



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

530. sesja plenarna EKES-u w dniach 6 i 7 grudnia 2017 r.

2018/C 129/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nierówności majątkowe w Europie: różnice pod względem zysków i pracy między państwami członkowskimi” (opinia z inicjatywy własnej)	1
2018/C 129/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zrównoważone systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej w erze cyfrowej” (opinia z inicjatywy własnej)	7
2018/C 129/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Współpraca ze społeczeństwem obywatelskim w celu zapobiegania radykalizacji młodych ludzi” (opinia z inicjatywy własnej)	11
2018/C 129/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE” (opinia z inicjatywy własnej)	18
2018/C 129/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Kluczowa rola handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju” (opinia z inicjatywy własnej)	27
2018/C 129/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Korzyści z podejścia opartego na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność dla zintegrowanego rozwoju lokalnego i rozwoju obszarów wiejskich” (opinia rozpoznawcza)	36

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

530. sesja plenarna EKES-u w dniach 6 i 7 grudnia 2017 r.

2018/C 129/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Inicjatywa na rzecz wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów«” [COM(2017) 252 final] – „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE” [COM(2017) 253 final – 2017/0085 (COD)]	44
2018/C 129/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejski program rozwoju przemysłu obronnego” [COM(2017) 294 final]	51
2018/C 129/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego” [COM(2017) 295 final]	58
2018/C 129/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji z dnia 28 kwietnia 2017 r. – Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska” [C(2017) 2616 final]	65
2018/C 129/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/1/WE w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy” [COM(2017) 282 final – 2017/0113(COD)]	71
2018/C 129/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyki transportu kolejowego” [COM(2017) 353 final – 2017/0146 (COD)]	75
2018/C 129/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Odnowione partnerstwo z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku” [JOIN(2016) 52 final]	76
2018/C 129/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Inicjatywa na rzecz zrównoważonego rozwoju niebieskiej gospodarki w zachodniej części regionu śródziemnomorskiego” [COM(2017) 183]	82
2018/C 129/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Plan działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki«” [COM(2017) 198 final]	90
2018/C 129/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych” [COM(2017) 481 final – 2017/0219 (COD)]	96
2018/C 129/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do zmian zasobów na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz zasobów na cel „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” i na cel „Europejska współpraca terytorialna” [COM(2017) 565 final – 2017/0247 COD]	98

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

530. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 6 I 7 GRUDNIA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nierówności majątkowe w Europie: różnice pod względem zysków i pracy między państwami członkowskimi”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 129/01)

Sprawozdawca: **Płamen DIMITROW**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	22.9.2016
Podstawa prawna	Artykuł 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	188/30/23
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest zdania, że nierówności dochodów i majątku w UE stanowią wyzwanie gospodarcze i społeczne, którym należy się zająć z użyciem odpowiednich środków na poziomie krajowym i działań wspierających na poziomie UE. Zarówno na poziomie europejskim, jak i całego świata, większe znaczenie przykłada się do nierówności dochodów. EKES podkreśla jednak potrzebę zwrócenia uwagi na nierówności majątkowe, które są funkcją wielu więcej zmiennych i niosą o wiele bardziej długofalowe skutki. Stąd wynika potrzeba wyjaśnienia przyczyn tych nierówności i czynników je określających, a także wytyczenia ram rozwiązań politycznych tego problemu.

1.2. Należy przeprowadzić skrupulatną analizę i ocenę dokładnego charakteru podziału bogactwa w UE oraz podjąć na czas działania zapobiegawcze, by uniknąć negatywnych skutków, takich jak szybkie zanikanie „klasy średniej” i zaliczanie coraz większej liczby osób do kategorii ubogich pracujących lub do osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Gospodarkę rynkową należy postrzegać nie tylko jako środek służący osiągnięciu szybkiego wzrostu gospodarczego, lecz również jako jeden z mechanizmów potrzebnych do osiągnięcia celów ważnych dla społeczeństwa.

1.3. Najważniejszym narzędziem, jakim dysponują państwa członkowskie, by wspierać sprawiedliwy podział wartości dodanej w społeczeństwie jako całości, jest polityka fiskalna. W centrum zainteresowania należy także umieścić aktywne polityki rynku pracy, które pomagają złagodzić przejście między etapami kształcenia, szkolenia i życia zawodowego, a także polityki dotyczące opodatkowania i transferów socjalnych. EKES zaleca, by państwa członkowskie jak najszybciej wprowadziły środki, które mogą zmniejszyć nierówności i zapewnić sprawiedliwy podział nowej wartości dodanej w całym społeczeństwie.

1.4. EKES uważa, że potrzebny jest sprawnie funkcjonujący system transferów socjalnych i pomocy społecznej. Redystrybucja jako mechanizm wyrównawczy w znacznym stopniu powinna uzupełnić luki w systemie rynkowym. Należy rozwinąć zasoby publiczne (infrastrukturę socjalną, obiekty służące świadczeniu usług w interesie publicznym itp.), a ich rolę należy postrzegać jako sposób rozwiązania problemu nierówności. Należy przesunąć dochody podatkowe z opodatkowania pracy bardziej w stronę opodatkowania majątku, wprowadzając podatki od spadków i dochodów kapitałowych.

1.5. Koncentracja bogactwa prowadzi również do gromadzenia olbrzymiej władzy, która przybiera różne formy, w tym formę zakłócania konkurencji. EKES uważa, że intensywny wzrost gospodarczy ma zasadnicze znaczenie dla ograniczania ubóstwa i nierówności majątkowych. Należy go wspierać przez lepsze wykorzystanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, promowanie przedsiębiorczości, ochronę konkurencji, programy wsparcia MŚP i wdrażanie strategii zapobiegania dyskryminacji kobiet i osób w niekorzystnej sytuacji.

1.6. EKES ma wątpliwości co do skuteczności obecnej polityki UE w ramach strategii „Europa 2020”, która kładzie szczególny nacisk na ograniczanie ubóstwa. Potrzebne jest odpowiedniejsze wsparcie polityczne, aby wystarczająco wspierać państwa członkowskie w walce z rosnącymi nierównościami. Konieczne są bardziej stanowcze działania, by uporać się z ubóstwem, które wzrosło w wartościach bezwzględnych w ciągu ostatnich kilku lat⁽¹⁾. Należy opracować strategię polityczną na ponadnarodowym szczeblu europejskim, by wspierać wzrost gospodarczy bardziej sprzyjający włączeniu społecznemu, z zastosowaniem podejścia zintegrowanego. Należy ściślej powiązać europejski filar praw socjalnych z europejskim semestrem, a obydwa te instrumenty powinny być zgodne ze strategią Europa 2020, z myślą o faktycznym osiągnięciu europejskich i krajowych celów w niej zawartych.

1.7. Potrzebne są również ukierunkowane środki rynku pracy powiązane z ochroną socjalną. Ze względu na to, że ochrona miejsc pracy, które zmieniają się bardzo dynamicznie, nie zawsze jest możliwa, istnieje konieczność skoncentrowania się na promocji zatrudnienia i ochronie siły roboczej. Bardzo istotne jest zapewnienie minimalnych warunków socjalnych, gwarantujących godziwe wynagrodzenie i warunki pracy. Należy położyć większy akcent na ułatwianie zmian w życiu zawodowym, przy jednoczesnym gwarantowaniu wspólnych praw pracowniczych i socjalnych, w tym prawa do przystępowania do związków zawodowych i prawa do negocjacji zbiorowych.

1.8. EKES jest zdania, że należy wprowadzić przejrzysty mechanizm w celu systematycznego monitorowania danych na temat wszystkich dochodów i majątku, a także zapewnienia możliwości konsolidacji tych danych. Z jednej strony usprawni to administrację, a z drugiej strony ułatwi gromadzenie informacji statystycznych na temat podziału bogactwa w państwach członkowskich. Istotną rolę odgrywałoby tutaj ustanowienie rejestru akcjonariuszy przedsiębiorstw na poziomie europejskim.

2. Kontekst

2.1. Nierówności majątkowe w Europie sięgają daleko w przeszłość. Jest to proces historyczny, który nie zakończył się nawet po utworzeniu strefy euro, ze względu na stale pojawiające się zaburzenia równowagi wewnętrznej i zewnętrznej powodowane przez różne poziomy czynniki związanych z konkurencyjnością gospodarczą. Zaliczają się do nich aspekty cenowe i kosztowe, a ostatnio ulegają one nasileniu w wyniku istotnych wyzwań politycznych stojących przed UE, takich jak terroryzm, populizm, wybory krajowe, a ze strony ekonomicznej, niski poziom inwestycji, słaby wzrost gospodarczy, wysokie bezrobocie, zmiany demograficzne oraz pozycja Europy w nowej globalnej rywalizacji o władzę z handlowego i cyfrowego punktu widzenia.

2.2. Należy dokonać wyraźnego rozróżnienia pomiędzy nierównościami dochodów i nierównościami majątkowymi, ponieważ to te ostatnie mają długoterminowe skutki, zatem niezbędne jest dogłębniejsze ich zbadanie. Dystrybucja majątku jest systematycznie bardziej nierównomierna niż dystrybucja dochodów. Bardzo często poszczególne podmioty gospodarcze uzyskują stosunkowo podobne dochody, lecz jednocześnie istnieje ogromna różnica w posiadanych przez nie majątku ze względu na szereg powodów niepieniężnych, altruistycznych, spadkowych i innych. W rezultacie, koncentrując się na nierównościach majątkowych, można bardziej obiektywnie badać rzeczywiste rozbieżności pieniężne między obywatelami UE.

⁽¹⁾ Przykład podano w: Salverda i in. (2013, tabele 2.3 i 5.2).

2.3. EKES jest zdania, że rozwój sytuacji gospodarczej w Europie jest coraz bardziej dynamiczny i stanowi wyzwanie dla instytucji i ich zdolności do nadążenia za zmianami. Kwestia ta jest również szczególnie aktualna w odniesieniu do debaty na temat różnic w rozwoju między państwami członkowskimi UE. Istnieją znaczne różnice między krajami rozwiniętymi a krajami rozwijającymi się, między zachodnią a wschodnią Europą, między państwami członkowskimi strefy euro i spoza tej strefy, a także między państwami członkowskimi w obrębie strefy Schengen i poza nią.

2.4. EKES zauważa, że od 1970 r. nierówność dochodów i bogactwa w Europie stopniowo się powiększa. Ogólnie rzecz biorąc, globalizacja powinna odgrywać pozytywną rolę w zmniejszaniu różnic materialnych i w zakresie dochodów między poszczególnymi krajami, ale w ostatnich latach tendencja ta się odwróciła. Nie dość, że do 10 % najbogatszych gospodarstw domowych w UE-28 trafia ok. 31 % łącznych dochodów, to w ich posiadaniu znajduje się ponad 50 % łącznego bogactwa. W wielu krajach przyrost bogactwa przewyższa wzrost PKB, co prowadzi do ogromnych rozbieżności⁽²⁾. Niosą one groźne skutki gospodarcze, społeczne i polityczne, które zasługują na poważną dyskusję publiczną i debatę z udziałem ekspertów i polityków na temat sposobów rozwiązania tego problemu, i wymagają działań politycznych.

2.5. EKES uważa, że istnieje realne ryzyko, że problem nierówności może się pogłębić na całym świecie ze względu na to, że tempo rozwoju gospodarczego w Europie jest bardzo szybkie i coraz trudniej jest prowadzić politykę makroekonomiczną w odpowiednim czasie. Powiększanie się nierówności dochodów i stanu majątkowego w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat potwierdza wzrost współczynnika Giniego, który wzrósł średnio w państwach OECD z 0,29 w połowie lat 80. XX wieku, do 0,32–0,35 w latach 2013–2015. Tendencje w poszczególnych krajach UE są podobne⁽³⁾. Należy jednak zauważyć, że w takich krajach jak Bułgaria, Litwa i Rumunia współczynnik ten osiągnął już wartości krytyczne powyżej 0,37⁽⁴⁾. Pomimo tego, że istnieje wiele danych i analiz dotyczących nierówności dochodów, o wiele mniej jest danych dotyczących nierówności w dystrybucji bogactwa gospodarstw domowych, zarówno w obrębie danego kraju, jak i pomiędzy krajami. Nawet obecnie nie istnieją bowiem międzynarodowe standardy, z których krajowe urzędy statystyczne i inne podmioty generujące dane mogłyby korzystać podczas gromadzenia danych dotyczących podziału bogactwa⁽⁵⁾.

2.6. Niepokojące jest to, że z uwagi na ogólny brak zaufania w wielu europejskich gospodarkach zgromadzone zyski nie są reinwestowane, co prowadzi do eliminowania konkurencji, gwałtownego spadku inwestycji i braku nowych miejsc pracy. W swojej książce⁽⁶⁾ Thomas Piketty przedstawia empiryczne dowody w tej kwestii, analizując w szczególności gospodarkę europejską. Kumulacja, a następnie kapitalizacja zysku nie przyczynia się do tworzenia wartości dodanej i zwiększania stopy zwrotu ze środków w gospodarce realnej. Logiczne jest zatem, że przepaść między bogatymi a biednymi w UE-28 powiększa się od dziesięcioleci.

2.7. Zdaniem EKES-u istnieje ryzyko, że klasa średnia w UE znajdzie się pod presją w perspektywie średnioterminowej. W najbliższej przyszłości coraz więcej miejsc pracy będzie znikać w wyniku cyfryzacji i robotyzacji. Ponadto znikają też niektóre zawody, mimo iż istnieją przeszłe i obecne dowody na to, że takie tendencje również mogą doprowadzić do tworzenia nowych miejsc pracy i zawodów. Należy się spodziewać, że bez odpowiedniego zarządzania te przemiany przyczynią się do zwiększenia nierówności. EKES uważa, że jak najszybciej należy podjąć działania mające na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom skądinąd innowacyjnych i zasadniczo korzystnych społecznie procesów odnowy technologicznej.

2.8. EKES wyraża zaniepokojenie coraz mniej proporcjonalnym stosunkiem stopy zysku do wartości dodanej tworzonej przez czynnik pracy w państwach członkowskich. Prowadzi to do pogłębiania nierówności w Europie, zarówno w zakresie majątku, jak i dochodów.

3. Uwagi ogólne

3.1. Nierówności majątkowe są znacznie większe niż różnice w dochodach⁽⁷⁾. EKES zwraca uwagę na fakt, że to przede wszystkim państwa członkowskie posiadają w swojej dyspozycji odpowiednie instrumenty – takie jak programy na rzecz inwestycji, wzrostu gospodarczego i nowych miejsc pracy, systemy podatkowe i transfery socjalne – do zwalczania

⁽²⁾ Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014, ISBN 978-0674430006.

⁽³⁾ *Economic Inequality* [Nierówność gospodarcza], notatka Komisji Gospodarczej i Monetarnej oraz Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych, Parlament Europejski, lipiec 2016 r.

⁽⁴⁾ Eurostat, SILC [europejskie badanie warunków życia ludności], 2015 r.

⁽⁵⁾ OECD *Statistic Brief* [Periodyk statystyczny OECD], nr 21, czerwiec 2015 r.

⁽⁶⁾ Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014, ISBN 978-0674430006.

⁽⁷⁾ Pod względem ilościowym.

nierówności gospodarczych i społecznych. Istnieje jednak także pole do działania na poziomie europejskim, a instytucje europejskie powinny to potraktować poważniej, ponieważ takie działania miałyby złożony i znacznie bardziej długotrwały wpływ na realny cykl koniunkturalny. Istniejące strategie nadal są ukierunkowane bardziej na dochody niż na majątek.

3.2. Zdaniem EKES-u głównym problemem jest to, że gospodarka europejska generuje wzrost, z którego osoby w niekorzystnej sytuacji finansowej często nie są w stanie skorzystać. W żadnej mierze zamiarem nie jest przeciwstawianie się funkcjonowaniu gospodarki rynkowej, która stwarza możliwości generowania bogactwa przez innowacje, zakładanie przedsiębiorstw, tworzenie miejsc pracy, przyczyniając się tym samym do wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i finansowania systemu zabezpieczenia społecznego. Jednakże osoby, które plasują się w dolnej części piramidy redystrybucji majątku i dochodów, zasadniczo nie korzystają z nowo tworzonych miejsc pracy. Z tego wynika, że większą równość finansową społeczeństwa można uzyskać, jeśli polityka Unii Europejskiej skupi się na środkach, które umożliwiają coraz większej liczbie osób wejście na rynek pracy i czerpanie korzyści ze wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. W tym kontekście zmniejszenie nierówności majątkowych i utrwalenie wzrostu gospodarczego w dłuższej perspektywie to dwie strony tego samego medalu.

3.3. EKES obawia się, że coraz częstsze gromadzenie bogactwa może stworzyć „rentierski” sposób myślenia w społeczeństwie, w wyniku czego bogactwo nie będzie reinwestowane, zatem nie będzie się przyczyniać do rozwoju gospodarki realnej lub do wzrostu potencjalnego PKB. Jest to kluczowy problem, którym Piketty zajmuje się w swojej książce, stworzonej w oparciu o piętnaście lat badań i gromadzenia danych empirycznych na temat nierówności w zakresie dochodów i majątku w kapitalistycznych społeczeństwach. Nawet jeżeli niektóre z jego metod są przez niektórych kwestionowane, ostateczne wyniki wskazują na znaczne rozbieżności w UE. Według danych Piketty’ego, roczna stopa zwrotu z kapitału wynosi od 4 % do 5 %, podczas gdy roczny wzrost dochodów w Europie Środkowej w zależności od kraju wynosi około 1 % do 1,5 %, z uwagi na wyraźną różnorodność branż pod uwagę krajów.

3.4. Zdaniem EKES-u konieczne są dodatkowe środki na odpowiednich poziomach, w takich dziedzinach jak nadmierna finansjalizacja, oraz dalsza koordynacja i harmonizacja polityki podatkowej, środki zwalczania rajów podatkowych, oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, po to by zwalczać długoterminowe trendy szarej strefy gospodarki, takie jak nierzetelnie zgłaszane dochody z działalności gospodarczej, nieprawidłowo zarejestrowani lub ukryci pracownicy i wypłaty „pod stołem”, oraz środki podejmowane w celu optymalizacji kombinacji podatków i ich względnego znaczenia w dochodach podatkowych państw członkowskich. Należałoby przejść od dochodów podatkowych z opodatkowania pracy na rzecz dochodów podatkowych z opodatkowania majątku.

3.5. W ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci konkurencja podatkowa między państwami członkowskimi doprowadziła wiele rządów do wdrożenia środków, które zmieniają redystrybucyjny charakter polityki fiskalnej i napędzają zwiększanie nierówności. EKES zaleca państwom członkowskim, by ocenić negatywne skutki polityki podatkowej i skorygować je tak szybko, jak to możliwe.

3.6. EKES uważa, że plan Junckera należy przede wszystkim skierować do krajów doświadczających największych nierówności, niezależnie od ich charakteru. Sprawą najwyższej wagi jest wspieranie inwestycji zagranicznych i krajowych. Wszystko to musi być wdrażane w sposób jednolity w zgodzie z prawodawstwem europejskim i szczególnymi uwarunkowaniami krajowymi, a wykorzystanie środków należy dokładnie monitorować.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Niemcy i Austria należą do krajów strefy euro, w których różnice majątkowe są najwyraźniejsze. W Niemczech 5 % najbogatszych mieszkańców posiada 45,6 % bogactwa kraju, a w Austrii odsetek ten jest wyższy i wynosi 47,6 %⁽⁸⁾,⁽⁹⁾. Problem ten występuje także – z taką samą tendencją – w takich krajach jak Cypr, Portugalia, Finlandia, Francja, Luksemburg i Niderlandy⁽¹⁰⁾. Wskazuje to na znaczną różnorodność w dystrybucji zasobów w poszczególnych krajach. Z jednej strony kraje te wykazują niski poziom nierówności w dochodach, jednak z drugiej strony, wysoki poziom nierówności majątkowych.

⁽⁸⁾ Badanie Eurosystemu na temat majątku i spożycia w gospodarstwach domowych (HFCS), 2010 r.

⁽⁹⁾ Vermeulen 2016 r. (*ECB Working Paper*), szacunki oparte na listach najbogatszych Forbes’a.

⁽¹⁰⁾ HFCS 2010 r.; Sierminska and Medgyesi 2013 r.; Holzner, Jestl, Leitner 2015 r.

4.2. W 1910 r. 10 % mieszkańców Europy posiadało 90 % bogactwa, a 1 % najbogatszych posiadało 50 % bogactwa. Później nierówności zostały znacznie zmniejszone w wyniku dwóch wojen światowych i Wielkiej Depresji, które zlikwidowały znaczną część kapitału finansowego, a także w wyniku różnych polityk publicznych, charakteryzujących się wysoce progresywnym opodatkowaniem dochodu i spadków, ograniczeniem spekulacji finansowych, zwiększeniem płac kosztem dochodów z kapitału itp. W latach 70. i 80. ubiegłego wieku 1 % najbogatszych posiadało 20 % bogactwa, kolejne 9 % posiadało 30 %, a należące do klasy średniej 40 % posiadało 40 % bogactwa. Nierówności dochodów również znacznie się zmniejszyły⁽¹¹⁾. Od lat 80. XX w. nierówności zaczęły jednak ponownie rosnać. Obecnie kapitał prywatny w krajach rozwiniętych w UE-28 wynosi między 500 % a 600 % PKB, osiągając 800 % we Włoszech.

4.3. Zdaniem EKES-u równie istotny jest problem podziału bogactwa ze względu na płeć. Najbardziej dotknięte są tym takie kraje jak Słowacja i Francja, a następnie Austria, Niemcy i Grecja. Na Słowacji i we Francji, mężczyźni posiadają przeszło 75 % bogactwa, a kobiety tylko 25 %, mimo zupełnie innej proporcji płci w tych populacjach. W Austrii, Niemczech i Grecji około 55 % majątku należy do mężczyzn⁽¹²⁾. Ważne jest, by ocenić przyczyny takich tendencji i czy należy uwzględnić ten aspekt w ogólnoeuropejskiej polityce UE w zakresie równości płci.

4.4. Zdaniem EKES-u sposób dystrybucji bogactwa jest bardzo ważny dla zaspokajania potrzeb w dziedzinie kształcenia, szkolenia zawodowego, zakresu usług zdrowotnych, mieszkalnictwa i tak dalej. Zgodnie z europejskim modelem społecznym musimy przestrzegać podstawowych zasad – równości szans i równego traktowania, równości płci, niedyskryminacji i sprawiedliwości międzypokoleniowej. Nastawione na zwiększenie kapitału ludzkiego reformy strukturalne mają istotne znaczenie dla poprawy standardów życia i mogą również zmniejszać nierówności pod względem dochodów i majątku.

4.5. Około 44 % mieszkańców strefy euro jest w taki czy inny sposób zadłużonych w bankach lub instytucjach finansowych. Sytuacja jest lepsza niż np. w USA, gdzie wskaźnik ten wynosi 75 %, ale tempo wzrostu zadłużenia w ostatnich latach jest alarmujące⁽¹³⁾. Na systemie bankowym również ciąży bardzo duża odpowiedzialność, ponieważ można by w jego ramach prowadzić podstawową profilaktykę przeciw rosnącemu zadłużeniu ogólnemu społeczeństwa. W centrum uwagi musi znaleźć się odpowiedzialne zachowanie.

4.6. Przyspieszony proces globalizacji w ciągu ostatnich trzech dziesięcioleci spowodował zwiększenie obciążeń podatkowych pracy i odwrócił proporcje udziału płac i kapitału w produkcji krajowym brutto. W wyniku tego w latach 1980–2006 w większości państw członkowskich OECD udział płac w PKB obniżał się średnio o 0,3 % w skali roku. W tym samym czasie udział zysków w PKB w UE-15⁽¹⁴⁾ wzrósł z ok. 31 % do 47 %. EKES jest zdania, że państwa członkowskie i Unia Europejska powinny pilnie wdrożyć politykę mającą na celu odwrócenie tej tendencji.

4.7. EKES jest zaniepokojony faktem, że w takich państwach jak Wielka Brytania i Francja ponad 50 % majątku stanowią budynki mieszkalne. Z jednej strony wskazuje to na brak zróżnicowania majątku. Z drugiej strony oznacza, że duża część osób gromadzi swój majątek z dochodów z nieruchomości. Majątek ten nie jest reinwestowany. Narasta sama kapitalizacja. Przywołuje to sprawę kapitału, który rośnie o wiele szybciej niż wartość dodana. Z najnowszego sprawozdania Oxfamu⁽¹⁵⁾ wynika, że majątek ośmiu najbogatszych ludzi na świecie wynosi tyle, co majątek 50 % najbiedniejszych, co budzi szerokie publiczne zaniepokojenie. Kapitał był istotnym czynnikiem w epoce przemysłowej, lecz traci sens, jeśli staje się celem samym w sobie.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹¹⁾ Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014 r., ISBN 978-0674430006.

⁽¹²⁾ M. Rehm, A. Schneebaum, K. Mader, K. Hollan, *The Gender Gap Wealth Across European Countries* [Nierówności majątkowe w krajach europejskich ze względu na płeć], Uniwersytet Ekonomiczny w Wiedniu, Wydział Nauk Ekonomicznych, Dokument roboczy nr 232, wrzesień 2016 r.

⁽¹³⁾ HFCS 2010 r.; Sierminska and Medgyesi 2013 r.; Holzner, Jestl, Leitner 2015 r.

⁽¹⁴⁾ OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All* [Solidarnie: Dlaczego zmniejszenie nierówności jest korzystne dla wszystkich], OECD Publishing, Paryż 2015 r.

⁽¹⁵⁾ *An Economy for the 99 %* [Gospodarka 99 %], Oxfam, 2017.

Dodatek

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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

Punkt 1.4

Zmienić:

EKES uważa, że potrzebny jest sprawnie funkcjonujący system transferów socjalnych i pomocy społecznej. Redystrybucja jako mechanizm wyrównawczy w znacznym stopniu powinna uzupełnić luki w systemie rynkowym. Należy rozwinąć zasoby publiczne (infrastrukturę socjalną, obiekty służące świadczeniu usług w interesie publicznym itp.), a ich rolę należy postrzegać jako sposób rozwiązania problemu nierówności. ~~Należy przesunąć dochody podatkowe z opodatkowania pracy bardziej w stronę opodatkowania majątku, wprowadzając podatki od spadków i dochodów kapitałowych. Państwa członkowskie powinny zmienić rozkład swoich dochodów podatkowych i złagodzić opodatkowanie pracy.~~

Uzasadnienie

Mając na względzie zasadę pomocniczości, a także różnice między państwami członkowskimi, jak również przemiany będące wynikiem rozwoju społeczeństwa cyfrowego oraz konieczność zapewnienia zrównoważonego rozwoju, państwom członkowskim należy przyznać większą rolę w przekształcaniu systemów podatkowych. Zamiast na wspomnianych tutaj podatkach można by raczej skupić się na podatkach ekologicznych, opodatkowaniu emisji CO₂ lub całkowicie nowych rodzajach opodatkowania (opodatkowanie maszyn).

Poprawka została odrzucona stosunkiem głosów 116 do 95 (24 osoby wstrzymały się od głosu).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zrównoważone systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej w erze cyfrowej”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2018/C 129/02)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	157/3/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Cyfryzacja stwarza nowe formy zatrudnienia, które wywierają dużą presję na systemy zabezpieczenia społecznego. EKES zaleca państwom członkowskim i instytucjom europejskim uregulowanie nowych form zatrudnienia w taki sposób, by można było jednoznacznie określić pracodawcę i pracownika. W tym kontekście EKES zaleca wykorzystanie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który uznał za pracowników osoby, które mimo braku tradycyjnej umowy o pracę prowadzą działalność wpisującą się w model zależności od wynagrodzenia.

1.2. W wielu wypadkach indywidualna umowa o pracę leży u podstaw finansowania obecnych systemów zabezpieczenia społecznego. Znaczna część nowych form działalności gospodarczej i zatrudnienia, które pojawiły się w wyniku rozwoju nowych technologii, wydaje się nie być objęta umową o pracę. Zdaniem EKES-u sytuacja ta stwarza wiele zagrożeń dla pracowników wykonujących swoją pracę w tego rodzaju warunkach, jako że zostają oni pozbawieni ochrony przepisów dotyczących wynagrodzenia, warunków pracy i zabezpieczenia społecznego.

1.3. Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny rozważyć wprowadzenie do prawodawstwa dotyczącego systemów emerytalnych przepisu zobowiązującego do wnoszenia składek za wszystkie osoby generujące dochód zawodowy. Środek ten jest bezwzględnie konieczny, ponieważ w wielu przypadkach pracownicy działający w ramach nowych form zatrudnienia związanych z cyfryzacją nie są odpowiednio objęci obowiązującym obecnie prawodawstwem dotyczącym systemów emerytalnych.

1.4. EKES uważa, że państwa członkowskie powinny rozważyć powiązanie elektronicznych systemów zarządzania krajowymi systemami emerytalnymi lub systemami ubezpieczenia zdrowotnego z systemami organów podatkowych. Umożliwiłoby to szybkie określenie osób, które mimo posiadania dochodu zawodowego nie mają statusu osoby ubezpieczonej w ramach publicznych systemów emerytalnych i ubezpieczenia zdrowotnego.

1.5. Systemy zabezpieczenia społecznego państw członkowskich obejmują również inne prawa umożliwiające beneficjentom pobieranie świadczeń. Chodzi zwłaszcza o urlop rodzicielski, zasiłki rodzinne oraz świadczenia na dziecko lub inne. Chociaż prawa te są często nieskładkowe, związane z nimi świadczenia opierają się na kwalifikowalności, co w wielu przypadkach zakłada, że potencjalny beneficjent posiada status pracownika. EKES zaleca państwom członkowskim znalezienie takich rozwiązań, by zapewnić odpowiednie zabezpieczenie pracownikom działającym w ramach nowych form zatrudnienia.

1.6. Jeśli chodzi o pracowników objętych nowymi formami pracy ery cyfrowej, EKES sądzi, że można by wypracować kompleksowe rozwiązanie problemów związanych z uznaniem prawa do zabezpieczenia społecznego tych pracowników dzięki ogólnej reformie sposobu finansowania systemu. Wzywa państwa członkowskie do poszukiwania rozwiązań, które umożliwiłyby finansowanie systemów zabezpieczenia społecznego poprzez zastosowanie instrumentów zapewniających ich stabilność, przy jednoczesnym poszanowaniu konieczności zapewnienia dostępu do tych systemów osobom działającym w kontekście nowych form pracy. By również w przyszłości zapewnić stabilność systemów opieki społecznej i zmniejszyć obciążenie czynnika pracy, można by rozważyć wykorzystanie w tym celu części dywidendy związanej z digitalizacją.

1.7. EKES uważa, że dyskusje zainicjowane przez Komisję Europejską na temat rozwijania europejskiego filaru praw socjalnych powinny koniecznie obejmować również kwestię sytuacji pracowników pracujących w ramach nowych form zatrudnienia, a także, w szczególności, analizować sposoby uznawania ich statusu i zapewniać, że mają oni odpowiedni dostęp do systemów zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej.

2. Kontekst: transformacja cyfrowa i jej wpływ na systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej

2.1. Cyfryzacja prowadzi do głębokich zmian w gospodarce, na rynkach pracy i ogólnie rzecz biorąc w społeczeństwie na poziomie kraju, różnych regionów i całego świata. Choć związane z nią korzyści są oczywiste, zrozumiałe jest, że stanowić będzie wyzwanie dla wielu struktur społeczno-gospodarczych i może mieć negatywny wpływ na niektóre sektory, jeżeli nie dostosują się one do nowej sytuacji. Jednym z obszarów, na które cyfryzacja może wywrzeć szkodliwy wpływ, jest system zabezpieczenia społecznego.

2.2. Obecne systemy zabezpieczenia społecznego w Europie stworzono ponad sto lat temu. Opierają się one w szerokim zakresie na bezpośrednim powiązaniu z rynkiem pracy, jako że są w znacznej mierze finansowane ze składek opłacanych przez pracowników i pracodawców, a także – w różnym stopniu – z podatków. W wielu państwach członkowskich kluczowym warunkiem statusu pracownika ubezpieczonego z punktu widzenia trzech głównych filarów zabezpieczenia społecznego – ubezpieczenia emerytalnego, ubezpieczenia zdrowotnego i ubezpieczenia od utraty pracy – jest oficjalnie zarejestrowana indywidualna umowa o pracę.

2.3. Transformacja cyfrowa głęboko zmieniła i nadal głęboko zmienia rynek pracy. Zmiany te dotyczą różnych form zatrudnienia w coraz większym stopniu odmiennych od zatrudnienia opartego na indywidualnej umowie o pracę na czas nieokreślony, która od dziesięcioleci dominowała stosunek pracy. W istocie w niektórych wypadkach to właśnie w celu obejścia tradycyjnych pojęć „pracownika”, „przedsiębiorcy” lub „osoby prowadzącej działalność na własny rachunek” stworzono nowe formy zatrudnienia kryjące się pod takimi nazwami, jak „wykonawca niezależny” czy „partner”⁽¹⁾. W tych warunkach konieczne będą zmiany w systemach zabezpieczeń społecznych, aby odpowiednio je dostosować i zrównoważyć w perspektywie długoterminowej.

2.4. W miarę jak pracownicy pokolenia wyżu demograficznego będą opuszczać rynek pracy i będą do pewnego stopnia zastępowani pracownikami objętymi nowymi formami zatrudnienia, takimi jak umowy zerogodzinowe, umowy o pracę na wezwanie czy umowy cywilnoprawne, systemy zabezpieczenia społecznego znajdą się pod coraz większą presją, która będzie się zwiększać w miarę starzenia się europejskiego społeczeństwa.

2.5. W tym kontekście oczywiste jest, że należy dostosować systemy zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej do zmian, które już zaszły na rynku pracy w wyniku cyfryzacji. W niektórych państwach członkowskich partnerzy społeczni nawiązali dialog niezbędny do określenia decyzji politycznych i środków niezbędnych do ich realizacji, z myślą o utrzymaniu odpowiednio zrównoważonego systemu ochrony socjalnej w nowym kontekście transformacji cyfrowej. Ponadto konieczne są wytyczne objaśniające ewentualne szare strefy statusu zatrudnienia pracowników w zakresie opodatkowania i zabezpieczenia społecznego.

2.6. Rosnący odsetek siły roboczej może nie odprowadzać składek ani nie korzystać z ustanowionych systemów zabezpieczenia społecznego obejmujących zasiłki dla bezrobotnych, ubezpieczenie zdrowotne czy świadczenia emerytalne. Sytuację tę powinni dogłębnie przeanalizować partnerzy społeczni i rządy państw członkowskich. Należy jednak również rozszerzyć dyskusję na ten temat na poziom unijny oraz zaangażować w nią władze lokalne, inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego oraz stowarzyszenia i świadczeniodawców, z myślą o określeniu wykonalnych i trwałych środków politycznych i prawnych oraz dodatkowych przepisów zapewniających wystarczającą ochronę socjalną wszystkim pracownikom, w tym osobom prowadzącym działalność na własny rachunek.

⁽¹⁾ *The future of work we want* [Nasze oczekiwania co do przyszłości pracy] – konferencja MOP i EKES-u na temat przyszłości pracy, Bruksela, 15–16 listopada 2016 r.

3. Strategie na rzecz zrównoważonego charakteru systemów zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej w erze cyfrowej

3.1. Cyfryzacja głęboko zmieniła i nadal zmienia rynek pracy. Mamy obecnie do czynienia z wieloma formami zatrudnienia, które nie są objęte ramami tradycyjnych stosunków pracy między pracodawcą a pracownikiem, takimi jak zatrudnianie pracowników w ramach gospodarki opartej na platformach, których często uznaje się za samozatrudnionych. Zjawisko to wywiera silną presję na systemy zabezpieczenia społecznego. EKES zaleca państwom członkowskim uwzględnienie tego zjawiska i jego uregulowanie w razie konieczności podczas reformowania rynków pracy i systemów zabezpieczenia społecznego.

3.2. Zgodnie z prawodawstwem dotyczącym rynku pracy przyjętym przez większość państw członkowskich podstawą stosunku pracy jest indywidualna umowa o pracę. Wiele nowych form zatrudnienia, które pojawiły się w wyniku rozwoju nowych technologii, nie wiąże się już z umową o pracę. Zdaniem EKES-u należałoby wyjaśnić sytuację tych pracowników, by można ich było objąć odpowiednią ochroną zgodnie z podstawowymi zasadami systemów krajowych dotyczącymi rynku pracy i zabezpieczenia społecznego. W przypadku utraty pracy pracownicy ci znaleźliby się natychmiast w sytuacji ubóstwa, ponieważ nie są objęci systemem zabezpieczenia społecznego.

3.3. Publiczne systemy emerytalne państw członkowskich opierają się na zasadzie solidarności międzypokoleniowej. Wysokość emerytury pracowniczej jest jednak zazwyczaj obliczana na podstawie składek uiszczonych przez pracownika i pracodawcę przez cały okres życia zawodowego. Wynika z tego, że pracownicy wykonujący prace niestandardowe i niezwiązane z tradycyjną umową o pracę w wielu przypadkach będą mieć trudności ze zgromadzeniem odpowiednich uprawnień emerytalnych z odnośnych okresów. Istnieje zagrożenie, że uprawnienia emerytalne pracowników angażujących się w tego rodzaju pracę przez dłuższy czas zostaną znacznie ograniczone, co może spowodować, że znajdą się oni poniżej progu ubóstwa. Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny wprowadzić do prawodawstwa dotyczącego systemów emerytalnych przepis zobowiązujący do wnoszenia składek za wszystkie osoby generujące dochód zawodowy.

3.4. Prawodawstwo w zakresie emerytur obowiązujące w większości państw członkowskich zobowiązuje osoby pracujące na własny rachunek do opłacania składek na ubezpieczenie emerytalne. Definicje własnej działalności gospodarczej i pracy najemnej są regulowane przez prawo podatkowe lub prawo pracy. Jednak w wielu przypadkach władzom trudno jest zrozumieć charakter danej pracy, w szczególności w przypadku pracowników pracujących w ramach nowych form zatrudnienia. EKES zaleca państwom członkowskim, by w odpowiednich przypadkach doprecyzowały swoje prawodawstwo, by ułatwić zidentyfikowanie pracy najemnej. W ten sposób łatwiej będzie określić pracowników, którzy wykonują swoją pracę w internecie lub działają w ramach nowych form zatrudnienia, a państwa członkowskie będą mogły skuteczniej chronić ich prawa do emerytury.

3.5. EKES uważa, że łatwiejsza identyfikacja pracowników, którzy nie mają statusu osoby ubezpieczonej w ramach publicznego systemu emerytalnego ze względu na to, że w którymś momencie wykonywali jedną z nowych form zatrudnienia, wymaga rozważenia przez państwa członkowskie połączenia elektronicznych systemów zarządzania krajowymi systemami emerytalnymi z systemami organów podatkowych. Umożliwiłoby to szybkie określenie osób, które mimo posiadania dochodu zawodowego nie mają statusu osoby ubezpieczonej w ramach publicznych systemów emerytalnych. Mogłyby one więc zostać niezwłocznie włączone do grona osób ubezpieczonych.

3.6. Jeżeli chodzi o ubezpieczenie od utraty pracy, EKES zaleca dodatkowe przeanalizowanie obecnej propozycji w sprawie utworzenia systemu ubezpieczeń funkcjonującego na szczeblu UE ⁽²⁾, jeśli system taki byłby finansowany ze składek wnoszonych przez wszystkie przedsiębiorstwa w UE. Należałoby także zbadać możliwość wprowadzenia w krajowych systemach ubezpieczeń od utraty pracy ogólnoeuropejskich minimalnych standardów, tak aby wszystkie osoby poszukujące pracy mogły otrzymywać wsparcie finansowe, również pracownicy wykonujący pracę w ramach nowych form zatrudnienia.

3.7. Krajowe systemy ubezpieczeń zdrowotnych w UE zapewniają niemal powszechną ochronę. Osoby pracujące na własny rachunek często są prawnie zobowiązane do odprowadzania składek do systemu ubezpieczeń zdrowotnych, wskutek czego otrzymują status ubezpieczonego lub beneficjenta. Jednak niektórzy pracownicy wykonujący swoją pracę w ramach jednej z nowych form zatrudnienia, którzy nie deklarują oficjalnie dochodu zawodowego, są zagrożeni wykluczeniem z systemu publicznego ubezpieczenia zdrowotnego. EKES wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia środków koniecznych do zapewnienia ochrony osób w takiej sytuacji.

3.8. Oprócz praw z tytułu zabezpieczenia społecznego, które opierają się na składkach opłacanych przez pracownika i pracodawcę, systemy zabezpieczenia społecznego niektórych państw członkowskich obejmują również inne prawa umożliwiające beneficjentom pobieranie świadczeń. Chodzi zwłaszcza o urlop rodzicielski, zasiłki rodzinne oraz

⁽²⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 24.

świadczenia na dziecko lub inne. Chociaż prawa te są nieskładkowe, związane z nimi świadczenia opierają się na kwalifikowalności, co w niektórych państwach członkowskich i w niektórych przypadkach zakłada, że potencjalny beneficjent posiada status pracownika. Kryteria te wykluczają de facto pracowników działających w ramach nowych form zatrudnienia, którzy nie mogą korzystać z tych praw.

3.9. EKES jest zdania, że instytucje UE i państwa członkowskie powinny dołożyć starań, by znaleźć rozwiązania dotyczące uznania statusu osób prowadzących działalność o charakterze zawodowym w ramach nowych zawodów powiązanych z technologią cyfrową. W tym kontekście EKES zaleca wykorzystanie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który uznał za pracowników osoby, które mimo braku tradycyjnej umowy o pracę prowadzą działalność wpisującą się w model zależności od wynagrodzenia. Przyznanie tym osobom statusu pracownika mogłoby rozwiązać problem ich dostępu do świadczeń systemu zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej na takich samych zasadach, co tradycyjni pracownicy.

3.10. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja Europejska zainicjowała dyskusję na temat rozwijania europejskiego filaru praw socjalnych. Debata taka powinna koniecznie obejmować również sytuację pracowników pracujących w ramach nowych form zatrudnienia, a także, w szczególności, sposoby uznawania ich statusu i zapewnienia im dostępu do odpowiednich świadczeń z tytułu systemów zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej.

3.11. EKES zaleca państwom członkowskim uruchomienie platform, w których uczestniczyliby partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, z myślą o opracowaniu propozycji na rzecz dostosowania rynku pracy do kontekstu cyfryzacji. EKES uważa, że aby móc sprostać wyzwaniom ery cyfrowej, rynek pracy musi się dostosować do nowej sytuacji oraz zapewnić zarówno swobodny przepływ siły roboczej, jako i objęcie pracowników systemami zabezpieczenia społecznego i przepisami dotyczącymi warunków pracy.

3.12. W związku ze złożoną sytuacją, w której znajdują się pracownicy objęci nowymi formami pracy ery cyfrowej, EKES sądzi, że można by wypracować kompleksowe rozwiązanie problemów związanych z uznaniem prawa do zabezpieczenia społecznego tych pracowników dzięki ogólnej reformie sposobu finansowania systemu. Dlatego wzywa państwa członkowskie do poszukiwania rozwiązań, które umożliwiłyby finansowanie systemów zabezpieczenia społecznego poprzez zastosowanie instrumentów zapewniających ich stabilność, przy jednoczesnym poszanowaniu konieczności zapewnienia dostępu do nich osobom działającym w kontekście nowych form pracy. By również w przyszłości zapewnić stabilność systemów opieki społecznej i zmniejszyć obciążenie czynnika pracy, można by rozważyć wykorzystanie w tym celu części dywidendy związanej z digitalizacją.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Współpraca ze społeczeństwem obywatelskim w celu zapobiegania radykalizacji młodych ludzi”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 129/03)

Sprawozdawca: **Christian MOOS**

Wniosek o konsultację	27.4.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	138/0/12
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski

1.1. Zapobieganie radykalizacji młodych ludzi wymaga długoterminowego zaangażowania ze strony różnych podmiotów, zaś organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają główną rolę w tym procesie. Społeczeństwo obywatelskie przyczynia się do społecznej i opartej na wartościach odporności na radykalizację.

1.2. Państwa członkowskie i instytucje UE muszą w większym stopniu uznawać podmioty społeczeństwa obywatelskiego za partnerów zamiast wykorzystywać je jako narzędzia w zwalczaniu brutalnego ekstremizmu. We wszystkich dziedzinach zapobiegania radykalizacji istnieją już najlepsze praktyki, programy i inne inicjatywy, ale nie otrzymują one wystarczająco dużo trwałego, długoterminowego wsparcia i są wrażliwe na cięcia budżetowe.

1.3. EKES opowiada się za działaniami zapobiegającymi radykalizacji, które oparte są na udziale wielu podmiotów oraz wymagają budowania zdolności we wszystkich odnośnych sektorach. Podejście to obejmuje decydentów politycznych, instytucje państwowe takie jak organy ścigania i zakłady karne, pracowników socjalnych (zwłaszcza osoby pracujące z młodzieżą), środowisko naukowe, media, przedsiębiorców i firmy oraz przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacje rodzin i partnerów społecznych, a także szczególnie organizacje młodzieżowe.

1.4. Istnieje potrzeba większego wsparcia na szczeblu krajowym i europejskim dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, bardziej zrównoważonych, długoterminowych zasobów budżetowych oraz ogólnounijnej koordynacji, tworzenia sieci współpracy i wdrażania polityki. W związku z tym w unijnej strategii walki z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów powinno się poświęcić jeszcze więcej uwagi angażowaniu i wspieraniu podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, gdyż decydenci polityczni i społeczeństwo faktycznie ponoszą wspólną odpowiedzialność za zwalczanie radykalizacji postaw. W tym kontekście interesującą inicjatywą może być program na rzecz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, zainicjowany w ramach unijnego forum internetowego ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Ogłoszono go 4 października br.: <http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/opportunities/isfp/topics/isfp-2017-ag-csep.html>.

1.5. Struktury społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych muszą być ściślej zaangażowane w sieć upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw (RAN)⁽²⁾. Państwa członkowskie powinny bardziej proaktywnie wspierać tego rodzaju sieci na poziomie regionalnym i lokalnym.

1.6. Sieć RAN i stworzone przez Komisję instrumenty zmierzają w odpowiednim kierunku, lecz muszą być bardziej nastawione na lokalne struktury społeczeństwa obywatelskiego i lepiej wyposażone w zasoby ludzkie i materialne, by skutecznie włączyć ekspertów reprezentujących sektor publiczny i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

1.7. Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać unijne instrumenty i programy, by zapobiegać radykalizacji. Jednym z nich jest Europejska Sieć Komunikacji Strategicznej (ESCN), w ramach której współpracuje 26 państw członkowskich wymieniających analizy, najlepsze praktyki i pomysły dotyczące korzystania z komunikacji strategicznej w przeciwdziałaniu brutalnemu ekstremizmowi⁽³⁾.

1.8. Związki zawodowe mają do odegrania ważną rolę, gdyż reprezentują one pracowników we wszystkich odpowiednich sektorach publicznych. Konieczne jest przeszkolenie w zakresie zapobiegania radykalizacji, zwłaszcza pracowników pierwszej linii, w ścisłej współpracy z fachowymi strukturami społeczeństwa obywatelskiego.

1.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje powołanie Grupy Ekspertckiej Komisji na Wysokim Szczeblu, która wspierać będzie Komisję w przeciwdziałaniu radykalizacji i brutalnemu ekstremizmowi poprzez lepszą koordynację polityki i zaangażowanie odpowiednich podmiotów, w tym społeczeństwa obywatelskiego.

1.10. Nie tylko pracownikom placówek służb publicznych takich jak szkoły, lecz także rodzinom należy udostępnić odpowiednie doradztwo oraz usługi i sieci wsparcia pomocne w wykrywaniu oznak radykalizacji postaw. Jednocześnie trzeba zapobiegać wszelkim formom dyskryminacji.

1.11. EKES podkreśla znaczenie integracyjnej edukacji formalnej i pozaformalnej, która jest bardzo istotna dla aktywnego uczestnictwa w zróżnicowanym społeczeństwie, uczy korzystania z mediów i krytycznego myślenia, a także przyczynia się do odporności społeczeństwa na tendencje antydemokratyczne, ksenofobiczne i populistyczne, wpływające niekiedy coraz silniej na polityczną narrację głównego nurtu, która przystosowuje się do ksenofobicznych odczuć i poglądów.

1.12. W działaniach zapobiegających radykalizacji młodych ludzi należy zwrócić szczególną uwagę i skierować inwestycje na pracę społeczeństwa obywatelskiego z młodzieżą i na organizacje młodzieżowe zapewniające alternatywne struktury i możliwości identyfikacji, a także bezpieczną przestrzeń do dialogu obejmującego aktywne słuchanie i osobiste wypowiedzi.

1.13. Inwestycje w zwalczanie bardzo wysokiego bezrobocia młodzieży oraz powszechnie występujących niepewnych warunków zatrudnienia w wielu państwach członkowskich UE trzeba także postrzegać jako środek zapobiegający radykalizacji. EKES apeluje ponadto o bardziej priorytetowe potraktowanie takich kwestii jak zwiększone inwestycje w walkę z ubóstwem oraz integracja młodych osób w społeczeństwie, systemach kształcenia i na rynku pracy.

1.14. EKES zwraca uwagę na kluczową rolę i odpowiedzialność społeczną wspólnot religijnych w zapobieganiu radykalizacji postaw oraz wzywa do bardziej strategicznego zaangażowania się w obronę zasad i wartości demokracji liberalnej w promowaniu dialogu międzykulturowego, pokoju i niestosowania przemocy.

1.15. Aktywne partnerstwa z przedsiębiorstwami mogą się przyczyniać do zapobiegania radykalizacji postaw. Przedsiębiorstwa mediów społecznościowych muszą również uczestniczyć w zwalczaniu mowy nienawiści, alternatywnych faktów i ekstremistycznej narracji w swoich środkach masowego przekazu.

⁽²⁾ Sieć upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw to projekt unijny skupiający specjalistów w dziedzinie zapobiegania radykalizacji z całej Europy. Więcej informacji na ten temat: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network_en.

⁽³⁾ Celem ESCN jest ułatwienie sieci państw członkowskich wymiany najlepszych praktyk i wiedzy na temat korzystania z komunikacji strategicznej w przeciwdziałaniu brutalnemu ekstremizmowi i doradzanie im w ramach bezpłatnych, zindywidualizowanych i poufnych konsultacji na temat stosowania komunikacji strategicznej w budowaniu własnych zdolności w walce z wpływami brutalnego ekstremizmu, w odpowiedniej formie i skali.

1.16. UE powinna wykazać, że jest poważnie zainteresowana zapobieganiem radykalizacji postaw i ściślej współpracować z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w krajach trzecich.

1.17. Ważne jest powstrzymanie przepływów finansowych wspierających struktury ekstremistyczne w obrębie UE oraz z państw trzecich, które przeciwdziałają wysiłkom podejmowanym przez władze publiczne i społeczeństwo obywatelskie w celu zapobiegania radykalizacji postaw.

2. Kontekst opinii

2.1. Niniejsza opinia dotyczy długoterminowych i skutecznych działań podejmowanych na wczesnym etapie w celu zapobiegania radykalizacji młodych ludzi. Radykalizacja jest tu rozumiana jako proces, za pomocą którego pojedyncze osoby lub grupy stają się ekstremistami⁽⁴⁾, ostatecznie wykorzystując, promując lub popierając przemoc dla swych celów. Radykalizacja prowadząca do brutalnego ekstremizmu jest specyficznym procesem, którego nie można mylić z radykalizmem politycznym, radykalnymi poglądami lub działaniami niepromującymi przemocy bądź legalną opozycją demokratyczną. Jest ona nieodłącznie związana z brutalnym ekstremizmem, co opisano w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2015 r., i może się ujawniać w różnym kontekście społecznym. W opinii zwraca się uwagę na istotne działania podejmowane dzięki projektom społeczeństwa obywatelskiego i współpracy pomiędzy organami administracji państwowej, partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim. Wzywa się ponadto do kontynuacji prac nad spójną koncepcją UE, w tym nad stabilnym i skutecznym unijnym wsparciem, finansowaniem i koordynacją.

2.2. EKES pragnie zauważyć, że we wszystkich państwach członkowskich UE oraz w środowisku akademickim należy pracować nad wspólnymi definicjami i rozumieniem zjawiska radykalizacji, brutalnych, antydemokratycznych aktów czy też terroryzmu, a także powiązań między nimi. Dlatego też zamierza nadal analizować te kwestie z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego w celu przedstawienia dalszych przemyśleń na ten temat.

2.3. Brutalny ekstremizm motywowany radykalnymi ideologiami ma wiele obliczy, jednak często są one młode. Często werbowane są przede wszystkim osoby młode, pochodzące z różnych środowisk społeczno-gospodarczych i o różnym poziomie wykształcenia. Coraz częściej rekrutowane są również kobiety.

2.4. Młodzi ludzie podatni na radykalizację prowadzącą do brutalnego ekstremizmu często czują się pominięci i zmarginalizowani przez społeczeństwo lub też zdezorientowani z powodu kwestii tożsamości i zmian. Radykalne ideologie często zdają się oferować porady, wskazówki i wsparcie w życiu codziennym i w ten sposób rekompensują zrodzone z różnych przyczyn poczucie niższości. To właśnie na tym polu organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odegrać ważną rolę zapewniając alternatywne rozwiązania, a bardziej ogólnie – współtworzyć trwałą, opartą na społeczeństwie i wartościach odporność na radykalizację.

2.5. Proces radykalizacji może postępować bardzo szybko; często trwa tylko kilka tygodni lub miesięcy. Media społecznościowe odgrywają ważną rolę, zapewniając anonimowość oraz szybkie platformy służące do werbowania nowych członków i szerzenia propagandy.

3. Uwagi ogólne

3.1. Państwa członkowskie ponoszą główną odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo wewnętrzne. Jednakże europejską koordynację i wdrażanie właściwych środków utrudniają niejasność co do koordynacji na szczeblu międzyinstytucjonalnym i brak kompleksowego podejścia. Staje się to coraz bardziej problematyczne, gdyż terroryzm i radykalizacja są zjawiskami transgranicznymi, które wymagają ściślej koordynacji, tworzenia sieci i wdrażania polityki w całej UE.

3.2. Od 2005 r. na szczeblu UE realizowane są wspólne inicjatywy przeciwko radykalizacji zgodnie z unijną strategią walki z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów, która została zaktualizowana w 2008 r. i ostatnio w 2014 r. Strategia UE została również określona w dwóch komunikatach z 2014 r.⁽⁵⁾ i 2016 r.⁽⁶⁾. Nawiązują też do niej często konkluzje Rady⁽⁷⁾, a także sprawozdanie Parlamentu Europejskiego z 2015 r. oraz opinia Komitetu Regionów z 2016 r.⁽⁸⁾ W strategii UE należy jeszcze bardziej uwzględnić udział i wsparcie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

⁽⁴⁾ Trzeba ostrożnie posługiwać się tym określeniem. Obejmuje ono różne zjawiska, takie jak lewicowy lub prawicowy ekstremizm czy też fundamentalizm religijny mający na celu nielegalne działania lub akty przemocy. Określenie to jest podatne na błędne interpretacje i nadużycia polityczne. Poglądy ekstremistyczne mogą również występować w obrębie społeczeństwa.

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2013:0941:FIN>.

⁽⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2016%3A379%3AFIN>.

⁽⁷⁾ Np. w sprawie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (listopad 2015 r.), młodzieży i radykalizacji (czerwiec 2016 r.), umiejętności korzystania z mediów i krytycznego myślenia (czerwiec 2016 r.) oraz zapobiegania radykalizacji postaw prowadzącej do brutalnego ekstremizmu (listopad 2016 r.).

⁽⁸⁾ Dz.U. C 17 z 18.1.2017, s. 33.

Zarówno decydenci polityczni jak i społeczeństwo ponoszą wspólną odpowiedzialność za przeciwdziałanie niezadowoleniu młodych osób w odniesieniu do wartości liberalno-demokratycznych oraz zwalczanie ich radykalizacji.

3.3. Zaslugą Komisji Europejskiej jest to, że bardzo wcześnie uznała znaczenie kompleksowego podejścia do zapobiegania radykalizacji. Komisja wyraziła poparcie dla ogólnounijnej wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk za pośrednictwem sieci upowszechniania wiedzy o radykalizacji postaw (RAN). W Europejskiej agendzie bezpieczeństwa z 28 kwietnia 2015 r.⁽⁹⁾ Komisja przewidziała utworzenie centrum doskonałości RAN, które powstało w dniu 1 października 2015 r. W szczególności wspomnieć należy o unijnym forum internetowym zainaugurowanym 3 grudnia 2015 r. Zmienne wytyczne unijnej strategii walki z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów z dnia 24 maja 2017 r.⁽¹⁰⁾ uwzględniają w większym stopniu doświadczenia i zalecenia sieci RAN, a tym samym mają na celu również większe włączenie społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z koncepcją udziału wielu podmiotów.

3.4. W komunikacie na temat wsparcia zapobiegania radykalizacji postaw prowadzącej do brutalnego ekstremizmu⁽¹¹⁾ Komisja Europejska zapowiedziała przedstawienie wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie promowania włączenia społecznego. EKES popiera te plany i zachęca Komisję Europejską do przygotowania i przedstawienia takiego wniosku w najbliższej przyszłości.

3.5. Aby zwiększyć wysiłki na rzecz przeciwdziałania radykalizacji prowadzącej do brutalnego ekstremizmu i terroryzmu oraz aby poprawić koordynację i współpracę między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami, Komisja powołała grupę ekspercką wysokiego szczebla w dziedzinie zapobiegania i przeciwdziałania radykalizacji postaw (Grupę Ekspertką Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw). Będzie ona doradzać w zakresie kształtowania polityki UE w dziedzinie zapobiegania radykalizacji postaw prowadzącej do brutalnego ekstremizmu i terroryzmu oraz w zakresie możliwości lepiej ustrukturyzowanej przyszłej współpracy w tej dziedzinie między różnymi podmiotami, w tym specjalistami i państwami członkowskimi.

3.6. EKES uważa jednak, że inicjatywy podejmowane przez UE i państwa członkowskie w celu zapobiegania radykalizacji, jak również kroki poczynione na rzecz ich wdrażania są wciąż niewystarczające. W wielu obecnych strategiach politycznych UE kładzie się zbyt duży nacisk na organizacje społeczeństwa obywatelskiego traktowane raczej jako narzędzia (a nie partnerzy) w walce z brutalnym ekstremizmem (np. jako narzędzia rozwijania alternatywnej narracji online). Ponadto uważa, że do powstania tych strategii skłaniały głównie wydarzenia kryzysowe takie jak ataki terrorystyczne ostatnich lat, przez co wydają się one skupiać przede wszystkim na terroryzmie islamskim oraz krótkoterminowej, represyjnej polityce bezpieczeństwa⁽¹²⁾. Tymczasem w rzeczywistości istnieje więcej zagrożeń ekstremistycznych wykorzystujących religię do swoich celów oraz zagrożeń ze strony ekstremistycznych grup politycznych. Musimy więc inwestować w zrównoważone i długoterminowe działania profilaktyczne. W opiniach w sprawie unijnej polityki przeciwdziałania terroryzmowi (2011 r.)⁽¹³⁾ i w sprawie programu działań UE do roku 2030⁽¹⁴⁾, Komitet wezwał już do większego zaangażowania podmiotów lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego i przyznania im dalszego wsparcia instytucjonalnego⁽¹⁵⁾, ponieważ podmioty te odgrywają ważną rolę w budowaniu zaufania i wzmacnianiu integracji społecznej oraz demokratycznego zaangażowania na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES opowiada się wyraźnie za podejściem do zapobiegania radykalizacji opartym na udziale wielu podmiotów. Będzie to wymagać budowania zdolności we wszystkich odnośnych sektorach. Takie podejście obejmuje decydentów politycznych, instytucje państwowe takie jak organy ścigania i zakłady karne, pracowników socjalnych, środowisko naukowe, media oraz przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, a także organizacje partnerów społecznych w terenie, na przykład związki zawodowe pracowników policji, służb więziennych i nauczycieli.

4.2. EKES podkreśla rolę społeczeństwa obywatelskiego w walce z radykalizacją. Jego ogólnego wkładu nie mogą ograniczać względy związane z polityką bezpieczeństwa. W niniejszej opinii przywołano przykłady działań i projektów organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które przyczyniają się do bardziej zrównoważonego rozwoju społecznego i większego włączenia społecznego. Jest to jeden z wielu obszarów, w których społeczeństwo obywatelskie wnosi istotny wkład daleko wykraczający poza wszelkie środki związane z polityką bezpieczeństwa.

⁽⁹⁾ COM(2015) 185 final, COM(2013) 941 final.

⁽¹⁰⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9646-2017-INIT/pl/pdf>.

⁽¹¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52016DC0379>.

⁽¹²⁾ Zob. także [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU\(2017\)583124_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf).

⁽¹³⁾ Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 91 oraz Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 61.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 58.

⁽¹⁵⁾ Na temat wzmocnionych środków na szczeblu lokalnym zob.: opinia KR-u „Przeciwdziałanie radykalizacji postaw i brutalnemu ekstremizmowi: mechanizmy zapobiegania na poziomie lokalnym i regionalnym”, Dz.U. C 17 z 18.1.2017, s. 33.

4.3. EKES przyjmuje zatem z zadowoleniem utworzenie przez Komisję w lutym 2017 r. sieci krajowych twórców strategii prewencyjnych, która powinna rozwijać wymianę wiedzy fachowej i doświadczeń w państwach członkowskich, a także skłaniać państwa członkowskie do większego udziału w działalności sieci RAN. Powołana niedawno Grupa Ekspertów Komisji na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw jest kolejnym krokiem na drodze do wzmocnienia tej wymiany pomiędzy wszystkimi odpowiednimi podmiotami.

4.4. Państwa członkowskie powinny w pełni wykorzystywać udostępniane przez UE instrumenty i programy zapobiegania radykalizacji postaw oraz zapewniać odpowiednie środki budżetowe, których prawie wszędzie brakuje. Zapobieganie radykalizacji wymaga czasu, jeżeli wyniki tych działań mają być trwałe.

4.5. Związki zawodowe odgrywają szczególnie istotną rolę, gdyż reprezentują one między innymi pracowników pierwszej linii we wszystkich odnośnych sektorach i mogą zapewniać swoim członkom szkolenia i usługi. Dlatego też EKES apeluje również o zapewnienie służbom publicznym i pracownikom socjalnym odpowiednich zasobów kadrowych i finansowych na wszystkich poziomach, a zwłaszcza na poziomie lokalnym. Przykładowo zwiększenie obecności policji w miejscach zagrożonych przestępczością może zapobiegać powstawaniu przestrzeni bezprawia, w której występuje wysoki poziom przemocy.

4.6. W aktywnym udziale w społeczeństwie decydującą rolę odgrywa integracyjne uczenie się formalne i pozaformalne. Może ono wzmacniać modele tolerancyjnego i pluralistycznego społeczeństwa, krzewiąc świadomość wartości liberalnych i humanistycznych, a także standardów opartych na demokracji i praworządności. Szkoła, kształcenie ogólne i zawodowe, a także inicjatywy pracy z młodzieżą, o ile uczą krytycznego myślenia i umiejętności korzystania z mediów⁽¹⁶⁾ oraz wpływają na włączenie społeczne, stanowią kluczowe instytucje wczesnego zapobiegania radykalizacji, w połączeniu ze sprawnie funkcjonującymi rynkami pracy oferującymi dobre perspektywy zwłaszcza dla młodych osób. Same sprawne systemy kształcenia i szkolenia nie są w stanie wyeliminować radykalizacji, lecz zwiększają odporność na nią.

4.7. Konieczne jest rozwinięcie działalności edukacyjnej także poza państwowym systemem szkolnictwa i jeszcze intensywniejsze wspieranie odpowiednich ofert społeczeństwa obywatelskiego, by zadbać o uwrażliwienie na kwestie międzykulturowe, a jednocześnie o wyraźne zobowiązanie do wolności, liberalnej demokracji i praworządności. Uwrażliwienie na różne kultury i regiony świata zwłaszcza w trakcie kryzysu migracyjnego, a także przekazanie niekwestionowanego rozumienia wartości naszego społeczeństwa, takich jak rola mężczyzn i kobiet, w oparciu o równouprawnienie i równość szans, mogą aktywnie wspomóc prewencję.

4.8. W szczególności należy zwiększyć inwestycje w pracę społeczeństwa obywatelskiego z młodzieżą i w organizacje młodzieżowe organizujące zajęcia kulturalne, sportowe i rekreacyjne z myślą o zapewnieniu alternatywnych struktur i możliwości identyfikacji, a także bezpiecznej przestrzeni do dialogu i osobistych wypowiedzi.

4.9. EKES podkreślał już, że oprócz państwowego sektora kształcenia przede wszystkim zorganizowane społeczeństwo obywatelskie przyczynia się w istotny sposób do tworzenia cennej narracji i przesłań stanowiących alternatywę dla ofert grup radykalnych⁽¹⁷⁾. Służąc za wzór, cenny wkład w tym względzie mogą wnieść wspólnoty religijne, a zwłaszcza świadkowie wydarzeń, ofiary i osoby, które uszły z życiem z regionów pogrążonych w konflikcie, oraz osoby, które zaprzestały działalności terrorystycznej. Właśnie ze względu na to, że systemy kształcenia, społeczeństwo obywatelskie i władze lokalne odgrywają kluczową rolę w zapobieganiu radykalizacji, niezbędne jest ich jeszcze większe promowanie, wspieranie i finansowanie w długim okresie.

5. Zalecenia konkretnych działań

5.1. EKES popiera zwłaszcza inicjatywę, która zachęca do dialogu z decydentami politycznymi na szczeblu europejskim i krajowym, i domaga się instytucjonalizacji regularnej wymiany na wszystkich szczeblach, tak by zapewniała ona przekazywanie przez sieć RAN praktycznych wskazówek państwom członkowskim i instytucjom europejskim. Ponadto bardziej systematyczne rozpowszechnianie zaleceń i wyników może zmaksymalizować wpływ tej sieci na wszystkich szczeblach. Grupa Ekspertów na Wysokim Szczeblu ds. Radykalizacji Postaw opracuje zalecenia w tym względzie.

5.2. W tym kontekście EKES przyjmuje z zadowoleniem pomysł, by sporządzić zestawienie dostępnych w różnych państwach członkowskich programów prewencji i wychodzenia z ekstremizmu. Takie przeglądy mogłyby również zostać udostępnione na szczeblu UE, na przykład za pośrednictwem sieci RAN, w celu usprawnienia dialogu podmiotów państwowych i podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, tworzenia synergii i unikania powielania się programów. Należy znacznie poprawić dostępność informacji o tych inicjatywach w całej UE.

⁽¹⁶⁾ Deklaracja paryska w sprawie promowania, poprzez edukację, obywatelstwa i wspólnych wartości, jakimi są wolność, tolerancja i niedyskryminacja.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 61.

5.3. Należy bardziej zaangażować w sieć RAN struktury społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych zainteresowane zapobieganiem radykalizacji lub już działające w tej dziedzinie. W związku z tym państwa członkowskie powinny nadal wspierać tworzenie struktur podobnych do sieci RAN na poziomie lokalnym i regionalnym.

5.4. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego, organy państwowe, stowarzyszenia, w tym kluby sportowe i organizacje rodzinne, szkoły, organizacje młodzieżowe i organizatorzy zajęć dla młodzieży, wspólnoty religijne, służby socjalne i policja powinny ze sobą współpracować przyjmując wspólne, interdyscyplinarne podejście, tak by już na wczesnym etapie można było inicjować strategie zapobiegania radykalizacji postaw. W związku z tym konieczne jest przeszkolenie w zakresie zapobiegania radykalizacji, zwłaszcza pracowników pierwszej linii we wszystkich istotnych dziedzinach, w ścisłej współpracy z fachowymi strukturami społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto należy udostępnić pracownikom odpowiednie ośrodki doradztwa i sieci pomocne w wykrywaniu oznak radykalizacji postaw, zarazem zapobiegając wszelkim formom dyskryminacji.

5.5. Władze lokalne i ich administracje odgrywają szczególnie istotną rolę w zakresie prewencji, gdyż są w stanie zgromadzić wszystkie zainteresowane podmioty na szczeblu lokalnym. Konieczne jest wzmocnienie i zwiększenie dostępności istniejących już mechanizmów finansowania na szczeblu unijnym i krajowym, przez likwidację barier biurokratycznych. Należy również uzupełnić te mechanizmy znacznymi i trwałymi środkami finansowymi.

5.6. EKES wzywa do zwiększenia inwestycji w kształcenie i szkolenie, pracę z młodzieżą oraz infrastrukturę rekreacyjną w celu promowania integracji i wartości demokratycznych obowiązujących w całej UE.

5.7. Państwa członkowskie inwestują o wiele za mało, by zaoferować młodzieży optymalne szanse i tym samym przeciwdziałać radykalizacji, której mogą sprzyjać marginalizacja społeczna i brak perspektyw będące na przykład skutkiem porzucenia nauki szkolnej. Zwalczanie bezrobocia młodzieży, które jest wysokie w wielu państwach członkowskich UE, oraz niepewnych warunków zatrudnienia należy zasadniczo także postrzegać jako środek zapobiegający radykalizacji.

5.8. W nauczaniu szkolnym oraz w programach szkoleniowych pracowników organów państwowych, na przykład organów ścigania i placówek penitencjarnych, należy w większym stopniu uwzględniać takie zagadnienia jak tożsamość, konflikt funkcji specyficznych dla danej płci i ról kulturowych, zakres konfliktu społeczno-ekonomicznego w odniesieniu do imigracji, dyskryminacja, wykluczenie społeczne i nękanie psychiczne, które mogą być wykorzystywane przez ekstremistyczną propagandę i ekstremistyczne ugrupowania. Jednak w wielu krajach UE w programach szkolnych poświęca się zbyt mało uwagi przedmiotom o kluczowym w tym kontekście znaczeniu, np. wychowaniu obywatelskiemu. W dalszym ciągu podstawowe znaczenie ma uczenie umiejętnego posługiwania się internetem i mediami społecznościowymi wśród młodych ludzi, rodziców i nauczycieli.

5.9. Nie tylko młodzież dotknięta przez ubóstwo lub bezrobocie jest podatna na radykalizację. Deprywacja materialna i brak perspektyw mogą jednak prowadzić do wykluczenia społecznego, które z kolei może posłużyć za furtkę dla radykałów zwodzących swoimi hasłami. Oprócz zwiększenia inwestycji w walkę z ubóstwem EKES⁽¹⁸⁾ domaga się, by bardziej priorytetowo potraktowano integrację młodych osób w społeczeństwie, systemach kształcenia i na rynku pracy. Ponawia apel o skuteczne systemy integracji w państwach członkowskich, które umożliwiałyby dostęp do rynku pracy, uznawanie kwalifikacji oraz zapewnianie szkoleń zawodowych i językowych jako instrumentów integracji, a jednocześnie odrzucały wszelkie przejawy dyskryminacji ze względów etnicznych lub religijnych⁽¹⁹⁾.

5.10. Konkretnie oferty poradnictwa i pomocy są bardzo istotne dla rodzin radykalizującej się młodzieży. Konieczne jest również zapewnienie im kontaktu z kompetentnymi osobami oraz tworzenie sieci kontaktów w wypadku, gdy zauważą u swoich młodych krewnych zmiany sugerujące radykalizację. Biorąc pod uwagę ich dostępność, instytucje i inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego szczególnie potrzebują wsparcia w opracowywaniu programów na rzecz dialogu i wymiany wiedzy ze zmarginalizowanymi młodymi ludźmi i ich rodzinami.

5.11. Programy przeciwdziałające przemocy domowej przyczyniają się do zapobiegania radykalizacji, gdyż doświadczenia przemocy domowej mogą utrwalać nieprawidłowy wzorzec, powodować niewłaściwe rozumienie roli płci i często zachęcać do przestępczości. Programy te potrzebują również dalszego wsparcia instytucjonalnego i finansowego.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23,
Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 15.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 40.

5.12. Aktywne partnerstwa z przedsiębiorstwami mogą przyczyniać się do prewencji. Dotyczy to przede wszystkim branży technologii informacyjno-komunikacyjnych. Nowatorskie instrumenty, które oferują również media społecznościowe i internet, mogą pomóc w rozpowszechnianiu alternatywnej narracji poprzez tanie lub, w idealnym przypadku, bezpłatne oferty. Przedsiębiorstwa mogą udostępniać organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i operatorom profesjonalne kompetencje komunikacyjne i medialne, a także wspierać rozwój ukierunkowanych reklam i kampanii.

5.13. Jednocześnie dostawcy usług internetowych muszą być zaangażowani w zwalczanie mowy nienawiści i alternatywnych narracji ekstremistów w mediach oraz powinni zostać zobowiązani do usuwania nielegalnych treści ekstremistycznych ze swoich stron internetowych. Nadzór nad kanałami komunikacji nie może jednak stać się narzędziem mającym wpływ na prywatne życie obywateli⁽²⁰⁾.

5.14. W tym kontekście państwa członkowskie są zobowiązane do propagowania kompetencji komunikacyjnych i medialnych wśród podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, tak by opracować odpowiednie środki zapobiegające rozpowszechnianiu radykalnych treści zachęcających do przemocy i udostępnić je także innym specjalistom i projektom. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu będzie udział państw członkowskich na zrównoważonych zasadach w programie na rzecz wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego.

5.15. EKES opowiada się za zwiększeniem finansowania badań naukowych, zapewnianego już przez UE za pośrednictwem programów badawczych takich jak centrum doskonałości RAN, a także za ściślejszym połączeniem w sieć ekspertów reprezentujących w tym zakresie naukę i społeczeństwo obywatelskie.

5.16. Radykalizacja bardzo często ma miejsce w zakładach karnych. Środowisko więzienne łączy szereg czynników ryzyka, takich jak koncentracja populacji, osobista sytuacja wykluczenia, zbyt dużo wolnego czasu itp. Istnieje potrzeba proaktywnej interwencji, by ułatwić odpowiednie szkolenie pracowników więziennictwa i umożliwić im wykrywanie zagrożenia. W tej dziedzinie należy znaleźć pozytywne doświadczenia oraz właściwe mechanizmy pozwalające zapobiegać takim sytuacjom. Aby to osiągnąć, więzienia muszą dysponować wystarczającymi rozmiarami, wykwalifikowanymi pracownikami i odpowiednim współczynnikiem pracowników do więźniów w celu ułatwienia resocjalizacji. Należy wzmocnić rolę związków zawodowych w tym sektorze, np. organizując szkolenia i propagując wnioski ze współpracy w ramach sieci RAN.

5.17. Funkcjonariusze publiczni z organów bezpieczeństwa, zakładów karnych, służb socjalnych, szkół i innych istotnych instytucji państwowych, którzy mają wiele powiązań z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, powinni być w większym niż do tej pory stopniu szkoleni i uświadamiani na temat prewencji zgodnie z podejściem opartym na udziale wielu organów, wykraczającym poza środki represji. W tym celu można udostępnić na szczeblu europejskim wiedzę fachową i środki oraz promować w sposób ukierunkowany współpracę ze społeczeństwem obywatelskim.

5.18. Niezbędne jest pogłębienie współpracy między organami rządowymi i pozarządowymi w celu reintegracji byłych więźniów, by zapewnić ich pomyślną resocjalizację. Wielu zradykalizowanych młodych ludzi ma za sobą przeszłość przestępczą.

5.19. Integracja byłych więźniów na rynku pracy jest trudna ze względu na stygmatyzację związaną z pobytem w więzieniu. Jest ona jednak istotnym krokiem na drodze do zapobiegania radykalizacji. Również w tym przypadku apeluje się do partnerów społecznych, a zwłaszcza do pracodawców, by wnosili swój wkład, dając zainteresowanym drugą, a często i pierwszą szansę.

5.20. UE powinna wykazać, że jest poważnie zainteresowana zapobieganiem radykalizacji postaw i ściślej współpracować z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w krajach trzecich, które stwarzają wysokie ryzyko radykalizacji postaw i które mogą być lub staną się punktami zapalnymi radykalizacji.

5.21. Mówiąc bardziej konkretnie, działania zewnętrzne UE w dziedzinie walki z terroryzmem i wzmocnienia odporności państwa i społeczeństw, określone w globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, kładą nacisk na konieczność promowania dialogu międzykulturowego i międzyreligijnego poprzez poszerzanie partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim, organizacjami społecznymi, społecznościami religijnymi i sektorem prywatnym w tych krajach. Istnieje duże ryzyko, że wysiłki społeczeństwa obywatelskiego okażą się nieskuteczne, gdyż podmioty zewnętrzne w krajach trzecich wywierają znaczny wpływ, na przykład poprzez finansowanie ekstremistycznych ruchów propagujących przemoc w państwach członkowskich UE i jej sąsiedztwie. Konieczne jest powstrzymanie takich przepływów finansowych.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 91.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wkład społeczeństwa obywatelskiego w rozwój kompleksowej polityki żywnościowej w UE”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 129/04)

Sprawozdawca: **Peter SCHMIDT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	23.2.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	21.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	131/3/7
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES ponownie wzywa do opracowania kompleksowej polityki żywnościowej w UE w celu zapewnienia zdrowej diety w ramach zrównoważonych systemów żywnościowych, połączenia rolnictwa z żywieniem i usługami ekosystemowymi oraz zapewnienia łańcuchów dostaw gwarantujących ochronę zdrowia publicznego dla wszystkich grup społeczeństwa europejskiego. Kompleksowa polityka żywnościowa UE powinna poprawić spójność między poszczególnymi obszarami polityki związanymi z żywnością, przywrócić wartość żywności oraz promować trwałe przejście od systemu faworyzującego produkcję żywności i konsumpcjonizm do koncepcji odpowiedzialnego obywatelstwa żywnościowego.

1.2. Obecne ramy polityki UE nie są dostosowane do przejścia na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe mające zapewnić skuteczne wdrożenie celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju, a także realizację prawa do pożywienia oraz innych praw człowieka. Jakkolwiek ramy te mogły być skuteczne w rozwiązywaniu poszczególnych problemów, nie zapewniają one całościowej spójności niezbędnej do poradzenia sobie z szeregiem przewidywanych wyzwań dla globalnych i unijnych systemów żywnościowych. EKES podkreśla, że trzeba wzajemnie dostosować i zharmonizować istniejące narzędzia polityki UE, aby uzyskać systemy żywnościowe zrównoważone pod względem środowiskowym, gospodarczym i społeczno-kulturowym. EKES powtarza ponadto, że kompleksowa polityka żywnościowa powinna uzupełniać przekształconą WPR, nie może jej natomiast zastępować⁽¹⁾.

1.3. EKES podkreśla potrzebę utrzymania kultury, w której docenia się znaczenie żywieniowe i kulturowe żywności oraz jej wpływ społeczny i środowiskowy. W tym względzie bogaty wybór produktów spożywczych oraz regionalnych i lokalnych specjalności dostępnych w UE jest prawdziwym atutem, który należy wykorzystać w jeszcze większym stopniu. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna sprzyjać większemu docenianiu żywności przez konsumentów, propagować zapobieganie powstawaniu odpadów spożywczych i ograniczanie ich ilości oraz ułatwić takie dostosowanie cen żywności, by ponownie odzwierciedlały one także inne wartości związane z produktami spożywczymi. W szczególności polityka ta powinna zapewniać uczciwe ceny dla producentów, tak aby utrzymać opłacalność rolnictwa.

1.4. EKES podkreśla, że wszystkie zainteresowane strony w łańcuchu dostaw żywności mają do odegrania rolę w opracowaniu kompleksowych ram, aby zapewnić uczciwą dystrybucję w całym łańcuchu. Żaden sektor nie jest w stanie poradzić sobie z tym indywidualnie. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna wykorzystać siłę przemysłu i handlu detalicznego, aby przyspieszyć przestawianie się konsumentów na zrównoważoną konsumpcję. Przejście na zrównoważone systemy żywnościowe wymaga również zaangażowania konsumentów dążących do tego, by stać się

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie możliwego przekształcenia wspólnej polityki rolnej (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 10).

aktywnymi obywatelami w zakresie żywienia. Oznacza to również, że kompleksowa polityka żywnościowa musi zapewniać, że europejski sektor rolno-spożywczy jest w stanie sprzedawać produkty o poziomie jakości utrzymującym jego pozycję opcji preferowanej przez większość konsumentów.

1.5. EKES przyznaje, że jest coraz więcej inicjatyw realizowanych na poziomie regionalnym i lokalnym w celu wsparcia alternatywnych systemów żywnościowych. Inicjatywy te pozwalają ustanowić bliższe powiązania między producentami i konsumentami, stwarzają możliwości dla lokalnych przedsiębiorstw oraz nowe miejsca pracy, a także odbudowują więź między społecznościami a żywnością. EKES podkreśla również rolę miast w rozwoju bardziej zintegrowanej polityki żywnościowej. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna opierać się na wspólnym zarządzaniu na wszystkich szczeblach – lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim – a jednocześnie inicjować i rozwijać takie wspólne zarządzanie. Dzięki temu powstałyby ramy umożliwiające rozwój tych inicjatyw, bez względu na ich skalę.

1.6. EKES apeluje o nowy inteligentny system zrównoważonego etykietowania żywności. Polityka koncentrowała się dotychczas na żywieniu i innych kwestiach zdrowotnych, lecz EKES odnotowuje coraz większe obawy związane z brakiem informacji dla konsumentów na temat wpływu żywności na środowisko i na społeczeństwo. Przemysł spożywczy ma świadomość, że do pewnego stopnia może łagodzić ten wpływ, ale ostatecznie potrzebne są informacje i zaangażowanie konsumentów.

1.7. Z myślą o wsparciu ustanowienia kompleksowych ram łączących wszystkie obszary polityki UE związane z żywnością EKES proponuje, aby w perspektywie krótko- i średnioterminowej stworzyć międzysektorową i międzyinstytucjonalną grupę zadaniową, obejmującą różne dyrekcje generalne Komisji i inne instytucje UE. Grupa ta byłaby odpowiedzialna za opracowanie planu działania dotyczącego zrównoważonej gospodarki żywnościowej w celu wsparcia UE w realizowaniu celów zrównoważonego rozwoju związanych z żywnością. Plan działania powinien zostać opracowany w procesie zapewniającym uczestnictwo zainteresowanych stron z całego łańcucha dostaw żywności, społeczeństwa obywatelskiego oraz badaczy. EKES proponuje zorganizowanie i stworzenie przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić jego zaangażowanie i aktywny udział w tym procesie.

1.8. EKES w szczególności zaleca opracowanie tablicy wyników UE dotyczącej zrównoważonej żywności, dzięki której w ramach wieloletniego podejścia zajmowano by się wyzwaniami w zakresie systemów żywnościowych, a tym samym wspierano dostosowanie polityki na poszczególnych szczeblach sprawowania rządów. Tablica wyników obejmowałaby określone wskaźniki, zachęcając w ten sposób do postępów i monitorując realizację wyznaczonych celów.

1.9. W perspektywie długoterminowej i w zależności od ustaleń grupy zadaniowej EKES zachęca Komisję do zbadania możliwości ustanowienia specjalnej dyrekcji generalnej ds. żywności, dzięki czemu powstałby widoczny ośrodek kompetencji UE we wszystkich obszarach polityki związanych z żywnością, który służyłby w stosownych przypadkach za źródło regulacji, legistacji i egzekwowania przepisów. Taki organ mógłby mieć swoje odpowiedniki we wszystkich państwach członkowskich UE w postaci ministerstw ds. żywności.

2. Wprowadzenie

2.1. W swej opinii rozpoznawczej w sprawie bardziej zrównoważonych systemów żywnościowych, sporządzonej na wniosek prezydencji niderlandzkiej UE w 2016 r., EKES zaapelował o kompleksową politykę żywnościową ułatwiającą przedstawianie się na bardziej zrównoważone systemy żywnościowe i zapewniającą większą spójność celów politycznych związanych z żywnością (takich jak zrównoważona produkcja rolna, zdrowa dieta, ochrona środowiska, bardziej sprawiedliwe stosunki handlowe itd.). Niniejsza opinia opiera się na przedstawionych we wcześniejszej opinii zaleceniach dotyczących dalszego rozwijania przesłanek stojących za kompleksowymi ramami, a także wizji tych ram.

2.2. W międzyczasie stworzono bardziej sprzyjające warunki do opracowania bardziej całościowego podejścia do polityki żywnościowej. ONZ ogłosiło obecny okres dekadą działania w zakresie żywienia, uznając potrzebę przekształcenia systemów żywnościowych w celu zapewnienia zdrowszej diety i lepszego żywienia. Zespół ekspertów wysokiego szczebla Komitetu ds. Światowego Bezpieczeństwa Żywnościowego dodatkowo uwypuklił tę kwestię w sprawozdaniu z września 2017 r.⁽²⁾ Na szczeblu UE Komitet Regionów przyjął niedawno opinię, w której zaapelował o kompleksową, wyważoną politykę żywnościową UE łączącą różne obszary polityki związane z żywnością. Międzynarodowa grupa ekspertów ds. zrównoważonych systemów żywnościowych (IPES Żywność) zainicjowała trzyletni proces uczestnictwa w celu opracowania do 2018 r. wizji wspólnej polityki żywnościowej z udziałem grup naukowych, zainteresowanych stron, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i decydentów politycznych. Wiele inicjatyw międzysektorowych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym zmienia już europejskie systemy żywnościowe przy aktywnym udziale społeczeństwa obywatelskiego.

⁽²⁾ HLPE, 2017. Odżywianie i systemy żywnościowe.

2.3. EKES uważa, że realizacja celów zrównoważonego rozwoju w Europie odgrywa kluczową rolę w dążeniu do osiągnięcia zarówno kompleksowego podejścia obejmującego różne obszary polityki (rolnictwo, zdrowie, środowisko, handel, rozwój, innowacje itd.) i różne szczeble sprawowania rządów (unijny, krajowy, lokalny), jak i bardziej zrównoważonych wzorców produkcji i konsumpcji żywności. Bieżąca debata w sprawie wspólnej polityki rolnej (WPR) po 2020 r. jest również ważną okazją, by zapewnić spójność między przekształconą polityką rolną a innymi celami politycznymi związanymi z żywnością⁽³⁾.

2.4. Niektóre państwa członkowskie (np. Finlandia, Francja, Niemcy, Niderlandy, Szwecja) stają się coraz aktywniejsze w tej dziedzinie polityki związanej z żywnością, która dotyczy zdrowia, środowiska i zrównoważonego rozwoju. EKES przestrzega przed sytuacją, w której różne sposoby podejścia stosowane w poszczególnych państwach członkowskich staną się szkodliwe dla konsumentów i przedsiębiorstw. Uważa, że jest to dodatkowy powód, by zaapelować o kompleksowe ramy na szczeblu UE.

3. Diagnoza – które elementy obecnych ram politycznych są nieskuteczne

3.1. Pojawia się coraz więcej dowodów naukowych wskazujących na wpływ żywności na zdrowie, środowisko i całe społeczeństwo. Sektor żywności, z myślą o którym stworzono WPR, stał się bardziej złożony. Europa nie zмага się z niedoborami, co jest zasługą WPR i rosnących dochodów, a także lepszych metod produkcji w sektorze rolnym. Zatrudnienie w sektorze żywności i wartość dodana przeniosły się z ziemi i morza do fabryk, sektora detalicznego i usług spożywczych. Program zdrowotny poszerzył się o kwestie inne niż niedostateczne spożycie żywności. Nieodpowiednia dieta związana z nierównościami społecznymi oraz nowym rodzajem niedostatku żywności, lecz większym problemem są choroby niezakaźne występujące na masową skalę. Należą do nich choroba serca, udar serca, cukrzyca i otyłość. Choroby układu krążenia powodują co roku w UE 1,8 mln zgonów – 37 % wszystkich zgonów w UE⁽⁴⁾. W 2015 r. niemal 49 mln osób w UE cierpiało na chorobę układu krążenia.

3.2. Tendencje społeczne w Europie pociągnęły za sobą ogromne zmiany w zakresie produktów spożywczych, upodobań i gotowania. Wzorce konsumpcji i styl życia uległy zmianie od czasu wprowadzenia WPR. Ewolucja zwyczajów kulinarnych dotyczy w szczególności kobiet, które podobnie jak w przeszłości nadal są w dużym stopniu odpowiedzialne za jedzenie w domu. Rozwój technologii żywności ma zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki społeczne. Co prawda zwiększył się wybór, niekiedy jednak za cenę osłabienia zróżnicowanego i bogatego dziedzictwa kulturowego Europy. Korzystając z dużych budżetów na reklamę, przedsiębiorstwa spożywcze powszechnie zachęcają konsumentów do jedzenia wysoko przetworzonej żywności. Dane branżowe pokazują, że np. dwie trzecie kalorii przyjmowanych przez Belgów pochodzi z wstępnie przetworzonych, pakowanych produktów – wyprzedzają oni nawet Brytyjczyków⁽⁵⁾. Agencje ds. zdrowia publicznego są zaniepokojone nadmierną konsumpcją przetworzonej żywności o wysokiej zawartości soli, cukru i tłuszczu. Jest to tania żywność, co zachęca do jej zakupu osoby o niskich dochodach i, przeciętnie rzecz biorąc, gorszym stanem zdrowia. W ten sposób dieta sprzyja utrzymywaniu się nierówności społecznych w Europie⁽⁶⁾. W okresie tzw. wielkiej recesji i od tamtej pory w Europie wzrasta ilość żywności przekazywanej na cele dobroczynne. Tego rodzaju nadzwyczajna pomoc żywnościowa nie może zastępować działań podejmowanych przez Europę w celu eliminowania nierówności społecznych, które wywołują choroby dietozależne.

3.3. Udokumentowano i uznano wpływ żywności na środowisko. Zmianę klimatu uznaje się za zagrożenie. UE zdecydowanie poparła Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych 2015 w sprawie zmian klimatu uzgodnioną w Paryżu. Zapewniła również lepsze przepisy ochrony środowiska i sposoby zapobiegania szkodom, na przykład w ramowej dyrektywie wodnej. Niemniej europejskie upodobania smakowe przyczyniają się do szerszenia wzorców konsumpcji opartych na ukrytym lub pośrednim dużym zużyciu wody, co stanowi zagrożenie dla państw członkowskich⁽⁷⁾ i wymaga bardziej zintegrowanego podejścia do ziemi, rolnictwa i wody⁽⁸⁾. Powodem do zaniepokojenia jest również fakt, że europejskie grunty są wrażliwe. Modelowanie Wspólnego Centrum Badawczego UE sugeruje, że erozja gleby przez wodę wpłynęła na 130 mln ha powierzchni w UE-27, a prawie 20 % powierzchni dotykają ubytki gleby wynoszące ponad 10 ton/ha rocznie⁽⁹⁾. Zarówno na lądzie, jak i morzu następuje duża utrata różnorodności biologicznej.

⁽³⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁴⁾ <http://www.ehnheart.org/cvd-statistics.html>

⁽⁵⁾ Euromonitor International, Passport Nutrition 2017.

⁽⁶⁾ Oxfam (2015). *A Europe for the many, not the few*.

⁽⁷⁾ Np. Hoekstra & Mekonnen (2016).

⁽⁸⁾ OECD (2014).

⁽⁹⁾ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/soil-erosion-by-water-1/assessment>

Stwierdza się, że różnorodność stad znajduje się pod presją⁽¹⁰⁾. Mimo to państwa członkowskie nadal doradzają konsumentom, by spożywali ryby ze względów żywieniowych, bez świadomości konsekwencji dla środowiska.

3.4. Uznano, że pod względem gospodarczym ostatnich 60 lat było sukcesem. Żywność jest wszechobecna. Średni udział wydatków gospodarstw domowych na żywność spadł z 30 % do 15 %. W wyniku powstania olbrzymich sieci handlu detalicznego żywnością ceny dla konsumenta spadły. Lecz obecnie ekonomiści zastanawiają się, czy ceny żywności odzwierciedlają prawdziwe koszty produkcji czy też pewnych kosztów nie udaje im się w pełni przedstawić. EKES odnotowuje z zainteresowaniem bieżące prace FAO nad pełną oceną kosztów związanych z rolnictwem⁽¹¹⁾. Pogłębił się również brak równowagi sił w łańcuchu dostaw żywności, co prowadzi do niesprawiedliwych praktyk handlowych i związanych z nimi konsekwencji⁽¹²⁾. W cenie dla konsumenta coraz mniejszy udział ma też część stanowiąca dochód dla rolnika.

3.5. Tendencja do nadmiernej produkcji doprowadziła do spadku cen, lecz również zinstytucjonalizowała marnowanie żywności. Podczas gdy konsumenci w krajach o niskim dochodzie marnują około 8 % żywności, konsumenci w UE marnują około jednej trzeciej kupowanej żywności. W finansowanym przez UE projekcie *Fusions* szacuje się, że co roku marnowanych jest 88 mln ton żywności, co kosztuje UE 143 mld EUR⁽¹³⁾. Ten aspekt kulturowy marnowania żywności nie został w pełni uwzględniony w podejściu opartym na gospodarce o obiegu zamkniętym czy też w planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, które pojmują wprawdzie żywność jako dobro materialne, lecz nie biorą pod uwagę jej wartości konsumenckiej lub kulturowej. Wyzwanie dla Europy polega na tym, jak zbudować nową koncepcję obywatelstwa żywnościowego w oparciu o zrównoważone spożycie.

3.6. Dane i badania przeprowadzone przez naukowców i przemysł spożywczy poprawiły zrozumienie tego, w jaki sposób europejskie systemy żywnościowe wpływają na społeczeństwo, środowisko i wyniki zdrowotne. Wspólnie sugerują one, że potrzebne jest bardziej zintegrowane podejście. Jakkolwiek obecne ramy polityczne mogły być skuteczne w rozwiązywaniu poszczególnych problemów, nie zapewniają one całościowej spójności niezbędnej do poradzenia sobie z szeregiem przewidywanych wyzwań dla globalnych i unijnych systemów żywnościowych. Kierunki polityki związanej z żywnością są opracowywane głównie w oderwaniu od siebie i często brakuje im spójności. Strategie polityczne na różnych szczeblach sprawowania rządów są również od siebie oderwane. Jednym z przykładów potwierdzających potrzebę bardziej zintegrowanego podejścia jest odporność na środki przeciwdrobnoustrojowe, która rozpowszechniła się w wyniku stosowania antybiotyków w hodowli zwierząt i stanowi obecnie zagrożenie dla zdrowia człowieka. Znaczenie zintegrowanej polityki żywnościowej w kontekście tego problemu zostało również podkreślone ostatnio w wystąpieniu przez komisarza Vytenisa Andriukaitisa. Innym przykładem jest konflikt między użytkowaniem gruntów do produkcji żywności a ich użytkowaniem do celów wytwarzania energii, mieszkalnictwa i innych potrzeb. Marnotrawienie żywności jest częściowo wynikiem przyrostu wydajności produkcji; przez system nieustannie przepływają ogromne ilości żywności. Odwoływanie się do racjonalnych zachowań konsumentów w celu rozwiązania tego problemu nie przynosi skutków.

3.7. Jeżeli UE startowałaby dzisiaj na nowo, opracowałaby kompleksową politykę żywnościową ukierunkowaną na stworzenie zrównoważonej diety w ramach zrównoważonych systemów żywnościowych, łącząc produkcję rolniczą z żywieniem i usługami ekosystemowymi i zapewniając łańcuchy dostaw żywności gwarantujące ochronę zdrowia publicznego wszystkim grupom społeczeństwa europejskiego⁽¹⁴⁾. Wyzwaniem politycznym jest sposób zaprowadzenia niezbędnych zmian. Polityka UE rozwija się tradycyjnie w ramach procesu przemian demokratycznych. Bardziej niespodziewane zmiany następują w związku z kryzysami, jak to miało miejsce w wypadku bezpieczeństwa żywności w 2000 r., a następnie afery z koniną w latach 2013–2015.

4. Rola społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju bardziej wyważonej polityki żywnościowej

4.1. EKES odnotowuje, że duże grupy społeczeństwa europejskiego dostrzegają nowe wyzwania strukturalne dla zarządzania żywnościowego w UE. UE może odejść od dostosowywania polityki i reagowania na problemy i zacząć stosować podejście proaktywne. W swej ostatniej opinii KR wyznacza istotne precedensy. Wzrost nowego zainteresowania

⁽¹⁰⁾ <https://www.eea.europa.eu/highlights/fish-to-fork-a-need>

⁽¹¹⁾ www.fao.org/nr/sustainability

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w ramach łańcucha dostaw produktów spożywczych, realizowanych między przedsiębiorstwami (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 130).

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste_en

⁽¹⁴⁾ Mason & Lang (2017). *Sustainable Diets*. Abingdon: Routledge.

tworzeniem lepszej polityki żywnościowej dla unijnych miast należy teraz odnieść i do obszarów wiejskich. Wiele europejskich miast uczestniczy obecnie w działaniach za pośrednictwem rad ds. polityki żywnościowej, miejskich sieci zrównoważonego rozwoju i działań w dziedzinie klimatu, a także programu WHO „Zdrowe miasta”. Podpisanie mediolańskiego paktu na rzecz miejskiej polityki żywnościowej w 2015 r. odzwierciedla to zainteresowanie.

4.2. Ostatnio na różne sposoby zaczęto reorganizować łańcuchy dostaw żywności w celu stworzenia nowych powiązań producentów z konsumentami oraz powrotu do lokalnej produkcji rolnej i lokalnej produkcji żywności. Obejmuje to rolnictwo wspierane przez społeczność, krótkie łańcuchy dostaw, alternatywne sieci żywności, lokalne systemy rolnicze i sprzedaż bezpośrednią. Również spółdzielnie konsumenckie mogą odgrywać kluczową rolę przez ściśle powiązanie ze społecznością oraz ukierunkowanie społeczne, edukacyjne i środowiskowe. Instytucje publiczne mają programy, które są również częścią tego procesu, np. programy zamówień publicznych dla szkół i szpitali zachęcające do dostarczania lokalnej żywności ekologicznej, np. w Danii i w szwedzkim Malmö. Wpisuje się to w podejście UE oparte na gospodarce o obiegu zamkniętym.

4.3. Dzięki ściślejszym powiązaniom producentów i konsumentów bardziej lokalne systemy żywnościowe i inicjatywy oddolne mogłyby odegrać kluczową rolę w zachęcaniu do zdrowszego i bardziej zrównoważonego spożycia żywności. Udział społeczeństwa obywatelskiego i społeczności lokalnych umacnia te więzi, o czym świadczą liczne zrównoważone inicjatywy żywnościowe w miastach całej Europy. Jednak obecnie polityka UE jest słabo dostosowana do tego, by wyciągać wnioski z tych eksperymentów, a jeszcze mniej do tego, by je wspierać, gdy są obiecujące. Kompleksowa polityka żywnościowa może zatem wspierać i rozwijać wspólne zarządzanie tymi inicjatywami. Przedsiębiorstwa rolne dopasowują się do potrzeb rynku, lecz ogranicza je charakter produkcji rolnej. Zmiana systemów produkcji wymaga czasu.

4.4. Gospodarka żywnościowa stoi w obliczu poważnych wyzwań technicznych, finansowych i społecznych⁽¹⁵⁾, które uznano w głównych programach inwestycyjnych na rzecz innowacji i postępu technologicznego. W Europie jest około 289 tys. przedsiębiorstw produkujących żywność, przy czym 3 tys. z nich reprezentuje niemal połowę unijnego rynku⁽¹⁶⁾. Badania sugerują, że w ramach odpornych systemów żywnościowych trzeba utrzymać kombinację dużych i małych przedsiębiorstw rolnych. Istnieją głębokie podziały między największymi europejskimi przedsiębiorstwami spożywczymi a sektorem MŚP. Można by je lepiej zintegrować dzięki Europie socjalnej. Gospodarka cyfrowa oferuje możliwości stworzenia ściślejszego powiązania między konsumentami a producentami. Środowisko biznesu odnosi się pozytywnie do postępowego przywództwa w kwestiach zrównoważonego rozwoju i domaga się jasnych ram.

4.5. Europejscy obywatele mają żywotny interes w tym, by ich żywność pochodziła ze zrównoważonych źródeł. Systemy etykietowania nie są w stanie zapewnić przejrzystości ze względu na złożoność. W ostatnim sprawozdaniu autorstwa Karla Falkenberga zasugerowano, że marka europejskiej żywności powinna opierać się na zrównoważonym rozwoju: „[...] dobra jakość życia i sprawiedliwy podział z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”⁽¹⁷⁾. Wiąże się to z położeniem nacisku zarówno na kwestie społeczne, jak i środowiskowe i gospodarcze. Niektóre kwestie kulturowe wykraczają poza kompetencje instytucji europejskich, takie jak napięcie między pracą zarobkową w sektorze spożywczym (w łańcuchach dostaw) i niezarobkową (w kuchniach gospodarstw domowych), lecz pewne elementy europejskiego systemu żywnościowego mają kluczowe znaczenie dla europejskiej koncepcji żywności (czy też marki). Europa słynie z różnorodności kulinarnej i produkcyjnej, co należy nie tylko chronić, lecz również aktywnie promować. System logo jakości UE (ChOG, ChNP, gwarantowana tradycyjna specjalność) jest przydatny, lecz obejmuje wyłącznie specjalności i nie dotyczy trendów w zakresie masowej żywności. Karl Falkenberg proponuje, by dążyć do sprawiedliwości, co powinno z pewnością pociągać za sobą nowy ład w wynagrodzeniu i sprawiedliwym traktowaniu migrantów zarobkowych pracujących w przedsiębiorstwach spożywczych UE. Są to kontrowersyjne, lecz istotne kwestie, w oparciu o które kompleksowa polityka żywnościowa może w praktyczny sposób wspierać harmonię społeczną w Europie.

4.6. Szczególnym problemem dla rodziców i agencji ds. zdrowia są nierówne nakłady finansowe na rozpowszechnianie informacji o produktach spożywczych kierowanych do dzieci. WHO uważa, że jest to kwestia priorytetowa, ponieważ duża część tych komunikatów dotyczy produktów o wysokiej zawartości soli, cukru i tłuszczu⁽¹⁸⁾. Wraz z przejściem od

⁽¹⁵⁾ Freibauer, Mathijs i in. (2011), trzecie sprawozdanie SCAR dla KE.

⁽¹⁶⁾ <http://www.fooddrinkurope.eu/publication/data-trends-of-the-european-food-and-drink-industry-2016/>

⁽¹⁷⁾ Falkenberg K. (2016). Sustainability Now! A European Vision for Sustainability. EOSP, numer 18, 20 lipca.

⁽¹⁸⁾ Europejski region WHO (2013), http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/191125/e96859.pdf.

tradycyjnych do cyfrowych mediów argumenty za kompleksowym podejściem stają się coraz silniejsze. Szacuje się, że w 2016 r. w Europie Zachodniej wydano 37 mld USD na samą reklamę cyfrową żywności⁽¹⁹⁾. EKES zwraca uwagę na niedawny apel konsumentów do przedsiębiorstw spożywczych i przedsiębiorstw sprzedaży detalicznej, by zaprzestali wykorzystywania swoich maskotek firmowych w kampaniach reklamowych i marketingowych produktów o wysokiej zawartości tłuszczu, soli i cukru. W przypadku braku odpowiednich działań ze strony przemysłu żywnościowego powinny rozważyć wprowadzenie środków regulacyjnych⁽²⁰⁾.

4.7. Celem polityki żywnościowej UE w ciągu następnych 50 lat powinno być promowanie przestawienia się z konsumpcjonizmu żywnościowego (cechującego się marnowaniem żywności) na obywatelstwo żywnościowe (cechujące się troską i odpowiedzialnością). Aby przejście na zrównoważoną dietę w ramach zrównoważonych systemów żywnościowych faktycznie się dokonało, konsumenci muszą chcieć stać się aktywnymi obywatelami w zakresie żywienia. EKES ponawia swoją propozycję uruchomienia ogólnoeuropejskiej kampanii informacyjnej i podnoszącej świadomość na temat wartości żywności. Będzie to konieczne dla zagwarantowania długoterminowej zmiany zachowań konsumentów⁽²¹⁾.

5. Wizja – cele i struktura kompleksowej polityki żywnościowej w UE

5.1. Polityka żywnościowa ma nadrzędny charakter, organizuje i wspiera ramy systemów żywnościowych od produkcji podstawowej (rolnicy) przez produkcję (przetwarzanie) po konsumpcję. Uwidacznia to wyraźnie to, co często znajduje się pod powierzchnią i jest ukrywane. Ponieważ żywność jest częścią wielu dziedzin życia, takich jak edukacja, zdrowie, środowisko, handel, relacje społeczne i kultura, wartość płynąca z posiadania kompleksowej polityki żywnościowej polega na tym, że społeczeństwo zyskuje możliwość określenia, jakie są jego oczekiwania względem systemu żywnościowego oraz co społeczeństwo może osiągnąć w ramach tego systemu. Polityka ta łączy elementy, które w przeciwnym wypadku łatwo uległyby oderwaniu i rozproszeniu. To, co jemy, i sposób, w jaki jemy, a także jak i w jakiej cenie produkujemy dziś żywność ma konsekwencje dla przyszłości.

5.2. Polityka żywnościowa wywiera silny wpływ na rozwój obszarów wiejskich i miejskich. Prowadzi do tworzenia miejsc pracy we wszystkich powiązanych sektorach takich jak rolnictwo i jego infrastruktura techniczna, przetwórstwo spożywcze, transport, handel, pakowanie, sprzedaż detaliczna, usługi żywnościowe itp. Wpływa na warunki utrzymania milionów obywateli. W sektorze produkcji żywności UE zatrudnienie znajduje 4,25 mln osób; jego obroty wynoszą 1098 mld EUR, zaś ponoszone przez niego wydatki na badania i rozwój 2,5 mld EUR. Ma on nadwyżkę w wysokości 25,2 mld EUR, jeżeli chodzi o handel przetworzoną żywnością⁽²²⁾. Pomimo znaczenia gospodarczego żywności dla gospodarki UE nie ma obecnie unijnej polityki żywnościowej jako takiej. Zamiast tego na kształt systemów żywnościowych wpływa szereg różnych ram politycznych, co omówiono powyżej.

5.3. Polityka żywnościowa dostosowana do XXI wieku musi spełniać wiele kryteriów, takich jak: jakość żywności (np. smak, przyjemność, wygląd i autentyczność); zdrowie (np. bezpieczeństwo, wartość odżywcza, dostępność i wiedza); środowisko (np. emisja CO₂, woda, wykorzystanie gruntów, gleba, bioróżnorodność, jakość powietrza i odporność systemowa), wartości społeczne i kulturowe (np. tożsamość, równość dostępu, zaufanie, wybór i umiejętności); gospodarka oparta na solidnych podstawach (np. prawdziwa konkurencja i sprawiedliwe zyski, godne miejsca pracy, pełna internalizacja kosztów oraz uzasadnione, konkurencyjne ceny) oraz dobre sprawowanie rządów (np. demokratyczna rozliczalność, przejrzystość, etyczne procesy i korzystanie z solidnych dowodów naukowych). Wszystkie aktualne kierunki polityki związanej z żywnością można rozpatrywać pod kątem tych aspektów.

5.4. Kompleksowa polityka żywnościowa musi zwiększać odporność ekosystemów oraz zapewniać wszystkim zainteresowanym stronom i uczestnikom w łańcuchu dostaw żywności godziwe dochody w UE i poza nią. Ceny żywności nie odzwierciedlają pełnych kosztów produkcji, a koszty leczenia, środowiskowe i społeczne są w dużym stopniu przerzucane na zewnątrz. Pogoń za tańszą żywnością „po przystępnych cenach” nie może powodować traktowania bez należytej uwagi innych cech i skutków produkcji i konsumpcji żywności. Kompleksowa polityka żywnościowa może ułatwić takie dostosowanie cen żywności, by ponownie odzwierciedlały one także inne wartości związane z produktami spożywczymi.

5.5. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna łączyć istniejące i nowe kierunki polityki w celu ostatecznego stworzenia zrównoważonych systemów żywnościowych i zapewnienia zdrowej diety. Nie powinno to oznaczać powielania istniejących rozwiązań przez opracowanie zupełnie nowej polityki lub przyznanie UE nowych uprawnień, gdyż celem nie jest narzucenie jednej normy. Oznacza to raczej przyjęcie reform na szczeblu UE, by zachęcić do wyznaczenia nowego,

⁽¹⁹⁾ <https://www.statista.com/statistics/237928/online-advertising-spending-in-western-europe/>

⁽²⁰⁾ *Cartoon characters and food: just for fun?*, dokument przedstawiający stanowisko, BEUC, 2017.

⁽²¹⁾ Zob. przypis 12.

⁽²²⁾ http://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/Data_and_trends_Interactive_PDF_NEW.pdf

bardziej zrównoważonego kierunku działania na każdym szczeblu (lokalnym/gminnym, regionalnym, krajowym, przedsiębiorstw), a także poszerzenie już realizowanych inicjatyw, co pozwoli zapewnić większą spójność. Oznacza to zintegrowanie działań na szczeblu UE z działaniami, które można w najlepszy sposób podjąć na innych szczeblach sprawowania rządów. Można wysunąć argumenty przemawiające za systemami podatkowymi, które poprawiają dostęp do zdrowej diety za pomocą miejskiego planowania przestrzennego i zamówień publicznych, a tym samym rozwijają lokalne rynki i zatrudnienie.

5.6. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna stać się również podstawą dla działań prowadzących do ukrócenia nieuczciwych praktyk handlowych, polegających na produkcji i sprzedaży w określonych państwach członkowskich produktów spożywczych o niższej jakości – mimo opakowania identycznego z pełnowartościowymi produktami rozprowadzanymi w innych państwach członkowskich ⁽²³⁾.

5.7. Do osiągnięcia tych celów konieczna jest koordynacja środków politycznych zarówno po stronie podaży, jak i popytu. Oznacza to, że niezbędne jest również skoordynowanie dostępności i przystępności cenowej żywności w ramach zrównoważonej produkcji żywności, a jednocześnie zapewnienie większego dostępu i mocnej pozycji konsumentów, tak by wybierali zdrową i smaczną dietę. Trzeba zapewnić połączenie *zmian legislacyjnych* mających na celu usunięcie przeszkód regulacyjnych i dostarczenie zachęt podatkowych ze *zmianami postaw* wynikającymi z lepszego informowania, kształcenia i uświadamiania konsumentów i przetwórców. Głównym celem jest podnoszenie świadomości na temat wartości żywności oraz jej wspieranie na wszystkich szczeblach, a także propagowanie stopniowych, lecz ważnych zmian. Na przykład zmniejszanie spożycia soli ma największe szanse powodzenia, jeśli jest realizowane powoli, lecz systematycznie. Niestety przedsiębiorstwa nie mają zachęt do zmiany składu swoich produktów.

5.8. By po stronie podaży kompleksowa europejska polityka żywnościowa miała prawdziwe znaczenie dla europejskich konsumentów, żywność produkowana w sposób zrównoważony w UE musi być konkurencyjna. Oznacza to, że europejski sektor rolno-spożywczy musi być w stanie dostarczać żywność konsumentom po cenach zawierających dodatkowe koszty takich elementów jak zrównoważoność, dobrostan zwierząt, bezpieczeństwo żywności, odżywianie, a także godziwy dochód dla rolników, a zarazem utrzymać swą pozycję, tak by dla przeważającej większości konsumentów żywność ta była preferowanym wariantem.

5.9. Realizacja celów zrównoważonego rozwoju stanowi niezbędne ramy wspólnych działań mających doprowadzić do zrównoważonego żywienia ludności na świecie do roku 2030. Kwestie związane z żywnością i rolnictwem dotyczą 17 celów zrównoważonego rozwoju. W szczególności WHO stwierdza, że dwanaście celów zrównoważonego rozwoju wymaga działań w dziedzinie odżywiania. Z natury rzeczy realizacja celów zrównoważonego rozwoju wymaga całościowych rozwiązań opartych na współpracy z udziałem różnych wydziałów, ministerstw, sektorów i całego łańcucha dostaw żywności. Daje to ogromne możliwości dla przywódców UE na poziomie kontynentalnym.

5.10. Kompleksowa polityka żywnościowa powinna łączyć różne podejścia z myślą o realizacji celów zrównoważonego rozwoju i powinna uwzględniać obecne wielopoziomowe i wielosektorowe sprawowanie rządów, aby zapewnić jeszcze większą integrację procesu opracowywania polityki. Europa wypracowuje stanowiska w odniesieniu do poszczególnych filarów systemu żywnościowego, takich jak:

- rolnictwo (przekształcona WPR ⁽²⁴⁾), przyspieszone rozwijanie modeli zrównoważonej produkcji, wymiana pokoleń, pewny dochód dla rolników, dobra publiczne za publiczne pieniądze, dobrostan zwierząt),
- zrównoważony rozwój terytorialny/rozwój obszarów wiejskich (Cork 2.0 ⁽²⁵⁾),
- zrównoważony przemysł przetwórczy (zmiana składu produktów),
- gospodarka o obiegu zamkniętym ⁽²⁶⁾ (marnowanie żywności, efektywność energetyczna),
- zrównoważona konsumpcja żywności (wybieranie produktów spożywczych służących zdrowiu i środowisku, główna rola sektora detalicznego),
- wpływ społeczny (sprawiedliwa dystrybucja zarobków i dochodów, ochrona socjalna),

⁽²³⁾ Wyniki badań Uniwersytetu Chemii i Technologii w Pradze, 2015, <http://www.sehnalova.cz/soubory/rozdily-potravin/Prezentace.pdf>.

⁽²⁴⁾ Zob. przypis 1.

⁽²⁵⁾ Opinia EKES-u „Od Deklaracji Cork 2.0 do konkretnych działań” (Dz.U. C 345, z 13.10.2017, s. 37).

⁽²⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

- wpływ kulturowy (tożsamość lokalna bądź regionalna),
- zdrowie, żywienie (zdrowsza dieta/bezpieczeństwo żywności),
- ochrona środowiska (gleba⁽²⁷⁾), różnorodność biologiczna, jakość wody i powietrza),
- kształcenie (edukacja szkolna, wartość żywności, sposób gotowania, co to znaczy dobra żywność),
- Handel, w tym handel międzynarodowy (bardziej sprawiedliwe praktyki handlowe w łańcuchu dostaw żywności⁽²⁸⁾, suwerenność żywnościowa)
- rozwój (spójność polityki z myślą o rozwoju).

5.11. To nowe kompleksowe podejście powinno być dynamiczne i obejmować zainteresowane strony z całego łańcucha dostaw żywności i społeczeństwa obywatelskiego, zapewniając odpowiedzialną i przejrzystą demokrację żywnościową.

5.12. Ta więc kompleksowa polityka żywnościowa powinna być *zrównoważona* ze środowiskowego, społeczno-kulturowego i gospodarczego punktu widzenia, *zintegrowana* we wszystkich sektorach i na wszystkich szczeblach sprawowania rządów, jak również musi *obejmować* wszystkie grupy społeczne oraz umacniać sprawiedliwe warunki pracy na każdym poziomie.

6. Plan działania – jakie kroki są potrzebne do zapewnienia kompleksowej polityki żywnościowej?

6.1. Założyciele wspólnego rynku w latach 50. ubiegłego wieku postrzegali żywność jako kluczowy aspekt lepszej i spokojniejszej Europy. Podobnie dziś – po sześciu dziesięcioleciach – EKES podkreśla potrzebę rozpoczęcia tworzenia bardziej zrównoważonego systemu żywnościowego dla Europy. Czynniki presji są już dobrze znane i zostały udokumentowane. Problem musi być i będzie rozwiązywany na szczeblu lokalnym i szczeblu państw członkowskich. Potrzebne są jednak również ogólnoeuropejskie działania.

6.2. EKES proponuje utworzenie międzysektorowej i międzyinstytucjonalnej grupy zadaniowej, obejmującej różne dyrekcje generalne Komisji i inne instytucje UE, w celu opracowania planu działania dotyczącego zrównoważonej gospodarki żywnościowej z myślą o wsparciu UE w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju związanych z żywnością. Plan działania powinien zostać opracowany w procesie zapewniającym uczestnictwo zainteresowanych stron z całego łańcucha dostaw żywności, społeczeństwa obywatelskiego oraz badaczy.

6.3. EKES dostrzega szansę zorganizowania i stworzenia przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego, aby zapewnić jego zaangażowanie i aktywny udział w tym procesie, z wykorzystaniem sprzyjających warunków uzyskanych w wyniku przeprowadzonych przez EKES wysłuchań ekspertów na ten temat.

6.4. Apeluje się do Wspólnego Centrum Badawczego, DG ds. Badań Naukowych i Innowacji oraz agencji badawczych państw członkowskich o opracowanie takiej tablicy wyników UE dotyczącej zrównoważonej żywności, która będzie zachęcać do postępów oraz monitorować realizację wyznaczonych celów. Niezbędne będzie połączenie nowych i starych wskaźników w celu włączenia i przeniesienia na grunt europejski celów zrównoważonego rozwoju związanych z żywnością i innych międzynarodowych celów (dotyczących np. emisji gazów cieplarnianych).

6.5. Komisja, Parlament i Rada powinny zbadać możliwości ustanowienia specjalnej dyrekcji generalnej ds. żywności, co poprawiłoby koordynację zadań i kompetencji we wszystkich obszarach polityki związanej z żywnością – od wspólnej metodologii dotyczącej analizy cyklu życia aż po duże zbiory danych nt. żywności i zrównoważonego żywienia. Taka nowa DG stanowiłaby niezbędne ramy pozwalające priorytetowo potraktować kwestie związane z żywnością i byłyby źródłem regulacji, legislacji i egzekwowania przepisów w stosownych przypadkach.

6.6. Należy stworzyć nową Europejską Radę ds. Polityki Żywnościowej. W niektórych państwach członkowskich istnieją już takie organy (np. w Niderlandach; działa też *Nordic Food Policy Lab*). Rada ta zapewniałaby doradztwo w zakresie zmian, które zgodnie z sugestiami naukowców są niezbędne do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju i celów porozumienia klimatycznego z Paryża.

⁽²⁷⁾ Opinia w sprawie użytkowania gruntów na rzecz zrównoważonej produkcji żywności i usług ekosystemowych (przyjęta 18 października 2017 r., nieopublikowana jeszcze w Dz.U.).

⁽²⁸⁾ Zob. przypis 12.

6.7. Przejście na europejskie zrównoważone systemy żywnościowe wymaga lepszej integracji doradztwa w zakresie zdrowia, żywienia, środowiska i gospodarki. EKES popiera rozwijanie wytycznych UE w zakresie zrównoważonej diety w oparciu o inicjatywy realizowane przez Niemcy, Niderlandy, Szwecję i Francję. Celem jest zagwarantowanie konsumentom i branży bardziej przejrzystych wskazówek dotyczących zachowania równowagi między zdrowym odżywianiem a potrzebą zmniejszenia wpływu na środowisko oraz uniknięcia fałszywych twierdzeń dotyczących ekologiczności i oświadczeń zdrowotnych, a jednocześnie uwzględnienie preferencji kulturowych. Powinno to również znaleźć odzwierciedlenie w nowym inteligentnym systemie zrównoważonego etykietowania żywności.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Kluczowa rola handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 129/05)

Sprawozdawca: **Jonathan PEEL (UK-I)**

Współsprawozdawca: **Christophe QUAREZ (FR-II)**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja REX
Data przyjęcia przez sekcję	7.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	7.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	163/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Wdrażanie i osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju jest postrzegane jako priorytet o wymiarze ogólnosięciowym. Jeżeli cel na 2030 r. ma zostać zrealizowany, konieczne jest utrzymanie od tej chwili dynamiki działań.

1.1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że cele zrównoważonego rozwoju wraz z porozumieniem paryskim (COP 21) ⁽¹⁾ zasadniczo zmieniają globalny program handlowy, zwłaszcza w odniesieniu do handlu produktami przemysłowymi i rolnymi. Potrzeba wdrożenia tych daleko idących porozumień musi być centralnym elementem wszystkich przyszłych negocjacji handlowych UE.

1.2. UE zajmuje szczególnie dobrą pozycję, aby stymulować osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju. Jest na tyle wiarygodna, że może skutecznie odgrywać rolę łącznika między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. Należy położyć większy nacisk na opracowanie polityki nakreślonej w komunikacie Komisji „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy” ⁽²⁾ i wyraźniej się skoncentrować na „całkowitym zintegrowaniu celów zrównoważonego rozwoju w ramach polityki europejskiej z priorytetami obecnej Komisji”, w razie potrzeby w porozumieniu z państwami członkowskimi.

1.2.1. Komitet uznaje fakt, że zobowiązuje do tego traktat lizboński ⁽³⁾. Powinna istnieć ścisła synergia między promowaniem i wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju a szerzeniem europejskich wartości na całym świecie.

1.3. O handlu w milenijnych celach rozwoju (MCR) wspomniano jedynie raz ⁽⁴⁾, natomiast w zrównoważonych celach rozwoju – dziewięciokrotnie. Apelujemy do UE, aby nie tylko podejmowała bezpośrednie działania na rzecz osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, ale i uwzględniła prowadzenie handlu i inwestycji w sposób zbieżny z celami zrównoważonego rozwoju. Handel i inwestycje mogą przyczynić się do osiągnięcia tych celów – choćby pośrednio – na wiele sposobów.

1.4. Jedno z konkretnych zadań w ramach **17. celu zrównoważonego rozwoju** (ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju) dotyczy „powszechnego, opartego na zasadach, otwartego, niedyskryminacyjnego i sprawiedliwego wielostronnego systemu handlowego w ramach Światowej Organizacji Handlu”. UE od dawna kładzie nacisk na multilateralizm oraz na kluczową rolę WTO i powinna nadal prowadzić aktywne działania na rzecz tych aspektów.

⁽¹⁾ Konferencja Stron Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, która odbyła się w Paryżu (UNFCCC COP 21).

⁽²⁾ COM(2016) 739 final.

⁽³⁾ Art. 21 ust. 3 TFUE.

⁽⁴⁾ MCR 8: Stworzyć globalne partnerskie porozumienie na rzecz rozwoju.

1.5. EKES zwraca uwagę, że cele zrównoważonego rozwoju nie są prawnie wiążące ani objęte mechanizmem rozstrzygnięcia sporów, w związku z czym UE musi dążyć do ich osiągnięcia w ramach własnej polityki i działań.

1.5.1. Popieramy zamiar dostarczania przez UE corocznych aktualizacji, lecz niepokoi nas, że UE wydaje się być często bardziej zainteresowana wykazaniem, na ile bieżąca polityka jest zbieżna z celami zrównoważonego rozwoju i pokrywa się z nimi niż dążeniem do osiągnięcia maksymalnej synergii przez ukierunkowanie i dostosowanie swoich strategii politycznych i działań. Ścisłejsze ukierunkowanie UE na osiąganie celów zrównoważonego rozwoju dałoby lepsze efekty.

1.5.2. Istnieje szereg kluczowych obszarów polityki, w których UE naszym zdaniem musi działać na rzecz zapewnienia pełnej synergii z celami zrównoważonego rozwoju. Należy do nich odnowienie umowy o partnerstwie AKP-WE (tzw. umowy z Kotonu), a także poszerzenie współpracy UE z tymi regionami. Należy zwłaszcza uwzględnić zarówno sprofilowane budowanie zdolności, by wspierać i wspomagać wdrażanie umowy o ułatwieniach w handlu, jak i szerszą wspólną strategię pomocy UE/państw członkowskich na rzecz wymiany handlowej. Jest to kluczowy wkład w inicjatywę WTO w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej, a także jej niezbędny element, który ma zwiększyć zdolność krajów rozwijających się do wykorzystywania możliwości oferowanych przez umowy handlowe. Istotny będzie wkład w 6. światowy przegląd WTO ukierunkowany na cele zrównoważonego rozwoju.

1.5.3. Należy również konkretniej wesprzeć wykorzystanie handlu jako środka stymulowania zarówno integracji regionalnej, jak i osiągania celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w regionach, w których jeszcze nie zawarto umów o partnerstwie gospodarczym, mimo że te umowy póki co nie spełniają wszystkich oczekiwań, jakie początkowo z nimi wiązano.

1.5.4. UE powinna także, w granicach swoich kompetencji, dążyć do zwiększania synergii między 27 głównymi konwencjami mającymi zastosowanie do unijnego programu GSP Plus a celami zrównoważonego rozwoju.

1.6. Ponadto EKES apeluje do Unii o promowanie osiągania celów zrównoważonego rozwoju wszędzie tam, gdzie jest to możliwe w ramach jej stosunków dwustronnych. Doskonałym przykładem są tu kontakty z Chinami w zakresie koncepcji „Jeden pas i jeden szlak”; jak zaznaczono na niedawnym posiedzeniu okrągłego stołu UE-Chiny⁽⁵⁾, jej wdrożenie „powinno przyczynić się do realizacji agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju”.

1.7. EKES podkreśla kluczową rolę odpowiedzialnego prowadzenia działalności gospodarczej w ułatwianiu osiągania celów zrównoważonego rozwoju. Wpływ sektora prywatnego w tym zakresie będzie decydujący i wszechstronny: z szacunków Konferencji NZ ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) wynika⁽⁶⁾, że będzie potrzebne dodatkowe 2,5 bln USD rocznie, przy czym oczekuje się, że z prywatnego sektora będzie pochodzić jedna trzecia tej kwoty. Choć wiele przedsiębiorstw już ma strategię osiągania celów zrównoważonego rozwoju, to wszystkie należy zachęcić do przyjęcia odpowiedzialności za swój wpływ na społeczeństwo poprzez dochowanie należytej staranności opartej na ryzyku. EKES zauważa, że międzynarodowa polityka podatkowa wspierająca inwestycje, które przyczyniają się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju,⁽⁷⁾ także ułatwia uruchomienie zasobów.

1.8. W opisie **17. celu zrównoważonego rozwoju** stwierdzono również, że „skuteczna realizacja agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju wymaga partnerskiej współpracy między rządami, sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim”. Dlatego EKES apeluje o to, by wszystkie przyszłe uprawnienia w zakresie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w unijnych negocjacjach handlowych i partnerskich obejmowały odpowiednią klauzulę, która będzie nakładała na obie strony społeczeństwa obywatelskiego mechanizm monitorowania na rzecz współpracy w zakresie promowania celów zrównoważonego rozwoju i monitorowania skutków tego procesu.

1.8.1. Rozdziałom dotyczącym handlu i zrównoważonego rozwoju (zwłaszcza odnoszącym się do celów zrównoważonego rozwoju, porozumienia paryskiego i przestrzegania konwencji MOP) należy nadać takie samo znaczenie, jak rozdziałom poświęconym sprawom handlowym, technicznym lub taryfowym.

1.9. Na koniec EKES przypomina UE o swoim wcześniejszym zaleceniu⁽⁸⁾, by przeprowadzić pełną ocenę skutków dotyczącą prawdopodobnego oddziaływania wdrażania celów zrównoważonego rozwoju i porozumienia paryskiego na politykę handlową UE, w tym w dziedzinie rolnictwa. Dobra polityka zaczyna się od dobrej analizy.

⁽⁵⁾ Pekin, 29–30 czerwca 2017 r. (pkt 25).

⁽⁶⁾ Komunikat prasowy UNCTAD, Genewa, 2014 – wielokrotnie przytaczany.

⁽⁷⁾ REX/487 – Opinia z inicjatywy własnej EKES-u „Partnerstwa UE na rzecz rozwoju i wyzwania związane z międzynarodowymi umowami podatkowymi”, sprawozdawca: Alfred Gajdosik, współsprawozdawca: Thomas Wagnsonner (nieopublikowana jeszcze w Dz.U.).

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”, sprawozdawca: Jonathan Peel (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123).

2. Kontekst: cele zrównoważonego rozwoju

2.1. Wdrażanie kompleksowej agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, w szczególności jej podstawowego elementu – celów zrównoważonego rozwoju – będzie stanowiło jeden z priorytetów o wymiarze ogólnosiwiatowym, dopóki nie upłynie termin jej zakończenia. 17 celów jest popartych 169 szczegółowymi zadaniami.

2.1.1. Cele zrównoważonego rozwoju mają charakter globalny oraz powszechne zastosowanie i są wzajemnie ze sobą powiązane – wszystkie państwa muszą ponosić odpowiedzialność za ich osiągnięcie. Już teraz prowadzą do powstania nowego globalnego sposobu funkcjonowania – szerszego, w większym stopniu opartego na uczestnictwie i konsultacjach. Już teraz ponad 90 państw zwróciło się, w szczególności do UE, o pomoc w osiągnięciu tych celów.

2.2. Znaczenie celów zrównoważonego rozwoju zostało wyraźnie zwiększone w porozumieniu paryskim, które już weszło w życie. Znaczną niepewność wzbudziło od tamtej pory przedstawienie przez władze Stanów Zjednoczonych zamiaru wycofania się z porozumienia, a także jego możliwe konsekwencje. W rezultacie UE stanęła przed szansą przyjęcia roli światowego lidera w dążeniu do zapewnienia, by cele zrównoważonego rozwoju i porozumienie paryskie pozostały najwyższymi priorytetami, przy wykorzystaniu dużego zainteresowania tymi porozumieniami ze strony Chin oraz innych rozwijających się gospodarek. Do tej pory szybko rozwijające się gospodarki nie poczyniły jednak żadnych innych znaczących wysiłków, by pomóc innym krajom, które rozwijają się wolniej.

2.3. Opublikowany w listopadzie 2016 r. komunikat Komisji „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy: Europejskie działania na rzecz zrównoważonego rozwoju” przedstawia zamierzenie całkowitego zintegrowania celów zrównoważonego rozwoju „w ramach polityki europejskiej z priorytetami obecnej Komisji”, do czego zresztą Komisja jest zobowiązana na mocy Traktatu z Lizbony⁽⁹⁾. EKES przychylnie przyjął tę obecnie opracowywaną inicjatywę w swojej opinii w sprawie rolnictwa w negocjacjach handlowych⁽¹⁰⁾, w której zaleca także, by UE przeprowadziła pełną ocenę skutków dotyczącą prawdopodobnego oddziaływania wdrażania tych celów na politykę handlową UE.

2.3.1. W komunikacie stwierdzono, że cele zrównoważonego rozwoju będą „wyznaczać w sposób przekrojowy” kierunek wszystkich prac służących realizacji globalnej strategii UE. Wskazano, że UE „odegrała istotną rolę w kształtowaniu” tego programu. Powinna istnieć ścisła synergia między promowaniem i wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju a szerzeniem europejskich wartości na całym świecie, mimo że cele zrównoważonego rozwoju nie promują bezpośrednio dobrego rządzenia i praworządności.

2.4. Cele zrównoważonego rozwoju i porozumienie paryskie zasadniczo zmieniają globalny program handlowy, zwłaszcza w odniesieniu do handlu produktami przemysłowymi i rolnymi. Potrzeba wdrożenia tych porozumień musi teraz być centralnym elementem wszystkich przyszłych negocjacji handlowych UE.

2.4.1. UE jest na tyle wiarygodna, że może skutecznie odgrywać rolę łącznika między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. EKES⁽¹¹⁾ wskazał już, że UE jest na szczególnie dobrej pozycji, by stymulować realizację tego programu:

- ma duży wpływ jako jeden z największych eksporterów i importerów na świecie,
- nie jest już postrzegana jako podmiot przyjmujący zasadniczo postawę defensywną w odniesieniu do rolnictwa,
- trwale okazywała zainteresowanie handlem i rozwojem,
- przede wszystkim, na konferencji ministerialnej WTO w Nairobi pokazała, że jest w stanie wysuwać nowe i wyważone idee.

3. Cele zrównoważonego rozwoju: ważna rola handlu i inwestycji

3.1. W dniu 1 maja Fundacja NZ⁽¹²⁾ opublikowała tweet o treści: „Zapewnienie dobrego kształcenia, ochrony zdrowia i dobrego rządzenia dla wszystkich zmniejsza prawdopodobieństwo występowania konfliktów. Z tą myślą @UN (ONZ) wyznaczyło 17 #GlobalGoals (globalnych celów). <http://bit.ly/UN2030>”. Są to najważniejsze wymagania, które trzeba spełnić, jeśli cele zrównoważonego rozwoju mają zostać osiągnięte, przy czym najpoważniejsze wyzwania to wciąż wojna i korupcja.

⁽⁹⁾ Art. 21 ust. 3 TFUE.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej „Rola rolnictwa w wielostronnych, dwustronnych i regionalnych negocjacjach handlowych w świetle posiedzenia ministerialnego WTO w Nairobi”, sprawozdawca: Jonathan Peel (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 20).

⁽¹¹⁾ Tamże.

⁽¹²⁾ @UNFoundation.

3.2. Tym niemniej handel i inwestycje muszą odgrywać niezwykle istotną rolę, jeśli cele zrównoważonego rozwoju mają zostać osiągnięte. O handlu wspomniano tylko raz w milenijnych celach rozwoju, ale dziewięć razy w celach zrównoważonego rozwoju. Na stronie internetowej WTO szczególną uwagę poświęcono następującym celom: **2.** (Wylimitować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo), **3.** (Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt), **8.** (Promować stabilny, zrównoważony i inkluzywny wzrost gospodarczy, pełne i produktywnie zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi), **10.** (Zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami), **14.** (Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony) i **17.** (Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju). Do tego należy dodać cele **7.** (Zapewnić wszystkim dostęp do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie) i **9.** (Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność). Trzeba także zapewnić pełną synergię tych celów z innymi działaniami, w szczególności z działaniami na rzecz rozwoju.

3.2.1. Handel produktami rolnymi będzie również odgrywał kluczową rolę w realizacji większości celów zrównoważonego rozwoju, w szczególności celów **12.** (Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji) i **15.** (Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczać pustynnienie, powstrzymać i odwracać proces degradacji gleby oraz powstrzymać utratę różnorodności biologicznej), a także **1.** (Wylimitować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie), **13.** (Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom) i **5.** (Osiągnąć równość płci oraz wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt).

3.2.2. Cele zrównoważonego rozwoju, w przeciwieństwie do milenijnych celów rozwoju, wyraźnie wskazują „środki wdrożenia” za pośrednictwem 169 szczegółowych zadań. Tak duża liczba celów utrudnia określanie priorytetów lub uzyskiwanie wsparcia. Mimo tego kluczową kwestią musi być zapewnienie, by miały one charakter sprzyjający włączeniu społecznemu i by żadna grupa społeczna nie została pominięta.

3.3. EKES wyraża zaniepokojenie, że wystarczające środki lub strategie nie zostały jeszcze skutecznie określone i że nie w pełni określono jeszcze najważniejsze luki, które należy wyeliminować.

3.3.1. Konieczne będzie szczegółowe przeanalizowanie, co może wnieść handel sam w sobie. Oprócz działań bezpośrednich należy uwzględnić handel i inwestycje „zbieżne z celami zrównoważonego rozwoju”, na przykład przez wykorzystanie czystych technologii. Istnieje wiele sposobów pozytywnego, nawet jeśli pośredniego, oddziaływania handlu i inwestycji, mimo że często nie mogą one być głównymi czynnikami stymulującymi osiągnięcie tych celów ani zapewniającymi systematyczne podejście.

3.4. Z definicji handel powinien być zrównoważony, choć w rzeczywistości nie zawsze tak jest, zwłaszcza jeśli oceny dokonuje się według aktualnych kryteriów zrównoważonego rozwoju, w tym na podstawie śladu węglowego. W przeszłości w Europie handlowano żywnością i towarami, których dany region nie mógł sam wyprodukować⁽¹³⁾. Ważne były dwa inne czynniki – rozwijane przez długi okres najważniejsze podstawowe umiejętności przetwórcze oraz łatwość transportu. Podstawowe znaczenie miał dostęp do wód, gdyż transport lądowy był znacznie bardziej kosztowny i bardziej zawodny.

3.4.1. Te czynniki są nadal istotne. Polityka substytucji przywozu wielokrotnie nie przynosiła efektów. Zaufanie w handlu na poziomie międzynarodowym ma zasadnicze znaczenie dla zminimalizowania lub uniknięcia niepotrzebnych barier przywozowych. Do tego niezbędny jest światowy system handlu, wspierany międzynarodowym systemem stanowienia przepisów i rozstrzygania sporów. W tym miejscu ważną rolę odgrywa nadal WTO, pomimo potencjalnych wyzwań ze strony władz Stanów Zjednoczonych.

3.4.2. W istocie jedno ze szczegółowych zadań 17. celu zrównoważonego rozwoju polega na „promowaniu powszechnego, opartego na zasadach, otwartego, niedyskryminującego i sprawiedliwego wielostronnego systemu handlowego w ramach Światowej Organizacji Handlu”: WTO powierzono zatem kluczową rolę do odegrania. UE musi nadal promować i wspierać tę rolę.

3.4.3. W deklaracji ministerialnej WTO z Nairobi wyraźnie zaznaczono, że handel międzynarodowy może odegrać rolę w osiągnięciu zrównoważonego, dynamicznego i zbilansowanego wzrostu korzystnego dla wszystkich⁽¹⁴⁾, podkreślając, że byłoby to znacznie trudniejsze bez skutecznego wielostronnego mechanizmu handlowego. Podkreślono również znaczenie inicjatywy w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej, która powinna odgrywać kluczową rolę w realizacji wielu celów zrównoważonego rozwoju.

⁽¹³⁾ Północ oferowała wełnę, futra, drewno i zboże, a południe tkaninę bawełnianą, oliwę z oliwek, korek, wino, żywność i owoce.

⁽¹⁴⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm

3.4.4. Zobowiązanie WTO do zniesienia subsydiów na wywóz towarów rolnych podjęte w Nairobi stanowi realizację kluczowego zadania ustalonego dla 2. celu zrównoważonego rozwoju (Zero głodu). Obecne negocjacje WTO w zakresie subsydiów dla rybołówstwa odnoszą się do zadania w ramach 14. celu zrównoważonego rozwoju (Oceany, morza i zasoby morskie) zakazującego do 2020 r. subwencji, które przyczyniają się do budowania nadmiernej zdolności połowowej i przełowienia. EKES oczekuje, że na nadchodzącym posiedzeniu ministerialnym WTO w Buenos Aires takie porozumienie zostanie osiągnięte.

3.4.5. Od 1947 r. najpierw GATT, a teraz WTO miały za zadanie eliminować bariery. Poza żywnością, produktami rolnymi, tekstyliami, odzieżą, obuwiem i ceramiką nacisk kładzie się teraz nie na znoszenie opłat celnych, ale na zajmowanie się barierami pozataryfowymi. Jak już stwierdził EKES⁽¹⁵⁾, „handel pomaga niwelować brak równowagi popytu i podaży, może znacząco zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe i odżywianie poprzez większą dostępność żywności, a także sprzyja efektywnemu wykorzystaniu zasobów oraz zwiększa” inwestycje, „możliwości rynkowe i wzrost gospodarczy, generując tym samym miejsca pracy, dochody i dobrobyt”.

3.5. Wraz z globalnym wzrostem dochodów rośnie także zapotrzebowanie na produkty żywnościowe i towary konsumenckie o niespotykanym dotychczas stopniu zróżnicowania. To dotyczy wyrobów bawełnianych, zboża i wołowiny, których produkcja wymaga znacznych ilości wody, która w wielu miejscach jest towarem deficytowym. Zrównoważone gospodarowanie wodą i gruntami (oraz unikanie zanieczyszczania powietrza) ma kluczowe znaczenie dla osiągnięcia wielu zrównoważonych celów rozwoju. Racjonalizacja produkcji będzie się stawała coraz większym problemem. Np. Uzbekistan (jeszcze niebędący członkiem WTO) zależy w dużym stopniu od produkcji bawełny, a jest to kraj o klimacie suchym, zaś bawełna to uprawa wymagająca znacznych ilości wody, a także stosowania pestycydów na dużą skalę.

3.6. Umowa o ułatwieniach w handlu, która weszła w życie na początku 2017 r., powinna także znacznie wzmocnić zrównoważony charakter handlu międzynarodowego przez usunięcie opóźnień i niepotrzebnych blokad na granicach. Budowanie zdolności to zasadnicze zadanie dla UE w tym względzie.

3.7. Wpływ handlu i inwestycji na zmianę klimatu jest znaczący. Wydaje się, że negocjacje dotyczące wielostronnej umowy w sprawie towarów środowiskowych będą ważnym krokiem w kierunku włączenia kwestii zmiany klimatu do wielostronnej polityki handlowej, ale nadal potrzebne są dalsze wielostronne działania, by promować większą spójność.

3.8. Równie zasadnicze znaczenie ma rola inwestycji w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w Afryce, przez zapewnienie wystarczającej infrastruktury (9. cel zrównoważonego rozwoju) i wystarczającej liczby zakładów przetwórstwa wtórnego oraz zwiększenie możliwości wprowadzania powstałych produktów do obrotu i dostarczania ich do węzłów transportowych.

3.8.1. Jak stwierdzono w opinii EKES-u w sprawie autonomicznych umów inwestycyjnych⁽¹⁶⁾, „ułatwianie inwestycji poprzez zapewnienie niezbędnej zrównoważonej infrastruktury będzie należeć do kluczowego obszaru [...] stron umowy inwestycyjnej. Rządy odpowiadają za zapewnienie solidnej podstawy regulacyjnej dla infrastruktury, [...] lub za zapewnienie skutecznych i wydajnych sieci energetycznych, wodnych i transportowych poprzez przygotowanie skutecznych systemowych podwalin. Sieci energii i zaopatrzenia w wodę wymagają złożonej konstrukcji i mogą wymagać dziesięciu lat lub więcej do ich pełnego ukończenia”.

4. Rola UE i zakres jej kompetencji

4.1. Jak wspomniano, komunikat Komisji „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy” przedstawia zamierzenie „całkowitego zintegrowania celów zrównoważonego rozwoju w ramach polityki europejskiej z priorytetami obecnej Komisji”.

4.1.1. W komunikacie z 2006 r. „Globalny wymiar Europy – Konkurowanie na światowym rynku” Komisja stwierdziła, że niezbędne jest, by „zapewnić obywatelom korzyści [z liberalizacji handlu]. Dążąc do sprawiedliwości społecznej i spójności na własnym terenie, powinniśmy również propagować nasze wartości, w tym normy społeczne i ochrony środowiska oraz różnorodność kulturową, na całym świecie”⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Zob. przypis 9 tamże.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie roli zrównoważonego rozwoju i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w kontekście autonomicznych umów inwestycyjnych między UE a krajami trzecimi, sprawozdawca: Jonathan Peel (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 19).

⁽¹⁷⁾ COM(2006) 567 final z dnia 4 października 2006 r., pkt 3.1 ppkt (iii).

4.1.2. Traktat lizboński⁽¹⁸⁾ nakłada wymóg wzajemnego informowania o całości unijnych działań w zakresie handlu, rozwoju oraz szerszych działań zewnętrznych. Wyraziliśmy już rozczarowanie faktem⁽¹⁹⁾, że w komunikacie Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽²⁰⁾, opublikowanym krótko po przyjęciu przez ONZ celów zrównoważonego rozwoju, niewiele miejsca poświęcono tym celom. Podczas wdrażania strategii „Handel z korzyścią dla wszystkich” UE musi zwracać szczególną uwagę na zapewnienie, by przyszłe umowy handlowe i partnerskie spełniały podstawowe normy MOP i zobowiązania podjęte w ramach COP 21 oraz gwarantowały ochronę konsumenta.

4.1.3. Jak jednak wskazuje ostatni wyrok Trybunału⁽²¹⁾ w sprawie umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem, kompetencje UE w zakresie inwestycji są ograniczone, zachowuje ona jednak pełne kompetencje w sprawach handlowych.

4.2. Same cele zrównoważonego rozwoju nie są prawnie wiążące ani poparte mechanizmem rozstrzygnięcia sporów. Sukces będzie zależał od polityki i programów zrównoważonego rozwoju poszczególnych krajów. ONZ podkreśla, że potrzebne są partnerstwa między rządami, sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim. Na stronie internetowej ONZ⁽²²⁾ są nawet przedstawione działania, które mogą podjąć indywidualne osoby.

4.3. UE musi nadal analizować własną politykę i działania, by zdecydować, w jaki sposób może najlepiej przyczynić się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w odniesieniu do handlu. Niepokoi nas, że UE często wydaje się bardziej zainteresowana wykazaniem, na ile jej bieżąca polityka jest zbieżna z celami zrównoważonego rozwoju i pokrywa się z nimi, zamiast dążyć do osiągnięcia maksymalnej synergii przez dostosowanie bieżącej polityki. Póki co nie nabraliśmy przekonania, że Komisja opracowała podejście do kluczowych zagadnień, które byłoby w pełni spójne we wszystkich jej dyrekcjach generalnych. Ścisłejsze ukierunkowanie na osiąganie celów zrównoważonego rozwoju, między innymi w polityce handlowej, dałoby lepsze efekty.

4.3.1. Do takich obszarów powinno należeć przyszłe odnowienie umowy o partnerstwie AKP–WE (tzw. umowy z Kotonu), a także poszerzenie współpracy UE z tymi regionami. Oprócz sprofilowanego budowania zdolności, by wspierać wdrażanie umowy o ułatwieniach w handlu, powinno to stanowić podstawę bieżącego przeglądu wspólnej strategii UE/państw członkowskich dotyczącej pomocy na rzecz wymiany handlowej⁽²³⁾, która jest kluczowym elementem inicjatywy WTO w zakresie pomocy na rzecz wymiany handlowej. Powinno to zwiększyć zdolność krajów rozwijających się do wykorzystywania możliwości związanych z umowami handlowymi, co będzie miało z kolei kluczowe znaczenie dla procesu realizacji wielu celów.

4.3.2. Bardziej ukierunkowane wsparcie powinno zostać także zapewnione w zakresie wykorzystania handlu jako środka wspierania zarówno integracji regionalnej, jak i osiągania celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w regionach, w których jeszcze nie zawarto umów o partnerstwie gospodarczym, choć jednocześnie stwierdzamy z ubolewaniem, że te umowy póki co nie spełniają wszystkich oczekiwań, jakie początkowo z nimi wiązano.

4.3.3. W zakresie, w jakim pozwalają na to jej kompetencje, UE powinna dążyć do rozwijania ściślejszej synergii między celami zrównoważonego rozwoju a 27 obowiązkowymi konwencjami w zakresie ochrony środowiska i konwencjami MOP w odniesieniu do programu GSP Plus (oraz wymagań programu „wszystko oprócz broni” dla krajów najsłabiej rozwiniętych).

4.3.4. W deklaracji końcowej przyjętej podczas 14. Zjazdu Środowisk Społeczno-Gospodarczych AKP–UE w Jaunde w lipcu 2015 r.⁽²⁴⁾ stwierdzono, że należy użyć wszystkich dostępnych zasobów finansowych w celu osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju w ramach należytego, przejrzystego zarządzania fiskalnego, obejmującego sektor prywatny.

4.4. EKES uważa również, że UE powinna promować osiąganie celów zrównoważonego rozwoju wszędzie tam, gdzie jest to możliwe w ramach zawartych przez nią stosunków dwustronnych. Doskonałym przykładem są tu kontakty z Chinami w zakresie inicjatywy „Jeden pas i jeden szlak”; jak zaznaczono na niedawnym posiedzeniu okrągłego stołu UE–Chiny⁽²⁵⁾, jej wdrożenie „powinno przyczynić się do [...] osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, a także do wdrożenia porozumienia klimatycznego z Paryża”. Podobne uwagi wygłosił niedawno sekretarz generalny ONZ.

⁽¹⁸⁾ Art. 3 ust. 5.

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej”, sprawozdawca: Jonathan Peel (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123).

⁽²⁰⁾ COM(2015) 497 final.

⁽²¹⁾ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, komunikat prasowy nr 52/17.

⁽²²⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/takeaction>

⁽²³⁾ Jednocześnie należy zwrócić uwagę na rekordowy wkład UE w tym zakresie wynoszący 12 mld EUR w 2014 r.

⁽²⁴⁾ Zgodnie z umową z Kotonu.

⁽²⁵⁾ Zob. przypis 5.

4.4.1. EKES ponownie podkreśla jednak swoje głębokie przekonanie co do wagi przestrzegania przez Chiny i inne kraje konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP).

4.5. EKES uważa też, że UE musi połączyć strategię „Europa 2020” ze wspólnymi celami zrównoważonego rozwoju z zamiarem stworzenia warunków inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.6. W swojej opinii w sprawie „Zrównoważony rozwój: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE”⁽²⁶⁾ EKES stwierdził: „Program działań ONZ do roku 2030 powinien stać się proaktywną, transformacyjną i pozytywną narracją dla Europy, i proces ten musi się opierać na silnej woli i determinacji politycznej kształtowania zrównoważonej Unii Europejskiej przez takie przekształcenie naszych gospodarek, aby stały się odporne, konkurencyjne, zasobooszczędne, niskoemisyjne i sprzyjające włączeniu społecznemu. Ta przyszłościowa narracja pomogłaby też pomóc w pokonaniu bezprecedensowego braku zaufania obywateli UE do projektu europejskiego, a zwłaszcza zdobyć dla niego poparcie młodych ludzi. UE powinna wykorzystać program działań ONZ do roku 2030, aby przedstawić obywatelom Unii nową wizję Europy: umowę społeczną XXI wieku”.

5. Rola sektora prywatnego

5.1. UNCTAD szacuje⁽²⁷⁾, że na osiągnięcie 17 celów zrównoważonego rozwoju (i powiązanych z nimi 169 zadań) trzeba będzie znaleźć dodatkowe 2,5 bln USD rocznie. Oczekuje się, że co najmniej jedną trzecią tej kwoty ma dostarczyć sektor prywatny, którego rolę podkreślono w ramach 17. celu wspólnie z rolą społeczeństwa obywatelskiego.

5.2. Większość z tych środków będzie pochodziła ze wzrostu obrotu i inwestycji, zwłaszcza w związku potrzebą budowy miast, a w konsekwencji zapewniania infrastruktury, szkół, szpitali i dróg. Ten aspekt jest już ujęty w koncepcji „Jeden pas i jeden szlak” dotyczącej Chin.

5.3. Jak wspomniano, szczególnie ważna będzie budowa infrastruktury w Afryce. Handel wewnątrzkontynentalny w Afryce jest na niskim poziomie i stanowi zaledwie 10–15 % całkowitego poziomu afrykańskiej wymiany handlowej. Jak EKES zauważył już wcześniej, „wzmocnienie zdolności państw afrykańskich do rozwoju handlu produktami rolnymi w powiązaniu z celami zrównoważonego rozwoju dotyczącymi infrastruktury, integracji regionalnej i pogłębiania rynków wewnętrznych, w tym poprzez zwiększenie przetwórstwa wtórnego, będzie niezbędne, by umożliwić Afryce pozytywne uczestnictwo w handlu produktami rolnymi oraz by zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe na tym kontynencie”⁽²⁸⁾.

5.4. EKES stwierdził ponadto, że „otoczenie regulacyjne także wymaga planowania w długim okresie. [...] Również przedsiębiorstwa muszą planować w długim okresie, zwłaszcza jeśli ich inwestycje mają się udać. Porażka którejkolwiek ze stron nie leży w niczym interesie. Prężne podmioty rządowe i prywatne muszą tworzyć nowe synergie i uczyć się nowych form zaangażowania. Także społeczeństwo obywatelskie – zwłaszcza partnerzy społeczni – musi wnieść tu kluczowy wkład”⁽²⁹⁾.

5.5. Konieczne będzie skuteczne zarządzanie globalnymi łańcuchami wartości i światowymi łańcuchami dostaw, jak podkreślił EKES w swojej opinii w sprawie godnej pracy w światowych łańcuchach dostaw⁽³⁰⁾. Globalne łańcuchy wartości obejmują wszystkie działania od opracowania koncepcji produktu do dostarczenia go ostatecznemu konsumentowi. Światowy łańcuch dostaw stanowi część globalnego łańcucha wartości poświęconą zaopatrzeniu, ale nie opracowaniu koncepcji czy dystrybucji.

5.5.1. EKES określił jego cel jako „wdrożenie rozwijanej stopniowo, spójnej i zrównoważonej polityki w dziedzinie odpowiedzialnego zarządzania światowymi łańcuchami dostaw”, stwierdzając, że należy „promować praktyczne, odpowiednie i oparte na analizie ryzyka podejścia, w ramach których uwzględniać się będzie szczególnie charakter globalnego łańcucha wartości i światowego łańcucha dostaw (liniowy czy modułowy, prosty czy złożony, łańcuch o krótkiej czy długiej strukturze organizacyjnej)”.

5.5.2. Wpływ sektora prywatnego będzie znaczący. Może być on ważnym czynnikiem przyczyniającym się do odnowy społecznej, gospodarczej i kulturowej, nie tylko przez promowanie i rozwój kluczowych umiejętności i zapewnianie większej dywersyfikacji. Wiele przedsiębiorstw już ma własne strategie realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Niemniej społecznie odpowiedzialne prowadzenie działalności gospodarczej będzie spełniało ważną rolę we wspomagananiu osiągnięcia zrównoważonych celów rozwoju, przede wszystkim zachęcając wszystkie przedsiębiorstwa, by brały

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41.

⁽²⁷⁾ Komunikat prasowy UNCTAD, Genewa, 2014 r. – wielokrotnie przytaczany.

⁽²⁸⁾ Zob. opinia EKES-u „Rola rolnictwa w wielostronnych, dwustronnych i regionalnych negocjacjach handlowych w świetle posiedzenia ministerialnego WTO w Nairobi”, tamże, przypis 9, Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 20.

⁽²⁹⁾ Zob. przypis 15.

⁽³⁰⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 17.

odpowiedzialność za swój wpływ na społeczeństwo. Powinno się to opierać na dochowaniu należytej staranności zależnej od ryzyka, w szczególności w globalnych łańcuchach wartości i światowych łańcuchach dostaw, obejmującej negatywne skutki i zagrożenia, oraz aktywnym promowaniu korzyści, przy zapewnieniu, że nie pominięto żadnej części społeczeństwa. To z kolei powinno pobudzić przedsiębiorstwa do działania przy jednoczesnym maksymalizowaniu innowacji i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

5.6. Zapewnienie ściślejszej synergii między osiągnięciem celów zrównoważonego rozwoju a działaniami sektora prywatnego będzie obejmowało:

- promowanie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, normy ISO 26000 oraz opracowywania międzynarodowych umów ramowych między dużymi przedsiębiorstwami wielonarodowymi a międzynarodowymi organizacjami związków zawodowych (we wszystkich sektorach, zwłaszcza sektorach przemysłowych);
- opracowywanie niefinansowego ratingu przedsiębiorstw (społecznego i w zakresie ochrony środowiska) oraz zachęcanie do realizacji społecznie odpowiedzialnych inwestycji;
- uwzględnianie odpowiedzialności społecznej i odpowiedzialności za środowisko w łańcuchu wartości między wykonawcą a podwykonawcą.

5.6.1. EKES uważa, że wszelkie unijne umowy handlowe i partnerskie powinny uwzględniać promowanie zasad i standardów społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz dążyć do promowania ustawodawstwa krajowego w tej dziedzinie, zwłaszcza w zakresie sprawozdawczości pozafinansowej. W umowach tych należy położyć nacisk na to, by każdy sygnatariusz aktywnie zachęcał do przestrzegania przez przedsiębiorstwa wytycznych OECD dla przedsiębiorstw międzynarodowych⁽³¹⁾ oraz zasad określonych w ramach inicjatywy ONZ *Global Compact* w celu zagwarantowania prawa do negocjacji zbiorowych i podtrzymania dialogu społecznego.

5.6.2. W swym sprawozdaniu informacyjnym w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw⁽³²⁾ Komitet podkreślił również znaczenie wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka⁽³³⁾ jako istotnego kroku na drodze do zapewnienia społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw poprzez położenie nacisku na prawa człowieka w ramach filaru społecznego. ONZ pracuje obecnie nad rozwinięciem tychże wytycznych w wiążący traktat dotyczący praw człowieka dla korporacji międzynarodowych i innych przedsiębiorstw.

5.6.3. Inne istotne opinie EKES-u obejmują opinię w sprawie roli sektora prywatnego w rozwoju⁽³⁴⁾, a także opinię w sprawie ustanowienia gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR⁽³⁵⁾.

5.7. Osiągnięcie 17. celu zrównoważonego rozwoju powinno być realizowane z wykorzystaniem zamówień publicznych oraz w ramach współpracy między rządami a sektorem prywatnym. UE powinna ściśle współpracować z konferencją UNCTAD i Europejską Komisją Gospodarczą ONZ, które promują rolę partnerstw publiczno-prywatnych (PPP). Choć ogólnie EKES popiera PPP, wyraził⁽³⁶⁾ pewne obawy, stwierdzając, że PPP „może stać się ważnym narzędziem wdrażania strategii na rzecz rozwoju, o ile zostanie to odpowiednio rozwiązane i o ile zainteresowane strony będą się odpowiednio porozumiewać”.

5.8. EKES już wcześniej podkreślił ogromny potencjał handlu elektronicznego dla MŚP oraz innych bardziej specjalistycznych przedsiębiorstw, umożliwiając im i lokalnym przedsiębiorstwom dostęp do rynków, które dotychczas były dla nich niedostępne. Ponieważ MŚP są kluczowymi podmiotami pobudzającymi innowacyjność, która ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania i stymulowania zrównoważonego wzrostu, a także tworzą 70–80 % miejsc pracy, EKES apeluje do Komisji o zwrócenie szczególnej uwagi na wspieranie tych przedsiębiorstw w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju.

6. Rola społeczeństwa obywatelskiego

6.1. W opisie 17. celu zrównoważonego rozwoju odniesiono się do roli społeczeństwa obywatelskiego, stwierdzając, że „skuteczna realizacja Agendy na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju wymaga partnerskiej współpracy między rządami, sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim. [...] Potrzebujemy takich partnerstw na szczeblu globalnym, regionalnym, krajowym i lokalnym”. Następnie odniesiono się do „systemu monitorowania i przeglądu”. Po raz pierwszy w historii ONZ opis celów zrównoważonego rozwoju zawiera stwierdzenie dotyczące odpowiedzialności rządów przed obywatelami. Wdrażanie tych celów wymaga bezpośredniego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza

⁽³¹⁾ Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, 2011.

⁽³²⁾ Raport informacyjny EKES-u w sprawie: „Odpowiedzialność socjalna i społeczna przedsiębiorstw”, sprawozdawczyni: Evelyne Pichenot.

⁽³³⁾ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_En.pdf

⁽³⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Finansowanie rozwoju – stanowisko społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Ivan Voleš (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 49).

⁽³⁵⁾ Por. opinia EKES-u „Ustanowienie gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR”, sprawozdawca: Jan Simons (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 62).

⁽³⁶⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 1.

powinno zachęcać do przestrzegania praworządności i wspierać zwalczanie korupcji. W przypadkach, gdy społeczeństwo obywatelskie boi się zaangażować, sytuacja zmierza w przeciwnym kierunku. Jeżeli społeczeństwo ma charakter otwarty, jego głos stanowi potężną siłę, wywołującą istotne zmiany w kraju i prowadzącą do otwartości i pluralizmu.

6.1.1. Od zawarcia umowy o wolnym handlu między UE a Koreą w 2011 r. celem jest uwzględnienie we wszystkich unijnych umowach handlowych oraz umowach o partnerstwie gospodarczym rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju⁽³⁷⁾ wraz z mechanizmami monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie. Te rozdziały są obecnie przedmiotem przeglądu. Należy je dopracować i w miarę możliwości przystosować w taki sposób, by sprzyjały osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju. Unijne uprawnienia negocjacyjne w przyszłości muszą obejmować konkretne odniesienie do celów zrównoważonego rozwoju w rozdziałach dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju.

6.2. Te mechanizmy stwarzają istotne możliwości w zakresie promowania wartości UE, w tym norm społecznych i środowiskowych. Mogą przynieść wymierne wyniki. Stanowią istotny kanał współpracy ze społeczeństwami obywatelskimi w krajach partnerskich, a także upodmiotowienia tych społeczeństw.

6.2.1. Te wspólne mechanizmy monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie muszą umożliwiać interwencję sprzyjającą osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju i podejmowaniu działań w razie niekorzystnego rozwoju wypadków. Uważamy, że rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju muszą być możliwe do wyegzekwowania na drodze prawnej, podobnie jak inne klauzule handlowe. W związku z tym apelujemy do Komisji Europejskiej, by we wszystkich przyszłych porozumieniach wynegocjowała środki umożliwiające pełne monitorowanie wdrażania rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju, a także – w razie potrzeby – podejmowała takie działania.

6.3. Ponadto EKES przyjmuje z zadowoleniem, że w dokumencie „Nowe globalne partnerstwo na rzecz eliminacji ubóstwa i na rzecz zrównoważonego rozwoju po roku 2015”, przyjętym przez Radę w maju 2015 r., podkreślono znaczenie „gospodarki społecznej dla tworzenia miejsc pracy i zrównoważonego rozwoju”⁽³⁸⁾. Organizacje gospodarki społecznej również mogą stać się kluczowymi podmiotami we wspieraniu osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. W swojej niedawnej opinii w sprawie gospodarki społecznej⁽³⁹⁾ EKES wskazał, że gospodarka społeczna pełni ważną funkcję w codziennym życiu i działalności produkcyjnej na dużych obszarach Afryki, Ameryki i Azji oraz przyczynia się w znacznym stopniu do poprawy warunków życia i pracy na globalną skalę.

Bruksela, dnia 7 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁷⁾ Jedynym wyjątkiem jest umowa o partnerstwie gospodarczym z Południowoafrykańską Wspólnotą Rozwoju.

⁽³⁸⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9241-2015-INIT/pl/pdf>

⁽³⁹⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie zewnętrznego wymiaru gospodarki społecznej, sprawozdawca: Miguel Ángel Cabra De Luna (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 58).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Korzyści z podejścia opartego na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność dla zintegrowanego rozwoju lokalnego i rozwoju obszarów wiejskich”

(opinia rozpoznawcza)

(2018/C 129/06)

Sprawozdawca: **Roman HAKEN**

Wniosek o konsultację	Prezydencja estońska Rady, 08/08/2017
Podstawa prawna	Art. 302 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Opinia rozpoznawcza
Decyzja Prezydium	19/09/2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	21/11/2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	07/12/2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	152/3/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Unia Europejska jest tuż przed negocjacjami w sprawie strategii na okres po 2020 r. Komisja Europejska i państwa członkowskie zaczynają debatę o przyszłych ramach finansowych dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

1.2. W jaki sposób Unia Europejska może poprawić swoje relacje z państwami członkowskimi i odzyskać zaufanie obywateli ⁽¹⁾?

1.3. Odpowiedzią może być dobrze wdrożone podejście oparte na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność, które umożliwi zintegrowany rozwój lokalny oraz bezpośrednie zaangażowanie obywateli i ich organizacji. EKES jest przekonany, że rozwój lokalny kierowany przez społeczność mógłby przynieść wiele korzyści jako udany europejski instrument rozwoju lokalnego.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny:

1.4. Zaleca opracowanie jasnej wizji obowiązkowego wielofunduszowego wdrażania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w Unii Europejskiej, dzięki czemu podejście oparte na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność będzie dotyczyć wszystkich rodzajów obszarów: wiejskich (w tym oddalonych, górskich i wyspiarskich) oraz miejskich i przybrzeżnych.

1.5. Wzywa Komisję Europejską do zbadania i dokładnego przeanalizowania możliwości utworzenia funduszu rezerwowego na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na szczeblu UE. Niezależnie od tego Komisja Europejska będzie musiała zadbać o to, by wszystkie państwa członkowskie dysponowały krajowym funduszem na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność z wkładami z wszystkich czterech europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFRROW, EFRR, EFS i EFMR).

1.6. Wzywa do określenia zharmonizowanych ram wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz wyznaczenia prostych zasad wdrażania funduszu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na szczeblu UE.

1.7. Stwierdza, że rozwój lokalny kierowany przez społeczność, jako wzmocnienie metody LEADER, stanowi dla państw członkowskich niepowtarzalną okazję do rozwoju obszarów w sposób bardziej zrównoważony, zintegrowany i w większym stopniu oparty na włączeniu społecznym i na partnerstwie z lokalnymi podmiotami. Aby uzyskać większe oddziaływanie, należy zapewnić dostateczne środki finansowe w okresie programowania 2021–2027 na wdrożenie

⁽¹⁾ Zgodnie z priorytetem 10: Unia demokratycznych zmian.

rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. W związku z tym Komitet wzywa Komisję Europejską do nałożenia na państwa członkowskie wiążącego wymogu przekazywania co najmniej 15 % z budżetu każdego europejskiego funduszu strukturalnego i inwestycyjnego na fundusz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, który musi być także zasilany wystarczającymi krajowymi środkami finansowymi.

1.8. Trzeba przy tym unikać wszelkich rozbieżności między okresami programowania i zagwarantować lepszy start na okres programowania 2021–2027.

1.9. Skomplikowane ramy prawne i czasochłonne procedury spowodowały znaczny wzrost obciążeń biurokratycznych dla wszystkich podmiotów zaangażowanych w rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Aby zapewnić efektywność wdrażania w przyszłości wielofunduszowego rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, EKES apeluje o zdecydowane uproszczenie jego ram prawnych, procedur wdrażania i modelu funkcjonowania na okres programowania 2021–2027. Trzeba wykorzystać nowy kontekst polityczny i gospodarczy, aby ograniczyć przeszkody biurokratyczne i wprowadzić prostą strukturę akcentującą możliwości działania i zaufanie. Tego typu uproszczony system powstał np. w procesie tworzenia dotacji globalnych. Zamiast koncentrować się na zapobieganiu błędom, trzeba zapewnić regulacje, które autentycznie będą wspierały lokalne grupy działania i lokalnych beneficjentów (użytkowników końcowych) w realizacji ich strategii i projektów rozwoju lokalnego.

1.10. Należy umożliwić ścisły dialog między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w rozwój lokalny kierowany przez społeczność na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym w ramach przygotowań do następnego okresu programowania, aby budować zaufanie i wcielać do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność zintegrowane podejście wielofunduszowe. Powiązania między UE, obywatelami i społecznościami wymagają wzmocnienia.

1.11. Trzeba umożliwić ciągle rozbudowywanie potencjału wszystkich podmiotów rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (samorządów, lokalnych grup działania, LEADER i sieci obszarów wiejskich, agencji płatniczych itd.) w powiązaniu z podejściem wielofunduszowym.

1.12. Konieczne jest wykorzystanie potencjału rozwiązań IT w celu uproszczenia i automatyzacji gromadzenia danych zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym. Wykorzystując te systemy, należy rozpowszechnić najlepsze praktyki pomiędzy instytucjami zarządzającymi i lokalnymi grupami działania, tak jak ma to miejsce np. w Estonii. Systemy informatyczne powinny być rozwijane przy pełnym udziale wszystkich zainteresowanych podmiotów i z myślą o wsparciu ogólnej strategii upraszczania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

1.13. Należy kierować się podejściem zakładającym udział wielu stron i dostosować strategię rozwoju lokalnego do zmieniających się lokalnych warunków (pod względem spójności społecznej, migracji, klastrów regionalnych, zielonej gospodarki, zmiany klimatu, inteligentnych rozwiązań, technologii itp.) oraz wykorzystać rewolucję w zakresie nowych technologii i technologii informatycznych.

1.14. Główna wartość lokalnych grup działania, które mają również zdolność do wybierania dobrych projektów, wiąże się z ich rolą polegającą na wspomaganie procesów w terenie, w tym współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej. Lokalne grupy działania muszą aktywnie wspomagać procesy i pracować między sektorami w sposób włączający wszystkie odpowiednie zainteresowane strony w ich obszarach.

1.15. Ważne jest, aby osiągnięcia lokalnych grup działania były widoczne i promowane. Należy również zapewnić ciągłą ocenę wdrażania strategii lokalnego rozwoju. Trzeba odejść od mechanizmów kontroli kwalifikowalności na rzecz zagwarantowania wyników, oceny osiągnięć i długofalowego oddziaływania.

1.16. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność na obszarach miejskich i podmiejskich stanowi wyzwanie dla przyszłości unijnych działań na rzecz rozwoju lokalnego. EKES zaleca gromadzenie danych na temat udanych projektów pilotażowych i organizowanie kampanii informacyjnych i promocyjnych. Podmioty lokalne w miastach oraz administracja publiczna będą potrzebowały odpowiednich szkoleń. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność na obszarach miejskich może być wykorzystywany jako narzędzie realizacji agendy miejskiej dla UE w połączeniu z programem URBACT.

2. Wprowadzenie i wdrażanie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w państwach członkowskich – kontekst

2.1. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność stanowi aktualizację metody LEADER, która liczy sobie ponad 26 lat. Główna różnica polega na bardziej zintegrowanym podejściu i zróżnicowanym modelu finansowania. Teraz jednak niektóre lokalne grupy działania na obszarach wiejskich mają również dostęp do finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Poczynając od bieżącego okresu programowania (2014–2020) wykorzystanie różnych funduszy na potrzeby rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność zostało rozbudowane o wymiar miejski.

2.2. Według danych Komisji Europejskiej w bieżącym okresie programowania 2014–2020 dwadzieścia państw członkowskich przyjęło podejście wielofunduszowe: Austria, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo. Osiem państw (Belgia, Chorwacja, Cypr, Estonia, Irlandia, Malta, Luksemburg i Niderlandy) postanowiło odstąpić od tego rozwiązania w bieżącym okresie programowania. Dzięki pomyślnym negocjacjom wkład z pozostałych funduszy w niektórych państwach jest bliski 50 % (Republika Czeska, Portugalia, Węgry i Słowacja). Wprowadzenie podejścia wielofunduszowego wymaga woli politycznej, zrozumienia na szczeblu krajowym korzyści płynących z rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, a także dobrej współpracy między resortami. Celem Komisji Europejskiej jest usunięcie barier między funduszami i pobudzenie synergii oraz spójności zarówno na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym.

2.3. W okresie 2014–2020 wzmocniono podejście LEADER. Jeżeli chodzi o rolę społeczności lokalnych w budowaniu spójności terytorialnej oraz osiągnięciu fundamentalnych celów strategii „Europa 2020”, UE – przy silnym wsparciu Parlamentu Europejskiego – postanowiła ułatwić i wzmocnić wykorzystanie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność odnośnie do wszystkich rodzajów terytoriów (wiejskich, miejskich, przybrzeżnych) oraz różnych typów potrzeb społeczności (zwłaszcza społecznych, kulturowych, środowiskowych i gospodarczych). W okresie 2014–2020 inicjatywy rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność kwalifikują się do wsparcia ze wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (z wyjątkiem Funduszu Spójności) i podlegają wspólnym ramom ustanowionym w regulującym te fundusze rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Takie rozwiązanie zapewnia większą spójność i koordynację finansowania UE oraz większą skuteczność w jego wykorzystywaniu. Wspólne zasady są uzupełniane przez zasady dotyczące poszczególnych funduszy (np. wykorzystanie co najmniej 5 % środków EFRROW należy dostosować do podejścia opartego na rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, natomiast wsparcie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność jest opcjonalne w przypadku pozostałych funduszy). Obowiązkowe wymogi w zakresie finansowania gwarantowały pomyślnie wdrażanie programu LEADER.

2.4. W bieżącym okresie programowania wyposażono go w instrument ZIT, który koncentruje się na dużych obszarach (NUTS III, obszary metropolitalne itd.) oraz na projektach w skali makro. W porównaniu z rozwojem lokalnym kierowanym przez społeczność wdrażanym w skali mikro zorganizowane społeczeństwo obywatelskie jest w ten proces słabiej zaangażowane⁽²⁾.

2.5. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność opiera się na trzech wzajemnie powiązanych elementach: lokalnych grupach działania (przedstawiciele publicznych i prywatnych lokalnych interesów społeczno-gospodarczych), zintegrowanych strategiach rozwoju lokalnego i wyraźnie określonych terytoriach. Wszystkie trzy elementy podlegają specjalnym wymogom określonym w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów – na przykład: docelowe terytorium musi liczyć od 10 000 do 150 000 mieszkańców, a strategie muszą obejmować wyznaczone cele, analizę potrzeb i potencjału obszaru, a także plan działania i plan finansowy.

2.6. EKES wyraża zaskoczenie, że w latach 90. XX w. program LEADER był prostszy i łatwiejszy we wdrażaniu niż teraz. Wprawdzie teraz mamy komputery, internet, oprogramowanie i telefony komórkowe, jednak praca stała się trudniejsza. Dlatego EKES domaga się rzeczywistego uproszczenia – w przeciwnym wypadku ta nowa „technobiurokracja” unicestwi skuteczne instrumenty unijne.

3. Główne korzyści z wielofunduszowego podejścia do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność dla wdrażania strategii rozwoju lokalnego

3.1. Oparte na wielu funduszach podejście w zakresie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność daje państwom członkowskim możliwość wspierania lokalnej i regionalnej zdolności do zintegrowanego rozwoju. Praktyka w państwach członkowskich pokazuje, że zintegrowany rozwój lokalny ma wpływ na szeroki wachlarz działań i w istotny sposób oddziałuje na gospodarkę lokalną oraz tworzenie miejsc pracy, zwłaszcza poza sektorem produkcji podstawowej w rolnictwie.

3.2. Dodatkowo zintegrowany rozwój lokalny ma bardzo korzystny wpływ na włączenie społeczne ze względu na zaangażowanie i uczestnictwo różnych zainteresowanych stron (różne rodzaje podmiotów, różne grupy wiekowe, przedstawiciele obydwu płci). Rozwój lokalny kierowany przez społeczność daje szansę większego zaangażowania podmiotów lokalnych i regionalnych niż było to możliwe w przypadku programu LEADER, który otrzymywał wsparcie jedynie z EFRROW. Dzięki rozwojowi lokalnemu kierowanemu przez społeczność na znaczeniu zyskuje rozwój regionalny.

3.3. Unijna polityka spójności obejmuje dążenie do spójności terytorialnej, co jest również celem podejścia w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność obejmuje wszystkie rodzaje terytoriów: wiejskie, miejskie i przybrzeżne, różne potrzeby społeczności (społeczne, kulturalne, środowiskowe i ekonomiczne) oraz różne mechanizmy finansowania (zaangażowane są cztery europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne). Umożliwienie stosowania podejścia opartego na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność do wszystkich rodzajów obszarów przyczyni się do budowania spójności pomiędzy obszarami wiejskimi, podmiejskimi i miejskimi oraz do zatrzymania lub przywrócenia efektu zepchnięcia na ubocze.

⁽²⁾ Opinia KR-u COTER VI/031 – Zintegrowane inwestycje terytorialne – wyzwanie dla polityki spójności UE po 2020 r., sprawozdawca: Petr Oswald, dotychczas nieopublikowana w Dz.U.

3.4. Metodyka rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność odgrywa ważną rolę w pobudzaniu zintegrowanego rozwoju lokalnego ze względu na komponenty, które ją tworzą: oddolne podejście, strategie rozwoju lokalnego oparte na obszarach, partnerstwa publiczno-prywatne, innowacje, zintegrowane i wielosektorowe podejście, tworzenie sieci i współpraca oraz zdecentralizowana administracja. Aby wspierać właściwe wdrażanie metody rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, potrzeba wymiany informacji, akcji rozpowszechniających oraz działań promujących tę metodę i korzyści z niej wynikające.

3.5. Ponad 26 lat doświadczenia we wdrażaniu programu LEADER pokazało, że metodyka LEADER/rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność działa, stanowi zrównoważony i skuteczny sposób na rozwój obszarów i ma długoterminowy wpływ na rozwój lokalny. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność ma teraz jeszcze większy potencjał dzięki bardziej zintegrowanemu podejściu, które może być postrzegane jako jeszcze skuteczniejsze dzięki jego zróżnicowanemu modelowi wdrażania.

3.6. Ten zróżnicowany model wdrażania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność pomaga państwom członkowskim i obszarom lokalnym w ograniczaniu zagrożeń i zwiększaniu przejrzystości.

3.7. EKES zdecydowanie wspiera oddolny proces podejmowania decyzji, który gwarantuje, że inwestycje są zgodne z rzeczywistymi potrzebami i potencjałem obszarów lokalnych. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność ma być nawet jeszcze bardziej elastyczny i obejmować wszystkie ewentualne potrzeby społeczności oraz umożliwiać obywatelom dokonywanie na szczeblu lokalnym wyboru najodpowiedniejszych kwestii dla ich strategii rozwoju lokalnego.

3.8. Zaangażowanie lokalnych podmiotów i budowanie przez nich potencjału to jedna z największych korzyści metodyki rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Zintegrowany rozwój lokalny jest najlepszym sposobem na budowanie powiązań i synergii między różnymi zainteresowanymi podmiotami i aspektami rozwoju lokalnego.

3.9. EKES wyraża zadowolenie, że rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest procesem wymagającym ciągłego udziału i szkolenia lokalnych podmiotów. Przyjęte w przypadku takiego rozwoju bardziej zintegrowane podejście daje lokalnym społecznościom więcej szans na zwiększenie ich zdolności i wiedzy. Powiązania między obszarami wiejskimi, miejskimi i przybrzeżnymi oznaczają, że zaangażowane osoby mogą uczyć się od siebie i znajdować odpowiedzi na ważne wyzwania w sposób lepiej sprzyjający włączeniu. Ciągła współpraca, tworzenie sieci i szkolenia umacniają dobre rządzenie.

3.10. Rośnie znaczenie zielonej gospodarki, włączenia społecznego, zwalczania ubóstwa, kwestii migracji, klastrów regionalnych, powiązań między obszarami wiejskimi, miejskimi i przybrzeżnymi, inteligentnych rozwiązań i technologii informatycznych w rozwoju lokalnym. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność stanowi dla wszystkich rodzajów terytoriów (wiejskich, miejskich i przybrzeżnych) i społeczności możliwość wspólnej pracy nad tymi wyzwaniami. Wielofunduszowe podejście w rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność jest bardzo dobrym mechanizmem wspierania koncepcji „inteligentnych wsi” poprzez budowanie zdolności, inwestycje, innowacje i tworzenie sieci kontaktów, a także poprzez zapewnienie innowacyjnych narzędzi finansowania w celu poprawy usług i infrastruktury⁽³⁾.

3.11. EKES wyraża nadzieję, że większa spójność i koordynacja w finansowaniu UE ułatwi podmiotom lokalnym opracowywanie strategii wielosektorowych wspieranych z różnych funduszy i lepiej dopasowanych do mieszanych terytoriów (np. wiejsko-miejsko-przybrzeżnych). Obecnie, aby uprościć realizację strategii wielofunduszowych, trzeba wyznaczyć „fundusz główny”, z którego zostaną pokryte wszystkie koszty zarządzania na szczeblu krajowym. Ujednolicenie zasad regulujących stosowanie wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na szczeblu UE w odniesieniu do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność jeszcze skuteczniej ograniczyłoby obciążenia biurokratyczne.

3.12. EKES jest przekonany, że włączenie wszystkich rodzajów obszarów wchodzących w zakres czterech europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na potrzeby wdrażania strategii rozwoju lokalnego pozwoli osiągnąć liczne korzyści wszystkim lokalnym grupom działania⁽⁴⁾.

3.13. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność to zakorzenione w europejskiej tradycji, oddolne podejście do rozwoju, które może przyczynić się do zrównoważenia antyeuropejskich tendencji w społecznościach lokalnych, gdyż zwiększa włączenie społeczne i zrównoważony rozwój gospodarczy w stosujących to podejście regionach.

⁽³⁾ Opinie EKES-u „Od Deklaracji Cork 2.0 do konkretnych działań”, Dz.U. C 345, z 13.10.2017, s. 37, „*Wsie i miasteczka*” (przyjęta w dniu 18 października 2017 r., dotychczas nieopublikowana w Dz.U.) i raport informacyjny „*Ocena ex post programów rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013*”, przyjęty w dniu 18 października 2017 r.

⁽⁴⁾ Wnioski z europejskiego seminarium pt. „Wykorzystanie doświadczeń rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Budowanie odpornych społeczności lokalnych”, Węgry, 8–10 listopada 2017 r. Seminarium zorganizowane przez Komisję Europejską przy wsparciu DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa.

4. Główne potrzeby i trudności we wdrażaniu wielofunduszowego finansowania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w latach 2014–2020

4.1. Niedostateczna spójność między różnymi funduszami i niedostateczna spójność terytorialna okazały się najpoważniejszymi przeszkodami na szczeblu krajowym, podobnie jak niski poziom zrozumienia przez decydentów korzyści płynących z rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Trudno było osiągnąć prawdziwą synergię między różnymi funduszami i terytoriami (wiejskimi, miejskimi i przybrzeżnymi) z powodu „granic” wciąż istniejących między funduszami na szczeblu krajowym. Każdy fundusz podlega innym zasadom i uregulowaniom. W większości krajów, które wdrażają wielofunduszowe finansowanie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, współpraca między instytucjami zarządzającymi jest niedostateczna, a także brakuje jasnej koordynacji. Tylko Szwecja wdraża wielofunduszowe finansowanie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w całym kraju i udostępniła wszystkie cztery europejskie fundusze strukturalne wszystkim rodzajom lokalnych grup działania (wiejskim, miejskim i przybrzeżnym).

4.2. Państwa członkowskie nie powinny wprowadzać dodatkowych zasad i wymogów, które blokują proces uproszczenia. Uproszczenie musi być rzeczywiste i przebiegać zgodnie z zasadami zaproponowanymi przez Komisję Europejską. Potrzebne jest szkolenie i odpowiednie zrozumienie tych modeli. Według Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w projektach LEADER nie ma więcej błędów niż w innych projektach realizowanych w ramach różnych środków działania.

4.3. Państwa członkowskie nie mogą wykorzystywać rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność jako pretekstu do zapewnienia finansowania ustalonych z góry celów krajowych. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność powinien być narzędziem rozwoju „o dużej sile uderzenia” dla określonych środków na szczeblu lokalnym.

4.4. Okres programowania rozpoczął się z dużym opóźnieniem. Nie wszystkie kraje były w stanie zapewnić ciągłość między okresami programowania i sprawne wdrażanie, co spowodowało wiele niepewności oraz utratę motywacji i istniejącej wiedzy. Tego należy unikać w przyszłości.

4.5. EKES ma świadomość braku zaufania między podmiotami zaangażowanymi w rozwój lokalny kierowany przez społeczność, blokującego potencjał wykorzystania tej metody. Istnieje potrzeba ciągłego budowania zaufania. Ciągłe karanie na etapie wdrażania negatywnie wpływa na zaufanie i owocny dialog. Instytucje zarządzające, w tym agencje płatnicze, mogą podejmować decyzje o nienakładaniu sankcji i powinny częściej korzystać z tej możliwości.

4.6. Prawdziwy potencjał uproszczenia leżący w rozwoju rozwiązań informatycznych nie został wykorzystany. Nie wszystkie podmioty zaangażowane w rozwój lokalny kierowany przez społeczność uczestniczyły w procesie opracowywania narzędzi informatycznych, co przełożyło się na trudności w korzystaniu z tych systemów. Należy ufać praktycznej wiedzy lokalnych grup działania podczas opracowywania narzędzi informatycznych mających posłużyć do wdrażania omawianej metody. Platformy informatyczne opracowane przez instytucje zarządzające muszą odpowiadać potrzebom wszystkich podmiotów zaangażowanych w rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Lokalnym grupom działania należy udostępnić elastyczne i otwarte platformy w celu umożliwienia wdrożenia strategii rozwoju lokalnego zgodnie ze specyfiką ich obszarów. Należy unikać normalizacji.

4.7. EKES obserwuje w wielu państwach członkowskich rozbieżności między oczekiwaniami, wysiłkami i środkami finansowymi. Jeśli chcemy rzeczywistych efektów, to trzeba zainwestować wystarczające środki, dzięki którym nasze oczekiwania będą realistyczne. Aby zadbać o oddziaływanie, trzeba realistycznie podchodzić do alokacji dostatecznych środków finansowych na rozwój lokalny kierowany przez społeczność z każdego europejskiego funduszu strategicznego i inwestycyjnego. Istnieje w UE kilka bardzo dobrych przykładów takiego podejścia (np. w Saksonii z udziałem 40 % środków z PROW i w Asturii z udziałem 17 %).

4.8. Niedostateczny dialog między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w rozwój lokalny kierowany przez społeczność (instytucjami zarządzającymi, lokalnymi grupami działania, agencjami płatniczymi, sieciami LEADER – takimi jak ELARD oraz krajowe sieci LEADER i sieci obszarów wiejskich) doprowadził do wzrostu biurokracji i ogromnych opóźnień w rozpoczęciu okresu programowania i przekazaniu funduszy wnioskodawcom projektów. Potrzeba skutecznej i przejrzystej koordynacji między różnymi organami i ministerstwami na szczeblu krajowym, potrzeba też ścisłego dialogu z lokalnymi grupami działania. Bezpośredni dialog między Komisją Europejską a lokalnymi grupami działania również wymaga umocnienia – EKES mógłby służyć pomocą w tym obszarze.

4.9. W większości państw członkowskich stwierdzono brak budowania potencjału władz i lokalnych grup działania, mającego pomóc im we wdrażaniu wielofunduszowego finansowania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Należy zapewnić możliwość ciągłego uczenia się i wypracowania wspólnego pojęcia wielofunduszowego wdrażania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, by poprawić zdolność podmiotów zaangażowanych w rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Należy wzmocnić kolegialne podejście. Władze i lokalne grupy działania muszą przejść odpowiednie szkolenia i mieć świadomość realiów, w jakich każda z tych grup funkcjonuje. Można to osiągnąć poprzez organizowanie dla urzędników publicznych, członków lokalnych grup działania i lokalnych zainteresowanych podmiotów wyjazdów informacyjnych, szkoleń, wymian personelu itp. EKES proponuje, by program taki finansować poprzez rozszerzenie programu Erasmus.

4.10. EKES jest przekonany, że wartość dodana wielofunduszowego podejścia do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i możliwe modele wdrażania nie zostały dostatecznie wyjaśnione na szczeblu UE. Zabrakło jasnej wizji tego, jak państwa członkowskie powinny faktycznie wdrażać wielofunduszowe finansowanie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Państwa członkowskie potrzebują prostych modeli, struktur i najlepszych praktyk.

4.11. Prawdziwy potencjał lokalnych grup działania jako podmiotów wspomagających procesy na swoich obszarach nie został dostatecznie dobrze wykorzystany. Należy stworzyć warunki, aby umożliwić lokalnym grupom działania skupienie się na ich roli polegającej na stymulowaniu obszarów oraz wspomaganiu rozwijania i wdrażania najlepszych pomysłów. Z badań wynika, że wsparcie lokalnych grup działania jako mediatorów jest konieczne w procesie wspomaganie zintegrowanego rozwoju lokalnego. Lokalne grupy działania są w stanie pracować między sektorami i łączyć różne zainteresowane strony. Zadanie lokalnych grup działania nie polega wyłącznie na zapewnianiu finansowania i pełnieniu funkcji dodatkowego poziomu administracyjnego. Z odpowiednim wsparciem finansowym i organizacyjnym powinny one działać jako prawdziwe organizacje rozwoju inicjujące projekty współpracy i umożliwiające szkolenie i tworzenie sieci.

4.12. Często brakuje jasnych i prostych modeli oceny i monitorowania strategii rozwoju lokalnego. Ocena powinna być częścią procesu uczenia się społeczności, dlatego bardzo ważne jest, aby lokalne grupy działania nieustannie gromadziły informacje i przeprowadzały oceny wdrażania swoich strategii. Należy wprowadzić zaawansowane rozwiązania informatyczne na potrzeby gromadzenia i analizy danych w połączeniu z procesami partycypacyjnymi i analizą jakości – zgodnie z zasadami rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Inwestycje na poziomie UE należy przeznaczać na spójne narzędzia monitorowania i oceny w zakresie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. W Szwecji z dobrym skutkiem wykorzystano metodykę pisania scenariuszy.

4.13. W niektórych państwach członkowskich stwierdzono nadużycie uprawnień przez instytucje zarządzające – tam, gdzie nie istniał dialog między podmiotami LEADER lub podmiotami zaangażowanymi w rozwój lokalny kierowany przez społeczność, a lokalne grupy działania nie miały możliwości udziału w dyskusji na równych prawach. Ponadto EKES ostrzega przed dominacją władz lokalnych i przed realizacją ich politycznych programów z puli zasobów na rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Lokalne grupy działania muszą mieć zapewnioną niezależność w zakresie prowadzenia prac i podejmowania decyzji, bez oficjalnych bądź nieoficjalnych nacisków ze strony samorządu.

5. Propozycje EKES-u na okres programowania 2021–2027 na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym

Na szczeblu europejskim:

5.1. Ustanowienie na szczeblu UE jasnej wizji obowiązkowego wdrażania wielofunduszowego rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w celu jak najszybszego udostępnienia prostych modeli i wytycznych oraz wprowadzenia najlepszej praktyki niezwołanego (w 2018 r.) wdrażania w państwach członkowskich.

5.2. Nieszablone podejście poprzez zbadanie i dokładne przeanalizowanie możliwości utworzenia funduszu rezerwowego na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na szczeblu UE. Niezależnie od tego Komisja Europejska będzie musiała zadbać o to, by wszystkie państwa członkowskie dysponowały krajowym funduszem na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

5.3. Wyznaczenie zharmonizowanych ram dla wszystkich europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz ustanowienie prostych zasad wdrażania funduszu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na szczeblu UE.

5.4. Potrzeba utworzenia na szczeblu krajowym specjalnego źródła finansowania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (funduszu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność) z wkładami ze wszystkich czterech europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych odpowiadającymi wszystkim obszarom wsparcia z poszczególnych funduszy dla terytoriów wiejskich, miejskich i przybrzeżnych (zob. model proponowany poniżej).

5.5. Potrzeba nałożenia na państwa członkowskie wymogu przekazywania co najmniej 15 % z budżetu każdego europejskiego funduszu strukturalnego i inwestycyjnego na fundusz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność i zapewnienia wystarczających krajowych środków finansowych.

5.6. Wzmocnienie dialogu między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w rozwój lokalny kierowany przez społeczność na każdym szczeblu (europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym).

5.7. Znaleźcie łatwiejszej do zapamiętania i zaakceptowania nazwy – np. LEADER ze względu na swoją pełną sukcesów historię byłoby dobrą nazwą tego instrumentu.

5.8. Dzielenie się w jednym miejscu najlepszymi praktykami w zakresie korzystania z nowego instrumentu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność na obszarach miejskich, tak by potrzebnych informacji nie trzeba było szukać na stronie każdej dyrekcji generalnej (na przykład: www.clld-u.eu).

Na szczeblu krajowym lub regionalnym (w wypadku administracji zdecentralizowanej):

5.9. Gwarancja wykorzystania wielofunduszowego podejścia do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność względem wszystkich rodzajów obszarów (wiejskich, miejskich i przybrzeżnych) oraz wykorzystanie zalet zintegrowanego rozwoju lokalnego.

5.10. Przeniesienie co najmniej 15 % budżetu każdego z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych do krajowego funduszu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz zapewnienie odpowiednich zasobów krajowych, aby zagwarantować uzyskanie pełnego potencjału tej metody.

5.11. Ustanowienie programu operacyjnego w kontekście rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Taki program operacyjny służyłby do wykorzystywania środków z funduszu na wsparcie zintegrowanego rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, miejskich i przybrzeżnych. Środki z funduszu na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność w każdym państwie członkowskim musiałyby być przeznaczane na realizację celów określonych w ramach strategii rozwoju lokalnego bez podziałów lub rozgraniczania pomiędzy poszczególnymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność powinien być wdrażany w sposób zdecentralizowany za pośrednictwem lokalnych grup działania, tak aby strategie odpowiadały lokalnym potrzebom i wyzwaniom.

5.12. Ustanowienie jednego organu zarządzającego na poziomie krajowym dla wdrażania rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność.

5.13. Unikanie przerw między okresami programowania i zagwarantowanie sprawnego uruchomienia okresu programowania 2021–2027.

5.14. Umożliwienie ścisłego dialogu między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w rozwój lokalny kierowany przez społeczność na szczeblu krajowym oraz lokalnymi grupami działania w celu przygotowania krajowego programu operacyjnego.

5.15. Umożliwienie ciągłego budowania zdolności władz i lokalnych grup działania.

5.16. Wykorzystanie potencjału opracowania wszechstronnych rozwiązań informatycznych, aby ułatwić proces rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. W rozwój narzędzi informatycznych należy zaangażować wszystkie podmioty uczestniczące w rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność; wszystkie takie podmioty muszą mieć także możliwość korzystania z tych rozwiązań.

5.17. Kontynuowanie współpracy w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), który to instrument jest wykorzystywany na większych obszarach i do projektów w skali makro.

5.18. Przygotowanie kampanii wprowadzającej rozwój lokalny kierowany przez społeczność jako narzędzie synergii, aby zyskać na efektywności, partnerstwie, pomocniczości i wsparciu finansowym.

Na szczeblu regionalnym i lokalnym:

5.19. Zapewnienie rzeczywistej wartości dodanej zintegrowanego rozwoju lokalnego oraz racjonalności kosztów. Czerpanie korzyści ze spójności terytorialnej, która tworzy synergii i wspomaga wykorzystanie nowych zasobów i nowych możliwości.

5.20. W stosownych przypadkach oraz w celu zwiększenia spójności terytoriów i zdolności administracyjnej lokalnych grup działania, poświęcenie szczególnej uwagi różnym typom obszarów (wiejskich, miejskich i przybrzeżnych) w ramach tej samej lokalnej grupy działania bądź budowanie silnych powiązań między lokalnymi strategiami rozwoju na różnego rodzaju obszarach. Jednocześnie należy dopilnować, aby lokalne grupy działania nie rozrastały się nadmiernie i nie utraciły przez to więzi z własnym obszarem.

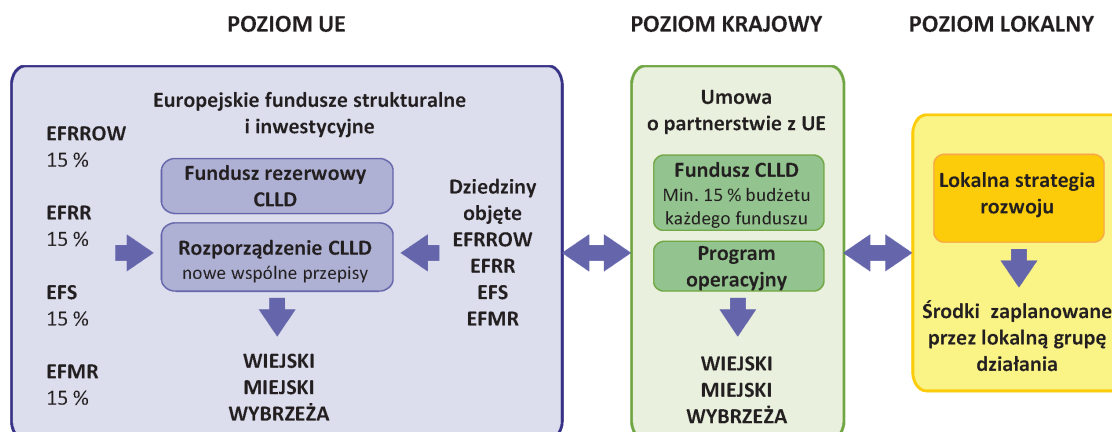
5.21. Dostosowanie strategii rozwoju lokalnego opartych na uczestnictwie do zmieniających się warunków życia i pracy, łącznie ze wszystkimi odpowiednimi aspektami (spójność społeczna, zwalczanie ubóstwa, migracja, klastry regionalne, zielona gospodarka, zmiana klimatu, inteligentne rozwiązania, technologia itp.), oraz wykorzystanie rewolucji w zakresie nowych technologii i technologii informatycznych.

5.22. Aktywne promowanie procesów i praca o charakterze międzysektorowym w sposób włączający wszystkie odpowiednie zainteresowane strony na obszarach, na których funkcjonuje lokalna grupa działania. Zwroć szczególną uwagę na opracowanie i wdrożenie procesów uczestnictwa.

5.23. Aktywne uczestnictwo we współpracy międzyterytorialnej i transnarodowej.

5.24. Umożliwienie ciągłego szkolenia, tworzenia sieci przez podmioty lokalne i pracowników lokalnych grup działania oraz nawiązywania przez nie współpracy.

5.25. Organizowanie ciągłych ocen wdrażania strategii rozwoju lokalnego i znalezienie sposobów na zaangażowanie społeczności w proces oceny.



Bruksela, 7 grudnia 2017 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

530. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 6 I 7 GRUDNIA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Inicjatywa na rzecz wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów«”

[COM(2017) 252 final]

„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE”

[COM(2017) 253 final – 2017/0085 (COD)]

(2018/C 129/07)

Sprawozdawczyni: **Erika KOLLER**Współsprawozdawczyni: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Wniosek o konsultację	Wniosek Komisji, 17.11.2017 Rada Unii Europejskiej, 10.5.2017 Wniosek Parlamentu Europejskiego, 15.5.2017
Podstawa prawna	Art. 153 ust. 1 lit. i) i art. 153 ust. 2 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	8.12.2015
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	182/11/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej, by poprzez pomoc w osiągnięciu większej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym zwiększyć uczestnictwo w rynku pracy rodziców, a w szczególności kobiet, i w ten sposób uwolnić potencjał ich umiejętności.

1.2. EKES uważa ponadto, że konieczne jest dalsze przeanalizowanie propozycji zawartych w pakiecie z uwzględnieniem obecnej sytuacji w każdym państwie członkowskim, a także kosztów i wysiłku organizacyjnego dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP. Niezbędne jest również przedsięwzięcie następujących środków: wyeliminowanie stereotypów, rozpowszechnienie dobrych praktyk oraz opracowanie krajowych planów działania dotyczących równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

1.3. Nowoczesna polityka dotycząca równowagi między życiem zawodowym a prywatnym powinna zapewniać rodzicom odpowiednie możliwości przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb przedsiębiorstw. EKES zachęca partnerów społecznych w całej Europie do zbadania dodatkowych praktycznych rozwiązań wspierających równowagę między życiem zawodowym a prywatnym, które odpowiadają specyfice ich miejsca pracy ⁽¹⁾.

1.4. EKES potwierdza, że wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań pociągnie za sobą koszty dla państw członkowskich i przedsiębiorstw, jest jednak przekonany, że długoterminowe korzyści przeważą nad wyższymi kosztami w krótkim okresie. EKES uważa, że należy dokładnie rozważyć środki wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw.

1.5. EKES uważa, że ważne jest zapewnienie indywidualnego uprawnienia do urlopu zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn. Dostrzega jednak, że przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP, mogą napotkać trudności organizacyjne spowodowane zwiększeniem zakresu tego uprawnienia. Każdy problem powstały w związku ze stosowaniem tego przepisu powinien być rozwiązywany zgodnie z prawem krajowym, układami zbiorowymi pracy lub przyjętymi praktykami.

1.6. EKES jest zdania, że pakiet poświęcony równowadze między życiem zawodowym a prywatnym jest krokiem w dobrym kierunku, jednak w przyszłości powinien zostać ulepszony w oparciu o odpowiednie oceny skutków.

1.7. EKES podkreśla potrzebę zwiększenia inwestycji w wysokiej jakości, dostępne i przystępne cenowo usługi opieki i placówki dla każdej rodziny oraz wzywa Komisję do wykorzystania zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru oraz regionalnych funduszy rozwoju w celu nakłonienia państw członkowskich do wzmocnienia wysiłków.

1.8. Jakkolwiek wniosek dotyczący dyrektywy obejmuje w pewnym stopniu systemy podatkowe, to jednak EKES ubolewa, że propozycje w tym zakresie są niewystarczające. Organizacja systemu podatkowego może wpływać na decyzję o wejściu na rynek pracy. Należy rozważyć ulgi podatkowe ułatwiające pracującym rodzicom kontynuowanie pracy.

2. Wprowadzenie

2.1. Równość kobiet i mężczyzn to fundamentalna wartość i zasada Unii Europejskiej ⁽²⁾. W ciągu ostatnich sześćdziesięciu lat UE poczyniła ogromne postępy, przyjmując szereg dyrektyw w sprawie równego traktowania i przeciwdziałania dyskryminacji, programów politycznych i instrumentów finansowania w celu promowania równości płci w Unii Europejskiej ⁽³⁾. Ramy prawne UE dotyczące urlopów ze względów rodzinnych i elastycznej organizacji pracy zostały ustanowione w latach 90. i podlegają stałym aktualizacjom, z których ostatnią była dyrektywa w sprawie urlopu rodzicielskiego przyjęta w 2010 r. ⁽⁴⁾ Poza tymi ramami prawnymi pewną rolę odgrywają również zalecenia wydawane w kontekście europejskiego semestru ⁽⁵⁾, fundusze UE i zalecenia polityczne ⁽⁶⁾.

2.2. Jednakże w porównaniu z postępem poczynionym w poprzednich dziesięcioleciach zaobserwowano niemal zastój ⁽⁷⁾, czego dowodem jest utrzymujące się zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć wynoszące 16,3 % oraz nierówna pozycja kobiet i mężczyzn i ich niejednakowe uczestnictwo w rynku pracy: w niepełnym wymiarze czasu pracy pracuje 31 % kobiet i 8,2 % mężczyzn, a pod względem ogólnego udziału w rynku pracy utrzymuje się przewaga mężczyzn

⁽¹⁾ Zob. Eurofound, *Work-life balance and flexible working arrangements in the EU*, posiedzenie Rady EPSCO, Tallinn, 19–20 lipca 2017 r.

⁽²⁾ Art. 19 i 153 TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 23 i 33).

⁽³⁾ Dyrektywy 2006/54/WE; 79/7/EWG; 2004/113/WE; 92/85/EWG; 2010/18/UE; zalecenie Komisji 2014/124/UE.

⁽⁴⁾ Zob. dyrektywa 2010/18/UE (Dz.U. L 68 z 18.3.2010), dyrektywa 2006/54/WE (Dz.U. L 204 z 26.7.2006), dyrektywa 92/85/EWG (Dz.U. L 348 z 28.11.1992), dyrektywa 97/81/WE (Dz.U. L 14 z 20.1.1998). Dyrektywa macierzyńska (dyrektywa 92/85/EWG) nie zmieniła się od czasu przyjęcia w 1992 r. Dyrektywa w sprawie urlopu rodzicielskiego, przyjęta po raz pierwszy w 1996 r., została zmieniona i poprawiona w 2010 r.

⁽⁵⁾ Dodatkowe informacje: https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_en.

⁽⁶⁾ Rada wydała zalecenie dotyczące opieki nad dziećmi (92/241/EWG, Dz.U. L 123 z 8.5.1992) już w 1992 r.

⁽⁷⁾ Eurostat, zróżnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć:

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&ocode=tsdsc340&plugin=1>.

nad kobietami wynosząca ponad 12 punktów procentowych⁽⁸⁾). Jednocześnie badania pokazują zróżnicowanie emerytur ze względu na płeć, które może wynosić aż 40 %. Te wszystkie dane wskazują na konieczność jeszcze bardziej aktywnego podejścia w celu zapewnienia równości kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach życia, z jednoczesnym położeniem nacisku na feminizację ubóstwa.

2.3. Nierówne uczestnictwo kobiet w rynku pracy jest ściśle związane z nierównym podziałem obowiązków opiekuńczych. Brak odpowiednich, dostępnych, przystępnych cenowo i wysokiej jakości usług opieki – począwszy od opieki nad dzieckiem aż do opieki świadczonej na poziomie społeczności lokalnych dla starszych członków rodziny i osób niepełnosprawnych – również przyczynia się do powstania tzw. luki opiekuńczej⁽⁹⁾.

2.4. Stwierdzono, że przeszkody i bariery utrudniające zachowanie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym nie tylko uniemożliwiają kobietom pełne uczestnictwo w rynku pracy, ale także mają wpływ na tendencje demograficzne, gospodarkę i rolę mężczyzn jako równorzędnych opiekunów. Jeśli chodzi o wpływ na gospodarkę, w niedawnym badaniu Eurofoundu⁽¹⁰⁾ straty gospodarcze spowodowane zróżnicowaniem poziomu zatrudnienia ze względu na płeć oszacowano na 370 miliardów EUR rocznie. W niektórych państwach członkowskich ponad 25 % kobiet jest biernych zawodowo z powodu obowiązków opiekuńczych. Dziś decyzja o pozostaniu w domu rzadko wynika z przyczyn ekonomicznych, jednak nadal istnieją społeczne oczekiwania oparte na stereotypie kobiety jako głównego opiekuna i mężczyzny jako głównego żywiciela rodziny. Udowodniono, że matki, które pozostają w domu przez cały okres życia zawodowego lub pewną jego część, są bardziej zależne ekonomicznie, mają mniej możliwości rozwoju kariery zawodowej i są bardziej narażone na ubóstwo w starszym wieku. Polityka dotycząca równowagi między życiem zawodowym a prywatnym jest narzędziem, które pozwoli kobietom i mężczyznom dokonywać wyboru w sytuacji równych szans. EKES podkreśla, że przepisy dotyczące czasu odpoczynku dla pracowników oraz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym powinny uwzględniać, w stosownych przypadkach, wspólny dzień tygodnia przeznaczony na odpoczynek, uznany w tradycji i zwyczajach danego kraju lub regionu. Należy przy tym uwzględnić także odpowiednie (sektorowe) układy zbiorowe i ustalone praktyki na szczeblu lokalnym i na poziomie przedsiębiorstw.

2.5. W sierpniu 2015 r. Komisja Europejska ogłosiła w ramach planu działania swoją inicjatywę Nowy start w celu sprostania wyzwaniom związanym z zachowaniem równowagi między pracą a życiem prywatnym w pracujących rodzinach⁽¹¹⁾. Zgodnie z art. 154 ust. 2 TFUE w listopadzie 2015 r. Komisja rozpoczęła dwuetapowe konsultacje⁽¹²⁾ z europejskimi partnerami społecznymi w celu poznania ich poglądów na temat tej inicjatywy. Jednak partnerzy społeczni nie rozpoczęli negocjacji. Europejscy pracodawcy uznali obecne ramy prawne UE za wystarczające, natomiast europejskie związki zawodowe domagały się wzmocnionych ram regulacyjnych. Komisja rozpoczęła również konsultacje publiczne, które wykazały, że 60 % respondentów oczekiwało unijnych ram prawnych dotyczących równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. W dniu 26 kwietnia 2017 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych, który obejmuje wniosek dotyczący dyrektywy mającej na celu wspieranie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów, a także wnioski nieustawodawcze.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES zgadza się, że istnieje potrzeba prowadzenia aktywnej polityki mającej na celu zwiększenie wspólnej odpowiedzialności kobiet i mężczyzn za opiekę nad dziećmi. Badania pokazują, że udział mężczyzn w obowiązkach opiekuńczych przynosi korzyści rodzinom oraz jest korzystny dla europejskiej gospodarki i konkurencyjności Europy. Wraz ze zwiększeniem uczestnictwa kobiet w rynku pracy nastąpi poprawa dostępu przedsiębiorstw do wykwalifikowanej siły roboczej i talentów, co pozwoli uwolnić pełny potencjał kobiet w sytuacji, gdy zmniejsza się liczebność siły roboczej w Unii Europejskiej, społeczeństwo się starzeje, a sytuacja demograficzna jest w dalszym ciągu poważnym wyzwaniem dla finansów publicznych. Polityka ta powinna koncentrować się również na tworzeniu zachęt dla pracodawców do zwiększania podaży pracy, zapewnieniu wsparcia w opiece nad dzieckiem oraz różnych formach urlopu i elastycznej organizacji pracy.

3.2. EKES chciałby zwrócić uwagę na fundamentalną rolę, jaką Komisja i państwa członkowskie (w porozumieniu z partnerami społecznymi i szeroko rozumianym społeczeństwem obywatelskim) muszą odgrywać w walce ze stereotypami (w tym poprzez kampanie edukacyjne i na rzecz podnoszenia świadomości społeczeństwa), ograniczaniu segregacji rynku pracy oraz wyposażaniu osób w zaktualizowane i udoskonalone umiejętności odpowiadające przyszłym potrzebom rynku pracy.

⁽⁸⁾ Eurostat, Badanie na temat siły roboczej, 2016.

⁽⁹⁾ Zob. następujące opinie EKES-u: Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 39, Dz.U. C 218/7 z 23.7.2011, Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 16, Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 1, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 7.

⁽¹⁰⁾ Eurofound (2016), *Zróżnicowanie poziomu zatrudnienia ze względu na płeć: wyzwania i rozwiązania*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

⁽¹¹⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_012_new_initiative_replacing_maternity_leave_directive_en.pdf.

⁽¹²⁾ Pismo Michela Servoza skierowane do europejskich partnerów społecznych, nr ref. Ares(2015)5003207 – 11 listopada 2015 r.

3.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem pakiet Komisji mający na celu zapewnienie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, gdyż zaproponowano w nim bardziej sprawiedliwy podział zadań jako sposób wyeliminowania niektórych większych barier strukturalnych w zatrudnieniu kobiet.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Urlop ojcowski

4.1.1. EKES uważa, że decyzja Komisji, aby zaradzić problemowi braku korzystania z urlopu ojcowskiego przez wprowadzenie indywidualnego uprawnienia do urlopu ojcowskiego niepodlegającego przeniesieniu i liczącego co najmniej dziesięć dni roboczych, płatnych co najmniej na poziomie obecnego wynagrodzenia podczas zwolnienia chorobowego wraz z przeprowadzeniem analizy kosztów i korzyści na szczeblu krajowym jest krokiem w dobrym kierunku. Komitet wskazuje jednak, że świadczenia z tytułu choroby różnią się znacznie w Europie – począwszy od kwot ryczałtowych dużo poniżej zarobków aż po 100-procentową stopę kompensacji. Podkreśla, że kompensacja powinna być odpowiednia, powinna zachęcać ojców do przyjmowania odpowiedzialności oraz dawać rodzicom większy wybór przed urodzeniem dziecka i potem – z uwzględnieniem krajowych praktyk w zakresie płatnego urlopu macierzyńskiego.

4.1.2. EKES zauważa, że w 21 państwach członkowskich obowiązują już przepisy dotyczące urlopu ojcowskiego, liczącego średnio dwa i pół dnia⁽¹³⁾, co uznaje za bardzo krótki okres, oraz ubolewa z powodu utrzymującego się ogólnego braku wykorzystania tego urlopu, co wymaga dokładniejszego przeanalizowania. EKES uważa zatem, że wniosek Komisji odpowiada potrzebie zapewnienia zachęt dla ojców do korzystania z urlopu ojcowskiego, uwzględniając obecne skuteczne praktyki stosowane w niektórych państwach członkowskich⁽¹⁴⁾ i równorzędną rolę ojców w obowiązkach rodzinnych.

4.1.3. EKES podkreśla, iż jego zdaniem okres 10 dni urlopu przysługującego na ten cel, przewidziany we wniosku dotyczącym dyrektywy, to pierwszy krok we właściwym kierunku, aby zapewnić osiągnięcie celu dyrektywy dotyczącego znacznego zwiększenia poziomu zaangażowania ojców. Jednak zdaniem EKES-u z punktu widzenia realizacji celu dyrektywy stosowniejszy byłby dłuższy okres – uzgodniony między pracodawcą a pracownikiem – np. do jednego miesiąca.

4.2. Urlop rodzicielski

4.2.1. Odsetek mężczyzn korzystających z urlopu rodzicielskiego wynosi od 40 % do zaledwie 2 % w niektórych państwach członkowskich⁽¹⁵⁾. Ani obecne systemy regulujące kwestie urlopu rodzicielskiego, ani panujące przekonania nie podejmują w wystarczającym stopniu konfrontacji z przyczynami, dla których mężczyźni rzadko korzystają z tego urlopu.

4.2.2. EKES dostrzega, że przedsiębiorstwa, a zwłaszcza MŚP i mikroprzedsiębiorstwa, mogą mieć trudności organizacyjne spowodowane podwyższeniem wieku dziecka z ośmiu do dwunastu lat na potrzeby urlopu rodzicielskiego.

4.2.3. EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą wprowadzenia niepodlegającego przeniesieniu indywidualnego uprawnienia do urlopu rodzicielskiego. Odnotowuje potrzebę zapewnienia przyzwoitej rekompensaty wynagrodzenia na poziomie co najmniej równym wynagrodzeniu otrzymywanemu podczas zwolnienia chorobowego, przy czym jej górną granicę mogłby ustalać ustawodawca krajowy⁽¹⁶⁾. Powinna temu towarzyszyć analiza kosztów i korzyści na szczeblu krajowym. Uznaje także potrzebę wprowadzenia przepisów ustanawiających zakaz dyskryminacji, ponieważ to wszystko może zwiększyć wykorzystywanie urlopu rodzicielskiego przez ojców.

4.2.4. Ponadto EKES uważa, że w negocjacjach w sprawie wniosku należy zachować równowagę między potrzebami pracowników i pracodawców. Przeprowadzona przez Komisję ocena skutków wykazała, że wpływ proponowanej dyrektywy będzie się różnić w zależności od ram czasowych. Koszty proponowanych środków (wynikające głównie ze strat w produkcji poniesionych na skutek obciążeń administracyjnych związanych z przetwarzaniem wniosków i koniecznością tymczasowego zastąpienia pracowników) wzrosną w krótkim i średnim okresie, podczas gdy w perspektywie długoterminowej wprowadzenie w życie pakietu powinno pociągnąć za sobą jedynie ograniczone koszty dla przedsiębiorstw⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593543/EPRS_ATA\(2016\)593543_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593543/EPRS_ATA(2016)593543_EN.pdf).

⁽¹⁴⁾ Informator polityczny *Paternity and parental leave policies across the European Union*, Janna van Belle, RAND Europe.

⁽¹⁵⁾ <http://www.oecd.org/social/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf>.

⁽¹⁶⁾ Art. 11 ust. 3 dyrektywy 92/85/WE.

⁽¹⁷⁾ Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący komunikatowi „Nowy start na rzecz wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów”.

4.3. Urlop opiekuńczy

4.3.1. EKES zauważa, że brak odpowiedniego przepisu dotyczącego urlopu w celu opieki nad krewnym wymagającym wsparcia również przyczynia się do nierównego podziału obowiązków opiekuńczych, co często oznacza, że kobiety biorą na siebie cały ciężar opieki. Ma to niekorzystny wpływ na ich zdrowie fizyczne i psychiczne, utrudnia ich integrację społeczną i uczestnictwo w rynku pracy, a w konsekwencji powoduje, że kobiety mają niewystarczające uprawnienia emerytalne.

4.3.2. Prawie wszystkie państwa członkowskie wprowadziły przepisy dotyczące dostępu do urlopu dla opiekunów, jednak czas trwania, kwalifikowalność, poziom świadczeń i możliwość korzystania z praw do zabezpieczenia społecznego różnią się znacznie w zależności od kraju⁽¹⁸⁾. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję wprowadzenia minimalnych równych warunków w całej Europie przez wprowadzenie indywidualnego uprawnienia do co najmniej 5 dni urlopu opiekuńczego w roku, płatnych na poziomie wynagrodzenia podczas zwolnienia chorobowego. Jest to jednak dopiero pierwszy krok i Komisja będzie musiała uczynić więcej w celu wsparcia i uzupełnienia działań państw członkowskich mających ułatwić rodzinom radzenie sobie z rosnącymi obowiązkami opiekuńczymi. Wprowadzenie takiego indywidualnego uprawnienia powinno być powiązane z opracowaniem mechanizmów wsparcia dla opiekunów.

4.3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście przyjęte przez Komisję polegające na zaproponowaniu środków na rzecz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracowników przez całe życie, w tym kobiet należących do tzw. pokolenia środka (ang. sandwich generation), tj. osób, które muszą opiekować się krewnymi z więcej niż jednego pokolenia. Brak usług z zakresu opieki często zmusza tych pracowników, a zwłaszcza kobiety, do porzucania płatnego zatrudnienia zaledwie kilka lat przed przejściem na emeryturę, czemu towarzyszą bariery utrudniające ponowne wejście na rynek pracy osobom po 50. roku życia.

4.3.4. EKES podkreśla również, że urlop dla opiekunów nie powinien zastępować wysokiej jakości profesjonalnych, dostępnych i przystępnych cenowo usług opieki świadczonej na poziomie społeczności lokalnych, które znacznie przyczynią się do dalszego rozwoju gospodarczego.

4.3.5. Ponadto EKES zauważa, że nie można w pełni i dokładnie porównać różnych rodzajów urlopu opiekuńczego, ponieważ opieka nad osobą starszą nie tylko ma inny charakter niż opieka nad dzieckiem, ale może również wymagać zaangażowania dalszej rodziny, w tym przy podejmowaniu decyzji.

4.3.6. Ważnym aspektem opieki nad osobami niepełnosprawnymi jest oddzielenie profesjonalnej opieki od opieki rodzinnej, tak aby w jak największym stopniu zmniejszyć obciążenie rodziny. Jednakże bez względu na formę opieki opiekunowie muszą mieć dostęp do systemu zabezpieczenia społecznego.

4.4. Elastyczna organizacja pracy

4.4.1. Elastyczna organizacja pracy jest niezbędna, aby umożliwić przedsiębiorstwom dopasowanie swoich zasobów ludzkich do zmian warunków gospodarczych. Jest ona również użytecznym narzędziem pozwalającym poprawić wyniki i zwiększyć produktywność⁽¹⁹⁾, a także umożliwiającym pracownikom utrzymanie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. Dlatego ważne jest, by w dialogu społecznym na szczeblu lokalnym i sektorowym poruszano te aspekty z myślą o wprowadzeniu form pracy, które umożliwią osiągnięcie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

4.4.2. Elastyczna organizacja pracy może ułatwić radzenie sobie z wieloma obowiązkami opiekuńczymi, nie powinna jednak wpływać negatywnie na zatrudnienie pracujących opiekunów. Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje prawo do ubiegania się o elastyczną organizację pracy przez pracującego rodzica lub opiekuna do celów opieki nad krewnym wymagającym opieki lub wsparcia.

4.4.3. Wniosek wprowadza dla pracowników możliwość (i) redukcji godzin pracy, (ii) elastycznych harmonogramów pracy oraz (iii) pracy zdalnej. EKES zwraca uwagę, że takie elastyczne rozwiązania dotyczące organizacji pracy muszą spełniać potrzeby większości pracowników i obejmować podejście uwzględniające cykl życia. Kwestie te powinny być rozwiązywane na drodze dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych na szczeblu znajdującym się najbliżej danej sytuacji. Oprócz tego konieczne jest zagwarantowanie prawa powrotu do pierwotnego schematu pracy. Jednocześnie trzeba szanować prawo pracodawców do rozważenia wniosku o elastyczny czas pracy przy uwzględnieniu potrzeb zarówno

⁽¹⁸⁾ Zob. Bouget, D., Spasova, S. i Vanhercke, B. (2016), *Work-life balance measures for persons of working age with dependent relatives in Europe. A study of national policies*, Europejska Sieć ds. Polityki Społecznej (ESPN), Bruksela: Komisja Europejska <https://webgate.ec.europa.eu/emplcms/social/BlobServlet?docId=16325&langId=en>.

⁽¹⁹⁾ Chung, H., (2017), *Work Autonomy, Flexibility and Work Life Balance*, sprawozdanie końcowe dostępne pod adresem: <http://wafproject.org/research-outputs/final-report/>.

pracodawców, jak i pracowników. Każdy problem powstały w związku ze stosowaniem tego przepisu powinien być rozwiązywany zgodnie z prawem krajowym, układami zbiorowymi pracy lub przyjętymi praktykami.

4.4.4. Cyfryzacja miejsc pracy i stosunków pracy może mieć wpływ nawet na kształt tradycyjnych schematów pracy. W tym względzie konieczna jest dalsza refleksja nad sposobem tradycyjnego postrzegania urlopu do celów opieki jako opcji o podstawowym znaczeniu dla rodzin chcących pogodzić życie zawodowe z rodzinnym. Zdecydowanie zbyt często to właśnie kobiety korzystają z elastycznej organizacji pracy, aby, kontynuując pracę, podołać obowiązkowi opiekuńczym. Hamuje to rozwój ich kariery w miejscu pracy zarówno pod względem wynagrodzenia, jak i rozwoju zawodowego. Ponadto EKES pragnie podkreślić, że elastycznej organizacji pracy nie należy traktować jako „sprawy dotyczącej kobiet”, koncentrując się na matkach lub ogólnie kobietach, które muszą opiekować się swoimi niesamodzielnymi krewnymi. Przedsiębiorstwa muszą wspierać elastyczne formy pracy zarówno dla kobiet, jak i mężczyzn oraz mieć wkład w zmiany kulturowe odpowiadające aspiracjom kobiet i mężczyzn oraz sprzyjające zmniejszaniu nierówności zawodowej. Elastyczna organizacja pracy musi być również w pełni odwracalna, przyjazna dla pracownika i dostępna we wszystkich rodzajach umów. Szczególnie ważne w tym kontekście jest skuteczne egzekwowanie prawa do powrotu do pierwotnego schematu pracy.

4.4.5. Ponadto, jakkolwiek cyfryzacja może wspierać elastyczną organizację pracy przez zapewnienie pracownikom możliwości pracy zdalnej, może również stanowić pewne wyzwanie i zagrożenie.

4.5. Inicjatywy o charakterze niestawodawczym

Wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów oraz uchylającej dyrektywę Rady 2010/18/UE towarzyszy szereg inicjatyw o charakterze niestawodawczym, które uzupełniają pakiet dotyczący równowagi między życiem zawodowym a prywatnym. EKES z zadowoleniem przyjmuje dodatkowe wnioski niestawodawcze stanowiące uzupełnienie tego pakietu, takie jak:

4.5.1. Opieka nad dziećmi i opieka długoterminowa

4.5.1.1. Brak dostępnych usług opieki nad dziećmi oraz wysokie koszty opieki nad dziećmi stanowią jedno z głównych czynników zniechęcających do powrotu do pracy drugiego żywiciela rodziny w parach o podwójnym dochodzie. W 2014 r. tylko 28 % dzieci w wieku 0–3 lat było objętych formalnymi usługami opieki w UE, w porównaniu z 83 % dzieci w wieku od 3 lat do wieku objęcia obowiązkiem szkolnym. Liczby te znajdują się poniżej celów barcelońskich ustanowionych w 2001 r., które powinny być zostać osiągnięte do 2010 r. Z tych powodów EKES ubolewa, że nie zostały osiągnięte cele barcelońskie dotyczące opieki nad dziećmi, które miały służyć zapewnieniu w państwach członkowskich dostępnej, przystępnej cenowo i wysokiej jakości opieki nad dziećmi obejmującej odpowiedni odsetek dzieci.

4.5.1.2. Problemem pozostają wysokie koszty dla rodziców oraz godziny otwarcia placówek, które są niedopasowane do pracy na pełny etat. Sprawozdanie Komisji pokazuje, że inwestycje w wysokiej jakości usługi muszą być kontynuowane. Również Parlament Europejski zauważa, że dla 27 % Europejczyków utrudnieniem w dostępie do usług jest brak infrastruktury i jakość oferowanych usług⁽²⁰⁾.

4.5.1.3. EKES zwraca uwagę, że Komisja proponuje zmianę celów w dziedzinie kształcenia i szkolenia, nie wspominając jednak o osiągnięciu celów barcelońskich. Cel w dziedzinie kształcenia i szkolenia dotyczący wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem ma węższy zakres, ponieważ cel ten obejmuje tylko dzieci w wieku od 4 lat do objęcia obowiązkiem szkolnym. W związku z tym EKES wzywa do podjęcia pilnych działań w celu zmiany tego celu z myślą o dostosowaniu go do celów barcelońskich przez poszerzenie jego zakresu (tj. wprowadzenie celów dla dzieci w wieku poniżej 4 lat). Nowe cele wprowadzone w wyniku zmiany powinny być bardziej ambitne niż obecne cele barcelońskie. Ponadto EKES wzywa do opracowania punktów odniesienia na poziomie UE dotyczących opieki pozaszkolnej i usług opieki długoterminowej.

4.5.1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje plany Komisji, by zintensyfikować doradztwo i monitorowanie świadczenia usług opieki w państwach członkowskich w kontekście europejskiego semestru oraz by propagować wymianę najlepszych praktyk. Zachęca również do poprawy gromadzenia danych na szczeblu UE oraz popiera plan zmiany celów w dziedzinie kształcenia i szkolenia dotyczących wczesnej edukacji ustanowionych na 2020 r. Ponadto EKES ze szczególnym

⁽²⁰⁾ Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie tworzenia warunków na rynku pracy sprzyjających równowadze między życiem zawodowym a prywatnym (2016/2017(INI)).

zainteresowaniem oczekuje, że wykorzystywane będą różne europejskie instrumenty finansowania dostosowane do specyficznych potrzeb państw członkowskich. W tym kontekście EKES kilkakrotnie wzywał do bardziej ambitnego promowania inwestycji społecznych, odnosząc się w szczególności do różnorodnych zysków z inwestycji w placówki opieki nad dziećmi ⁽²¹⁾.

4.5.1.5. EKES uważa, że budowanie zdolności/seminaria informacyjne, przy pełnym udziale wszystkich zainteresowanych stron, mają bardzo duże znaczenie jako środki towarzyszące, przy czym zwraca uwagę, że są one konieczne na znacznie większą skalę niż proponuje się obecnie. Istnieje szczególna potrzeba organizowania seminariów informacyjnych na temat ochrony przed zwolnieniem po powrocie z urlopu macierzyńskiego.

4.5.2. Równowaga między życiem zawodowym a prywatnym i polityka fiskalna

4.5.2.1. Jakkolwiek wniosek dotyczący dyrektywy obejmuje w pewnym stopniu systemy podatkowe, to jednak EKES ubolewa, że propozycje w tym zakresie są niewystarczające. Systemy podatkowe mogą mieć bezpośredni wpływ na uczestnictwo w rynku pracy, w szczególności dla drugiego żywiciela rodziny, którym najczęściej jest kobieta. Organizacja systemu podatkowego może wpływać na decyzję o wejściu na rynek pracy. Należy rozważyć ulgi podatkowe ułatwiające pracującym rodzicom kontynuowanie pracy.

4.5.2.2. EKES uważa, że propozycje Komisji Europejskiej zmierzające do wyeliminowania zniechęcających czynników fiskalnych stanowią uzupełnienie i wsparcie pozostałych środków przewidzianych w pakiecie. W szczególności EKES opowiada się za zidentyfikowaniem przeszkód w poszczególnych krajach będących następstwem przyjętego systemu świadczeń i ulg podatkowych dyskryminującego ze względu na płeć, a także proponuje, by przeszkody te były eliminowane za pomocą zaleceń wydawanych w ramach europejskiego semestru.

4.5.3. Rola podmiotów społeczeństwa obywatelskiego

4.5.3.1. Niezbędne są wysokiej jakości, dostępne i przystępne cenowo usługi publiczne, w tym usługi opieki dla dzieci, starszych krewnych i innych osób niesamodzielnych, a oprócz tego podmioty gospodarki społecznej i sektora pozarządowego mogą w pożyteczny sposób przyczynić się do zapewniania usług wspierających równowagę między życiem zawodowym a prywatnym. Bez wysiłków z ich strony w wielu przypadkach nie będzie można zagwarantować świadczenia usług.

4.5.3.2. Partnerzy społeczni mają szczególną rolę do odegrania we wdrażaniu w miejscach pracy polityki dotyczącej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, w szczególności na drodze negocjacji i układów zbiorowych. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że na przestrzeni lat europejscy partnerzy społeczni zaczęli uwzględniać kwestię równości płci w swoich programach pracy z myślą o osiągnięciu wymiernych rezultatów.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²¹⁾ Zob. m.in. opinie EKES-u: Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91, Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21, Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Europejski program rozwoju przemysłu obronnego”

[COM(2017) 294 final]

(2018/C 129/08)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**Współsprawozdawca: **Éric BRUNE**

Wniosek o konsultację	7.6.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Organ odpowiedzialny	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	16.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	7.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	133/2/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zdecydowanie popiera ustanowienie europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego (EDIDP) w celu stworzenia interoperacyjnego oraz zintegrowanego systemu wspólnej obrony – który jest potrzebny bardziej niż kiedykolwiek ze względu na obecną sytuację geopolityczną – poprzez rozwinięcie strategicznej autonomii Europy w przemyśle obronnym⁽¹⁾ oraz stworzenie wspólnej solidnej europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej.

1.2. EKES uważa, że niezbędne jest wypracowanie nowego podejścia zakładającego, że stała współpraca strukturalna (PESCO) jest głównym narzędziem traktatu lizbońskiego mogącym pełnić funkcję zarówno politycznego inkubatora dla budowy „obronnej Europy”, jak i katalizatora gotowości i zobowiązań państw członkowskich, zgodnie z art. 42 ust. 6 i art. 46 TUE oraz protokołu 10 do Traktatu.

1.3. Według Komitetu jedynie „inkluzywna i ambitna” stała współpraca strukturalna⁽²⁾, w ramach której udałooby się sporządzić wykaz kryteriów i wiążących zobowiązań, może uruchomić proces mogący przewyciężyć rozdrobnienie popytu i podaży oraz stopniowo stworzyć przejrzysty i otwarty rynek europejski.

1.4. EKES uważa, że rozporządzenie w sprawie europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego powinno wpisywać się we wspólną strategiczną wizję tego przemysłu, która zmierzałaby do skutecznego włączenia europejskich producentów i użytkowników z przynajmniej trzech państw członkowskich w finansowane projekty oraz zakupy produktów i usług.

1.5. Komitet zdecydowanie zgadza się z potrzebą zorganizowanego dialogu na szczeblu europejskim w synergii i koordynacji z NATO⁽³⁾ oraz Radą ds. Obrony, dzięki któremu można by zapewnić trwałe przywództwo polityczne oraz forum konsultacji i przyjmowania decyzji na faktycznie europejskim szczeblu.

1.6. EKES uważa, że niezbędne jest zapewnienie takiego zarządzania europejskim programem rozwoju przemysłu obronnego, by można było określić wspólne i konkretne cele za pośrednictwem:

— komitetu doradczego złożonego z ekspertów ds. przemysłu określającego priorytety w programie prac oraz komitetu zarządzającego z udziałem państw członkowskich.

⁽¹⁾ Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 62.

⁽²⁾ Zob. Rada Europejska z 22–23 czerwca 2017 r.

⁽³⁾ Zob. wspólna deklaracja z 8 lipca 2016 r.

1.7. W rozporządzeniu trzeba zapewnić:

- odpowiednią równowagę geograficzną między państwami europejskimi;
- znaczący udział małych przedsiębiorstw;
- rozwiązanie problemu niepewności zatrudnienia pracowników europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego i potwierdzenie finansowania ze środków UE;
- przestrzeganie norm społecznych i środowiskowych, w szczególności w zakresie ekoprojektu i bezpieczeństwa pracy⁽⁴⁾, aby zapewnić zachowanie wysokich kwalifikacji w sektorze;
- takie warunki, by wszystkie przedsiębiorstwa w UE, niezależnie od ich lokalizacji i wielkości, miały przejrzyste możliwości uczestnictwa w europejskim programie rozwoju przemysłu obronnego.

1.8. EKES zgadza się, że europejski program rozwoju przemysłu obronnego powinien skupić się na rozwoju produktów i usług oraz tworzeniu ich prototypów.

1.9. Komitet uważa, że przed stworzeniem wspólnych europejskich ram obrony konieczne jest rozwinięcie **powszechnej europejskiej kultury obrony i bezpieczeństwa** mającej na celu nadanie pełnego sensu europejskiemu obywatelstwu.

2. Wprowadzenie

Dążenie do ustanowienia rozwiązań w zakresie wspólnej europejskiej obrony jest bardzo delikatną kwestią, która wciąż powraca w ramach europejskiego projektu integracji.

2.1. Pierwszą próbą było utworzenie Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) w 1954 r. Zakończyła się ona niepowodzeniem dnia 30 sierpnia 1954 r. Druga to zainicjowanie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w 2000 r., a następnie utworzenie Europejskiej Agencji Obrony (EDA) w 2004 r. Kolejnymi działaniami były opracowanie globalnej strategii UE (EUGS)⁽⁵⁾ i, wreszcie, wspólna deklaracja UE-NATO z 2016 r.⁽⁶⁾

2.2. Dalszy rozwój przemysłu obronnego może nie tylko przynieść znaczne korzyści dla gospodarki europejskiej, ale także – o ile będzie prowadzony w sposób perspektywiczny – stać się kluczowym elementem umożliwiającym wdrożenie bardziej kompleksowej i lepiej dostosowanej wizji, której celem jest stworzenie prawdziwie europejskiego systemu obrony.

2.3. Wymagające czasu, ale konieczne przewyższenie narodowego podejścia do obronności – które to podejście nie przystaje między innymi do potężnych koalicji polityczno-wojskowych działających na świecie, i które wykazało kruchość i słabość polityczną Europy wobec wielkich globalnych wydarzeń – mogłoby opierać się na inicjatywie Parlamentu i Rady. Inicjatywa ta mogłaby z kolei promować przemysł i europejski rynek obronny za pośrednictwem działań Komisji.

2.3.1. Europejski przemysł obronny – rozumiany jako cała branża opracowująca, wytwarzająca i zapewniająca towary i usługi dla sił zbrojnych, policji oraz sił bezpieczeństwa państw członkowskich UE – ma kilka cech szczególnych: zmiany technologiczne radykalnie przekształcają charakter i oblicze obrony i bezpieczeństwa, wywierając silny wpływ na przemysł, począwszy od wykorzystania dużych zbiorów danych po bezałogowe pojazdy i urządzenia oraz sztuczną inteligencję.

2.3.2. Z perspektywy europejskiej gospodarki należy stwierdzić, że – biorąc pod uwagę, że obroty europejskiego przemysłu obronnego wynoszą 100 mld EUR rocznie i że zatrudnionych jest w nim 1,4 mln wysoko wykwalifikowanych pracowników⁽⁷⁾ – jest on wiodącym sektorem w UE i ma znaczący wpływ na inne sektory, takie jak przemysł elektroniczny, lotniczy, stoczniowy, kosmiczny lub tkanin technicznych.

2.3.3. Z perspektywy technologii należy z kolei zauważyć, że prowadzenie ciągłych prac nad najbardziej zaawansowanymi technologiami zwiększa konkurencyjność Unii, ponieważ pojawiają się korzyści uboczne w postaci ośrodków doskonałości, które należy wspierać, aby włączyć technologie cywilne do złożonych systemów, które można by dostosować do określonych uwarunkowań obronnych.

⁽⁴⁾ ISO 14000 i ISO 18000, ISO14006 i ISO 45001, ISO 14006.

⁽⁵⁾ Unia Europejska, „Wspólna wizja, wspólne działanie”, czerwiec 2016 r., https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf.

⁽⁶⁾ Wspólna deklaracja, Warszawa, 8 lipca 2016 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm.

⁽⁷⁾ Aerospace and Defence Industries Association of Europe (Europejskie Stowarzyszenie Przemysłu Lotniczego, Kosmicznego i Obronnego), 2017.

2.3.4. Z punktu widzenia rynku wewnętrznego rynek obronny był zawsze wyłączony z procesu tworzenia jednolitego rynku europejskiego, a utrzymanie 27 rynków krajowych – rozdzielonych przez programy krajowe – uniemożliwiło czerpanie korzyści skali w ramach produkcji ⁽⁸⁾.

2.3.5. Z punktu widzenia popytu należy stwierdzić, że przemysł obronny w dużej mierze zależy od popytu w poszczególnych państwach i od budżetów krajowych. W ostatniej dekadzie budżety obronne w UE zmniejszyły się o 2 mld EUR rocznie, a 27 państw członkowskich UE przeznaczało na obronę średnio 1,32 % PKB.

2.3.6. Ze strategicznej perspektywy należy stwierdzić, że jeśli Europa ma zagwarantować odpowiedni poziom bezpieczeństwa swoim obywatelom i przedsiębiorstwom, chronić integralność terytorialną swoich granic i przyjąć odpowiedzialność za sytuację na świecie, musi zapewnić wiarygodne zdolności obronne, przy czym należy zagwarantować odpowiedni poziom niezależności strategicznej oraz rozwój technologiczny i przemysłowy w oparciu o wspólną europejską bazę.

2.4. Obecna sytuacja również podważa zdolność Europy do radzenia sobie z nowymi wyzwaniami w zakresie bezpieczeństwa w obliczu coraz szybszego starzenia się urządzeń i rosnących kosztów wyposażenia ⁽⁹⁾.

2.4.1. Inwestycje w obronność UE jako całości stanowią dziś mniej niż połowę inwestycji amerykańskich.

2.5. Podczas gdy europejski przemysł obronny zdołał przynajmniej częściowo zrównoważyć zmniejszenie krajowych zamówień dzięki eksportowi oraz globalizacji produkcji i sprzedaży, utrzymujące się rozdrobnienie polityki obronnej doprowadziło do coraz większych braków i słabości pod względem:

- utraconych korzyści skali,
- stałego wzrostu jednostkowych kosztów produkcji,
- braku konkurencji między przedsiębiorstwami w krajach produkcji,
- rozbieżności w normach technicznych i regulacyjnych,
- wolniejszego tempa innowacji,
- rosnącej przepaści technologicznej w stosunku do wiodących przedsiębiorstw spoza UE,
- wysokiego poziomu zależności od zagranicznych dostawców.

2.6. Sytuacja ta również negatywnie oddziałuje na zdolność Europy do radzenia sobie z nowymi wyzwaniami, jeśli uwzględną się stosunkowo niskie zobowiązania w zakresie wydatków w połączeniu z niskim poziomem harmonizacji polityk krajowych.

2.6.1. Ponadto 80 % zamówień w dziedzinie obronności jest wciąż realizowane wyłącznie na szczeblu krajowym, co wiąże się z oczywistym powielaniem kosztów.

2.7. Siły zbrojne krajów UE osiągnęły wysoki stopień integracji pod względem operacyjnym i mają długie doświadczenie we współpracy, ale wciąż stanowią 27 zupełnie odrębnych struktur, wspieranych przez wyłącznie krajowe służby – choć coraz częściej korzystają z różnego rodzaju inicjatyw, które wchodzą w zakres tzw. wspólnego pozyskiwania i wykorzystywania zdolności wojskowych (ang. pooling and sharing) ⁽¹⁰⁾.

2.8. W różnych dokumentach wydanych w ramach globalnej strategii UE (EUGS) ustanowiono pięć szczególnie ważnych dla europejskiej obronności konkretnych celów:

- 1) dysponowanie pełnym spektrum zdolności wojskowych – lądowych, powietrznych, kosmicznych i morskich;
- 2) zapewnienie technologicznych i przemysłowych środków umożliwiających zdobycie i zachowanie zdolności wojskowych niezbędnych do niezależnego działania;
- 3) inwestowanie w zdalnie sterowane statki powietrzne (RPA);

⁽⁸⁾ SWD(2017) 228 final, pkt 2.2.

⁽⁹⁾ Zob. pkt 9.

⁽¹⁰⁾ Zob. np. programy Eurofighter Thypoon lub A400M.

- 4) inwestowanie w łączność satelitarną, niezależny dostęp do przestrzeni kosmicznej i stałą obserwację Ziemi;
- 5) wyposażenie państw członkowskich w zdolności obronne przed zagrożeniami cybernetycznymi i pomaganie państwom członkowskim w tym zakresie.

2.9. Pakiet inicjatyw, w skład którego wchodzi wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego europejski program rozwoju przemysłu obronnego oraz wniosek w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu Obronnego na rzecz wspierania wspólnych inwestycji w badania i rozwój technologii i materiałów, ma na celu zainicjowanie procesu reformy sektora obronności i bezpieczeństwa w następującym zakresie:

- wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi oraz tworzenie nowych programów współpracy,
- ograniczenie barier między rynkami krajowymi,
- pomaganie w zwiększaniu konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego,
- wspieranie synergii między badaniami cywilnymi i wojskowymi,
- określenie sektorów, które mogą przyczynić się do zwiększenia zdolności obronnych Europy, takich jak sektor energetyczny, kosmiczny i technologii podwójnego zastosowania.

2.9.1. W celu sprostania globalnym wyzwaniom w omawianym sektorze należy rozwinąć potencjał Europejskiej Agencji Obrony do określenia wspólnych dziedzin działań operacyjnych, które zostaną przedłożone do decyzji państw członkowskich.

2.10. Na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2016 r. Rada Europejska zwróciła się „o przedstawienie w pierwszym półroczu 2017 r. wniosków w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu Obronnego obejmującego segment dotyczący wspólnego rozwoju zdolności, jak razem uzgodniły państwa członkowskie”⁽¹¹⁾. W marcu 2017 r. w konkluzjach ze wspólnego posiedzenia Rady do Spraw Zagranicznych i Obrony wyrażono nadzieję na ustanowienie Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC) oraz nowej struktury, aby zwiększyć zdolności UE do szybszego, skuteczniejszego i bardziej ujednoliconego reagowania.

2.11. W dniach 22–23 czerwca 2017 r. Rada Europejska zgodziła się, że „należy rozpocząć inkluzywną i ambitną stałą współpracę strukturalną (PESCO)” w oparciu o wspólny wykaz kryteriów i wiążących zobowiązań z pełnym poszanowaniem postanowień art. 42 ust. 6 oraz art. 46 TUE oraz Protokołu nr 10 do Traktatu, stosownie do krajowego planowania obronnego oraz zobowiązań uzgodnionych przez odnośne państwa członkowskie w ramach NATO i ONZ⁽¹²⁾.

2.12. Ze swojej strony Parlament Europejski nadal zabiega o zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi UE w sektorze obronności, jak również o pełne wdrożenie traktatu lizbońskiego w zakresie bezpieczeństwa i obrony. W swej rezolucji z dnia 22 listopada 2016 r. w sprawie Europejskiej Unii Obrony⁽¹³⁾ PE zachęcił „Radę Europejską do przyjęcia wiodącej roli w stopniowym kształtowaniu wspólnej polityki obronnej Unii” oraz do zapewnienia dodatkowych środków finansowych na jej realizację.

2.12.1. Parlament Europejski podkreślił również konieczność dysponowania przez państwa europejskie wiarygodnymi zdolnościami wojskowymi, wezwał państwa członkowskie do wzmożenia wysiłków na zasadzie współpracy i ponowił swój apel o systematyczne koordynowanie wymogów wojskowych w ramach zharmonizowanego procesu planowania, skoordynowanego z procesem planowania obrony NATO⁽¹⁴⁾.

2.13. Komitet ze swojej strony wielokrotnie wypowiadał się w sprawie polityki obronnej⁽¹⁵⁾, apelując „o osiągnięcie istotnego postępu jakościowego w kierunku europejskiej współpracy obronnej, gdyż rynek i przemysł obronny UE są zbyt rozproszone [...]”⁽¹⁶⁾.

⁽¹¹⁾ Konkluzje Rady do Spraw Zagranicznych, 15 listopada 2016 r.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 2.

⁽¹³⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0435+0+DOC+XML+V0//PL>.

⁽¹⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0456+0+DOC+XML+V0//PL>.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 62; Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 125; Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 17; Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 114; Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 109.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 62.

3. Wniosek Komisji Europejskiej

3.1. Komisja Europejska wnosi o ustanowienie europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego dysponującego pulą środków w wysokości 500 mln EUR, na okres od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. Program ten miałby następujące cele:

- zwiększenie zdolności w zakresie konkurencyjności i innowacyjności unijnego przemysłu obronnego poprzez wspieranie projektów w fazie rozwojowej i promowanie wszelkich form innowacji,
- usprawnienie współpracy między przedsiębiorstwami w dziedzinie rozwoju produktów i technologii,
- wspieranie badań naukowych i rozwoju, zwłaszcza w odniesieniu do wykorzystania wyników badań,
- wspieranie współpracy między przedsiębiorstwami w celu ograniczenia powielania działań oraz ich fragmentacji oraz generowania korzyści skali.

3.2. Wkład finansowy UE przyjmuje formę dotacji, instrumentów finansowych oraz zamówień publicznych w celu wspierania projektowania, określania wspólnych specyfikacji technicznych, tworzenia prototypów i testowania, kwalifikowania i certyfikacji produktów, części składowych oraz technologii obronnych.

3.3. Proponowane kryteria kwalifikowalności są następujące: propozycje współpracy muszą angażować przynajmniej trzy przedsiębiorstwa z siedzibą w co najmniej dwóch różnych państwach członkowskich; stawki finansowania w przypadku tworzenia prototypów muszą ograniczać się do 20 % całkowitego kosztu projektu, we wszystkich innych przypadkach natomiast może być sfinansowany całkowity koszt działania.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wymienione w komunikacie inicjatywy, których celem jest stawienie czoła wyzwaniom jutra i zapewnienie bezpieczeństwa – w tym bezpieczeństwa cybernetycznego – obywateli poprzez zwiększenie strategicznej autonomii europejskiego przemysłu obronnego i stworzenie solidnej wspólnej bazy przemysłowej i technologicznej.

4.2. Komitet zdecydowanie popiera ustanowienie – za sprawą wniosku dotyczącego rozporządzenia – europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego, **co stanowi pierwszy krok, który wymaga udoskonalenia i wzmocnienia** w odniesieniu do przydzielonych obecnie środków, tak aby ostatecznie stworzyć wspólny system obrony, zwłaszcza w dziedzinie badań i rozwoju. Jest on dziś potrzebny bardziej niż kiedykolwiek, biorąc pod uwagę aktualną sytuację geopolityczną.

4.3. Zdaniem EKES-u nadszedł czas, by utworzyć faktyczny, kompletny, skuteczny i konkurencyjny **europejski jednolity rynek obrony dla UE-27**, który charakteryzować się będzie następującymi cechami:

- większą otwartością i brakiem segmentacji, również pod względem przepisów, specyfikacji technicznych i certyfikacji KE,
- lepszym dostępem do surowców,
- konkretnym wsparciem dla MŚP oraz przedsiębiorstw pośredniczących,
- ułatwionym dostępem do finansowania, informacji oraz innych rynków,
- wysokim stopniem wyspecjalizowania zadań,
- wydajnym wykorzystaniem infrastruktury energetycznej i kosmicznej,
- lepszą ochroną granic i zapewnieniem niezbędnego bezpieczeństwa morskiego,
- opracowywaniem prognoz w celu stworzenia wspólnej wizji w całej UE,
- zrównoważonym i akceptowalnym społecznie rozwojem zapobiegającym niepewności zatrudnienia,
- łatwiejszą wymianą w ramach sektora wewnątrz UE poprzez uproszczenie czasowych przywozów między przedsiębiorstwami dla podmiotów gospodarczych AEOS⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ AEOS (*authorised economic operator for security and safety* – przedsiębiorca upoważniony do korzystania z ułatwień w zakresie bezpieczeństwa i ochrony) – podmiot spełniający odpowiednie normy dotyczące bezpieczeństwa międzynarodowego łańcucha dostaw.

4.3.1. EKES jest przekonany, że tylko przeciwdziałanie niepewności zatrudnienia pracowników europejskiej bazy technologicznej i przemysłowej w dziedzinie obronności umożliwi przedsiębiorstwom nabycie wymaganych umiejętności oraz osiągnięcie celów wyznaczonych w programie EDIDP.

4.4. Komitet uważa, że **pula środków finansowych** EDIDP jest bardzo ograniczona, i że program ten powinien również być zasilany z EFIS tak, aby zmaksymalizować wpływ technologii podwójnego zastosowania na zatrudnienie, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, na rzecz wsparcia uruchomienia jednolitej, silniejszej i lepiej zdefiniowanej europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB) ⁽¹⁸⁾.

4.5. EKES uważa również, że podane kryteria kwalifikowalności są niewystarczające do zapewnienia **rzeczywistego europejskiego wymiaru technologicznej i przemysłowej bazy działań** – powinny one przewidywać konieczność zaproponowania co najmniej trzech oddzielnych przedsiębiorstw **z co najmniej trzech** różnych państw członkowskich, oprócz grup użytkowników tworzonych przez małe przedsiębiorstwa.

4.5.1. Należy ponadto zapewnić odpowiednią równowagę między poszczególnymi państwami europejskimi, jak również znaczący udział małych przedsiębiorstw.

4.6. EKES ma nadzieję, że system finansowania UE zagwarantuje korzyści z rozwoju przede wszystkim dla przedsiębiorstw europejskich.

4.7. Komitet pragnie ponadto, by przepisy dotyczące wywozu broni zostały zharmonizowane w UE, na przykład na podstawie przepisów Traktatu o handlu bronią podpisanego i ratyfikowanego przez wszystkie państwa członkowskie UE w celu wyeliminowania możliwej przyczyny zakłóceń konkurencji między europejskimi przedsiębiorstwami, która mogłaby skomplikować dostęp do rynku wywozu.

4.8. W odniesieniu do rodzajów projektów EKES uważa, że niezbędne jest przeciwdziałanie niepewności zatrudnienia pracowników w europejskim przemyśle obronnym. Celem funduszy europejskich jest wzmocnienie wiedzy fachowej w bazie przemysłowej i technologicznej obrony. Ponieważ wiedza fachowa przemysłu obronnego opiera się na jego pracownikach, przedsiębiorstwach, które ich zatrudniają, powinni im zapewnić długotrwale i pewne umowy o pracę.

4.9. Zdaniem EKES-u to samo dotyczy **kryteriów wyboru projektów**, które powinny uwzględniać następujące główne elementy kwalifikujące:

- przewidywany wpływ, jeśli chodzi o rozszerzanie i poprawę umiejętności pracowników,
- dodatkowy istotny udział MŚP,
- uwzględnienie norm społecznych i ekologicznych ⁽¹⁹⁾.

4.9.1. Zdaniem EKES-u należy przewidzieć, że pewna część (np. 10 %) procedur przetargowych będzie zarezerwowana dla małych projektów, stale otwartych i skierowanych do mniejszych przedsiębiorstw. Pozwoliłoby to na bardziej zrównoważony udział w programie wszystkich aktywnych podmiotów rozwijających technologicznie i innowacyjnie produkty i usługi w sektorze obronnym.

4.10. EKES uważa, że uprawnieniom wykonawczym Komisji musi towarzyszyć takie zarządzanie europejskim programem rozwoju przemysłu obronnego, by można było określić wspólne i konkretne cele za pośrednictwem:

- komitetu doradczego złożonego z ekspertów branżowych z państw członkowskich, który proponowałby obszary priorytetowe,
- komitetu zarządzającego programem, składającego się z przedstawicieli państw członkowskich w celu zapewnienia równowagi geopolitycznej w całej UE.

5. Działania, które należy podjąć:

5.1. Podkreślenie kluczowej roli europejskiej obronności w ochronie interesów Europy w zakresie bezpieczeństwa oraz przyjętych zobowiązań międzynarodowych oraz poszanowania demokracji i praworządności.

5.2. Podkreślenie zdolności i profesjonalizmu sektora wojskowego, postrzeganego jako tradycyjna siła napędowa badań naukowych i innowacji oraz ożywienia gospodarczego i koniunktury przedsiębiorstw w europejskim przemyśle.

⁽¹⁸⁾ EFIS (Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych) – zob. opinia Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 57.

⁽¹⁹⁾ Zob. przypis 4.

- 5.3. Wzmocnienie poczucia tożsamości europejskiej i przynależności do UE przez wyznawanie tych samych wartości przez obywateli różnych państw.
- 5.4. Podniesienie poziomu wiedzy, świadomości i poparcia obywateli Europy w zakresie struktur wojskowych i działań obronnych.
- 5.5. Podniesienie poziomu wiedzy, świadomości i poparcia Europejczyków w zakresie rozwoju technologicznego instrumentów obrony mających bezpośredni wpływ na społeczeństwo obywatelskie i rozwój państw.
- 5.6. Rozwój aspektu komunikacyjnego w ramach nowego wspólnego podejścia, tak aby zapewnić dostępność pracowników, którzy są coraz lepiej przygotowani i wykwalifikowani w zakresie komunikacji europejskiej. Działania te należy prowadzić zgodnie z zasadą przewodnią, jaką jest „kwalifikacja i koordynacja”, opracowaną w oparciu o europejskie podejście koordynacyjne, w uzgodnieniu z NATO.
- 5.7. Cyberbezpieczeństwo i cyberobrona to sektory, w których obrona jest najważniejszym elementem w Europie, powiązanych z pojawieniem się cyberprzestrzeni jako nowej dziedziny współistniejącej z tradycyjnymi obszarami wojskowości.

Bruksela, dnia 7 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
„Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego”

[COM(2017) 295 final]

(2018/C 129/09)

Sprawozdawca: **Mihai IVAȘCU**

Współsprawozdawca: **Fabien COUDERC**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 4.8.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium Komitetu	16.6.2017
Organ odpowiedzialny	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	16.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	7.12.2018
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	179/2/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że Unia Europejska musi wziąć na siebie większą odpowiedzialność za swoją obronę. Musi także być gotowa i zdolna do powstrzymania jakiegokolwiek zewnętrznego zagrożenia dla swoich obywateli i stylu życia.

1.2. W europejskim planie działań w sektorze obrony oraz w globalnej strategii podkreślono znaczenie osiągnięcia przez unijny przemysł obronny strategicznej autonomii, aby UE stała się ważnym i wiarygodnym podmiotem w sektorze obronności. Europejski Fundusz Obronny ma wyraźnie na celu zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi w zakresie badań i technologii, rozwoju oraz strategicznych zamówień publicznych dotyczących zdolności wojskowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na zbudowanie pomostu między badaniami i technologią a rozwojem zdolności.

1.3. EKES jest zdania, że przemysł obronny odgrywa ważną rolę w gospodarce europejskiej, zważywszy, że 1,4 mln miejsc pracy jest od niego zależnych. Brak koordynacji kosztuje nas 25–100 mld EUR rocznie, co jest niedopuszczalne w globalnym środowisku konkurencyjnym.

1.4. EKES zdecydowanie zaleca, by państwa członkowskie i Komisja Europejska wykorzystały Europejski Fundusz Obronny do zachowania kluczowych zdolności przemysłowych w Europie oraz do zadbania o to, by europejskie środki finansowe przeznaczane były na europejskie B+R oraz zakup europejskich systemów broni.

1.5. EKES popiera oparte na konkurencyjności podejście dotyczące Europejskiego Funduszu Obronnego, które zapewni dostęp wszystkim państwom członkowskim i umożliwi finansowanie projektów, które wnoszą wartość dodaną i nowatorskie technologie.

1.6. EKES jest zdania, że oprócz finansowania przemysłu obronnego Komisja Europejska powinna również budować ramy lepszej komunikacji między wszelkiej wielkości podmiotami sektora we wszystkich państwach członkowskich.

1.7. EKES z zadowoleniem stwierdza, że w omawianym wniosku poświęca się szczególną uwagę MŚP, bez względu na kraj ich pochodzenia. MŚP są często źródłem innowacji w nowatorskich obszarach takich jak technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) i bezpieczeństwo cybernetyczne. EKES z zadowoleniem przyjąłby również wprowadzenie mechanizmów wspierających zaangażowanie MŚP, takich jak system premii, które zwiększyłyby współpracę transgraniczną tych ostatnich.

1.8. Komitet jest głęboko przekonany o potrzebie budowania silnych kluczowych zdolności wspierających europejskie interesy. Określenie tych zdolności należy do państw członkowskich, które powinny to uczynić zgodnie z krajowymi politykami obronnymi, celami europejskimi i zobowiązaniami wynikającymi z partnerstwa NATO.

1.9. Zdaniem EKES-u należy przede wszystkim skupić się na technologiach, które mogą mieć decydujące znaczenie dla uzyskania przez UE roli pioniera technologii. Można to osiągnąć poprzez wspólne planowanie obronne oraz opracowanie planu w zakresie kluczowych umiejętności.

1.10. EKES zaleca, by w procesie udzielania zamówień w następstwie zaproszenia do składania wniosków uwzględniać wysokie standardy społeczne i środowiskowe, które miałyby obowiązkowy charakter.

1.11. Komitet uważa, że systemy finansowania nie mogą być takie same jak w innych sektorach działalności z uwagi na specyfikę sektora obronności, podejrzania i obawy dotyczące wymiany wiedzy między przedsiębiorstwami lub państwami członkowskimi.

1.12. EKES stoi na stanowisku, że należy jak najszybciej utworzyć struktury zarządzania Europejskim Funduszem Obronnym, które powinny obejmować Unię Europejską, Europejską Agencję Obrony i państwa członkowskie, a także przemysł. Komisja powinna rozważyć nowe możliwości ograniczenia biurokracji związanej z wdrażaniem Europejskiego Funduszu Obronnego. Ponadto EKES zaleca, by Parlament Europejski miał regularny dostęp do sprawozdawczości, by móc oceniać sposób funkcjonowania funduszu.

1.13. Komitet zaleca również, by w miarę rozwoju programu rozważono możliwość zwiększenia do trzech minimalnej liczby państw uczestniczących w kwalifikującym się projekcie.

1.14. EKES uważa, że maksymalne zwiększenie liczby państw członkowskich zaangażowanych w Europejski Fundusz Obronny pozwoli zmniejszyć redundantność logistyki i podsystemów i będzie sprzyjać ich standaryzacji. Pomoże to również uniknąć powielania obecnych standardów NATO i zmniejszy rozdrobnienie systemów broni. Europejska Agencja Obrony (EDA) i wybrane konsorcjum przemysłowe powinny zatem ze sobą ściśle współpracować na wczesnych etapach opracowywania każdego wybranego projektu w celu określenia wspólnych norm i standardów.

1.15. EKES ma wątpliwości, czy zasadne jest oczekiwanie, że „[...] wyniki rozwoju zostaną zakupione w drodze zamówień publicznych”, zważywszy, że wojskowe badania naukowe dostarczają licznych przykładów projektów, które mimo że zostały opracowane, nie zostały później zakupione przez państwa w drodze zamówień publicznych. EKES wzywa do ustanowienia jasnych reguł dotyczących zobowiązania do zakupu pomyślnie stworzonych zdolności.

1.16. Zaleca również, by umożliwić wykorzystywanie współfinansowanych przez Unię Europejską programów szkoleniowych na wczesnych etapach opracowywania projektów finansowanych w ramach pionu zdolności. Wykwalifikowana siła robocza ma zasadnicze znaczenie dla rozwijania nowatorskich technologii w dziedzinie obrony.

1.17. Ponadto EKES, jako organ reprezentujący zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, jest gotów służyć wiedzą specjalistyczną oraz konsultacjami we wszystkich kwestiach dotyczących gospodarczych i społecznych aspektów Europejskiego Funduszu Obronnego.

2. Kontekst opinii, a także rozpatrywanego wniosku ustawodawczego

2.1. Europa stoi w obliczu nadzwyczajnych okoliczności, jeśli chodzi o środowisko geopolityczne. Rosnąca niestabilność na arenie międzynarodowej sprawiła, że powstało nieprzewidywalne środowisko bezpieczeństwa. Stwarza ono wiele zagrożeń, zarówno konwencjonalnych, jak i niekonwencjonalnych. Obywatele europejscy domagają się stosowania wszystkich będących w naszej dyspozycji środków, by sprostać tym wyzwaniom.

2.2. Jeśli Europa chce potwierdzić swą rolę na arenie międzynarodowej, musi być zdolna przeciwdziałać zagrożeniom zewnętrznym w sposób skuteczny i niezależny. W obecnym kontekście geopolitycznym zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa i dobrobytu europejskich obywateli ma wywieranie wpływu na Bliskim Wschodzie i w Afryce.

2.3. W 2014 r. UE-27 przeznaczyła ok. 2 mld EUR na badania i technologię w dziedzinie obrony – odnotowano stopniowy spadek tych wydatków o 27 % od 2006 r., a wydatki na badania i technologię w ramach współpracy spadły o ponad 30 %. Jednocześnie USA przeznaczały na badania i technologię w dziedzinie obronności 9 mld EUR rocznie, Rosja podwoiła swe wydatki na badania i rozwój w zakresie obronności w latach 2012–2014, a najnowsze dane wskazują, że Chiny również zwiększyły swoje inwestycje na badania i rozwój w dziedzinie obronności ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Badanie Parlamentu Europejskiego „The Future of EU defence research”, 2016 r. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU\(2016\)535003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU(2016)535003_EN.pdf).

2.4. Europejski Fundusz Obrony, który jest częścią europejskiego planu działań w sektorze obrony⁽²⁾, ma pomóc państwom członkowskim w koordynowaniu i lepszym wykorzystywaniu środków finansowych, które są skłonne wydać na obronność, począwszy od badań i rozwoju aż po nabywanie zdolności obronnych, a równocześnie pozwoli to uniknąć powielania działań. EKES już wcześniej wyraził poparcie dla utworzenia Europejskiej Unii Obrony i z zadowoleniem przyjął utworzenie Europejskiego Funduszu Obrony⁽³⁾.

2.5. Europejski Fundusz Obrony obejmuje dwa różne, lecz uzupełniające się pion: pion badawczy i pion w zakresie zdolności. Oba zarządzane są przez radę ds. koordynacji. Pion badawczy będzie w pełni finansowany z budżetu UE i będzie wspierać projekty realizowane w ramach współpracy na rzecz rozwoju zdolności obronnych w następstwie porozumienia osiągniętego przez państwa członkowskie. Pion w zakresie zdolności będzie finansowany głównie z wkładów państw członkowskich.

2.6. EKES odnotowuje, że w obecnym środowisku bezpieczeństwa zdominowanym przez ataki terrorystyczne w Europie, wojnę hybrydową i ataki cybernetyczne coraz trudniej jest dokonywać rozróżnienia między bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, które stają się coraz bardziej współzależne.

3. Specyfika związku między Europejskim Funduszem Obronnym a europejskim przemysłem obronnym

3.1. Zdolności obronne i zdolność do ochrony naszych granic zewnętrznych są ściśle powiązane z silną bazą przemysłową. EKES zaleca w związku z tym, by działania podejmowane na poziomie UE w celu wspierania zbiorowej obrony umożliwiły utrzymanie przemysłu w Europie. Strategie biznesowe mogą skłonić przemysł obronny do wyboru podwykonawców spoza UE, co sprawi, że część ich łańcucha dostaw znajdzie się za granicą. Komitet uważa, że należy w jak największym stopniu ograniczyć wykorzystanie środków europejskich na wspieranie zagranicznych wykonawców, a decyzje biznesowe nie powinny być podejmowane kosztem autonomii strategicznej.

3.2. Priorytetem Europejskiego Funduszu Obrony powinno być zwiększanie konkurencyjności przemysłu europejskiego, a jednocześnie rozwijanie technologii, które mają kluczowe znaczenie dla istnienia i samowystarczalności przemysłu obronnego UE.

3.3. Sektor obronny przechodzi obecnie rewolucję związaną ze sztuczną inteligencją, dużymi zbiorami danych i technologiami chmury obliczeniowej, atakami cybernetycznymi, pojazdami bezzałogowymi, zagrożeniami hybrydowymi i ponadnarodowymi itd. Te nowe rodzaje technologii i zagrożeń wymagają nowych rodzajów środków zaradczych. Jedna rzecz nie ulega wątpliwości: współpraca pozwoli nam lepiej sprostać i przeciwdziałać tym wyzwaniom. Potrzebna jest systematyczniejsza współpraca oraz wspólne wysiłki mające na celu opracowanie technologii i skoordynowanych działań w zakresie zakupu zdolności.

3.4. EKES zaznacza, że istnieje silna zachęta gospodarcza do zwiększenia współpracy. Sektor obrony zatrudnia – bezpośrednio lub pośrednio – ponad 1,4 mln osób posiadających wysokie kwalifikacje, a każde zainwestowane euro generuje stopę zwrotu w wysokości 1,6. Brak koordynacji w tej dziedzinie kosztuje Europę 25–100 mld EUR rocznie⁽⁴⁾.

3.5. Ten brak współpracy prowadzi do dużej liczby redundantnych systemów uzbrojenia, braku korzyści skali w przemyśle obronnym i mniejszej zdolności do rozmieszczenia naszych sił zbrojnych. W UE funkcjonuje 178 różnych systemów broni, w porównaniu z 30 rodzajami w USA. Istnieje też 17 różnych typów czołgów podstawowych w UE – w porównaniu z jednym rodzajem w USA. Pokazuje to wyraźny brak efektywności wydatków w budżecie obronnym oraz brak interoperacyjności sprzętu obronnego.

3.6. EKES przypomina, że wykwalifikowana siła robocza jest podstawą efektywnych badań i technologii związanych z obronnością. Ambitne i solidne szkolenie i kształcenie zawodowe w przemyśle obronnym ma kluczowe znaczenie dla sukcesu projektów, które zmierzają do opracowania najnowszych technologii.

3.7. EKES wskazuje, że istnieją pomyślne precedensy wspólnej współpracy wojskowej w zakresie badań i zakupów. Eurofighter Typhoon, pocisk Meteor, niszczyciel typu Horizon i fregata typu FREMM to tylko kilka przykładów tego rodzaju projektu.

⁽²⁾ COM(2016) 950 final
https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf.

⁽³⁾ Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 62.

⁽⁴⁾ *Defending Europe. The case for greater EU cooperation on security and defence* [Obrona Europy. Argumenty przemawiające za zwiększeniem inijnej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony], https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/defending-europe-factsheet_en.pdf.

3.8. EKES nie ma jasności co do tego, w jaki sposób państwa członkowskie, które zobowiążą się do realizacji projektów rozwojowych, będą mogły udowodnić, że „[...] istnieje uzasadnione oczekiwanie, że wyniki rozwoju zostaną zakupione w drodze zamówień publicznych”, zważywszy, że wojskowe badania naukowe dostarczają licznych przykładów projektów, które mimo że zostały opracowane, nie zostały później zakupione przez państwa w drodze zamówień publicznych⁽⁵⁾. Możliwość współfinansowania z budżetu UE wczesnego etapu rozwoju nowych zdolności ma na celu zmniejszenie ryzyka przemysłowego, jednak cel ten można osiągnąć wyłącznie wtedy, gdy klienci zobowiążą się do nabycia pomyślnie rozwiniętych zdolności.

3.9. 28 państw członkowskich łącznie zajmuje drugie miejsce na świecie pod względem wielkości wydatków na obronność wojskową. Jednak pomimo że wszystkie główne potęgi zwiększyły swoje wydatki na obronę, w okresie 2005–2015 wydatki na obronność w UE-27 spadły o prawie 11 %⁽⁶⁾. Tylko 4 spośród 28 państw członkowskich osiągały cel NATO w zakresie wydatków na obronność wynoszący 2 % PKB. W budżetach krajowych nastąpiło znaczne obniżenie wydatków na badania i technologie obronne. W latach 2006–2013 wydatki na badania i technologie obronne w 27 państwach członkowskich, które wnoszą wkład w Europejską Agencję Obrony, zmniejszyły się o 27 %⁽⁷⁾.

3.10. EKES uważa, że problem przedsiębiorstw zbrojeniowych w Zjednoczonym Królestwie musi zostać rozwiązany na wczesnym etapie z uwagi na ich zainteresowanie europejskimi programami na rzecz rozwoju i ważną rolę Zjednoczonego Królestwa w sferze obronności. UE jest zainteresowana zachowaniem brytyjskiej wiedzy fachowej.

3.11. Chociaż KE zapewnia finansowanie dla pionu badawczego, to państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za decyzje w sprawie zamówień publicznych na zdolności wojskowe i za inwestycje w tym względzie. W całym tym programie to faktycznie przemysł realizuje badania i rozwój w dziedzinie obronności oraz rozwija zdolności obronne. Zdaniem EKES-u KE powinna nie tylko zapewnić finansowanie przemysłu obronnego, ale również budować ramy lepszej komunikacji między wszystkimi podmiotami sektorowymi zaangażowanymi w unijny przemysł obronny.

4. Beneficjenci: wielkie podmioty i MŚP

4.1. EKES jest zdania, że państwa członkowskie zachowują główną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa oraz że nie zmieni tego żadna z obecnych inicjatyw na szczeblu europejskim.

4.2. EKES uważa, że Europejski Fundusz Obrony powinien być wyłącznie programem opartym na konkurencyjności, w którym najbardziej odpowiednie i konkurencyjne projekty są finansowane niezależnie od względów społecznych lub geograficznych. Niemniej jednak należy podjąć kroki w celu zapewnienia równego dostępu dla wszystkich państw członkowskich i zachęcać mniejsze przedsiębiorstwa do współpracy transgranicznej.

4.3. EKES uważa, że MŚP odgrywają kluczową rolę w naszej gospodarce. Pozytywnie ocenia wspieranie MŚP oraz innych średniej wielkości przedsiębiorstw zaangażowanych w przemysł obronny. Ponadto przedsiębiorstwa typu start-up i małe przedsiębiorstwa są często źródłem innowacji w nowatorskich obszarach takich jak technologie informacyjne i telekomunikacyjne (ICT) czy bezpieczeństwo cybernetyczne. EKES zdecydowanie popiera takie podejście i uważa, że niezwykle istotne jest, aby głównym celem była równość szans dla wszystkich małych i średnich przedsiębiorstw, bez względu na kraj ich pochodzenia.

4.4. EKES rozumie, że Europejski Fundusz Obrony ma na celu wspieranie konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego. Jakkolwiek Komisja Europejska powinna promować podejście obejmujące w działaniach funduszu wszystkie zainteresowane podmioty, nie powinien on być wykorzystywany jako fundusz rozwoju regionalnego. Mogłoby to prowadzić do rozproszenia zasobów, a zatem nie byłoby skuteczne w zwalczaniu rozdrobnienia europejskich systemów obrony.

4.5. Jeżeli chodzi o otwartość dla wszystkich rodzajów firm, fundusz ten nie powinien być przeznaczony wyłącznie dla dużych podmiotów. Znaczna część funduszu powinna być skierowana do MŚP, na przykład poprzez określenie mniejszych projektów. EKES z zadowoleniem przyjąłby również wprowadzenie mechanizmów, takich jak system premii, które zwiększyłyby współpracę transgraniczną MŚP.

4.6. EKES rozumie uzasadnienie finansowania w 100 % ze środków unijnych badań i technologii związanych z obronnością, w odróżnieniu od tradycyjnego współfinansowania przez UE działań cywilnych. Bardzo ograniczona liczba klientów (przede wszystkim w postaci krajowych ministerstw obrony) utrudnia przedsiębiorstwom zmniejszenie ryzyka

⁽⁵⁾ Przykładem może tu być Northrop Grumman X-47B opracowany przez marynarkę wojenną Stanów Zjednoczonych. Pomimo początkowych sukcesów i przeprowadzenia prób w locie marynarka wojenna USA uznała, że program ten jest zbyt kosztowny, a statek powietrzny zbyt łatwy do wykrycia. Ostatecznie więc zrezygnowano z programu, którego całkowity koszt wyniósł 813 mln USD.

⁽⁶⁾ Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem, Baza danych dotycząca wydatków na wojskowość w latach 2005–2015, <https://www.sipri.org/databases/milex>.

⁽⁷⁾ COM(2016) 950 final

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/com_2016_950_f1_communication_from_commission_to_inst_en_v5_p1_869631.pdf.

związanego z opracowywaniem nowych produktów na bardziej przewidywalnym rynku. Niezależnie od tego, czy przyszły fundusz zostanie, tak jak inne fundusze badawcze, uwzględniony w kolejnych WRF, trzeba będzie uwzględnić tę specyfikę.

4.7. Jesteśmy głęboko przekonani, że utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego będzie silną zachętą dla państw członkowskich do kupowania europejskich produktów w ramach przyszłych zamówień obronnych, a w ten sposób pozwoli zapewnić rozwój gospodarczy oraz ochronę bazy przemysłowej i umiejętności niezbędnych dla utrzymania globalnej zdolności wojskowej. EKES popiera pomysł, by państwa członkowskie zobowiązały się do zakupu technologii i zdolności tworzonych w ramach udanych projektów Europejskiego Funduszu Obronnego w dziedzinie badań i technologii.

5. Wspólne planowanie obronne i plan kluczowych zdolności

5.1. EKES zaleca, by państwa członkowskie wraz z KE i Europejską Agencją Obrony przygotowały wspólne planowanie obronne i plan kluczowych zdolności w celu wskazania priorytetów w zakresie badań i technologii oraz określenia niezbędnych zdolności wojskowych, zarówno w odniesieniu do państw członkowskich, jak i europejskiej obrony.

5.2. Z uwagi na bardzo niewielkie doświadczenie w realizacji tego rodzaju programów (zasadniczo jedynie projekt pilotażowy i rozpoczęcie działania przygotowawczego) Unia Europejska nie opracowała swojej propozycji na podstawie jasnych wskaźników i nie posiada jeszcze jasnego planu kluczowych zdolności. Plan ten zostanie opracowany w 2018 r.

5.3. Plan w zakresie kluczowych zdolności powinien zapewnić, by UE zmierzała w kierunku strategicznej autonomii, i określić, jakie technologie muszą zostać opracowane, aby Unia Europejska mogła utrzymać pozycję lidera w zakresie kluczowych zdolności i zerwać z zależnością od podmiotów zewnętrznych. EKES uważa, że rozwój technologii i zdolności, które wykraczają poza indywidualne potrzeby państw członkowskich, ma istotne znaczenie dla powodzenia Europejskiego Funduszu Obronnego.

5.4. EKES zdecydowanie popiera podejście do badań naukowych, które jest skoncentrowane na zdolnościach. Jesteśmy przekonani, że wszystkie badania podjęte w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego powinny skupiać się na kluczowych zdolnościach potrzebnych do podejmowania przez Europę swobodnych decyzji i działań.

5.5. Wyższość techniczna ma fundamentalne znaczenie w obecnym środowisku bezpieczeństwa. EKES uważa zatem, że Europejski Fundusz Obronny, a w szczególności unijny program badań w dziedzinie obronności, muszą zapewnić, by Europa utrzymała czołową pozycję w badaniach naukowych w zakresie wojskowości. W tym kontekście pomocne mogłoby się okazać przeznaczanie środków na demonstratory technologii, które będą stanowić wsparcie dla przyszłych wspólnych programów.

5.6. EKES jest zdania, że przy ustalaniu planu kluczowych zdolności musi zostać zaplanowany i wzięty pod uwagę cały cykl życia w dziedzinie technologii. Ponadto badania i rozwój oraz rozwijanie zdolności muszą być planowane wspólnie i koordynowane między UE a państwami członkowskimi, z uwzględnieniem naszych zobowiązań wynikających z partnerstwa w ramach NATO.

6. Obszary inwestycyjne i systemy finansowania

6.1. Komisja Europejska proponuje ambitne finansowanie obu pionów Europejskiego Funduszu Obronnego:

- 90 mln EUR w latach 2017–2020 na działanie przygotowawcze,
- 500 mln EUR rocznie na unijny program badań w dziedzinie obronności,
- 500 mln EUR w 2019 i 2020 r. na program rozwoju europejskiego przemysłu obronnego,
- 1 mld EUR rocznie, począwszy od 2021 r., w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych.

6.2. EKES uważa, że inwestycje należy kierować na technologie o kluczowym znaczeniu dla obronności UE, w przypadku których Unia jest albo staje się uzależniona od zewnętrznych dostawców. Ponadto EKES jest zdania, że przede wszystkim należy się skupić na technologiach, które mogłyby mieć decydujące znaczenie, pozwalając UE na uzyskanie roli pioniera technologii w różnych obszarach.

6.3. EKES popiera osobne finansowanie obu pionów – finansowanie pionu badawczego przez UE oraz finansowanie pionu zdolności przez państwa członkowskie. EKES wyraził już pogląd, że „dopóki Unia Europejska nie posiada własnych zmiennych dochodów, państwa członkowskie pozostają odpowiedzialne za zamówienia publiczne na zdolności wojskowe sił zbrojnych. [...] EKES przypomina, że zgodnie z art. 41 TUE budżetu UE nie można wykorzystywać do finansowania

operacji wojskowych. Rezygnacja z tej zasady byłaby również sprzeczna ze szczególnym charakterem polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej niektórych państw członkowskich (art. 42 ust. 1 TUE)⁽⁸⁾.

6.4. EKES zaleca, by Europejski Fundusz Obronny był wykorzystywany jako narzędzie finansowe do wspierania rozwoju zdolności w dziedzinach, w których europejski przemysł obronny jest obecnie uzależniony od źródeł zewnętrznych. Dzięki rozwijaniu tych zdolności w Europie będzie można dysponować bardziej strategicznymi opcjami, a jednocześnie umożliwi się sektorowi zdobycie cennej wiedzy, technologii oraz tworzenie miejsc pracy.

6.5. EKES uważa, że proponowany poziom finansowania pionu badawczego w Europejskim Funduszu Obronnym stworzy dostateczne zachęty do innowacyjnych badań naukowych. Dzięki temu UE będzie czwartym co do wielkości podmiotem finansującym badania naukowe związane z obronnością w Europie. Jednakże fundusz ten nie powinien wpływać w sposób negatywny na inne kluczowe europejskie projekty rozwojowe.

6.6. EKES uważa, że koncepcja systemów finansowania Europejskiego Funduszu Obronnego jest niezwykle ważna dla zapewnienia pełnego zaangażowania przemysłu i zachęcania do tworzenia konsorcjów produkcyjnych z udziałem jak największej liczby państw członkowskich. Biorąc pod uwagę specyfikę sektora obronności, a także obawy i podejrzenia co do wymiany wiedzy między przedsiębiorstwami lub państwami członkowskimi, systemy finansowania nie mogą być takie same jak w innych sektorach działalności.

7. Zarządzanie

7.1. Z wniosku Komisji Europejskiej nie wynika jasno, jaką formę będzie miało zarządzanie Europejskim Funduszem Obronnym. EKES uważa, że należy jak najszybciej utworzyć struktury zarządzania Europejskim Funduszem Obronnym, które powinny obejmować Unię Europejską, Europejską Agencję Obrony i państwa członkowskie, a także przemysł.

7.2. EKES jest zdania, że należy zintensyfikować dyskusje między państwami członkowskimi w celu osiągnięcia porozumienia dotyczącego modelu zarządzania Europejskim Funduszem Obronnym, odnośnie do zarówno do obu pionów, jak i do kolejnych wieloletnich ram finansowych. Chociaż fundusz ten jest przedstawiany jako kolejny program badań i rozwoju, EKES podkreśla, że sektor obronności jest wyjątkowy i wykazuje pewne cechy charakterystyczne, które powinny podlegać odrębnym, lecz jasnym regułom. Reguły te muszą zostać uzgodnione w najbliższym możliwym terminie.

7.3. EKES zwraca także uwagę, że oba piony powinny być ściśle skoordynowane z innymi programami krajowymi i międzynarodowymi, w które zaangażowane są państwa członkowskie.

7.4. Chociaż kryterium uczestnictwa co najmniej trzech przedsiębiorstw z co najmniej dwóch państw członkowskich wydaje się w chwili obecnej wystarczające, EKES uważa, że po wejściu programu w bardziej zaawansowaną fazę minimalnym wymogiem powinny stać się trzy kraje – w celu zachęcania do tworzenia większej synergii między państwami członkowskimi.

7.5. W projektach finansowanych przez Europejski Fundusz Obronny, zarówno w ramach pionu badawczego, jak i pionu zdolności, wykorzystywane są fundusze publiczne. KE powinna zadbać o to, by w ramach postępowania przetargowego wybrano jedynie bardziej konkurencyjne projekty, uwzględniając również wysokie standardy społeczne i środowiskowe oparte na obiektywnych kryteriach.

7.6. EKES obawia się, że nadmierne obciążenie biurokratyczne utrudni w praktyce stosowanie Europejskiego Funduszu Obronnego, i zaleca, aby zbadać dalsze możliwości w tej dziedzinie, ponieważ Europejski Fundusz Obronny ulega zmianom.

7.7. EKES, jako przedstawiciel europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, podkreśla swoją gotowość do konsultacji w sprawie wdrożenia Europejskiego Funduszu Obronnego oraz wszystkich kwestii dotyczących gospodarczych, społecznych i badawczych aspektów nowej europejskiej polityki obronnej.

8. Standaryzacja

8.1. EKES jest zdania, że wspólne programy skupiające się na wspólnie stwierdzonych potrzebach nie tylko doprowadzą do ograniczenia liczby redundantnych systemów, ale również będą sprzyjać większej standaryzacji podsystemów i logistyki.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 62.

8.2. W odniesieniu do wskaźników referencyjnych ważne jest przyjrzenie się ogólnemu obrazowi, co oznacza nie tylko krajowe programy badawcze państw członkowskich, ale także działania naszych partnerów z NATO we wszystkich dziedzinach.

8.3. EKES zdecydowanie zaleca, by Komisja, we współpracy z Europejską Agencją Obrony i państwami członkowskimi, określiła obszary priorytetowe w zakresie wspólnego rozwoju. Można to osiągnąć jedynie poprzez uzgodnienie wspólnej definicji potrzeb i zwiększoną standaryzację.

8.4. Celem funduszu jest zwiększenie skuteczności i racjonalności krajowych wydatków na obronę, a nie ich zastąpienie. Osiągnięcie tego będzie możliwe tylko pod warunkiem że Europejski Fundusz Obronny udowodni swoją wartość dodaną poprzez realizację projektów, które nie mogłyby zostać zrealizowane w sposób bardziej skuteczny i po niższych kosztach przez same państwa członkowskie. Fundusz powinien stanowić zachętę do lepszej współpracy. Tylko wtedy uda się uniknąć mnożenia się różnych systemów uzbrojenia.

8.5. EKES wyraża poparcie dla opracowywania wspólnych standardów⁽⁹⁾ i jednoczesnego niepowielania obowiązujących standardów, w szczególności standardów NATO. W sytuacji istnienia 178 różnych systemów broni w Europie – jednym z priorytetów badawczych byłoby ustanowienie wspólnych europejskich norm i interfejsów w celu połączenia, w jak największym stopniu, istniejących systemów i przygotowania przyszłych systemów. Dzięki przestrzeganiu tych standardów państwa członkowskie mogłyby sobie pozwolić na opracowanie systemów kompatybilnych w skali Europy.

8.6. Kwestia norm jest szczególnie istotna dla podsystemów. Nowo opracowane produkty z pewnością wyznaczą normy na szczeblu europejskim, lecz istniejące podsystemy, które mogą być włączone do tych produktów, również powinny do pewnego stopnia opierać się na wspólnych standardach. EKES jest zdania, że mogłyby to zwiększyć interoperacyjność systemu, zmniejszając tym samym rozdrobienie systemów broni.

Bruksela, dnia 7 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁹⁾ Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 62.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**„Komunikat Komisji z dnia 28 kwietnia 2017 r. – Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska”**

[C(2017) 2616 final]

(2018/C 129/10)

Sprawozdawca: **Cillian LOHAN**Współsprawozdawca: **Brian CURTIS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 31.5.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.4.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	21.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	7.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	171/5/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedmiotowy komunikat wyjaśniający. Zawiera on cenny przegląd orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE (wydanych do daty opublikowania komunikatu) dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym w sprawach związanych z ochroną środowiska. Jego dodatkowym plusem będzie zapewnienie decydom większej pewności i jasności w ramach krajowych struktur sądownictwa i administracji, jak również przedsiębiorstwom i obywatelom, **pod warunkiem że** zostanie skutecznie wdrożony.

1.2. EKES uznaje, że spójność w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w całej UE jest niezbędnym czynnikiem leżącym u podstaw jednolitego rynku i spójnego wdrażania w obrębie UE praw zapisanych w unijnym prawodawstwie. Ponadto spójność ta zapewnia rynek i inwestorom niezbędną jasność i pewność.

1.3. EKES wzywa do przyjęcia nadrzędnych i wiążących przepisów unijnych, które są niezbędne do osiągnięcia spójnego i pełnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w całej Unii. Uzupełniłyby one omawiany komunikat, który jest pożądanym krokiem na drodze do zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W dokumencie roboczym służb Komisji⁽¹⁾ stwierdzono, że optymalne podejście polegałoby na przyjęciu wiążącego prawodawstwa UE. W tym kontekście EKES przyjmuje również do wiadomości analizę i zalecenia przedstawione w sprawozdaniu Jana Darpö⁽²⁾, zleconym przez Komisję Europejską. Państwa członkowskie muszą wspierać tego rodzaju cele, a nie utrudniać ich osiągnięcie.

1.4. Aby komunikat mógł przynieść rzeczywiste skutki, muszą mu towarzyszyć szkolenia i działania edukacyjne na szczeblu państw członkowskich, skierowane do grup docelowych, zwłaszcza organów sądowych, administracyjnych organów odwoławczych i obywateli.

1.5. Komisja oraz państwa członkowskie powinny priorytetowo traktować wystarczające zasoby i fundusze na skuteczne wspieranie tego rodzaju planów.

1.6. Celem komunikatu nie jest ustanowienie przepisów, które byłyby nadrzędne w stosunku do jurysdykcji krajowych. Komunikat przedstawia orzeczenia i wyjaśnienia Trybunału Sprawiedliwości, które są podstawowym warunkiem wiążącym. Taki stan rzeczy powinien znaleźć potwierdzenie w przyszłych wersjach komunikatu. Należy także uwzględnić w nich wymóg niedopuszczania jakichkolwiek odstępstw lub powrotu do poprzedniej sytuacji.

⁽¹⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-255-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁽²⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

1.7. Przedmiotowy komunikat wyjaśniający musi być aktualizowany. Aby zapewnić dokładność i aktualność należy terminowo uaktualniać i odświeżać jego treść z myślą o docelowych grupach odbiorców, by odzwierciedlić rozwój orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (CJEU). W tym celu trzeba zastanowić się nad wprowadzeniem dynamicznego i aktualizowanego narzędzia skierowanego do społeczeństwa obywatelskiego, administracji publicznych i organów sądowych.

1.8. Należy także zająć się w trybie priorytetowym informacjami zwrotnymi od środowisk eksperckich oraz lukami i pominięciami w komunikacie skierowanym do państw członkowskich, uwzględniając między innymi te obszary aktualnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, w których występują luki.

1.9. Niezbędne jest opracowanie niezależnej, obiektywnej, kompleksowej i aktualnej oceny bazowej, która byłaby przedmiotem **regularnego przeglądu i aktualizacji** i która uwzględniałaby zarówno pozytywne zmiany, jak i problemy z dostępem do wymiaru sprawiedliwości na poziomie państw członkowskich, a także wszystkie elementy, o których jest mowa w art. 9 konwencji z Aarhus.

1.10. Biorąc pod uwagę, że odniesienia do orzeczeń w trybie prejudycjalnym są istotne dla zapewnienia spójności prawa Unii w tym obszarze⁽³⁾, Komisja powinna w pełni zbadać stosowanie i przestrzeganie stosownego zapisu we wszystkich państwach członkowskich, złożyć sprawozdanie w tej sprawie oraz zanalizować i usunąć wszelkie przeszkody w jego stosowaniu.

1.11. W globalnym kontekście, kiedy dochodzi do nękania i prześladowania obrońców środowiska, UE powinna być liderem w ułatwianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

1.12. EKES zwraca uwagę na ograniczenia komunikatu wyjaśniającego, które wynikają z nieuwzględnienia ustaleń niezależnego Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus. To ważne i użyteczne ustalenia mogą stanowić uzupełnienie komunikatu Komisji i wspierać decydentów i obywateli w uzyskaniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zatem należy odnieść się do nich w komunikacie.

1.13. EKES popiera konwencję z Aarhus oraz jej pełne wdrożenie przez UE i w ramach UE. W tym celu strony konwencji powinny w pełni zatwierdzić ustalenia dotyczące przestrzegania konwencji, dokonane przez Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, który został powołany przez te same strony.

1.14. EKES zdaje sobie sprawę z wrażliwego charakteru niedawnych ustaleń Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, które dotyczą nieprzestrzegania w obrębie instytucji UE prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości. EKES domaga się pilnego nawiązania przez UE konstruktywnej współpracy w tej sprawie przed kolejnym spotkaniem stron. Szczególnie ważne będzie priorytetowe zdefiniowanie – wraz z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się środowiskiem oraz społeczeństwem obywatelskim – szerokiego i ambitnego podejścia do sposobów i obszarów możliwej poprawy przez UE wykonywania postanowień konwencji i zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w obrębie instytucji UE i przez te instytucje. Należy również opracować równoległe i komplementarne podejście do kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości w obrębie instytucji UE i przez te instytucje, wraz z powiązanymi wytycznymi i działaniami wdrażającymi.

2. Uwagi ogólne

2.1. Opublikowany przez Komisję dokument jest komunikatem wyjaśniającym. Zawiera przegląd orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym w sprawach dotyczących środowiska. Ma postać szczegółowej analizy prawnej objaśniającej niektóre prawne i proceduralne wymogi i normy w zakresie spraw dotyczących kwestii środowiskowych. Obejmuje takie zagadnienia, jak środki odwoławcze, koszty, harmonogramy, terminy, zakres, legitymacja procesowa i skuteczność.

2.2. Komunikat ma zapewnić przejrzystość i źródła informacji dla organów administracji krajowej, sądów krajowych, osób prywatnych i organizacji pozarządowych, które zajmują się rzecznictwem interesów publicznych, oraz „podmiotów gospodarczych, które mają wspólny interes w przewidywalnym stosowaniu prawa” (ust. A9). W pkt 8 przedstawiono kontekst sformułowania powyższego celu, czyli problemy napotymane przez wymienione podmioty, w tym przedsiębiorstwa, MŚP, osoby prywatne, organizacje pozarządowe i obywatele, w związku z trudnościami w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich.

2.3. Pokreślono również, że środowisko naturalne stanowi „system podtrzymywania życia” oraz że ochrona środowiska i ulepszanie jego stanu to „wspólna wartość w skali europejskiej”.

⁽³⁾ Art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.4. W komunikacie przedstawiono szerszą sytuację w UE pod względem dostępu do wymiaru sprawiedliwości w kontekście Traktatów i zasady skutecznej ochrony sądowej, a także w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska („konwencja z Aarhus”). UE i jej 28 państw członkowskich są jednymi z 47 stron konwencji, oprócz innych państw Europy i Azji Środkowej.

2.5. W 2003 r. UE przyjęła dwa wnioski ustawodawcze: jeden w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska⁽⁴⁾ i drugi w sprawie udziału społeczeństwa⁽⁵⁾. Przewidywały one ograniczony zakres dostępu do wymiaru sprawiedliwości w kontekście niektórych obowiązujących dyrektyw. W 2006 r. przyjęto dodatkowe rozporządzenie w sprawie stosowania w UE postanowień konwencji z Aarhus („rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus”⁽⁶⁾). W 2003 r. Komisja przyjęła wniosek ustawodawczy w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁽⁷⁾. Jednak z powodu rozbieżnych stanowisk państw członkowskich i braku woli politycznej do jego przyjęcia wniosek został wycofany w 2014 r.⁽⁸⁾. Brak stosownej dyrektywy jest wciąż problematyczny i należy zająć się tą kwestią. EKES wzywa zatem do przyjęcia nadrzędnych i wiążących przepisów unijnych w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

2.6. UE i jej państwa członkowskie są sygnatariuszami konwencji z Aarhus i dokonały jej ratyfikacji. Na pierwszej sesji spotkania stron konwencji w 2002 r. ustanowiono mechanizm kontroli przestrzegania konwencji, w tym powołano Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus. Komitet ten rozpatruje powiadomienia o nieprzestrzeganiu konwencji przez stronę i sporządza ustalenia i zalecenia w tych sprawach. Są one następnie przedstawiane na spotkaniu stron. Z wyjątkiem 6. sesji spotkania stron w 2017 r., ustalenia i zalecenia komitetu były zawsze w pełni zatwierdzane przez strony.

2.7. W komunikacie **stwierdza się**, że wciąż istnieją w niektórych państwach członkowskich poważne przeszkody w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Niektóre kraje blokują dostęp niemal całkowicie, inne ograniczają jego zakres, w jeszcze innych istotnym problemem są koszty, a niektóre kraje w ogóle nie przewidują skutecznych środków zaradczych. Należy opracować stale aktualizowane i niezależne sprawozdanie bazowe, by zapewnić jasność w konkretnych kwestiach dotyczących państw członkowskich, a także podkreślić istniejące najlepsze praktyki.

2.8. Komisja przedstawia wyjaśnienia i orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości i są to wiążące wymogi podstawowe. W przyszłych wersjach komunikatu należy to wyraźnie stwierdzić oraz zamieścić wymóg niedopuszczania jakichkolwiek odstępstw bądź powrotu do poprzedniego stanu rzeczy.

2.9. Publikacja komunikatu Komisji zbiega się z narastającymi kontrowersjami na temat tego, czy UE w pełni przestrzega swoich własnych zobowiązań wynikających z art. 9 konwencji. Kontrowersje te pojawiły w następstwie komunikatu wystosowanego do Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, w którym wskazano na domniemane niewywiązywanie się z obowiązków. Komitet ten ustalił⁽⁹⁾, że doszło do nieprzestrzegania postanowień konwencji w odniesieniu do zapewniania przez UE dostępu do wymiaru sprawiedliwości i przedstawił stosowne zalecenia.

2.10. W lipcu 2017 r. Rada UE podjęła jednomyślnie decyzję o zaakceptowaniu tych ustaleń pod warunkiem wprowadzenia do nich pewnych zmian (stanowisko popierane przez Komisję) oraz ponownie wyraziła poparcie dla konwencji z Aarhus⁽¹⁰⁾. W ramach proponowanych zmian do podjętej na spotkaniu stron decyzji w sprawie ustaleń Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus postulowano między innymi, by na spotkaniu stron „przyjmowano do wiadomości” ustalenia, a nie „zatwierdzano” je. EKES zwraca uwagę na sprzeczność w dążeniu UE do niezatwierdzania ustaleń komitetu, przy jednoczesnym ponownym wyrażeniu poparcia dla konwencji z Aarhus. Przyjęcie podobnego podejścia przez inne strony konwencji mogłoby doprowadzić do poważnego osłabienia niezależnego mechanizmu kontroli przestrzegania, a tym samym do umniejszenia znaczenia i skuteczności konwencji.

2.11. Na spotkaniu stron konwencji z Aarhus, które miało miejsce we wrześniu 2017 r. w Czarnogórze, postanowiono odroczyć podjęcie decyzji w sprawie ustaleń Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, które wskazywały na nieprzestrzeganie przez UE postanowień konwencji. Decyzja ta była następstwem złożenia przez strony zdecydowanych oświadczeń prezentujących odmienne punkty widzenia, a także przeprowadzonych na spotkaniu stron dyskusji. Decyzje na spotkaniu stron były zawsze podejmowane w drodze konsensusu, a w tej sprawie nie udało się go osiągnąć, w związku z czym po spotkaniu koordynacyjnym państw członkowskich UE postanowiono odroczyć decyzję do następnej sesji spotkania stron w 2021 r.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2003/4/WE.

⁽⁵⁾ Dyrektywa 2003/35/WE.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006.

⁽⁷⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52003PC0624>

⁽⁸⁾ Zob. wycofanie zdezaktualizowanych wniosków Komisji (Dz.U. C 153 z 21.5.2014, s. 3).

⁽⁹⁾ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf

⁽¹⁰⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11150-2017-INIT/pl/pdf>

2.12. EKES zdaje sobie sprawę z wrażliwego charakteru niedawnych ustaleń Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus dotyczących nieprzebrzegania konwencji przez UE. Wzywa UE do pilnego, terminowego i konstruktywnego zaangażowania się w tę kwestię przed następnym spotkaniem stron. Szczególnie ważne będzie podjęcie przez UE priorytetowej współpracy z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się środowiskiem oraz ogólnie ze społeczeństwem obywatelskim w sprawie opracowania szerokiego i ambitnego podejścia w zakresie sposobów i obszarów możliwej poprawy przez UE wykonywania postanowień konwencji i zapewniania dostępu do wymiaru sprawiedliwości w obrębie instytucji UE i przez te instytucje. Należy również opracować równoległe i komplementarne podejście do zapewnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w obrębie instytucji UE oraz przez te instytucje, wraz z powiązanymi wytycznymi i działaniami wdrażającymi.

2.13. Do publikacji komunikatu wyjaśniającego Komisji doszło po długich i nieudanych próbach przyjęcia na szczeblu UE określonych środków dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Proces ten obejmował:

- wycofanie wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości,
- nieudane próby zmiany wszystkich stosownych indywidualnych dyrektyw, by umieścić w nich zapisy o dostępie do wymiaru sprawiedliwości; nie zmieniono na przykład najważniejszych dyrektyw środowiskowych, takich jak dyrektywy ptasia i siedliskowa, tak by uwzględnić w nich jasne i kompleksowe przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości,
- bezowocne próby zmiany konkretnych dyrektyw w celu uwzględnienia w nich zapisów o dostępie do wymiaru sprawiedliwości ⁽¹¹⁾.

2.14. Niezbędne są środki harmonizujące sposób rozpatrywania przez sądy krajowe spraw związanych z ochroną środowiska, gdyż unijne normy prawne nie wydają się tu wystarczająco szczegółowe. Doprowadziło to do skierowania do TSUE licznych wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym. Komunikat Komisji ma na celu wyjaśnienie reguł i norm wynikających z orzecznictwa TSUE i tym samym zwiększenie pewności prawa dla zainteresowanych stron.

2.15. Komisja przedstawiła również własne stanowisko w uzupełnieniu analizy prawnej.

2.16. Komunikat wraz z przedstawionym w nim wyjaśnieniem wpisuje się w ramy przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska i ma służyć wsparciu tego przeglądu. EKES wyraził w niedawnej opinii ⁽¹²⁾ poparcie dla procesu przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska i wezwał do zdecydowanych działań w celu wdrożenia dorobku w zakresie ochrony środowiska w pełnym zakresie i z wykorzystaniem jego pełnego potencjału.

2.17. Na skutek braku dyrektywy w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości powstała luka w najwyższych usytuowanych aktach w hierarchii prawodawstwa. Tego rodzaju dyrektywa ułatwiłaby uregulowanie wielu kwestii będących źródłem niejasności i niespójności między państwami członkowskimi, z czym wiążą się problemy dla przedsiębiorstw i obywateli.

2.18. Niektóre państwa członkowskie ratyfikowały konwencję z Aarhus bez sprecyzowania, w jaki sposób zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości będą stosowane w określonych sprawach, bądź też wdrażają ją w nieprzejrzysty lub niekompletny sposób.

3. Stanowisko EKES-u

3.1. EKES popiera konwencję z Aarhus oraz jej pełne wdrożenie przez UE i w ramach UE. Dla zapewnienia ważności i spójności konwencji z Aarhus niezbędne jest pełne zatwierdzenie przez strony ustaleń Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji.

3.2. EKES odnotowuje, że konwencja z Aarhus należy do zbioru aktów prawa międzynarodowego dotyczących praw człowieka i jest całkowicie zgodna z podstawowymi zasadami UE, zapisanymi zarówno w Traktatach, jak i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Podkreśla również, że UE musi stać w obronie praw człowieka i być światowym liderem w tym obszarze.

3.3. EKES wzywa państwa członkowskie do przyspieszenia skutecznego wykonywania konwencji z Aarhus, zwłaszcza do zagwarantowania, by dostęp do wymiaru sprawiedliwości w administracyjnej procedurze odwoławczej i w sądach krajowych był zgodny z wymogami konwencji oraz by procedury te posiadały zasadnicze cechy wymagane w art. 9 ust. 4 konwencji. EKES uznaje również nieodzowną współzależność trzech filarów konwencji oraz potrzebę ich wdrażania jako komplementarnych elementów stanowiących jedną całość w celu zapewnienia ich rzeczywistego wpływu.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji.

⁽¹²⁾ Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 114).

3.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje opublikowany przez Komisję dokument i uznaje go za bardzo przydatny i ważny komunikat. EKES przyznaje, że spójność w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w całej UE jest zasadniczym czynnikiem zapewnienia jednolitych warunków rynkowych, mającym podstawowe znaczenie dla powodzenia jednolitego rynku. Jest to również niezbędny czynnik skutecznej i spójnej realizacji w całej UE praw podstawowych zapisanych w prawie Unii. Przedmiotowy komunikat przyczynia się do tego.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje oświadczenie Komisji, że „w przypadku nieprzestrzegania wymogów obowiązujących na mocy unijnego *acquis* Komisja będzie również kontynuować postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby zapewnić spełnienie wymogów” (ust. A13). Komisja pełni niezbędną i określoną rolę w tym zakresie na mocy Traktatów UE. Skuteczne pełnienie tej roli ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia spójnego wypełnienia przez państwa członkowskie ich zobowiązań oraz uniknięcia niesłusznego postawienia państw członkowskich przestrzegających wymogów w gorszej sytuacji, a także dla zapewnienia jednolitości warunków rynkowych i praw.

3.6. EKES stoi na stanowisku, że skuteczne wykonywanie przepisów prawa w zakresie ochrony środowiska zapewnia przejrzystość i pewność dla rynków i inwestorów, ułatwiając zrównoważony rozwój. EKES popiera cel przyświecający opublikowanym przez Komisję wytycznym, jakim jest zapewnienie większej pewności i przejrzystości w odniesieniu do prawa w zakresie ochrony środowiska, pomimo ograniczonego zakresu tego dokumentu.

3.7. EKES pochwała zlecenie przez Komisję Europejską opracowania analiz dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie ochrony środowiska, na przykład sprawozdania Jana Darpö⁽¹³⁾. Sprawozdanie to oraz inne niezależne analizy stanowią istotne oceny dotyczące wdrożenia, których państwa członkowskie powinny być świadome.

3.8. EKES potwierdza również, że definicja „władzy publicznej” podana w art. 2 konwencji obejmuje „instytucje jakiegokolwiek regionalnej organizacji integracji gospodarczej, o której mowa w artykule 17, która jest Stroną niniejszej konwencji”. Na podstawie tej definicji, a także na podstawie samego art. 17 EKES uznaje, że konwencja stosuje się do stron takich jak UE. Sama UE podpisała i ratyfikowała konwencję⁽¹⁴⁾. EKES uważa, że unijny akt ratyfikacji konwencji z Aarhus nie zwalnia instytucji UE z ich obowiązków w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

4. Dalsze działania

4.1. Istnieje potrzeba wydania kolejnych komunikatów lub wskazówek, które uwzględniałyby ustalenia i zalecenia Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus, aby lepiej wyjaśnić pewne kwestie i ułatwić wdrażanie i stosowanie konwencji. Dyrektywa w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości może być bardzo pomocna w zapewnieniu jasności i spójności.

4.2. *Bardziej spójne podejście* w zakresie wdrażania zapewniłoby przedsiębiorstwom bardziej jednolite warunki we wszystkich państwach członkowskich oraz ułatwiłoby rozwój. Niepewność prowadzi obecnie do opóźnień, dodatkowych kosztów oraz utrudnia zrównoważony rozwój.

4.3. Istnieje pilna potrzeba przeprowadzenia *konsultacji w całej UE z myślą o opracowaniu i utrzymaniu niezależnych ocen bazowych* w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu państw członkowskich. W ramach ocen należy sprawdzać zarówno poziom świadomości społeczeństwa obywatelskiego, jak i sytuację w sądach oraz administracyjne procedury odwoławcze. Należy koniecznie ustalić, jakie sprawy są wnoszone, jakie nie są wnoszone bądź w jakich przypadkach utrudnia się wniesienie sprawy z uwagi na kwestie związane z dostępem do wymiaru sprawiedliwości. EKES ma tu rolę do odegrania poprzez wykorzystanie swojej sieci zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego pozwalającej dotrzeć do szerokich kręgów odbiorców. Ponadto gotów jest w ramach działań następczych informować o wynikach takiej oceny. Sama ocena musi być niezależna i obiektywna.

4.4. Ocena bazowa musi wykraczać poza zakres przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska, który jest ograniczony i odbywa się bez udziału społeczeństwa, a także poza ograniczenia tabeli wyników wymiaru sprawiedliwości. Zakres oceny powinien uwzględniać wszystkie aspekty wymienione w art. 9 konwencji z Aarhus, zwłaszcza wszystkie cechy procedur odwoławczych określone w art. 9 ust. 4 konwencji, a także obowiązek zapewnienia wsparcia, o którym mowa w art. 9 ust. 5. Ocenę bazową należy w pełni aktualizować co najmniej raz na dwa lata.

4.5. EKES podziela pogląd Komisji na temat istotnej roli obywateli i organizacji pozarządowych w eksponowaniu aspektu rozliczalności w ramach konwencji z Aarhus. Zasadnicze znaczenie mają tu szkolenia i działania edukacyjne w państwach członkowskich, prowadzone zarówno dla obywateli, jak i organów sądowych. Komisja powinna:

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>

⁽¹⁴⁾ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDoc

- opracować – we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim – konkretne plany dotyczące skutecznego przeglądu i aktualizacji komunikatu i jego rozpowszechniania, tak by terminowo odzwierciedlać stosowne zmiany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości,
- nadać priorytet zapewnianiu zasobów i środków na tego rodzaju plany,
- rozważyć opracowanie dynamicznego i aktualnego narzędzia skierowanego do społeczeństwa obywatelskiego, administracji publicznych i organów sądowych w celu zapewnienia aktualności i dokładności, by odzwierciedlać stosowne zmiany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości,
- publikować raz na 6 miesięcy sprawozdania z postępów w realizacji tych planów,
- zidentyfikować luki i pominięcia w skierowanym do państw członkowskich komunikacie, zająć się nimi w trybie priorytetowym i je wyeliminować, uwzględniając między innymi te obszary orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, w których występują luki, a także informacje zwrotne od środowisk eksperckich.

4.6. Zaporowe koszty w niektórych jurysdykcjach mogą być znaczącą przeszkodą w osiągnięciu sprawiedliwości. Ryzyko poniesienia potencjalnie zaporowych kosztów może stanowić barierę w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. W globalnym kontekście, kiedy dochodzi do nękania i prześladowania obrońców środowiska, UE powinna być liderem w ułatwianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości i być szczególnie proaktywna w sprawach dotyczących napastowania, również w tych przypadkach, w których przeszkodą są koszty.

4.7. Istnieje potrzeba ustanowienia mechanizmu, który umożliwi wykorzystanie ustaleń Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus w celu uzupełnienia komunikatu skierowanego do państw członkowskich i zapewnienia większej jasności w kwestii wypełniania obowiązków.

4.8. Należy dokonywać regularnego przeglądu i bieżącej aktualizacji przedmiotowego komunikatu wyjaśniającego i odświeżać jego treść z myślą o docelowych odbiorcach. Trzeba też udostępnić wystarczające zasoby i środki finansowe, by wspierać skuteczne plany, zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i Komisji.

4.9. Biorąc pod uwagę znaczenie odesłań prejudycjalnych⁽¹⁵⁾ dla zapewnienia spójności stosowania prawa Unii w tym obszarze, Komisja powinna przeprowadzić pełną analizę stosowania i przestrzegania tego zapisu przez wszystkie państwa członkowskie i złożyć sprawozdanie w tej sprawie, a także zbadać i usunąć wszelkie przeszkody w jego stosowaniu.

Bruksela, dnia 7 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁵⁾ Zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/1/WE w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy”

[COM(2017) 282 final – 2017/0113(COD)]

(2018/C 129/11)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 15.6.2017 Rada Unii Europejskiej, 12.6.2017
Podstawa prawna	Art. 91 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	22.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	121/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

Wnioski

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje ten kolejny krok w kierunku wyeliminowania niektórych pozostałych przeszkód na drodze do skutecznego i sprawiedliwego jednolitego rynku w europejskim sektorze transportu drogowego. W tym przypadku dyrektywa zmieniająca ma na celu ułatwienie optymalnego wykorzystania floty pojazdów w całej Europie, w szczególności w okresach sezonowego natężenia ruchu, i prowadzi do minimalnego poziomu liberalizacji. Zniesienie ograniczeń dotyczących korzystania z pojazdów ciężarowych na własny rachunek jest pozytywnym krokiem.

1.2. Komitet podtrzymuje stanowisko, że przy opracowywaniu przepisów dotyczących zagadnień związanych z transportem lepszym środkiem są rozporządzenia, a nie dyrektywy, które prowadzą do większych różnic w interpretacji i w rygorystyczności stosowania w poszczególnych państwach członkowskich. Uznaje jednak, że ta krótka dyrektywa osiąga swoje cele, i że w tym przypadku jej przekształcenie w rozporządzenie byłoby nieproporcjonalne.

Zalecenia

1.3. Aby zapobiec wzrostowi liczby firm przykrywek (*letterbox companies* – LBC), EKES nalega, by proponowane działania mające na celu wzmocnienie rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 oraz wyeliminowanie nieuczciwych firm przykrywek zostały przyjęte i skutecznie wprowadzone w życie przez wszystkie państwa członkowskie. Wyniki powinny być uważnie monitorowane i powinny stanowić część sprawozdania na temat skuteczności omawianej dyrektywy zmieniającej.

1.4. Aby zniechęcić operatorów do wykorzystywania różnic w poziomie opłat za rejestrację pojazdów między państwami członkowskimi, należałoby wprowadzić dalsze środki, jeżeli z analizy prowadzonej w trakcie przeglądu przepisów wyniknie taka konieczność. Mogą to być na przykład limity dotyczące proporcjonalnej liczby posiadanych pojazdów, które dany przewoźnik może czasowo przenieść do przewoźnika powiązanego w innym państwie członkowskim.

1.5. Komitet zauważa, że mimo coraz skuteczniejszych metod śledzenia pojazdów nielegalny kabotaż pozostaje poważnym problemem w sektorze transportu drogowego. Istnieje pewne ryzyko, że wykrywanie tego zjawiska może być trudniejsze po wdrożeniu środków zawartych w omawianej dyrektywie. Dlatego można wprowadzić dalsze wymagania, aby zabezpieczyć możliwe do przesłania powiązanie między przedsiębiorstwem a pojazdem.

2. Wprowadzenie

2.1. Dyrektywa zmieniająca jest przedstawiona jako element pakietu „Europa w ruchu” – szeroko zakrojonego zestawu inicjatyw, których celem jest podniesienie bezpieczeństwa transportu, zachęcenie do wprowadzania inteligentnych systemów pobierania opłat drogowych, zmniejszenie emisji CO₂, zanieczyszczenia powietrza i zagęszczenia ruchu, ograniczenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, zwalczanie nielegalnego zatrudnienia i zapewnienie odpowiednich warunków i czasu odpoczynku dla pracowników.

2.2. Poruszone są w niej pewne nieukończone aspekty liberalizacji korzystania z najmowanych pojazdów do przewozu rzeczy na jednolitym rynku. W dalszym ciągu występują rozbieżności w przepisach i uregulowaniach pomiędzy państwami członkowskimi. Kwestią tą zajęto się po raz pierwszy w 1984 r.⁽¹⁾, a następnie doszło do ujednoczenia w dyrektywie z 2006 r.⁽²⁾ Jednak nawet po transpozycji omawianej dyrektywy zmieniającej w wielu państwach członkowskich będą nadal obowiązywać pewne ograniczenia.

2.3. Obecna zmiana ukierunkowana jest na fakt, że przewoźnicy chcieliby móc przemieszczać swój park samochodowy na terenie całej UE w odpowiedzi na zapotrzebowanie lokalne. Obecnie takie projekty napotykały ograniczenia w prawie krajowym i wynikające ze stosowania wymogów regulacyjnych i operacyjnych (prawo miękkie).

2.4. Z jednej strony przewoźnicy twierdzą, że obecna sytuacja ogranicza efektywne wykorzystanie europejskiej floty transportowej. Z drugiej strony związki zawodowe w sektorze transportu wyrażają obawę, że ten wniosek dalej osłabi niezbędne powiązanie między przewoźnikiem a jego zasobami i zmniejszy zdolności państw członkowskich do kontroli i egzekwowania prawa w stosunku do faktycznych działań przewoźników zarejestrowanych na ich terytorium. Same państwa członkowskie nie mają w tej sprawie jednolitego stanowiska. Niewielka mniejszość uważa, że powinna zostać utrzymana obecna sytuacja.

2.5. Ponadto rządy niektórych państw członkowskich obawiają się utraty dochodów w przypadku, gdy pojazdy są zarejestrowane w jednym kraju, lecz mają bazę operacyjną w innym. Na przykład poziom opłat za samochody ciężarowe wynosi od ok. 500 EUR za pojazd na Łotwie do niemal 5 000 EUR w Irlandii⁽³⁾.

2.6. W poprzednich opiniach w sprawie transportu⁽⁴⁾ Komitet stwierdził, że w celu zmniejszenia różnic w interpretacji i rygorystyczności stosowania w poszczególnych państwach członkowskich EKES powinien wspierać przechodzenie od dyrektyw do rozporządzeń. Komitet uważa, że jest to nadal słuszną zasadą, lecz uznaje, że w tym przypadku całkowite przekształcenie dyrektywy byłoby nieproporcjonalne. Komitet stwierdza ponadto, że forma prawna dyrektywy pozostawia państwom członkowskim więcej swobody w zakresie transpozycji i egzekwowania, co może prowadzić do utrzymywania się nieprawidłowości i rozbieżności interpretacyjnych między państwami członkowskimi.

3. Streszczenie dokumentu Komisji

3.1. W wyniku szeroko zakrojonych konsultacji, badań i przeglądu Komisji w omawianym wniosku proponuje się zmiany do dyrektywy z 2006 r. Dyrektywa ta zezwalała państwom członkowskim na ograniczenie użytkowania przez ich przedsiębiorstwa najmowanych pojazdów o dopuszczalnej rzeczywistej masie całkowitej powyżej sześciu ton do przewozów na własny rachunek oraz dopuszczała również ograniczenie użytkowania pojazdu, który został najęty w państwie członkowskim innym niż państwo siedziby przedsiębiorstwa najmującego dany pojazd.

3.2. W proponowanych zmianach, które pozwolą pogłębić i wzmocnić rynek wewnętrzny, eliminuje się możliwość ograniczania użytkowania wszystkich najmowanych pojazdów w przypadku przewozów na własny rachunek. Ponadto użytkowanie pojazdu najętego w innym państwie członkowskim ma być dozwolone przez okres co najmniej czterech miesięcy, aby umożliwić przedsiębiorstwu reakcję na sezonowy lub tymczasowy wzrost zapotrzebowania oraz zastąpienie zepsutych lub uszkodzonych pojazdów. Państwa członkowskie o bardziej liberalnych przepisach (takie jak Belgia, Republika Czeska, Estonia i Szwecja) powinny mieć możliwość ich utrzymania.

3.3. Okres czterech miesięcy został wybrany w celu uniknięcia możliwych ewentualnych zakłóceń wynikających ze znacznych różnic między państwami członkowskimi w opodatkowaniu pojazdów drogowych.

⁽¹⁾ Dyrektywa 84/647/EWG.

⁽²⁾ Dyrektywa 90/398/EWG, dyrektywa 2006/1/WE.

⁽³⁾ Ocena *ex post* dyrektywy 2006/1/WE, sprawozdanie końcowe, styczeń 2016 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 176.

3.4. Wniosek powinien zapewniać przewoźnikom z całej UE równy dostęp do rynku najmowanych pojazdów i jednolite ramy prawne umożliwiające im prowadzenie działalności transportowej w najbardziej efektywny sposób. Kolejną korzyścią mogłoby być podniesienie poziomu bezpieczeństwa i obniżenie zanieczyszczenia, gdyż pojazdy najmowane są zwykle nowsze.

3.5. W ciągu pięciu lat Komisja przedstawi sprawozdanie z wdrożenia tych zmian, które będzie mogło stanowić podstawę do podjęcia dodatkowych środków.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje intencje przyświecające tej dyrektywie zmieniającej, która stanowi kolejny krok w kierunku wyeliminowania niektórych pozostałych przeszkód na drodze do skutecznego i sprawiedliwego jednolitego rynku w europejskim sektorze transportu drogowego. W tym przypadku dyrektywa zmieniająca ma na celu ułatwienie optymalnego wykorzystania parku samochodowego w całej Europie, w szczególności w okresach sezonowego natężenia ruchu, i prowadzi do minimalnego poziomu liberalizacji. Zniesienie ograniczeń dotyczących korzystania z pojazdów ciężarowych na własny rachunek jest pozytywnym krokiem.

4.2. Komitet podtrzymuje stanowisko, że do opracowania przepisów dotyczących zagadnień związanych z transportem lepszym środkiem są rozporządzenia, a nie dyrektywy, które dopuszczają większe różnice w interpretacji i w rygorystyczności stosowania w poszczególnych państwach członkowskich. Uznaje jednak, że ta krótka dyrektywa osiąga swoje cele, i że w tym przypadku jej przekształcenie w rozporządzenie byłoby nieproporcjonalne.

4.3. Komitet pragnie jednak przedstawić pewne zastrzeżenia co do możliwych dalszych skutków. Dzielą się one na dwie kategorie. Pierwsza z tych obaw dotyczy wzrostu liczby firm przykrywek, druga zaś ewentualności, że przewoźnik będzie się zajmował nielegalnym kabotażem bez możliwości wykrycia. Kwestie te są omówione poniżej.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Pojazdy handlowe wszystkich rodzajów są kosztowne i w coraz większym stopniu są przewoźnikom udostępniane przez firmy leasingowe. Aby zmaksymalizować wydajność transportu, dostępność pojazdów musi odpowiadać zapotrzebowaniu. Zapotrzebowanie zmienia się nie tylko sezonowo, lecz również w zależności od warunków geograficznych, na przykład zgodnie z zapotrzebowaniem w produkcji rolnej i turystyce. Jednak aby utrzymać normy działania, wymogi dotyczące bezpieczeństwa i warunki pracy kierowców, ważne jest, by przewoźnicy dysponowali zasobami i infrastrukturą bezpośredniego wsparcia w kraju prowadzenia działalności.

5.2. Firmy przykrywki to podmioty mające siedzibę w kraju UE, gdzie nie prowadzą działalności gospodarczej (lub prowadzą ją w niewielkim zakresie), tak aby korzystać z niższych podatków, wynagrodzeń itp. Takie przedsiębiorstwa posiadają niewielką lokalną infrastrukturę wsparcia (lub nie posiadają jej wcale), tworzą sytuację nieuczciwej konkurencji, a także mogą wykorzystywać swoich pracowników.

5.3. Wyzwanie, jakie stanowią takie przedsiębiorstwa, zostało omówione w innym elemencie pakietu dotyczącego mobilności. Zaproponowano tam również środki⁽⁵⁾ mogące zaradzić tej sytuacji. EKES uznaje, że kwestia firm przykrywek nie należy bezpośrednio do zakresu tej dyrektywy zmieniającej, lecz wyraża obawę, że dyrektywa ta może ułatwić rozwój i działanie takich firm. W związku z tym nalegamy, aby proponowane działania mające na celu wzmocnienie rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 w celu wyeliminowania nieuczciwych firm przykrywek zostały przyjęte i skutecznie wprowadzone w życie przez wszystkie państwa członkowskie. Wyniki powinny być uważnie monitorowane i powinny stanowić część sprawozdania na temat skuteczności omawianej dyrektywy zmieniającej.

5.4. Te środki nie rozwiążą jednak sprawy przewoźników wykorzystujących niższe opłaty za rejestrację pojazdów w niektórych państwach członkowskich. Jeśli dopuszczalny okres działania w innym państwie członkowskim wynosić będzie cztery miesiące, niewykluczone, że podmioty gospodarcze będą dokonywać rotacji pojazdów między państwami w celu obejścia tego ograniczenia.

5.5. Mimo iż takie rozwiązanie byłoby złożone pod względem logistycznym, wydaje się, że takie obawy mogą mieć pewne teoretyczne uzasadnienie. Podczas przeglądu okaże się, czy wykorzystywano takie ewentualne luki. W takim wypadku Komitet proponuje, aby uzupełnić czteromiesięczne ograniczenie dodatkowymi środkami, na przykład ograniczyć proporcjonalną liczbę posiadanych pojazdów, które dany przewoźnik może przenieść do przewoźnika powiązanego w innym państwie członkowskim.

⁽⁵⁾ COM(2017) 281 zmieniający rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 w celu dostosowania ich do zmian w sektorze.

5.6. Ponadto Komitet wyraża także pewne obawy co do możliwości ułatwienia przez tę dyrektywę nielegalnego kabotażu. Kabotaż jest to transport zarobkowy towarów w jednym państwie członkowskim pojazdem należącym do przewoźnika nieposiadającego siedziby w tym państwie i zarejestrowanego w innym państwie członkowskim. (Licencjonowany przewoźnik międzynarodowego transportu towarowego ma licencję wspólnotową, która dopuszcza wykonanie do trzech zleceń kabotażowych w przyjmującym państwie członkowskim w ciągu siedmiu dni. Zlecenia te muszą nastąpić po przewozie towarów z jednego państwa członkowskiego do przyjmującego państwa członkowskiego). Na wewnętrznym rynku o doskonałych warunkach konkurencji takie restrykcyjne zasady byłyby oczywiście zbędne, jednak ten cel pozostaje w sferze aspiracji. Zniesienie ograniczeń dotyczących najmowanych samochodów bardzo by ułatwiło przewoźnikom stałe przewozy kabotażowe (nielegalne) – mogliby wówczas po prostu wynajmować pojazdy zarejestrowane w państwie członkowskim, w którym chcieliby prowadzić taką działalność.

5.7. Komitet zaleca, aby w celu zapobieżenia takiej sytuacji rozważyć pewne wymogi dotyczące ustalenia i zabezpieczenia możliwego do prześledzenia powiązania między przedsiębiorstwem a pojazdem. Powinny one objąć:

- obowiązkowe ujawnianie w krajowych rejestrach elektronicznych tablic rejestracyjnych wszystkich pojazdów wykorzystywanych przez przewoźnika,
- dostęp inspektoratów drogowych w czasie rzeczywistym do krajowych rejestrów elektronicznych w trakcie kontroli drogowych i kontroli w firmie,
- wprowadzenie naruszeń związanych z dyrektywą w sprawie najmowanych pojazdów do tzw. „wykazu naruszeń prowadzących do utraty dobrej renomy”.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyki transportu kolejowego”

[COM(2017) 353 final – 2017/0146 (COD)]

(2018/C 129/12)

Samodzielny sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 4.8.2017
Podstawa prawna	Artykuł 91 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	22.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	158/0/1

1. Podsumowanie i wnioski

1.1. Komisja wykorzystuje dane statystyczne dotyczące przewozów kolejowych do oceny skutków działań Wspólnoty w sektorze kolejowym oraz do przygotowania dalszych działań w stosownych wypadkach.

1.2. Takie statystyki są sporządzane począwszy od 1980 r.⁽¹⁾, przy czym początkowo odbywało się to częściowo i w mało szczegółowy sposób. W 2003 r. nowy akt prawny, w tym przypadku rozporządzenie (WE) nr 91/2003 (akt oryginalny), wprowadził zmiany i merytoryczne uzupełnienia. Od tego czasu państwa członkowskie zobowiązane są na podstawie określonych wskaźników gromadzić i przekazywać statystyki dotyczące świadczenia usług transportu towarów i osób w ujęciu kwartalnym, rocznym lub pięcioletnim.

1.3. Tymczasem oryginalny akt został uzupełniony i zmieniony rozporządzeniami (WE) nr 1192/2003, (WE) nr 219/2009 i (UE) 2016/2032 do tego stopnia, że bardzo wiele przepisów zostało rozproszonych i trzeba ich szukać częściowo w oryginalnym akcie, a częściowo w późniejszych aktach zmieniających.

1.4. Komisja dokonała jedynie zwykłego ujednoczenia i połączyła treść różnych wcześniejszych rozporządzeń w spójnym i harmonijnym instrumencie bez zmiany ich treści, z wyjątkiem skreślenia art. 4 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 91/2003, który przyznawał Komisji prawo do zmieniania według własnego uznania załączników rzeczowego rozporządzenia w odniesieniu do innych niż istotne elementów.

1.5. Zgodnie z celem w zakresie sprawności regulacyjnej (REFIT) EKES może tylko poprzeć inicjatywę Komisji, ale zastanawia się, czy nie można by lepiej przetwarzać przedmiotowych danych statystycznych i włączyć ich do innych danych na ten temat gromadzonych przez Eurostat.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ Dyrektywa 80/1177/EWG.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Odnowione partnerstwo z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku”

[JOIN(2016) 52 final]

(2018/C 129/13)

Sprawozdawczyni: **Brenda KING**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 27.1.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych (REX)
Data przyjęcia przez sekcję	7.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	7.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	165/1/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Umowa o partnerstwie z Kotonu między Unią Europejską (UE) a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) wygaśnie w 2020 r. Jest ona podstawą współpracy i dialogu w zakresie polityki, gospodarki, handlu i pomocy rozwojowej.

1.2. UE i AKP rozpoczęły oddzielnie rozmowy w celu wskazania możliwych ram i podstawy przyszłych stosunków. Prawdopodobne jest, że uwzględnione zostaną następujące priorytety: zmniejszenie ubóstwa, stosunki handlowe, zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz walka z globalnym ociepleniem. Formalne rozpoczęcie rozmów między UE a państwami AKP ma nastąpić nie później niż w sierpniu 2018 r.

1.3. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Komisja Europejska zapoczątkowały proces konsultacji publicznych w 2015 r. w celu przygotowania ram po wygaśnięciu umowy z Kotonu i opublikowały wspólny komunikat w listopadzie 2016 r., w którym poparły podpisanie nadrzędnej umowy określającej wspólne wartości i interesy, obejmującej trzy odrębne partnerstwa z każdym z trzech regionów.

1.4. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES/Komitet) przyjmuje z zadowoleniem wspólny komunikat, a także preferowany przez Komisję wariant polegający na podpisaniu nadrzędnej umowy z wyszczególnieniem priorytetów regionalnych, które powinny być prawnie wiążące. Uważa, że potrzebna jest nowa zaktualizowana umowa, która uwzględni nowe realia, takie jak obawy europejskiej opinii publicznej związane z większym ryzykiem zamachów terrorystycznych, wrażenie niekontrolowanych przepływów migracyjnych, ryzyko pojawienia się uchodźców klimatycznych wynikające z dramatycznego wzrostu liczby ludności w Afryce, rosnący wpływ innych potęg regionalnych oraz nieprzewidywalne działania obecnego prezydenta USA.

1.5. EKES apeluje również o lepsze włączenie społeczeństwa obywatelskiego w następne struktury i nadanie mu roli wykraczającej poza konsultacje. Jest to istotne w kontekście przestrzegania zasady spójności polityki na rzecz rozwoju.

1.6. EKES przyjmuje z zadowoleniem plan oparcia się na agendzie ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 wraz z uwzględnieniem konkretnych cech Europejskiego Funduszu Rozwoju. Jest to uzupełnienie nowego Europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju, którego głównym celem jest wyeliminowanie ubóstwa przy jednoczesnym włączeniu gospodarczych, społecznych i środowiskowych aspektów rozwoju zrównoważonego. Jednak Komitet ubolewa, że agenda 2030 nie zajmuje centralnego miejsca w przyszłej umowie, co umocniłoby kluczowe zasady takie jak uniwersalność, zarządzanie, a także wzajemne powiązania i niepodzielność celów zrównoważonego rozwoju.

1.7. EKES uważa, że wszelkie przyszłe partnerstwa powinny opierać się na dialogu politycznym, a nie na relacji darczyńca–beneficjent. Odnotowuje, że komunikat słusznie dostosowano do globalnej strategii UE, jednak zaleca, by koordynować wszelką przyszłą współpracę AKP–UE również ze strategiami i celami partnerów AKP.

1.8. EKES zaleca również, by umocnić wymiar polityczny i zapewnić skuteczny mechanizm monitorowania obejmujący społeczeństwo obywatelskie. Konieczne jest zachowanie i umocnienie dorobku prawnego UE dotyczącego udziału społeczeństwa obywatelskiego, w tym sektora prywatnego (organizacji społeczeństwa obywatelskiego), we wszystkich etapach przyszłego partnerstwa wraz z włączeniem tychże organizacji do zinstytucjonalizowanych ram dialogu politycznego.

1.9. Badanie EKES-u na temat podmiotów gospodarczych i społecznych w państwach AKP pokazało, że 82 % z nich popiera udział podmiotów niepaństwowych w posiedzeniach parlamentarnych, a 78 % – udział w posiedzeniach międzyrządowych, podczas których powinny one mieć również możliwość przedstawiania sprawozdań i zaleceń.

1.10. EKES ubolewa, że we wspólnym komunikacie nie oddano znaczenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego ani na poziomie umowy nadrzędnej, ani w trzech regionach. Zaleca, by przyszłe partnerstwo obejmowało formalny mechanizm włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w opracowywanie, wdrażanie, monitorowanie i przegląd, a także w nadchodzący etap negocjacji. Wyraża gotowość do odegrania pierwszoplanowej roli w tym procesie.

1.11. EKES odnotowuje brak wzmianki o Europejskim Funduszu Rozwoju (EFR) i zakłada, że ulegnie to zmianie po zatwierdzeniu wieloletnich ram finansowych (WRF) oraz podjęciu decyzji w sprawie włączenia tegoż funduszu do budżetu. Przypomina zalecenie zawarte w opinii REX/455, aby wszelkie formy wsparcia rozwojowego, jakiego UE udziela państwom trzecim, podlegały tym samym ramom prawnym i takiej samej kontroli demokratycznej ze strony Parlamentu Europejskiego, przy jednoczesnym zachowaniu tych samych pozytywnych aspektów EFR. Uważa ponadto, że Instrument na rzecz Pokoju w Afryce i nowe projekty związane z migracją należy finansować poza EFR.

1.12. Komitet przyjmuje z zadowoleniem nacisk na rozwój społeczny, który jest konkretnym priorytetem przyszłego partnerstwa, i uważa, że powinien on mieć pierwszoplanowe znaczenie dla wszystkich trzech regionów i wiązać się z celami rozwoju zrównoważonego.

1.13. EKES popiera zawartą w komunikacie deklarację o pełnej ochronie, promowaniu i osiągnięciu równości płci i upodmiotowienia kobiet i dziewcząt, a także uznanie w komunikacie istotnego wkładu kobiet i dziewcząt w krzewienie pokoju i budowanie państwowości, wzrost gospodarczy, rozwój technologiczny, zmniejszanie ubóstwa, zdrowie i dobrostan, kulturę i rozwój społeczny. Jednak ubolewa, że w komunikacie nie omówiono szczegółowo, w jaki sposób można by to ułatwić.

1.14. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że umowy o partnerstwie gospodarczym zostaną w pełni włączone do nowego partnerstwa. Jest zdania, że umowy handlowe, w tym umowy o partnerstwie gospodarczym, powinny opierać się na agendzie ONZ 2030 oraz na porozumieniu klimatycznym z Paryża.

1.15. EKES zaleca, by negocjacje w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym AKP–UE były prowadzone w przejrzysty sposób z udziałem społeczeństwa obywatelskiego. Umowy o partnerstwie gospodarczym powinny zawierać możliwy do wyegzekwowania na drodze prawnej rozdział dotyczący rozwoju zrównoważonego, a także przewidywać aktywny udział społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu, monitorowaniu i przeglądzie.

1.16. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że klimat jest jednym z głównych priorytetów, lecz wyraża zaniepokojenie, że priorytety klimatyczne i środowiskowe różnią się w trzech regionach. Jest również zaniepokojony, że kładzie się nacisk na działania wymagane od państw AKP, nie odnosząc się do odpowiedzialności UE za jej ślad lub wpływ na zasoby i ekosystemy naturalne w tych krajach rozwijających się.

2. Kontekst opinii

2.1. Unia Europejska (UE) oraz 79 krajów należących do grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) zawarły kompleksową i wiążącą umowę o współpracy międzynarodowej, która zjednoczyła ponad połowę państw świata. Umowa ta, znana jako umowa o partnerstwie z Kotonu (umowa z Kotonu), została podpisana w Beninie w 2000 r. Jej celem jest wzmocnienie wieloletniej współpracy w zakresie polityki, handlu i rozwoju pomiędzy UE a państwami AKP. Na podstawie umowy utworzono instytucje ułatwiające współpracę pomiędzy państwami AKP a UE na szczeblu rządów, urzędników administracji publicznej, posłów do Parlamentu, władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego, w tym sektora prywatnego. Opiera się ona na historycznych związkach między UE a jej dawnymi koloniami, które to związki zmieniały

się wraz z kolejnymi porozumieniami: od układów o stowarzyszeniu w ramach konwencji z Jaunde I i II zawartych między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a dawnymi koloniami francuskimi w Afryce (1963–1975) po kolejne konwencje AKP–UE z Lomé (1975–2000) oraz najnowszą umowę o partnerstwie podpisaną w Kotonu (2000 r.).

2.2. Konwencje z Lomé nadały państwom AKP status prawny, który umożliwił im stworzenie modelu rozwoju i domaganie się uprzywilejowanego dostępu do wspólnego rynku. Ramy te nadały większe znaczenie państwom Karaibów i Pacyfiku, które prawdopodobnie nie odniosłyby korzyści z tego rodzaju modelu rozwoju w umowach dwustronnych. Chociaż ubóstwo się zmniejszyło, udział państw AKP w rynku wewnętrznym spadł z 6,7 % w 1976 r. do 3 % w 1998 r.

2.3. Umowa z Kotonu, której celem było umocnienie partnerstwa, składa się z trzech filarów: filaru politycznego i handlowego oraz rozwoju zrównoważonego. Wstępnym kompleksowym celem umowy było wsparcie rozwoju w państwach AKP, a zarazem zachęcanie do dywersyfikacji gospodarek tych państw przez stworzenie warunków do przedsiębiorczości i inwestycji.

3. Uwagi ogólne

3.1. Umowa z Kotonu wygasa w 2020 r., w związku z czym Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa opublikowały w dniu 22 listopada 2016 r. wspólny komunikat. W komunikacie przedstawiono trzy warianty oparte na wynikach konsultacji publicznych rozpoczętych 6 października 2015 r. Pierwszy wariant sugerował odnowienie umowy z Kotonu z państwami AKP. Zaletą takiego rozwiązania jest to, że umożliwiłoby ono zachowanie kształtu AKP. Jednak nie prowadziłoby do umowy uwzględniającej konkretne priorytety wskazane przez zainteresowane strony. Ponadto nie brałoby pod uwagę znacznych zmian, które nastąpiły od 2000 r., takich jak rozszerzenie UE, rozbieżne priorytety w państwach AKP oraz rosnące znaczenie organizacji regionalnych takich jak Unia Afrykańska.

3.2. Drugi wariant polegał na całkowitej regionalizacji stosunków między UE a państwami AKP. To podejście odzwierciedlałoby różnice między trzema regionami, lecz pomijałoby deklarowane przez państwa AKP pragnienie zachowania jedności, a także obopólne dążenie do wykorzystania modelu UE–AKP do wywierania wpływu na instytucje międzynarodowe.

3.3. Preferowany jest wariant trzeci, w sprawie którego uzyskano konsensus wszystkich stron. Przegląd w tym kontekście oznacza zawarcie „wspólnej umowy ramowej z trzema filarami regionalnymi”: „trzecim wariantem jest umowa z krajami partnerskimi obejmująca trzy odrębne partnerstwa regionalne z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku z możliwością zacieśnienia współpracy z innymi krajami we wspólnych ramach. Ramy te określałyby wspólne wartości, zasady, istotne szczegóły i interesy, co wymaga współpracy wszystkich zainteresowanych z wykorzystaniem długoletniego dorobku AKP. Przewidywałyby one również konkretne mechanizmy współpracy w kwestiach o wymiarze światowym. Trzej partnerzy regionalni wykorzystywaliby i uwzględniali istniejące już porozumienia (na przykład wspólną strategię UE–AKP) i ustanawialiby priorytety i działania dotyczące specyfiki programów partnerstwa w każdym z tych trzech regionów”. Proponowany przez Komisję format instytucjonalny złożony z trzech odrębnych partnerstw regionalnych z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku objętych nadrzędną umową zachowuje dorobek i korzyści formatu AKP–UE, a zarazem umożliwia zróżnicowanie inicjatyw rozwojowych w zależności od regionu. Ponadto preferowany wariant przewiduje możliwość dopuszczenia w przyszłości udziału innych państw spoza AKP, takich jak inne kraje najsłabiej rozwinięte (LDC) oraz kraje z Afryki Północnej.

3.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem cel Komisji, którym jest nadanie partnerstwu prawnie wiążącego charakteru przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności, tak by można je było dostosować do regularnie zmieniającego się środowiska. Zaleca, by w porozumieniu po wygaśnięciu umowy z Kotonu jasno zdefiniowano określenie „prawnie wiążący” i by obejmowało ono procedury konsultacji i sankcji na wypadek naruszenia praw człowieka, zasad demokratycznych, a zwłaszcza praworządności. Odnotowuje, że państwa AKP popierają wiążący charakter przyszłej umowy⁽¹⁾, i uważa, że gwarantowałyby to przewidywalność, przejrzystość i wzajemną odpowiedzialność.

3.5. Niedawno przyjęte umowy międzynarodowe – agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, porozumienie klimatyczne z Paryża, program działań z Addis Abeby, ramy z Sendai oraz program ONZ dla miast – stwarzają możliwość

⁽¹⁾ Deklaracja z Sipopo: przyszłość grupy państw AKP w zmieniającym się świecie. 7. szczyt szefów państw lub rządów państw AKP: wyzwania i możliwości, 13–14 grudnia 2012 r.

ich włączenia do nowej umowy, co ukierunkowałoby partnerów umowy na dążenie do zrównoważonego rozwoju z korzyścią dla obywateli, dobrobytu i planety. Przyszłe partnerstwo powinno opierać się na tych ramach i zobowiązaniach międzynarodowych, a także na ich wdrażaniu w zintegrowany i zrównoważony sposób sprzyjający włączeniu społecznemu.

3.6. Przyszła umowa powinna dawać pierwszeństwo rozwojowi społecznemu, uwzględniając dwojaki wpływ wykładniczego wzrostu demograficznego i zakłóceń klimatu na państwa AKP. Spowoduje to problemy związane z wyżywieniem i bezpieczeństwem żywnościowego, ochroną środowiska naturalnego i zapewnieniem powszechnego dobrobytu.

3.7. Kluczowym elementem przyszłego partnerstwa powinna być spójność polityki na rzecz rozwoju, gwarantująca, że wszystkie kierunki polityki wewnętrznej i zewnętrznej UE będą umacniać rozwój zrównoważony w UE i na świecie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Udział społeczeństwa obywatelskiego w przyszłym partnerstwie AKP–UE

4.1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że art. 6 umowy z Kotonu wspiera zaangażowanie podmiotów niepaństwowych przez uznanie ich za istotnych graczy w kontekście tej umowy. Niemniej z rozczarowaniem stwierdza, że współpraca odbywa się głównie na poziomie rządowym, mimo uznania faktu, iż dialog polityczny jest istotny dla promowania udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie rozwoju. Istnieje kilka wyjątków: Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne AKP–UE i Zgromadzenie Parlamentarne CARIFORUM–UE, Komitet Konsultacyjny CARIFORUM–UE i Komitet ds. Handlu i Rozwoju CARIFORUM–UE. W przyszłości można by jednak dalej wzmocnić te organizacje.

4.1.2. EKES ponownie podkreśla kluczową rolę podmiotów pozarządowych w stosunkach AKP–UE w całym procesie zrównoważonego rozwoju oraz w monitorowaniu umów o partnerstwie gospodarczym. W agendzie ONZ 2030 uznano rolę społeczeństwa obywatelskiego, stwierdzając że „skala i ambicja nowej agendy wymaga odnowionego światowego partnerstwa, by zagwarantować jego wdrożenie... Ułatwi intensywne zaangażowanie na całym świecie we wsparcie w osiąganiu wszystkich celów ogólnych i szczegółowych, a zarazem włączy w to rządy, sektor prywatny, społeczeństwo obywatelskie, Organizację Narodów Zjednoczonych i inne podmioty, wykorzystując wszelkie dostępne zasoby”.

4.1.3. EKES z rozczarowaniem odnotowuje, że część państw AKP – a ostatnio UE – wprowadza restrykcyjne przepisy ograniczające możliwości działania podmiotów niepaństwowych, co w niektórych przypadkach miało negatywne skutki dla aktywnego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Indeks stabilności organizacji społeczeństwa obywatelskiego z 2016 r.⁽²⁾ wskazuje, że w wielu państwach Afryki Subsaharyjskiej organizacje społeczeństwa obywatelskiego – w szczególności zajmujące się rzecznictwem i prawami człowieka – napotykać coraz większe ograniczenia lub groźby ograniczeń dla swojej działalności.

4.1.4. EKES zaleca, by w nowych uzgodnionych ramach wzmocnić zwłaszcza legitymację organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ogólnie podmiotów niepaństwowych, jako bardzo potrzebnych zainteresowanych stron w procesach politycznych, włączając organizacje społeczeństwa obywatelskiego zarówno z krajów AKP, jak i z UE w prawnie wiążące zasady umowy. Powinno to objąć ustrukturyzowane ramy między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a wszystkimi wspólnymi instytucjami AKP–UE. Wzywa zatem do bardziej zdecydowanych zobowiązań technicznych i finansowych w celu wspierania i wzmocnienia aktywnego uczestnictwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

4.2. Handel i zrównoważony rozwój

4.2.1. Na mocy czwartej konwencji z Lomé państwa AKP korzystały z jednostronnych preferencji przyznawanych przez UE na wywóz swoich produktów na wspólny rynek oraz z systemu rekompensaty strat przychodów z wywozu w przypadku wahań kursu wymiany walut lub klęsk żywiołowych. Rozwiązanie to uznano za sprzeczne z zasadą najwyższego uprzywilejowania Światowej Organizacji Handlu. Zatem aby zachować zgodność nowej umowy z Kotonu z przepisami WTO, umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) zaprojektowano tak, aby rozwiązać ten problem i umożliwić państwom AKP integrację ze światową gospodarką.

4.2.2. Europa wynegocjowała więc umowy o partnerstwie gospodarczym z sześcioma regionami, które obejmują 79 państw AKP, w celu utworzenia wspólnych partnerstw w zakresie handlu i rozwoju, wspieranych w ramach pomocy

⁽²⁾ <https://www.usaid.gov/africa-civil-society>.

rozwojowej. W latach 2000–2008 dostęp do rynku europejskiego uzyskiwano za pomocą jednostronnych preferencji krajowych, obejmujących system odstępstw od reguł WTO. Od 2008 r. w ramach umów o partnerstwie gospodarczym podpisywano umowy o wolnym handlu. Zebranie wymaganych podpisów, a następnie wdrażanie umów okazało się jednak problematyczne. Chociaż do tej pory zawarto sześć umów o partnerstwie gospodarczym, proces ratyfikacji większości z nich napotyka utrudnienia. W 2007 r. Europa podpisała pierwszą z tych umów z 15 państwami karaibskimi, a umowa ta weszła tymczasowo w życie w grudniu 2008 r. Wyniki w Afryce są bardziej zróżnicowane. Szesnaście państw Afryki Zachodniej, organizacje regionalne ECOWAS i UEMOA oraz Wspólnota Wschodnioafrykańska osiągnęły porozumienie w 2014 r., ale podpisywanie dalej trwa. Państwa należące do Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju podpisały umowę o partnerstwie gospodarczym w 2016 r. Wreszcie Papua-Nowa Gwinea i Fidżi podpisały przejściową umowę o partnerstwie gospodarczym między Europą a państwami regionu Pacyfiku w 2009 r., jako że na te dwa państwa przypada większość handlu między Europą a państwami regionu Pacyfiku.

4.2.3. Umowa z Kotonu obejmuje zatem istotny wymiar handlowy. W 2012 r. UE była w istocie drugim co do wielkości partnerem handlowym AKP po Stanach Zjednoczonych, ważniejszym niż Wenezuela, Chiny, Brazylia, Kanada i Indie. Wymiana z UE stanowi 12,1 % handlu państw AKP, mniej niż z USA (35,7 %), lecz więcej niż z Chinami (6,9 %) ⁽³⁾.

4.2.4. Według Międzynarodowego Centrum Handlu w latach 2003–2012 udział rynkowy państw AKP w gospodarce światowej wzrósł z 1,4 % do 1,7 %, podczas gdy udział rynkowy UE-28 w rynku AKP wzrósł z 10,9 % do 11,5 % w tym samym okresie. Jednakże od 2010 r. państwa AKP odczuwają skutki kryzysu gospodarczego z 2008 r., a łączna wartość handlu towarami tych krajów zmniejsza się. W 2015 r. wywóz wyniósł 320,7 mld USD (495,1 mld USD w 2011 r.), a przywóz wyniósł 439,6 mld USD (w porównaniu z 500,2 mld USD w 2014 r.).

4.2.5. EKES zaleca, by w przeglądzie umowy z Kotonu dążyć do dostosowania się państw AKP do rozwoju handlu, jako że do grupy AKP wciąż należy 80 % krajów najsłabiej rozwiniętych. Komitet zauważa również, że rolnictwo stanowi 90 % wywozu z krajów AKP i zatrudnia się w nim większość ludności w wieku produkcyjnym. W państwach AKP średnio 20 % bogactwa narodowego pochodzi z dochodów rolnych, ze skrajnymi różnicami między krajami. Na przykład połowa PKB Czadu pochodzi z produkcji rolnej w porównaniu ze średnio 1 % PKB w regionie Karaibów ⁽⁴⁾.

4.2.6. **Handel oraz integracja regionalna:** umowa o partnerstwie gospodarczym ma na celu wspieranie integracji regionalnej i opiera się na założeniu, że większa integracja regionalna stymuluje zdolności handlowe, a zatem wzrost, zatrudnienie i rozwój gospodarczy. Do ułatwienia handlu wewnątrz AKP potrzebne są inwestycje w infrastrukturę, w tym w czystą energię, by pomóc AKP przejść na produkcję i wywóz towarów pośrednich i gotowych, a dzięki temu przesunąć się w górę globalnego łańcucha wartości (GVC). Będzie to również wymagało skutecznego sektora żeglugi. W związku z tym EKES zaleca, by włączyć transport morski do programu polityki handlowej i rozwojowej UE.

4.2.7. **Handel i zrównoważony rozwój:** w przyszłym partnerstwie należy umieścić handel i umowy o partnerstwie gospodarczym w kontekście agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i porozumienia paryskiego. Umowy o partnerstwie gospodarczym powinny zawierać możliwości do wyegzekwowania na drodze prawnej rozdział dotyczący rozwoju zrównoważonego, z formalnymi i strukturalnymi ramami włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Przyszłe negocjacje AKP–UE powinny być prowadzone w sposób przejrzysty, z zaangażowaniem organizacji społeczeństwa obywatelskiego w monitorowanie negocjacji, wdrażanie umowy i monitorowanie jej stosowania.

4.3. Współpraca na rzecz rozwoju

4.3.1. Narzędzia i metody współpracy mają na celu wdrożenie zasad umowy z Kotonu poprzez skupienie się na wynikach, partnerstwie i odpowiedzialności. W związku z tym programowanie i wdrożenie Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) zaplanowano jako wspólną odpowiedzialność.

4.3.2. EFR jest finansowany bezpośrednio z dobrowolnych wkładów państw członkowskich UE nieujętych w budżecie unijnym, niemniej w celu zapewnienia spójności negocjacje prowadzone są równoległe z innymi instrumentami finansowania zewnętrznego UE. EFR jest zarządzany przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). EBI zarządza instrumentem inwestycyjnym, a także udziela pożyczek i gwarancji oraz zapewnia środki finansowe z EFR i własnych zasobów dla przedsiębiorstw prywatnych w państwach AKP, z przeznaczeniem na krótko- i długoterminowe projekty sektora prywatnego i publicznego.

⁽³⁾ <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0440-post-cotonou-the-modernisation-of-the-acp-partnership>.

⁽⁴⁾ Komunikat prasowy sekretariatu AKP: The new ACP policy highlights the transformation of the products from the agricultural sector [Nowa strategia AKP podkreśla przetwórstwo produktów rolnych], 15 czerwca 2017 r.

4.3.3. **Łączne środki przydzielone w ramach EFR uległy zwiększeniu, ale prawdopodobnie zostaną zmniejszone w następstwie brexitu.** Zachowano przy tym międzyrządowy charakter i strukturę zarządzania EFR, co sprawia, że jest on najważniejszym, obok wieloletnich ram finansowych (WRF), elementem unijnej współpracy na rzecz rozwoju. Ze względu na wyjątkową historię EFR, jego status prawny i międzyrządowy charakter Parlament Europejski (PE) nie ma w stosunku do niego uprawnień do współdecydowania. Komisja Rozwoju PE bierze udział w ogólnych rozmowach politycznych i jest ważną zainteresowaną stroną w ramach umowy z Kotonu. Wspólne Zgromadzenie Parlamentarne także ma prawo do sprawowania kontroli parlamentarnej nad środkami przydzielonymi z EFR w krajowych programach orientacyjnych oraz regionalnych programach orientacyjnych.

4.3.4. **EFR i budżetowanie:** PE, za pośrednictwem swojej specjalnej procedury udzielania absolutorium, udziela absolutorium Komisji Europejskiej w zakresie zarządzania i wdrażania EFR. Budżetowanie – włączenie EFR do budżetu UE – pozostaje źródłem sporów między PE a Radą, chociaż Komisja kilkakrotnie sugerowała, by włączyć EFR do budżetu unijnego.

4.3.5. EKES wyraża przekonanie, że wszelkie formy wsparcia, jakiego UE udziela państwom trzecim, powinny podlegać tym samym ramom prawnym i takim samym kontrolom demokratycznym ze strony PE. Wzywa zatem do włączenia EFR do budżetu UE, przy jednoczesnym zachowaniu pozytywnych aspektów EFR (np. wzajemności i współodpowiedzialności). Zapewni to większą spójność polityki rozwojowej UE.

Bruksela, dnia 7 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Inicjatywa na rzecz zrównoważonego rozwoju niebieskiej gospodarki w zachodniej części regionu śródziemnomorskiego”

[COM(2017) 183]

(2018/C 129/14)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	Komisja, 31.5.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia przez sekcję	7.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	159/1/1
(za / przeciw / wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zrównoważony pod względem społecznym i środowiskowym rozwój basenów mórz i obszarów przybrzeżnych, który przeciwdziałałby istniejącym dysproporcjom oraz zapewniał ochronę różnorodności kulturowej i biologicznej, jest sprawą najwyższej wagi. Ponadto jest to jeden z najbardziej uprzywilejowanych obszarów dla ustanawiania programów współpracy transgranicznej, zarówno wewnątrz UE, jak i poza jej terytorium. W tym względzie EKES w pełni popiera konkretną inicjatywę na rzecz zrównoważonego rozwoju niebieskiej gospodarki w zachodniej części regionu śródziemnomorskiego oraz wzywa instytucje Unii Europejskiej do zakończenia cyklu konsultacji i utworzenia właściwej grupy zadaniowej.

1.2. EKES uważa, że powodzenie tej inicjatywy zależy od dobrej komunikacji i odpowiedniego klimatu współpracy między zaangażowanymi państwami, a także między instytucjami Unii Europejskiej. Unia dla Śródziemnomorza zachęcana jest do odgrywania ważnej roli w skutecznym łączeniu wszystkich zaangażowanych stron.

1.3. EKES dostrzega potrzebę rozszerzenia zakresu inicjatywy w trzech aspektach:

1.3.1. Oprócz wybranych obszarów działania w ramach tej konkretnej inicjatywy – 1) bezpieczniejsza i lepiej chroniona przestrzeń morską; 2) inteligentna i odporna niebieska gospodarka oraz skupienie się na rozwoju umiejętności, badaniach naukowych i innowacjach; 3) lepsze zarządzanie morzem – EKES sugeruje dalsze poszerzenie tematyczne zakresu inicjatywy w obszarze różnorodności biologicznej i środków ochrony oraz komunikacji międzykulturowej, a także przyjęcie bardziej konkretnej strategii na rzecz wsparcia działań produkcyjnych na małą i bardzo małą skalę.

1.3.2. Ponadto EKES uważa, że bardzo duże znaczenie ma włączenie stopniowej ewolucji systemów kształcenia zawodowego i akademickiego oraz transgranicznej współpracy między nimi do zakresu inicjatywy, jako horyzontalnego obszaru interwencji zwiększającego skuteczność innych dziedzin niebieskiej gospodarki. W tym względzie należy przyjąć podejście oparte na strategii makroregionalnej.

1.3.3. Bezpieczeństwo na morzu i bezpieczeństwo transportu morskiego, zagadnienie ochrony, zrównoważony rozwój gospodarczy oraz ochrona kultury i środowiska nie zostaną skutecznie uwzględnione w perspektywie długoterminowej, jeśli pominie się fakt, iż region śródziemnomorski stanowi jedność z historycznego, gospodarczego i środowiskowego punktu widzenia ⁽¹⁾. W związku z tym, chociaż zwiększone napięcia geopolityczne i zaostrenie konfliktów we wschodniej

⁽¹⁾ W niedawno opublikowanym sprawozdaniu WWF – „Reviving the Economy of the Mediterranean Sea – Actions for a sustainable future” [Ożywienie gospodarki Morza Śródziemnego – działania na rzecz zrównoważonej przyszłości] – autorzy po pierwsze argumentują za koniecznością całościowego podejścia, a po drugie przytaczają fakt, że „Morze Śródziemne przyczynia się w znacznym stopniu do wzrostu PKB, a jego zasoby naturalne są ogromnym atutem dla niebieskiej gospodarki, nie tylko w regionie, lecz także na całym świecie”.
(Zob. s. 7 sprawozdania, http://www.wwf.gr/images/pdfs/Reviving_Mediterranean_Sea_Economy_Full%20rep_Lowres.pdf).

części basenu morza wyjaśniają, dlaczego inicjatywa jest wszczynana w zachodniej części regionu śródziemnomorskiego, należy ją traktować jako projekt pilotażowy mogący zapewnić użyteczne doświadczenia i najlepsze praktyki, który ma zostać przekształcony w całościowe podejście do regionu śródziemnomorskiego (zob. także pkt 3.3, 3.4 i 3.5).

1.4. EKES przewiduje, że powodzenie inicjatywy zależy od wysokiego stopnia transgranicznej i międzysektorowej koordynacji. Polityka i programy na rzecz regionu śródziemnomorskiego wdrażane w okresie ostatnich dwudziestu lat przyniosły niezadowalające wyniki i skutkowały niewykorzystaniem ogromnych kwot środków finansowych ze względu na różne stanowiska i brak skutecznej koordynacji między instytucjami wspólnotowymi a administracjami publicznymi w państwach regionu śródziemnomorskiego niebędących członkami UE, a także z uwagi na to, że w niektórych przypadkach biurokracja ukrywająca się pod pozorem przejrzystości tworzyła nadmierne przeszkody dla korzystania z istniejących funduszy. Sugeruje to potrzebę realizacji projektu cząstkowego dotyczącego pomocy technicznej, który obejmowałby takie elementy, jak:

1.4.1. Dogłębna analiza porównawcza, która będzie określać nakładające się obszary w ogromie istniejących inicjatyw o podobnym, jeśli nie identycznym, przedmiocie zainteresowania (zob. pkt 3.9 i 3.10), w celu zaoszczędzenia zasobów i wzmocnienia końcowych wyników. EKES podkreśla, że jeśli nie zostaną jasno zdefiniowane średnio- i długoterminowe cele lub nie zostaną szczegółowo zdefiniowane kompetencje uczestniczących organów i instytucji, może dojść do opóźnienia, a nawet anulowania wdrażania inicjatywy.

1.4.2. Centralny plan operacyjny, który będzie określać kompetencje grupy zadaniowej ds. niebieskiej gospodarki, poszczególne instrumenty organizacyjne i administracyjne, wyraźnie wyodrębnione role zaangażowanych instytucji regionalnych, krajowych i międzynarodowych, a także odpowiednio szczegółowy harmonogram (zob. także pkt 4.5 i 4.6). Biorąc pod uwagę, że instytucje badawcze będą odgrywać istotną rolę, autorzy tego centralnego planu powinni także uwzględnić regionalną heterogeniczność pod względem istnienia kompetentnego sektora badań i rozwoju posiadającego bogate doświadczenia, a także wszelkie istniejące przykłady udanej współpracy w obszarze badań i rozwoju na obydwu wybrzeżach Morza Śródziemnego.

1.4.3. Planowanie i wdrażanie wystarczająco daleko sięgającej strategii komunikacyjnej, która upowszechni treść inicjatywy na rzecz niebieskiej gospodarki oraz wynikających z niej możliwości i perspektyw w celu (i) zarejestrowania wszystkich instytucji i zainteresowanych stron, które mogą być włączone w strategię lub na które może ona mieć wpływ, w szczególności na szczeblu regionalnym i lokalnym; oraz (ii) rozpowszechniania wśród nich odpowiednich informacji.

1.5. Na podstawie powyższych zaleceń ogólnych formułuje się następujące szczegółowe wnioski i propozycje:

1.5.1. EKES zgadza się, że aby odnieść sukces w walce z przestępczością i terroryzmem, istnieje potrzeba skutecznego tworzenia sieci kontaktów między organami odpowiedzialnymi za granice lądowe i morskie na obydwu wybrzeżach, a także systematycznej wymiany i analizy danych w ścisłej współpracy z Frontexem i innymi globalnymi, transnarodowymi instytucjami takimi jak Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO).

1.5.2. Niemniej biorąc pod uwagę tworzenie sieci współpracy lądowych służb straży granicznej i morskiej straży przybrzeżnej, EKES pragnie zwrócić szczególną uwagę na zasady dobrej administracji i potrzebę dokładnego uwzględniania praw człowieka, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych (zob. również pkt 4.1).

1.5.3. Aby zapewnić skuteczne planowanie przestrzenne i zarządzanie strefą przybrzeżną należy przyjąć podejście oparte na modelu poczwórnej helisy na szczeblu transnarodowym, a zwłaszcza regionalnym i lokalnym. Wymagane jest wzmocnione zaangażowanie władz lokalnych – gmin i regionów – oraz partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w odpowiednich obszarach działania. W tym celu Komisja powinna zaprosić lokalne zainteresowane strony z sektora publicznego i prywatnego do udziału w konsultacjach w sprawie komunikatu oraz konkretnych obszarów działania – takich jak bezpieczeństwo i ochrona transportu, rybołówstwo, turystyka i energia, spójność społeczna i zrównoważenie środowiskowe (zob. także pkt 4.2.1 i 4.3).

1.5.4. „Niebieski wzrost”⁽²⁾ jest jedną z głównych strategii długoterminowych, w których dąży się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Rybołówstwo i akwakultura, (eko)turystyka przybrzeżna, logistyka morska (o zwiększonym znaczeniu dla regionu śródziemnomorskiego ze względu na obecne wydarzenia geopolityczne i gospodarcze), biotechnologia morska, energia oceaniczna i górnictwo morskie zapewniają nowe wielowymiarowe możliwości dla przedsiębiorców.

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/blue_growth_pl.

1.5.5. Małe i bardzo małe przedsiębiorstwa, chałupnictwo i firmy rodzinne o tradycyjnych strukturach organizacyjnych, programach operacyjnych i działaniach stanowią podstawę lokalnych gospodarek na obydwu wybrzeżach basenu Morza Śródziemnego. W tym względzie programy tworzenia sieci kontaktów i współpracy dla małych producentów i mikroproducentów mogą także poprawiać odporność i konkurencyjność kosztową, zachowując jednocześnie bardzo potrzebne zróżnicowanie dostarczanych przez nie towarów i usług. W związku z tym EKES uważa, że oprócz innowacyjnej i technologicznie zaawansowanej przedsiębiorczości, co najmniej tak samo istotne jest także promowanie konkretnych, dobrze dostosowanych programów na rzecz tradycyjnej działalności gospodarczej, z uwzględnieniem specyfiki lokalnej (zob. pkt 3.6, 3.7, 4.2.2, 4.2.3 i 4.2.4).

1.5.6. Jako że w nadchodzących latach ubóstwo i bezrobocie młodzieży mogą się pogłębić, w szczególności w krajach południowego regionu śródziemnomorskiego, istotne będzie zagwarantowanie lepszego dopasowania na rynku pracy. Jednak na pewno nie wystarczy to do zwalczania bezrobocia, zapewnienia spójności społecznej i zrównoważenia. W tym kontekście działania rozwojowe przedstawione w skrócie w pkt 1.5.5 mają zasadnicze znaczenie dla tworzenia nowych możliwości trwałego zatrudnienia i poprawy standardów życia na tym obszarze. Należy starannie planować takie działania rozwojowe we współpracy z lokalnymi instytucjami i organami. Ponadto te lokalne strategie polityczne stanowią najskuteczniejszy sposób odwrócenia czynników wypychających migracji – w związku z tym należy traktować je jako główny instrument na potrzeby radzenia sobie ze zwiększającymi się przepływami migracyjnymi oraz wynikającymi z nich problemami społeczno-ekonomicznymi na obydwu wybrzeżach, a także z powiązаныmi kwestiami bezpieczeństwa i ochrony oraz walką z przestępczością i terroryzmem (pkt 1.5.1).

1.5.7. W odniesieniu do rybołówstwa EKES uważa, że: (i) należy zwiększyć elastyczność Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) w celu usunięcia barier między szczeblami administracji publicznej; oraz (ii) należy wzmocnić rolę Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego (GFCM) w celu odwrócenia wciąż niekorzystnych trendów dotyczących stad ryb wielu gatunków, w ścisłej współpracy i koordynacji z państwami regionu śródziemnomorskiego niebędącymi członkami UE (zob. także pkt 4.3.4 i 4.3.5).

2. Kontekst komunikatu

2.1. W listopadzie 2015 r. „Ministerialna konferencja dotycząca niebieskiej gospodarki”⁽³⁾ Unii dla Śródziemnomorza przyjęła deklarację na temat dalszego rozwoju niebieskiej gospodarki⁽⁴⁾ dzięki wzmocnieniu inwestycji w odpowiednie technologie, innowacje, wiedzę i umiejętności oraz dzięki zarządzaniu morskimi.

2.2. W październiku 2016 r. ministrowie spraw zagranicznych dialogu 5+5 – Algierii, Libii, Maroka, Mauretanii i Tunezji oraz Francji, Hiszpanii, Malty, Portugalii i Włoch – zachęcali do dalszych prac nad inicjatywą na rzecz zrównoważonego rozwoju niebieskiej gospodarki w ramach Unii dla Śródziemnomorza⁽⁵⁾.

2.3. Omawiany komunikat⁽⁶⁾ i towarzyszące mu ramy działania [SWD(2017) 130]⁽⁷⁾ wynikają z tej inicjatywy. Ich celem jest wykorzystanie możliwości i stawienie czoła wyzwaniom w regionie, który wymaga wielostronnej koordynacji i międzynarodowej współpracy wykraczającej poza granice Unii Europejskiej (UE).

2.4. Ponadto inicjatywa KE leżąca u podstaw tego komunikatu opiera się na długoletnim doświadczeniu w obszarze strategii dotyczących basenów mórz i strategii makroregionalnych – zob. na przykład strategia na rzecz regionu Oceanu Atlantyckiego, strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego oraz strategia UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego⁽⁸⁾. Czerpie ona także korzyści z dialogu regionalnego dotyczącego niebieskiej gospodarki

⁽³⁾ Program „Ministerialnej konferencji dotyczącej niebieskiej gospodarki” Unii dla Śródziemnomorza, która odbyła się w dniu 17 listopada 2015 r., można znaleźć pod adresem http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/10/Agenda_UfM_Ministerial-on-Blue-Economy_MARE-D1.pdf.

⁽⁴⁾ Zob. http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2015/11/2015-11-17-declaration-on-blue-economy_en.pdf.

⁽⁵⁾ Zwięzły opis decyzji podjętych na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych w dniu 28 października 2016 r. można znaleźć pod adresem <http://ufmsecretariat.org/foreign-affairs-ministers-of-the-55-dialogue-discuss-pressing-regional-challenges-and-highlight-the-positive-contribution-of-ufm-activities-to-the-enhancement-of-regional-cooperation/>. Z historią „dialogu 5+5”, począwszy od 2003 r., można zapoznać się pod adresem http://westmediterraneanforum.org/wp-content/uploads/2013/09/131017_chronology5+51.pdf.

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/com-2017-183_en.pdf.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/swd-2017-130_en.pdf.

⁽⁸⁾ Informacje na temat trzech wspomnianych regionalnych strategii UE można znaleźć na następujących stronach: <http://www.atlanticstrategy.eu/> w odniesieniu do strategii na rzecz regionu Oceanu Atlantyckiego, <https://www.balticsea-region-strategy.eu/> w odniesieniu do strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (EUSBSR) oraz <http://www.adriatic-ionician.eu/> w odniesieniu do strategii UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (EUSAIR).

w ramach Unii dla Śródziemnomorza (wspomianej powyżej), Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego⁽⁹⁾, Konwencji z Barcelony o ochronie środowiska morskiego i regionu przybrzeżnego Morza Śródziemnego⁽¹⁰⁾, a także agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030⁽¹¹⁾ i wysiłków podejmowanych w celu wdrożenia śródziemnomorskiej strategii zrównoważonego rozwoju⁽¹²⁾.

2.5. Ponadto wydźwięk omawianego komunikatu jest zgodny z toczącymi się na świecie dyskusjami naukowymi i społeczno-politycznymi. Niebieska gospodarka jest obecnie jednym z najważniejszych zagadnień – po pierwsze ze względu na znaczenie zasobów mórz i oceanów i odpowiedniego potencjału wzrostu gospodarczego związanego z morzem i oceanem, a po drugie, ponieważ zrównoważony rozwój mórz i oceanów stanowi główny parametr globalnej ochrony środowiska⁽¹³⁾.

2.6. W komunikacie dostrzega się potrzebę zwiększenia bezpieczeństwa i ochrony, zrównoważonego wzrostu gospodarczego i miejsc pracy oraz zachowania ekosystemów i bioróżnorodności w zachodniej części regionu śródziemnomorskiego. Innymi słowy, komunikat ma stanowić wkład w promowanie zrównoważonego pod względem społecznym i środowiskowym rozwoju gospodarczego basenu morza, północnych i południowych obszarów przybrzeżnych, portów i miast stanowiących zintegrowany system na potrzeby mobilności ludzi i towarów, istotnie wykraczając poza istniejące braki ciągłości administracyjnej i politycznej. W tym celu nakreśla się w nim trzy obszary wyzwań:

2.6.1. *Bezpieczeństwo i ochrona w odniesieniu do działalności morskiej*: zgodnie z komunikatem w zachodniej części regionu śródziemnomorskiego występują obszary zatorów komunikacyjnych, które będą narażone na zwiększone ryzyko wypadków transportowych ze względu na przyszłe wydarzenia geopolityczne i gospodarcze, takie jak dwukrotne zwiększenie szerokości Kanału Sueskiego. Z drugiej strony problemy w zakresie bezpieczeństwa już są bardzo istotne – co uwidacznia nielegalna migracja – i oczekuje się, że obecne tendencje społeczno-ekonomiczne i demograficzne wraz ze skutkami zmiany klimatu zwiększą obecny poziom konkurencji o zasoby oraz niestabilność geopolityczną.

2.6.2. *Wysokie bezrobocie osób młodych oraz starzejąca się siła robocza w sektorze morskim*: komunikat dostrzega dobrze znany paradoks dotyczący zatrudnienia, a mianowicie niewykorzystywaną siłę roboczą z jednej strony i wolne miejsca pracy z drugiej strony, koncentrujące się w szczególności w sektorach i branżach niebieskiej gospodarki. Komisja uważa, że obecna sytuacja wynika głównie, jeśli nie wyłącznie, z niedopasowania. W związku z tym skupia się na braku dialogu i współpracy między branżą a systemem edukacji.

2.6.3. *Zróznicowane i konkurujące ze sobą interesy na morzu*: według danych zaprezentowanych w komunikacie zachodnia część regionu śródziemnomorskiego posiada największą różnorodność biologiczną w całym basenie. Jednocześnie koncentruje się tam prawie połowa PKB regionu śródziemnomorskiego, głównie z działalności morskiej – turystyki, akwakultury, rybołówstwa i transportu – co prowadzi do zwiększającej się urbanizacji wybrzeży, nadmiernej eksploatacji stad, zanieczyszczenia mórz i ogólniejszym problemów związanych z ochroną przyrody. Biorąc pod uwagę transnarodowy charakter powiązanych interesów i poważne dysproporcje społeczno-ekonomiczne, czynniki te w pełni uzasadniają opinię przedstawioną w komunikacie, zgodnie z którą region ten to „miejsce presji gospodarczej, demograficznej i środowiskowej”.

2.7. W ujęciu ogólnym Komisja dostrzega, że istniejące ramy programów współpracy na obydwu wybrzeżach basenu morza nie okazały się wystarczająco skuteczne. W tym względzie inicjatywa jest ukierunkowana na istniejące potrzeby. Niemniej jednak jej powodzenie zależy od wielu ogólnych i szczegółowych zmian i dostosowań, z których wiele zostanie zaprezentowanych w kolejnych punktach.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES wspiera wysiłki Komisji podejmowane w celu skonsolidowania i rozwoju zrównoważonego pod względem środowiskowym łańcucha produkcji i konsumpcji, np. poprzez wykorzystanie czystych form energii do odsalania, bardziej ogólne promowanie efektywności energetycznej i czystej energii oraz propagowanie i wzmacnianie ekologicznych przewozów towarowych i żeglugi. Ma to szczególne znaczenie, biorąc pod uwagę ogromny potencjał działalności przedsiębiorczej w obszarze zainteresowania.

⁽⁹⁾ <http://www.fao.org/gfcm/en/>.

⁽¹⁰⁾ Konwencja o ochronie środowiska morskiego i regionu przybrzeżnego Morza Śródziemnego (konwencja barcelońska) została przyjęta w dniu 16 lutego 1976 r. przez Konferencję Pełnomocników Państw Nadbrzeżnych Regionu Śródziemnomorskiego w sprawie ochrony Morza Śródziemnego, która została zorganizowana w Barcelonie. Pierwotny tekst konwencji został zmieniony w dniu 10 czerwca 1995 r. (UNEP(OCA)/MED IG.6/7). Weszła ona w życie w dniu 9 lipca 2004 r.

⁽¹¹⁾ https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/08/120815_outcome-document-of-Summit-for-adoption-of-the-post-2015-development-agenda.pdf.

⁽¹²⁾ https://planbleu.org/sites/default/files/upload/files/smdd_uk.pdf.

⁽¹³⁾ Zob. „Reviving the Economy of the Mediterranean Sea – Actions for a sustainable future” [„Ożywienie gospodarki Morza Śródziemnego – działania na rzecz zrównoważonej przyszłości”], sprawozdanie WWF przy wsparciu Boston Consulting Group, 2017 r., http://www.wwf.gr/images/pdfs/Reviving_Mediterranean_Sea_Economy_Full%20rep_Lowres.pdf.

3.2. Termin „niebieska gospodarka” odnosi się do zrównoważonego pod względem społecznym i środowiskowym rozwoju basenów mórz i obszarów przybrzeżnych, przeciwdziałającego istniejącym dysproporcjom i zapewniającego ochronę różnorodności kulturowej i biologicznej, co ma wyjątkowo istotne znaczenie w ujęciu historycznym i w kontekście przyszłości regionu śródziemnomorskiego. W tym względzie wybrane obszary działania wymienione w komunikacie – 1) bezpieczeństwo i ochrona przestrzeni morskiej; 2) inteligentna i odporna gospodarka; 3) lepsze zarządzanie morzem – chociaż mają duże znaczenie, mogą mieć ograniczający i nieskuteczny charakter w odniesieniu do potrzeb basenu. EKES sugeruje dalsze poszerzenie inicjatywy w obszarze różnorodności biologicznej i środków ochrony oraz komunikacji międzykulturowej, a także przyjęcie bardziej konkretnej strategii na rzecz wsparcia działań produkcyjnych na małą i bardzo małą skalę, na przykład w obszarze rybołówstwa itd.

3.3. Kwestie bezpieczeństwa na morzu, a zwłaszcza bezpieczeństwa i ochrony transportu morskiego, chociaż są bardzo ważne, nie mogą być ograniczone do zachodniej części regionu śródziemnomorskiego. Wręcz przeciwnie, historia geopolityczna i pogarszająca się obecnie sytuacja, wraz z rozprzestrzeniającym się kryzysem uchodźczym we wschodniej części basenu morza, wskazują na potrzebę przyjęcia całościowego podejścia do regionu śródziemnomorskiego w celu zajęcia się tymi kwestiami.

3.4. Odnosi się to także do pozostałych zdefiniowanych obszarów zainteresowania – zrównoważonego wzrostu gospodarczego, kwestii ochrony kultury i środowiska itd. Region śródziemnomorski nie powinien być dzielony na część zachodnią i wschodnią. Nawet jeśli trzeba tego dokonać ze względów administracyjnych i w ramach taktyki krótkoterminowej, w ujęciu długoterminowym planowanie strategiczne musi uwzględniać region jako całość.

3.5. EKES w pełni rozumie, że, biorąc pod uwagę zwiększone napięcia geopolityczne i zaostrzenie konfliktów we wschodniej części regionu śródziemnomorskiego, wszczęcie inicjatywy na rzecz zachodniej części regionu śródziemnomorskiego może stanowić łatwiejsze, bardziej realistyczne i szybsze do osiągnięcia podejście. Jeśli jednak z działań tych nie wyniknie analogiczna inicjatywa dla wschodniej części regionu śródziemnomorskiego, istnieje znaczne ryzyko, że ustanowione cele nie zostaną osiągnięte. Takie same problemy, jednak w warunkach o wiele większych napięć ze względu na sytuację geopolityczną, występują we wschodniej części regionu śródziemnomorskiego, dla którego należy zaplanować i zastosować analogiczne zasady i strategie polityczne.

3.6. Chociaż brak dialogu między branżą z jednej strony a środowiskiem akademickim oraz sektorem badań i rozwoju z drugiej strony może stanowić istotną kwestię przy zwalczaniu bezrobocia (zwłaszcza w ujęciu długoterminowym i w czasach wzrostu gospodarczego), koncentrowanie się tylko na tej kwestii jest niewydatnie jednostronne. Wręcz przeciwnie, obecny brak równowagi gospodarczej, którego głównym aspektem jest brak nowych wolnych miejsc pracy i duże bezrobocie, oraz zwiększające się dysproporcje społeczno-ekonomiczne w zachodniej części basenu Morza Śródziemnego należy rozważać w świetle utrzymującego się kryzysu systemowego w północnej części regionu oraz ogólnego braku gotowości do realizowania produktywnych inwestycji.

3.7. W przypadku gdy działalność gospodarcza jest ściśle powiązana z kwestiami ochrony, gdy występują (makro) ekonomiczne efekty zewnętrzne (kierowane popytem lub podażą) oraz gdy suma wolnych, indywidualnych wyborów generuje problemy w zakresie zrównoważenia społeczno-ekonomicznego i środowiskowego, istnieje zapotrzebowanie na skuteczne interwencje polityczne, które w czasach intensywnego umiędzynarodowienia muszą być dostosowywane pod względem międzynarodowym. Doktryna uwolnienia mechanizmów rynkowych nie jest wystarczająca w przypadkach nadmiernej eksploatacji stad, zanieczyszczenia mórz, nadmiernej urbanizacji i nieefektywnie rozwijających się aglomeracji, utrzymujących się kryzysów gospodarczych lub finansowych oraz zwiększających się dysproporcji międzyregionalnych i społecznych wewnątrz UE i poza jej terytorium.

3.8. W tym względzie zidentyfikowane braki w istniejących ramach kształtowania polityki w omawianym obszarze, które wynikają głównie z braku współpracy między różnymi krajami – komunikat odnosi się do nich podczas omawiania trzeciej grupy wyzwań i luk w zakresie zróżnicowanych i konkurujących ze sobą interesów – stanowią wyjątkowo ważny czynnik w rozwiązywaniu sporów środowiskowych i społeczno-ekonomicznych w regionie. Istniejące i przyszłe umowy dwustronne między sąsiadującymi państwami z UE i południowej części regionu śródziemnomorskiego powinny być skutecznie respektowane. Brak wspólnego, a tym samym silnego głosu UE w obszarze polityki zagranicznej nie jest tu pomocny, jednak z drugiej strony państwa na południowym wybrzeżu basenu powinny oczekiwać, że UE będzie ich głównym, jeśli nie jedynym, partnerem autentycznie zainteresowanym promowaniem wspólnych perspektyw dla zrównoważonego rozwoju i dobrobytu w regionie.

3.9. Oprócz obecnego braku współpracy międzynarodowej, kolejna potrzeba koordynowania polityki wynika z ogromu inicjatyw i platform o zbieżnej tematyce zainteresowania, co prowadzi do niejasności. Omawiany komunikat odnosi się na

przykład do unijnej strategii niebieskiego wzrostu i polityki morskiej⁽¹⁴⁾, Europejskiej strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w turystyce przybrzeżnej i morskiej⁽¹⁵⁾, inicjatywy BLUEMED⁽¹⁶⁾ oraz inicjatywy niebieskiego wzrostu FAO⁽¹⁷⁾. Ponadto istnieją inne działania, które obejmują obydwie wybrzeża basenu, takie jak plan działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz plan działania w dziedzinie transportu regionalnego dla regionu Morza Śródziemnego⁽¹⁸⁾.

3.10. W świetle szerokiego zakresu istniejących inicjatyw o podobnym ukierunkowaniu EKES domaga się przeprowadzenia dogłębnej analizy porównawczej, która określi nakładające się obszary, umożliwiając wykorzystywanie inicjatyw w sposób oszczędzający zasoby i wzmacniający końcowe wyniki. Należy uważniej przeanalizować i uwzględnić najlepsze praktyki stosowane w innych makroekonomicznych strategiach (także w odniesieniu do Morza Bałtyckiego) i inicjatywach (takich jak inicjatywa na rzecz inteligentnych wysp)⁽¹⁹⁾.

3.11. Nierealistyczne wymogi, które ograniczają skuteczność europejskich programów w regionie śródziemnomorskim z jednej strony, a z drugiej strony biurokracja wynikająca ze strachu przed nieodpowiednim wydatkowaniem unijnych środków finansowych, a także przypadki korupcji i nieskuteczności w części administracji publicznej na obydwu wybrzeżach basenu skutkowały poważnymi uchybieniami w wykorzystywaniu obecnych europejskich funduszy dla regionu śródziemnomorskiego.

3.12. Z drugiej strony Unii dla Śródziemnomorza nie udało się jeszcze odegrać oczekiwanej roli pomimo ogłoszenia różnych projektów. W związku z tym jej interwencje w regionie powinny zostać dodatkowo wzmocnione. Inicjatywy na rzecz niebieskiej gospodarki mogłyby mieć ogromne znaczenie dla ogólnego dobrobytu, jednak muszą być one skutecznie powiązane z istniejącymi strukturami i ramami.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Bezpieczniejsza i lepiej chroniona przestrzeń morską

4.1.1. Komunikat skupia się na dwóch szczególnych obszarach interwencji: 1) współpracy między służbami straży przybrzeżnej oraz 2) wymianie danych i współpracy administracyjnej w celu zwiększenia zdolności w zakresie reagowania na zanieczyszczenia morza spowodowane przez wypadki oraz ich zwalczania.

4.1.2. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma wzmocnienie tworzenia sieci kontaktów, a tym samym współpracy między lądowymi i morskimi służbami straży granicznej oraz organami kontroli na obydwu wybrzeżach i że powinno się to odbywać z pomocą Frontexu. Systematyczna wymiana i analiza informacji przez ponadnarodowe centrum analizy danych także jest konieczna w celu odniesienia sukcesu w walce z przestępczością i terroryzmem. Niemniej należy dokładnie rozważyć zasady dobrego rządzenia oraz prawa człowieka, zarówno indywidualne, jak i grupowe, w szczególności biorąc pod uwagę negatywne doświadczenia poszczególnych systemów prawnych.

4.1.3. EKES uważa, że te dwa dobrze zdefiniowane podejścia stanowią skuteczny sposób rozwiązania problemu bezpieczniejszej i lepiej chronionej przestrzeni morskiej. Należy jednak udoskonalić analizę podstawowych celów ilościowych na potrzeby ciągłego monitorowania i oceny tego priorytetu, a także podjąć wysiłki na rzecz koordynacji i współpracy z instytucjami globalnymi i transnarodowymi, takimi jak IMO⁽²⁰⁾.

4.2. Inteligentna i odporna niebieska gospodarka

4.2.1. EKES wyraża rozczarowanie faktem, iż partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego są w komunikacji niewystarczająco reprezentowani lub zostali zupełnie pominięci, chociaż instytucje te mogą być niezwykle pomocne w planowaniu, a także wdrażaniu konkretnych strategii politycznych i programów ze względu na swoje doświadczenie w radzeniu sobie w sytuacjach kryzysowych oraz potwierdzoną zdolność do bezpośredniego reagowania na problemy społeczno-ekonomiczne i do ich rozwiązywania.

⁽¹⁴⁾ Zob. na przykład najnowsze sprawozdanie w sprawie strategii niebieskiego wzrostu – SWD(2017) 128 final – pod adresem https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/swd-2017-128_en.pdf.

⁽¹⁵⁾ COM/2014/086 final.

⁽¹⁶⁾ https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/content/bluemed-initiative-blue-growth-and-jobs-mediterranean_en.

⁽¹⁷⁾ Dalsze informacje na temat inicjatywy niebieskiego wzrostu Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa można znaleźć pod adresem <http://www.fao.org/3/a-mk541e/mk541e02.pdf>.

⁽¹⁸⁾ Zob. <http://www.unep.org/ourplanet/june-2017/unep-publications/regional-action-plan-sustainable-consumption-and-production> i https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/international/european_neighbourhood_policy/mediterranean_partnership/docs/rtap2014_2020_en.pdf.

⁽¹⁹⁾ <http://www.smartislandsinitiative.eu/en/index.php>.

⁽²⁰⁾ <http://www.imo.org/en/Pages/Default.aspx>.

4.2.2. Ubóstwo i bezrobocie młodzieży mogą ulec zwiększeniu w nadchodzących latach z powodu zmiany klimatu, która będzie wywierać szczególny wpływ na warunki panujące w państwach południowej części regionu śródziemnomorskiego. Komisja we współpracy z władzami lokalnymi i partnerami społecznymi powinna podejmować działania rozwojowe na szczeblu lokalnym – np. zachęty dla MŚP, wsparcie na rzecz chałupnictwa, specjalne działania w celu wspierania sektora pierwotnego oraz promowania lokalnych produktów rolnych i produktów rybołówstwa na europejskich rynkach itd. – wraz z odpowiednim udoskonaleniem lokalnego kształcenia i szkolenia zawodowego w celu poprawy warunków życia mieszkańców i zapobiegania migracji. Niebieska gospodarka może zapewniać przyzwoite dochody tysiącom rodzin prowadzącym w dziedzinie połowiania, ochrony i dostawy produktów rybołówstwa nowoczesne biznesy na małą skalę, lecz o wysokiej jakości.

4.2.3. Firmy rodzinne oraz małe i bardzo małe przedsiębiorstwa o tradycyjnych strukturach organizacyjnych, programach operacyjnych i działaniach stanowią podstawę lokalnych gospodarek na obydwu wybrzeżach basenu Morza Śródziemnego, w szczególności w sektorach i branżach stanowiących niebieską gospodarkę. Z tego względu EKES uważa, że oprócz inicjatyw wspierających innowacyjną i technologicznie zaawansowaną przedsiębiorczość, co najmniej tak samo istotne jest także promowanie programów na rzecz tradycyjnej działalności gospodarczej.

4.2.4. W tym kontekście EKES przekonuje, że należy wzmocnić drugą grupę działań w ramach tego priorytetu dotyczącą rozwoju klastrów morskich. Programy tworzenia sieci kontaktów i współpracy dla małych producentów i mikroproducentów mogą poprawiać odporność i konkurencyjność kosztową, zachowując jednocześnie bardzo potrzebne zróżnicowanie dostarczanych przez nie towarów i usług. Z drugiej strony tworzenie klastrów może być skuteczne w konkretnych sektorach, w których zasadnicze znaczenie ma koncentracja kapitału – takich jak energia odnawialna i przewozy towarowe. Niemniej jednak EKES uważa pomysły dotyczące rozwoju klastrów, tworzenia inkubatorów i promowania planów biznesowych za pośrednictwem usług aniołów biznesu za raczej przedwcześnie, nawet w przypadku bardziej zaawansowanych gospodarek w UE, co wskazuje na potrzebę zaplanowania dobrze sprecyzowanych usług wsparcia, w szczególności dla małych producentów, rzemieślników i handlowców na południowym wybrzeżu basenu.

4.2.5. Ponadto, zgodnie z czwartym strategicznym priorytetem wspomnianego wcześniej opublikowanego niedawno sprawozdania WWF w sprawie żywienia gospodarki w Morzu Śródziemnym, można i trzeba przekierowywać finansowanie ze środków publicznych i prywatnych na uwolnienie potencjału zasobów naturalnych tych obszarów. Może to generować przychody za pośrednictwem takich mechanizmów finansowania obniżki emisji dwutlenku węgla, jak płatności za usługi ekosystemowe (PES) ⁽²¹⁾, a zarazem uwzględniać społeczne i środowiskowe elementy zrównoważonego rozwoju. Przykładowo skupiska trawy morskiej w Morzu Śródziemnym są jednymi z najbardziej skutecznych systemów pochłaniania dwutlenku węgla, co oznacza, że publiczne i prywatne inwestycje w tym kierunku mogłyby łączyć wzmocnienie lokalnego wzrostu gospodarczego z wkładem w globalną strategię dotyczącą klimatu.

4.3. Lepsze zarządzanie morzem

4.3.1. Aby z powodzeniem zrealizować pierwszą grupę działań – planowanie przestrzenne i zarządzanie strefą przybrzeżną – należy przyjąć podejście oparte na modelu poczwórnej helisy ⁽²²⁾. Wymagane jest wzmocnione zaangażowanie władz lokalnych: gmin i regionów, środowiska akademickiego oraz sektora badań i rozwoju, partnerów społecznych, a także organizacji społeczeństwa obywatelskiego w odpowiednich obszarach działania ze względu na ich większą wiedzę na temat lokalnych warunków społeczno-ekonomicznych i środowiskowych oraz ich elastyczność administracyjną.

4.3.2. W tym względzie zorganizowane interesy gospodarcze i społeczne mogą i powinny odegrać decydującą rolę w rozwoju społeczno-ekonomicznym regionu śródziemnomorskiego. Komisja we współpracy z Unią dla Śródziemnomorza powinna zaprosić zainteresowane strony z sektora prywatnego do udziału w konsultacjach na temat komunikatu, gwarantując ich rzeczowy wkład w planowanie, a tym samym skuteczniejsze zaangażowanie we wdrażanie odpowiednich programów i działań. W odniesieniu do rybołówstwa należy przyjąć środki w celu wzmocnienia programów opartych na wspólnym zarządzaniu poprzez zapewnienie skutecznego angażowania zainteresowanych stron w proces decyzyjny.

4.3.3. Należy zwrócić uwagę na brak współpracy między europejskimi i pozaeuropejskimi państwami w zachodniej części regionu śródziemnomorskiego, w szczególności w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa i imigracji, które wpływają na rozwój gospodarczy.

⁽²¹⁾ Płatność za usługi ekosystemowe występuje wówczas, gdy beneficjent lub użytkownik usługi ekosystemowej dokonuje płatności bezpośredniej lub pośredniej podmiotowi świadczącemu tę usługę. W przypadku basenu Morza Śródziemnego można by też przewidzieć płatności PES jako środowiskowe uzasadnienie przekazania środków z wybrzeży północnych na południowe.

⁽²²⁾ Zob. pod adresem <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/quadruple-helix.pdf>.

4.3.4. Rybołówstwo stanowi kluczowy czynnik działalności gospodarczej w regionie śródziemnomorskim oraz drugie pod względem znaczenia źródło dobrobytu, po turystyce. EKES zgadza się, że istnieje potrzeba zaplanowania szczególnych działań w tej branży – w rodzaju tych określonych w czwartej grupie działań w ramach tego priorytetu. Program powinien mieć na celu ograniczenie przełowienia oraz rozwijanie usług wsparcia i finansowania w celu zapewnienia przetrwania tradycyjnego łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego i równoległego rozwoju społeczności nadbrzeżnych. Aby usunąć bariery między szczeblami administracji publicznej podczas określania skutecznych inicjatyw, trzeba zwiększyć elastyczność EFMR⁽²³⁾.

4.3.5. EKES uważa, że należy wzmocnić rolę Generalnej Komisji Rybołówstwa Morza Śródziemnego (GFCM) w celu zapewnienia przyjęcia koniecznych, spójnych i kompatybilnych środków administracyjnych ukierunkowanych na odwrócenie niekorzystnej sytuacji dotyczącej stad ryb, w ścisłej współpracy i koordynacji z państwami regionu śródziemnomorskiego niebędącymi członkami UE.

4.4. EKES wielokrotnie wskazywał, że polityka i programy na rzecz regionu śródziemnomorskiego wdrażane w okresie ostatnich dwudziestu lat przyniosły niezadowalające wyniki i skutkowały niewykorzystaniem ogromnych kwot środków finansowych ze względu na różne stanowiska i brak skutecznej koordynacji między odpowiedzialnymi instytucjami wspólnotowymi a rządami krajowymi i administracjami publicznymi w państwach regionu śródziemnomorskiego niebędących członkami UE. Pilnie potrzebne jest silne wsparcie i pomoc techniczna w tym względzie w celu zwiększenia stopnia zgodności instytucji spoza UE z wymogami europejskiego finansowania, jak również większa zdolność adaptacji ze strony Komisji.

4.5. Skuteczne wdrażanie działań ustanowionych w komunikacie jest szczególnie zagrożone przez uciążliwą biurokrację, co jasno wynika z rozdziału „Zarządzanie i wdrażanie”, ale także przez zaangażowanie zupełnie różnych instytucji o odmiennych strukturach i podejściach, takich jak posiedzenia ministerialne, Komisja, Unia dla Śródziemnomorza itd. Wymagany jest plan operacyjny nakreślający poszczególne instrumenty organizacyjne/administracyjne oraz wyraźnie wyodrębnione role.

4.6. EKES uważa, że należy natychmiast utworzyć grupę zadaniową ds. niebieskiej gospodarki wraz z jasnym planem działania i kompetencji, powiązaną z grupami roboczymi Unii dla Śródziemnomorza. Grupa zadaniowa powinna dysponować konieczną elastycznością, aby szybko reagować na sytuacje nadzwyczajne – katastrofy naturalne i ekologiczne itd. – ale także w celu realizacji konkretnych zadań i obowiązków. EKES jest ostrożny w swojej ocenie skuteczności grupy zadaniowej, która będzie zależeć od jej członków oraz bezpośredniego zaangażowania instytucji Unii Europejskiej i rządów krajowych państw niebędących członkami UE. W związku z tym EKES uważa, że grupa zadaniowa powinna być od początku starannie zaprojektowana i powinna dysponować dobrze zdefiniowanym schematem organizacyjnym oraz skutecznym systemem procesów i procedur, a także umiejętnie opracowanym, konkretnym planem biznesowym.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²³⁾ Więcej informacji można uzyskać pod adresem https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff_pl.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Plan działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki«”

[COM(2017) 198 final]

(2018/C 129/15)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Konsultacja	Komisja Europejska, 31.5.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	25.4.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	21.11.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	157/5/6

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń EKES-u

1.1. W ramach uwag wstępnych EKES z zadowoleniem przyjmuje wynik oceny adekwatności dyrektyw dotyczących ochrony przyrody. Oznacza to, że są one wskazane jako podstawa szerszej polityki w zakresie różnorodności biologicznej, lecz ich wdrażanie należy znacznie usprawnić.

1.2. Nawet jeżeli każde z piętnastu działań indywidualnych przedstawionych w nowym planie działania ma sens, to jednak sam plan wywołuje dezorientację, gdyż niejasne jest jego powiązanie z istniejącymi strategiami dotyczącymi różnorodności biologicznej, zwłaszcza że treść została wielokrotnie powielona, a wprowadzono jedynie drugorzędne zmiany. Komitet uważa, że ocena i, w razie potrzeby, uzupełnienie istniejących strategii dotyczących różnorodności biologicznej miałyby większy sens.

1.3. Z punktu widzenia skutecznej polityki różnorodności biologicznej kluczowym problemem jest to, że dla właścicieli i użytkowników gruntów środki promujące lub podtrzymujące różnorodność biologiczną nie stanowią obecnie w większości źródła dochodów, lecz czynnik kosztotwórczy. Działania w zakresie różnorodności biologicznej zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi, muszą być opłacalne ekonomicznie dla podmiotów, które są zobowiązane do ich podjęcia. Koszty tych działań nie mogą i nie powinny stanowić dla nich obciążenia. Żaden z przedstawionych dotychczas przez UE i państwa członkowskie programów nie doprowadził do rozstrzygnięcia tego zasadniczego dylematu. Również plan działania, w którym wiele mówi się o sytuacjach korzystnych dla wszystkich, nie oferuje niestety żadnych skutecznych wskazówek.

1.4. Brak finansowania jest nie tylko głównym problemem z punktu widzenia osiągnięcia uzgodnionych celów różnorodności biologicznej, lecz również symptomem niedoskonałości polityki europejskiej. Ustanawiane są przepisy, które wiążą się z powstaniem kosztów, jednak nie uzgadnia się, kto za te koszty odpowiada i w jaki sposób zostaną one pokryte.

1.5. EKES wzywa ponownie Komisję, by przedstawiła aktualną ekstrapolację kosztów w odniesieniu do sieci Natura 2000. Uważa, że wspomniane wciąż koszty w wysokości 6,1 mld EUR nie oddają adekwatnie zapotrzebowania finansowego sieci Natura 2000 i że należy raczej podwoić lub potroić ich wysokość.

1.6. Zdaniem EKES-u niezbędne jest przedstawienie długoterminowej strategii pokrywania potrzeb finansowych w ramach polityki w dziedzinie różnorodności biologicznej⁽¹⁾. Dyskusja na temat perspektywy finansowej po 2021 r. zapewnia odpowiednie ramy, lecz ani plan działania, ani dotychczasowe podejście przedstawione w dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE⁽²⁾ nie wskazują na to, że sytuacja może się znacząco poprawić.

1.7. EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje fakt, że w ramach planu działania Komisja Europejska zamierza dalej rozwijać strategię na rzecz zielonej infrastruktury. Również w odniesieniu do tej nowatorskiej koncepcji wskazuje, że jeżeli nie będą jej towarzyszyć środki finansowe, nie przyniesie ona żadnych zmian.

2. Kontekst opinii

2.1. Już w 1998 r. UE ustanowiła pierwszą strategię w zakresie różnorodności biologicznej⁽³⁾, by powstrzymać utratę dzikiej fauny i flory, a także jej siedlisk. W przyjętej w 2001 r. strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju (strategii göteborgskiej) określono jasne cele w zakresie różnorodności biologicznej, takie jak zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej w UE do 2010 r. oraz zadbanie o przywrócenie siedlisk i naturalnych ekosystemów.

2.2. Następnie opracowano kolejne środki, m.in. w 2001 r. plan działania na rzecz różnorodności biologicznej⁽⁴⁾, a w maju 2006 r. kolejny plan działania na rzecz różnorodności biologicznej⁽⁵⁾, który pod względem treści prawie nie różnił się od pierwszego.

2.3. Ponieważ uznano, iż wytyczony i obiecany cel jest niemożliwy do realizacji, na podstawie komunikatu Komisji „Warianty wizji i celu UE w zakresie różnorodności biologicznej na okres po 2010 r.”⁽⁶⁾ przyjęto kolejną, nową „Unijną strategię ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”⁽⁷⁾, w której jednak zasadniczo znowu ujęto tylko postulaty i instrumenty przedstawione we wcześniejszych planach działania oraz przesunięto na 2020 r. termin realizacji celu wytyczonego pierwotnie na 2010 r.

2.4. Przegląd śródkresowy strategii dotyczącej różnorodności biologicznej, który objął sześć jasno określonych celów wraz z dwudziestoma działaniami, unaoczniał bardzo rozczarowującą sytuację i pokazał, że konieczne jest znaczne zwiększenie wysiłków na rzecz ochrony środowiska naturalnego, by osiągnąć nowo wytyczony cel polegający na zdecydowanym powstrzymaniu utraty różnorodności biologicznej i przywróceniu utraconych siedlisk.

2.5. EKES zajął w sprawie wszystkich tych dokumentów w istocie to samo stanowisko i zauważył krytycznie, że:

- W UE „w zakresie zachowania różnorodności biologicznej [...] nie brakuje nam [...] ustaw, dyrektyw, programów, modelowych projektów, deklaracji politycznych ani też instrukcji, tylko realizacji i konsekwencji w działaniu na wszystkich szczeblach”.
- „W polityce brakowało dotąd determinacji albo woli, by podjąć kroki dawno uznane za niezbędne, choć w komunikacie po raz kolejny stwierdzono, że zdecydowana strategia na rzecz różnorodności biologicznej byłaby korzystna zarówno dla społeczeństwa, jak i dla gospodarki”⁽⁸⁾.
- Polityka UE w zakresie różnorodności biologicznej jest klasycznym przykładem niedotrzymanych obietnic na poziomie europejskim i krajowym i to pomimo faktu, że w polityce tej w pełni trafnie określono problemy i wskazano bądź stworzono niezbędne instrumenty. EKES uznał, że nie ma konieczności zmiany istniejących podstaw prawnych.

2.6. W ramach programu REFIT Komisja Jeana-Claude'a Junckera przeprowadziła jednak przegląd dyrektyw dotyczących ochrony przyrody. Jego wyniki potwierdziły spostrzeżenia EKES-u. Rada ds. Środowiska również stwierdziła, że „jako fundament szerszej unijnej polityki w dziedzinie różnorodności biologicznej, dyrektywy te są adekwatne do zakładanych celów, lecz osiągnięcie tych celów i zrealizowanie ich pełnego potencjału jest możliwe jedynie poprzez znaczne usprawnienie wdrażania tych dyrektyw”⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u „Polityka UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej” (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 14) i opinia EKES-u „Śródkresowa ocena programu LIFE” (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 7).

⁽²⁾ COM(2017) 358 z 28 czerwca 2017 r.

⁽³⁾ COM(1998) 42 final.

⁽⁴⁾ COM(2001) 162 final.

⁽⁵⁾ COM(2006) 216 final.

⁽⁶⁾ COM(2010) 4 final.

⁽⁷⁾ COM(2011) 244 final.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 111.

⁽⁹⁾ Zobacz konkluzje Rady ds. Środowiska z 19 czerwca 2017 r.

2.7. W reakcji na wyniki procesu REFIT Komisja przedstawiła „Plan działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki”⁽¹⁰⁾, który jest przedmiotem niniejszej opinii.

3. Ogólne uwagi dotyczące planu działania

3.1. Plan działania zawiera przede wszystkim ponowny opis dramatycznie pogarszającego się stanu ochrony gatunków i siedlisk, które powinny być dawno objęte ochroną przez dyrektywy dotyczące ochrony środowiska z lat 1979 i 1992. „Najważniejsze przyczyny niedociągnięć we wdrażaniu to: ograniczone zasoby, słabe egzekwowanie, kiepskie zintegrowanie celów przyrodniczych w ramach innych obszarów polityki, niewystarczająca wiedza i dostęp do danych oraz słaba komunikacja i zaangażowanie zainteresowanych stron. Ponadto ci, którzy wdrażają dyrektywy, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym, nie zawsze są wystarczająco świadomi ich wymogów bądź zakresu elastyczności i oferowanych przez nie możliwości. Może to prowadzić do napięć między ochroną przyrody a działalnością gospodarczą”.

3.2. Celem planu działania jest „poprawa wdrażania dyrektyw i ich spójności z celami społeczno-gospodarczymi oraz współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, jak również zainteresowanymi podmiotami i obywatelami”.

3.3. Ze względu na wyraźny wymiar terytorialny dyrektyw i kluczową rolę władz lokalnych i regionalnych w ich wdrażaniu Europejski Komitet Regionów aktywnie uczestniczył w pracach przygotowawczych do planu działania i w przyszłości będzie również odgrywać kluczową rolę we współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi i podnoszeniu ich świadomości.

3.4. Plan działania zawiera ścisły harmonogram: jeszcze przed zakończeniem bieżącej kadencji w 2019 r. Komisja przedstawi sprawozdanie w sprawie wyników. Zdaniem Komitetu jest to bardzo ambitne, chociażby tylko z tego powodu, że z myślą o wdrożeniu planu działania Komisja nie przewiduje żadnych dodatkowych zasobów ludzkich.

3.5. Plan działania obejmuje cztery obszary priorytetowe z piętnastoma konkretnymi działaniami.

- Priorytet A: Ulepszenie wytycznych oraz pogłębienie wiedzy i zapewnienie większej spójności z szerszymi celami społeczno-gospodarczymi
- Priorytet B: Budowanie zaangażowania politycznego i wzmocnienie zgodności
- Priorytet C: Zwiększenie inwestycji w sieci Natura 2000 oraz wzmocnienie synergii z unijnymi instrumentami finansowania
- Priorytet D: Lepsza komunikacja i działania informacyjne, angażowanie obywateli, zainteresowanych stron i społeczności

4. Uwagi szczegółowe EKES-u na temat planu działania

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje przede wszystkim wynik oceny adekwatności dyrektyw i uważa, że potwierdza on jego dotychczasowe stanowisko. W ocenie wzięło udział bardzo wiele zainteresowanych stron, co pokazuje, że polityka UE dotycząca różnorodności biologicznej jest kwestią budzącą zainteresowanie szerokich rzesz społeczeństwa, która również częściowo bezpośrednio ich dotyczy i jest przedmiotem ożywionej dyskusji.

4.2. Nawet jeżeli każde z piętnastu działań indywidualnych zawartych w planie działania może wnieść wkład w lepsze wdrażanie istniejącego prawa w dziedzinie ochrony przyrody, EKES wyraża niezadowolenie w związku z przedstawieniem przez Komisję kolejnego planu. Uważa, że bardziej wskazane byłoby poddanie ocenie istniejącej strategii w zakresie różnorodności biologicznej obejmującej sześć celów szczegółowych i dwadzieścia konkretnych działań, przeprowadzenie i opublikowanie dokładnej analizy niedociągnięć oraz, na tej podstawie, ewentualne uwzględnienie w obecnej strategii środków uzupełniających. Przedłożony obecnie nowy plan działania budzi wątpliwości, gdyż całkowicie niejasne jest jego powiązanie z istniejącą strategią w zakresie różnorodności biologicznej, zwłaszcza że niektóre środki planu działania (np. priorytety B i C) od lat znajdują się w programach UE dotyczących różnorodności biologicznej oraz w programie politycznym i oczekują na wdrożenie.

⁽¹⁰⁾ COM(2017) 198 final z 27 kwietnia 2017 r.

4.3. EKES sygnalizował już, że mnogość programów i strategii powoduje dezorientację i sprawia wrażenie, że tworzenie coraz to nowych programów, planów czy też strategii jest pozornym działaniem, które w rzeczywistości przynosi niewielką poprawę.

4.4. Już w tytule swego komunikatu prasowego dotyczącego planu działania Komisja Europejska stwierdza, że ma on pomóc regionom „chronić różnorodność biologiczną i czerpać korzyści ekonomiczne z ochrony przyrody”. Komitet pochwała fakt, że w planie działania mówi się nie tylko o przyrodzie i różnorodności biologicznej, lecz również o interakcji między ludźmi, przyrodą i działalnością gospodarczą. Oczywiście jest zatem, że polityka dotycząca różnorodności biologicznej wykracza poza zobowiązanie etyczne-moralne do ochrony gatunków i siedlisk i jest zgodna z czynionymi w ostatnich latach uwagami EKES-u.

4.5. W wielu regionach Europy już dawno powstały koncepcje, które pokazują, w jaki sposób ludzie mogą korzystać z kapitału naturalnego. Dobrze znane jest m.in. powiązanie między turystyką a bogactwem krajobrazowym cechującym się większą różnorodnością biologiczną. Coraz powszechniejsza jest ponadto świadomość, że usługi ekosystemowe – które są świadczone nie tylko na obszarach Natura 2000 – sprzyjają dobrostanowi społecznemu.

4.6. Kluczowym problemem jest to, że dla właścicieli i użytkowników gruntów środki promujące lub podtrzymujące różnorodność biologiczną nie stanowią w większości źródła dochodów, lecz czynnik kosztotwórczy. Niegdyś różnorodność przyrodnicza była wręcz produktem ubocznym ekstensywnej gospodarki i w ten sposób doszło do klasycznego konfliktu w zakresie użytkowania gruntów wywołanego m.in. przez trudne warunki gospodarcze, z którymi borykają się np. rolnicy i leśnicy.

4.7. Działania w zakresie różnorodności biologicznej zarówno na obszarach Natura 2000, jak i poza nimi, muszą być opłacalne ekonomicznie dla podmiotów, które są zobowiązane do ich podjęcia. Koszty tych działań nie mogą i nie powinny stanowić dla nich obciążenia. Programy przedstawione dotychczas przez UE i państwa członkowskie nie doprowadziły do rozstrzygnięcia tego zasadniczego dylematu. Również plan działania, w którym wiele mówi się o sytuacjach korzystnych dla wszystkich, oferuje niestety mało skuteczne wskazówki.

4.8. Z tego punktu widzenia również te środki, których dotąd brakowało w strategiach w zakresie różnorodności biologicznej i które zostały na nowo ujęte w planie działania, niczego nie zmieniają. Przewidziana w planie działania doskonała kampania uświadamiająca, mądrze zaplanowany udział społeczeństwa, poprawione wytyczne czy też apel z 21 maja o Europejski Dzień dla Natury 2000 nie będą skuteczne bez odpowiednich warunków gospodarczych i finansowych. Zdaniem EKES-u konieczne jest znaczne poprawienie sytuacji w tym względzie, a także zapewnienie odpowiednich i przeznaczonych na konkretny cel środków finansowych na sieć Natura 2000 w ramach nowego średniookresowego planowania finansowego po 2021 r. oraz zapewnienie wystarczającego personelu dla organów zajmujących się zarządzaniem nimi na szczeblu zarówno UE, jak i państw członkowskich.

5. Dylemat związany z brakiem środków finansowych

5.1. Już na początku ustanawiania sieci Natura 2000 obiecano np. właścicielom i użytkownikom gruntów zapewnienie przynajmniej wystarczającej rekompensaty finansowej w wypadku, gdy środki czy zobowiązania związane z obszarami Natura 2000 wpłynęłyby negatywnie na ich działalność gospodarczą. W swej ocenie realizacji unijnego planu działania na rzecz różnorodności biologicznej przedstawionej w 2010 r.⁽¹¹⁾ Komisja doszła do wniosku, że zapewnienie wystarczających środków finansowych jest jednym z czterech najistotniejszych sposobów wsparcia. Stwierdziła również, że „Łączne potrzeby finansowe związane z zarządzaniem obszarami chronionymi w Europie, w tym siecią Natura 2000, pokrywane są zaledwie w 20 %. W 2004 r. oszacowano, że zarządzanie siecią Natura 2000 wymagałoby nakładów inwestycyjnych UE-25 rzędu 6,1 mld EUR rocznie”. W związku z tym co roku powstaje luka finansowa w wysokości ponad 5 mld EUR.

5.2. Aktualniejsze prognozy kosztów gospodarowania obszarami Natura 2000 wskazują na znacznie wyższe zapotrzebowanie finansowe. Kraje związkowe Niemiec szacują roczne zapotrzebowanie finansowe na sieć lądową Natura 2000 w Niemczech na 1,417 mld EUR, co oznacza średnio 175 EUR na hektar. Jeżeli ekstrapolujemy te koszty na ogólnounijną sieć lądową Natura 2000, roczne zapotrzebowanie finansowe UE-28 wynosi nawet około 21 mld EUR. Do tego dochodzą jeszcze koszty morskich obszarów Natura 2000. EKES wzywa pilnie Komisję Europejską, by przedstawiła aktualną i rzetelną kalkulację kosztów dla całej sieci Natura 2000.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 548, s. 13.

5.3. Brak finansowania zagospodarowania sieci Natura 2000 jest nie tylko głównym problemem z punktu widzenia osiągnięcia uzgodnionych celów z zakresu różnorodności biologicznej, lecz również symptomem niedoskonałości polityki europejskiej. Ustanawiane są przepisy, które wiążą się z powstaniem kosztów. Nie uzgadnia się jednocześnie, kto odpowiada za te koszty i w jaki sposób zostaną one pokryte. Brak spójności między przepisami a budżetem UE jest głównym źródłem problemów związanych z ochroną różnorodności biologicznej w Europie.

5.4. Również w planie działania przyjmuje się, że obecny budżet UE pozostanie niezmienny. Jest to zrozumiałe, wzięwszy pod uwagę, że znajdujemy się w bieżącym okresie finansowania 2014–2020, jednak problemów związanych z ochroną różnorodności biologicznej nie można rozwiązać za pomocą planu działania.

5.5. Jedynym środkiem finansowym, który został zapowiedziany w nowym planie działania, jest zwiększenie o 10 % budżetu programu LIFE z przeznaczeniem na projekty wspierające ochronę przyrody i różnorodność biologiczną. Powinno się to odbyć w sposób niemający wpływu na budżet, tj. z zachowaniem tego samego poziomu całkowitego budżetu LIFE, co oznacza, że zmniejszone zostaną środki na inne działania w ramach programu LIFE. W budżecie LIFE na lata 2014–2017 ok. 610 mln EUR przeznaczono na priorytetowy obszar „Przyroda i różnorodność biologiczna”. 10-procentowy wzrost oznacza zatem 15 mln EUR rocznie.

5.6. Jest zatem słuszne, że Komisja w priorytecie C planu działania („Zwiększenie inwestycji ...”) mówi również o „wspieraniu synergii z finansowaniem ze środków wspólnej polityki rolnej”, „podnoszeniu poziomu wiedzy na temat możliwości finansowania w ramach polityki spójności” oraz o „wspólnej polityki rybołówstwa”, a także zapowiada opracowanie wytycznych w sprawie „wsparcia rozwoju zielonej infrastruktury”. Nie są to nowe środki czy propozycje, lecz kwestie, które dawno temu postulowano i zawarto w programie politycznym. Zostały one uwzględnione we wcześniejszych programach i działaniach związanych z różnorodnością polityczną, lecz w ostatnich latach nic się nie zmieniło na lepsze.

5.7. Komisja powinna zatem przedstawić długoterminową strategię pokrycia potrzeb finansowych⁽¹²⁾. Zdaniem Komitetu obecnie rozpoczynająca się dyskusja na temat perspektywy finansowej jest okazją do zapoczątkowania odpowiednich rozważań na ten temat. Doświadczenie pokazuje, że projekty współpracy między regionami, organizacjami ochrony środowiska, rolnikami i leśnikami dotyczące wdrażania środków w ramach programu Natura 2000 mogą być bardzo skuteczne, jeżeli będą wystarczająco atrakcyjne z ekonomicznego punktu widzenia. Ani plan działania, ani dotychczasowe podejście przedstawione w dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE⁽¹³⁾ nie wskazują na to, że sytuacja może się znacząco poprawić.

5.8. EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje fakt, że w ramach planu działania Komisja Europejska zamierza dalej rozwijać strategię na rzecz zielonej infrastruktury. Również w odniesieniu do tej nowatorskiej koncepcji wskazuje, że jeżeli nie będą jej towarzyszyć środki finansowe, nie przyniesie ona żadnych zmian. W związku z tym odsyła także do konkluzji Rady Europejskiej, która na posiedzeniu 19 czerwca 2017 r. zaapelowała do Komisji Europejskiej o dalsze rozwijanie propozycji transeuropejskiej sieci zielonej infrastruktury (TEN-G).

5.9. Komitet przypomina zatem o niedawno przyjętej opinii w sprawie śródkresowej oceny programu LIFE⁽¹⁴⁾, w której zaproponował, by z programu uczynić „główny instrument finansowania sieci Natura 2000”. W opinii tej dalej stwierdza się: „Czas przyznać, że wybrane niegdyś rozwiązanie polegające na zapewnieniu finansowania sieci Natura 2000 głównie poprzez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz poprzez 2. filar wspólnej polityki rolnej okazało się niezadawalające. Komitet odsyła w tym kontekście do swej opinii⁽¹⁵⁾ i opowiada się za odpowiednim zwiększeniem budżetu programu LIFE przeznaczonym na ten właśnie cel. Należy zwrócić uwagę na spójność wszystkich środków wsparcia, unikając finansowania projektów dotyczących sprzecznych celów i podwójnego finansowania przez różne fundusze europejskie”.

5.10. Plan działania przewiduje lepszą komunikację, podniesienie świadomości oraz włączenie obywateli, zainteresowanych stron, społeczności, a także władz lokalnych i regionalnych. W tym celu konieczne jest m.in. utworzenie platformy wspólnie z Komitetem Regionów. EKES przyjmuje ten pomysł z zadowoleniem i jest głęboko przekonany, że ściślejsze włączenie społeczeństwa obywatelskiego we wdrażanie może być wyłącznie pozytywnym krokiem.

⁽¹²⁾ Zob. opinia EKES-u „Polityka UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej” (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 14) i opinia EKES-u „Śródkresowa ocena programu LIFE” (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 7).

⁽¹³⁾ COM(2017) 358 z 28 czerwca 2017 r.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie śródkresowej oceny programu LIFE (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 7).

⁽¹⁵⁾ Zob. opinia EKES-u »Polityka UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej« (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 14).

5.11. EKES pozytywnie przyjmuje fakt, że Komisja opracowała i zrealizuje plan działania w ścisłej współpracy z KR-em. Wyraża gotowość do udzielenia wsparcia, gdyż jego zdaniem bez zaangażowania i akceptacji społeczeństwa obywatelskiego władze lokalne i regionalne mogą jedynie odnieść ograniczony sukces.

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych”

[COM(2017) 481 final – 2017/0219 (COD)]

(2018/C 129/16)

Sprawozdawca: **Sir Graham WATSON**

Współsprawozdawcy: **Anne DEMELENNE**

Stéphane BUFFETAUT

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 11.10.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	Grupa redakcyjna, 17.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	7.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	141/0/5

1. W ślad za Komisją EKES podkreśla, że demokracja jest jedną z podstawowych wartości UE i że partie i fundacje polityczne odgrywają niezbędną rolę w demokracji przedstawicielskiej, co uznano w art. 10 TUE i art. 12 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
2. Komitet odnotowuje, że rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014 w sprawie statusu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych pomogło w procesie zwiększenia widoczności, uznania, skuteczności, przejrzystości i rozliczalności europejskich partii i powiązanych z nimi fundacji politycznych. Podziela jednak pogląd Komisji, że wiele pozostało jeszcze do zrobienia w celu zwiększenia udziału obywateli i integracyjnego charakteru wyborów, wzmocnienia europejskiego wymiaru w debacie politycznej, podkreślenia powiązań między krajowymi i europejskimi partiami oraz promowania odpowiedzialności politycznej.
3. Komitet zgadza się z Komisją, że pomimo postępów poczynionych w odniesieniu do rozporządzenia (UE, Euratom) 1141/2014 w obowiązujących przepisach istnieją luki, które należy usunąć, i odnotowuje postulat Parlamentu Europejskiego (2017/2733 (RSP)) dotyczący poprawienia i dostosowania przepisów.
4. Komitet popiera propozycje Komisji w sprawie zmian do rozporządzenia dotyczących podmiotów, które mogą sponsorować rejestrację europejskiej partii politycznej, a także dotyczących proporcjonalności unijnego finansowania, progu dostępu do takiego finansowania, zgodności z kryteriami rejestracji oraz odzyskania środków nieprawidłowo wydanych.
5. Komitet przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji, by zwiększyć dostępność programów wyborczych europejskich partii politycznych dla obywateli. Wyraża jednak wątpliwości co do proponowanego nowego ustępu 3 lit. a) do art. 18 rozporządzenia. Wymaga się w nim, by europejska partia polityczna uwzględniła w swoim wniosku dowody wykazujące, iż jej partie członkowskie publikowały w sposób ciągły na swoich stronach internetowych, przez 12 miesięcy poprzedzających moment złożenia wniosku, program polityczny i logo europejskiej partii politycznej, a także – w odniesieniu do wszystkich jej partii członkowskich – informacje dotyczące reprezentacji płci wśród kandydatów biorących udział w ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz wśród posłów do Parlamentu Europejskiego.
6. Komitet zastanawia się szczególnie, w jaki sposób kontrolowane będzie spełnienie pierwszego wymogu, jak może się on stosować do nowo powstałych partii w państwach członkowskich, a także do europejskich partii politycznych opóźnionych w przyjmowaniu programów politycznych. Ponadto powstaje pytanie, dlaczego drugi wymóg dotyczy wyłącznie płci, a nie na przykład kryteriów rasowych, etnicznych lub językowych.

7. Komitet zaleca zatem Komisji, by długość czasu, kiedy program musi być dostępny na stronach internetowych partii, został skrócony z 12 do 3 miesięcy i by informacje o różnorodności kandydatów na listach wyborczych były wymagane nie tylko w celu ukazania względnej liczby kobiet i mężczyzn, lecz również pochodzenia etnicznego i różnorodności językowej.
8. Ponadto EKES ponownie zwraca uwagę na pogłębiające się różnice w traktowaniu między europejskimi partiami i fundacjami politycznymi a europejskimi stowarzyszeniami i fundacjami realizującymi ogólniejsze cele (np. stowarzyszeniami gospodarczymi, społecznymi, humanitarnymi, kulturalnymi, ekologicznymi czy też sportowymi itd.).
9. Komitet ponownie ubolewa nad decyzją Komisji podjętą kilka lat temu dotyczącą wycofania projektu statusu europejskiego stowarzyszenia oraz nad przeszkodami w rejestrowaniu spółek wyposażonych w statut europejski i ponownie nalega, by Komisja przedstawiła w najbliższej przyszłości podobne rozporządzenie europejskie w sprawie statusu i finansowania europejskich stowarzyszeń politycznych niepowiązanych z partiami.

Bruksela, dnia 7 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do zmian zasobów na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz zasobów na cel „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” i na cel „Europejska współpraca terytorialna”

[COM(2017) 565 final – 2017/0247 COD]

(2018/C 129/17)

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 19.10.2017 Parlament Europejski, 23.10.2017
Podstawa prawna	Art. 177 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.12.2017
Sesja plenarna nr	530
Wynik głosowania	160/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, Komitet jednomyślnie postanowił zrezygnować z ogólnej dyskusji i przejść bezpośrednio do głosowania (art. 50 ust. 4 i art. 56 ust. 3 regulaminu wewnętrznego).

Bruksela, dnia 6 grudnia 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL