów spirytusowych powinny być dopuszczone jedynie surowce rolne, co zapewniłoby również rynek zbytu dla podstawowych produktów rolnych.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 110/2008 z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie definicji, opisu, prezentacji, etykietowania i ochrony oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1576/89 (Dz.U. L 39 z 13.2.2008, s. 16).

⁽²⁾ Art. 43 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektyw Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004 (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 18).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. L 343 z 14.12.2012, s. 1).

3.5. Zmiany wprowadzone w celu dostosowania do TFUE oraz w celu ułatwienia procesu legislacyjnego są zasadniczo pozytywne. Jednakże bardziej odpowiednie byłoby przesunięcie równowagi raczej w kierunku aktów wykonawczych, a nie aktów delegowanych. W niektórych obszarach należy całkowicie znieść możliwość ustanawiania odstępstw, zwłaszcza jeśli oznacza to poważne zmiany. Na przykład Komisja dąży do przyznania jej uprawnień (art. 16 ust. 3) do sporządzania aktów delegowanych w celu umożliwienia podawania nazw zarejestrowanych oznaczeń geograficznych w języku rynku eksportowego, na którym informacje takie są obowiązkowe, tzn. kiedy napoje spirytusowe nie mogą wejść na rynek bez tych informacji. Obecne uregulowania UE umożliwiają już producentom takie postępowanie, jednak możliwość ta została usunięta z tekstu dostosowania. Należy przywrócić obecną możliwość, dzięki czemu nie będzie potrzeby przekazywania uprawnień.

3.6. Jednym z głównych wyzwań stojących przed producentami wyrobów spirytusowych jest zachowanie tradycyjnego charakteru i systemu oznaczeń geograficznych (OG) w odniesieniu do napojów spirytusowych. EKES ogólnie przyjmuje z zadowoleniem wyjaśnienie zasad dotyczących oznaczeń geograficznych (OG) mających zastosowanie do napojów spirytusowych.

3.7. Mimo że nie wchodzi to w zakres wniosku Komisji, EKES potwierdza swoje wcześniejsze zalecenia – nie tylko dla sektora napojów spirytusowych, ale również w bardziej ogólnym sensie – dotyczące potrzeby spójnego i kompleksowego podejścia do polityki⁽⁵⁾ opartego na unikaniu szkodliwego spożywania alkoholu, a także na propagowaniu odpowiedzialnego spożywania alkoholu, aby uniknąć zagrożeń dla zdrowia i sięgania po alkohol przez nieletnich. Kampanie informacyjne, edukacyjne i uświadamiające mają w tym względzie kluczowe znaczenie. EKES zauważa, że sektor prywatny jest zaangażowany w wiele inicjatyw i programów społecznych w całej UE, wskazując tym samym, że możliwe jest ograniczenie nadużywania alkoholu, zwłaszcza wśród młodych ludzi⁽⁶⁾.

3.8. W omawianym wniosku Komisji nie uwzględniono kwestii umieszczania na etykietach napojów spirytusowych wykazu składników oraz informacji na temat wartości odżywczej. Niemniej EKES powtarza, że konsumenci mają prawo do prawdziwej i wyważonej informacji na temat napojów alkoholowych, która pomoże im w podejmowaniu świadomych decyzji dotyczących własnego spożycia⁽⁷⁾. Mikroproduccenci i drobni producenci potrzebowaliby wsparcia, aby mogli zastosować się do przepisów. Komitet z niecierpliwością oczekuje możliwości wniesienia wkładu w trwającą dyskusję zainicjowaną niedawno publikacją sprawozdania Komisji w tej sprawie⁽⁸⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES zdaje sobie sprawę ze złożoności przeprowadzanych dostosowań i z zadowoleniem przyjmuje wyjaśnienia i usprawnienia wprowadzane w dziedzinach takich jak przepisy dotyczące etykietowania wyrażeń złożonych, odniesień i mieszanin napojów spirytusowych, a także fakultatywnego oznakowania pochodzenia surowców. Jednak niektóre inne elementy zmienione we wniosku powinny zostać ponownie rozważone, jak na przykład:

- Zastąpienie wszystkich sformułowań „i/lub” innymi określeniami nie powinno prowadzić do jakichkolwiek błędnych interpretacji i nieporozumień. W związku z tym EKES proponuje podkreślić w jednym z motywów, że wszystkie wyrażenia „i/lub” zostały zastąpione wyrażeniami o równoważnym znaczeniu i że Komisja nie zamierza zmieniać przepisów rozporządzenia (WE) nr 110/2008.
- Należy wyjaśnić definicję praktyk produkcyjnych i środków aromatyzujących.
- Określenie „dokumentacja techniczna” zostało zastąpione terminem „specyfikacja produktu” w celu zharmonizowania przepisów w czterech sektorach oznaczeń geograficznych (środki spożywcze, wina, napoje spirytusowe i wina aromatyzowane). Jednak w celu uniknięcia wszelkich niejasności należy dodać motyw, aby wyjaśnić równoważność obu pojęć.

4.2. W art. 8 ust. 5 wniosku Komisji określono, że nazw handlowych, uzupełnionych określeniem „o zapachu” (lub innymi podobnymi określeniami), można używać wyłącznie w odniesieniu do środków aromatyzujących, które imitują napój spirytusowy, lub ich wykorzystania do produkcji środków spożywczych innych niż napoje. Komitet uważa, że przepis ten może wprowadzać konsumentów w błąd.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 10.

⁽⁶⁾ Zob. na przykład: *HBSC (Health Behaviour in School-aged Children, 11-13-15 years old) – summary of key findings of the last HBSC study published in 2016* [Badania ankietowe nad zachowaniami zdrowotnymi młodzieży szkolnej w wieku 11–13–15 lat – zestawienie najważniejszych ustaleń ostatniego badania HBSC opublikowanego w 2016 r.]: <http://spirits.eu/files/98/cp.as-095-2016-hbcs-survey-2016-key-messages-final.pdf>; *ESPAD (the European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs, 15-16 years old)*. [ESPAD – Europejski program badań ankietowych w szkołach na temat używania alkoholu i narkotyków przez młodzież w wieku 15–16 lat] Z badań ESPAD wynika, że obecnie 86 % europejskich uczniów podaje, że „nie piło się” w ciągu ostatnich 30 dni. Oznacza to spadek poziomu nietrzeźwości o 23 % (od 2003 r.). Częstotliwość występowania epizodycznego nadmiernego picia zmniejszyła się o 28 % w stosunku do rekordowego poziomu osiągniętego w 2007 r. (z 18 % w 2007 r. do 13 % w 2015 r.). Te pozytywne tendencje można zaobserwować zarówno wśród chłopców, jak i wśród dziewcząt.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 28.

⁽⁸⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie obowiązkowego podawania wykazu składników i informacji o wartości odżywczej na etykietach napojów alkoholowych, COM(2017) 58 final – 13 marca 2017 r.

4.3. EKES podkreśla znaczenie utrzymania obecnego poziomu ochrony dla sektora napojów spirytusowych w przypadku odniesień do „miejsca produkcji” w przeciwieństwie do „miejsca pochodzenia”, zarówno w celu utrzymania wartości dodanej dla producentów, jak i ochrony interesów konsumentów. Nowa terminologia nie powinna oznaczać żadnych istotnych zmian dla sektora wyrobów spirytusowych, zaś zasadnicze znaczenie ma miejsce, w którym produkt jest destylowany i wytwarzany.

4.4. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za monitorowanie niezgodnego z prawem stosowania chronionych oznaczeń geograficznych, a Komisja powinna być informowana o stosowaniu zasad w państwach członkowskich, co zapewni odpowiednie ramy w celu umożliwienia usunięcia z rynku podrobionych napojów spirytusowych.

4.5. Procedura sprzeciwu, która umożliwia zainteresowanym stronom osiągnięcie porozumienia, jest oceniana pozytywnie, gdyż zmniejszono uciążliwość, nie wpływając na wyniki.

4.6. Rejestr oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych, który zastępuje załącznik III, powinien być postrzegany jako sposób na modernizację tego modelu bez wywierania wpływu na prawa i obowiązki lub przejrzystość systemu.

Bruksela, dnia 29 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1101/89 oraz rozporządzenia (WE) nr 2888/2000 i (WE) nr 685/2001”

[COM(2016) 745 final – 2016/0368 (COD)]

(2017/C 209/10)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 12.12.2016 Rada Unii Europejskiej, 19.12.2016
Podstawa prawna	Artykuł 91 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	15.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	29.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	228/3/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Po konsultacjach z odpowiednimi organizacjami zainteresowanych stron EKES stwierdza, że może poprzeć przedstawiony przez Komisję wniosek dotyczący rozporządzenia uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1101/89 (czasowe regulacje dotyczące złomowania jednostek żeglugi śródlądowej) oraz rozporządzenie (WE) nr 2888/2000 (podział kontyngentów na przewozy towarowe w Szwajcarii) i rozporządzenie (WE) nr 685/2001 (podział zezwoleń dla przewozu towarów w odniesieniu do Bułgarii i Rumunii jeszcze przed ich przystąpieniem do UE).

2. Kontekst

2.1. W ramach programu REFIT oraz w trosce o lepsze stanowienie prawa, aby zagwarantować odpowiednie i wysokiej jakości ramy regulacyjne, o których mowa w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa zawartym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską, Komisja zgłasza wniosek o uchylenie tych trzech rozporządzeń, ponieważ stały się nieaktualne.

2.1.1. Dotyczy to w pierwszej kolejności czasowych regulacji z 1989 r. dotyczących złomowania jednostek żeglugi śródlądowej. W tym zakresie 10 lat później w rozporządzeniu (WE) nr 718/1999 zagwarantowano odpowiednie instrumenty dla zdolności przewozowych, jednak bez uchylenia rozporządzenia z 1989 r.

2.1.2. Dotyczy to również dwóch rozporządzeń w sprawie transportu drogowego.

2.1.2.1. Pierwsze z nich z 2000 r. odnosi się do podziału kontyngentów na przewozy pojazdami ciężarowymi na terytorium Szwajcarii pomiędzy państwa członkowskie. Umowa między UE a Konfederacją Szwajcarską z dniem 1 stycznia 2005 r. zniosła wszelkie wymogi związane z kontyngentami czy zezwoleniami dla pojazdów ciężarowych.

2.1.2.2. Drugie rozporządzenie dotyczy podziału pomiędzy ówczesne państwa członkowskie zezwoleń zapewniających dostęp do rynku przewozu towarów w Bułgarii i Rumunii jeszcze przed przystąpieniem tych krajów do UE w 2007 r. Od chwili przystąpienia Bułgarii i Rumunii do UE w 2007 r. zezwolenia te nie są już potrzebne.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES zawsze popierał pogląd, że ramy regulacyjne powinny być adekwatne, wysokiej jakości, przejrzyste, zrozumiałe i przystępne dla państw członkowskich i zainteresowanych stron, a w tym przypadku dla sektorów żeglugi śródlądowej i drogowego transportu towarowego.

3.2. EKES-owi jak najbardziej logiczne wydaje się uchylenie tych trzech rozporządzeń, choć powody tego uchylenia są różne.

3.3. EKES zauważa, że Komisja uznała, iż wniosek ten nie wymaga konsultacji z zainteresowanymi stronami ani oceny skutków. Tymczasem tu konsultacje mogą przynieść nawet pozytywny, wspomniany w punkcie 3.1 efekt. Zresztą konsultacje, przeprowadzane choćby tylko dla większej pewności, nigdy nie zaszkodzą.

3.4. EKES zwrócił się zatem do przedstawicieli odpowiednich grup branżowych. Nie zgłoszono żadnego sprzeciwu wobec propozycji Komisji, by uchylić te trzy rozporządzenia.

Bruksela, dnia 29 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Międzynarodowe zarządzanie oceanami – program działań na rzecz przyszłości oceanów«”

[JOIN(2016) 49 final]

(2017/C 209/11)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 27.1.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia przez sekcję	6.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	29.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania	201/2/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) odnotowuje, że działania przedstawione we wspólnym komunikacie dotyczą zarządzania zarówno oceanami, jak i morzami. Sugeruje więc zmianę tytułu wspólnego komunikatu na „program działań na rzecz przyszłości oceanów i mórz”.

1.2. EKES zgadza się z coraz większymi obawami wyrażanymi w związku z potrzebą lepszego zarządzania oceanami i ich ochrony z uwagi na rosnącą presję. Przez całe wieki uważano, że oceany są zbyt duże, by mogło na nie wpłynąć to, co robimy, jednak coraz intensywniejsza działalność człowieka zaczyna im zagrażać. Oceanom na naszej planecie wiele zagraża, jak np. nierównoważone połowy, nieodpowiednia ochrona, turystyka, duże natężenie ruchu, zanieczyszczenie i skutki zmiany klimatu, takie jak wzrost poziomu mórz oraz zmiana rozmieszczenia gatunków. Obecne ramy międzynarodowego zarządzania oceanami nie są w stanie zapewnić zrównoważonego zarządzania oceanami i ich zasobami. Absolutnie niezbędne stają się pilne działania.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa dotyczący poprawy zarządzania oceanami. Nakreślono w nim program działań na rzecz „przyszłości oceanów”, lecz przyszłość ta stoi pod znakiem zapytania. Niemniej Komisja i Wysoka Przedstawiciel muszą uszeregować pod względem ważności zagrożenia, przed którymi stoją oceany, aby odpowiednio odzwierciedlić pilną potrzebę działań.

1.4. Jedną z przyczyn nieskutecznego międzynarodowego zarządzania oceanami są luki w obecnych ramach międzynarodowych w tej dziedzinie. EKES zaleca Komisji i Wysokiej Przedstawiciel zlikwidowanie tych luk i niespójności, a także zwiększenie poziomu przestrzegania obecnych przepisów, np. poprzez usprawnienie wdrażania unijnej dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Unia powinna powstrzymać się od opracowywania nowego prawodawstwa, jeśli skuteczniejsza byłaby lepsza bądź bardziej skoordynowana realizacja już obowiązujących przepisów i uregulowań.

1.5. EKES popiera działania wymienione we wspólnym komunikacie, mające na celu zwiększenie naszej wiedzy o oceanach otaczających Europę. UE mogłaby odgrywać ważną rolę w usprawnieniu zarządzania oceanami, a zwłaszcza we wspieraniu badań naukowych nad oceanami. Trzeba dobrze i skutecznie wykorzystać dostępne obecnie dane. Istnieje wiele informacji na temat naszych mórz, lecz są one w dużym stopniu rozproszone. W związku z tym EKES zdecydowanie zachęca UE do przekształcenia sieci informacji i obserwacji środowiska morskiego w ogólnosiatową sieć danych morskich. Unia mogłaby stać się ośrodkiem koordynacji takich badań.

1.6. Komitet wzywa UE do współpracowania z krajami partnerskimi w celu zmniejszenia zagrożenia i ryzyka dla bezpieczeństwa morskiego, takiego jak piractwo i handel ludźmi, bronią i narkotykami. Trzeba jednocześnie wykorzystać możliwości nowej Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) i Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa (EFCA). Wykorzystanie sprawnie funkcjonującego wspólnego mechanizmu wymiany informacji (CISE) będzie gwarancją tego, że dane byłyby zbierane tylko raz i sprawnie rozpowszechniane wśród państw członkowskich UE.

1.7. Zdaniem Komitetu budowanie potencjału na rzecz lepszego zarządzania oceanami ma kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju oraz dla umożliwienia krajom rozwijającym się korzystania z oceanów i ich zasobów zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS). Środki unijne określone we wspólnym komunikacie należy więc przyjąć z zadowoleniem, niemniej Komisja i Wysoki Przedstawiciel muszą jeszcze opracować konkretne działania i narzędzia służące osiągnięciu tego potencjału.

1.8. EKES zdecydowanie zachęca do ustanowienia unijnego forum zainteresowanych stron poświęconego morzom i oceanom na całej planecie, zwłaszcza z uwagi na fakt, że zarządzanie oceanami ma charakter przekrojowy i obejmuje wiele podmiotów. Niemniej na takim forum nie należałoby powielać dyskusji toczonych już obecnie na szczeblu międzynarodowym. EKES wzywa Komisję do zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron. Aby zapewnić skuteczne zarządzanie oceanami, trzeba zmobilizować całe społeczeństwo obywatelskie.

1.9. Komitet wskazuje, że aby uniknąć nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów (NNN), należy wprowadzić skuteczną kontrolę państwa bandery oraz narzędzia egzekwowania, w tym środki monitorowania, kontroli i nadzoru. Trzeba usprawnić gromadzenie danych dotyczących połowów we wszystkich państwach członkowskich oraz zapewnić odpowiednie dzielenie się nimi. Można by to osiągnąć za pomocą środków dostępnych w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR).

1.10. EKES jest zdania, że zarządzanie oceanami powinno gwarantować równowagę między rozwojem społeczno-gospodarczym a ochroną obszarów morskich. Z uwagą, ale i ostrożnością, należy odnosić się do stosowanych technologii do eksploatacji zasobów dna oceanicznego. Ich innowacyjny charakter i znaczenie dla rozwoju gospodarczego nie może przesłaniać możliwości wystąpienia zagrożeń dla środowiska, w którym ta działalność jest prowadzona. Dorobek ocen oddziaływania na środowisko dla działalności na lądzie powinien posłużyć stworzeniu specyficznego dla obszarów morskich odpowiednika ocen w stosunku do eksploatacji zasobów oceanicznych.

2. Kontekst wspólnego komunikatu

2.1. W czerwcu 2015 r. państwa członkowskie Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych (ZO ONZ) oficjalnie postanowiły opracować wiążący instrument w ramach konwencji UNCLOS na rzecz ochrony i zrównoważonego wykorzystania morskiej różnorodności biologicznej na obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową (BBNJ) ⁽¹⁾. Ponieważ państwa coraz częściej biorą pod uwagę oceany z myślą o rozwijaniu swojej gospodarki, większość obszarów oceanicznych jest w negatywny sposób dotknięta działalnością niezgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju prowadzoną zarówno na morzu, jak i na lądzie, czego skutki nasilają się w wyniku zmiany klimatu i zakwaszenia oceanów.

2.2. Unia Europejska opracowała program lepszego zarządzania oceanami w oparciu o międzynarodowe podejście międzysektorowe bazujące na przepisach. Komunikat stanowi odpowiedź UE na program działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, w tym zwłaszcza na 14. cel zrównoważonego rozwoju dotyczący zachowania i zrównoważonego wykorzystywania oceanów, mórz i zasobów morskich, jako część ściśle powiązanego programu. Podstawą komunikatu jest mandat polityczny udzielony komisarzowi Velli przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Junckera do „uczestnictwa w kształtowaniu międzynarodowego zarządzania oceanami”.

2.3. We wspólnym komunikacie Komisji i Wysokiej Przedstawiciel zawarto 14 zbiorów działań w trzech obszarach priorytetowych: 1) poprawa międzynarodowych ram zarządzania oceanami; 2) zmniejszenie wywieranej przez człowieka presji na oceany oraz stworzenie warunków dla zrównoważonej niebieskiej gospodarki; 3) większy nacisk na międzynarodowe badania i dane dotyczące oceanów.

2.3.1. Poprawa międzynarodowych ram zarządzania oceanami

2.3.1.1. Komisja i Wysoki Przedstawiciel opracowały działania zmierzające do rozwiązania kwestii dotyczących zachowania i zrównoważonego wykorzystania morskiej różnorodności biologicznej w obszarach znajdujących się poza jurysdykcją krajową, realizacji celu polegającego na zwiększeniu do 2020 r. udziału chronionych obszarów morskich do 10 %, a także ograniczenia zagrożeń i ryzyka dla bezpieczeństwa morskiego, takich jak piractwo oraz handel ludźmi, bronią i narkotykami.

⁽¹⁾ A/RES/69/292.

2.3.2. *Zmniejszenie wywieranej przez człowieka presji na oceany oraz stworzenie warunków dla zrównoważonej niebieskiej gospodarki*

2.3.2.1. Komisja i Wysoki Przedstawiciel zaproponowały działania mające na celu wdrożenie porozumienia klimatycznego z Paryża, ze szczególnym uwzględnieniem działań związanych z oceanami, tak aby zwalczać nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane połowy oraz przeciwdziałać powstawaniu odpadów morskich, jak również dążyć do opracowania międzynarodowych wytycznych dotyczących planowania przestrzennego obszarów morskich.

2.3.3. *Większy nacisk na międzynarodowe badania i dane dotyczące oceanów*

2.3.3.1. Komisja i Wysoki Przedstawiciel opracowały działania z myślą o poszerzeniu naszej wiedzy oraz solidnej bazy naukowej, mając na celu zrównoważone zarządzanie zasobami oceanów i zmniejszenie presji wywieranej przez człowieka.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES odnotowuje, że działania przedstawione we wspólnym komunikacie dotyczą zarządzania zarówno oceanami, jak i morzami. Ze względu na znaczące powiązania tych wód, EKES sugeruje zmianę tytułu wspólnego komunikatu na „program działań na rzecz przyszłości oceanów i mórz”, aby zapewnić jasność co do zakresu tej inicjatywy.

3.2. EKES uznaje istotne znaczenie konwencji UNCLOS dla wzmocnienia pokoju, bezpieczeństwa i współpracy między wszystkimi narodami oraz wspierania postępu gospodarczego i społecznego wszystkich narodów na świecie, zgodnie z zasadami ONZ, a także dla zrównoważonego rozwoju oceanów i mórz.

3.3. Komitet odnotowuje, że Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dokonuje corocznego przeglądu działań związanych z zagadnieniami dotyczącymi oceanów i prawa morskiego oraz co roku przyjmuje dwie rezolucje ustanawiające zintegrowane globalne wytyczne polityczne – jedną w sprawie oceanów i prawa morskiego, a drugą w sprawie zrównoważonych połowów. Unia powinna pogłębić współpracę z partnerami międzynarodowymi, aby ułatwić wdrażanie środków wskazanych przez ONZ.

3.4. EKES jest zdania, że zarządzanie oceanami powinno gwarantować równowagę między rozwojem społeczno-gospodarczym a ochroną obszarów morskich. Musi ono zasadniczo skupiać się na zapewnianiu wielorakiego korzystania z zasobów i środowisk morskich, w tym z punktu widzenia przyszłych pokoleń. Wydobycie zasobów nie może odbywać się kosztem ekosystemu. Wręcz przeciwnie, oba rodzaje działalności należy ze sobą pogodzić i w sposób odpowiedzialny dążyć do osiągnięcia wyników w obu dziedzinach, za pomocą odpowiednich polityk i struktur zarządzania.

3.4.1. Z uwagą, ale i ostrożnością, należy odnosić się do stosowanych technologii do eksploatacji zasobów dna oceanicznego. Ich innowacyjny charakter i znaczenie dla rozwoju gospodarczego nie może przesłaniać możliwości wystąpienia zagrożeń dla środowiska, w którym ta działalność jest prowadzona. Dorobek ocen oddziaływania na środowisko dla działalności na lądzie powinien posłużyć stworzeniu specyficznego dla obszarów morskich odpowiednika ocen w stosunku do eksploatacji zasobów oceanicznych.

3.5. EKES zdecydowanie zachęca do powołania unijnego forum zainteresowanych stron poświęconego oceanom i morzom oraz apeluje o udział w nim społeczeństwa obywatelskiego. Forum takie można by wykorzystać jako platformę wymiany wiedzy, doświadczeń i najlepszych praktyk w dziedzinie poprawy zarządzania oceanami. Mogłoby ono także służyć usprawnieniu rozdziału unijnych środków na rzecz lepszego zarządzania oceanami oraz pomóc w ocenie efektywności gospodarczej inwestycji publicznych w dziedzinie badań i obserwacji morskich.

3.6. Zdaniem EKES-u, przedstawiając nowe propozycje w sprawie poprawy zarządzania oceanami UE powinna brać pod uwagę ogół sytuacji, tak aby nie wywierać bezwiednie negatywnego wpływu na już rozwinięte i dobrze funkcjonujące obszary zarządzania oceanami. Unia Europejska musi też unikać powielania dyskusji toczonych już obecnie na szczeblu międzynarodowym.

3.7. EKES przyznaje, że luki regulacyjne mogą sprzyjać nieuregulowanym i nieraportowanym działaniom, nadmiernej eksploatacji zasobów morskich i niszczeniu ekosystemów naszej planety. By temu zapobiec, zasadnicze znaczenie mają badania naukowe tych ekosystemów, a także lepsze poznanie obecnej struktury zarządzania z myślą o zlikwidowaniu tych luk. EKES jest zdania, że UE mogłaby stać się liderem w dziedzinie badań naukowych poświęconych ocenom oraz ośrodkiem koordynacji takich badań.

3.8. Oprócz wskazania luk prawnych i niespójności, jednym z celów Komisji i Wysokiej Przedstawiciel powinno być lepsze przestrzeganie obecnie obowiązujących przepisów. Można to osiągnąć poprzez wykorzystanie znaczenia unijnego rynku w pewnych obszarach polityki, takich jak rybołówstwo, by zaangażować istotne podmioty, jak zaznaczył komisarz Vella, komentując działania UE wymierzone w nielegalne połowy ⁽²⁾.

3.9. EKES zgadza się z tym, że wszystkie sektory powinny nieustannie dążyć do poprawy modelu zarządzania oceanami w miarę wzrostu presji wywieranej na oceany w wyniku działalności człowieka. Jako przykład podaje fakt, że organy takie jak regionalne organizacje ds. zarządzania rybołówstwem (RFMO) i Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) dążą do usprawnienia zasad zarządzania w celu wzmocnienia obowiązujących ram strategicznych.

3.10. EKES jest zdania, że Komisja i Wysoka Przedstawiciel powinny dokonywać oceny potrzeb związanych z umiejętnościami, kompetencjami i szkoleniem, aby ułatwić przewidywany rozwój miejsc pracy w sektorach związanych z oceanami, co jednak zostało w komunikacie pominięte.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Poprawa międzynarodowych ram zarządzania oceanami

4.1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji i Wysokiej Przedstawiciel do współpracy z państwami członkowskimi i partnerami międzynarodowymi w celu zapewnienia przyjęcia, ratyfikacji i wdrożenia kluczowych instrumentów zarządzania oceanami, np. w ramach konwencji MOP dotyczącej pracy w sektorze rybołówstwa, jak również opracowania niezbędnych nowych instrumentów, takich jak planowana umowa wykonawcza do UNCLOS w sprawie BBNJ. EKES zachęca też Komisję i Wysoką Przedstawiciel do współpracy z Międzynarodową Organizacją Morską, aby ułatwić wdrożenie i właściwe egzekwowanie instrumentów IMO. Komisja powinna określić działania praktyczne i narzędzia służące osiągnięciu tego celu.

4.1.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zaangażowanie Komisji i Wysokiej Przedstawiciel w usprawnianie koordynacji i współpracy między globalnymi i regionalnymi organizacjami oraz partnerstw w kluczowymi podmiotami w dziedzinie zarządzania oceanami. Świadczy to o wysiłkach UE na rzecz wdrożenia zintegrowanego, międzysektorowego podejścia do zarządzania działalnością oceaniczną, które wciąż pozostaje w znacznej mierze sektorowe. EKES zdecydowanie zachęca Komisję i Wysoką Przedstawiciel do udziału w UN-Oceans, mechanizmie mającym za zadanie pogłębienie współpracy, spójności i skuteczności właściwych organizacji w ramach systemu ONZ.

4.1.3. Budowanie zdolności ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i umożliwienia krajom rozwijającym się czerpania korzyści z oceanów i ich zasobów w sposób zrównoważony i zgodny z konwencją UNCLOS. Jednakże Komisja i Wysoka Przedstawiciel muszą określić szczegółowe działania UE na rzecz budowania zdolności.

4.1.3.1. EKES zwraca uwagę, że we wspólnym komunikacie nawiązuje się do zasobów w zakresie budowania zdolności ukierunkowanych na poprawę zrównoważonego rozwoju i niebieskiej gospodarki w basenie Morza Śródziemnego. Niemniej podobne zasoby trzeba uruchomić dla wszystkich mórz europejskich, a także dla regionu Arktyki.

4.1.4. EKES opowiada się za lepszą ochroną zasobów Arktyki jako naturalnego kapitału przyszłych pokoleń oraz za traktowaniem zachodzących zmian w środowisku tego obszaru jako wskaźnika europejskich i globalnych postępów w zakresie ochrony klimatu. Komitet jest zdania, że Komisja mogłaby zwiększyć świadomość podmiotów działających w regionie arktycznym na temat wrażliwości tego obszaru i coraz większej potrzeby jego rozwijania w sposób zrównoważony. Ochrona obszarów arktycznych i przeciwdziałanie zmianie klimatu nie może odbywać się w oderwaniu od mieszkańców tego regionu ani pogarszać ich sytuacji. Mieszkający tam ludzie pragną zachować swoją kulturę, ale jednocześnie chcą również być w stanie skorzystać z możliwości, jakie daje zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny.

4.1.4.1. EKES wnosi o umożliwienie społeczeństwu obywatelskiemu odgrywania aktywnej roli w propagowaniu interesów i przekazywaniu obaw lokalnych społeczności. UE mogłaby także organizować debaty publiczne, w ramach których główne podmioty prezentowałyby swój wkład w rozwój tego obszaru, przy udziale ludności tubylczej. Można by także rozważyć utworzenie centrum informacji o Arktyce w Brukseli ⁽³⁾.

⁽²⁾ Komisja Europejska, komunikat prasowy „EU acts on illegal fishing: Yellow card issued to Thailand while South Korea & Philippines are cleared” [Reakcja UE na nielegalne połowy: Tajlandia otrzymuje żółtą kartkę; zarzuty wobec Korei Południowej i Filipin zostają wycofane], 21 kwietnia 2015 r. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4806_en.htm.

⁽³⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 144.

4.1.5. Nastąpił wzrost niebezpiecznych przepływów migracyjnych drogą morską, co wymaga pilnych działań nastawionych na ratowanie osób tracących życie na morzu. EKES z zadowoleniem podchodzi zatem do przyjęcia nowego rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (UE) 2016/1624, choć zdecydowanie zachęcał do nadania jej nazwy Europejskiej Agencji Straży Granicznej. Popiera też zmiany w rozporządzeniach dotyczących Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) i Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa (EFCA).

4.1.5.1. W opinii w sprawie zmiany rozporządzenia ustanawiającego EMSA⁽⁴⁾ EKES zajął pozytywne stanowisko dotyczące roli tej agencji w podnoszeniu poziomu bezpieczeństwa morskiego w państwach członkowskich. Już wówczas uznano też, jak dużą wagę Komitet przywiązuje do rozsądnego rozszerzenia zakresu uprawnień i zadań EMSA.

4.1.6. EKES odnotowuje unijne środki na rzecz walki z nielegalnymi połowami oraz wzmocnienia zrównoważonego zarządzania oceanicznymi zasobami żywności. Wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) została wprowadzona w latach 60. ubiegłego wieku i wymaga ciągłego przeglądu. Komitet z zadowoleniem przyjmuje proces aktualizacji WPRyb mający zapewnić dotrzymanie kroku zmianom technologicznym, by umożliwić lepsze zachowanie i ochronę stad ryb.

4.1.6.1. EKE wskazuje, że aby uniknąć nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów, należy wprowadzić skuteczną kontrolę oraz narzędzia egzekwowania, w tym środki monitorowania, kontroli i nadzoru. Komitet zwraca uwagę Komisji i Wysokiej Przedstawicieli na fakt, że ONZ z zaniepokojeniem odnotowuje utrudnienia w skutecznym zarządzaniu połowami morskimi w niektórych obszarach ze względu na nierzetelne informacje. Wszystkie państwa członkowskie UE powinny więc wnieść wkład w poprawę stanu wiedzy na temat danych dotyczących połowów w ich wodach oraz w dzielenie się tymi informacjami. Można by to osiągnąć za pomocą środków dostępnych w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR).

4.1.6.2. EKES wzywa Komisję do dalszych wysiłków w celu poprawy funkcjonowania RFMO. Ponadto, w ramach zintegrowanego podejścia do gospodarki morskiej, Komisja powinna dążyć do lepszej koordynacji między różnymi forami, np. pomiędzy regionalnymi konwencjami morskimi i globalnymi organizacjami.

4.2. *Zmniejszenie wywieranej przez człowieka presji na oceany oraz stworzenie warunków dla zrównoważonej niebieskiej gospodarki*

4.2.1. EKES zdecydowanie popiera unijne środki obejmujące komunikat w sprawie wdrażania porozumienia COP 21 oraz łagodzenie szkodliwych skutków ocieplania się oceanów, podnoszenia się poziomu mórz i zakwaszenia. Zachęca też Komisję i Wysoką Przedstawiciel do wykazania się proaktywnym podejściem i oceny wpływu tych zjawisk na niebieską gospodarkę, nie tylko w sektorach o ugruntowanej pozycji, lecz także w branżach wschodzących.

4.2.2. EKES zachęca Komisję do wspierania realizacji umowy o środkach stosowanych przez państwo portu (PSMA), która weszła w życie w czerwcu 2016 r. jako wiążący traktat międzynarodowy służący zwalczaniu połowów NNN. Oczekuje się, że odpowiednie wdrożenie PSMA pomoże zapewnić przemysłowi bardziej zrównoważony charakter oraz wywoła istotne pozytywne skutki pośrednie w całym łańcuchu dostaw w rybołówstwie.

4.2.3. EKES uważa, że należy stosować surowe kary za naruszenie przepisów dotyczących rybołówstwa. Wdrożenie konwencji MOP dotyczącej pracy w sektorze rybołówstwa jest ważne dla uniknięcia wykorzystywania pracowników na statkach rybackich oraz nieuczciwej konkurencji wynikającej z pogwałcenia podstawowych zasad i praw w miejscu pracy. Warunki życia i pracy na morzu muszą być zgodne z najwyższymi międzynarodowymi i unijnymi standardami.

4.2.4. EKES zauważa, że szkodliwe dotacje połowowe – bądź na zwiększenie zdolności połowowej floty, bądź przyznawane rybakom prowadzącym połowy NNN – stanowią jedną z głównych przyczyn nadmiernych połowów. Z zadowoleniem przyjmuje zatem zobowiązanie UE do przyspieszenia prac nad ukończeniem prowadzonych w tej sprawie negocjacji w ramach Światowej Organizacji Handlu.

4.2.5. Jeśli chodzi o odpady morskie, Komitet z niepokojem odnotowuje coraz większą liczbę dowodów na ich szkodliwe oddziaływanie na organizmy i siedliska oraz różnorodność biologiczną mórz i środowisko morskie. Ze szczególnym zaniepokojeniem podkreśla problem mikrodrobin plastiku, które – wprowadzane do środowiska bezpośrednio lub w wyniku rozkładu odpadów o większych rozmiarach – dostają się nawet do najodleglejszych obszarów, w tym do najgłębszych wód, i uwalniają szkodliwe substancje chemiczne, które mogą zanieczyszczać łańcuch dostaw żywności.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 68.

4.2.5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje działania prowadzone w ramach poszczególnych regionalnych konwencji morskich na rzecz zapobiegania odpadom morskim i ograniczania ich ilości, np. poprzez opracowywanie szczegółowych regionalnych planów działania. Zachęca państwa członkowskie do lepszego wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej z myślą o osiągnięciu i zachowaniu dobrego stanu środowiska morskiego. Komisja powinna również zachęcać regiony spoza UE do opracowania podobnych planów działania.

4.2.5.2. Komitet zgadza się ze znaczeniem mechanizmów międzynarodowych, takich jak konwencja MARPOL, służących zwalczaniu źródeł odpadów morskich pochodzących ze statków, i wzywa Komisję do zmiany w 2017 r. dyrektywy w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów, tak aby dopasować ją ściślej do zakresu i definicji MARPOL.

4.2.5.3. EKES zaznacza, że UE powinna lepiej zapoznać się ze specyfiką regionalną oraz ze źródłami, ilościami, ścieżkami, tendencjami w dystrybucji, charakterem i oddziaływaniem odpadów morskich, w tym mikrodrobin plastiku. Wzywa Komisję i Wysoką Przedstawiciel do zajęcia się problemem źródeł odpadów morskich znajdujących się zarówno na morzu, jak i na lądzie.

4.2.6. EKES popiera działania podjęte przez Komisję i Wysoką Przedstawiciel z myślą o osiągnięciu i przyspieszeniu pomyślnego planowania przestrzennego obszarów morskich (PPOM) na szczeblu światowym poprzez zaangażowanie wszystkich kluczowych zainteresowanych stron ⁽⁵⁾.

4.2.7. EKES zachęca Komisję i Wysoką Przedstawiciel do stymulowania współpracy regionalnej i międzynarodowej, aby rozwijać długoterminowe, zrównoważone mechanizmy finansowania na rzecz chronionych obszarów morskich, dopilnowując, aby były one odpowiednio zarządzane i tworzyły spójną sieć pod względem ekologicznym.

4.3. Większy nacisk na międzynarodowe badania i dane dotyczące oceanów

4.3.1. EKES popiera działania wymienione we wspólnym komunikacie, mające na celu zwiększenie wiedzy o oceanach otaczających Europę. W związku z tym zdecydowanie zachęca UE do przekształcenia sieci informacji i obserwacji środowiska morskiego w ogólnosiwiatową sieć danych morskich. Unia mogłaby stać się ośrodkiem koordynacji takich badań. Jednakże przed przystąpieniem do gromadzenia i analizowania dalszych informacji trzeba dobrze i skutecznie wykorzystać dostępne obecnie dane. Istnieje wiele informacji na temat naszych mórz, lecz są one w dużym stopniu rozproszone.

4.3.2. EKES zachęca Komisję, aby wspierała zacieśnianie międzynarodowej współpracy w dziedzinie nauki związanej z morzem i technologii morskich, zgodnie z sugestią OECD. Pomoże to stymulować innowacje i wzmocnić zrównoważony rozwój niebieskiej gospodarki.

4.3.3. EKES sugeruje wreszcie, aby Komisja i państwa członkowskie działały na rzecz poprawy podstaw statystycznych i metodologicznych na poziomie europejskim i krajowym w celu pomiaru skali i wyników istniejących już i wyłaniających się branż oceanicznych oraz ich wkładu w ogólnie pojętą gospodarkę.

Bruksela, dnia 29 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁵⁾ Nawiązanie do 2. międzynarodowej konferencji na temat PPOM organizowanej wspólnie przez DG MARE Komisji Europejskiej i Międzynarodową Komisję Oceanograficzną Unesco. Konferencja odbędzie się w dniach 15–17 marca 2017 r. w siedzibie Unesco w Paryżu.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej”

[COM(2016) 721 final]

(2017/C 209/12)

Sprawozdawca: **Christian BÄUMLER**

Współsprawozdawca: **Andrés BARCELÓ DELGADO**

Wniosek o konsultację	Komisja, 24.11.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia przez sekcję	6.3.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	29.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania	194/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

- 1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest zwolennikiem otwartego i sprawiedliwego handlu i uznaje jego wartość jako siły napędowej wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.
- 1.2. Komitet wzywa do zapewnienia równych warunków działania dla producentów eksportujących z Europy i państw trzecich, a także do tworzenia skutecznych instrumentów ochrony handlu.
- 1.3. EKES jest zdania, że ogólnie biorąc, wniosek Komisji zapewnia zrównoważone podejście do kwestii przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej z jednej strony, a celem, jakim jest posiadanie skutecznej metodyki obliczania dumpingu z drugiej.
- 1.4. Komitet popiera propozycję Komisji, by margines dumpingu obliczać nie przy użyciu standardowej metodyki, ale na podstawie wartości odniesienia uwzględniających znacząco zniekształcone koszty produkcji i sprzedaży. Zwraca uwagę na to, że już w swojej opinii z 2016 r. w sprawie utrzymania zrównoważonych miejsc pracy i wzrostu w przemyśle stalowym wezwał do niestosowania standardowej metodyki w dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych w sprawie przywozu z Chin, dopóki kraj ten nie spełni pięciu kryteriów UE dotyczących statusu gospodarki rynkowej.
- 1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący stosowania określonych kryteriów w celu określenia, czy występują istotne zakłócenia sytuacji rynkowej. Komitet zauważa, że przestrzeganie norm MOP-u i wielostronnych umów środowiskowych również powinno być brane pod uwagę.
- 1.6. Komitet wzywa Parlament i Radę do jednoznacznego stwierdzenia, że Komisja będzie publikować sprawozdania dotyczące poszczególnych krajów w przypadku każdego kraju, w którym występują istotne zakłócenia rynku. Cel ten będzie obejmować wszystkie kraje, które razem stanowią 70 % postępowań antydumpingowych wszczętych w okresie ostatnich pięciu lat.
- 1.7. EKES zwraca jednak uwagę na to, że nadal istnieje pole do ulepszenia wniosku Komisji w części dotyczącej zmiany podstawowego rozporządzenia antydumpingowego, jeśli chodzi o skuteczność i wykonalność procesu dochodzenia antydumpingowego (status prawny, wykonalność i stosowność proponowanych sprawozdań), a zwłaszcza jeśli chodzi o ciężar dowodu, który nie powinien być przesuwany na przemysł europejski.

- 1.8. EKES podkreśla, że procedura rozpatrywania skarg antydumpingowych i antysubsydyjnych powinna być także dostępna dla małych i średnich przedsiębiorstw.
- 1.9. Komitet popiera proponowane przez Komisję rozwiązania przejściowe i konsultacyjne.
- 1.10. EKES wzywa Komisję, by zapewniła możliwie jak największy stopień zgodności nowej polityki antydumpingowej UE z Porozumieniem antydumpingowym WTO w celu zwiększenia pewności prawa.
- 1.11. Komitet zaleca, by w ramach polityki ochrony handlu wobec krajów, w których występują znaczące zakłócenia rynku, przyjąć podejście skoordynowane na szczeblu międzynarodowym i wykraczające poza UE. Potrzebna jest tu ścisła koordynacja z najważniejszymi partnerami handlowymi.
- 1.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje zaproponowaną we wniosku Komisji zmianę rozporządzenia antysubsydyjnego.
- 1.13. Komitet zauważa, że efektywność procedur dotyczących instrumentów ochrony handlu jest również powiązana z wnioskiem z 2013 r. dotyczącym modernizacji instrumentów ochrony handlu, w tym zasady niższego cła. EKES podkreśla, że bardzo istotne jest, by pakiet dotyczący modernizacji instrumentów ochrony handlu został sfinalizowany i przyjęty w nadchodzących miesiącach w celu stworzenia solidnego i skutecznego systemu ochrony handlu i zapewnienia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w UE.

2. Kontekst i treść dokumentu Komisji

- 2.1. Wniosek Komisji ⁽¹⁾ zmienia rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej. Zmiany te związane są z obliczeniami antydumpingowymi oraz z postępowaniem antysubsydyjnym.
- 2.2. Nowy wniosek Komisji wprowadza zmiany do podstawowego rozporządzenia antydumpingowego poprzez zniesienie rozróżnienia na kraje o statusie gospodarki rynkowej i państwa nieposiadające gospodarki rynkowej, a będące członkami WTO. Metodyka państwa analogicznego nadal może mieć zastosowanie do państw nienależących do WTO i nieposiadających gospodarki rynkowej. Metodyka standardowa będzie miała zastosowanie do wszystkich członków WTO, z wyjątkiem przypadków, w których występują znaczące zakłócenia rynku. W takim przypadku nowy ust. 6a w art. 2 umożliwi konstruowanie wartości normalnej na podstawie kosztów produkcji i sprzedaży odzwierciedlających niezniekształcone ceny lub wartości odniesienia.
- 2.3. Nawet jeśli nowy wniosek dotyczący rozporządzenia jest „neutralny” względem krajów, to jest on ściśle związany z faktem, że z dniem 11 grudnia 2016 r. wygasa akapit 15 lit. a) ppkt (ii) protokołu przystąpienia Chin do Światowej Organizacji Handlu (WTO). Różnie interpretuje się skutki tego wygaśnięcia ⁽²⁾.
- 2.4. Zgodnie ze standardową metodyką wymagane jest, by dumping obliczano poprzez porównanie cen eksportowych do UE z cenami krajowymi lub z kosztami tego produktu w kraju wywozu. Jednakże w przypadku państw nieposiadających gospodarki rynkowej UE stosuje obecnie tzw. metodykę państwa analogicznego, w której ceny krajowe zastąpione są cenami i kosztami z innego „państwa analogicznego” służącymi za podstawę wyliczeń.
- 2.5. W rozporządzeniu (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych wymienia się państwa należące do WTO, które uznano za kraje nieposiadające gospodarki rynkowej ⁽³⁾. Wobec tych krajów należy stosować niestandardową metodykę antydumpingową.
- 2.6. Jednakże fakt, że wygaśnięcie akapitu 15 lit. a) ppkt (ii) protokołu przystąpienia Chin do WTO może być interpretowane jako zobowiązanie UE do przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej, skłonił Komisję Europejską do przewidzenia różnych scenariuszy w celu utrzymania silnych instrumentów ochrony handlu, przy jednoczesnej ochronie europejskiego przemysłu przed nieuczciwymi praktykami handlowymi i przestrzeganiu zobowiązań w ramach WTO.

⁽¹⁾ COM(2016) 721 final.

⁽²⁾ Według szacunków Komisji Europejskiej w latach 2012–2016 wszczęto 73 nowe dochodzenia antydumpingowe i antysubsydyjne, z czego 42 % przypadło na Chiny, 10 % na Indie, 5 % na Indonezję, 5 % na Rosję, a 5 % na Turcję. W 2016 r. większość środków tymczasowych została nałożona głównie na Chiny, a następnie na Rosję, Białoruś i Koreę.

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (ujednolicenie) (Dz.U. L 176 z 30.6.2016, s. 21).

2.7. W 2016 r. instytucje UE i zainteresowane strony przeprowadziły intensywną debatę. EKES wziął w niej udział. W swej opinii w sprawie wpływu na główne sektory przemysłowe (oraz na zatrudnienie i wzrost) ewentualnego przyznania Chinom traktowania na zasadach rynkowych (do celów instrumentów ochrony handlu) ⁽⁴⁾ podkreślił, że UE nie powinna wyzbywać się narzędzi służących zapewnieniu wolnego i sprawiedliwego handlu z Chinami, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do utraty setek tysięcy miejsc pracy, co jest wielkością niemożliwą do zaakceptowania. EKES zaznaczył wtedy, że straty byłyby skoncentrowane w konkretnych regionach i sektorach i dotknęłyby na przykład producentów aluminium, rowerów, ceramiki, elektrod, żelazostopów, szkła, papieru, paneli słonecznych, stali i opon. EKES zaapelował do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady o wspieranie sprawiedliwej międzynarodowej konkurencji, co może aktywnie pomóc w obronie wspomnianych miejsc pracy oraz wartości wyznawanych przez europejskie społeczeństwo oraz zwiększyć dochody i dobrobyt w Unii Europejskiej ⁽⁵⁾. W dniu 12 maja 2016 r. Parlament Europejski zatwierdził rezolucję w sprawie statusu gospodarki rynkowej Chin.

2.8. Wnioski Komisji zawierają niewyczerpujący wykaz kryteriów wskazujących na poważne zakłócenia na rynku, które są głównie związane z interwencją państwa w danym sektorze. Służby Komisji mogą wydawać publicznie dostępne sprawozdania z opisami szczególnej sytuacji dotyczącej okoliczności rynkowych w danym kraju lub sektorze. Takie sprawozdania i dowody, na których będą się one opierać, zostałyby włączone do akt dochodzenia dotyczącego tego kraju lub sektora, tak by wszystkie zainteresowane strony mogły wyrazić swoje opinie i przedstawić uwagi.

2.9. Oprócz nowej metodyki obliczania dumpingu, wniosek Komisji określa przepisy przejściowe dotyczące już istniejących środków ochrony handlu i toczących się już dochodzeń. We wniosku jasno przewidziano, że nowy system będzie obowiązywał wyłącznie w odniesieniu do spraw wszczętych po wejściu w życie nowych przepisów. Wprowadzenie nowej metodyki nie stanowi wystarczającej podstawy do dokonania przeglądu obowiązujących środków antydumpingowych. Wnioski o dokonanie przeglądu metodyki można zgłaszać jedynie po wszczęciu przeglądu wygaśnięcia danego środka.

2.10. Wniosek Komisji wprowadza również zmiany w sposobie prowadzenia przez UE dochodzeń w sprawie subsydiów przyznanych przez rządy państw trzecich. Ponadto w ramach zmiany podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego wyjaśnia, że dodatkowe subsydia stwierdzone w toku dochodzenia antysubsydyjnego lub jego przeglądu mogą zostać uwzględnione przy obliczaniu środków antysubsydyjnych.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES popiera prowadzenie przez UE otwartej i sprawiedliwej polityki handlowej. Unia Europejska (działająca w imieniu swoich państw członkowskich, ponieważ wspólna polityka handlowa należy do wyłącznych kompetencji UE) promuje otwarty handel i uznaje wartość handlu jako siły napędowej wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

3.2. EKES opowiada się za skutecznymi instrumentami ochrony handlu. W ramach swej polityki handlowej UE wymaga, by krajowi i zagraniczni producenci konkurowali na równych warunkach. W związku z tym sprzeciwia się nieuczciwym praktykom handlowym i stosuje własne przepisy za pośrednictwem instrumentów ochrony handlu obejmujących środki antydumpingowe i wyrównawcze.

3.3. EKES zaznacza, że większość środków antydumpingowych obowiązujących dla przywozu z Chin skoncentrowana jest w określonych sektorach, między innymi w przemyśle stalowym. Sektor ten obsługuje w równym stopniu przemysł surowcowy, jak i przetwórczy, i zapewnia ponad 350 000 bezpośrednich miejsc pracy oraz kolejnych kilka milionów miejsc w branżach powiązanych. W związku z tym odgrywa zasadniczą rolę w europejskim przemyśle wytwórczym i ogólnie w gospodarce europejskiej.

3.4. EKES jest zdania, że ogólnie biorąc wniosek Komisji zapewnia zrównoważone podejście do kwestii przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej z jednej strony, a celem, jakim jest posiadanie skutecznej i neutralnej wobec krajów metodyki obliczania dumpingu.

3.5. Komitet przyjmuje z zadowoleniem zmianę podstawowego rozporządzenia antysubsydyjnego, w ramach której wyjaśnia się procedurę dochodzenia antysubsydyjnego.

3.6. EKES proponuje, by w motywach rozporządzenia jasno stwierdzić, że zmiana podstawowego rozporządzenia antydumpingowego nie powoduje przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 13.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 13.

3.7. EKES odnotowuje jednak, że w dniu 13 grudnia 2016 r. Chiny złożyły wniosek o konsultacje z USA i UE w ramach WTO w związku z faktem, że USA i UE nie stosują się do porozumienia antydumpingowego WTO. Zauważa ponadto, że w przypadku UE konsultacje te obejmują zarówno istniejące podstawowe rozporządzenie antydumpingowe, jak i zaproponowaną zmianę do niego, będącą przedmiotem niniejszej opinii. Zwraca uwagę na wcześniejsze spory prawne, które odzwierciedlają złożoność omawianych problemów. W związku z tym wyraża zaniepokojenie, czy proponowana zmiana podstawowego rozporządzenia antydumpingowego spełnia kryteria pewności prawa, i wzywa Komisję do zapewnienia solidnego uzasadnienia zgodności nowego systemu z przepisami antydumpingowymi WTO.

3.8. Komitet zwraca uwagę na fakt, że żaden z głównych partnerów handlowych UE nie zmienił swojej metodyki antydumpingowej, nawet w związku z przyszłym wygaśnięciem akapitu 15 lit. a) ppkt (ii) protokołu przystąpienia Chin do WTO. Strategia ta związana jest z zawisłymi procedurami w ramach WTO wszczętymi przez Chiny, na których wynik trzeba będzie poczekać.

3.9. EKES zaleca, by w sprawie tej przyjąć skoordynowane w skali międzynarodowej podejście wykraczające poza UE.

3.10. W związku z tym Komitet wzywa Komisję, Parlament i Radę do ścisłego monitorowania nowego rozwoju sytuacji w polityce ochrony handlu głównych partnerów handlowych i do przeanalizowania jej wpływu na saldo przepływów handlowych.

3.11. EKES odnotowuje, że Komitet Regionów wezwał do zniesienia zasady niższego cła⁽⁶⁾. W kwietniu 2014 r. Parlament zalecił ograniczenie zasady niższego cła w przypadku dumpingu pracowniczego i ekologicznego. W opinii z 2016 r. EKES również wezwał do zniesienia zasady niższego cła na przywóz stali.

3.12. EKES zauważa w związku z tym, że efektywność procedur dotyczących instrumentów ochrony handlu jest również powiązana z wnioskiem z 2013 r. dotyczącym modernizacji instrumentów ochrony handlu. Odnotowuje, że pakiet dotyczący modernizacji instrumentów ochrony handlu oraz nowa metoda obliczania marginesu dumpingu obejmują różne aspekty polityki antydumpingowej UE i jej wdrażania, które nie są wzajemnie powiązane z technicznego i prawnego punktu widzenia, nawet jeśli są ze sobą ściśle związane. EKES zaznacza, że pełne wykorzystanie marginesu dumpingu przybliżyłoby osiągnięcie celu, jakim jest stworzenie warunków gospodarki rynkowej we wszystkich państwach należących do WTO. Zwraca także uwagę na to, jak bardzo istotne jest, by pakiet modernizacji instrumentów ochrony handlu został sfinalizowany i przyjęty w nadchodzących miesiącach w celu stworzenia solidnego i skutecznego systemu instrumentów ochrony handlu i zapewnienia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w UE.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES popiera propozycję Komisji (art. 2 ust. 6a), by zmienić metodę obliczeniową w taki sposób, by w przypadku występowania znaczących zakłóceń w niektórych krajach można było stosować niestandardową metodykę, i uważa, że pozwoliłaby ona Komisji ustalić i zmierzyć rzeczywiste rozmiary dumpingu.

4.2. Już w opinii z 2016 r.⁽⁷⁾ w sprawie utrzymania zrównoważonych miejsc pracy i wzrostu w przemyśle stalowym EKES zaapelował o niestosowanie standardowej metodyki w dochodzeniach antydumpingowych i antysubsydyjnych w sprawie przywozu z Chin, dopóki kraj ten nie spełni pięciu kryteriów UE dotyczących statusu gospodarki rynkowej. Jest to zgodne z rezolucją Parlamentu Europejskiego z maja 2016 r.

4.3. EKES zgadza się z oceną Komisji, że w niektórych krajach ceny i koszty są sztucznie zaniżone ze względu na wpływ państwa, co oznacza, że nie odzwierciedlają one w realistyczny sposób sił rynkowych. Ceny i koszty krajowe są znacząco zniekształcone przez interwencje państwa. W takich przypadkach ceny krajowe nie powinny być wykorzystywane dla celów porównania z cenami eksportowymi.

4.4. EKES zauważa, że obecnie czynnikiem uzasadniającym dokonanie nowego wyliczenia jest występowanie znaczących zakłóceń rynku i że rozporządzenie zawiera niewyczerpujący wykaz przykładowych zakłóceń. Jednak Komitet odnotowuje, że pogwałcenie minimalnych norm w zakresie pracy i środowiska również może przyczynić się do zakłócenia konkurencji z przedsiębiorstwami z UE i powinno zostać wzięte pod uwagę, zwłaszcza jeśli dokonuje się ono jako część państwowych ram regulacyjnych. Ponadto należy starannie ocenić zgodność nowej metody z zasadami WTO.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 17 z 18.1.2017, s. 13.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 50.

4.5. EKES zauważa, że Chiny złożyły wniosek o powołanie formalnego panelu WTO w sprawie stosowanego przez UE tzw. podejścia „państwa analogicznego” i zwraca uwagę, że UE pracuje obecnie nad wprowadzeniem nowej metodyki, która powinna być zgodna ze wszystkimi umowami międzynarodowymi. Zdaniem Komitetu, jeżeli WTO stwierdzi, że wygaśnięcie akapitu 15 lit. a) ppkt (ii) nie oznacza automatycznego przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej oraz że Chiny muszą przestrzegać innych zobowiązań podjętych w protokole w sprawie przystąpienia, to należałoby utrzymać metodykę „państwa analogicznego”.

4.6. Komitet zwraca uwagę na fakt, że według zaproponowanego wniosku Komisja może sporządzać i wydawać sprawozdania opisujące szczególne okoliczności rynkowe w danym kraju lub sektorze. Sprawozdania te oraz dowody, na których będą się one opierać, stałyby się elementem każdego dochodzenia antydumpingowego dotyczącego tego kraju lub sektora i byłyby publicznie dostępne. Przemysł UE mógłby również wykorzystywać informacje pochodzące z tych sprawozdań w przypadku składania skarg lub wniosków o przeprowadzenie przeglądu. EKES wyraża jednak zaniepokojenie w związku z tym, że wniosek Komisji Europejskiej nie przewiduje zwiększenia faktycznej liczby pracowników zajmujących się instrumentami ochrony handlu. Zwraca ponadto uwagę na to, że status prawny tych sprawozdań nie jest zdefiniowany i że nie jest jasne, w jaki sposób można by je było wykorzystać w przypadku ich zaskarżenia w drodze prawnej przez dane państwo. Nie ma również wzmianki na temat tego, jak często sprawozdania te będą aktualizowane i w jaki sposób będą dostosowywane do wyzwań pojawiających się w poszczególnych sektorach.

4.7. Komitet jest również zaniepokojony tym, że sprawozdania te nie są obowiązkowe (we wniosku mowa jest o tym, że „służby Komisji mogą wydać sprawozdanie”). Ponadto wnosi o to, by w proponowanym wniosku wyraźniej określono ciężar dowodu.

4.8. Komitet zauważa, że procedura rozpatrywania skarg antydumpingowych musi być skuteczna, realistyczna i wykonalna. Niemniej nie zgadza się z odwróceniem ciężaru dowodu, który nie powinien spoczywać na zainteresowanych przedsiębiorstwach w UE ani na Komisji, jeśli chodzi o wykazanie istnienia dumpingu. Związane z tym wymogi w zakresie gromadzenia danych powinny nadal mieć wyważony charakter.

4.9. EKES podkreśla, że procedura rozpatrywania skarg antydumpingowych musi być także dostępna dla małych i średnich przedsiębiorstw, i że należy szczególnie zadbać o to, by przedsiębiorstwa te były w stanie ponosić koszty związane z dochodzeniem i z towarzyszącymi wymogami dotyczącymi gromadzenia danych.

4.10. Komitet jest zdania, że rozwiązania przejściowe zaproponowane przez Komisję mają na celu zachowanie jasności prawnej i je popiera.

Bruksela, dnia 29 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 w odniesieniu do typologii terytorialnych (Tercet)”

[COM(2016) 788 *final* – 2016/0393 (COD)]

(2017/C 209/13)

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 25.1.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	29.3.2017
Sesja plenarna nr	524
Wynik głosowania	223/1/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca, i zważywszy na to, że była ona już przedmiotem opinii w sprawie *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS)* ⁽¹⁾ przyjętej 11 lipca 2001 r., Komitet, na 524. sesji plenarnej w dniach 29–30 marca 2017 r. (posiedzenie z 29 marca 2017 r.) stosunkiem głosów 223 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, dnia 29 marca 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ Dz.U. C 260 z 17.9. 2001, s. 57.

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL