



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

539. sesja plenarna EKES-u, 12.12.2018–13.12.2018

2019/C 110/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Koszty braku imigracji i braku integracji” (opinia z inicjatywy własnej)	1
2019/C 110/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zrównoważona biogospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – nowe możliwości dla gospodarki europejskiej” (opinia z inicjatywy własnej)	9
2019/C 110/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ułatwianie dostępu do finansowania działań związanych ze zmianą klimatu dla podmiotów niepaństwowych” (opinia z inicjatywy własnej)	14
2019/C 110/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sytuacja kobiet romskich” (opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego)	20
2019/C 110/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Równość płci na europejskich rynkach pracy” (opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego)	26
2019/C 110/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów” (opinia rozpoznawcza)	33

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

539. sesja plenarna EKES-u, 12.12.2018–13.12.2018

2019/C 110/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego sektora detalicznego odpowiadającego potrzebom XXI wieku” [COM(2018) 219 final]	41
---------------	--	----

2019/C 110/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów»S- prawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2017» [COM(2018) 482 final]	46
2019/C 110/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa” [COM(2018) 398 final – 2018/0222 (NLE)]	52
2019/C 110/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działań Unii po jej przystąpieniu do Aktu genewskiego Porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych” [COM(2018) 365 final – 2018/0189 (COD)]	55
2019/C 110/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych); rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych); rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital; rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej; rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych; rozporządzenie (UE) 2015/760 w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych; rozporządzenie (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych; rozporządzenie (UE) 2017/1129 w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu” [COM(2018) 646 final – 2017/0230 (COD)]	58
2019/C 110/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624” – Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu w dniach 19–20 września 2018 r. [COM(2018) 631 final – 2018/0330 (COD)]	62
2019/C 110/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania rozpowszechnianiu w internecie treści o charakterze terrorystycznym” – Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu, w dniach 19–20 września 2018 r. [COM(2018) 640 final – 2018/0331(COD)]	67
2019/C 110/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014 w odniesieniu do procedury weryfikacji dotyczącej naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego” [COM(2018) 636 final – 2018/0328 (COD)]	72
2019/C 110/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Obronny” [COM(2018) 476 final]	75
2019/C 110/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG)” [COM(2018) 380 final]	82
2019/C 110/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program »Kreatywna Europa« (2021–2027) oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1295/2013” [COM(2018) 366 final]	87

2019/C 110/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody (program kroczący)” [COM(2018) 337 final]	94
2019/C 110/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie polityki ochrony środowiska w drodze zmiany dyrektyw 86/278/EWG, 2002/49/WE, 2004/35/WE, 2007/2/WE, 2009/147/WE i 2010/63/UE, rozporządzeń (WE) nr 166/2006 i (UE) nr 995/2010 oraz rozporządzeń Rady (WE) nr 338/97 i (WE) nr 2173/2005” [COM(2018) 381 final – 2018/0205 (COD)]	99
2019/C 110/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014” [COM(2018) 390 final – 2018/0210 (COD)]	104
2019/C 110/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Europa, która chroni: czyste powietrze dla wszystkich«” [COM(2018) 330 final]	112
2019/C 110/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 768/2005, (WE) nr 1967/2006, (WE) nr 1005/2008 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1139 w odniesieniu do kontroli rybołówstwa” [COM(2018) 368 final – 2018/0193 (COD)]	118
2019/C 110/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/106/WE w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy oraz uchylającej dyrektywę 2005/45/WE” [COM(2018) 315 final – 2018/0162 (COD)]	125
2019/C 110/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego program badawczo-szkoleniowy Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej na lata 2021–2025 uzupełniający program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji »Horyzont Europa«” [COM(2018) 437 final – 2018/0226]	132
2019/C 110/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Rady zmieniającej decyzję 2007/198/Euratom powołującą Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej oraz przyznającą mu określone korzyści” [COM(2018) 445 final – 2018/0235 (NLE)]	136
2019/C 110/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego program pomocy na rzecz likwidacji obiektów jądrowych elektrowni jądrowej Ignalina na Litwie (»program Ignalina«) oraz uchylającego rozporządzenie Rady (UE) nr 1369/2013” [COM(2018) 466 final – 2018/0251 (NLE)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego specjalny program likwidacji obiektów jądrowych i gospodarowania odpadami promieniotwórczymi oraz uchylającego rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1368/2013” [COM(2018) 467 final – 2018/0252 (NLE)] oraz „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny i realizacji programów pomocy unijnej na rzecz likwidacji obiektów jądrowych w Bułgarii, na Słowacji i Litwie” [COM(2018) 468 final]	141
2019/C 110/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zalecenie dotyczące decyzji Rady upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji w sprawie Konwencji ustanawiającej wielostronny trybunał rozstrzygania sporów inwestycyjnych” [COM(2017) 493 final]	145
2019/C 110/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)” [COM(2018) 465 final – 2018/0247 (COD)]	156
2019/C 110/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej oraz Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego” [COM(2018) 460 final – 2018/0243 (COD)]	163

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

539. SESJA PLENARNA EKES-U, 12.12.2018–13.12.2018

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Koszty braku imigracji i braku integracji”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 110/01)

Sprawozdawca: **Pavel TRANTINA**

Współsprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2018
Podstawa prawna	Artykuł 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/ wstrzymało się)	149/9/13

1. Streszczenie wniosków i zaleceń

1.1. EKES uważa, że imigracja ma pozytywny wpływ na przyrost liczby ludności i zasobów pracy. Gdy przyrost naturalny staje się ujemny, imigracja może pomóc utrzymać całkowitą liczbę ludności i zasobów pracy na stałym poziomie. Imigracja nie jest z pewnością idealnym rozwiązaniem pozwalającym radzić sobie z konsekwencjami starzenia się społeczeństwa w Europie. Może być jednak również remedium na niezwiązane z procesami demograficznymi niedobory podaży pracy i umiejętności.

1.2. Scenariusz zakładający brak imigracji w Europie oznacza, że:

- gospodarki państw członkowskich istotnie by ucierpiały; rynki pracy podlegałyby niemożliwym do pogodzenia naciskom, całe gałęzie produkcji przemysłowej mogłyby zbankrutować, spadłaby produkcja rolna, a budownictwo nie byłoby w stanie nadążyć za popytem,
- pogorszyłaby się sytuacja demograficzna; systemy emerytalne mogłyby utracić równowagę, załamałby się system ochrony zdrowia i opieki, niektóre obszary szybko by się wyludniły; skutkiem byłoby zagrożenie spójności społecznej,

- całkowity zakaz legalnej migracji prowadziłby automatycznie do gwałtownego wzrostu prób nielegalnej migracji; to z kolei doprowadziłoby do nadmiernego nacisku na kwestie bezpieczeństwa, nadmiernej represyjności i nadmiaru środków policyjnych, pociągając za sobą ogromne koszty; byłoby to powodem rozwoju rynku pracy na czarno, współczesnego niewolnictwa i wyzysku, a także desperackich prób łączenia rodzin,
- rasizm i ksenofobia kwitłyby jeszcze bardziej niż obecnie; osiedlone osoby ze środowisk migracyjnych, w tym drugie lub trzecie pokolenie imigrantów, wzbudzałyby nieufność i wrogość opinii publicznej.

1.3. Z drugiej strony można wskazać następujący potencjał migracji w państwach przyjmujących: zapewnienie wolnych miejsc pracy i wyeliminowanie niedoboru kwalifikacji; utrzymanie wzrostu gospodarczego; utrzymanie usług dla starzejącego się społeczeństwa, gdy nie ma wystarczającej liczby młodych ludzi na miejscu; uzupełnienie luki emerytalnej składkami nowych młodych pracowników-imigrantów; wniesienie przez imigrantów energii i innowacji; zyskanie przez państwa przyjmujące różnorodności kulturowej i etnicznej; ożywienie wyludniających się obszarów, w tym możliwe przekształcenie szkół; korzyści dla krajów pochodzenia wynikające z przekazów pieniężnych przesyłanych do nich przez migrantów, których wysokość przewyższa pomoc zagraniczną; powracający migranci przywożą oszczędności, umiejętności i kontakty międzynarodowe.

1.4. Wykorzystanie pełnego potencjału migracji wymaga podejścia zapewniającego m.in. lepsze spożytkowanie umiejętności migrantów. EKES jest przekonany, że podejście takie musi być wspierane odpowiednimi strategiami i mechanizmami w zakresie uznawania umiejętności, oraz wzywa UE i państwa członkowskie do wspierania szybkiego opracowania tychże. Ponadto właściwe wdrożenie partnerstw na rzecz umiejętności z krajami spoza UE przyniosłoby korzyści zarówno UE, jak i krajom pochodzenia migrantów.

1.5. UE powinna przyjąć strategię polityczne i środki, które umożliwią bezpieczną, uporządkowaną i legalną migrację oraz doprowadzą do poprawy integracji i spójności społecznej.

1.6. Brak integracji wiąże się z zagrożeniami i kosztami gospodarczymi, społeczno-kulturowymi i politycznymi. W związku z tym inwestycje w integrację imigrantów są najlepszą polisą ubezpieczeniową na wypadek potencjalnych przyszłych kosztów, problemów i napięć. Polityka publiczna powinna zwalczać obawy, wątpliwości i niepokoje różnych grup społecznych w społeczeństwach UE, aby uniknąć wystąpień antyunijnych i ksenofobicznych. W tym celu odpowiednie strategię polityczne powinny zawierać z jednej strony jasny, spójny i uzasadniony zestaw zobowiązań wobec samych migrantów, a z drugiej – co równie ważne – konsekwentne potępienie antyimigranckiej retoryki i antyimigranckich zachowań.

1.7. EKES podkreśla, że promowanie integracji ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia podstawowych wartości i zasad UE, wśród których różnorodność, równość i niedyskryminacja są jednymi z najważniejszych. Integracja obejmuje całe społeczeństwo, w tym migrantów osiedlających się w państwie przyjmującym, bez względu na ich status i pochodzenie. Niemniej jednak wymagane są specjalne strategie na rzecz osób szczególnie podatnych na zagrożenia (takich jak uchodźcy), a podejście oparte na społeczności i odpowiednio dostosowanym wsparciu zamiast podejścia ujednoczonego może przynieść najlepsze rezultaty. Dlatego konieczne jest, aby państwa członkowskie UE uczyły się od siebie nawzajem i uczciwie dążyły do stworzenia warunków sprzyjających integracji migrantów oraz pozwalających uniknąć zagrożeń.

2. Kontekst i cele opinii

2.1. Największe przepływy migracyjne w Europie od czasów II wojny światowej zrodziły obawy społeczeństwa co do dalszych niekontrolowanych przepływów migracyjnych. Pokazały też, jak ważne jest wspólne podejście do walki z nieuregulowaną migracją i zagwarantowanie, że UE będzie mogła podjąć odpowiednie działania. Państwa członkowskie UE stanęły przed wyzwaniami dotyczącymi zarządzania, finansowania i informowania o migracji, a także związanych z nią obaw obywateli. Sytuacja ta jest nadużywana przez niektórych polityków i EKES jest przekonany, że istnieje pilna potrzeba zmiany narracji na temat migracji i powrotu do racjonalnej debaty w oparciu o fakty. Uchodźców i migrantów nie należy postrzegać jako zagrożenie, lecz jako szansę dla europejskiego modelu gospodarczego i społecznego.

2.2. Obecna polityka, w której kontrola migracji zajmuje czołowe miejsce w programie działań w obszarze spraw zagranicznych, osłabia pozycję UE w stosunkach zagranicznych, czyniąc ją podatną na szantaż i utratę wiarygodności w kwestiach praw człowieka. EKES jest przekonany, że UE i państwa członkowskie muszą wyjść poza obecny model i zapewnić, aby propagowane były sposoby uregulowanego napływu ułatwiające legalną migrację i pomyślną integrację. Bezpieczne i legalne drogi mogą zmniejszyć presję na unijny system azylowy.

2.3. Jednocześnie, dopóki rynki UE będą napędzać popyt na pracę, będzie miała miejsce migracja: regularna lub innego rodzaju. Przynajmniej w wypadku niektórych zawodów popyt będzie rósł (sektor opieki, prace domowe, budownictwo itd.)⁽¹⁾.

2.4. W trakcie Dni Społeczeństwa Obywatelskiego w czerwcu 2017 r. Federica Mogherini, Wysoka Przedstawiciel Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, wygłosiła przemówienie na temat globalnego wymiaru Europy oraz jej roli w zapewnianiu pokoju i stabilności⁽²⁾. Stwierdziła w nim, że Europa potrzebuje migracji z przyczyn ekonomicznych i kulturowych. Zasugerowała, by EKES przygotował badanie lub sprawozdanie na temat kosztów braku migracji, ponieważ jej zdaniem całe sektory gospodarki krajów europejskich mogłyby się załamać w przypadku, gdyby wszyscy migranci zniknęli z dnia na dzień. W sprawozdaniu przedstawione zostałyby opinie podmiotów gospodarczych i społecznych na temat tego, jak Europa mogłaby wyglądać bez migrantów. Niniejsza opinia z inicjatywy własnej opiera się na koncepcji Federiki Mogherini.

2.5. Migracja ma wiele twarzy: istnieje migracja legalna i nieuregulowana, a także – jak miało to miejsce w ciągu ostatnich trzech lat – migracja ze względów humanitarnych po wojnie w Syrii i innych częściach świata. Również przepływy migracyjne są mieszane, a migracja zarobkowa może mieć charakter sezonowy oraz może obejmować pracowników fizycznych lub pracowników wysoko wykwalifikowanych. Niniejszy dokument dotyczy głównie bezpiecznej, zorganizowanej, wspieranej przez UE migracji zarobkowej (i związanego z nią łączenia rodzin). Uwzględniono w nim jednak również inne formy imigracji do UE i potencjalny wkład (tymczasowych) migrantów ze względów humanitarnych (osób ubiegających się o azyl) i migracji nieuregulowanej.

3. Uwagi ogólne

3.1. Demografia – starzenie się społeczeństwa i malejąca liczba mieszkańców UE

3.1.1. Na początku XXI wieku Europa stoi w obliczu starzenia się społeczeństwa, braku wzrostu, a nawet spadku liczby miejscowej ludności, wysokiego bezrobocia oraz – w przypadku niektórych z jej głównych państw członkowskich – powolnego wzrostu gospodarczego. Jednocześnie Europa pozostaje jednym z głównych celów migracji⁽³⁾.

3.1.2. Zmiany liczebności ludności aktywnej zawodowo stanowią jedno z głównych wyzwań dla Unii Europejskiej. Jakkolwiek podaż pracy (wielkość siły roboczej) nie kształtuje się niezależnie od popytu na pracę, przyszłe tendencje można oszacować przez połączenie różnych scenariuszy aktywności zawodowej z prognozami demograficznymi, jak stwierdzili autorzy *European Demographic Data Sheet* („Europejskiej Karty Danych Demograficznych”) 2018⁽⁴⁾. Obecnie w Unii Europejskiej jest około 245 mln pracowników. Aby oszacować przyszłą podaż pracy do 2060 r., autorzy zdefiniowali trzy takie scenariusze, zgodnie z którymi liczebność siły roboczej będzie wynosić 214, 227 lub 245 mln pracowników.

3.1.3. Inne prognozy, takie jak przedstawione w nocie informacyjnej Komisji Europejskiej przygotowanej na Szczyt Społeczny w Göteborgu w 2017 r., dowodzą, że w 2060 r. na każdą osobę starszą będą przypadać już nie cztery – jak dziś – ale dwie osoby w wieku produkcyjnym. Stwarza to poważne zagrożenia dla utrzymania europejskiego modelu społecznego, jaki znamy dzisiaj.

3.1.4. Z drugiej strony imigracja ma pozytywny wpływ na przyrost liczby ludności i zasobów pracy. Gdy przyrost naturalny staje się ujemny, imigracja może pomóc utrzymać całkowitą liczbę ludności i zasobów pracy na stałym poziomie. Imigracja może być również remedium na niezwiązane z procesami demograficznymi niedobory podaży pracy i umiejętności. Jednak w swoim sprawozdaniu *The Costs and Benefits of European Immigration*⁽⁵⁾ („Koszty i korzyści z imigracji europejskiej”) Hamburgski Instytut Gospodarki Światowej (Hamburg Institute of International Economics, HWWI) twierdzi, że imigracja nie jest idealnym rozwiązaniem pozwalającym radzić sobie z konsekwencjami starzenia się społeczeństwa w Europie (ponieważ migranci również się starzeją).

⁽¹⁾ Przykładowo, wśród 4,3 mln imigrantów w UE w 2016 r. było około 2 mln obywateli krajów spoza UE, 1,3 mln osób posiadających obywatelstwo innego państwa członkowskiego UE, z którego wyemigrowali, około 929 tys. osób, które wyemigrowały do państwa członkowskiego UE, którego obywatelstwo posiadają (na przykład powracający obywatele lub obywatele urodzeni za granicą), oraz około 16 tys. bezpaństwowców.

⁽²⁾ Przemówienie Federiki Mogherini podczas Dni Społeczeństwa Obywatelskiego 2017.

⁽³⁾ Portal danych o migracji.

⁽⁴⁾ Europejska Karta Danych Demograficznych 2018.

⁽⁵⁾ *The costs and benefits of European immigration* („Koszty i korzyści europejskiej imigracji”), Econstor.

3.2. Potencjał migracji zarobkowej z państw trzecich

Można wskazać następujące skutki migracji ⁽⁶⁾:

3.2.1. W państwach przyjmujących:

- możliwość zapewnienia wolnych miejsc pracy i wyeliminowania niedoboru kwalifikacji,
- możliwość utrzymania wzrostu gospodarczego,
- możliwość utrzymania usług dla starzejącego się społeczeństwa, gdy nie ma wystarczającej liczby młodych ludzi na miejscu,
- możliwość uzupełnienia luki emerytalnej składkami nowych młodych pracowników migrantów, którzy również płacą podatki,
- wniesienie przez imigrantów energii i innowacji,
- zyskanie przez państwa przyjmujące różnorodności kulturowej i etnicznej,
- możliwość ożywienia wyludniających się obszarów, w tym szkół odnotowujących spadek liczby uczniów.

3.2.2. W państwach pochodzenia:

- kraje rozwijające się korzystają z przekazów pieniężnych (płatności wysyłane do domu przez migrantów), które obecnie często przewyższają wartość pomocy zagranicznej ⁽⁷⁾, a także z wymiany kulturalnej,
- bezrobocie spada, a młodzi migranci mają lepsze perspektywy życiowe,
- powracający migranci przywożą oszczędności, umiejętności i kontakty międzynarodowe.

4. Koszty braku imigracji

4.1. Podtrzymanie wzrostu gospodarczego oraz zaspokojenie potrzeb rynku pracy

4.1.1. Imigracja spoza UE ma bezpośredni i pośredni wpływ na wzrost gospodarczy: wydaje się, że istnieje wyraźna korelacja między wzrostem liczebności ludności aktywnej zawodowo dzięki napływowi imigrantów a ogólnym wzrostem PKB. Na przykład w ostatnich latach Szwecja udzieliła tysięcy pozwoleń na pracę programistom, zbieraczom jagód i kucharzom. Imigracja zarobkowa wnosi istotny wkład w szwedzką gospodarkę: przedsiębiorstwa zatrudniające imigrantów rosną szybciej niż porównywalne przedsiębiorstwa. Corocznie imigranci zarobkowi z krajów nienależących do UE/EOG wnoszą ponad 1 mld EUR do szwedzkiego PKB i ponad 400 mln EUR w postaci wpływów z podatków ⁽⁸⁾.

4.1.2. Populacja migrantów spowodowała 70 % przyrost liczby ludności aktywnej zawodowo w Europie w latach 2004–2014 ⁽⁹⁾. Trudno byłoby określić wpływ tak dużego niedoboru pracowników na gospodarkę europejską i gospodarki poszczególnych państw członkowskich. Ponadto obcokrajowcy zwykle wypełniają nisze rynkowe (segmentacja) – które albo szybko rosną, albo zanikają – zapewniając w ten sposób większą elastyczność w reagowaniu na zapotrzebowanie rynku pracy UE.

4.1.3. Analogicznie, społeczności migrantów współkształtują sytuację w zakresie zatrudnienia w każdym kraju, przyczyniając się do konsumpcji i tworzenia nowych miejsc pracy. Przedsiębiorcy wywodzący się z migracji wnoszą wkład we wzrost gospodarczy i zatrudnienie, często dzięki ożywieniu zapomnianych gałęzi rzemiosła i zawodów. Biorą także coraz większy udział w dostarczaniu usług i towarów o wartości dodanej ⁽¹⁰⁾. W związku z tym EKES zaleca podjęcie konkretnych środków na szczeblu UE, państw członkowskich oraz na szczeblu lokalnym, aby zwiększyć „kreatywność i zdolność innowacyjności” przedsiębiorców migrantów. Środki te powinny doprowadzić do wyeliminowania dyskryminacji i stworzenia równych warunków dla wszystkich, tak by przedsiębiorcy migranci mogli przyczynić się do wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i do powstawania wartościowych miejsc pracy ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Na podstawie wniosków zawartych w tekście „The pros and cons of Migration” („Plusy i minusy migracji”), Embrace.

⁽⁷⁾ Perspectives on Global Development 2017 („Perspektywy światowego rozwoju”), OECD.

⁽⁸⁾ DAMVAD Analytics (2016): Labour immigration contributes to Swedish economic development („Imigracja zarobkowa przyczynia się do rozwoju gospodarczego Szwecji”).

⁽⁹⁾ OECD (2014): Is migration good for the economy? („Czy migracje są dobre dla gospodarki?”). Migration Policy Debates.

⁽¹⁰⁾ Rath, J., Eurofound (2011), Promoting ethnic entrepreneurship in European cities („Propagowanie etnicznej przedsiębiorczości w miastach europejskich”), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 16.

4.1.4. EKES uważa również, że wzięwszy pod uwagę szczególną skłonność przedsiębiorstw gospodarki społecznej do działania w sektorze usług opiekuńczych, gospodarki dzielenia się i gospodarki o obiegu zamkniętym, przedsiębiorstwa te mogą wspierać nie tylko tworzenie nowych miejsc pracy, ale również przedsiębiorczość i dostęp do działalności gospodarczej migrantów spoza UE ⁽¹²⁾.

4.1.5. Pomiar wpływu imigracji na budżet jest złożoną kwestią. Jednak według OECD ⁽¹³⁾ migranci mieli w sumie neutralny wpływ na budżet w ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat, tj. wszelkie generowane przez nich koszty zostały wyrównane przez dochody z podatków i opłat.

4.1.6. Badanie przeprowadzone przez Oxford Economics ⁽¹⁴⁾ wykazało, że pracownicy migrujący pomogli utrzymać odpowiednią podaż pracy napędzającą ożywienie gospodarcze w latach 2004–2008. Wydaje się, że dostępność migrującej ludności aktywnej zawodowo pozwoliła niektórym przedsiębiorstwom przetrwać lub uniknąć konieczności przeniesienia produkcji za granicę (autorzy powołują się na ankietę dla 600 przedsiębiorstw, z których 31 % stwierdziło, że migranci są ważni dla przetrwania ich organizacji, a w opiece zdrowotnej i społecznej oraz w rolnictwie wskaźnik ten wyniósł nawet 50 %).

4.1.7. Oczywiście jest, że imigracja może przynosić korzyści gospodarcze zarówno państwom pochodzenia, jak i państwom przyjmującym. Jednak przy obecnych strukturach gospodarczych i handlowych największe korzyści czerpią z niej bogate i potężne państwa. Potencjał migracji tkwi również w tym, że zbliża ona do siebie ludzi pod względem kulturowym i sprzyja wzajemnemu zrozumieniu, przy czym mogą pojawiać się tarcia, jeśli nie są podejmowane wysiłki służące rozwiewaniu nieporozumień, przesądów i mitów narosłych wśród miejscowej ludności, ale także w społecznościach migrantów.

4.2. Wypełnienie luk w zakresie kwalifikacji

4.2.1. Ogólnie produktywność europejskiej gospodarki jest co roku niższa o ponad 5 % z powodu niedopasowania umiejętności pracowników do potrzeb rynku pracy, jak wynika z badania Instytutu Gospodarki Rynkowej (Institute for Market Economics, IME) ⁽¹⁵⁾ zleconego przez EKES i opublikowanego 24 lipca 2018 r. W badaniu tym stwierdzono, że strata ta wynosi 80 eurocentów na każdą przepracowaną godzinę. Najboleśniej jest ona odczuwana w następujących zawodach i sektorach: technologia informacyjna i komunikacja, lekarze oraz ogólniej dziedziny nauki, technologii i inżynierii. Zjawisko to dotyczy również nauczycieli, pielęgniarek i położnych. Tendencja ta pogłębia się z powodu spadku demograficznego i rozwoju technologii – piszą autorzy. Ten niedobór kwalifikacji mógłby zostać częściowo rozwiązany dzięki migracji zarobkowej.

4.2.2. Jednak wykorzystanie pełnego potencjału migracji w tym obszarze wymaga podejścia zapewniającego m.in. lepsze spożytkowanie umiejętności migrantów. Imigranci posiadają zwykle zbyt wysokie kwalifikacje w odniesieniu do stanowisk, jakie są im proponowane ⁽¹⁶⁾.

4.2.3. Luka w zakresie kwalifikacji może zostać częściowo ograniczona tylko pod warunkiem, że imigranci uzyskają potwierdzenie swoich umiejętności i kwalifikacji. Unijne mechanizmy uznawania są jednak nadal w fazie opracowania i zależą od państw członkowskich. Unijne narzędzie do tworzenia profilu umiejętności nie jest w wystarczającym stopniu wykorzystywane przez państwa członkowskie i podmioty w terenie. Niemniej jednak istnieją inicjatywy pozarządowe, takie jak karty kompetencji fundacji Bertelsmann Stiftung czy samoocena zawodowa online ⁽¹⁷⁾.

4.2.4. Właściwa realizacja partnerstw na rzecz umiejętności z krajami spoza UE przyniosłaby korzyści zarówno UE, jak i krajom pochodzenia migrantów.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 1.

⁽¹³⁾ International Migration Outlook 2013, OECD.

⁽¹⁴⁾ Ministerstwo Zatrudnienia i Kształcenia, Zjednoczone Królestwo: The Economic, Labour Market and Skills Impacts of Migrant Workers in Northern Ireland („Wpływ migracji zarobkowej na gospodarkę, rynek pracy i umiejętności w Irlandii Północnej”).

⁽¹⁵⁾ EKES (2018): Skills Mismatches – An Impediment to the Competitiveness of EU Businesses („Niedopasowanie umiejętności – przeszkoda dla konkurencyjności przedsiębiorstw w UE”), ISBN: 978-92-830-4159-7.

⁽¹⁶⁾ LABOUR-INT: Integration of migrants and refugees in the labour market through a multi-stakeholder approach („Integracja migrantów i uchodźców na rynku pracy dzięki podejściu uwzględniającemu udział wielu stron”).

⁽¹⁷⁾ Meine Berufserfahrung zählt.

4.3. Wsparcie dla sektora opieki

4.3.1. Niedobory na rynku pracy w sektorze opieki zdrowotnej są niczym bomba zegarowa. Obecnie trwa kryzys⁽¹⁸⁾ i o ile nie zostaną podjęte odpowiednie działania polityczne, niedobory podaży pracy będą wzrastać. Już w 1994 r. Komisja Europejska określiła sektor opieki mianem strategicznego. W 2010 r. ostrzegła, że jeśli nie zostaną podjęte pilne działania mające na celu zaradzenie niedoborowi aż do miliona pracowników opieki długoterminowej, do 2020 r. zabraknie dwóch milionów pracowników opieki zdrowotnej⁽¹⁹⁾.

4.3.2. W wielu państwach członkowskich powszechne są niedobory pracowników w zawodach związanych z opieką. Niedobory te łagodzone są dzięki zatrudnianiu opiekunów zarówno do pracy rejestrowanej, jak i nierejestrowanej. W szczególności południowoeuropejskie systemy opieki opierają się w dużej mierze na usługach świadczonych przez tych opiekunów. Na przykład we Włoszech migrujący opiekunowie zamieszkujący w domu podopiecznego stanowią około trzech czwartych pracowników opieki domowej⁽²⁰⁾.

4.3.3. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej również odczuwają niedobory pracowników w sektorze opieki, a także rosnące zapotrzebowanie na opiekę w Europie Zachodniej. Na przykład z Polski wyjeżdża wielu opiekunów do innych krajów, pomimo uszczuplenia krajowych zasobów pracy w sektorze opieki. Niedobory te pociągają za sobą napływ do Polski pracowników z Ukrainy i innych krajów spoza UE⁽²¹⁾.

4.3.4. Ważne jest również odnotowanie znaczącego wkładu gospodarczego migrujących kobiet w życie rodzin i społeczności poprzez płatną pracę; konieczne jest także zajęcie się nierównościami między kobietami a mężczyznami na rynku pracy⁽²²⁾. Badania pokazują, że większość migrujących kobiet jest zatrudnionych w sektorze usług (np. w gastronomii oraz w sektorze prac domowych i opieki zdrowotnej). Nielegalna praca, niedostateczne zatrudnienie lub zatrudnienie na czas określony mogłyby doprowadzić do niekorzystnej sytuacji migrujących kobiet na rynkach pracy UE. Należy nadal rozwijać środki gwarantujące równe traktowanie i ochronę osób znajdujących się w trudnej sytuacji.

4.4. Przeciwdziałanie wyludnianiu się obszarów wiejskich i oddalonych

4.4.1. Obecny proces wyludniania obszarów wiejskich, górskich i wysp wywołuje spiralę osłabienia gospodarczego i społecznego, postępującego w miarę migrowania coraz większej liczby ludzi do miast. Spadek zaludnienia pociąga za sobą zmniejszenie ilości pieniądza będącego w obiegu w obrębie danej społeczności, co wpływa negatywnie na rentowność lokalnych przedsiębiorstw, sklepów i połączeń transportowych oraz na dostępność podstawowych obiektów infrastruktury i usług.

4.4.2. Na niektórych obszarach UE, na przykład w Irlandii lub Brandenburgii, wyludnianie udaje się przewyciężyć dzięki osiedlaniu migrantów. Na przykład w przypadku rolnictwa praca migrantów w Irlandii Północnej ma kluczowe znaczenie dla przetrwania sektora, który boryka się z poważnymi problemami z podażą pracy i starzejącą się siłą roboczą. Migranci są gotowi przyjąć pracę z wynagrodzeniem i warunkami, które zostały odrzucone przez lokalnych mieszkańców, oraz żyć we wsiach o wysokim ryzyku wyludnienia, mimo że może to być sektor wysoce nieuregulowany, w którym występuje ryzyko wyzysku pracowników⁽²³⁾.

4.4.3. W ramach unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich istnieją możliwości wspierania lokalnych społeczności wiejskich w kwestii napływu migrantów. Liczne organizacje zajmujące się rozwojem obszarów wiejskich wskazują na pomoc, jaką te obszary mogą zapewnić migrantom. Z kolei ich przybycie może odegrać rolę w ożywieniu obszarów słabo zaludnionych lub doświadczających pogorszenia sytuacji gospodarczej. W badaniu z 2017 r.⁽²⁴⁾ Parlament Europejski podkreślił znaczenie zapewnienia wsparcia integracji społecznej migrantów i integracji na rynku pracy.

⁽¹⁸⁾ UNI Europa UNICARE (2016).

⁽¹⁹⁾ Komisja Europejska (2013).

⁽²⁰⁾ Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (2016).

⁽²¹⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 7.

⁽²²⁾ Sprawozdanie Migrant women in the EU labour force. Summary of findings, („Migrujące kobiety wśród unijnej ludności aktywnej zawodowo. Streszczenie wniosków”), Komisja Europejska.

⁽²³⁾ Nori, M. (2017). The shades of green: migrants' contribution to EU agriculture: context, trends, opportunities, challenges („Odcienie zieleni: wkład migrantów w rolnictwo UE: kontekst, tendencje, szanse i wyzwania”).

⁽²⁴⁾ EU rural development policy and the integration of migrants („Polityka rozwoju obszarów wiejskich UE a integracja migrantów”), PE.

4.5. Większa różnorodność kulturowa

4.5.1. Brak migrantów miałby negatywny wpływ na różnorodność w krajach UE, prowadząc do cechującego się samozadowoleniem ksenofobicznego dyskursu, który jest sprzeczny z przewodnimi zasadami UE. Co więcej, utracilibyśmy czynnik sprzyjający upowszechnianiu takich wartości jak równe traktowanie i niedyskryminacja; w ostatnich latach bowiem obecność społeczności migracyjnych pomogła osiągnąć postęp w tym obszarze.

4.6. W związku z tym scenariusz braku imigracji do UE musi zostać odrzucony jako nierealistyczny, niemożliwy do wyegzekwowania i niezwykle szkodliwy.

5. Koszty braku integracji (i jak ich uniknąć)

5.1. Aby w pełni wykorzystać potencjał migracji do Europy, jak wskazano powyżej, a jednocześnie zminimalizować związane z nią długotrwałe ryzyko oraz (możliwe do uniknięcia) koszty społeczno-gospodarcze, najważniejsze jest zapewnienie warunków sprzyjających pomyślnej integracji migrantów.

5.2. Główne punkty dotyczące zrozumienia przez UE tej koncepcji wymieniono we wspólnych podstawowych zasadach polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej, przyjętych przez Radę w 2004 r.⁽²⁵⁾ W tym kontekście integracja jest rozumiana jako „dynamiczny, dwukierunkowy proces wzajemnego dostosowywania się z udziałem wszystkich imigrantów i mieszkańców państw członkowskich”. Jest to sprzeczne z powszechnym błędnym rozumieniem integracji jako asymilacji, będącej jednostronnym procesem, w którym jednostki wyzbywają się swoich atrybutów narodowych i kulturowych w zamian za atrybuty właściwe ich nowemu krajowi zamieszkania⁽²⁶⁾. Jednak jak podkreślono w planie działania UE w dziedzinie integracji obywateli państw trzecich z 2016 r., kluczowym elementem życia i uczestnictwa w UE jest zrozumienie i przyswojenie jej podstawowych wartości⁽²⁷⁾.

5.3. Należy podkreślić, że integracja obejmuje wszystkich migrantów osiedlających się w państwie przyjmującym, bez względu na ich status i pochodzenie. Niemniej jednak wymagane są specjalne strategie na rzecz osób szczególnie podatnych na zagrożenia (takich jak uchodźcy), a podejście oparte na społeczności zamiast podejścia uniwersalnego może przynieść najlepsze rezultaty.

5.4. Zatrudnienie jest najważniejszym elementem procesu integracji. Dlatego też państwa członkowskie oraz partnerzy gospodarczy i społeczni postrzegają integrację migrantów na rynku pracy jako priorytet. Popyt na pracowników-migrantów jest w istocie nadal jednym z kluczowych czynników napędzających imigrację.

5.5. Wśród innych istotnych zmiennych określających integrację migrantów po stronie państwa przyjmującego znajdują się: pewność i przewidywalność statusu imigracyjnego, możliwości i przeszkody w uzyskaniu obywatelstwa, możliwości łączenia rodzin, dostępność kursów językowych, wymagania dotyczące znajomości języka i wiedzy o kulturze, prawa polityczne oraz ogólna otwartość każdego społeczeństwa i jego gotowość do przyjmowania nowo przybyłych, udzielania im pomocy i interakcji z nimi, i vice versa.

5.6. Ponadto integracja imigrantów jest ściśle powiązana z ogromną liczbą polityk w zakresie ochrony w miejscu pracy, mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, edukacji, praw kobiet, równości i niedyskryminacji, by wymienić tylko kilka.

5.7. W celu ilościowego określenia obowiązujących polityk utworzono Indeks Polityki Integracji Migrantów (MIPEX), dostarczający porównywalnych danych dotyczących państw członkowskich UE i kilku innych państw⁽²⁸⁾. Jego wyniki wskazują na istniejące rozbieżności między państwami członkowskimi, w tym trwały podział na wschód i zachód.

5.8. W wypadku scenariusza „brak integracji migrantów” można zidentyfikować następujące zagrożenia:

5.8.1. Ekonomiczne

— wykluczenie migrantów z rynku pracy rejestrowanej (i gwałtowny wzrost pracy nierejestrowanej),

⁽²⁵⁾ Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU („Wspólne podstawowe zasady polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej”).

⁽²⁶⁾ Dalsze rozważania na temat tej różnicy koncepcyjnej, zob. np. Assimilation vs integration („Asymilacja a integracja”), Centre for the Study of Islam in the UK, RE teachers Resource Area.

⁽²⁷⁾ Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich.

⁽²⁸⁾ Migrant Integration Policy Index 2015: How countries are promoting integration of immigrants („Jak poszczególne kraje propagują integrację imigrantów”).

- bardziej kosztowne rozwiązywanie problemów socjalnych po ich pojawieniu się zamiast zapobiegania tym problemom,
- niezdolność migrantów do pełnego wykorzystania swojego potencjału (często przekazywana kolejnym pokoleniom).

5.8.2. Społeczno-kulturowe

- brak identyfikacji z wartościami i normami państwa przyjmującego oraz ich akceptacji,
- pogłębianie się różnic społeczno-kulturowych między migrantami i społecznościami przyjmującymi,
- dyskryminacja strukturalna migrantów, w tym brak odpowiedniego dostępu do usług,
- większa ksenofobia i wzajemna nieufność,
- powielanie barier językowych,
- segregacja przestrzenna prowadząca aż do gettoizacji,
- utrata ogólnej spójności społecznej.

5.8.3. W zakresie bezpieczeństwa

- rozprzestrzenianie się mowy nienawiści i przestępstw z nienawiści,
- spadek egzekwowania przepisów i możliwy wzrost wskaźnika przestępczości, w szczególności na obszarach wykluczonych społecznie,
- potencjalna radykalizacja i większe wsparcie dla skrajnych ideologii (zarówno ze strony społeczności migrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego).

5.9. Biorąc powyższe pod uwagę, inwestycje w integrację imigrantów są najlepszą polisą ubezpieczeniową na wypadek potencjalnych przyszłych kosztów, problemów i napięć.

5.10. Odpowiednie strategie polityczne powinny zawierać z jednej strony jasny, spójny i uzasadniony zestaw zobowiązań wobec samych migrantów, a z drugiej – równie ważne konsekwentne potępienie antyimigranckiej retoryki i antyimigranckich zachowań.

5.11. Dlatego konieczne jest, aby państwa członkowskie UE uczyły się od siebie nawzajem i uczciwie dążyły do stworzenia warunków sprzyjających integracji migrantów oraz pozwalających uniknąć opisanych powyżej zagrożeń.

5.12. Należy otwarcie powiedzieć, że inicjowane przez rząd działania zmierzające do karania migrantów lub w inny sposób marginalizujące ich, podsycanie etnicznego nacjonalizmu i cięcia w finansowaniu środków integracyjnych (w tym brak dystrybucji funduszy udostępnionych przez UE) – co ostatnio zaobserwowano w niektórych państwach członkowskich – stoją w bezpośredniej sprzeczności z tymi celami i mogą w długiej perspektywie wyrządzić nieodwracalne szkody.

5.13. Na koniec kwestia nie mniej ważna – promowanie integracji ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia podstawowych wartości i zasad UE, wśród których różnorodność, równość i niedyskryminacja są jednymi z najważniejszych.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zrównoważona biogospodarka sprzyjająca włączeniu społecznemu – nowe możliwości dla gospodarki europejskiej”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 110/02)

Sprawozdawca: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Współsprawozdawczynie: **Estelle BRETNALL**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2018
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	25.9.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	205/3/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. **Wprowadzenie długoterminowych, spójnych i przejrzystych ram polityki oraz zachęt w celu promowania biogospodarki.** Konieczne jest duże zaangażowanie polityczne w rozwiązywanie wielu przekrojowych problemów społecznych, a otoczenie polityczne UE mogłoby być bardziej przyjazne dla innowacyjnych bioproduktów oraz surowców ze zrównoważonych upraw w UE. W stymulowaniu niezbędnych inwestycji mogłyby pomóc bodźce finansowe lub zachęty podatkowe, ponieważ to państwa członkowskie i regiony posiadają kompetencje w tych dziedzinach, a nie UE. Istotną rolę w budowaniu relacji między podmiotami w łańcuchu dostaw odgrywają organizacje klastrowe, skupiające małe i średnie przedsiębiorstwa, jak również producentów surowców ze zrównoważonej biomasy. Przy pomocy stałej aktualizacji map⁽¹⁾, w połączeniu z mierzaniem skutków biogospodarki, można by zidentyfikować istniejące klastry z dziedziny biotechnologii; należałoby też podjąć działania, aby ułatwić tworzenie nowych klastrów na poziomie europejskim, regionalnym i krajowym tam, gdzie istnieją luki.

1.2. **Rola rolników, właścicieli lasów i ich spółdzielni ma kluczowe znaczenie dla efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych i wniesienia wkładu w biogospodarkę o obiegu zamkniętym.** Potrzebne są solidne wieloletnie ramy finansowe, wspólna polityka rolna i europejska strategia leśna, aby wspierać usługi doradztwa, szkolenia i wymianę wiedzy w celu lepszego zaspokojenia potrzeb rolników i spółdzielni rolniczych. Należy propagować konkretne przykłady w celu podnoszenia świadomości i wykazywania korzyści płynących z biogospodarki dla całego łańcucha wartości. Przyciągnie to młodych rolników i nowe podmioty do rozpoczynania nowej działalności gospodarczej w tej dziedzinie. Należy też wspierać organizacje i spółdzielnie producentów jako ważne narzędzia służące większemu wykorzystaniu i zwiększeniu wartości dodanej istniejącej w UE biomasy. W związku z tym wspieranie unijnego rolnictwa i leśnictwa ma kluczowe znaczenie dla dalszych inwestycji i innowacji na rzecz zrównoważonej produkcji biomasy.

1.3. **Wspieranie procesu tworzenia rynku oraz pomaganie konsumentom i społeczeństwu w dokonywaniu świadomych wyborów w zakresie produktów i sektorów, które wspierają za sprawą codziennych zakupów.** Aby zniwelować brak świadomości wśród konsumentów i przekazywać spójne i rzetelne informacje w kwestii bioproduktów, Unia Europejska musi opracować strategię komunikacji obejmującą wszystkich partnerów w łańcuchu wartości oraz wszystkie pozostałe zainteresowane strony. Pierwszym ważnym krokiem było ustanowienie jasnych unijnych norm dla bioproduktów, co może uutorować drogę do wprowadzenia środków na rzecz tworzenia rynku, aby jeszcze bardziej zwiększyć akceptację wytwarzanych w UE bioproduktów przez konsumentów i nabywców publicznych.

⁽¹⁾ <https://biconsortium.eu/news/mapping-european-biorefineries>.

1.4. **Zapewnienie trwałego zwrotu finansowego z inwestycji za pośrednictwem pojedynczego funduszu.** Inteligentne regulacje i spójne wielopoziomowe wdrożenie w całej UE powinny być priorytetem w celu usunięcia przeszkód i zmniejszenia obciążeń administracyjnych przy jednoczesnym zapewnieniu zrównoważonego rozwoju. Na przykład narzędzie internetowe mogłoby pomóc w identyfikacji dostępnego finansowania, udzielając też odpowiedzi na pytanie, czy wnioskodawca spełnia kryteria kwalifikowalności określonego mechanizmu. System zapewniłby również powiązania i zasoby niezbędne do bezpośredniego zastosowania do danego mechanizmu finansowania. Mogłby służyć jako rynek, udostępniając informacje o finansowaniu i umożliwiając osobom poszukującym środków finansowych kontakt z potencjalnymi podmiotami finansującymi (np. na zasadzie strony crowdfundingowej). Ponadto kontynuacja Wspólnego Przedsięwzięcia na rzecz Bioprzemysłu (BBI 2.0) poza obecnymi wieloletnimi ramami finansowymi ma zasadnicze znaczenie dla wspierania nowych i istniejących łańcuchów wartości bioproduktów oraz wzmocnienia konkurencyjności istniejących zakładów produkcyjnych, a także do rozwoju obszarów wiejskich, tworzenia miejsc pracy i promocji przedsiębiorstw.

1.5. **Polityki rozwoju regionalnego UE po 2020 r. powinny dostarczać wystarczających środków na dalszy rozwój obszarów wiejskich.** Należy skupić się przede wszystkim na wspieraniu inwestycji w infrastrukturę i usługi niezbędne do efektywnej i zrównoważonej działalności w biogospodarce wiejskiej.

1.6. **Wykorzystanie możliwości naukowych i wspieranie upowszechniania innowacji za sprawą elastycznych, proporcjonalnych i stabilnych ram prawnych.** Badania naukowe mają zasadnicze znaczenie dla umożliwienia, ustanowienia i oceny innowacji w biogospodarce. Wykorzystanie handlowe zależy nie tylko od najwyższej jakości badań naukowych, ale także od odpowiednich ram strategicznych, prawnych i społecznych, aby zapewnić szybki przepływ wiedzy do przedsiębiorstw. Liderzy powinni otrzymać przestrzeń i wsparcie potrzebne do innowacji i przyspieszenia w granicach wyznaczonych przez uregulowania. W sytuacjach, w których regulacje mogą lepiej wspierać rozwój ogólnej biogospodarki oraz tam, gdzie potrzebne są kreatywne rozwiązania, należy uzgodnić porozumienia na rzecz innowacyjności i zielony ład z zainteresowanymi stronami. Ponadto innowacyjność odgrywa także kluczową rolę w poprawie zrównoważenia produkcji biomasy w UE.

1.7. **Wzmocnienie programów kształcenia, szkolenia i rozwijania umiejętności dla nowych talentów i zatrudnionych pracowników.** Uwolnienie potencjału biogospodarki może doprowadzić do stworzenia nowych miejsc pracy. Wprowadzenie nowych technologii stanowi jednak poważne wyzwanie w kategoriach organizacji pracy i umiejętności, jakich potrzebują pracownicy. Dlatego sprawą najwyższej wagi jest zapewnienie stałego rozwoju i dostosowania umiejętności jednostek w trakcie całego życia. Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron – producentów biomasy, placówek edukacyjnych, przedsiębiorstw, związków zawodowych, publicznych służb zatrudnienia i rządów – w poprawę jakości i zdolności reagowania na kształceniu i szkoleniu ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia niedopasowania umiejętności przez wzmocnienie powiązań między systemami edukacji a rynkami pracy. Ogólny rozwój umiejętności i dostosowanie strategii politycznych powinny jednak stanowić integralną część szerszego zestawu działań obejmujących politykę zatrudnienia, politykę przemysłową, inwestycyjną, innowacyjną i politykę w dziedzinie środowiska.

1.8. **Poszukiwanie zastosowań biomasy. Priorytetem powinno być wydajniejsze wykorzystanie istniejącej podaży biomasy, by zaspokoić rosnący popyt na surowce.** Następnie należy także poprawić jakość i ilość produktywnych gleb dla rolnictwa i zachęcić do wykorzystania gruntów leżących odłogiem, gorszej klasy lub niewystarczająco wykorzystywanych. Istotną rolę w rozwoju biogospodarki odgrywają producenci surowców, głównie rolnicy i właściciele lasów. Konieczne jest podnoszenie świadomości na temat potencjalnych możliwości (przy wykorzystaniu innych upraw) i rozwój infrastruktury do gromadzenia, przechowywania i transportu biomasy. Zmniejszenie złożoności systemów sprawozdawczości dotyczącej zrównoważonego rozwoju oraz zwiększanie zdolności produkcyjnych i przetwórczych w zakresie uniwersalnej biomasy również może odegrać kluczową rolę. Odpady i pozostałości jako alternatywne źródła biomasy oraz zrównoważone gospodarowanie lasami europejskimi oferują możliwości w dziedzinie biogospodarki i bioenergetyki. Potrzebna jest wycena zrównoważonych strumieni odpadów, jak również dalsze inwestycje w wykorzystanie drewna i pozostałości. Ponadto należy opracować technologie, by poradzić sobie z nieodłączną zmiennością takich produktów. W niektórych przypadkach konieczne może okazać się dostosowanie krajowych strategii politycznych tak, aby uwzględniały wykorzystanie odpadów w bioproduktach.

2. Uwagi ogólne

2.1. Biogospodarka obejmuje produkcję odnawialnych zasobów biologicznych oraz ich przekształcanie w żywność, paszę, bioprodukty i bioenergię. Obejmuje rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, produkcję żywności, masy celulozowej i papieru, jak również niektóre sektory przemysłu chemicznego, biotechnologicznego i energetycznego. Do celów niniejszej opinii badania dotyczące genomów, procesów komórkowych i bioinformatyki nie są szczegółowo rozpatrywane. Celem unijnej strategii dotyczącej biogospodarki z 2012 r. było „[...] stworzenie podstaw do bardziej innowacyjnego, zasobooszczędnego i konkurencyjnego społeczeństwa, w którym zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego nie

wchodzi w konflikt z zasadami zrównoważonego wykorzystania zasobów odnawialnych do celów przemysłowych przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony środowiska”. W 2017 r. Komisja przeprowadziła przegląd swojej unijnej strategii dotyczącej biogospodarki z 2012 r., stwierdzając, że strategia dowiodła znaczenia swoich celów, a w Europie i poza nią coraz częściej uznaje się wagę możliwości, jakie oferuje biogospodarka.

2.2. Niemniej jednak, chociaż cele strategii UE dotyczącej biogospodarki z 2012 r. nadal są odpowiednie, aby sprostać wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem żywnościowym i bezpieczną dietą, a towarzyszący plan działania zaowocował osiągnięciem zamierzonych celów, to uważa się, że w świetle ostatnich wydarzeń politycznych, w tym celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych i Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (zobowiązania COP21), konieczna jest zmiana ukierunkowania działań oraz ocena zakresu strategii. Oczekuje się, że do 2050 r. liczba ludności na świecie wzrośnie do blisko 10 miliardów i konieczne będzie bardziej wydajne wykorzystywanie zasobów biologicznych, aby zapewnić bezpieczną, pożywną, wysokiej jakości i niedrogą żywność dla większej liczby osób, która to żywność będzie miała mniejszy wpływ na środowisko i klimat na jednostkę produkowaną, jak też wystarczający odnawialny materiał biologiczny do produkowania znacznej części tego, co obecnie otrzymujemy z paliw kopalnych, w połączeniu z energią wiatrową, słoneczną i innymi odnawialnymi źródłami energii.

2.3. W tym kontekście zrównoważona biogospodarka obejmuje wiele sektorów i jest kluczowym elementem zrównoważonych strategii gospodarczych na całym świecie. Biogospodarka może odgrywać kluczową rolę w europejskiej konkurencyjności i obecnie ważne jest, aby określić i wykorzystać jej możliwości zarówno na szczeblu europejskim, jak i na szczeblu państw członkowskich/regionalnym. Na przykład inne kraje trzecie, takie jak USA, doświadczyły odgórnego zwierzchnictwa w zakresie rozwoju biogospodarki, generującej prawie 400 mld USD i tworzącej ponad cztery miliony miejsc pracy za sprawą bezpośredniego, pośredniego i indukowanego wkładu ⁽²⁾.

2.4. Biogospodarka oferuje możliwości, które mogą zarówno pomóc ograniczyć emisję CO₂, jak i zmniejszyć zależność od importowanych zasobów kopalnych. Na przykład ilość dwutlenku węgla pochłanianego przez lasy UE odpowiada 10 % jego rocznej emisji w UE, a jednocześnie lasy są źródłem zrównoważonych i ciągłych dostaw biomasy na potrzeby wytwarzania energii odnawialnej. Ponadto szacuje się, że 100 000 chemikaliów będących obecnie w produkcji można by teoretycznie pozyskiwać z surowców odnawialnych. Nie oznacza to, że wszystkie należy pozyskiwać w ten sposób, ale jest to teoretycznie możliwe. Zapewni to nie tylko możliwość produkowania codziennych artykułów gospodarstwa domowego lokalnie i z odnawialnych źródeł, ale pomoże też tworzyć miejsca pracy i zapewnić wzrost gospodarczy w Europie, która nadal cieszy się silną przewagą technologiczną.

2.5. Na drodze do większej innowacyjności w ramach biogospodarki UE nadal jednak występują poważne przeszkody. Istotną przeszkodą jest konkurencyjność kosztowa produktu, zarówno w porównaniu z alternatywami kopalnymi, jak i z równoważnymi produktami z innych części świata. Na konkurencyjność kosztową wpływa wiele czynników, w tym poziom gotowości technologicznej, koszty pracy, dotacje dla paliw kopalnych i ich amortyzacja, a także niski poziom wsparcia rynkowego dla bioproduktów. Tę kwestię konkurencyjności potęgują trudności z dostępem do finansowania projektów innowacyjnych i zakładów produkcyjnych, a często także niska świadomość końcowych użytkowników bioproduktów oraz brak umiejętności i powiązań operacyjnych, które napędzają rozwój sektora. Ponadto procedury wydawania zezwoleń na nowe projekty dotyczące biogospodarki stają się długie i uciążliwe, co prowadzi do znacznej niepewności prawa i ryzyka finansowego dla podmiotów gospodarczych.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Szacuje się, że sektory biogospodarki w UE mają roczny obrót w wysokości około 2 bln euro i zatrudniają około 19,5 mln osób ⁽³⁾, w większości zamieszkałych na obszarach wiejskich i przybrzeżnych, co stanowi około 8,5 % siły roboczej w EU-28. Oczekuje się, że rolnictwo, sektor leśnictwa i społeczności wiejskie w całej UE skorzystają z rozwijającego się sektora opartego na bioproduktach pod względem zatrudnienia i generowania dochodów. Przetwarzanie biomasy i wytwarzanie bioproduktów to nowe możliwości rynkowe postaci prowadzenia rozmaitych upraw i wprowadzania ich do obrotu. Za potencjalne przyszłe źródła dochodów na obszarach wiejskich i przybrzeżnych, wraz z uprawami konwencjonalnymi, takimi jak zboża, nasiona roślin oleistych, ziemniaki i buraki cukrowe, uważa się nowe rośliny, takie jak trawa, uprawy leśne, wodorosty i mikroalgi.

⁽²⁾ Zob. *USDA's Fact Sheet: An Economic Impact Analysis of the U.S. Biobased Products Industry: 2016 Update* na: <https://www.biopreferred.gov/BPResources/files/BiobasedProductsEconomicAnalysis2016FS.pdf>.

⁽³⁾ Wszystkie przytaczane dane liczbowe pochodzą z raportu Wspólnego Centrum Badawczego „JRC science for policy report: 2016 Bioeconomy Report”, dostępnego pod adresem: <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103138/kjna28468enn.pdf>.

3.2. Istniejące biorafinerie już teraz zapewniają rodzinom i społecznościom na obszarach wiejskich środki utrzymania i upodmiotowienie ekonomiczne. Biorafinerie – fabryki wykorzystujące surowce odnawialne (np. biomasę, produkty uboczne oraz odpady) zamiast zasobów kopalnych – znajdują się w samym centrum biogospodarki: są zlokalizowane na obszarach wiejskich i przybrzeżnych, w pobliżu odnawialnych surowców, które przetwarzają, w ośrodkach produkcji żywności, pasz, produkcji przemysłowej, drewna i energii.

3.3. Biorafinerie udoskonalają każdy składnik przetwarzanej przez siebie rośliny, wytwarzając minimalne ilości odpadów. Dzięki wydajnym lub innowacyjnym technologiom biorafinerie zlokalizowane w UE wytwarzają szeroką gamę produktów, takich jak żywność, pasza, chemikalia, włókna i paliwa, które łączą w sobie takie cechy jak odnawialność, możliwość wielokrotnego użytku, recyklingu, kompostowania lub biodegradowalność. Wszechstronność bioproduktów i składników opartych na bioproduktach umożliwia ich wykorzystanie do całego zakresu zastosowań, takich jak pokarm dla ryb, budownictwo, kosmetyki, tektura, detergenty, paliwa, smary, farby, papier, produkty lecznicze, tworzywa sztuczne i inne produkty przemysłowe, gdzie zastępuje się składniki pochodzenia kopalnego składnikami odnawialnymi.

3.4. Tworzenie nowych biorafinerii oraz rozwój i rozbudowa już istniejących obiektów to inwestycja w jedyną w swoim rodzaju fabrykę. Biorafinerie są kapitałochłonne, mają długie okresy zwrotu z inwestycji i są narażone na ryzyko związane z technologią i rynkiem. Aby stymulować te inwestycje w Europie, ważne są zatem jasne, stabilne i wspierające ramy prawne i finansowe. Obecnie można uzyskać dostęp do wielu różnych instrumentów, obejmujących program „Horyzont 2020” (nowo proponowany „Horyzont Europa” jest mile widzianym, ambitnym programem w zakresie badań naukowych i innowacji) i Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Bioprzemysłu; europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (fundusze ESI); Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); InnovFin; Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS); wreszcie, co nie mniej ważne, kredyty i gwarancje udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Dostęp do nich może być jednak trudny. Punkt kompleksowej obsługi, w którym przedsiębiorstwa miałyby dostęp do szczegółowych informacji dostosowanych do ich potrzeb, rozwiązałaby problem tych wąskich gardeł.

3.5. W tym kontekście bardzo potrzebne jest współdziałanie ze społeczeństwem obywatelskim, wraz z rolnikami, właścicielami lasów i przemysłem, w celu ożywienia debaty na temat kształtowania bardziej konkurencyjnej biogospodarki dla Europy, która będzie służyła wszystkim. Pomoc w upowszechnianiu korzyści wynikających z biogospodarki ma kluczowe znaczenie dla zmiany paradygmatu na rzecz niskoemisyjnej gospodarki opartej na odnawialnych źródłach energii. Pod tym względem wiarygodne systemy certyfikacji i oznakowania mogą być ważnymi narzędziami służącymi zapewnieniu zrównoważonej i niezawodnej biogospodarki oraz uzyskaniu zaufania odbiorców przemysłowych, instytucji zamawiających i konsumentów.

3.6. UE, państwa członkowskie i władze regionalne mogą wnieść istotny wkład w rozwój biogospodarki, stymulując popyt rynkowy na odnawialne, inteligentne i zasobooszczędne produkty oraz usługi. W przyszłych planach strategicznych dotyczących WPR państwa członkowskie powinny uwzględnić konkretne środki służące rozwojowi lub dalszemu wspieraniu inwestycji oraz promowaniu zrównoważonych rozwiązań dla unijnych rolników, właścicieli lasów i ich spółdzielni w celu zwiększenia ich konkurencyjności i wydajności. W przypadku, gdy istnieje potencjał w tym zakresie, zastępowanie alternatywnych surowców kopalnych i węglowych bioproduktami zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju można ułatwić zarówno przez opracowanie nowego prawodawstwa, takiego jak pakiet gospodarki o obiegu zamkniętym, jak i poprzez ewentualny przegląd innych stosownych obowiązujących przepisów, stymulując w ten sposób zastąpienie tradycyjnych produktów kopalnych i węglowych bioproduktami wytworzonymi lokalnie. Ponadto można by wykorzystać obecne działania normalizacyjne, takie jak TC411 i istniejące systemy certyfikacji, lub nowe dobrowolne systemy etykietowania, takie jak biobased%.

3.7. Nabywcy publiczni na szczeblu krajowym i regionalnym powinni częściej odnosić się do takich wiarygodnych certyfikatów i oznakowań dotyczących zawartości biosubstancji w produktach. Przykładowo, w 2016 r. holenderski organ normalizacyjny NEN uruchomił nowy system biocertyfikacji, Biobased% (<http://www.biobasedcontent.eu/>). Określa on ilość biomasy zawartej w produkcie i pomaga przedsiębiorstwom w dostarczaniu przejrzystych i wiarygodnych informacji o zawartości biosubstancji w produkcie, zarówno w komunikacji między przedsiębiorstwami, jak i w komunikacji między przedsiębiorstwem a konsumentem. Opiera się na europejskiej normie EN 16785-1: 2015 (dostarczającej metodę oznaczania zawartości biosubstancji w produktach stałych, płynnych i gazowych z wykorzystaniem analizy radiowęglowej i analiz pierwiastkowych). Oceny zgodności przeprowadzane są przez jednostki certyfikujące, które zawarły umowę z NEN. Teraz, gdy wprowadzono tę certyfikację, ważne jest podnoszenie świadomości i zachęcanie do korzystania z odnawialnych surowców w ramach obowiązującego i przyszłego prawodawstwa UE.

3.8. W leśnictwie systemy certyfikacji odgrywają ważną rolę w zagwarantowaniu zrównoważonego wykorzystania biomasy. Na przykład 60 % lasów UE jest certyfikowane w ramach programu uznawania systemów certyfikacji lasów (PEFC) i/lub w ramach systemu Rady Dobrej Gospodarki Leśnej (FSC). Ponadto leśnictwo UE produkuje zgodnie z najbardziej rygorystycznymi normami ochrony środowiska na całym świecie, mających źródło w takich aktach prawnych jak rozporządzenie UE w sprawie drewna, przepisy dotyczące użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa (LULUCF), dyrektywa ptasia i siedliskowa oraz pakiet dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym.

3.9. Z tego względu kluczowe znaczenie ma usprawnienie komunikacji między przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a konsumentami. Podnoszenie świadomości społecznej w oparciu o rzetelne, istotne i dostępne informacje ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia rozwoju inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu społecznemu biogospodarki, stworzenia rynku zrównoważonych bioproduktów i wspierania bardziej zrównoważonej konsumpcji i produkcji. Działania zwiększające świadomość społeczną potrzebne są zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym, co obejmuje nagrody i odznaki, a także wystawy poświęcone roli technologii i nauki w biogospodarce.

3.10. Jest zatem niezmiernie istotne, aby przekazywać jasne i rzetelne komunikaty ogółowi społeczeństwa. Jako że biogospodarka oferuje wiele możliwości stawienia czoła wyzwaniom społecznym, konieczny jest jej pomiar za pomocą kompleksowej oceny gospodarczej. Dostarczy to informacji na temat wielkości biogospodarki obejmującej wiele sektorów, a także jej wkładu we wzrost gospodarczy i powiązanych skutków na rynku pracy. Kluczową rolę do odegrania w tym zakresie ma społeczność naukowa. Dlatego też istotne jest, aby utrzymać inwestycje w interdyscyplinarne i podstawowe badania naukowe, tak by UE wykorzystwała swój potencjał udziału w światowych badaniach naukowych i innowacjach na rzecz bezpieczeństwa żywnościowego i żywieniowego, konkurencyjności i biogospodarki opartej na wiedzy. Sprawą zasadniczej wagi jest to, by stanowisko ustawodawcze UE było całkowicie oparte na coraz bardziej zaawansowanych dowodach naukowych i doświadczeniach z całego świata, oraz by zapewnić przejrzystość procesów podejmowania decyzji odnośnie do nadzoru regulacyjnego.

3.11. Kluczowe znaczenie dla wychowania pokolenia, które rozumie wyzwania i wykorzystuje możliwości oferowane przez biogospodarkę ma kształcenie dzieci w wieku szkolnym i uczniów szkół średnich. Na przykład nauczanie zasad obiegu zamkniętego oraz jednoczesnego działania w wymiarze globalnym i lokalnym (glokalnym), a także zwiększanie zainteresowania eksploracją pomogą przygotować nowe pokolenie do znalezienia swojej drogi. Na uniwersytetach opracowano już nowe programy nauczania, w których przykładowo łączy się nauki przyrodnicze, inżynierię i marketing. Takie wzajemne oddziaływanie różnych dziedzin oraz stworzenie otoczenia sprzyjającego przedsiębiorstwom typu start-up może zachęcić studentów do zakładania własnej działalności w sektorze biogospodarki. Trzeba przekształcić szkolenie zawodowe tak, aby spełniało wymagania dotyczące umiejętności w obszarach produkcji podstawowej, wytwórstwa, transportu i innych odpowiednich sektorów. Również w późniejszym okresie życia pracownicy muszą uaktualniać swoje umiejętności i kwalifikacje. Mogą temu sprzyjać programy uczenia się przez całe życie, kojarzące placówki edukacyjne z producentami, pracodawcami i pracownikami, badaczami i innowatorami.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ułatwianie dostępu do finansowania działań związanych ze zmianą klimatu dla podmiotów niepaństwowych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 110/03)

Sprawozdawca: **Cillian LOHAN (IE-III)**

Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2018
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	27.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za / przeciw / wstrzymało się)	114/6/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Mimo że w paktach na rzecz finansowania działań związanych ze zmianą klimatu przyznano duże środki, EKES pragnie zwrócić uwagę na problem dotyczący podmiotów niepaństwowych działających na rzecz klimatu na małą skalę, które mają trudności z dostępem do finansowania umożliwiającego wsparcie i realizację inicjatyw o transformacyjnym potencjale.

1.2. Należy w trybie pilnym skontrolować i sporządzić zestawienie przepływów środków na działania w dziedzinie klimatu, które pozwoli zmierzyć wpływ na podmioty niepaństwowe działające na rzecz klimatu, a także dokonać oceny postępów na drodze do szerszego przekształcenia gospodarki w gospodarkę niskoemisyjną.

1.3. Źródła finansowania są niejednorodne, podobnie jak inicjatywy oddolne, które wymagają dostępu. Brakuje mechanizmów, które pozwoliłyby wyeliminować ten brak spójności. Należy temu zaradzić, ustanawiając na szczelbu UE otwarte na wielu uczestników forum na rzecz finansowania działań związanych z klimatem.

1.4. EKES proponuje utworzenie **forum na rzecz rozwiązywania problemów związanych z klimatem**, które mogłoby skupić najważniejsze zainteresowane strony w celu wskazania barier, nakreślenia rozwiązań oraz określenia najskuteczniejszego mechanizmu poprawy przydziału funduszy, m.in. przez dopasowywanie projektów do odpowiednich źródeł finansowania działań związanych ze zmianą klimatu.

1.5. Należy stworzyć (a następnie skutecznie propagować) mechanizm na rzecz realizacji inicjatyw wymagających mniejszego nakładu środków, obejmujący:

- uproszczoną procedurę składania wniosku,
- uproszczone wymogi dotyczące sprawozdawczości,
- dopasowanie finansowania,
- wsparcie projektów na etapie projektowania, przed złożeniem wniosku o dofinansowanie,
- wsparcie dla budowania zdolności, tworzenia sieci kontaktów, wymiany i tworzenia platform na szczelbu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim.

1.6. Skoncentrowanie się na finansowaniu działań związanych ze zmianą klimatu nie powinno odbywać się z pominięciem odpowiedzialnego finansowania w innych obszarach. Finansowanie powinno zawsze uwzględniać kwestię zmiany klimatu w celu zapewnienia, aby wszelkie finansowanie niezaliczające się do finansowania działań związanych ze zmianą klimatu nie było sprzeczne z zobowiązaniami i celami w dziedzinie klimatu. Tych zasad należy przestrzegać w kontekście art. 2 ust. 1 lit. c) porozumienia paryskiego, tak aby istniejące przepływy finansowe były spójne z przechodzeniem w kierunku niskich emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmianę klimatu.

1.7. Należy opracować zestaw narzędzi z jasną strategią komunikacyjną, który wzmocni pozycję podmiotów niepaństwowych na wszystkich szczeblach, co umożliwi zrozumienie i dostęp do finansowania działań w związku ze zmianą klimatu. Zestaw ten powinien ułatwiać podmiotom realizującym projekty opracowywanie takich projektów, które przyczynią się do gospodarki niskoemisyjnej i odpornej na zmianę klimatu.

2. Wstęp

2.1. Niniejsza opinia opiera się na wcześniejszych opiniach EKES-u, tj. „Koalicja na rzecz realizacji zobowiązań porozumienia paryskiego”⁽¹⁾ i „Wspieranie działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu”⁽²⁾, a także na niedawnym badaniu EKES-u⁽³⁾, w którym zwrócono uwagę na bariery utrudniające większe zaangażowanie podmiotów niepaństwowych w działania w dziedzinie klimatu.

2.2. W 2018 r. EKES wezwał do nawiązania „Europejskiego dialogu na temat działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu” (ED-NSCA), by wzmocnić i zwiększyć zakres i skalę europejskich niepublicznych działań w dziedzinie klimatu. Stwierdził, że celem dialogu powinno być nie tylko podkreślanie i prezentowanie działań, ale również reagowanie na potrzeby podmiotów niepaństwowych i inspirowanie do nowych partnerstw między podmiotami państwowymi i niepaństwowymi, a także ułatwianie partnerskiego uczenia się, szkolenia i dzielenia się radami wśród podmiotów niepaństwowych, zwiększenie dostępnych środków **oraz ułatwianie dostępu do finansowania**.

2.2.1. Termin „podmioty niepaństwowe” odnosi się do podmiotów, które nie są stronami Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC). To szerokie pojęcie obejmuje różne rodzaje przedsiębiorstw, w tym małe i średnie przedsiębiorstwa oraz mikroprzedsiębiorstwa, inwestorów, spółdzielnie, miasta i regiony, związki zawodowe, wspólnoty i grupy obywatelskie, związki wyznaniowe, grupy młodzieżowe i inne organizacje pozarządowe.

2.2.2. Proponowany dialog na temat działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu powinien wspierać dostęp do finansowania dla podmiotów niepaństwowych. Powinno ono obejmować:

- sporządzenie zestawienia możliwości finansowania,
- doradztwo w zakresie planów kwalifikujących się do finansowania,
- analizę sposobów, w jakie istniejący finansowy łańcuch wartości (zarówno publiczny, jak i prywatny) zapewnia środki finansowe na inwestycje na rzecz klimatu planowane przez podmioty niepaństwowe,
- analizę możliwości skutecznego finansowania/przydziału funduszy z przeznaczeniem na mniejsze projekty, które mogą mieć transformacyjny charakter,
- analizę obecnych procedur dialogu i konsultacji z podmiotami niepaństwowymi w celu ustalenia nowych metod i najlepszych praktyk poprawiających wykorzystanie istniejących funduszy europejskich i międzynarodowych,
- postulowanie, by kolejne wieloletnie ramy finansowe UE służyły większym ambicjom podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu i zachęcały te podmioty do działania;
- poszukiwanie innowacyjnych źródeł finansowania (wzajemne, społecznościowe, mikro, obligacje ekologiczne itp.).

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie koalicji w celu wywiązania się ze zobowiązań podjętych w porozumieniu paryskim (Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 20).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspierania działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu” (Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 35).

⁽³⁾ Badanie EKES-u pt. „Toolbox for multi-stakeholder climate partnerships. A policy framework to stimulate bottom-up climate actions” („Zestaw narzędzi dla wielostronnych partnerstw na rzecz klimatu. Ramy polityczne sprzyjające rozwojowi oddolnych działań w dziedzinie klimatu”).

2.3. Finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu można interpretować na wiele sposobów, ale zgodnie z definicją przyjętą przez Stały Komitet ds. Finansów przy Konferencji Stron Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) jest to „finansowanie, którego celem jest redukcja emisji i zwiększenie pochłaniania gazów cieplarnianych, przy jednoczesnym zmniejszeniu narażenia systemów ludzkich i ekologicznych na negatywne konsekwencje zmiany klimatu oraz utrzymaniu i zwiększeniu ich odporności na te konsekwencje”.

2.4. Niniejsza opinia dotyczy finansowania działań w związku ze zmianą klimatu w odniesieniu do państw członkowskich UE i podmiotów niebędących stronami UNFCCC w tych państwach, umożliwiającego organizacjom społeczeństwa obywatelskiego, władzom miejskim i samorządom lokalnym dostęp do instrumentów finansowych wymaganych do zapewnienia pomocy w opracowywaniu i realizacji projektów, inicjatyw i działań, które przyczyniają się do redukcji emisji i zwiększenia uodpornienia społeczności lokalnych na zmianę klimatu.

2.5. Ważne jest rozpatrywanie tej opinii w kontekście sprawiedliwości klimatycznej⁽⁴⁾, aby uniknąć sytuacji, w której koszty działań w dziedzinie klimatu obciążają w nieproporcjonalnie dużym stopniu najbardziej i najsłabsze grupy społeczne.

2.6. Finansowanie pierwszych działań zmierzających do przejścia na gospodarkę niskoemisyjną oraz działań na rzecz zarówno przystosowania się do zmiany klimatu, jak i jej ograniczenia, ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia sprawiedliwego przejścia i przyspieszenia działań na gruncie lokalnym.

2.7. Małe projekty i mikroprojekty opiewające na kwoty od 2 000 EUR do 250 000 EUR mogą być trudno dostępne. Potrzebne są wydajne mechanizmy, które zagwarantują realizację transformacyjnego potencjału działań na małą skalę kierowanych przez społeczność dzięki finansowaniu działań związanych ze zmianą klimatu.

2.8. W ostatnim dziesięcioleciu UE opracowała szereg udanych mechanizmów finansowania dostosowanych do takich potrzeb – Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, światowy sojusz na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu (Global Climate Change Alliance), współfinansowanie organizacji pozarządowych i instrumenty finansowe na rzecz zdecentralizowanej współpracy, które mogłyby stanowić inspirację dla opracowania odpowiednich instrumentów przeciwdziałania zmianie klimatu.

3. Wskazane problemy

Kontekst

3.1. EKES zdecydowanie popiera Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz porozumienie paryskie. Tymczasem obecnie wytyczony kierunek pozwoli w najlepszym razie na ograniczenie wzrostu temperatury do 3 C lub więcej, co znacznie wykracza ponad to, co przewiduje porozumienie paryskie. Przejście na zrównoważony rozwój wymaga dużych wysiłków i istotnych inwestycji. Według specjalnego sprawozdania IPCC na temat skutków globalnego ocieplenia na poziomie 1,5 °C ponad poziom sprzed epoki przemysłowej całkowity średni roczny koszt inwestycji w działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu na lata 2015–2050 w wariantach ograniczenia ocieplenia do 1,5 °C szacuje się na około 900 mld USD.

3.2. Chociaż inwestycje niezbędne dla przeciwdziałania zmianie klimatu są znaczne, nie są tak duże jak inwestycje w celu ratowania upadającego sektora finansowego w ostatnich latach. Przy tamtej okazji uruchomiono inwestycje rzędu 2,5 bln EUR. Powinniśmy udzielić co najmniej równej odpowiedzi na możliwość załamania się ekosystemów, od których zależy.

3.3. Zbyt często dyskusje dotyczące finansowania działań koncentrują się na tworzeniu nowych wyraźnych linii finansowania, tymczasem porozumienie paryskie zachęca do tego, by wszystkie przepływy finansowe były spójne ze ścieżką w kierunku niskich emisji gazów cieplarnianych i rozwoju odpornego na zmianę klimatu.

3.4. Partnerstwo z Marrakeszu i światowy program działań na rzecz klimatu stanowią okazję do zaangażowania podmiotów niepaństwowych w formalny proces UNFCCC. Pozyskiwanie działań w ramach UE i finansowanie działań w celu zmaksymalizowania ich potencjalnego wpływu nie jest celem przy projektowaniu pakietów finansowania.

3.5. Wprawdzie poczyniono postępy w dziedzinie finansowania przeciwdziałania globalnemu ociepleniu i powiązanym skutkom, lecz są one niewystarczające. W najnowszym raporcie Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu⁽⁵⁾ jasno stwierdzono, że znajdujemy się w krytycznym okresie, a w następnej dekadzie konieczne będą radykalne działania, aby ograniczyć wpływ do osiągalnych poziomów. Priorytetowe znaczenie należy nadać finansowaniu i gospodarce o zrównoważonym charakterze, w szczególności przez przejrzyste, stabilne i zawierające odpowiednie zachęty prawodawstwo.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie *sprawiedliwości klimatycznej* (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 22).

⁽⁵⁾ Specjalne sprawozdanie IPCC na temat skutków globalnego ocieplenia na poziomie 1,5 °C ponad poziom sprzed epoki przemysłowej (październik 2018 r.).

3.6. Nie wystarczy przeznaczyć określonego odsetka budżetu na finansowanie działań w związku ze zmianą klimatu, jeżeli pozostała część budżetu zostanie przeznaczona na działania szkodliwe dla klimatu. Należy rozpatrywać całość wydatków pod kątem ich wpływu na klimat. W dokumencie roboczym Międzynarodowego Funduszu Walutowego oszacowano, że dotacje bezpośrednie i pośrednie przeznaczane co roku na świecie na paliwa kopalne wynoszą 5,3 bln USD, co oznacza, że każdego dnia na ten cel wydatkowanych jest ponad 15 mld USD. Nawet postulowany ekofundusz klimatyczny w wysokości 100 mld USD rocznie nie wystarczy, by załagodzić negatywne skutki tych dotacji.

3.7. Żadna transformacja energetyczna nie może być z powodzeniem wdrożona w odpowiednim czasie i zgodnie z europejskimi zobowiązaniami wynikającymi z porozumienia paryskiego, jeśli problem ubóstwa energetycznego jest lekceważony politycznie. Potrzebny jest sprawiedliwy podział zarówno finansowych, jak i społecznych kosztów i korzyści związanych z przechodzeniem na zrównoważoną energię w Europie pomiędzy wszystkimi poziomami sprawowania rządów oraz podmiotami rynkowymi, w tym obywatelami. Z badania naukowego w ramach Heat Roadmap Europe (europejskiego programu działań w związku z ociepleniem)⁽⁶⁾ wynika, że Europa jest w stanie ograniczyć swoje emisje gazów cieplarnianych o 86 % do 2050 r. w porównaniu z 1990 r. przy pomocy istniejących technologii w sposób przystępny cenowo i efektywny kosztowo.

3.8. W badaniu przeprowadzonym na potrzeby niniejszej opinii zwrócono uwagę, że brak jest informacji na temat przepływów środków przeznaczonych na działania w dziedzinie klimatu w państwach członkowskich. Trudno jest ocenić, czy środki są dzielone na mniejsze dostępne pule lub jaki jest transformacyjny wpływ finansowania. Ten brak monitorowania i sprawozdawczości zwiększa niejednoznaczność wokół postrzeganego problemu i utrudnia rozwój najskuteczniejszych rozwiązań.

Dostęp dla przedsiębiorstw i MŚP

3.9. Dostęp do finansowania pozostaje głównym wyzwaniem dla wszystkich podmiotów niepaństwowych każdego typu, w tym należy wspomnieć różne wyzwania, przed jakimi stają MŚP i większe przedsiębiorstwa. Wyzwanie to wiąże się nie tylko z dostępnością większych i dodatkowych środków, ale również z jasnością istniejących mechanizmów finansowania.

3.10. Ponadto również trudno jest określić, co stanowi „zielone inwestycje”. Inwestorów interesuje w pierwszym rzędzie kwestia ryzyka i rentowności, trudno więc im ocenić potencjalny wpływ proponowanego projektu na klimat oraz ocenić szanse jego powodzenia. Prywatni pożyczkodawcy nie będą skłonni do sfinansowania projektu bez jasnego zrozumienia ryzyka inwestycyjnego, a także mechanizmów jego ograniczenia – innymi słowy bez gwarancji.

Dostęp dla władz lokalnych i regionalnych

3.11. W przypadku władz na szczeblu niższym od krajowego czynniki ograniczające ich dostęp do finansowania obejmują: niską zdolność kredytową; ograniczone zdolności mobilizowania funduszy prywatnych ze względu na niewystarczający rozmiar rynku niskoemisyjnych inwestycji infrastrukturalnych i nieatrakcyjne profile ryzyka i zwrotu; oraz suwerenne granice wyznaczone przez rządy krajowe w odniesieniu do możliwości i wysokości pożyczek, jakie organy samorządowe mogą uzyskać z sektora prywatnego.

Dostęp dla inicjatyw wspólnotowych

3.12. Obecnie w Europie istnieje wiele tysięcy oddolnych inicjatyw dotyczących zmiany klimatu i zrównoważonego rozwoju. Inicjatywy te znacząco przyczyniają się do osiągnięcia celów UE w dziedzinie klimatu, energii i zrównoważonego rozwoju, ale w dużej mierze opierają się na wolontariuszach, a główną przeszkodą w ich rozwoju i zwiększaniu ich skali jest brak środków i profesjonalnego wsparcia. Nierzadko wymagane są bardzo skromne zasoby, jednak bez nich postępy w realizacji inicjatyw są utrudnione, podobnie jak uruchamianie projektów w ich ramach. Potencjał transformacyjny tych inicjatyw nie jest wykorzystywany.

3.13. W wielu przypadkach lokalne inicjatywy oddolne mają utrudniony dostęp do tradycyjnych źródeł finansowania. Często zdarza się, że wymagana minimalna kwota finansowania jest zbyt wysoka, znacznie wykraczająca poza potrzebne kwoty lub zdolności zarządzania w ramach lokalnych inicjatyw na małą skalę. Wymogi dotyczące współfinansowania tworzą dodatkowe bariery.

3.14. Wymogi dotyczące współfinansowania, nadmiar dokumentacji i skomplikowane procedury to niektóre z problemów z dostępem do finansowania wskazywanych przez mniejsze grupy. Choć skala poszczególnych projektów/inicjatyw tego typu jest niewielka, ich łączny efekt może być duży. Odpowiednie finansowanie wspierające małe programy na poziomie społeczności lokalnych przynosi także wiele pośrednich lokalnych korzyści.

⁽⁶⁾ Program badań naukowych i innowacji „Horyzont 2020” na podstawie umowy o udzielenie dotacji nr 695989 – europejski program działań w związku z ociepleniem.

3.15. Większość, jeśli nie całość finansowania jest ukierunkowana na projekty i nie jest odpowiedzią na potrzebę zasobów na wsparcie procesów na różnych szczeblach – od organizowania społeczności i budowania zdolności na szczeblu lokalnym do tworzenia sieci kontaktów, wymiany i opracowywania platform na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim. Finansowanie wsparcia w tej dziedzinie może znacznie przyczynić się do podniesienia poziomu zaangażowania obywateli i społeczności w działania w dziedzinie klimatu, a także przyczynić się do zapewnienia wystarczającej organizacji i współpracy w celu wspierania rozwoju i przyczynić się do kształtowania polityki.

Dostęp do finansowania innowacji

3.16. Początkujący przedsiębiorcy napotykać również trudności: dostęp do finansowania, brak wiedzy i doświadczenia, dostęp do rynków i rozszerzanie poza fazę rozruchu. Finansowanie innowacji jest kluczowym elementem rozwiązania problemu kryzysu klimatycznego, ale w takim samym stopniu konieczna jest innowacyjność mechanizmów finansowania i innowacyjność w zakresie ich stosowania. Inicjatywy takie jak EIT Climate-CCI mają na celu rozwiązanie tych problemów poprzez uwzględnianie działań związanych z klimatem na rynkach finansowych, szerokie rozpowszechnianie informacji dotyczących ryzyka klimatycznego oraz wspieranie inwestycji w innowacyjne przedsiębiorstwa typu start-up.

4. Proponowane rozwiązania

4.1. EKES proponuje ustanowienie forum na rzecz finansowania działań związanych z klimatem na szczeblu UE, z udziałem zdecentralizowanej sieci. Forum takie pozwoliłoby zgromadzić wszystkie odpowiednie zainteresowane strony i ułatwiłoby podejmowanie skoordynowanych działań w celu rozwiązania problemów wskazanych w niniejszej opinii, a także stanowiłoby platformę służącą do opracowania wymaganych mechanizmów, które wymieniono w niniejszej opinii.

4.2. Jedną z funkcji takiego forum musiałaby być platforma dialogu umożliwiająca łączenie szczególnie obiecujących i efektywnych rozwiązań niepaństwowych z inwestorami prywatnymi i instytucjonalnymi. Ponadto we wszystkich państwach członkowskich UE i w innych krajach konieczny jest silny nacisk na możliwości zwiększenia skali i powielania rozwiązań, tak aby zmaksymalizować ich efekty. EKES, posiadając sieć zorganizowanych grup społeczeństwa obywatelskiego w całej Europie, ma na tyle silną pozycję, że mógłby uczestniczyć w forum na rzecz finansowania działań związanych z klimatem, jako reprezentatywny głos podmiotów lokalnych doświadczających problemów z dostępem do finansowania.

4.3. Skuteczna komunikacja będzie stanowić zasadniczy element każdej skutecznej strategii na rzecz rozwiązania problemów w dziedzinie finansowania działań związanych z klimatem. Komunikacja musi odbywać się we wszystkich kierunkach, z wyraźnym określeniem odbiorców i przekazywaniem im w precyzyjnych i odpowiednich sformułowaniach informacji o możliwościach i dostępności opcji finansowania.

4.4. Komisja Europejska i inne instytucje UE muszą opracować wytyczne dla podmiotów niepaństwowych w celu wykorzystania istniejących mechanizmów finansowania. Potrzebny jest system służący do identyfikowania, analizowania, syntetyzowania i rozpowszechniania informacji na temat różnych źródeł finansowania dostępnych dla działań w dziedzinie klimatu podejmowanych przez podmioty niepaństwowe. Może to opierać się na pracach przeprowadzonych przez Europejski Komitet Regionów, w których określono kroki na rzecz opracowania zestawu narzędzi obejmujących łatwo zrozumiałe informacje dla władz lokalnych i regionalnych dotyczące możliwości finansowania działań w dziedzinie klimatu.

4.5. Należy zapewnić mechanizm monitorowania niezbędny do uzyskania przejrzystego zestawienia przepływów środków na działania w dziedzinie klimatu, pomocnego w określaniu przeszkód i służącego do tworzenia praktycznych rozwiązań w celu usunięcia tych przeszkód. To pilny pierwszy krok. Sporządzenie zestawienia miałyby także kluczowe znaczenie dla zrozumienia przeszkód utrudniających dostęp dla podmiotów niepaństwowych działających na małą skalę. Zestawienie przepływów będzie również pomocne w ustaleniu luk w zakresie odnotowywania pozytywnych działań w dziedzinie klimatu, które powinny być częścią światowego programu działań na rzecz klimatu.

4.6. EKES wzywa do tego, by UE stała się liderem w dostarczaniu modelu pozyskiwania działań podmiotów niepaństwowych na rzecz osiągania celów w dziedzinie klimatu. Europejskie podmioty niepaństwowe działające na rzecz klimatu – zwłaszcza te mniejsze – oczekują od instytucji europejskich pomocy w mobilizowaniu specjalnych środków na działania w dziedzinie klimatu oraz ułatwiania dostępu do finansowania dzięki prostszym procedurom i sprawozdawczości. Ułatwiłoby to pozyskanie wielu działań na rzecz zwalczania zmiany klimatu, które pozostają niezauważone. Na przykład dla projektów o wartości nieprzekraczającej pewnego progu, przykładowo 50 000 EUR, można byłoby wprowadzić uproszczony, jednostronicowy wniosek i jednostronicowy formularz sprawozdawczy.

4.7. Potrzebne jest dodatkowe finansowanie w postaci dotacji dla projektów na małą skalę, z uproszczonymi procedurami składania wniosków i sprawozdawczości, w szczególności przeznaczone na lokalne działania na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu i zrównoważonego rozwoju, bez zaporowych stawek współfinansowania. Można opracować mechanizmy umożliwiające łączenie projektów w grupy w celu poprawy wpływu finansowania i ułatwienia dostępu. Należy pilnie opracować te narzędzia.

4.8. Należy opracować mechanizm wsparcia umożliwiający projektom wykorzystanie wiedzy fachowej na etapie poprzedzającym złożenie wniosku o finansowanie, tak aby zapewnić ich skuteczność i odpowiednie dopasowanie.

4.9. Na szczeblu UE konieczne jest bardziej ogólne przemyślenie innowacyjnych mechanizmów finansowania. Podmioty niepaństwowe powinny uczestniczyć w tej dyskusji od samego początku, aby zapewnić prostotę i jasność kryteriów przydziału.

4.10. W ogólnym ujęciu należy zapewnić ściślejszą współpracę między ustanowionymi funduszami na rzecz klimatu i zrównoważonego rozwoju i programami finansowymi oraz sieciami podmiotów niepaństwowych. Są to kwestie dzielenia się wiedzą, komunikacji i dialogu. Forum na rzecz finansowania działań związanych z klimatem może to ułatwić.

4.11. Środki o charakterze finansowym mogłyby również zachęcać podmioty niepaństwowe do podejmowania działań lub do zachowań przyjaznych dla klimatu. Na przykład ulgi podatkowe na szczeblu krajowym mogą sprzyjać produkcji niskoemisyjnej i zwiększać uczestnictwo podmiotów niepaństwowych w działaniach w dziedzinie klimatu.

4.12. Opracowywanie nowych wieloletnich ram finansowych UE może być okazją do zapewnienia skutecznego wkładu oddolnych działań podmiotów niepaństwowych w dziedzinie klimatu w wypełnianie przez UE zobowiązań klimatycznych wynikających z porozumienia paryskiego. W związku z tym EKES wzywa do zwiększenia udziału wydatków UE na cele związane z klimatem o co najmniej 40 %⁽⁷⁾. Po drugie, wzywa do szybkiego wycofania dotacji na paliwa kopalne i wyeliminowania bezpośredniego lub pośredniego (współ)finansowania energii z paliw kopalnych za pomocą funduszy europejskich.

4.13. Należy opracować narzędzie służące do kontroli uwzględnienia kwestii zmiany klimatu, zapobiegające wspieraniu za pośrednictwem wydatków publicznych działań pogłębiających kryzys klimatyczny. Powinno to również dotyczyć programów finansowania prywatnego. Przydzielenie określonych środków na finansowanie działań związanych ze zmianą klimatu nie powinno oznaczać, że pozostałe części budżetu lub finansowania są przeznaczone na działania sprzeczne z celami klimatycznymi. Należy spełnić cel określony art. 2 ust. 1 lit. c) porozumienia paryskiego.

4.14. Głównym narzędziem finansowym UE służącym wspieraniu oddolnego rozwoju lokalnego jest podejście oparte na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność. Nadaje się ono idealnie do wspierania tych oddolnych inicjatyw, oferując możliwość udzielania dotacji i form wsparcia dostosowanych do warunków lokalnych. W grudniu 2017 r. EKES przyjął opinię w sprawie korzyści z podejścia opartego na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność dla zintegrowanego rozwoju lokalnego i rozwoju obszarów wiejskich⁽⁸⁾, w której wezwał Komisję Europejską do zbadania i dogłębnego przeanalizowania możliwości stworzenia na szczeblu UE funduszu rezerwowego przeznaczonego na rozwój lokalny kierowany przez społeczność. Niezależnie od tego EKES zalecił Komisji Europejskiej, aby zadbała o to, by wszystkie państwa członkowskie dysponowały krajowym funduszem na rzecz rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność z wkładami ze wszystkich czterech europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFRROW, EFRR, EFS i EFMR). Taka struktura rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność mogłaby być jednym z kanałów wykorzystywanych do wspierania mikroprojektów i małych projektów, o których mowa w pkt 2.7.

4.15. Z myślą o zwiększeniu zrównoważoności całego finansowego łańcucha wartości EKES popiera plan działania Komisji w sprawie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego⁽⁹⁾, przyjęty w marcu 2018 r. EKES przedstawił konkretne zalecenia dotyczące tego planu działania w odpowiednich opiniach⁽¹⁰⁾.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie Europejskiego paktu finansowo-klimatycznego (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 8).

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie korzyści z podejścia opartego na rozwoju lokalnym kierowanym przez społeczność (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 36).

⁽⁹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

⁽¹⁰⁾ Opinie EKES-u w sprawie: Plan działania na rzecz zrównoważonego finansowania (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 73), Zrównoważone finansowanie: systematyka i wskaźniki referencyjne (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 103) oraz Obowiązki inwestorów instytucjonalnych i podmiotów zarządzających aktywami w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 97).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sytuacja kobiet romskich”**(opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego)**

(2019/C 110/04)

Sprawozdawca: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 30.5.2018
Podstawa prawna	Art. 304 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	196/2/5
(za / przeciw / wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Wiele kobiet (i dziewcząt) romskich jest narażonych na wieloraką i międzysektorową dyskryminację, co sprawia, że mają ograniczone możliwości korzystania ze swoich praw. Kobiety romskie stanowią najbardziej narażoną grupę mniejszościową w UE. Położenie kresu tej sytuacji jest powinnością i obowiązkiem o najwyższym znaczeniu dla demokracji europejskich.

1.2. EKES dziękuje licznym kobietom romskim za ich obecną i przeszłą determinację w odważnej walce z dyskryminacyjnymi strukturami i przemocą instytucjonalną, by umożliwić wspólne w pełni swobodne życie w Europie wolnej od dyskryminacji.

1.3. Należy niezwłocznie położyć kres segregacji w ramach nauczania, którego niski poziom jest ściśle związany z charakteryzującą je dyskryminacją, a jednocześnie zapewnić młodym dziewczętom romskim dostęp do wszystkich elementów wysokiej jakości edukacji publicznej. Należy dokonać jak najszybszego rygorystycznego przeglądu procedur dotyczących wyspecjalizowanych szkół i procedur ukierunkowania.

1.4. EKES oczekuje, że państwa członkowskie nadadzą priorytet eliminacji praktyk zdrowotnych naruszających rozsądne normy etyczne dotyczące usług i powiązane z nimi przepisy, oraz że uznają za przestępstwo nielegalne praktyki, takie jak przymusowa sterylizacja, odmowa opieki zdrowotnej w oparciu o pochodzenie etniczne lub świadczenie usług o niższej jakości.

1.5. Państwa członkowskie powinny niezwłocznie usunąć dyskryminujące formy i sposoby zatrudnienia, a jednocześnie wdrożyć strategie polityczne opracowane w celu zwiększenia szans kobiet romskich na znalezienie zatrudnienia.

1.6. Ważne jest, aby określić, przyjąć i egzekwować jako prawo podstawowe minimalne akceptowalne normy w zakresie mieszkalnictwa i usług publicznych, w stosownych przypadkach zapisując je w konstytucjach państw członkowskich.

1.7. Należy podjąć zdecydowane działania bez dyskryminacji przeciwko wszelkim formom handlu ludźmi i przestępstwom na tle nienawiści, których ofiarami są Romowie, a w szczególności kobiety z tej społeczności.

1.8. Kobiety romskie mają bardzo ograniczone możliwości, by tworzyć i oceniać strategie polityczne, które mogą mieć wpływ na ich losy. Należy zagwarantować ich odpowiednio proporcjonalny udział w takich programach.

1.9. W przeciwieństwie do tego, co ma miejsce obecnie w większości państw członkowskich, w europejskich i krajowych strategiach nadrabiania zaległości po 2020 r. należy zwrócić szczególną uwagę na obawy i interesy kobiet romskich.

2. Sytuacja kobiet romskich w UE

2.1. Wiele kobiet (i dziewcząt) romskich jest narażonych na wieloraką i międzysektorową dyskryminację, co sprawia, że mają ograniczone możliwości korzystania ze swoich praw. Kobiety romskie stanowią najbardziej narażoną grupę mniejszościową w UE. Sytuację tę należy postrzegać jako systemowy atak na demokrację, praworządność i prawa podstawowe, atak, który głęboko osłabia ideę europejską opartą na wartościach wyrażonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁽¹⁾, jak również w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej⁽²⁾. W ostatnich latach poczyniono w tej dziedzinie niewielkie postępy.

2.2. Pomimo niedostępności danych z podziałem na pochodzenie etniczne i płeć w większości państw członkowskich, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) przedstawia dokładny obraz niekorzystnej sytuacji kobiet romskich (głównie w kontekście badania EU-MIDIS II)⁽³⁾. Wydaje się, że we wszystkich sektorach społeczeństwa kobiety romskie znajdują się w niekorzystnej sytuacji nie tylko w stosunku do ogółu społeczeństwa, ale również w stosunku do mężczyzn z własnej społeczności.

2.3. EKES wyraża przekonanie, że siła wspomnianej uprzednio idei europejskiej jest proporcjonalna do stopnia, w jakim mogą z niej korzystać najsłabsi obywatele UE. Dlatego też przyjęcie niezbędnych środków w celu poprawy sytuacji kobiet i dziewcząt romskich oraz promowania ich niezależności jest nie tylko obowiązkiem instytucji UE i państw członkowskich, ale także sprawdzianem jakości ich demokratycznej organizacji i dojrzałości panującej w nich praworządności.

3. Uwagi ogólne

3.1. Wśród głównych wartości leżących u podstaw idei europejskiej w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej wymienia się między innymi równość i poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. O **skutecznej** realizacji tych praw można mówić tylko wtedy, gdy zagwarantowane zostaną konkretne zmiany z korzyścią także dla najbardziej zmarginalizowanych i dyskryminowanych grup społecznych. Dyskryminacja, segregacja i niechęć wobec Romów to jaskrawe zaprzeczenie tych wartości,

3.2. Poprawa ekonomicznej pozycji kobiet romskich, jak również wdrożenie praw człowieka i podstawowych wolności, z których mają one prawo korzystać na planie politycznym, gospodarczym, społecznym, kulturowym i obywatelskim, i które muszą być zagwarantowane konstytucyjnie, wymaga równouprawnienia romskich mężczyzn i kobiet.

3.3. W tym kontekście EKES, zgodnie ze swoimi poprzednimi opiniami⁽⁴⁾, popiera cele strategii ramowej UE, a zarazem zwraca szczególną uwagę na potrzebę spójnego wdrażania i niewystarczające postępy, jakie dotychczas osiągnięto.

3.4. Zauważa również, że antycyganizm można zaobserwować na prawie wszystkich poziomach działalności państw członkowskich, zarówno w administracji, jak i w instytucjach, co pozbawia Romów równego dostępu do usług publicznych, a także uniemożliwia im dochodzenie równości praw i obowiązku równego traktowania, podejmowanie decyzji politycznych w kwestiach ich dotyczących proporcjonalnie do ich udziału w całkowitej liczbie ludności, jak również ochronę przed skutkami dyskryminacji. W jeszcze większym stopniu dotyczy to kobiet romskich.

3.5. W celu sporządzenia wykazu systematycznych przypadków naruszania praw kobiet romskich Komitet wzywa do przygotowania „białych ksiąg” z pomocą niezależnych i wiarygodnych organizacji społeczności romskiej, konsultując się z nimi i oficjalnie je uznając, tak aby stworzyć podstawy dla historycznego pojednania.

3.6. EKES dziękuje licznym kobietom romskim za ich obecną i przeszłą determinację w odważnej walce z dyskryminacyjnymi strukturami i przemocą instytucjonalną, by umożliwić wspólne w pełni swobodne życie w Europie wolnej od dyskryminacji.

4. Konkretny obszary polityki publicznej⁽⁵⁾

4.1. Edukacja

4.1.1. Nauczanie w grupach segregowanych jest zawsze niezgodne z prawem i nieuchronnie prowadzi do niekorzystnych wyników. Negatywne skutki segregacji szkolnej szczególnie dotkliwie oddziałują na romskie dziewczęta i zamykają im możliwości mobilności społecznej. Należy zatem wykorzystać wszelkie środki prawne i ukierunkowaną pomoc w ramach polityki publicznej oraz zagwarantować dodatkowe wydatki niezbędne do zaradzenia, zgodnie

⁽¹⁾ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_2016.078.01.0011.01.POL.

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PL>.

⁽³⁾ Wyłącznie w języku angielskim: <http://fra.europa.eu/en/project/2015/eu-midis-ii-european-union-minorities-and-discrimination-survey/publications>.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 16; Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 110; Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 21.

⁽⁵⁾ Spośród wielu propozycji przedstawionych dotychczas przez społeczność romską, organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające na rzecz Romów, kręgi naukowe, organizacje międzynarodowe i EKES w niniejszej opinii wspomniane zostaną tylko te, które mają szczególnie istotne znaczenie dla egzekwowania praw kobiet romskich.

z oczekiwaniami UE, niskiemu poziomowi nauczania w grupach segregowanych w wyniku dyskryminacji, a jednocześnie zapewnić dziewczętom romskim dostęp do wszystkich elementów wysokiej jakości edukacji publicznej. Rządy muszą zapewnić dostępność odpowiednich zasobów ludzkich, szkoleń i programów edukacyjnych.

4.1.2. Bezzasadna diagnoza upośledzenia umysłowego i segregacja szkolna, których ofiarą mogą padać dzieci romskie, należy uznać za jedne z najpoważniejszych przejawów naruszania praw tych dzieci, rujnujące im przyszłość. Takie diagnozy powinny być regularnie weryfikowane przez wyspecjalizowane i niezależne instytucje. Należy zapewnić, aby procedura weryfikacji mogła zostać uruchomiona bez przeszkód na wniosek każdej zainteresowanej strony, w pierwszej kolejności rodzica lub opiekuna, a także szkoły.

4.1.3. W przypadku podejrzenia powtarzających się, a w szczególności systemowych błędów w ocenie w celu lub w wyniku segregacji, należy dopilnować, by państwa członkowskie były zobowiązane do jak najszybszego dokładnego zbadania przyczyn, opublikowania wniosków, dokonania ich oceny w ramach krajowych mechanizmów zwalczania segregacji i podjęcia odpowiednich środków prawnych i wykonawczych.

4.1.4. Tymczasem należy zadbać o zbliżenie poziomu nauczania w klasach specjalistycznych do poziomu kształcenia ogólnego, tak by nie były one jedynie pedagogicznymi „przechowalniami”.

4.1.5. EKES zaleca ograniczenie, zamrożenie, lub w przypadku systemowych problemów, całkowite wycofanie funduszy europejskich dla krajów, w których liczba przypadków segregacji szkolnej nie tylko nie maleje, ale wręcz wzrasta. Komitet wyraża nadzieję, że w takich sytuacjach szybko i skutecznie zostaną wdrożone mechanizmy ochrony prawnej Unii Europejskiej (art. 7 i mechanizm ochrony praworządności).

4.1.6. Należy wprowadzić szereg programów szkoleń i programów uczenia się przez całe życie dla kobiet romskich, tak by zwiększyć ich szanse edukacyjne i ograniczyć ryzyko przedwczesnego zakończenia nauki, po to by zapewnić im dostęp do innej pracy niż zatrudnienie dotowane przez władze publiczne lub zatrudnienie drugiej kategorii, zgłaszane częściowo lub nietypowe, które pozbawia je szans na mobilność społeczną.

4.2. Zdrowie

4.2.1. Kobiety romskie, które często żyją na obszarach trudno dostępnych lub w gettach, często spotyka odrzucenie, oczernianie, a nawet przemoc fizyczna i psychiczna w ramach świadczenia opieki zdrowotnej. Zazwyczaj mają bardzo ograniczony dostęp do swoich praw w dziedzinie zdrowia reprodukcyjnego. EKES wzywa państwa członkowskie do tworzenia i używania ruchomych jednostek służby zdrowia wyposażonych w odpowiedni sprzęt i możliwości z myślą o ludności żyjącej w segregacji. Komitet wzywa również do zmiany funkcjonowania służb związanych z macierzyństwem i ciążą oraz do wprowadzenia niezbędnych ulepszeń.

4.2.2. EKES oczekuje, że państwa członkowskie nadadzą priorytet eliminacji praktyk zdrowotnych naruszających rozsądne normy etyczne i powiązane z nimi przepisy, oraz że w razie potrzeby będą podejmować systematyczne postępowanie karne wobec takich praktyk. Należy zagwarantować bezpłatne i łatwo dostępne środki zaradcze w celu egzekwowania praw zdrowotnych, jak również specjalne usługi odzwierciedlające rzeczywiste potrzeby konkretnych osób, takie jak utworzenie punktów informacji zdrowotnej, kształcenie i powoływanie mediatorów ds. zdrowia lub wdrażanie inicjatyw w zakresie zdrowia publicznego obejmujących ludność żyjącą w gettach.

4.2.3. Rządy powinny pilnie, wyraźnie i publicznie opowiedzieć się za zasadą równego dostępu do opieki zdrowotnej i jej praktycznym wdrożeniem, a także zobowiązać się do zwalczania praktyk sprzecznych z tą zasadą oraz wprowadzić programy informacyjne dla wszystkich zainteresowanych. Ważne jest zastosowanie niezbędnych środków legislacyjnych w celu zapewnienia, by kobiety i dzieci romskie nieposiadające podstawowego ubezpieczenia zdrowotnego były jednak objęte ubezpieczeniem.

4.3. Przymusowa sterylizacja

4.3.1. W wielu krajach, w których w przeszłości dochodziło do systematycznego naruszania praw reprodukcyjnych kobiet, a przymusowa i wymuszona sterylizacja była stosowana masowo i wykorzystywana jako państwowy instrument polityczny, przedstawiciele szczebla politycznego nie złożyli nawet przeprosin ani nie wzięli odpowiedzialności za te czyny. Nie przyznano też zadośćuczynienia sądowego lub finansowego. Komitet proponuje, by prawodawca europejski dołożył wszelkich starań, by w ramach harmonizacji europejskiego prawodawstwa karnego państwa członkowskie znacznie przedłużyły lub nawet całkowicie zniosły okres przedawnienia dla tego rodzaju przestępstw, których charakter jest podobny do zbrodni przeciwko ludzkości, oraz by przyjęły specjalne przepisy, tak by ofiary mogły otrzymać rzeczywiste odszkodowanie i rekompensatę finansową.

4.3.2. Należy w dobrej wierze całkowicie wyjaśnić tę sytuację i zapewnić jej całkowitą przejrzystość, aby doprowadzić do pojednania i uniemożliwić władzom publicznym popełnianie takich przestępstw w przyszłości. EKES zaleca zatem, by w konkretnych państwach członkowskich w ramach procesu pojednania społecznego komitety niezależnych historyków, we współpracy z ofiarami i ich przedstawicielami, zbadały przestępstwa popełnione w tej dziedzinie i opublikowały wyniki, tak jak miało to miejsce w postaci „białej księgi” w Szwecji.

4.4. *Zatrudnienie*

4.4.1. Na rynku pracy kobiety romskie znajdują się w jeszcze gorszej sytuacji niż mężczyźni z ich społeczności: wszystkie dotyczące ich wskaźniki zatrudnienia są na dramatycznie niskim poziomie.

4.4.2. EKES wzywa państwa członkowskie do podjęcia ukierunkowanych i kompleksowych działań na rzecz wzmocnienia pozycji ekonomicznej kobiet romskich i wyposażenia ich w tym celu w niezbędne umiejętności. Szczególne znaczenie w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego mają promowanie przedsiębiorstw gospodarki społecznej, tworzenie programów mikrokredytów oraz swobodny i pozbawiony dyskryminacji dostęp do świadczeń związanych z rynkiem pracy.

4.4.3. Przedsiębiorcy zyskali na znaczeniu jako twórcy miejsc pracy i podmioty istotne z punktu widzenia dobrobytu społeczności lokalnych i regionalnych. Jest to szczególnie istotne dla społeczności romskich. W ramach polityki dotyczącej potrzeb romskich kobiet przedsiębiorców i MŚP należy przyjąć konkretne środki nie tylko na rzecz wzmocnienia samodzielności kobiet romskich, lecz także w celu wspierania ich inicjatyw dotyczących projektów wspólnotowych i tworzenia przedsiębiorstw. Jako że obecnie taka szczegółowa strategia polityczna, opracowana specjalnie w celu wspierania kobiet romskich jest całkowicie nieobecna w większości państw członkowskich, EKES apeluje o zobowiązanie się do wykorzystania możliwości, które mogłyby oferować.

4.4.4. Komitet wzywa władze publiczne wszystkich szczebli do zapewnienia szkoleń na rynku pracy, tworzenia miejsc pracy i dostatecznej liczby form zatrudnienia dotowanego. Władze powinny zapewniać dodatki na podróże i wsparcie na szkolenia ustawiczne i doskonalenie zawodowe, a za pomocą ukierunkowanych narzędzi polityki publicznej wspierać możliwości godzenia życia rodzinnego i zawodowego przez romskie kobiety znajdujące się w trudnej sytuacji.

4.4.5. Państwa członkowskie muszą dołożyć wszelkich starań, aby polepszyć słabą pozycję kobiet romskich na rynku zatrudnienia i wyeliminować formy pracy (niemal) wymuszonej, w szarej strefie lub nielegalnej, której kobiety te są ofiarami.

4.4.6. W tym celu, a także biorąc pod uwagę znaczenie integracji kobiet romskich na rynku pracy, ważne jest wprowadzenie programów zatrudnienia drugiej szansy i zapewnienie pomocy mediatorów, jak również dodatków na podróże i wsparcia szkoleniowego. Ponadto należy dołożyć wszelkich starań, aby wyeliminować dyskryminację w miejscu pracy i podnieść świadomość pracodawców.

4.5. *Mieszkalnictwo, usługi publiczne*

4.5.1. To kobiety i dzieci najbardziej odczuwają katastrofalne skutki segregacji w codziennym życiu. EKES podkreśla zatem potrzebę stworzenia na tych obszarach minimalnych dopuszczalnych norm w zakresie mieszkalnictwa, usług publicznych i infrastruktury, które powinny być stosowane jako prawo podstawowe, a najlepiej zapisane w konstytucjach państw członkowskich.

4.5.2. EKES proponuje, by zaspokojenie tych potrzeb (np. poprzez zapewnienie wody pitnej, energii elektrycznej, kanalizacji lub oczyszczania ścieków, dróg asfaltowych, usuwania odpadów, dostępności usług publicznych itp.) było warunkiem wstępnym dalszych inwestycji w rozwój miast oraz uzyskania i wykorzystania dotacji.

4.5.3. Należy położyć kres nieuzasadnionym i nielegalnym procedurom eksmisji, a także zapewnić szczególną ochronę sądową dostępną dla kobiet romskich, które są ofiarami takich procedur. Kobiety, które doznały urazów w wyniku tych przymusowych eksmisji, muszą mieć możliwość otrzymania odszkodowania.

4.6. *Usuwanie struktur przemocy*

4.6.1. Kobiety i dziewczęta romskie są szczególnie narażone na dyskryminację i segregację, przy czym łatwo padają ofiarami przestępstw i aktów przemocy. W nieproporcjonalnie dużym stopniu dotykają je wszelkie znane formy wyzysku i handlu ludźmi.

4.6.2. Komitet zgadza się, że wszelkie formy handlu ludźmi i przemocy wobec kobiet romskich stanowią rażące naruszenie podstawowych praw człowieka, wyraźnie zakazane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, oraz że państwa członkowskie powinny na tej podstawie podejmować działania⁽⁶⁾. Są to poważne przestępstwa kryminalne, będące odpowiedzią na zapotrzebowanie, które okazują się, w bardzo różnych formach, skrajnie dochodowe dla międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, na którą kobiety i dzieci romskie są w nieproporcjonalnie wysokim stopniu narażone.

4.6.3. EKES wyraża nadzieję, że państwa członkowskie natychmiast włączą do swojego prawa karnego kryminalizację tych nowych i zmieniających się form przestępczości oraz że podejmą wobec nich skoordynowane i ukierunkowane działania sądowe, a nawet wyeliminują, w miarę możliwości, kanały korzyści uzyskiwanych pod przymusem. Należy uwzględnić szerszy kontekst społeczno-ekonomiczny, w którym popełniane są te przestępstwa, zidentyfikować sytuacje ubóstwa, dyskryminacji i podatności na zagrożenia oraz opracować spójne narzędzia (strategiczne, legislacyjne, finansowe, edukacyjne, badawcze i inne) polityki społecznej, które umożliwią rozwiązywanie tych problemów.

4.6.4. Przemoc, jakiej doświadczają kobiety romskie, może pochodzić zarówno ze strony ogółu społeczeństwa, jak i ze strony ich własnych społeczności. W każdym razie ważne jest zdecydowane działanie przeciwko wszelkim jednorazowym i zorganizowanym formom przemocy w ramach podejścia opartego na prawach człowieka i skoncentrowanego na ofiarach i specyfice płci, które uwzględni szczególnie bezbronność kobiet i dzieci oraz specjalną ochronę, z jakiej muszą one korzystać.

4.6.5. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wraz z podpisaniem przez Komisję Europejską Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, ogólnie znanej jako konwencja stambulska, UE stała się umawiającą się stroną tej konwencji. Komitet wzywa wszystkie państwa członkowskie UE do ratyfikacji konwencji i rozpoczęcia jej wdrażania, bez zastrzeżeń i z determinacją, biorąc pod uwagę szczególne narażenie kobiet romskich w tym zakresie.

4.6.6. Kobiety i dziewczęta romskie są również w nieproporcjonalnie dużym stopniu celami i ofiarami przestępstw na tle nienawiści, w tym mowy nienawiści. Należy przyjąć środki ułatwiające zainteresowanym osobom dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz – z pomocą organizacji społeczeństwa obywatelskiego – wprowadzić narzędzia w celu podniesienia świadomości wykrywania tego rodzaju przestępstw.

4.6.7. EKES popiera rozszerzenie kontekstu geograficznego i wdrożenie JUSTROM, wspólnego programu Rady Europy i Komisji Europejskiej, mającego na celu zapewnienie kobietom romskim dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

4.6.8. Komitet zwraca uwagę na fakt, że za formę przemocy można również uznać wszelkie zinstytucjonalizowane formy antycyganizmu i segregacji. Podkreśla znaczenie zapewnienia ochrony przed takimi przestępstwami w instytucjach finansowanych przez państwo (organy ochrony dzieci, opieki społecznej i zdrowotnej), jak również w państwowych strukturach egzekwowania prawa i związanych z nimi strukturach (policja, wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych i służby więzienne), oraz w innych sytuacjach, w których kobiety romskie są szczególnie narażone na ataki. Komitet zwraca uwagę na znaczenie zapewnienia łatwego i bezpłatnego dostępu do ochrony prawnej w takich przypadkach.

4.6.9. Prawo krajowe i międzynarodowe musi traktować pojęcie przymusowego przedwczesnego małżeństwa jako formę handlu ludźmi i podejmować w tym zakresie odpowiednie działania. Wszelkie narzędzia i programy zapobiegania i ochrony przewidziane w ramach zwalczania handlu ludźmi muszą być dostępne dla ofiar przymusowych małżeństw dzieci.

4.7. Integracja i uczestnictwo

4.7.1. Kobiety romskie mają bardzo ograniczone możliwości, by tworzyć i oceniać strategie polityczne, które mogą mieć wpływ na ich losy. EKES podkreśla zatem, że w oparciu o zasadę „nic o nas bez nas” absolutnie konieczne jest zaangażowanie kobiet romskich na odpowiednią skalę w opracowywanie, planowanie, wdrażanie i ocenę wszelkich programów mających wpływ na nie same lub na ich społeczność. EKES proponuje, by udział aktywnych kobiet romskich odpowiadał co najmniej większości w programach skierowanych konkretnie do kobiet romskich oraz co najmniej 30 % w programach skierowanych do społeczności romskich. Należy wprowadzić system oceny w celu wiarygodnego pomiaru tych wskaźników.

4.7.2. EKES proponuje, by te wskaźniki uczestnictwa były wdrażane w sposób możliwy do zweryfikowania w ramach organów odpowiedzialnych za politykę integracji krajowej i regionalnej (krajowe, regionalne i departamentalne rady koordynacyjne, komisje ds. zwalczania segregacji itp.).

⁽⁶⁾ Art. 5 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

4.7.3. Komitet wzywa rządy i władze do zaangażowania się w prawdziwy merytoryczny dialog polityczny z przedstawicielami kobiet romskich na wszystkich poziomach organizacji społecznej oraz do utworzenia struktur instytucjonalnych takiego dialogu. W tym celu Komitet zaleca, by stworzyć specjalne organy prawne, np. komisje kobiet w ramach krajowych platform do spraw Romów, które to organy umożliwiłyby zapewnienie reprezentacji kobiet romskich w ukierunkowany sposób, lub by powołać niezależnego mediatora dla kobiet romskich.

4.7.4. Komitet zauważa, że poglądy kobiet romskich często w ogóle nie są reprezentowane lub są reprezentowane w niewielkim zakresie, zarówno w obecnej europejskiej strategii ramowej, jak i w krajowych strategiach na rzecz integracji Romów. Znacznie więcej uwagi należy poświęcić poglądom przedstawicieli kobiet romskich, nie tylko w procesach przewidzianych na okres po 2020 r., ale także przy opracowywaniu przyszłych strategii integracji społecznej.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Równość płci na europejskich rynkach pracy”**(opinia rozpoznawcza na wniosek Parlamentu Europejskiego)**

(2019/C 110/05)

Sprawozdawczyni: **Helena DE FELIPE LEHTONEN**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 3.5.2018
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 1 regulaminu wewnętrznego
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	DD/MM/YYYY
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	7.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	151/2/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że aby zwiększyć równouprawnienie płci na rynkach pracy, konieczne jest opracowanie **zintegrowanej i ambitnej strategii europejskiej** mającej na celu wyeliminowanie systemowych i strukturalnych przeszkód i doprowadzenie do przyjęcia odpowiedniej polityki, środków i programów finansowania UE służących zwiększeniu równości kobiet i mężczyzn, a tym samym wspieraniu „równiejszej niezależności ekonomicznej kobiet i mężczyzn”. Przyczyniłoby się to również do realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych.

1.2. W niniejszej opinii przypomina się o potrzebie **dalszego zajęcia się pewnymi dobrze już zidentyfikowanymi problemami**, takimi jak kwestia zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć oraz równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, które to kwestie były już tematem wcześniejszych opinii EKES-u ⁽¹⁾.

1.3. EKES uważa, że wymagane są dalsze wysiłki w celu zajęcia się kwestią utrzymującego się zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. W pełni popiera cele międzynarodowej koalicji na rzecz równości płac zmierzające do likwidacji zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć do 2030 r. Wyraża ubolewanie z powodu niskiego wskaźnika wykonania zaleceń Komisji Europejskiej z 2014 r. w sprawie przejrzystości wynagrodzeń i wzywa państwa członkowskie i UE do podjęcia stosownych działań w celu przyspieszenia wdrożenia.

1.4. EKES przypomina, że przejrzystość wynagrodzeń ma istotną rolę do odegrania w walce ze zróżnicowaniem wynagrodzeń ze względu na płeć ⁽²⁾. Zaleca wprowadzenie systemów wypłaty wynagrodzeń, które są neutralne w aspekcie płci, jako jeden ze sposobów na wypracowanie obiektywnego podejścia do wynagrodzeń i rekrutacji.

1.5. EKES zgadza się z potrzebą wzmocnienia środków ograniczania poziomej segregacji płciowej w edukacji, szkoleniu i na rynku pracy. Należy prowadzić kampanie informacyjne i podejmować inne środki w celu zajęcia się problemem stereotypów związanych z płcią oraz segregacją w edukacji, szkoleniu i wyborze kariery. Należy przy tym w pełni wykorzystywać nowe technologie. Poprawa warunków pracy i wynagrodzeń w sektorach zdominowanych przez kobiety mogłaby zachęcić większą liczbę mężczyzn do podejmowania pracy w takich zawodach.

⁽¹⁾ Dz.U. C 129 z 11.4.2017, s. 44; Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 101.

⁽²⁾ Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 44.

1.6. Więcej działań należy poświęcić integracji na rynku pracy i wzmocnieniu pozycji kobiet należących do słabszych grup, biorąc pod uwagę podejście wielowymiarowe⁽³⁾.

1.7. EKES docenia wysiłki podejmowane przez Komisję w celu ściślejszego monitorowania opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej w ramach europejskiego semestru. Powinno to pozostać priorytetem w perspektywie średnio- i długoterminowej. EKES opowiada się za wszczęciem nowego procesu refleksji z udziałem państw członkowskich w sprawie celów barcelońskich z 2002 r. dotyczących opieki nad dziećmi z myślą o wyznaczeniu ambitniejszych celów w tym zakresie i rozszerzeniu tej strategii na opiekę nad innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu.

1.8. EKES apeluje do Parlamentu i Rady o wprowadzenie **nowych i odpowiednich wskaźników** w przyszłych europejskich funduszach strukturalnych, w tym EFS+, aby lepiej śledzić wkład finansowy UE na rzecz poszczególnych usług opieki oraz na rzecz równości płci.

1.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący EFS+ opracowany w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, którego celem jest wspieranie równości mężczyzn i kobiet, promowanie uczestnictwa kobiet w rynku pracy poprzez działania na rzecz poprawy równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz zapewnienie lepszego dostępu do usług opieki nad dziećmi oraz innych usług opieki. Jest jednak zdania, że środki finansowe UE należy przeznaczać z większym uwzględnieniem czynnika płci oraz że należy raczej wyznaczyć odrębny cel równości płci niż łączyć w jedno cele dotyczące równości płci, niedyskryminacji i wolności od rasizmu.

1.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje również program InvestEU na lata 2021–2027, który wspiera inwestycje w infrastrukturę społeczną. EKES wzywa Parlament i Radę do zdecydowanego poparcia tej nowej możliwości do przyspieszenia niezbędnych inwestycji w opiekę nad dziećmi (także po zajęciach szkolnych).

1.11. Przedsiębiorczość kobiet pozostaje w tyle i należy ją wspierać w celu wykorzystania ogromnego potencjału gospodarki cyfrowej i innowacji technologicznych. Należy poprawić dostęp do finansowania i ułatwić przejście między poszczególnymi formami zatrudnienia.

2. Kontekst i wyzwania

2.1. Niniejsza opinia EKES-u została opracowana w odpowiedzi na wniosek Parlamentu Europejskiego o sporządzenie opinii rozpoznawczej na temat „Równość płci na europejskich rynkach pracy”. Na wniosek Parlamentu Europejskiego niniejsza opinia uwzględnia wpływ działań określonych w zaleceniu Komisji w sprawie *wzmocnienia zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn dzięki przejrzystości* oraz konieczność podjęcia dalszych działań w celu zajęcia się kwestią różnicowania wynagrodzeń ze względu na płeć.

2.2. Art. 2 oraz art. 3 ust. 3 TUE, jak również Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, uznają, że prawo do równości kobiet i mężczyzn jest jedną z podstawowych wartości Unii i jako takie stanowi ważne zadanie do spełnienia. Europejski filar praw socjalnych uznaje równość płci i prawo do równego wynagrodzenia za pracę o równej wartości za jedną z 20 zasad niezbędnych dla zapewnienia sprawiedliwych i sprawnie funkcjonujących rynków pracy i systemów opieki społecznej.

2.3. Unia Europejska i państwa członkowskie promują równość płci na rynku pracy poprzez połączenie instrumentów legislacyjnych i pozalegisacyjnych, zaleceń, wytycznych politycznych i wsparcia finansowego. W dokumencie pt. „Strategiczne zaangażowanie na rzecz równouprawnienia płci na lata 2016–2019” Komisja Europejska potwierdziła priorytety, którymi należy się zająć: równa niezależność ekonomiczna kobiet i mężczyzn, równa płaca za pracę równej wartości i równość w podejmowaniu decyzji, godność, nietykalność i położenie kresu przemocy ze względu na płeć, a także propagowanie równości płci poza granicami UE.

2.4. W 2017 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet w dalszym ciągu wzrastał w powolnym, ale stałym tempie, podobnie jak wskaźnik zatrudnienia mężczyzn, i osiągnął rekordowy poziom 66,5% – dla porównania, wskaźnik zatrudnienia mężczyzn wyniósł 78,1%. Jednakże różnica poziomu zatrudnienia ze względu na płeć, na poziomie 11,5 p.p., pozostaje niezmienna od 2013 r. Ponadto cel UE na 2020 r. zatrudnienia obejmującego 75% kobiet i mężczyzn najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięty. Wskaźnik równouprawnienia płci wzrósł z 62 punktów w 2005 r. do 65 punktów w 2012 r. i zaledwie 66,2 punktów w 2015 r., co częściowo jest spowodowane kryzysem. W szeregu państw członkowskich działania służące walce z kryzysem w nieodpowiednim stopniu uwzględniały negatywny wpływ na równouprawnienie płci.

⁽³⁾ Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 20.

2.5. Mimo ogólnych postępów w kwestii równości płci na europejskich rynkach pracy wciąż utrzymują się nierówności między kobietami i mężczyznami. Segregacja pozioma i pionowa to ważne czynniki przyczyniające się do nieskorygowanej różnicy w wynagrodzeniu brutto za godzinę pracy kobiet i mężczyzn, która obecnie wynosi około 16 %. Różnicę tę pogłębia fakt, że kobiety przeważają wśród osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i w gorzej opłacanych sektorach oraz że to one w większym stopniu korzystają z systemu urlopów rodzicielskich, co prowadzi do przerw w pracy zawodowej, mniejszego awansu zawodowego oraz niższego poziomu zgromadzonych uprawnień emerytalnych.

2.6. Obecna różnica wskaźnika zatrudnienia kobiet i mężczyzn stanowi poważną stratę gospodarczą i społeczną dla UE, szacowaną na 370 mld EUR rocznie. W obliczu wyzwań demograficznych i wobec faktu, że maleje liczba ludności w wieku produkcyjnym, Europa musi w pełni wykorzystać potencjał wszystkich kobiet na rynku pracy, uwzględniając przekrój pod względem rasy, pochodzenia etnicznego, klasy społecznej, wieku, orientacji seksualnej, narodowości, wyznania, płci, niepełnosprawności, statusu uchodźcy lub statusu migranta, które mogą stanowić szczególne przeszkody dla uczestnictwa kobiet w rynku pracy.

2.7. O ile kobiety są raczej przeważnie zatrudniane na gorzej opłacanych i wymagających niższych kwalifikacji stanowiskach w takich sektorach jak opieka zdrowotna, usługi społeczne, edukacja, administracja publiczna i handel detaliczny, mężczyźni są bardziej reprezentowani liczbowo w dziedzinie inżynierii, budownictwa i transportu. Niedobór mężczyzn w zawodach związanych z edukacją, opieką zdrowotną i usługami społecznymi (EHW) zwiększa się, a brak wzorów do naśladowania i często mniej atrakcyjne warunki pracy i wynagrodzenie potęgują to zjawisko. Analogiczna sytuacja panuje w zawodach związanych z naukami przyrodniczymi, technologią, inżynierią i matematyką (STEM), w których z kolei niedostatecznie reprezentowane są kobiety. W 2016 r. kobiety stanowiły jedynie 17 % specjalistów ICT w UE.

2.8. Podczas gdy w Radzie UE trwają dyskusje nad nowymi przepisami unijnymi (dyrektywa w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym), kobiety w dalszym ciągu są w pracy „karane za macierzyństwo”, w tym również podczas ciąży i po urodzeniu dziecka, co nadal stanowi problem w wielu państwach członkowskich. Różnice w poziomie zatrudnienia są szczególnie duże w przypadku matek i kobiet opiekujących się innymi osobami. W 2016 r. w ponad 19 % przypadków przyczyną bierności zawodowej kobiet była konieczność opieki nad dziećmi lub dorosłymi. Wskaźnik zatrudnienia kobiet posiadających dziecko w wieku poniżej 6 lat jest średnio o 9 % niższy niż w przypadku bezdzietnych kobiet, a w niektórych krajach różnica ta sięga nawet 30 %.

2.9. EKES jest niezwykle zaniepokojony skalą molestowania seksualnego, które spotyka kobiety w miejscu pracy, oraz faktem, że coraz powszechniejsze staje się napastowanie kobiet w internecie. Przypomina o konieczności lepszego egzekwowania dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽⁴⁾ zakazującej molestowania i dyskryminacji w miejscu pracy⁽⁵⁾.

2.10. EKES apeluje o systematycznie stosowane i szczegółowe środki skierowane do kobiet należących do słabszych grup, gdyż często napotykają one większe trudności przy wchodzeniu na rynek pracy. Podkreśla potrzebę wielowymiarowego podejścia ukierunkowanego na zwiększenie szans na rynku pracy dla kobiet borykających się z różnymi formami dyskryminacji.

2.11. Przedsiębiorczość kobiet jest nadal słabo rozwinięta. Kobiety stanowią 52 % ogółu społeczeństwa europejskiego, ale jedynie 34,4 % osób prowadzących działalność na własny rachunek w UE i 30 % przedsiębiorców rozpoczynających działalność to kobiety. Kobiety prowadzące działalność na własny rachunek są mniej zamożne niż samozatrudnieni mężczyźni. 76,3 % kobiet prowadzących działalność na własny rachunek w UE-28 to osoby pracujące na własny rachunek niezatrudniające pracowników, w porównaniu z 69 % mężczyzn. W związku z tym mężczyźni są częściej właścicielami przedsiębiorstw zatrudniających pracowników, a kobiety częściej prowadzą działalność na własny rachunek, nie zatrudniając pracowników, i ponoszą większe ryzyko posiadania niskich dochodów. Kreatywność kobiet oraz ich potencjał pod względem przedsiębiorczości są niedostatecznie wykorzystanym źródłem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w związku z czym należy je nadal rozwijać, aby tworzyć udane przedsięwzięcia gospodarcze.

2.12. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy może być cennym narzędziem poprawy równowagi między życiem zawodowym a prywatnym kobiet i mężczyzn. Jednak to kobiety częściej niż mężczyźni są zatrudniane w niepełnym wymiarze czasu pracy (ponad 70 % pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy), a w gorzej płatnych zawodach (sprzedaż detaliczna, sprzątanie i pomoc) odnotowuje się wzrost pod względem tej formy zatrudnienia. Skala wymuszonej pracy mężczyzn i kobiet w niepełnym wymiarze godzin nadal stanowi powód do obaw. Cel strategii Europa

⁽⁴⁾ Dz.U. L 204 z 27.7.2006, s. 23.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 12; Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 9; Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 20.

2020 dotyczący uzyskania 75-procentowego zatrudnienia może zostać osiągnięty jedynie dzięki zintegrowanej strategii obejmującej spójną kombinację środków i strategii politycznych wspierających uczestnictwo w rynku pracy i miejsca pracy wysokiej jakości, zapewniających równe traktowanie w zakresie zatrudnienia oraz zachęcających rodziców i opiekunów osób spokrewnionych pozostających na ich utrzymaniu do bardziej zrównoważonego dzielenia się obowiązkami opiekuńczymi.

3. Obszary, w których należy podjąć dalsze działania w celu osiągnięcia równości płci na europejskich rynkach pracy

3.1. Zajęcie się kwestią przejrzystości wynagrodzeń w celu wyeliminowania różnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć

3.1.1. Jedną z najtrwalszych przeszkód w równości płci na rynku pracy i w społeczeństwie oraz we wzroście gospodarczym jest różnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć. EKES w pełni popiera międzynarodową koalicję na rzecz równości płac (EPIC), globalną inicjatywę MOP, ONZ, OECD i angażującą rządy, pracodawców, związki zawodowe i społeczeństwo obywatelskie, której celem jest zniwelowanie różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn do roku 2030. EKES wzywa UE do nasilenia działań w celu zagwarantowania, że różnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć w UE zniknie do 2030 r.

3.1.2. EKES podtrzymuje swoje zalecenia dotyczące europejskiego planu działania w zakresie eliminowania różnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć⁽⁶⁾. EKES uznaje również, że przekształcona dyrektywa 2006/54/WE w sprawie równości płci oraz zalecenie Komisji skierowane do państw członkowskich 2014/124/UE w sprawie wzmocnienia zasady równości wynagrodzeń dla kobiet i mężczyzn odegrały zasadniczą rolę w eliminowaniu różnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć i zachowują ważność. Konieczne są jednak większe wysiłki. Ze sprawozdania Komisji z 2013 r. dotyczącego stosowania dyrektywy 2006/54/WE wynika, że praktyczne stosowanie przepisów o równości wynagrodzeń w państwach członkowskich stanowi jeden z najbardziej problematycznych obszarów dyrektywy.

3.1.3. Według EPIC brak przejrzystości płac odgrywa ważną rolę w zróżnicowaniu wynagrodzenia kobiet i mężczyzn, a większa przejrzystość płac może przyczynić się do zmniejszenia zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. Przejrzystość wynagrodzeń ma istotną rolę do odegrania w walce z ewentualną dyskryminacją w zakresie wynagrodzeń. EKES jest zaniepokojony niskim poziomem wskaźnika wykonania zaleceń Komisji z 2014 r. w sprawie przejrzystości wynagrodzeń. Mimo iż większość państw członkowskich stosuje środki mające na celu zwiększenie przejrzystości wynagrodzeń, w jednej trzeciej państw członkowskich takie środki w ogóle nie istnieją. EKES wzywa państwa członkowskie, by przyspieszyły wdrażanie zalecenia z 2014 r., np. przewidując możliwość żądania przez osoby fizyczne informacji dotyczących poziomu wynagrodzeń lub stwarzając pracodawcom w przedsiębiorstwach o wielkości, którą należałoby określić, możliwość przedstawiania sprawozdań na temat poziomu wynagrodzeń lub możliwość prowadzenia kontroli płac, ponieważ poprawi to stosowanie uczciwego podejścia do rekrutacji i wynagrodzeń. Należy również uwzględnić konieczność pełnego poszanowania prywatności (danych dotyczących) pracowników oraz ogólnych stosunków pracy.

3.1.4. W celu wdrożenia zasady równości wynagrodzeń i zwalczania zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć potrzebna jest większa synergia między różnymi dostępnymi środkami. Między innymi zdecydowanie zaleca się wprowadzenie systemów wypłaty wynagrodzeń, które są neutralne w aspekcie płci, ponieważ wspiera to obiektywne podejście do rekrutacji i wynagrodzeń.

3.1.5. Najlepiej umocowni do ponownej oceny wartości umiejętności i zawodów są partnerzy społeczni. Zasadniczą rolę w osiągnięciu tego celu oraz zajęciu się kwestią zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć mają dialog społeczny oraz rokowania zbiorowe.

3.1.6. Na szczeblu europejskim kwestię różnicy w wynagrodzeniach porusza się również w ramach europejskiego semestru. W 2017 r. różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn poświęcono szczególną uwagę w sprawozdaniach krajowych dotyczących dziewięciu państw członkowskich. Do 12 państw członkowskich skierowano zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące inwestycji w placówki opieki nad dziećmi i zniechęcających czynników podatkowych, a także innych środków związanych z różnicą w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 101.

3.1.7. Szczególną uwagę należy zwrócić na uświadamianie istnienia nieuświadomionej stronniczości lub zwiększenia różnicy w wynagrodzeniu podczas rekrutacji lub awansu. W zmniejszeniu zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć ważne jest też wsparcie ze strony organizacji biznesowych, a także współpraca między partnerami społecznymi, władzami i organami do spraw równości w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań.

3.2. Edukacja, segregacja i stereotypy

3.2.1. Utrzymująca się segregacja pozioma w edukacji, szkoleniu i na rynku pracy, utrwalana przez bariery i stereotypy na rynku pracy, **wymaga reakcji** już od wczesnego dzieciństwa. Istnieją silne powiązania między taką segregacją a zróżnicowaniem wynagrodzenia ze względu na płeć. Należy zwracać większą uwagę na tendencję do zaniżania wartości niektórych zawodów, również na stanowiskach kierowniczych. Poprawa płac i warunków pracy w sektorach zdominowanych przez kobiety mogłaby stanowić zachętę dla większej liczby mężczyzn do tych zawodów, co także przyczyniłoby się do rozwiązania problemu segregacji zawodowej.

3.2.2. Pomimo lepszych osiągnięć edukacyjnych kobiety napotykają liczne przeszkody w swojej karierze w niektórych sektorach zdominowanych przez mężczyzn, takich jak ICT. Nawet jeśli niektóre dziewczęta wybierają ścieżkę kształcenia w dziedzinach STEM, tylko 10 % kobiet pracuje w tych dziedzinach po zakończeniu nauki. Wymaga to położenia większego nacisku na walkę z segregacją i stereotypami w kształceniu, a także lepszego promowania tego sektora wśród kobiet.

3.2.3. Brak mężczyzn w sektorze edukacji, opieki zdrowotnej i usług społecznych (EHW) nabiera niepokojących rozmiarów. EKES apeluje o kampanie podnoszące świadomość i promowanie wzorów do naśladowania, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, aby propagować zawody z sektorów ICT i STEM wśród kobiet oraz zawody z sektora EHW wśród mężczyzn.

3.3. Usługi opieki w celu zwiększenia równowagi między życiem zawodowym a prywatnym

3.3.1. Połączenie pracy z życiem prywatnym i rodzinnym jest jednym z głównych wyzwań stojących przed rodzicami oraz pozostałymi osobami sprawującymi opiekę. Kobiety są obciążone w nieproporcjonalnie dużym stopniu, ponieważ zazwyczaj to one zajmują się opieką nad osobami pozostającymi na utrzymaniu. Lepsze godzenie życia zawodowego i prywatnego jest szczególnie dużym wyzwaniem dla rodziców samotnie wychowujących dzieci oraz rodziców należących do słabszych grup. EKES z zadowoleniem przyjął inicjatywę Komisji w zakresie zwiększenia uczestnictwa rodziców w rynku pracy i wspierania ich w osiągnięciu lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym.

3.3.2. Ważnym celem w zakresie równego uczestnictwa w rynku pracy jest podział obowiązków rodzicielskich i opiekuńczych⁽⁷⁾. Zazwyczaj ojcowie w małym stopniu korzystają z urlopu ojcowskiego i rodzicielskiego i biorą taki urlop tylko wtedy, gdy jest płatny. Niezbędne jest podjęcie środków zachęcających mężczyzn do większego zaangażowania się w życie rodzinne, z uwzględnieniem ewentualnych kosztów i nakładów organizacyjnych wymaganych ze strony przedsiębiorstw, zwłaszcza w małych przedsiębiorstwach i mikroprzedsiębiorstwach.

3.3.3. Ponieważ obowiązki opiekuńcze są jednym z głównych powodów niskiego współczynnika aktywności zawodowej kobiet, cele barcelońskie mają kluczowe znaczenie, lecz nie zostały one jeszcze w wystarczającym stopniu osiągnięte. Istnieją dowody na pozytywną korelację między strukturami opieki nad dziećmi a poziomem zatrudnienia kobiet. EKES ubolewa nad faktem, że po ponad 15 latach od ich przyjęcia cele barcelońskie osiągnięto w tak niewielkiej liczbie państw. Apeluje o ewentualny przegląd, aby wyznaczać ambitniejsze cele jako zachętę do wspierania równości płci.

Wyzwaniem pozostaje przystępność cenowa i dostępność opieki nad dziećmi oraz innych usług opieki, szczególnie dla rodzin o niższym poziomie dochodów. Z tego względu istotne jest dobre połączenie wysokiej jakości publicznych i prywatnych placówek opieki. Dodatkowo godziny otwarcia placówek opieki nad dziećmi stanowią rzeczywiste utrudnienie dla pracujących rodziców.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 44.

3.3.4. EKES zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia placówek opieki pozaszkolnej dla dzieci rodziców pracujących. Powinny być one dostępne w krajach, w których dzień szkolny kończy się wcześniej, a rodzice często decydują się na zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, aby wypełnić tę lukę. Należy udostępnić więcej danych, by poznać zakres i skutki tego problemu strukturalnego dotyczącego równouprawnienia płci na rynku pracy.

3.3.5. Rozwój sektora opieki, w którym występuje istotny niewykorzystany potencjał zatrudnienia, wymaga szczególnej uwagi z powodu utrzymującej się segregacji płciowej, idącej często w parze z gorszymi warunkami pracy i niskimi płacami. Jak już EKES postulował, trzeba zgromadzić odpowiednie dane na temat różnych aspektów systemów i preferencji w zakresie płatnej opieki w Europie. Powinny one obejmować szybko rozwijające się usługi opieki domowej oraz szczególnie przypadek opiekunów mieszkających w domu podopiecznego⁽⁸⁾, którzy w wielu przypadkach są pracownikami mobilnymi w UE lub migrantami z państw trzecich i donoszą o złych warunkach pracy i płacy. EKES wzywa Komisję Europejską do przyjęcia zintegrowanej strategii w sektorze opieki.

3.3.6. EKES docenia wysiłki Komisji mające na celu ściślejsze monitorowanie opieki nad dziećmi i opieki długoterminowej w ramach europejskiego semestru i zaleceń dla poszczególnych krajów adresowanych do państw członkowskich.

3.4. Finansowanie równości płci: wieloletnie ramy finansowe

3.4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący EFS+ opracowany w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, którego celem jest wspieranie równości mężczyzn i kobiet, równych szans i braku dyskryminacji oraz promowanie uczestnictwa kobiet w rynku pracy poprzez działania na rzecz poprawy równowagi między życiem zawodowym a prywatnym oraz zapewnienie lepszego dostępu do opieki nad dziećmi. EKES zachęca instytucje UE i państwa członkowskie, by realizowały jego zalecenie co do wspierania równości płci z EFS+⁽⁹⁾.

3.4.2. EKES jest zdania, że środki finansowe UE należy przeznaczać z większym uwzględnieniem aspektu płci. Wyraża zaniepokojenie, że łączenie w jeden cel celów dotyczących równouprawnienia płci, niedyskryminacji i wolności od rasizmu zmniejsza ich dostrzegalność oraz czytelność kwot przeznaczonych na każdy z nich. Należy zastanowić się nad najlepszym sposobem rozwiązania tego problemu.

3.4.3. EKES podkreśla konieczność inwestowania w wysokiej jakości, przystępne cenowo i łatwo dostępne usługi i placówki opieki dla wszystkich. Wniosek Komisji dotyczący EFS+ jest krokiem w dobrym kierunku, jeśli chodzi o zwiększenie inwestycji w opiekę nad dziećmi. Należy nadal promować takie finansowanie, wykorzystując dobre praktyki, które zostaną zebrane przez Komisję.

3.4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowy program InvestEU jako część wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 i zawarty w nim priorytet pobudzania inwestycji w infrastrukturę społeczną, co może mieć pozytywny wpływ na równość płci.

3.4.5. EKES jest zaniepokojony faktem, że sposób wykorzystania funduszy unijnych przez państwa członkowie do wspierania świadczenia usług opieki nie podlega obecnie żadnej ocenie. Należy zająć się tą kwestią w kolejnych programach finansowania przez wprowadzenie odpowiednich wskaźników dla państw członkowskich w przyszłych europejskich funduszach strukturalnych, w tym EFS+, aby lepiej śledzić wkład finansowy UE w różne usługi opieki i równouprawnienie płci.

3.5. Systemy w zakresie podatków i zabezpieczenia społecznego

3.5.1. Istnieją dowody wskazujące na to, że kobiety mają często do czynienia z silnymi zniechęcającymi czynnikami ekonomicznymi, gdy wchodzi na rynek pracy lub chcą pracować więcej: systemy zabezpieczenia społecznego i systemy podatkowe zaprojektowane są w sposób mogący zniechęcać drugich żywicieli rodziny, którymi są najczęściej kobiety. Bezpośrednią tego konsekwencją są niższe lub zerowe składki wpłacane do systemów emerytalnych, co następnie skutkuje niższymi świadczeniami emerytalnymi, a nawet ubóstwem.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 7.

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u „Europejski Fundusz Społeczny+” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 165).

3.5.2. W ramach europejskiego semestru podkreślono już potrzebę dostosowania systemów zabezpieczenia społecznego i systemów podatkowych, by zapobiec silnemu zniechęcaniu drugich żywicieli rodzin, którzy pragną podjąć pracę lub zwiększyć jej wymiar. Konieczne będzie ściśle monitorowanie rozwoju sytuacji w tym względzie w państwach członkowskich.

3.6. Przedsiębiorczość kobiet

3.6.1. Przedsiębiorczość może stanowić szansę dla kobiet na uzyskanie niezależności ekonomicznej, udostępniając im dobre miejsca pracy, umożliwiając udaną karierę zawodową, wydobywając kobiety z ubóstwa i wykluczenia społecznego i przyczyniając się do bardziej zrównoważonej reprezentacji płci w procesach decyzyjnych. Przedsiębiorczość kobiet należy wspierać przez poprawienie dostępu do środków ochrony socjalnej i zwiększenie jej jakości⁽¹⁰⁾ oraz włączanie edukacji w zakresie przedsiębiorczości do kształcenia i szkoleń.

3.6.2. W odniesieniu do samozatrudnienia kobiety częściej pracują na własny rachunek i są w większym stopniu zagrożone ubóstwem pracujących, podczas gdy mężczyźni są częściej właścicielami przedsiębiorstw zatrudniających pracowników. Kobiety zmagają się również z większymi barierami strukturalnymi przy dostępie do finansowania, ze stereotypami i z brakiem pewności siebie. Należy usunąć tego rodzaju przeszkody. Mentoring ze strony aniołów biznesu i nowe formy finansowania mogą być pomocne w pokonywaniu barier. Należy bardziej aktywnie promować i rozpowszechniać istniejące sieci w organizacjach przedsiębiorców.

3.7. Gospodarka cyfrowa

3.7.1. Spowodowane globalizacją zmiany na rynku pracy, rozwój technologiczny i zmiany demograficzne zapewniają nowe perspektywy zarówno pracownikom, jak i przedsiębiorcom. Sektory wschodzące i rozwijające się (np. ICT, zielona gospodarka, przemysł 4.0, handel elektroniczny) mogą zaoferować kobietom wiele możliwości na dobrze płatnych stanowiskach. EKES zwrócił również uwagę na problem przepaści cyfrowej między kobietami a mężczyznami, który wiąże się z szeregiem utrudnień, którymi należy się zająć. Przedstawił również zalecenia w zakresie usuwania dysproporcji w systemach edukacji i na rynku pracy⁽¹¹⁾.

3.7.2. Aby zapewnić sprawne działanie kobiet i mężczyzn w gospodarce cyfrowej, należy zwiększyć przejrzystość statusu zatrudnienia na szczeblu krajowym pod względem praw, uprawnień do zabezpieczenia społecznego i zobowiązań – zarówno w miejscu pracy, jak i w umowach typu B2B. Kształcenie i szkolenie powinny być centralnym elementem strategii promujących karierę zawodową kobiet w sektorach ICT, STEM oraz w zielonym sektorze, a ponadto należy uwzględnić perspektywę płci w strategii jednolitego rynku cyfrowego.

3.8. Wzmocniona współpraca między wszystkimi podmiotami

3.8.1. Istotnym sposobem zajmowania się wieloma wymiarami równouprawnienia płci i równych płac na europejskich rynkach pracy jest funkcja partnerów społecznych w negocjowaniu układów zbiorowych. Na poziomie UE partnerzy społeczni przyjęli w 2005 r. ramy działań w sprawie równości płci, które dały początek wspólnym działaniom na szczeblu krajowym mającym na celu zajęcie się problemem ról przypisywanych płciom, promowanie udziału kobiet w procesach decyzyjnych, wspieranie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym i przewyższenie zróżnicowania wynagrodzenia ze względu na płeć. W 2008 r. zrewidowali swoje ustalenia dotyczące urlopu rodzicielskiego z 1996 r. (dyrektywa Rady 2010/18/UE⁽¹²⁾), a w 2012 r. opracowali zestaw narzędzi służący wzmocnieniu równouprawnienia płci w praktyce.

3.8.2. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą również przyczynić się do promowania równości płci na rynku pracy, zwłaszcza w przypadku słabszych grup.

3.8.3. EKES wzywa do opracowania na poziomie UE nowej i ambitnej strategii na rzecz osiągnięcia równości płci na europejskich rynkach pracy, której ramy będą spójne ze wszystkimi europejskimi strategiami w zakresie zatrudnienia, z Europejskim filarem praw socjalnych oraz z europejskim wymiarem oenztowskiej Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 45.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 37.

⁽¹²⁾ Dz.U. L 68 z 18.3.2010, s. 13.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów”

(opinia rozpoznawcza)

(2019/C 110/06)

Sprawozdawca: **Arnaud SCHWARTZ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 3.5.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Opinia rozpoznawcza
Decyzja Prezydium	17.4.2018 (w oczekiwaniu na wniosek)
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	27.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	117/2/6
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje cel przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska (Environmental Implementation Review – EIR), jakim jest przedstawienie merytorycznej analizy sytuacji w każdym państwie członkowskim, z podkreśleniem najważniejszych niedociągnięć we wdrażaniu prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska, a także zalecenie środków naprawczych i wsparcie państw członkowskich, które mają opóźnienia w stosowaniu tego prawa, w szczególności z wykorzystaniem nowego narzędzia wzajemnej pomocy technicznej.

1.2. Niemniej jednak zdaniem EKES-u (zob. jego opinia⁽¹⁾ na ten temat) EIR wykazuje, że niewystarczające, fragmentaryczne i nierówne stosowanie prawodawstwa UE w dziedzinie ochrony środowiska stanowi poważny problem w wielu państwach członkowskich UE. Obecnie, podobnie jak w przeszłości, wydaje się, że u podstaw ustalonych w EIR pierwotnych przyczyn trudności z wdrażaniem nadal leży brak woli politycznej ze strony rządów wielu państw członkowskich, aby uczynić znaczącą poprawę tej sytuacji politycznym priorytetem i aby zapewnić na to wystarczające środki (na przykład poprzez wieloletnie ramy finansowe – WRF). EKES przypomina zatem, że prawidłowe wdrożenie dorobku prawnego UE w dziedzinie ochrony środowiska leży w interesie obywateli Europy i przynosi realne korzyści gospodarcze i społeczne.

1.3. Podobnie, jak stwierdzono we wspomnianej powyżej opinii⁽²⁾, EKES zwraca uwagę na fakt, że skuteczne wdrażanie środków ochrony środowiska zależy częściowo od tego, czy społeczeństwo obywatelskie – pracodawcy, pracownicy i pozostali przedstawiciele społeczeństwa – będzie odgrywać aktywną rolę w związku z tym EKES ponownie wzywa do silniejszego i ustrukturyzowanego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, co mogłoby wzmocnić projekt EIR. Zdaniem EKES-u organizacje społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym muszą mieć możliwość wniesienia uwag i wiedzy do sprawozdań krajowych oraz do zorganizowanych dialogów krajowych i działań następczych z nimi związanych. Dlatego też EKES w dalszym ciągu jest gotów służyć pomocą w organizowaniu dialogu społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE w ramach naprawdę zrównoważonej gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.4. EKES, opierając się na swojej opinii w sprawie działań UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem⁽³⁾, ponownie podkreśla fakt, że aktualne braki podważają publiczne zaufanie do skuteczności przepisów UE, i ponownie zwraca się do państw członkowskich i Komisji, by zmobilizowały znaczące środki

⁽¹⁾ Opinia w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska UE (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 114).

⁽²⁾ Zob. przypis 1.

⁽³⁾ Opinia w sprawie działań UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 83).

w celu zatrudnienia dodatkowych pracowników na potrzeby kontroli wdrażania zarządzania środowiskiem i przepisów dotyczących środowiska.

1.5. EKES podkreśla, że w niektórych przypadkach potrzebne są także inwestycje środowiskowe, podnoszenie świadomości opinii publicznej lub silne sieci egzekwowania i nawet jeśli istnieją już inspektorzy środowiskowi, Europa i jej państwa członkowskie potrzebują także wyspecjalizowanych sędziów i prokuratorów.

1.6. EKES przypomina również, jak stwierdził w swej opinii⁽⁴⁾, że oprócz działań skierowanych do państw członkowskich i zainteresowanej społeczności w celu informowania i podnoszenia świadomości na temat zasad, jakich należy przestrzegać, Komisja Europejska, pełniąc rolę „strażniczki traktatów”, powinna podjąć środki w celu monitorowania lub kontroli stosowania przepisów na szczeblu UE. W planie działania⁽⁵⁾ pominięte zostały w szczególności czynniki niezgodności z przepisami, takie jak czynniki związane z oportunistycznym lub brakiem woli politycznej. Wsparcie udzielane państwom członkowskim jest wprawdzie niezbędne, niemniej EKES ponownie przypomina, że „miękkie” środki planu działania nie mogą stanowić jedynej strategii zmierzającej do poprawy stanu przestrzegania prawa ochrony środowiska.

1.7. Zarówno EIR, jak i wspomniany plan działania są realizowane w cyklu dwuletnim. EKES podkreśla zatem, że powinien odgrywać aktywną rolę w monitorowaniu i regularnym rozwijaniu zawartości tych projektów, tak aby głos społeczeństwa obywatelskiego był słyszalny w procesie ciągłego doskonalenia polityki Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska.

1.8. Ponadto, jak wykazały różne badania Komisji Europejskiej, istnieją liczne niedociągnięcia wynikające z braku współpracy między poszczególnymi szczeblami władzy (krajowym, regionalnym i lokalnym) odpowiedzialnymi za wdrażanie prawodawstwa w dziedzinie środowiska; EKES wzywa zatem także UE do włączenia społeczeństwa obywatelskiego w stałe monitorowanie i ocenę takiego wdrażania.

1.9. Obywatele Unii uważają, że ochrona środowiska ma ogromne znaczenie. Większość Europejczyków uważa jednak, że Unia i rządy krajowe nie podejmują wystarczających działań na rzecz ochrony środowiska. Dlatego też Rada, Parlament i Komisja powinny w większym stopniu współpracować z EKES-em w celu spełnienia oczekiwań obywateli. W szczególności ambicja ta mogłaby przejawić się we wniosku do EKES-u o opinię rozpoznawczą w sprawie sposobu, w jaki społeczeństwo obywatelskie mogłoby w większym stopniu przyczynić się do opracowywania i wdrażania prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska.

1.10. EKES wzywa Komisję, by w najbliższej przyszłości, w oparciu o zgłoszenia, które jej przekazano, i w drodze konsultacji ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, przekazała wykaz niedociągnięć stwierdzonych w poszczególnych państwach członkowskich we wdrażaniu prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów, a także by określiła, a następnie zastosowała środki zaradcze w celu usunięcia tych niedociągnięć. EKES, w miarę swoich środków i wiedzy, jest gotów przyczynić się do wspomnianych działań, jak również uczestniczyć w ocenie przyszłego wdrażania takich środków zaradczych.

1.11. EKES uważa, że Komisja powinna nie tylko proponować ustawodawstwo, lecz również ułatwiać i wspierać stosowanie prawa, a także w większym stopniu ujednoclić ze sobą istniejące teksty oraz dostosowywać je do postępu naukowego i międzynarodowych zobowiązań w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i przywracania odpowiedniego funkcjonowania ekosystemów, bez których nie jest możliwy rozwój gospodarczy ani sprawiedliwość społeczna. Wdrażanie przepisów środowiskowych jest w szczególności niezbędne do realizacji celów zrównoważonego rozwoju i wdrażania porozumień w sprawie klimatu. EKES zwraca zatem uwagę właściwych organów na zawarte w niniejszej opinii różne przykłady ulepszonych przepisów w dziedzinie środowiska odnoszących się do jakości powietrza i wody oraz do odpadów.

1.12. Ponadto, podobnie jak w przypadku niedawnego wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, wydaje się oczywiste, że wysoki poziom akceptacji proponowanych środków wynika z działań informacyjnych i kampanii medialnych na temat zanieczyszczenia oceanów tworzywami sztucznymi, które to działania zwiększyły świadomość obywateli na temat tej kwestii. EKES uważa, że dotyczy to również wielu innych środków, które mogłyby zapewnić obywatelom UE zdrowe środowisko życia, przystosowanie do zmian klimatu, a także powstrzymać utratę różnorodności biologicznej. W tym kontekście EKES potwierdza potrzebę zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w powszechną edukację oraz podwojenia wysiłków władz europejskich, krajowych i lokalnych w celu podniesienia świadomości obywateli, a także decydentów publicznych i prywatnych (zwłaszcza MŚP i średniego i drobnego przemysłu) na temat tych ważnych wyzwań XXI wieku.

2. Uwagi ogólne

2.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje gotowość do współpracy wyrażoną przez Parlament Europejski we wniosku o sporządzenie niniejszej opinii rozpoznawczej w sprawie wdrażania prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 3.

⁽⁵⁾ COM(2018) 10 final

2.2. Wdrażanie europejskiego prawodawstwa w dziedzinie środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów ma wpływ na obszary o szczególnym znaczeniu dla ochrony ekosystemów; otwiera również nowe możliwości gospodarcze i możliwości zmian korzystnych dla zdrowia Europejczyków. Takie wdrażanie nie tylko rodzi pytanie o transpozycję dyrektyw do prawa krajowego – jest to jedynie pierwszy etap – ale wymaga również ustanowienia niezbędnych organów publicznych lub udostępnienia istniejących zasobów ludzkich, umiejętności i kompetencji, wiedzy i środków finansowych. W wielu przypadkach wymagane są inwestycje (publiczne lub prywatne) w ochronę środowiska (np. w zakresie uzdatniania wody i gospodarowania odpadami), w innych zaś konieczne jest uregulowanie działań mających negatywny wpływ na środowisko (np. w celu zachowania jakości powietrza).

2.3. Poprawa wdrażania prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska powinno mieć priorytetowe znaczenie we wszystkich państwach członkowskich i należy wzmocnić władze publiczne odpowiedzialne za wspomniane kwestie. W wielu opiniach EKES sformułował już w przeszłości zalecenia w tym zakresie, a szerzej także dotyczące wdrażania istniejącego prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów. EKES zachęca zatem do zapoznania się z jego opiniami dotyczącymi powietrza⁽⁶⁾, wody⁽⁷⁾ czy odpadów⁽⁸⁾.

2.4. Oprócz tych opinii tematycznych należy także podkreślić, że opinie EKES-u o charakterze bardziej ogólnym zawierają również zalecenia, które mogą stanowić odpowiedź na przedmiotowy wniosek. Chodzi o opinie w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁽⁹⁾, obecnego wdrażania prawodawstwa i zarządzania⁽¹⁰⁾ oraz ochrony zbiorowych interesów konsumentów⁽¹¹⁾, opinie o charakterze strategicznym⁽¹²⁾ lub opinie dotyczące ram geograficznych wykraczających poza ramy Unii Europejskiej, a w szczególności w sprawie celów zrównoważonego rozwoju⁽¹³⁾, umów o wolnym handlu⁽¹⁴⁾ czy klimatu⁽¹⁵⁾.

2.5. Oprócz wdrażania istniejącego prawa, które ułatwia ustanowienie jednolitego rynku sprzyjającego swobodnej i niezakłóconej konkurencji, godnego zaufania obywateli, niezależnie od tego, czy są to producenci czy konsumenci – prawa, które jest w stanie zapewnić wysokie standardy jakości i bezpieczeństwa w odniesieniu do ochrony ludzi i ich środowiska naturalnego – konieczne wydaje się dążenie do wypełnienia luk w obecnym prawodawstwie poprzez równoległe zapewnienie, by Unia, w dwustronnych lub wielostronnych negocjacjach handlowych, systematycznie osiągała równowagę swojego prawodawstwa socjalnego i środowiskowego w odniesieniu do produktów importowanych.

2.6. W tym kontekście wszelkie uwagi, zalecenia i wnioski wymienione w niniejszej opinii rozpoznawczej nie powinny być traktowane jako ryzyko, lecz jako okazja do ukierunkowania naszych działań w taki sposób, by stworzyć przewagę konkurencyjną lub kooperacyjną, która nadawałaby kierunek i zapewniała przyszłość na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiskowej.

2.7. Na zakończenie pamiętajmy, że – niezależnie od tego, czy chodzi o powietrze, wodę, czy odpady – należy unikać różnic w stosowaniu prawa europejskiego między państwami członkowskimi, które to różnice grożą zakłóceniem konkurencji, nierównościami środowiskowymi i społecznymi lub sztucznymi granicami utrudniającymi zarządzanie zasobami, które są wspólne i zasadniczo transgraniczne. Dlatego też w celu wzmocnienia wszystkich istniejących i przyszłych działań konieczne byłoby również zapewnienie środków harmonizacji podatkowej w dziedzinie podatków od zanieczyszczeń i zasobów oraz zareagowanie na potrzebę lepszego kalibrowania istniejących narzędzi w zależności od

⁽⁶⁾ Opinia w sprawie programu „Czyste powietrze dla Europy” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s.134) oraz opinia w sprawie: „UE bez azbestu” (Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 13).

⁽⁷⁾ Opinia w sprawie planu działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 90); opinia w sprawie międzynarodowego zarządzania oceanami – programu działań na rzecz przyszłości oceanów (Dz.U. C 209 z 30.6.2017, s. 60); opinia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s.107).

⁽⁸⁾ Opinia w sprawie ograniczenia stosowania niebezpiecznych substancji (RoHS) (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 110); opinia w sprawie wariantów podejścia do interakcji między przepisami w zakresie chemikaliów, produktów i odpadów (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 56); opinia w sprawie strategii dotyczącej tworzyw sztucznych w ramach gospodarki o obiegu zamkniętym (w tym przetwarzania odpadów ze statków) (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 61); opinia w sprawie znaczenia przetwarzania odpadów w energię w gospodarce o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 102); opinia w sprawie pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 98).

⁽⁹⁾ Opinia w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 65).

⁽¹⁰⁾ Zob. przypisy 1 i 3.

⁽¹¹⁾ Opinia w sprawie nowego ładu dla konsumentów (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 66).

⁽¹²⁾ Opinia „Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r.” (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 44) oraz w sprawie nowych zrównoważonych modeli biznesowych (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 57).

⁽¹³⁾ Opinia „Program działań do roku 2030 – Unia Europejska zaangażowana w zrównoważony rozwój na świecie”, przyjęta 20 października 2016 r. (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 58), oraz opinia w sprawie kluczowej roli handlu i inwestycji w osiągnięciu i wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 27).

⁽¹⁴⁾ Opinia w sprawie rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach UE o wolnym handlu (Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 27).

⁽¹⁵⁾ Opinia w sprawie: „Protokół paryski – plan przeciwdziałania zmianie klimatu na świecie po 2020 r.” (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 74) i w sprawie sprawiedliwości klimatycznej (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 22).

efektów zewnętrznych, które należy uwzględnić. Polityka w dziedzinie środowiska nie może już dłużej służyć jako zmienna dostosowawcza, lecz musi stać się główną siłą napędową strategicznej reorientacji działalności ludzkiej, rzemieślniczej, rolniczej i przemysłowej w Unii, a dzięki pozytywnym efektom zaistnieć w innych regionach, w których znajdują się partnerzy polityczni i handlowi UE.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Wdrażanie prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska w odniesieniu do jakości powietrza

Wraz z wodą, przyrodą i odpadami, jakość powietrza jest jedną z dziedzin o największej liczbie spraw w związku z uchybieniem zobowiązaniom państwa członkowskiego. W maju 2018 r. Komisja zintensyfikowała działania wobec sześciu państw członkowskich, które naruszyły unijne przepisy dotyczące jakości powietrza, kierując przeciwko nim sprawy do Trybunału Sprawiedliwości⁽¹⁶⁾. EKES przyjmuje do wiadomości, że Komisja jest w trakcie oceny adekwatności dyrektywy w sprawie jakości powietrza, w ramach analizy efektów dyrektyw dotyczących jakości powietrza w latach 2008–2018. W szczególności wysiłki na rzecz usprawnienia wdrażania prawodawstwa dotyczącego jakości powietrza na zewnątrz przyczyniłyby się do realizacji celu zrównoważonego rozwoju nr 11 dotyczącego zrównoważonych miast.

W odniesieniu do jakości powietrza przypominamy także, że wpływ zanieczyszczenia atmosferycznego jest potrójny:

- 1) Wpływa ono na zdrowie w takim stopniu, że zanieczyszczenie powietrza wewnątrz i na zewnątrz budynków nadal stanowi istotny czynnik ryzyka w Unii Europejskiej⁽¹⁷⁾ i poza jej granicami. Jest to największe na świecie zagrożenie dla zdrowia i środowiska⁽¹⁸⁾, powodujące 6,5 mln przedwczesnych zgonów rocznie i generujące wysokie koszty dla społeczeństwa, systemów opieki zdrowotnej, gospodarki i wszystkich tych, których zdrowie jest zagrożone. Według najnowszego sprawozdania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat zanieczyszczenia powietrza zanieczyszczenie to jest przyczyną około 400 000 przedwczesnych zgonów; w sprawozdaniu tym stwierdza się, że zdrowie obywateli europejskich nadal nie jest wystarczająco chronione i że działania UE nie przyniosły oczekiwanych skutków.
- 2) Wpływa ono na różnorodność biologiczną (na uprawy, lasy itp.).
- 3) Wpływa ono na współczesne budynki i oczywiście na budynki zabytkowe, które są związane z działalnością turystyczną.

3.1.1. Powietrze w pomieszczeniach

- a) Aby poprawić jakość powietrza w pomieszczeniach, konsumenci powinni być informowani, poprzez etykietowanie, o emisjach zakupionych produktów, takich jak materiały budowlane, produkty dekoracyjne, meble i artykuły gospodarstwa domowego. W tym celu, po porównaniu ustawodawstw państw członkowskich, Unia powinna przyjąć spójne ramy oparte na najlepszych obecnie praktykach.
- b) Po zakończeniu fazy budowy i oddania do użytku budynku utrzymanie i regularne monitorowanie jakości wentylacji powinno być obowiązkowe. Długoterminowy monitoring budynków miałby oczywiście pozytywny wpływ na zdrowie, ale również na zużycie energii.
- c) W celu ochrony osób wrażliwych, których układ oddechowy jest osłabiony lub w fazie rozwoju i wymaga lepszej jakości powietrza, należy wdrożyć plany działania również w obiektach odwiedzanych przez ludność, a w szczególności przyjmujących małe dzieci.
- d) Ponadto przydatne byłoby zharmonizowanie praktyk oczyszczania powietrza. Unia powinna określić kryteria pomiaru ich skuteczności i bezpieczeństwa, w szczególności w celu uniknięcia jakichkolwiek wypaczeń komercyjnych lub nawet sanitarnych spowodowanych obecnym względnym brakiem przepisów.

3.1.2. Powietrze na zewnątrz

- a) Aby poprawić jakość powietrza i zwiększyć zaufanie między obywatelami i instytucjami europejskimi, należy nie tylko poważniej wdrażać obecne przepisy i surowiej karać za ich nieprzestrzeganie, ale także należy wreszcie uwzględnić w dyrektywach europejskich brakujące zalecenia Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), w przypadku gdy w większym stopniu chronią one zdrowie ludności.

⁽¹⁶⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3450_pl.htm.

⁽¹⁷⁾ Według Europejskiej Agencji Środowiska.

⁽¹⁸⁾ Według WHO.

- b) Obecnie monitorowane są tylko cząstki PM10 i PM2,5 (skala mikrometrowa). Jednak pod względem zdrowotnym niektóre cząstki ultradrobne mają znacznie większy wpływ na zdrowie (skala nanometryczna), ponieważ wnikają znacznie głębiej do organizmu ludzkiego i mogą gromadzić się w najważniejszych narządach wewnętrznych. Prawodawstwo europejskie powinno zatem uwzględnić ten fakt i przewidywać monitorowanie tych cząstek, tak aby również ich obecność w powietrzu była stopniowo ograniczana.
- c) To samo należy uczynić w odniesieniu do wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych (PAH) i innych zanieczyszczeń, które jeszcze nie są monitorowane, w szczególności tych związanych ze spalarniami, transportem morskim, pojazdami lądowymi, maszynami budowlanymi itp., tym bardziej że stały rozwój wiedzy naukowej i możliwości technicznych umożliwiły już teraz lepszą ochronę zdrowia i ekosystemów.
- d) W tym względzie dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji (NEC)⁽¹⁹⁾ ma zasadnicze znaczenie dla ograniczenia emisji zanieczyszczeń powietrza przez państwa członkowskie. Niemniej dyrektywa proponuje jedynie środki orientacyjne zgodnie z zasadą pomocniczości, tak aby państwa członkowskie przestrzegały zobowiązań związanych z ograniczeniami emisji. Elastyczność wdrażania, jaką oferuje, sprawia, że przepisy te są zdecydowanie zbyt łagodne.
- e) Istnieje również przestrzeń do poprawy, gdyż w dyrektywie nie zaproponowano celu redukcji emisji metanu, istotnego związku zanieczyszczającego powietrze. Taki cel jest niezbędny, gdyż jest to prekursor ozonu i silny gaz cieplarniany.
- f) W celu zapewnienia harmonizacji między różnymi przepisami europejskimi wspólna polityka rolna (WPR) powinna wprowadzić cele dotyczące zanieczyszczeń powietrza powodowanych przez sektor rolny. Sektor ten jest odpowiedzialny między innymi za ponad 95 % emisji amoniaku, substancji zanieczyszczającej objętej dyrektywą NEC. Aby państwa członkowskie mogły osiągnąć cele redukcji w tym obszarze, wspólna polityka rolna powinna zapewnić odpowiednie narzędzia.
- g) Ponadto należy przypomnieć, że kwantyfikacja zanieczyszczeń opiera się obecnie na ich masie (w $\mu\text{g}/\text{m}^3$), chociaż od wielu lat toksykologowie podkreślają na posiedzeniach naukowych, że lepszym rozwiązaniem byłoby określanie liczby cząstek. Takie podejście ma tym większy sens, że interesują nas tu ultradrobne cząstki, które wdychamy⁽²⁰⁾.

3.2. Wdrażanie prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska w odniesieniu do jakości wody

Jeśli chodzi o kwestię wody, na wstępie należy zaznaczyć, że dyrektywa ramowa w tej dziedzinie jest ogólnie satysfakcjonująca, ale jej wdrożenie wciąż jest niezadowolające, a większość państw członkowskich nie zdołała osiągnąć dobrego stanu środowiska w 2015 r. Dotyczy to również sieci Natura 2000, co wynika z ogólnego niepowodzenia instrumentu umownego. Można dokonać różnych ulepszeń i innowacji, związanych w szczególności ze względny postępek naukowym, z jednej strony w dziedzinie funkcjonowania gleby, a z drugiej strony rozproszenia i interakcji niektórych zanieczyszczeń. Temat ten zostanie poruszony w dalszej części. Postępy w zakresie wdrażania prawodawstwa UE dotyczącego wody przyczyniłyby się do osiągnięcia kilku celów związanych z celem zrównoważonego rozwoju nr 6 dotyczącym czystej wody i infrastruktury sanitarnej.

Jednym z najważniejszych obszarów związanych z wodą jest wdrożenie dyrektywy dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych ze względu na znaczne różnice między państwami członkowskimi w zakresie przestrzegania przepisów, spowodowane czynnikami związanymi z zarządzaniem i finansowaniem. Chociaż Komisja dołożyła znacznych starań w obecnej kadencji, nadal istnieją duże potrzeby finansowe w tym obszarze, a także problemy związane z zarządzaniem, które należy rozwiązać. W oparciu o wykazane doświadczenie w sprawach gospodarki odpadami stałymi należy opracowywać nowe sposoby przeniesienia na producentów odpowiedzialności za finansowanie dodatkowego oczyszczania ścieków w celu uwzględnienia nowych substancji zanieczyszczających, takich jak środki farmaceutyczne i mikrodrobiny plastiku.

3.2.1. Wody powierzchniowe:

- a) Aby poprawić stan wód powierzchniowych, a także uniknąć regresu w prawie ochrony środowiska i zarządzaniu środowiskiem, należałoby zdefiniować pewne pojęcia, takie jak „ciągłość ekologiczna”, „cieki wodne” i „obszary podmokłe”. Na przykład konieczne jest, aby zasady charakterystyki obszarów podmokłych były dokładnie określone na poziomie europejskim, biorąc pod uwagę, że samo podejście oparte na celu ochrony jest zbyt złożone, aby można je było skutecznie transponować do prawa krajowego, przynajmniej w niektórych państwach członkowskich.
- b) Podobnie przydatne byłyby jednolite ramy umożliwiające przeprowadzanie ocen, które byłyby jasne i wspólne dla wszystkich podmiotów zaangażowanych we wdrażanie prawa w tej dziedzinie.

⁽¹⁹⁾ Dyrektywa NEC.

⁽²⁰⁾ <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969711005730?via%3Dihub>.

- c) Niezależnie od tego, czy chodzi o nanocząsteczki, pochodzące na przykład z przemysłu tekstylnego i rolno-spożywczego, czy też o substancje zaburzające gospodarkę hormonalną, pochodzące na przykład z przemysłu farmaceutycznego i rolnictwa, ich rozprzestrzenianie w środowisku powinno być zmniejszane u źródła. Należy też ustalić limity, które nie powinny być przekraczane w wodach powierzchniowych i gruntowych ze względu na ich wpływ na ekosystemy, w szczególności na łańcuchy żywnościowe obejmujące ludzi. W tym celu konieczne byłoby wreszcie zapewnienie środków umożliwiających ostateczne określenie progów z uwzględnieniem mieszanek omawianych substancji, różnych substancji już monitorowanych i produktów ubocznych ich degradacji.

3.2.2. Wody podziemne

- a) W odniesieniu do prawodawstwa w dziedzinie wód przepisy dotyczące zwrotu kosztów ponoszonych przez różne kategorie użytkowników, internalizacji efektów zewnętrznych i spójnej polityki cenowej – określone w dyrektywie ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej⁽²¹⁾ – nie są ani dostatecznie wiążące, ani dostatecznie precyzyjne, aby mieć wystarczający skutek.
- b) Wraz ze zmianą klimatu zasilanie wód gruntowych może stać się jeszcze bardziej problematyczne, ponieważ praktyki budowlane lub rolnicze w niektórych miejscach prowadzą do niepożądanych zakłóceń w obiegu wody ze względu na nieprzepuszczalne lub biologicznie słabe gleby, które sprzyjają spływaniu, erozji i osuwaniu się błota, a nie naturalnej infiltracji, oczyszczaniu i magazynowaniu. Aby zapobiec dalszemu nasilaniu się tych zjawisk, Unia powinna wreszcie przyjąć przepisy na rzecz gleb żywych, co miałyby również tę zaletę, że dotyczyłyby zarówno jakości, jak i ilości wody dostępnej dla ekosystemów, spożycia przez ludzi oraz działalności rolniczej i przemysłowej.
- c) Powinniśmy poświęcać więcej uwagi lasom i żywopłotom, a także, w mniejszym stopniu, trwałym użytkom zielonym i długookresowym uprawom bez orania ze względu na ich rolę w wywoływaniu opadów deszczu przez ewapotranspirację, a także w filtrowaniu, oczyszczaniu i magazynowaniu wody w glebach i wodach gruntowych. Ponadto powinny one być, w miarę możliwości, obecne i rozmieszczone w całej Europie, zwłaszcza że stanowią również znaczną pomoc dla innych istot żywych, w tym wspomagających uprawy, w przypadku upałów i innych ekstremalnych zjawisk klimatycznych, których liczba rośnie.

3.2.3. Dyrektywa ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.

W celu lepszego wdrażania ramowej dyrektywy wodnej należy zmienić tekst dyrektywy w odniesieniu do niektórych z wyżej wymienionych aspektów, uwzględniając następujące punkty:

- a) Odniesienie do wody w preambule „woda nie jest produktem handlowym takim jak każdy inny” powinno zostać zastąpione sformulowaniem „woda nie jest produktem handlowym”.
- b) Biorąc pod uwagę stan wód w Europie, stosowanie zasad zapobiegania i ostrożności wymaga usunięcia wszystkich odstępstw, na przykład tych przewidzianych w art. 4 ust. 5 lub art. 7 ust. 4.
- c) Ze względu na stan wód ocena środowiskowa musi być wymagana w przypadku wszystkich projektów, które mogą mieć wpływ na wodę i środowisko wodne. Należy więc skreślić wyrażenie „uproszczona procedura oceny” (art. 16).
- d) Należy dokonać przeglądu zasady „zanieczyszczający płaci”, w szczególności w odniesieniu do:
- przeformułowania art. 9: zamiast „państwa członkowskie uwzględniają zasadę zwrotu kosztów usług wodnych, włączając koszty ekologiczne i materiałowe, uwzględniając analizę ekonomiczną wykonaną zgodnie z załącznikiem III oraz w szczególności zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«” należy napisać „państwa członkowskie stosują zwrot kosztów bezpośrednich i pośrednich związanych z wpływem działalności ludzkiej na wodę zgodnie z zasadą »zanieczyszczający płaci«”,
 - skreślenia wyjątków, o których mowa w art. 9 ust. 4,
 - dodania wszystkich sektorów, określając trzy obszary (rolnictwo, przemysł, gospodarstwa domowe), dla których państwa ustanawiają zasady mające na celu wyeliminowanie wyprowadzania na zewnątrz kosztów. Roczne sprawozdanie określałoby sposoby realizacji tego procesu w przypadku każdego sektora.
- e) Należałoby również zastąpić rzeczywistym obowiązkiem wszystkie sformułowania takie jak „zapewniają, że” (np. w art. 11 ust. 5 lub art. 14 akapit pierwszy).
- f) Podobnie konieczne wydają się obniżenie progów dla zanieczyszczeń, w tym w połączeniu z innymi dyrektywami (takimi jak dyrektywy dotyczące azotanów, chemikaliów itp.), oraz aktualizacja substancji priorytetowych (włączając np. związki perfluorowane, nanotechnologię itp.).

⁽²¹⁾ Ramowa dyrektywa wodna.

- g) Należy również zwiększyć udział społeczeństwa (art. 14), głównie w dziedzinie planowania. Powinien on zostać rozszerzony na programy środków podstawowych i uzupełniających, jak również na wszystkie wcześniejsze kontrole administracyjne.
- h) W odniesieniu do sporów sądowych (art. 23) należy dodać, że zgodnie z Konwencją z Aarhus państwa muszą ustanowić zasady i procedury umożliwiające publiczny dostęp do sporów dotyczących wody.

3.3. Wdrażanie prawodawstwa UE w dziedzinie środowiska w odniesieniu do odpadów

Ocena skutków stanowiąca podstawę przyjętych ostatnio przepisów dotyczących odpadów wykazała liczne problemy z wdrażaniem, w tym problemy o charakterze prawnym lub regulacyjnym, a także związane z zarządzaniem i podnoszeniem świadomości. Braki w zakresie wdrażania dyrektywy ramowej w sprawie odpadów wynikają często z braku instrumentów ekonomicznych, na przykład takich, dzięki którym recykling staje się bardziej opłacalny niż składowanie. Jednak tworzenie takich instrumentów może okazać się trudne dla gmin. Władze lokalne często nie są w stanie przenieść działań i instrumentów dostępnych na szczeblu UE na szczebel lokalny, co wskazuje na problem związany z zarządzaniem. Egzekwowanie przepisów jest również poważnym problemem w kilku państwach członkowskich. EKES przyznaje, że w ostatnich latach Komisja współpracowała z państwami członkowskimi w celu wyeliminowania takich braków w zakresie wdrażania, na przykład zapewniając wsparcie techniczne i szczegółowe wytyczne dotyczące niezbędnych zmian w ramach dwóch działań na rzecz propagowania przestrzegania prawa przeprowadzonych w latach 2012 i 2015.

Nowo przyjęte wnioski ustawodawcze dotyczące odpadów powinny rozwiązać niektóre problemy związane z wdrażaniem i przyczynić się do realizacji celu zrównoważonego rozwoju nr 12 dotyczącego zrównoważonej konsumpcji i produkcji, jednak kwestie związane z zarządzaniem i egzekwowaniem przepisów nadal muszą być rozwiązywane na szczeblu krajowym. Wraz z Komisją EKES utworzył europejską platformę zainteresowanych stron gospodarki o obiegu zamkniętym, która osiągnęła już istotne rezultaty, ułatwiając gromadzenie, wymianę i rozpowszechnianie wiedzy fachowej i dobrych praktyk istniejących wśród różnych zainteresowanych stron. Platforma ta jest głównym narzędziem, które powinno być szeroko wykorzystywane z myślą o wdrażaniu prawodawstwa UE w tym obszarze.

3.3.1. Zapobieganie powstawaniu odpadów

- a) Niedawny przegląd polityki dotyczącej odpadów ⁽²²⁾ jest okazją do zdecydowanego wsparcia środków mających na celu ograniczenie u źródła naszych potrzeb (w tym zapotrzebowania na surowce i surowce wtórne) oraz tworzenie w przyszłości mniejszej ilości odpadów, w szczególności tych, które są niebezpieczne dla ekosystemów i zdrowia ludzkiego, co oznacza zakwestionowanie naszych potrzeb i produktów, sposobu ich projektowania, ich trwałości, a następnie przekształcania przy jak najmniejszych stratach materiałowych, co ma wpływ na środowisko naturalne, niezależność energetyczną i trwałość gospodarczą.
- b) Aby móc mówić o „zrównoważonych materiałach”, a nie o „odpadach”, oraz aby uzyskać gospodarkę o obiegu zamkniętym, konieczne jest, już na etapie projektowania produktów, wyeliminowanie składników, które są na tyle toksyczne lub niebezpieczne, że mogą komplikować przyszły etap recyklingu.
- c) W przypadku opakowań powinien przeważać racjonalizm i pożądane byłyby stopniowe, obowiązkowe i jak najdalej idące zmiany – aby uniknąć jakichkolwiek zakłóceń konkurencji – w zakresie różnych systemów kaucji i ponownego wykorzystania, tych istniejących i nowych, które jeszcze mają zostać opracowane.
- d) Zapobieganie powstawaniu odpadów wymaga również zdolności naszych społeczeństw do ponownego wykorzystania i naprawy produktów. Takie działania wymagałyby ambitnego prawodawstwa europejskiego z obowiązkowymi celami do osiągnięcia, a nie tylko środków opartych na zasadzie dobrowolności.
- e) W celu oddzielenia rozwoju gospodarczego od zużycia zasobów naturalnych i wynikającego z niego wpływu na środowisko konieczne jest, aby Unia postawiła sobie ambitniejsze cele z myślą o zwiększeniu efektywności wykorzystania zasobów w naszych systemach produkcyjnych.

3.3.2. Gospodarowanie odpadami

- a) Aby zdobyć i utrzymać zaufanie społeczeństwa, producentów i konsumentów, gospodarka o obiegu zamkniętym – regularnie uwzględniająca najnowszą wiedzę naukową – musi się uchronić przed wszelkimi przyszłymi skandalami, w szczególności skandalami zdrowotnymi, które mogłyby być związane ze stężeniem lub rozprzestrzenianiem się zanieczyszczeń w materiałach pochodzących z recyklingu (np. brom lub substancje zaburzające gospodarkę hormonalną) lub w środowisku (nanomateriały lub mikrodrobiny plastiku).

⁽²²⁾ http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm.

- b) Takie podejście będzie bardziej wiarygodne i skuteczne, jeśli w celu poprawy wskaźnika recyklingu wszystkich rodzajów materiałów zapewniona zostanie identyfikowalność ich składników od etapu produkcji, a także jeżeli zostanie zagwarantowana jak największa przejrzystość aż do momentu dotarcia do konsumenta.
- c) W związku z tym ten sam poziom ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego musi mieć zastosowanie do materiałów pochodzących z recyklingu lub materiałów pierwotnych w Unii Europejskiej. Materiały nadające się do recyklingu nie powinny umożliwiać dalszego stosowania niebezpiecznych substancji chemicznych w wyższych stężeniach. Dlatego też wprowadzając ograniczenia i ustalając limity dla substancji chemicznych w ramach REACH⁽²³⁾, Europejska Agencja Chemikaliów powinna określić takie same limity dla materiałów pochodzących z recyklingu. Materiały, które przekraczają te limity, muszą być przetwarzane w taki sposób, aby substancja została usunięta lub nie nadawała się do ponownego użycia lub recyklingu.
- d) Oprócz ekoprojektu, któremu powinny podlegać smartfony i inne produkty elektryczne i elektroniczne, Unia powinna również opracować i wdrożyć odpowiednią politykę gospodarowania odpadami na swoim terytorium, zamiast pozwalać na ich wywożenie za granicę.
- e) Biorąc pod uwagę analizę cyklu życia, wszystkie opcje recyklingu są lepsze niż spalanie (zwłaszcza z powodu wbudowanej energii, na przykład w tworzywach sztucznych) – nie dotyczy to jedynie drewna w niektórych szczególnych przypadkach i niektórych odpadów i materiałów niebezpiecznych. Spalanie, podobnie jak zakopywanie, musi stopniowo być eliminowane i należy w tej dziedzinie wyznaczać ambitne cele.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²³⁾ Rozporządzenie REACH – rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1, sprostowane w Dz.U. L 136 z 29.5.2007, s. 3).

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

539. SESJA PLENARNA EKES-U, 12.12.2018–13.12.2018

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie europejskiego sektora detalicznego odpowiadającego potrzebom XXI wieku”

[COM(2018) 219 final]

(2019/C 110/07)

Sprawozdawca: **Ronny LANNOO**Współsprawozdawca: **Gerardo LARGHI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.6.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	21.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	171/3/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji dotyczący modernizacji sektora detalicznego. Komitet ponownie podkreśla gospodarcze i społeczne znaczenie sektora detalicznego dla wszystkich zainteresowanych stron i dla społeczeństwa jako całości⁽¹⁾. Przypomina, że już we wcześniejszych opiniach zalecał zadbanie o otwarte otoczenie gospodarcze w celu zapewnienia uczciwej konkurencji i stworzenia warunków do pozytywnego współistnienia dużych, średnich i małych przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw handlu detalicznego, a także współpracy między nimi.

1.2. Ochrona i propagowanie różnorodności w sektorze handlu detalicznego są niezbędne, aby zaspokoić potrzeby konsumentów oraz bronić europejskiego systemu produkcji i promować go. W związku z tym EKES uważa, że należy zapewnić równowagę między środkami na rzecz dużych detalistów, które zostały jasno opisane w komunikacie, a odpowiadającymi im działaniami dostosowanymi do potrzeb mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw.

1.3. EKES zauważa, że propozycje Komisji koncentrują się zbyttnio na cenie jako najbardziej interesującym aspekcie z punktu widzenia konsumentów i ignorują inne ważne elementy, takie jak informacje, jakość i personalizacja produktów, bliskość, mobilność, gospodarka o obiegu zamkniętym i trwałość, stosunek jakości do ceny oraz usługi przed- i posprzedażowe. Komisja powinna odpowiednio chronić dywersyfikację produktów w interesie wszystkich stron.

⁽¹⁾ Obroty w 2016 r.: 9 864 468,4 mln EUR; liczba przedsiębiorstw (w 2015 r.): 6 205 080; wartość produkcji (w 2015 r.): 2 687 115 mln EUR. W 2016 r. zatrudnienie w tym sektorze znalazło 33 399 447 osób, z czego 27 892 082 było pracownikami najemnymi.

1.4. Komitet uważa, że prawem przedsiębiorczości należy zajmować się przy zachowaniu zgodności z zasadą pomocniczości, a najlepszym sposobem uwzględnienia potrzeb wszystkich zainteresowanych stron jest uzyskanie porozumienia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

1.5. W szczególności EKES jest zdania, że niektóre bariery dla swobody przedsiębiorczości i niektóre ograniczenia operacyjne w postaci, w jakiej występują obecnie w pewnych państwach członkowskich, stanowią przeszkodę dla tworzenia nowych przedsiębiorstw, lecz pełna liberalizacja nie zapewnia niezbędnej równowagi między dużymi firmami, małymi przedsiębiorstwami i przedsiębiorstwami rodzinnymi.

1.6. Komitet uważa, że krajowe przepisy regulujące godziny otwarcia sklepów i czas pracy odgrywają zasadniczą rolę w zapewnianiu równych warunków działania wśród przedsiębiorstw różnej wielkości i przede wszystkim w gwarantowaniu odpowiedniej ochrony socjalnej zarówno pracownikom, jak i osobom samozatrudnionym, także biorąc pod uwagę zmiany nawyków konsumenckich.

1.7. EKES ponownie stwierdza, że osiągnięcie porozumienia na szczeblu krajowym lub niższym niż krajowy jest najlepszym sposobem ustalania dni i godzin otwarcia oraz godzenia potrzeb konsumentów w zakresie dostępu do konkretnych produktów i usług z dążeniem niektórych przedsiębiorstw do prowadzenia działalności w niedziele i święta, a jednocześnie pozwala zapewnić równowagę między życiem zawodowym a rodzinnym przedsiębiorców i pracowników oraz czas na szkolenia.

1.8. Zgodnie z założeniami filaru społecznego EKES wskazuje na konieczność zagwarantowania uczciwego wynagrodzenia i jakości pracy wszystkim pracownikom w tym sektorze bez względu na to, czy chodzi o działalność online czy offline. Zwraca zwłaszcza uwagę na przypadek umów o pracę tysięcy osób pracujących dla firm internetowych, które nie zostały jeszcze objęte negocjacjami zbiorowymi, a także na przypadek umów w sektorze dużych detalistów przygotowanych wyłącznie z myślą o obsłudze większej liczby klientów w weekendy (co powoduje wzrost liczby umów dorywczych) lub nie uznających pracy w weekend czy w nocy za pracę godzinach nadliczbowych. Zdaniem EKES-u stworzenie mechanizmu skutecznego dialogu społecznego obejmującego również małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa dałoby przedsiębiorstwom lepsze możliwości rozwoju i zapewniło pracownikom lepszy system zabezpieczeń.

1.9. Komitet zgadza się z Komisją, że należy pobudzać i wspierać innowacje w sektorze detalicznym, uczenie się przez całe życie zarówno pracodawców, jak i pracowników, oraz promocję produktu w perspektywie długoterminowej. Jest jednakże zdania, że oprócz propozycji Komisji należy przygotować plan działania, który wspierałby ten proces w kontekście transformacji cyfrowej. Na plan ten należałoby przeznaczyć odpowiednie finansowanie i powinien on koncentrować się zwłaszcza na małych przedsiębiorstwach i mikroprzedsiębiorstwach przy współdziałaniu organizacji reprezentujących MŚP.

1.10. EKES wzywa władze wszystkich szczebli do nawiązania ścisłej współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu opracowania konkretnego planu działania w sprawie przyszłości europejskiego handlu detalicznego w XXI wieku (dot. informowania, szkolenia, finansowania, dobrych praktyk itp.).

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1. Celem komunikatu jest przyczynienie się do uwolnienia potencjału sektora handlu detalicznego dla gospodarki UE poprzez wskazanie najlepszych praktyk. Instytucje UE i państwa członkowskie powinny zatem poczynić starania, aby wspierać konkurencyjność tego sektora w czasie, gdy ulega on przekształceniom wskutek szybkiego rozwoju handlu elektronicznego oraz zmiany nawyków konsumenckich.

2.2. Aby jednolity rynek przyniósł oczekiwane korzyści, należy podjąć odpowiednie działania na wszystkich szczeblach. Wydajność sektora detalicznego w UE pozostaje w tyle za innymi sektorami, co wynika z nagromadzenia przepisów podatkowych na wszystkich szczeblach i opóźnień w przechodzeniu na rynek cyfrowy.

2.3. Detaliści napotykać liczne ograniczenia dotyczące zakładania sklepów i prowadzenia działalności. Wiele z tych ograniczeń można uzasadnić słusznymi względami polityki publicznej. Niemniej mogą one również stwarzać bariery dla przedsiębiorstw typu start-up oraz negatywnie wpływać na wydajność.

2.4. Otwieranie nowych punktów sprzedaży jest kluczowym elementem rentowności sektora. Ważne jest umożliwienie realizowania strategii dostępu do rynku, które łączą obecność w internecie i poza nim. Proste, przejrzyste i skuteczne procedury związane z zakładaniem działalności stwarzają możliwości zwiększenia wydajności sektora detalicznego.

2.5. Komisja zaleca, aby państwa członkowskie przeprowadziły ocenę i, w razie potrzeby, modernizację swoich ram prawnych, czerpiąc inspirację w stosownych przypadkach z najlepszych praktyk opracowanych w innych państwach członkowskich.

2.6. Ograniczenia prowadzenia działalności zazwyczaj dotyczą głównie detalistów nieprowadzących działalności w internecie. Organy publiczne powinny ocenić wyważenie, proporcjonalność i skuteczność takich ograniczeń, aby zapewnić równe szanse w porównaniu z handlem elektronicznym.

2.7. Koszt przestrzegania przepisów wynosi 0,4–6 % rocznego obrotu detalistów. Dla mikroprzedsiębiorstw jest to szczególnie duże obciążenie. Wspieranie rozwoju sektora handlu detalicznego przynoszące ostatecznie korzyści konsumentom wymaga szeroko zakrojonego podejścia: uproszczenia ram prawnych, dopilnowania, aby były one dostosowane do środowiska wielokanałowego, a także ograniczenia nadmiernie uciążliwych i kosztownych środków i procedur nakładanych na detalistów w celu zapewnienia zgodności z tymi przepisami.

3. Uwagi ogólne

3.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje podjętą przez Komisję próbę modernizacji sektora handlu detalicznego z myślą o radzeniu sobie z nowymi wyzwaniami związanymi z cyfryzacją i handlem elektronicznym.

3.2. W swych wcześniejszych opiniach, zwłaszcza INT/682 w sprawie europejskiego planu działania na rzecz sektora detalicznego⁽²⁾, Komitet zalecał już stworzenie otwartego otoczenia gospodarczego mającego gwarantować uczciwą konkurencję między podmiotami o takiej samej wielkości. W szczególności UE powinna zapewnić warunki dla różnorodności, pozytywnej koegzystencji i współpracy między dużymi, średnimi i małymi detalistami oraz mikrodetalistami działającymi w internecie i poza nim. Promowanie różnorodności w sektorze handlu detalicznego UE jest doskonałym sposobem reagowania na różne potrzeby konsumentów, lecz także chronienia i wspierania europejskiego systemu produkcji.

3.3. EKES odnotowuje, że Komisja kładzie zbyt duży nacisk na cenę jako najbardziej interesujący aspekt z punktu widzenia konsumentów, podczas gdy głównym celem powinno być przekazywanie konsumentom dokładnych informacji (świadomość konsumentów). Konsumentci, którzy kupują dany produkt, powinni móc swobodnie rozważyć inne elementy takie jak jakość produktu, personalizacja, trwałość, mobilność konsumentka, bliskość, stosunek jakości do ceny, obsługa zapewniona podczas zakupu lub po jego dokonaniu, wpływ na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz kryteria środowiskowe. Zróznicowanie produktów stanowi wartość dodaną dla sektorów produkcji i handlu detalicznego w UE i powinno być przez Komisję odpowiednio chronione⁽³⁾.

3.4. EKES uważa, że podejście Komisji bardziej sprzyja dużym detalistom, i uważa za istotne, aby wyważyć je z potrzebami małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw. W szczególności sądzi, że konieczne jest zagwarantowanie współistnienia dużych przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw rodzinnych.

3.5. EKES zgadza się, że niektóre ograniczenia prawa przedsiębiorczości i ograniczenia operacyjne wprowadzane w niektórych państwach członkowskich mogą stanowić przeszkodę w zakładaniu nowych firm i ich rozwoju. Jest jednakże zdania, że pełna liberalizacja prawa przedsiębiorczości nie rozwiązałaby wszystkich problemów. Ponadto należy przestrzegać zasady pomocniczości oraz porozumień osiągniętych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym w celu odpowiedniego reagowania na lokalne potrzeby i potrzeby wszystkich zainteresowanych stron.

3.6. EKES nie zgadza się z negatywnym postrzeganiem przez Komisję wyroku w sprawie Visser. Zdaniem Komitetu sprawa ta stanowi potwierdzenie celu prawodawcy w odniesieniu do dyrektywy usługowej: ujednoliciła orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące swobody przedsiębiorczości i zakazuje stosowania tylko niektórych wymogów, takich jak testy potrzeb ekonomicznych. Wyrok wyraźnie stwierdza, że „cel polegający na ochronie środowiska miejskiego może stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego mogący uzasadniać ograniczenie terytorialne”. Ważne jest, aby znaleźć równowagę pomiędzy tymi potrzebami zgodnie z zasadami proporcjonalności i pomocniczości.

3.7. W tym kontekście można zrobić wiele w procesie tworzenia jednolitego europejskiego rynku, aby uprościć procedury rozpoczynania działalności gospodarczej oraz zapewnić ich przejrzystość i jednolitość przy jednoczesnym poszanowaniu uzasadnionych ograniczeń istniejących na szczeblu terytorialnym zgodnie z zasadą pomocniczości.

3.8. Zdaniem Komitetu niezwykle ważne jest utrzymanie i chronienie niektórych specyficznych środowisk gospodarczych, zwłaszcza w sytuacji, gdy dziedziny te są powiązane z ochroną narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego oraz celami polityki społecznej i kulturalnej. Odmienne podejście może mieć niekorzystny wpływ na lokalne społeczności i konsumentów⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 20.

⁽³⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 165.

⁽⁴⁾ Zob. przypis 2.

3.9. Ogólnie rzecz biorąc, zdaniem EKES-u należy poważnie rozważać ekspansję transgraniczną, zwiększenie skali i handel elektroniczny oraz wspierać przedsiębiorstwa w tym procesie w koordynacji z ich organizacjami. Niemniej nie można tego uznawać za wymóg lub jedyny sposób rozwoju wszystkich przedsiębiorstw, biorąc pod uwagę interes konsumentów (dystrybucja i usługi wielokanałowe). Dlatego też niezbędne jest promowanie i podtrzymanie procesów innowacyjnych, szkoleń i promocji produktu w perspektywie długoterminowej, w tym wspieranie dzięki odpowiednim funduszom małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw oraz reprezentujących je organizacji.

3.10. Skuteczna polityka handlu detalicznego musi znaleźć równowagę między rentownością i wydajnością w odniesieniu do danej lokalizacji. Należy wziąć pod uwagę względy perspektywy (średnio-) długoterminowej, zwłaszcza w odniesieniu do przedsiębiorstw nieprowadzących działalności w internecie, oraz jej związek z bieżącymi zmianami i zmianami, które mogą nastąpić w przyszłości (mieszkalnictwo, dostępne usługi itp., a tym samym istniejące centra miast i tereny sąsiadujące z nimi). EKES uważa, że Komisja powinna uzupełnić swoją propozycję – we współpracy ze stosownymi organizacjami krajowymi i regionalnymi – przez wprowadzenie środków strukturalnych w celu uwzględnienia czynników rozwoju terytorialnego w odniesieniu do lokalnych społeczności i centrów miast (miejsca turystyczne, lokalne planowanie przestrzenne, kodeksy budowlane, warunki itp.).

3.11. Zdaniem EKES-u krajowe przepisy dotyczące godzin otwarcia sklepów i czasu pracy, zgodne z nowymi rozwiązaniami technologicznymi, odgrywają istotną rolę w zapewnieniu równych szans wśród przedsiębiorstw różnej wielkości oraz odpowiedniej ochrony socjalnej zarówno pracownikom, jak i osobom samozatrudnionym. Przede wszystkim zaś są kluczowym narzędziem ochrony socjalnej osób pracujących na własny rachunek i osób zatrudnionych.

3.12. Komitet ponownie stwierdza, że osiągnięcie porozumienia z zainteresowanymi organizacjami na szczeblu krajowym lub niższym niż krajowy jest najlepszym sposobem ustalania dni i godzin otwarcia. Niezwykle istotne jest pogodzenie potrzeb konsumentów w zakresie dostępu do konkretnych produktów i usług z dążeniem niektórych przedsiębiorstw do prowadzenia działalności w niedziele lub wieczorami, a także zadbanie o potrzebę wypoczynku właścicieli i pracowników mikroprzedsiębiorstw oraz zapewnienie równowagi między życiem zawodowym a rodzinnym i czasu na szkolenia.

3.13. Zgodnie z założeniami filaru społecznego EKES wskazuje na konieczność zagwarantowania uczciwego wynagrodzenia i jakości pracy wszystkim pracownikom w tym sektorze bez względu, czy chodzi o działalność online czy offline. Zwraca zwłaszcza uwagę na przypadek umów o pracę tysięcy osób pracujących dla firm internetowych, które nie zostały jeszcze objęte zbiorowymi negocjacjami, a także na przypadek umów w sektorze dużych detalistów przygotowanych wyłącznie z myślą o obsłudze większej liczby klientów w weekendy (co powoduje wzrost liczby umów dorywczych) lub nie uznających pracy w weekend czy w nocy za pracę godzinach nadliczbowych. Zdaniem EKES-u stworzenie mechanizmu skutecznego dialogu społecznego obejmującego również małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa dałoby przedsiębiorstwom lepsze możliwości rozwoju i zapewniło pracownikom lepszy system zabezpieczeń.

3.14. EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie, zgodnie z którym organy publiczne powinny ułatwiać wprowadzanie technologii cyfrowych przez małe przedsiębiorstwa. Jednakże nie może to być jedynym rozwiązaniem. Tradycyjne sklepy pozostają istotnym elementem nie tylko w kontekście wzrostu w UE, lecz także w odniesieniu do spójności społecznej, zwłaszcza w lokalnych społecznościach i dla konsumentów nienależących do pokolenia epoki cyfrowej. Z tego powodu handel elektroniczny i tradycyjny powinny współistnieć. W tym kontekście EKES jest zdania, że Komisja bagatelizuje trudności, z jakimi borykają się małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa, jeśli chodzi o udział w handlu elektronicznym i czerpanie z niego korzyści.

3.15. EKES zgadza się z Komisją co do potrzeby zapewnienia wysokiej jakości szkoleń dla pracodawców, którzy chcą zaangażować się w handel elektroniczny. Niemniej Komitet uważa, że sytuacja jest bardziej złożona, a MŚP – zwłaszcza małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa – stoją w obliczu wielu wyzwań, takich jak: a) zmiana i dostosowanie ich organizacji wewnętrznej; b) znajomość języków obcych; c) uzyskiwanie i zrozumienie informacji prawnych i administracyjnych; d) ustanowienie wydajnego i konkurencyjnego systemu dostaw; e) pokonanie dumpingu fiskalnego i socjalnego na szczeblu UE (oszustwa związane z VAT, podrabianie produktów itp.). Z tego względu EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do wspierania MŚP i ich organizacji w procesie przechodzenia na handel elektroniczny, poprzez szerokie podejście, które uwzględnia wszystkie warunki potrzebne do tworzenia odnoszących sukcesy przedsiębiorstw online.

3.16. Zdaniem EKES-u handel elektroniczny może być ważną opcją dla wielu MŚP. Ponadto Komitet zwraca uwagę, że całkiem niedawno Komisja opublikowała swój pierwszy wniosek mający na celu uregulowanie stosunków między platformami a przedsiębiorcami na rynku cyfrowym. Choć działanie to jest skoncentrowane na przejrzystości, to nie eliminuje ono niektórych częstych nadużyć, które utrudniają uczciwą konkurencję (np. klauzule o cenie parytetowej,

dumping fiskalny, różny zakres opodatkowania itd.) między użytkownikami komercyjnymi a dużymi platformami cyfrowymi⁽⁵⁾). Z tego powodu Komitet zaleca Komisji, aby zapewniła równe szanse w zakresie uczciwej konkurencji na rynku cyfrowym.

3.17. Według EKES-u należy zastosować różne środki, aby zapewnić konieczne warunki dla sektora handlu detalicznego, w szczególności dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw, które generują największe zatrudnienie netto, z myślą o rozwiązaniu problemu niedopasowania umiejętności: wzmocnienie identyfikacji i przewidywania potrzeb w zakresie umiejętności, w tym doradztwa; poprawa wyników kształcenia i szkoleń zgodnie z potrzebami rynku pracy, w tym promowanie kształcenia i szkolenia zawodowego; poprawa warunków ramowych w celu lepszego dopasowania podaży i popytu; zapewnienie lepszego wsparcia w zakresie potrzeb szkoleniowych MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

3.18. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwagę, jaką Komisja zwraca na koszt przestrzegania przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do małych przedsiębiorstw, jak również fakt, że podkreśla ona brak znajomości specyfiki sektora.

4. Uwagi szczególne

4.1. EKES wzywa Komisję, by zmierzyła się z rosnącym problemem wyludniania centrów miast oraz jego społecznymi i środowiskowymi konsekwencjami. To, jak przyjazne dla życia będą duże i małe miasta, zależy również od przetrwania wielu małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw (lokalnych sklepów), które zaspokajają potrzeby wielu konsumentów, lecz są zagrożone przez rosnącą koncentrację wielkich sieci handlowych.

4.2. EKES wyraża ubolewanie z powodu braku jakiegokolwiek odniesienia do zrównoważonego sektora handlu detalicznego oraz roli, jaką mali detaliści i mikrodetaliści mogą odegrać w tym procesie. Jednakże aby uświadomić im związek między zrównoważonymi wyborami a konkurencyjnością oraz zapewnić dostęp do dopasowanych do ich potrzeb informacji i wsparcia technicznego, a także programów kredytowych niezbędnych do wdrożenia możliwych ulepszeń, konieczne jest zapewnienie korzystniejszych ram. Nie należy narzucać małym detalistom i mikrodetalistom wyborów, gdyż nie mają oni dużego wpływu na konsumentów i producentów.

4.3. W komunikacie nie zwraca się uwagi na problemy występujące w stosunkach umownych między przedsiębiorstwami, np. nierówne umowy franczyzowe, opóźnienia w płatnościach czy nieuczciwe praktyki handlowe. Poważne wyzwanie stanowi zwłaszcza rosnąca koncentracja siły dużych detalistów w Europie⁽⁶⁾). Aby umożliwić rozwiązanie problemu zakłócenia konkurencji i utrzymanie konkurencyjności, w komunikacie należało uwzględnić obie te kwestie.

4.4. EKES, zgodnie ze swymi uwagami z opinii w sprawie nowego ładu dla konsumentów, zaleca Komisji, by określiła i wdrożyła skuteczny system rozstrzygania sporów, który umożliwi zarządzanie sytuacjami będącymi wynikiem nadużywania siły ekonomicznej i stosowania praktyk zakłócających konkurencję.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁵⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 177.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 3.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów»S-
prawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2017«”**

[COM(2018) 482 final]

(2019/C 110/08)

Sprawozdawczyni: **Baiba MILTOVIČA**

Wniosek	Komisja Europejska, 5.9.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	21.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	188/1/9
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zwięzły styl i główną tematykę sprawozdania za rok 2017, któremu towarzyszy obszerny dokument roboczy służb Komisji. Skuteczna i realizowana polityka konkurencji jest podstawą zrównoważonej gospodarki rynkowej. Może ona zapewnić równe warunki działania dla producentów towarów i usług, uspokoić konsumentów, wzmocnić konkurencję oraz zapewnić osiągnięcie podstawowych celów społecznych, takich jak wolność wyboru dla konsumentów, a także celów politycznych, takich jak dobrostan obywateli europejskich i promowanie integracji rynku europejskiego. Polityka ta odgrywa także ważną rolę w odniesieniu do krajów trzecich, gdyż wspiera pozytywną dynamikę biznesową, środowiskową i społeczną w handlu międzynarodowym.

1.2. Sprawozdanie za 2017 rok kładzie silny nacisk na zgodność z prawem i egzekwowanie prawa oraz dostarcza przykładów energicznych działań podjętych przez Komisję. Konsumenci oraz małe i średnie przedsiębiorstwa często znajdują się w niekorzystnej sytuacji w stosunku do dużych przedsiębiorstw, które mogą nadużywać swojej dominującej pozycji na rynku, dlatego też szczególnie pożądane są środki, które zwalczają praktyki antykonkurencyjne.

1.3. Nasilenie działań antykonkurencyjnych na rynkach UE doprowadziło do stałego rozwoju krajowych organów ochrony konkurencji jako głównych organów egzekwujących prawo konkurencji. Dyrektywa ECN+, która daje krajowym organom ochrony konkurencji większe możliwości działania, wzmacnia krajowe zdolności w tym zakresie.

1.4. Konieczne jest wzmocnienie autonomii krajowych organów ochrony konkurencji oraz zapewnienie odpowiednich środków. Autentyczna niezależność, wiedza fachowa i szkolenie są niezbędne do skutecznej pracy, a dyrektywa ECN+ powinna być ściśle monitorowana, aby upewnić się, że cel ten zostanie osiągnięty. Należy zachęcać do tego, by działania zapobiegawcze uniemożliwiały zachowania antykonkurencyjne, oraz podwyższyć kary do odpowiedniego pułapu, aby stanowiły skuteczny środek odstraszający.

1.5. EKES wspiera Komisję w obszarze egzekwowania przepisów prawa konkurencji na drodze prywatnoprawnej i twierdzi, że powództwa zbiorowe powinny być ułatwione przez systemy prawne wszystkich państw członkowskich. Komisja powinna kontynuować monitorowanie skuteczności mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w przypadku naruszeń prawa konkurencji w poszczególnych państwach członkowskich i podejmować w razie potrzeby dalsze działania. W tym kontekście rozczarowuje wniosek Komisji dotyczący powództw przedstawicielskich zawarty w proponowanym nowym ładzie dla konsumentów.

1.6. Należy pamiętać, że w rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych⁽¹⁾ uwzględniono dalsze propozycje w sprawie franczyzy, aby przywrócić równowagę handlową i kontraktową między franczyzobiorcami a franczyzodawcą.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 330/2010 (Dz.U. L 102 z 23.4.2010, s. 1).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32010R0330>

1.7. W przypadku podejmowania istotnych działań o charakterze parahandlowym przez lokalne władze, które mogą korzystać z dotacji publicznej umożliwiającej nieuczciwą konkurencję, należy zanalizować tego rodzaju działania, by ustalić, czy konieczne jest dostosowanie zasad pomocy państwa lub innych instrumentów.

1.8. Co do dyrektywy dotyczącej sygnalistów, to zaleca się, by w ramach krajowych systemów prawnych potwierdzono w trakcie jej transpozycji i stosowania, że sygnaliści mają w każdym momencie zapewniony dostęp do przedstawicieli związków zawodowych oraz pełną ochronę w każdych okolicznościach.

1.9. Sugeruje się, że w przypadkach mających związek z egzekwowaniem prawa konkurencji szczegółowa analiza przeprowadzona przez Komisję dotycząca praktyk organów regulacji energetyki we wszystkich państwach członkowskich w powiązaniu z CEER i ACER może określać działania mogące wyeliminować praktyki ograniczające konkurencję, które nadal szkodzą konsumentom.

1.10. W ramach nowego przeglądu funkcjonowania łańcucha dystrybucji żywności w przyszłych sprawozdaniach dotyczących polityki konkurencji można by określić i zaproponować środki zaradcze wobec potencjalnie niewłaściwego wykorzystywania siły rynkowej przez dominujących detalistów.

1.11. W ramach gospodarki cyfrowej mamy do czynienia z szeregiem zarówno istniejących, jak i niustannie tworzonych praktyk antykonkurencyjnych. Komitet obawia się, że nie wykorzystuje się odpowiednich środków do monitorowania tego gwałtownie rozwijającego się i finansowo prężnego sektora, i wzywa do uwzględnienia w wieloletnich ramach finansowych konkretnego przepisu w tym zakresie.

1.12. Istnieje szereg czynników, które leżą poza bezpośrednim zakresem polityki konkurencji, niemniej wzbudzają obawy co do zakłóceń na rynku. Należą do nich: duże różnice między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o politykę opodatkowania osób prawnych, stosowanie praktyk w zakresie zatrudnienia zwanych zbiorczo dumpingiem socjalnym, praktyki w obrębie tzw. gospodarki fuch, a także kwestie związane z gospodarką o obiegu zamkniętym i globalną stabilnością gospodarczą. Komitet wzywa Komisję, by wykorzystwała pełen zakres swoich kompetencji i zdolności do zadbania o to, by te szare strefy, w których obserwuje się zachowanie antykonkurencyjne, były w miarę możliwości monitorowane, i by podejmowano wobec nich działania wyjaśniające i naprawcze.

1.13. Prawo konkurencji jest jednym z najstarszych części dorobku prawnego, ale nie zawsze jest współmierne do wyzwań tego stulecia. W szczególności kompleksowy i systemowy przegląd unijnego prawa konkurencji, z uwzględnieniem celów gospodarczych, środowiskowych i społecznych, przyczyniłby się do zmniejszenia sztucznego rozdziału sfery rynku od sfery społecznej.

2. Treść sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji za rok 2017

2.1. Polityka konkurencji jest podstawą jednolitego rynku, funkcjonuje od czasu traktatu rzymskiego i jest fundamentem dzisiejszej Unii Europejskiej. Została ona określona w ramach takich przepisów, jak art. 101 i 102 TFUE, które to artykuły wyjaśniają jej istotę oraz zakres.

2.2. W 2017 r. podjęto konkretne działania z korzyścią dla konsumentów i przemysłu europejskiego w kluczowych obszarach: gospodarka cyfrowa, energia, sektor farmaceutyczny i rolno-chemiczny, przemysł sieciowy i rynki finansowe. Podsumowanie to podkreśla główne punkty sprawozdania, które z kolei streszcza szeroko zakrojone prace w obszarze wielu sektorów gospodarczych.

2.3. Polityka musi przekładać się na przepisy, a przepisy należy egzekwować. Komisja Europejska jest członkiem założycielem Międzynarodowej Sieci Konkurencji i prowadzi również aktywne działania na wszystkich forach międzynarodowych poświęconych konkurencji, w tym na forach OECD, UNCTAD, WTO oraz Banku Światowego. W szczególności Komisja blisko współpracuje z krajowymi organami ds. konkurencji i zaproponowała nowe przepisy w formie dyrektywy⁽²⁾, mające umożliwić tym organom większą efektywność egzekwowania unijnych zasad ochrony konkurencji.

2.4. Ważne jest, aby osoby fizyczne, które wiedzą o istnieniu lub funkcjonowaniu kartelu lub o innych rodzajach naruszeń ochrony konkurencji, miały możliwość ujawnienia takich praktyk. Uruchomiono nowe, anonimowe narzędzie dla sygnalistów, które to ułatwia i jest w użyciu.

2.5. Zostały uproszczone wymogi, dotyczące powiadamiania o mniejszych i mniej kłopotliwych środkach pomocy państwa i wprowadzono wyłączenia, a 24 państwa członkowskie dołączyły do modułu przejrzystości pomocy, dostarczając informacji na temat pomocy państwa.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_en.pdf

2.6. Podjęto działania mające na celu rygorystyczne egzekwowanie zasad konkurencji na skoncentrowanych rynkach. Sektor farmaceutyczny doświadczył pierwszego dochodzenia Komisji w związku z obawami dotyczącymi praktyk wygórowanych cen w przemyśle farmaceutycznym. Dokonano przeglądu kilku fuzji w sektorze agrochemicznym i zabroniono połączenia w przemyśle cementowym, które ograniczyłyby konkurencję.

2.7. W sektorze energetycznym rozpoczęły się działania w zakresie egzekwowania prawa co do pomocy państwa oraz mechanizmów zdolności wytwórczych, a dochodzenie w sprawie praktyk biznesowych Gazpromu w Europie Środkowej i Wschodniej kontynuowano po wstępnym ustaleniu, że zostały złamane przepisy UE dotyczące łamania zasad konkurencji.

2.8. W dziedzinie transportu zbadano przejęcia w sektorze lotniczym. Na Litwie stwierdzono działania antykonkurencyjne w transporcie kolejowym, w związku z czym nałożono grzywny i podjęto działania naprawcze. Ponadto udzielono pomocy państwa na rzecz tego sektora w Grecji i Bułgarii. Podjęto działania antykartelowe wobec firmy Scania odnośnie do transportu drogowego towarów i obciążono wysokimi grzywnami kilka firm w sektorze części samochodowych.

2.9. Rozszerzenie ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych na porty i porty lotnicze ułatwiło udzielenie odpowiedniej pomocy państwa.

2.10. Dochodzenie Komisji w sprawie planowanego połączenia Deutsche Börse oraz London Stock Exchange Group zakończyło się wnioskiem, że połączenie to byłoby monopolistyczne i zostało ono zakazane.

2.11. Należy zauważyć, że polityka konkurencji UE będzie musiała odpowiedzieć konstruktywnie i twórczo na wyzwanie wycofania się Wielkiej Brytanii z UE. Jak określiła Rada Europejska, jakakolwiek przyszła umowa handlowa powinna zapewniać równe szanse, w szczególności jeżeli chodzi o konkurencję i pomoc państwa.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje sprawozdanie za rok 2017, które zawiera liczne przykłady skoncentrowania się Komisji na promowaniu dobrostanu konsumentów i zapobieganiu szkodom dla konsumentów. Konsekwencją takiego podejścia jest nie tylko wzmocnienie integracji jednolitego rynku, ale również wzmocnienie rozwoju gospodarczego i powiązanych celów społecznych.

3.2. W ubiegłym roku opinie EKES często wskazywały na znaczenie skutecznej i stosowanej polityki konkurencji. Wskaźniki dobrobytu i dobrostanu konsumentów wraz z utrzymaniem skutecznej struktury konkurencyjnej stanowią uzasadnienie dla zajęcia się wyzyskiem, praktykami wyłączającymi i porozumieniami ograniczającymi konkurencję. Zachęcając do najlepszej praktyki ekonomicznej, stanowcza polityka konkurencji wzmacnia europejski biznes na konkurencyjnych rynkach światowych i sprzyja promowaniu celów społecznych, na których się opiera.

3.3. Emisje samochodowe

3.3.1. W opinii EKES-u dotyczącej działań UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem⁽³⁾ stwierdzono, że niedostateczne przestrzeganie mechanizmów zapewniających wdrażanie prawa ochrony środowiska i zarządzanie środowiskiem stanowi godny ubolewania czynnik prowadzący do nieuczciwej konkurencji i szkód gospodarczych. Komitet stwierdza, że zgodność z prawem i przestrzeganie zasad prawa jest podstawą silnej polityki konkurencji.

3.3.2. W tym kontekście Komitet docenia fakt, że wstępne dochodzenie Komisji dotyczące ewentualnego kartelu firm BMW, Daimler, Volkswagen, Audi i Porsche oraz tego, czy przedsiębiorstwa te ograniczyły rozwój selektywnych układów redukcji katalitycznej i filtrów cząstek stałych, powodując potencjalne ograniczenie wprowadzania technologii bardziej przyjaznych dla środowiska, doprowadziło zespół ds. praktyk antykonkurencyjnych do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

3.4. Mechanizmy dochodzenia roszczeń zbiorowych

3.4.1. Komitet odnotował ostateczną transpozycję dyrektywy w sprawie odszkodowań⁽⁴⁾, która częściowo dotyczy stworzenia mechanizmu prawnego dla pozwów zbiorowych. Niemniej wycofanie wniosku dotyczącego dyrektywy, przygotowanego w 2009 r. przez DG ds. Konkurencji, w połączeniu z niedawnym wnioskiem w ramach pakietu „Nowy ład dla konsumentów”, są sygnałem braku woli politycznej w odniesieniu do stworzenia rzeczywiście skutecznego systemu

⁽³⁾ Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 69.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE w sprawie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji (Dz.U. L 349 z 5.12.2014, s. 1).

zbiorowego dochodzenia roszczeń na poziomie europejskim. EKES wzywa zatem Komisję do kontynuowania monitorowania skuteczności mechanizmów zbiorowego dochodzenia roszczeń w przypadku naruszeń prawa konkurencji w poszczególnych państwach członkowskich i do podjęcia w razie potrzeby dalszych działań.

3.5. Franczyza w branży detalicznej

3.5.1. EKES zauważa, że rośnie problem dotyczący umów franczyzy w sektorze detalicznym, co może mieć poważne skutki dla konkurencji. Przykładowo, główny spór w Niderlandach między francyzodawcą HEMA a kilkoma francyzobiorcami, dotyczący istniejących umów i części zarobków ze sprzedaży internetowej, doprowadził do anulowania umów francyzowych. Komitet wzywa Komisję do przeanalizowania tej sytuacji i do przedstawienia dodatkowych propozycji dotyczących franczyzy, które mogłyby zostać włączone do rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych, aby przywrócić równowagę handlową i kontraktową pomiędzy francyzobiorcami a francyzodawcą.

3.6. Dotacje na szczeblu władz lokalnych

3.6.1. W wielu państwach członkowskich władze lokalne zwracają się w kierunku rozwoju działalności komercyjnej z wykorzystaniem zasobów lub obiektów publicznych. Jeśli obecny jest element dotacji, może to prowadzić do nieuczciwej konkurencji. Na przykład małe i średnie przedsiębiorstwa z branży usług spożywczych oraz turystycznych muszą konkurować z ofertą dotowanych posiłków w stołówkach klubów sportowych, pobyków w ośrodkach wypoczynkowych itp. Władze lokalne są właścicielami tych klubów i stowarzyszeń lub oferują im fundusze publiczne, a kluby i stowarzyszenia często są również zwolnione z podatku VAT oraz korzystają z pomocy społecznej, takiej jak praca wolontariuszy. Te działania o charakterze parahandlowym często są zorganizowane (pod względem obrotów i zysków) jak normalne przedsiębiorstwa komercyjne. Komitet wzywa Komisję do monitorowania tego zjawiska i sprawdzenia, czy na szczeblu UE istnieje możliwość dostosowania zasad pomocy państwa lub innych instrumentów w celu uregulowania tych lokalnych działań, które w niektórych przypadkach są dodatkowo dotowane z funduszy europejskich!

3.7. Informacje dotyczące pomocy państwa

3.7.1. Szczególnie pożądane jest udostępnienie i wykorzystanie modułu przejrzystości pomocy państwa, ponieważ pozwala to zainteresowanym stronom (Komisji, konkurentom i ogółowi społeczeństwa) zweryfikować zgodność pomocy państwa z przepisami. Do chwili obecnej opublikowano około 30 tys. przypadków przyznania pomocy państwa.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Dyrektywa w sprawie europejskiej sieci konkurencji (ECN +)

4.1.1. EKES pozytywnie ocenia nacisk położony w sprawozdaniu na egzekwowanie i przy tej okazji przypomina swoje stanowisko⁽⁵⁾ na temat dyrektywy ECN+⁽⁶⁾, która umożliwi krajowym organom ds. ochrony konkurencji większą skuteczność.

4.1.2. Komitet już wcześniej stwierdził, że jego zdaniem rozporządzenie mogłoby stanowić skuteczniejszy instrument ustawodawczy w tej dziedzinie, ale jednocześnie uznaje potrzebę zachowania proporcjonalności. Ponadto polityka konkurencji powinna zapewniać jednakowe szanse, a krajowe organy ochrony konkurencji, mając do dyspozycji prawne środki i instrumenty, powinny zwalczać tajne kartele.

4.1.3. Chociaż dyrektywa ECN+ ma gwarantować niezależność, zasoby i skuteczny zestaw narzędzi do egzekwowania przepisów, nadal bez odpowiedzi pozostają pytania dotyczące autonomii i zdolności właściwych organów krajowych. Autentyczna niezależność, wiedza fachowa i szkolenie są niezbędne do skutecznej pracy. Należy zachęcać do tego, by działania zapobiegawcze uniemożliwiały zachowania antykonkurencyjne. Kary powinny być podwyższone do odpowiedniego pułapu, aby stanowiły skuteczny środek odstraszający. Krajowe organy ochrony konkurencji powinny również mieć prawo do wszczęcia postępowania sądowego na własną rękę.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 70.

⁽⁶⁾ Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej nadania organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji i należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (COM(2017) 142 final).

4.2. Ochrona sygnalistów

4.2.1. Konieczne są dalsze prace w zakresie informowania społeczeństwa o regułach konkurencji. Zwiększy to skuteczność nowych narzędzi zgłaszania naruszeń, takich jak narzędzie sygnalizowania nieprawidłowości. Chociaż EKES z radością przyjmuje, że to narzędzie jest regularnie używane, to jednak ma pewne obawy dotyczące proponowanej dyrektywy, która ma na celu wzmocnienie ochrony sygnalistów ⁽⁷⁾.

4.2.2. EKES odsyła Komisję do swojej opinii w sprawie tej dyrektywy ⁽⁸⁾, w której zaleca, by zakres dyrektywy nie ograniczał się do zgodności z prawem UE, lecz by rozszerzono go w taki sposób, aby obejmował zgodność z prawem krajowym.

4.2.3. Ważne jest również nawiązanie do włączenia praw pracowniczych oraz wskazanie przedstawicieli związków zawodowych i organizacji pozarządowych jako przykładów osób prawnych. Sygnaliści powinni mieć dostęp do przedstawicieli związków zawodowych na dowolnym etapie procesu.

4.3. Gospodarka cyfrowa

4.3.1. EKES zauważa, że nowe rozporządzenie w sprawie współpracy w zakresie ochrony konsumentów ⁽⁹⁾ zostało przyjęte pod koniec 2017 r. i powinno zapewnić lepszą koordynację między sieciami konsumenckimi w celu wdrażania środków skierowanych przeciwko transgranicznym praktykom antykonkurencyjnym. Na przykład w rozporządzeniu określono praktyki blokowania geograficznego w sektorze handlu elektronicznego, który ze względu na swój charakter ma charakter transgraniczny. Europejskie Centra Konsumenckie pracują nad tą kwestią od wielu lat, gromadząc przykłady i praktyki transgraniczne. Wraz z europejską siecią konkurencji i siecią współpracy w zakresie ochrony konsumenta przewiduje się obecnie lepszą koordynację działań w zakresie egzekwowania prawa.

4.3.2. W szybko rozwijającym się obszarze gospodarki cyfrowej wciąż tworzy się wiele innych rodzajów praktyk antykonkurencyjnych. Na przykład użycie zaawansowanych algorytmów umożliwia dostosowanie cen na podstawie danych osobowych zebranych z różnych źródeł internetowych, a także pomaga przedsiębiorstwom w zmovie realizowanej online. Komisja musi dysponować odpowiednimi środkami budżetowymi w celu monitorowania takich praktyk i przeciwdziałania im.

4.4. EKES uważa, że lepsza współpraca między właściwymi organami krajowymi a organizacjami konsumenckimi byłaby korzystna dla obu stron, zwłaszcza że krajowe organizacje konsumenckie mają bardzo dobre możliwości informowania właściwych organów krajowych o podejrzeniach naruszenia. Faktycznie mogą one dostarczyć władzom cenne dane z własnych procedur rozpatrywania skarg.

4.5. Unia energetyczna może stymulować trwający proces zapewniania uczciwej konkurencji sektorowi energetycznemu UE, w którym nadal istnieje szeroki zakres cen dla konsumentów i przemysłu i w którym można ograniczać możliwości wyboru na rynku. EKES uważa, że szczegółowa analiza praktyk regulacyjnych, które znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, stworzy podstawę do konstruktywnego dialogu, aby zniwelować rozbieżności. Dialog ten powinien być prowadzony wspólnie przez krajowe organy ds. konkurencji, krajowe organy regulacji energetyki i Komisję. Może to rzucić światło na brak wyboru i restrykcyjne praktyki, na przykład w systemach centralnego ogrzewania.

4.6. Ciągłym problemem jest niewłaściwe wykorzystanie siły rynkowej w sektorze handlu detalicznego żywnością. Zdaniem Komisji rodzi się pytanie, czy duże sieci handlu detalicznego nie uzyskały zbyt dużej siły przetargowej (w negocjacjach dwustronnych z dostawcami) i siły nabywczej (na rynku ogółem) dzięki ich podwójnej roli jako klientów i konkurentów (poprzez produkty pod własną marką) swych dostawców ⁽¹⁰⁾. Komitet wzywa do działania zgodnego z niedawną opinią w tej sprawie ⁽¹¹⁾ i powtarza swoje zalecenie, by w przyszłych sprawozdaniach dotyczących polityki konkurencji Komisja uwzględniła kwestię monitorowania sposobu, w jaki funkcjonuje łańcuch dystrybucji żywności.

⁽⁷⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii (COM(2018) 218 final).

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie wzmocnienia ochrony sygnalistów na szczeblu UE, sprawozdawczyni: Franca Salis-Madinier (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 155).

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 (Dz.U. L 345 z 27.12.2017, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Dokument roboczy służb Komisji, SWD(2018) 349 final.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 69.

4.7. Prawo konkurencji i szerzej pojęty interes publiczny

4.7.1. Zakłócenia rynku mogą wynikać z wielu czynników wykraczających poza ścisły zakres polityki konkurencji. Należą do nich między innymi duże różnice między państwami członkowskimi w kwestii polityki opodatkowania osób prawnych, praktyki w zakresie zatrudnienia zwane zbiorczo dumpingiem socjalnym, praktyki w obrębie tzw. gospodarki fuch, a także kwestie związane z gospodarką o obiegu zamkniętym i globalną stabilnością gospodarczą.

4.7.2. Prawo konkurencji, zakorzenione w perspektywie gospodarczej pochodzącej z połowy XX wieku, musi obecnie sprostać wyzwaniom XXI wieku. Przewycięzenie sztucznego rozdziału sfery rynku od sfery społeczno-gospodarczej wymaga zainicjowania kompleksowego i systemowego przeglądu unijnego prawa konkurencji, z uwzględnieniem celów gospodarczych, środowiskowych i społecznych.

4.7.3. EKES jest zdania, że podczas stosowania prawa konkurencji zobowiązania podjęte przez UE w związku z celami zrównoważonego rozwoju i porozumieniem paryskim w sprawie zmiany klimatu, będące uzupełnieniem istniejących zobowiązań traktatowych, powinny być uwzględniane jako cele leżące w interesie publicznym, równoległe do interesów konsumentów.

4.7.4. Należy uznać skutki, jakie koncentracja rynku przyniesie przyszłym pokoleniom konsumentów i producentów. Trzeba dokonać oceny różnych modeli kalkulacji szkodliwych skutków długoterminowych, podobnie jak ma to już miejsce w przypadku np. zamówień publicznych, gdzie tego rodzaju ocena dokonywana jest za pośrednictwem rachunku kosztów cyklu życia.

4.8. Ponieważ wiele kwestii pozostaje nierozstrzygniętych, w kilku niedawnych opiniach⁽¹²⁾ EKES wezwał do wzmocnienia podejmowanych przez Komisję Europejską środków dotyczących uczciwego opodatkowania (odnośnie do przedsiębiorstw międzynarodowych i osób fizycznych). Obejmują one walkę z oszustwami podatkowymi, rajami podatkowymi, agresywnym planowaniem podatkowym i niesprawiedliwą konkurencją podatkową między państwami członkowskimi.

4.9. W szczególności ciągłe i znaczne zakłócenia rynku są spowodowane mocno zróżnicowanymi systemami podatku od osób prawnych w poszczególnych państwach członkowskich. Stawki opodatkowania przedsiębiorstw sięgają od 9 % do 35 %, a w niektórych krajach są nawet jeszcze niższe w takich kategoriach jak prawa własności intelektualnej. Ponieważ polityka podatkowa należy do kompetencji krajowych, polityka konkurencji UE zawsze będzie walczyć o złagodzenie wywołanych zakłóceń.

4.10. Dyrektywa w sprawie unikania opodatkowania (ATAD), która powinna być wdrożona za pośrednictwem przepisów państw członkowskich do dnia 1 stycznia 2019 r., ustanawia zasady przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania, wpływającym bezpośrednio na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Dyrektywa zawiera elementy, które powinny zapobiec pewnym rozbieżnościom w podejściu różnych krajów. Podejście to należy przyjąć z zadowoleniem.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹²⁾ Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 1; Dz.U. C 197 z 8.6.2018, s. 29; Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 29.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa”

[COM(2018) 398 final – 2018/0222 (NLE)]

(2019/C 110/09)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 12.7.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	21.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	205/3/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES w pełni przyjmuje do wiadomości wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. dotyczącego stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (COM(2018) 398 final), którego celem jest dodanie dwóch nowych kategorii do rozporządzenia upoważniającego Komisję do przyjęcia wyłączeń grupowych (rozporządzenie Rady (UE) 2015/1588 ⁽¹⁾ z dnia 13 lipca 2015 r.).

1.2. EKES uważa, że wniosek ten jest konieczny i aktualny w kontekście szeregu nowych wniosków, zwłaszcza tych dotyczących kolejnych wieloletnich ram finansowych, ponieważ jest on niezbędnym instrumentem skutecznego funkcjonowania wielu środków przewidzianych w nowych inicjatywach. Wniosek ten w decydujący sposób przyczynia się do zapewnienia Komisji ważnej roli w wyborze wspieranych finansowo projektów zgodnie ze wspólnym interesem UE oraz do tego, że wsparcie publiczne będzie w pełni przejrzysty sposób uzupełniać inwestycje prywatne.

1.3. EKES zgadza się zatem z nowym wnioskiem Komisji i popiera go. Uważa również za właściwe zachęcanie zainteresowanych stron do przestrzegania wytycznych kodeksu najlepszych praktyk.

2. Wniosek Komisji

2.1. W dniu 6 czerwca 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. dotyczące stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa ⁽²⁾ w ramach szeregu nowych wniosków dotyczących w szczególności kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF) ⁽³⁾.

2.2. Biorąc pod uwagę, że celem tego wniosku jest poprawa interakcji między niektórymi unijnymi programami finansowania, w szczególności programem COSME i „Horyzont Europa” czy programem „Cyfrowa Europa”, nowym funduszem InvestEU i wspieraniem europejskiej współpracy terytorialnej i przepisów dotyczących pomocy państwa, powinien on umożliwiać ukierunkowane zmiany w istniejących zasadach pomocy państwa, tak aby finansowanie publiczne państw członkowskich – w tym europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne objęte zarządzaniem na szczeblu krajowym – oraz fundusze unijne, którymi zarządza Komisja na szczeblu centralnym, mogły być łączone w sposób jak najbardziej płynny, bez zakłócania konkurencji na rynku UE.

⁽¹⁾ Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 1.

⁽²⁾ COM(2018) 398 final.

⁽³⁾ COM(2018) 321 final z dnia 2 kwietnia 2018 r.

2.3. W związku z powyższym, celem wniosku jest dodanie dwóch nowych kategorii do rozporządzenia upoważniającego, co umożliwi Komisji przyjęcie wyłączeń grupowych (rozporządzenie (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r.) w oparciu o precyzyjnie zdefiniowane kryteria zgodności, które zapewniają, aby wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi był ograniczony. Dzięki przyjęciu takich wyłączeń grupowych możliwe byłoby znaczne uproszczenie procedur administracyjnych dla państw członkowskich i Komisji na podstawie jasno określonych warunków zgodności *ex ante*.

2.4. Podsumowując, Komisja proponuje zatem dodanie do art. 1 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2015/1588 dwóch następujących punktów:

xv) *na finansowanie przekazywane za pośrednictwem centralnie zarządzanych instrumentów finansowych UE lub w formie gwarancji budżetowych UE lub przez nie wspierane, w przypadku gdy pomoc polega na dodatkowym finansowaniu zapewnianym przy użyciu zasobów państwowych;*

xvi) *na projekty wspierane przez unijne programy w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej.*

3. Uwagi ogólne

3.1. W niedawno przyjętych opiniach EKES poparł nowe inicjatywy programowe Komisji, zwłaszcza w swoich opiniach dotyczących:

- a) InvestEU⁽⁴⁾;
- b) Program „Horyzont Europa”⁽⁵⁾;
- c) Sztuczna inteligencja dla Europy⁽⁶⁾;
- d) Badania naukowe i innowacje – odnowiony program europejski⁽⁷⁾;
- e) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Fundusz Spójności⁽⁸⁾;
- f) Rozporządzenie w sprawie europejskiej współpracy terytorialnej w latach 2021–2027⁽⁹⁾;
- g) Instrument „Łącząc Europę”⁽¹⁰⁾;
- h) Wdrażanie projektów sieci TEN-T⁽¹¹⁾;
- i) Mobilność pojazdów połączonych i zautomatyzowanych⁽¹²⁾;
- j) Program „Cyfrowa Europa”⁽¹³⁾.

3.2. Wniosek Komisji jest niezbędny dla skutecznego funkcjonowania wielu środków przewidzianych w nowych inicjatywach, których listę załącza się w celach informacyjnych, ponieważ dyskusje między współprawodawcami nadal trwają, i w decydujący sposób przyczynia się do zapewnienia, by Komisja odgrywała ważną rolę w wyborze projektów i programów wspieranych we wspólnym interesie Unii oraz by pomoc publiczna uzupełniała inwestycje prywatne w pełni przejrzysty sposób.

3.3. W istocie art. 107, 108 i 109 rozdziału dotyczącego wspólnych reguł konkurencji stanowią przepisy matrycowe w akcie zasadniczym UE (TFUE) regulujące pomoc państwa.

⁽⁴⁾ ECO/474 (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 131).

⁽⁵⁾ INT/858 (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 33).

⁽⁶⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 51.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 73.

⁽⁸⁾ ECO/462 (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 33).

⁽⁹⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 116.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 191.

⁽¹¹⁾ TEN/669 (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 269).

⁽¹²⁾ TEN/673 (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 274).

⁽¹³⁾ TEN/677 (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 292).

- 3.4. W celu stosowania rozporządzenia (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. przewidziano w nim stosowanie art. 107 i 108 TFUE do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa, niezależnie od tego, czy dotyczy ona inwestycji czy gwarancji państwowych.
- 3.5. Rozporządzenie to musi zostać dostosowane w taki sposób, aby cele określone we wniosku Komisji, który EKES w pełni popiera, mogły zostać osiągnięte.
- 3.6. EKES zgadza się zatem ze zmianami, które mają zostać wprowadzone do rozporządzenia (UE) 2015/1588 i które zostały określone we wniosku Komisji, gdyż uznaje je za niezbędne do osiągnięcia wspomnianych celów.
- 3.7. EKES wyraża również zadowolenie, że kilka dni po opublikowaniu omawianego wniosku Komisja opublikowała również „Kodeks najlepszych praktyk dotyczących przebiegu postępowania w zakresie kontroli pomocy państwa”⁽¹⁴⁾, który uchyla kodeks opublikowany w 2009 r. i włącza zawiadomienie w sprawie procedury uproszczonej⁽¹⁵⁾.
- 3.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę mającą na celu jak najlepsze wykorzystanie zmodernizowanych przepisów dotyczących pomocy państwa, zawartych w przedmiotowym wniosku, zapewnienie państwom członkowskim, beneficjentom pomocy i zainteresowanym stronom wskazówek dotyczących praktycznego funkcjonowania procedur pomocy państwa oraz zapewnienie, „że procedury dotyczące pomocy państwa będą tak przejrzyste, proste, jasne, przewidywalne i terminowe, jak to tylko możliwe”.
- 3.9. Wspomniany kodeks najlepszych praktyk z 2018 r. nie jest wyczerpujący i nie tworzy żadnych nowych praw. Opisuje on procedurę i dostarcza wskazówek na jej temat. Zgodnie z jego brzmieniem kodeks ten należy czytać w połączeniu ze wszystkimi innymi wcześniej przyjętymi przepisami.
- 3.10. Jego głównym celem jest promowanie współpracy zainteresowanych stron z Komisją podczas kontroli oraz ułatwienie zrozumienia procedury dla przedsiębiorstw i państw członkowskich.
- 3.11. Usprawnia on również procedurę rozpatrywania skarg dotyczących pomocy państwa, zobowiązując skarżących do wykazania naruszonego interesu, gdy tylko zostanie złożony formularz skargi, oraz określając orientacyjne terminy rozpatrywania skarg.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁴⁾ Komunikat Komisji C(2018) 4412 final z dnia 16 lipca 2018 r.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 136 z 16.6.2009, s. 13.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działań Unii po jej przystąpieniu do Aktu genewskiego Porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych”

[COM(2018) 365 final – 2018/0189 (COD)]

(2019/C 110/10)

Sprawozdawca: **Arnold PEUCH d'ALISSAC**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 10.9.2018 Rada, 17.10.2018
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Komisja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	21.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	208/1/3

1. Wnioski i zalecenia

- 1.1. Oznaczenia geograficzne stanowią wyjątkowy i cenny zasób dla producentów w Unii Europejskiej na światowym rynku o coraz bardziej zliberalizowanym i konkurencyjnym charakterze.
- 1.2. Komisja Europejska powinna zawsze działać na rzecz ochrony modelu produkcji i systemów zapewnienia jakości uznawanych na szczeblu światowym z uwagi na ich zrównoważony charakter korzystny dla konsumentów i producentów.
- 1.3. Cechą szczególną oznaczeń jest położenie nacisku na lokalny wymiar danego produktu, przez co zwraca się uwagę na aspekty kulturowe i lokalne umiejętności oraz na dany obszar i jego specyfikę agroekologiczną. Są to cechy, które należy chronić.
- 1.4. Na całym świecie można zaobserwować znaczący rozwój urzędowych znaków identyfikacji jakości i pochodzenia.
- 1.5. EKES zwraca uwagę na ten pozytywny aspekt i z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej mający na celu ochronę zarejestrowanych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych w ramach porozumienia genewskiego i odpowiednich praktyk prawnych. Uważa, że koniecznie trzeba podjąć próbę zharmonizowania ram ochrony znaków jakości na szczeblu międzynarodowym. Jednak, jego zdaniem, zasadnicze znaczenie ma, by pracować nad globalnym podejściem mającym na celu ochronę i promowanie całego systemu oznaczeń jakości.
- 1.6. Należy zaproponować system, który gwarantuje równe traktowanie wszystkich europejskich producentów, którzy chcieliby, aby ich oznaczenie geograficzne zostało także uznane na szczeblu międzynarodowym.
- 1.7. Komitet uważa, że należy zachować prawa nabyte przez te oznaczenia geograficzne, które są już zarejestrowane i chronione na poziomie europejskim, aby uniknąć szkodliwych skutków i nierównego traktowania.

2. Wniosek dotyczący rozporządzenia

- 2.1. Celem wniosku Komisji jest zapewnienie ram prawnych na potrzeby skutecznego udziału Unii w związku lizbońskim w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO), gdy Unia stanie się umawiającą się stroną aktu genewskiego.
- 2.2. Akt genewski zobowiązuje każdą umawiającą się stronę do ochrony zarejestrowanych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych na jej terytorium, w ramach jej systemu prawnego i praktyki. W związku z tym zarejestrowana nazwa pochodzenia lub oznaczenie geograficzne są chronione przez każdą z umawiających się stron, jeżeli nie odmówiła ona takiej ochrony.

2.3. Po uzyskaniu przez Unię Europejską statusu umawiającej się strony aktu geneńskiego Komisja Europejska przedstawi wykaz unijnych oznaczeń geograficznych (uzgodniony z państwami członkowskimi), które mają być objęte ochroną w ramach systemu lizbońskiego. Po przystąpieniu Unii do związku lizbońskiego składanie wniosków o rejestrację międzynarodową dodatkowych oznaczeń geograficznych chronionych i zarejestrowanych w Unii jest możliwe z inicjatywy Komisji lub na wniosek państwa członkowskiego lub zainteresowanej grupy producentów.

2.4. Należy ustanowić odpowiednie procedury oceny przez Komisję nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, które pochodzą z umawiających się stron będących państwami trzecimi i są zarejestrowane w rejestrze międzynarodowym. Egzekwowanie przez Unię nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych, które pochodzą z umawiających się stron będących państwami trzecimi i są zarejestrowane w rejestrze międzynarodowym, odbywa się zgodnie z rozdziałem III aktu geneńskiego.

2.5. Akt ten w szczególności nakłada na każdą umawiającą się stronę obowiązek udostępnienia skutecznych środków ochrony prawnej dotyczących ochrony zarejestrowanych nazw pochodzenia i zarejestrowanych oznaczeń geograficznych (zob. art. 14 Aktu geneńskiego Porozumienia lizbońskiego) ⁽¹⁾.

2.6. Siedem państw członkowskich UE jest członkami związku lizbońskiego i w związku z tym państwa te przyjęły ochronę nazw państw trzecich. Aby zapewnić im środki do wypełnienia ich zobowiązań międzynarodowych przyjętych przed przystąpieniem Unii do związku lizbońskiego, należy przyjąć przepisy przejściowe, które powinny wywoływać skutki jedynie na szczeblu krajowym i które nie powinny w żaden sposób wpływać na handel wewnątrzunijny lub międzynarodowy.

2.7. Opłaty należne na mocy aktu geneńskiego oraz wspólnego regulaminu wykonawczego w związku ze złożeniem wniosku o rejestrację międzynarodową nazwy pochodzenia lub oznaczenia geograficznego ponosi państwo członkowskie, z którego pochodzi dana nazwa pochodzenia lub dane oznaczenie geograficzne (zob. art. 11 Aktu geneńskiego Porozumienia lizbońskiego) ⁽²⁾.

2.8. UE ustanowiła jednolite i wyczerpujące systemy ochrony oznaczeń geograficznych produktów rolnych. Dzięki tym systemom chronione nazwy objętych nimi produktów podlegają szerokiej ochronie w całej UE w oparciu o pojedynczy proces składania wniosku. Omawiany wniosek jest zgodny z ogólną polityką UE mającą propagować i wzmacniać ochronę oznaczeń geograficznych poprzez umowy dwustronne, regionalne i wielostronne.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej mający na celu ochronę zarejestrowanych nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych w ramach aktu geneńskiego i odpowiednich praktyk prawnych. W kontekście coraz większej globalizacji, przede wszystkim w odniesieniu do handlu produktami rolno-spożywczymi, koniecznie należy podjąć próbę stworzenia zharmonizowanych ram ochrony oznaczeń jakości na szczeblu międzynarodowym.

3.2. Komisja Europejska powinna zawsze działać na rzecz ochrony modelu produkcji i systemów kontroli jakości uznawanych na szczeblu światowym z uwagi na ich korzystny wpływ na zdrowie konsumentów i zrównoważony charakter gospodarczy i ekologiczny.

3.3. Oznaczenia geograficzne stanowią wyjątkowy i cenny zasób (5,7% wartości sprzedaży przemysłu rolno-spożywczego, czyli ponad 54 mld EUR w 2010 r.) ⁽³⁾ dla producentów w Unii Europejskiej na światowym rynku o coraz bardziej zliberalizowanym charakterze. Jednakże próby rywalizacji w dziedzinie jakości będą nieskuteczne, jeśli główny element wykorzystywany przez nasze produkty wysokiej jakości, czyli oznaczenia geograficzne, nie jest w wystarczającym stopniu chroniony przed rynkami międzynarodowymi.

3.4. Komitet podkreśla, że oznaczenia geograficzne to znaki wyróżniające, które pozwalają na odróżnienie konkurencyjnych produktów i informują konsumentów o ich pochodzeniu. Oznaczenie geograficzne, w przeciwieństwie do znaków towarowych, ma na celu podkreślenie związku między produktem a terytorium, z którego pochodzi. Wobec tego cechą szczególną oznaczeń jest położenie nacisku na lokalny wymiar danego produktu, przez co zwraca się uwagę na aspekty kulturowe i lokalne umiejętności oraz na dany obszar i jego specyfikę agroekologiczną. Są to cechy, które należy chronić.

⁽¹⁾ http://www.wipo.int/edocs/pubdocs/fr/wipo_pub_239.pdf

⁽²⁾ Tamże.

⁽³⁾ Zob. przetarg nr AGRI-2011-EVAL-04.

3.5. Już w 2008 r. EKES w swojej opinii w sprawie oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia⁽⁴⁾ podkreślał, że w europejskim społeczeństwie obywatelskim zauważono, że od pewnego czasu konsumenci coraz częściej zwracają uwagę na właściwości produktów rolno-spożywczych, co przekłada się na popyt na produkty wysokiej jakości. Stwierdzenie to pozostaje aktualne dzisiaj bardziej niż kiedykolwiek. Konsument europejski coraz częściej poszukuje produktów wysokiej jakości pochodzących z danego obszaru, regionu lub kraju, i których jakość i renoma, pośród innych cech, są zasadniczo związane z danym pochodzeniem geograficznym⁽⁵⁾.

3.6. Według niedawnej opinii francuskiej Rady Społeczno-Gospodarczej i Ekologicznej pod tytułem „*Les signes officiels de qualité et d'origine des produits alimentaires*” („Oficjalne oznaczenia jakości i pochodzenia produktów spożywczych”) w skali światowej można zaobserwować znaczący rozwój urzędowych znaków identyfikacji jakości i pochodzenia. Oznaczenia geograficzne zyskują coraz większe znaczenie, ponieważ zaspokajają rosnące zapotrzebowanie konsumentów, a także podkreślają historię, dziedzictwo i tradycyjne umiejętności związane z danym obszarem.

3.7. Komitet pragnie przypomnieć, że według danych FAO⁽⁶⁾ notuje się wysoce pozytywny wpływ oznaczeń geograficznych na ceny, niezależnie od rodzaju produktu, regionu pochodzenia lub długości okresu rejestracji.

3.8. Kwestie związane z ochroną oznaczeń geograficznych zajmują coraz ważniejszą pozycję we wszystkich zawieranych lub będących przedmiotem negocjacji umowach dwustronnych. EKES zwraca uwagę na ten pozytywny aspekt. Jednak, jego zdaniem, zasadnicze znaczenie ma, by pracować nad globalnym podejściem mającym na celu ochronę i promowanie całego systemu oznaczeń jakości.

3.9. Komitet uważa, że w tym celu należy ponownie rozważyć propozycję opracowania wykazu pozytywnego na szczeblu unijnym. Nie idzie ona w parze z wymogiem ogólnej ochrony systemu oznaczeń geograficznych. Należy bowiem zaproponować system, który gwarantuje równe traktowanie wszystkich europejskich producentów, którzy chcieliby, aby ich oznaczenie geograficzne zostało także uznane na szczeblu międzynarodowym. Jest to tym bardziej istotne, że wybrane kryteria nie uwzględniają innych aspektów społeczno-gospodarczych mających zasadnicze znaczenie dla rozwoju gospodarki niektórych regionów Unii Europejskiej. Oznaczenia geograficzne często powodują rozwój lokalnej gospodarki, co prowadzi do tworzenia miejsc pracy. Ma to bardzo istotne konsekwencje dla innych sektorów gospodarki, takich jak turystyka, oraz korzystnie wpływa na gospodarkę przestrzenną.

3.10. EKES zwraca się do Komisji, by wzięła pod uwagę konsekwencje przyszłych nowych relacji między Unią Europejską i Zjednoczonym Królestwem oraz skutki, jakie utworzenie wykazu pozytywnego mogłoby mieć na trwające negocjacje, które powinny być prowadzone w duchu ochrony całego systemu zapewnienia jakości Unii Europejskiej. Po wystąpieniu Zjednoczone Królestwo będzie musiało nadal przestrzegać gwarantowanych przez system oznaczeń geograficznych, z których korzystała dotychczas.

3.11. Komitet podkreśla, że podrabianie produktów stanowi bardzo poważne zagrożenie dla europejskiego sektora rolno-spożywczego. Niedawno opublikowane przez Komisję Europejską sprawozdanie⁽⁷⁾ potwierdza, że najczęściej podrabianymi produktami są produkty rolno-spożywcze.

3.12. Komitet przypomina, że siedem państw członkowskich UE jest już członkami związku lizbońskiego (Bułgaria, Republika Czeska, Francja, Portugalia, Słowacja, Węgry i Włochy), a w ramach wspomnianego związku zarejestrowanych jest obecnie ponad 1 000 oznaczeń geograficznych objętych międzynarodową ochroną z tytułu chronionych nazw pochodzenia (ChNP) i chronionych oznaczeń geograficznych (ChOG) na podstawie jednej procedury rejestracji.

3.13. Komitet uważa, że należy zachować prawa nabyte przez te oznaczenia geograficzne, które są już zarejestrowane i chronione na poziomie europejskim, aby uniknąć szkodliwych skutków i nierównego traktowania.

3.14. Wreszcie EKES zwraca uwagę na jedyne dostępne obecnie badanie (z 2012 r.) na temat wartości handlowej oznaczeń geograficznych w UE⁽⁸⁾. Wydaje się jednak, że w wypadku oznaczeń geograficznych premia za dodatkową wartość („value premium rate”) nie zmieniła się od tego czasu.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁴⁾ Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 57.

⁽⁵⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1540542863415&uri=CELEX:32012R1151>

⁽⁶⁾ Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. wyżywienia i rolnictwa.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/report_on_eu_customs_enforcement_of_ipr_2017_en.pdf (dokument dostępny jak dotąd tylko w wersji angielskiej).

⁽⁸⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/value-gi_en (dokument dostępny jak dotąd tylko w wersji angielskiej).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych); rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych); rozporządzenie (UE) nr 345/2013 w sprawie europejskich funduszy venture capital; rozporządzenie (UE) nr 346/2013 w sprawie europejskich funduszy na rzecz przedsiębiorczości społecznej; rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych; rozporządzenie (UE) 2015/760 w sprawie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych; rozporządzenie (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych; rozporządzenie (UE) 2017/1129 w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu”

[COM(2018) 646 final – 2017/0230 (COD)]

(2019/C 110/11)

Sprawozdawca generalny: **Petr ZAHRADNÍK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 4.10.2018 Rada Unii Europejskiej, 12.11.2018
Podstawa prawna	Art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	121/0/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia elastyczność, z jaką Komisja Europejska reaguje na problemy, które wystąpiły w bankach i instytucjach finansowych, i przyjmuje dodatkowe środki w celu zwalczania praktyk prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

1.2. Jednocześnie EKES uważa, że wzmocnieniu koordynacji między organami nadzoru oraz usprawnieniu ich interakcji powinna towarzyszyć koordynacja działań z innymi właściwymi podmiotami, aby skutecznie rozwiązać ten bardzo niebezpieczny problem.

1.3. EKES ostrzega, że możliwości techniczne i komunikacyjne nie tylko umożliwiają tworzenie innowacyjnych produktów finansowych z korzyścią dla deponentów i inwestorów, ale stanowią również dużą pokusę dla sprawców działań przestępczych w dziedzinie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W związku z tym wzywa, aby przyjęte rozwiązania w jak największym stopniu zmierzały do wyeliminowania ryzyka w przyszłości.

1.4. EKES podkreśla znaczenie tego problemu w stosunkach z państwami trzecimi w kontekście narastających zagrożeń geopolitycznych, politycznych i związanych z bezpieczeństwem oraz podkreśla potrzebę jak najlepszego przygotowania UE do eliminacji praktyk prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz do eliminacji nadużywania rynku finansowego i instytucji finansowych UE.

1.5. EKES uznaje i respektuje to, że środki zaproponowane we wniosku ustawodawczym stanowią co prawda ważne, ale jedynie częściowe etapy w zakresie koordynacji, organizacji i kompetencji, po których należy zastosować kolejny zestaw środków w celu skutecznego rozwiązania problemu. Jednocześnie zgadza się z Komisją Europejską, że w trosce o skuteczność i trwałość wybranej drogi lepiej jest postępować bardziej stopniowo, aby nie doszło do poważnych zakłóceń stabilności i funkcjonowania obecnego systemu.

1.6. EKES jest przekonany, że w ramach nowej równowagi kompetencji organów nadzoru pożądana jest zrównoważona relacja między Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EUNB) wyposażonym w nowe kompetencje a krajowymi organami nadzoru, tak by wszystkie odnośne podmioty mogły w optymalny sposób wykorzystać swój potencjał do pożądanego rozwiązywania problemu.

1.7. EKES podkreśla znaczenie komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej na temat prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, by środki osiągnęły zamierzony cel. Kluczowym elementem komunikacji wewnętrznej jest ochrona przepływów informacji pomiędzy odpowiednimi organami nadzorczymi. W przypadku informacji zewnętrznych przedmiotowy krąg odbiorców powinien otrzymać informacje i wiedzę na temat różnych sposobów prezentowania tego rodzaju przestępstwa jako środka zapobiegania i przygotowania go.

1.8. Komitet zastanawia się, na jakich podstawach sektor bankowy został uznany za najbardziej podatny na niewłaściwe wykorzystanie do celów działalności przestępczej związanej z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, w wyniku czego wzmocniono pozycję i uprawnienia EUNB, a nie dwóch pozostałych organów nadzoru UE.

1.9. EKES z zadowoleniem przyjąłby doprecyzowanie kształtu nowych stosunków w zakresie koordynacji i wspólnego działania na rzecz zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu między EUNB a innymi organami nadzoru UE, krajowymi organami nadzoru, a zwłaszcza organami nadzoru państw trzecich.

2. Ogólny kontekst wniosku i najważniejsze fakty

2.1. Od 2011 r. w UE obowiązuje nowy system nadzoru finansowego, który w znacznym stopniu przyczynił się do stabilizacji rynku finansowego i ograniczenia ryzyka. Doprowadził do harmonizacji przepisów dotyczących rynków finansowych w UE i do konwergencji działań w zakresie nadzoru nad nimi. Jednakże rozkwit innowacji technologicznych i finansowych, który nastąpił od tego czasu, jeszcze bardziej rozszerzył zakres przestępstw, w których nadużywa się sektora finansowego do wspierania czynów przestępczych i do legalizacji płynących z nich zysków. Oba rodzaje działań są oczywiście nie tylko niepożądane i niedopuszczalne z punktu widzenia społeczeństwa, lecz jednocześnie także deformują funkcjonalność i skuteczność rynków finansowych, gdyż ich podstawowym celem nie jest maksymalizacja zysku pochodzącego z obiektywnych możliwości wykorzystania poszczególnych aktywów i ich wartości, ale zatajanie, ukrywanie i nieujawnianie; takie praktyki wiążą się następnie z faktem, że środki finansowe mogą nie być alokowane w sposób optymalny.

2.2. Celem proponowanych środków jest zatem nie tylko powstrzymanie lub ograniczenie możliwości przyczyniających się do popełniania przestępstw lub legalizacji płynących z nich zysków, ale również zachowanie dobrej kondycji instytucji finansowych wykorzystywanych podczas takich czynów przestępczych oraz zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa konsumentom i inwestorom. Prowadzi to również do ograniczenia ryzyka politycznego i ryzyka utraty reputacji ponoszonego zarówno przez poszczególne państwa członkowskie, jak i całą UE.

2.3. Ponieważ rynki finansowe mają obecnie charakter międzynarodowy i są wzajemnie powiązane jak nigdy dotąd, niezwykle istotne dla celów omawianego wniosku jest utworzenie systemu, który pełniłby swoje funkcje w kontekście transgranicznym, ponieważ analizy empiryczne wskazują, że takie przestępstwa coraz częściej popełniane są na poziomie transgranicznym, m.in. przez angażowanie podmiotów z państw trzecich. Nawet najlepiej zorganizowane ściganie takich przestępstw na poziomie pojedynczego państwa członkowskiego nie wystarczy do ostatecznego powodzenia takich wysiłków. W związku z tym bardzo ważne są skuteczne wspólne działania krajowych organów nadzoru w dziedzinie zwalczania prania pieniędzy, a także krajowych organów nadzoru finansowego z organami UE odpowiedzialnymi za tę dziedzinę oraz z organami nadzoru państw trzecich.

2.4. Proponowany środek, który jest przedmiotem niniejszej opinii, stanowi jedynie częściowy środek ku wskazanemu celowi. Aby uznać te działania za skuteczne, bezwzględnie konieczna jest koordynacja z innymi elementami, które łącznie tworzą systematyczne i spójne podejście, tak by maksymalnie utrudnić przestępcom prowadzenie takiej przestępczej działalności.

2.5. Zasadniczo celem omawianego wniosku jest:

— optymalizacja wykorzystania dostępnej wiedzy fachowej i zasobów dzięki centralizacji w Europejskim Urzędzie Nadzoru Bankowego (EUNB) zadań związanych z zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczaniem tych zjawisk na całym rynku finansowym,

- wyjaśnienie zakresu i treści powierzonych EUNB zadań dotyczących zwalczania procederu prania pieniędzy,
- wzmocnienie narzędzi służących realizacji zadań w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy,
- wzmocnienie koordynującej roli EUNB w międzynarodowych sprawach dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uważa, że zwalczanie procederu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zyskuje na znaczeniu nie tylko ze względu na dynamikę zmian technologicznych i innowacji finansowych, ale również w związku z ujawnionymi w ostatnim czasie licznymi przypadkami nadużyć systemu bankowego i finansowego w niektórych państwach UE do popełniania czynów przestępczych. W tym kontekście za istotne należy także uznać zwiększone ryzyko geopolityczne, w tym również związane z działalnością terrorystyczną.

3.2. EKES jest zaniepokojony, że wskazany problem pogarsza to, iż takie działania przestępcze i próby legalizacji osiągniętych z tego tytułu zysków za pośrednictwem sektora finansowego prowadzone są nie tylko w wymiarze transgranicznym w obrębie UE, ale także w kontekście czynów przestępczych, które rozciągają się na państwa trzecie. EKES docenia to, że wniosek Komisji Europejskiej aktywnie dąży do rozwiązania tego problemu.

3.3. W tym kontekście EKES zauważa, że chociaż przeglądem Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego zajmowano się około rok temu ⁽¹⁾, a Komitet wydał na ten temat opinię ⁽²⁾ przyjętą na sesji plenarnej w dniu 15 lutego 2018 r., nowe informacje i okoliczności doprowadziły do konieczności aktualizacji owego wniosku i zawarcia w nim dodatkowych elementów w celu zwiększenia jego skuteczności. Treść wspomnianej opinii EKES-u w pełni zachowuje jednak aktualność i znaczenie. Jednocześnie EKES docenia elastyczną odpowiedź Komisji Europejskiej na szereg skandali związanych z bankowością w wielu państwach UE, które to skandale potwierdzają, że sprawcy czynów przestępczych są w stanie nadużywać zarówno narzędzi komunikacyjnych i technologicznych, jak i obowiązujących przepisów. Ujawniają przy tym słabości unijnego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy.

3.4. EKES odnotowuje, że nowe elementy zawarte we wniosku mają zasadniczo charakter techniczny i organizacyjny, podczas gdy rozwiązanie prowadzące do naprawy obecnej sytuacji musi być szersze i bardziej kompleksowe. EKES dodaje, że wniosek dotyczy wąskiego zakresu zagadnień związanych ze zwiększeniem uprawnień EUNB i zwiększeniem jego koordynacji z krajowymi organami nadzoru w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy, a w niektórych przypadkach i w pewnym stopniu – również kontroli nad tymi organami. Z drugiej strony we wniosku nie odniesiono się na przykład do działania służb i jednostek analityki finansowej. Wniosek dotyczy ogólnie koordynacji działań i procesów, a nie konkretnych treści związanych ze zwalczaniem prania pieniędzy.

3.5. EKES ostrzega i podkreśla ponadto, że pranie pieniędzy umożliwia legalizację zysków z działalności, która została uznana za niezgodną z prawem i karalną, ale prowadzi równocześnie do nieracjonalnego przydziału zasobów, ponieważ głównym celem tych operacji jest „pozostanie w ukryciu”, a zarazem „legalizowanie” zainwestowanych w nie środków lub przesyłanie ich tam, gdzie zostaną popełnione kolejne czyny przestępcze, ale niekoniecznie przynoszenie zysków. EKES zauważa przy tym i podkreśla, że w przedstawionej aktualizacji nie uwzględniono również analizy nowych tendencji i okoliczności, w jakich dochodzi do prania pieniędzy w obecnych warunkach. W ramach eliminacji tych nieuczciwych praktyk wniosek koncentruje się ściśle i wyraźnie na wybranych obszarach, wśród których dominuje wzmocnienie roli EUNB wśród europejskich organów nadzoru w rozwiązywaniu problemów związanych ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz wzmocnienie koordynacji i komunikacji EUNB z krajowymi organami nadzoru w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy, które to organy stanowią zasadniczo część organów nadzoru rynku bankowego lub finansowego.

3.6. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie w tym kontekście ma odpowiednie rozdzielenie kompetencji EUNB i organów krajowych z poszanowaniem zasady pomocniczości. Wzmocnienie uprawnień EUNB do zajmowania się operacjami transgranicznymi jest absolutnie niezbędne, słuszne i uzasadnione. Z drugiej strony Komitet dodaje, że w celu rozwiązywania spraw wyłącznie krajowych, których EUNB nie jest w stanie w pełni zidentyfikować, konieczne jest pozostawienie uprawnień w rękach władz krajowych.

⁽¹⁾ Zob. początkowy wniosek ustawodawczy COM(2017) 536 final z dnia 20 września 2017 r. Jego celem było zwiększenie zdolności europejskich organów nadzoru do zapewnienia konwergencji i skutecznego nadzoru nad rynkiem finansowym, ale nie odniesiono się w nim w szczególności do wzmocnienia uprawnień organów w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

⁽²⁾ Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 63.

3.7. Z uwagi na to, że kwestia prania pieniędzy i finansowania terroryzmu ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zdrowego otoczenia gospodarczego i finansowego w całej UE, EKES zastanawia się, czy nie należałoby stworzyć konkretnie w tym celu organizacji w ramach władzy wykonawczej UE, np. nowej dyrekcji generalnej odpowiedzialnej za tę dziedzinę. Kwestia ta zyskuje na znaczeniu w kontekście powoływania nowej Komisji Europejskiej na jesień 2019 roku.

3.8. EKES zastanawia się również, na jakich podstawach proponuje się, by EUNB odgrywał główną rolę koordynatora w rozwiązywaniu tego problemu. Czy oznacza to, że Komisja Europejska uważa, że największe pole manewru do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu istnieje w UE w sektorze bankowym?

3.9. EKES popiera to, by w kontekście omawianego wniosku doszło do skutecznej komunikacji na temat rozwiązania problemu. Taka komunikacja powinna skupiać się nie tylko na skutecznym przekazywaniu informacji między wszystkimi zainteresowanymi organami nadzoru (komunikacja wewnętrzna), ale również na zapewnieniu odpowiedniego poziomu informacji w przestrzeni publicznej (klienci sektora finansowego i ogół społeczeństwa).

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES apeluje, by we wniosku bardzo dokładnie określono obszary i relacje, w których EUNB odgrywa rolę dominującą w stosunku do pozostałych organów nadzoru UE w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu, w formie bardziej kompleksowych uprawnień na cały ten rynek finansowy.

4.2. W tym samym duchu EKES wzywa do bardziej szczegółowego wyjaśnienia warunków, na jakich EUNB może sprawować kontrolę nad postępowaniami krajowych organów nadzoru lub bezpośrednio wydawać decyzje w odniesieniu do poszczególnych podmiotów gospodarczych sektora finansowego.

4.3. Jednocześnie EKES jest bardzo zainteresowany sposobami współpracy z organami nadzoru z państw trzecich.

4.4. EKES apeluje również o wyjaśnienie, w jaki sposób należy dokonać centralizacji wszystkich dostarczanych przez władze krajowe istotnych informacji dotyczących prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w przypadku, gdy źródła są sklasyfikowane jako „tajne” lub „ściśle tajne”, oraz w jaki sposób będą one chronione.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylającego wspólne działanie Rady 98/700/WSiSW, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1052/2013 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624”

Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu w dniach 19–20 września 2018 r.

[COM(2018) 631 final – 2018/0330 (COD)]

(2019/C 110/12)

Sprawozdawca generalny: **Antonello PEZZINI**

Wniosek o konsultację	Komisja, 29.10.2018 Parlament Europejski, 22.10.2018
Podstawa prawna	Art. 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	127/1/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet jest przekonany, że na obszarze, na którym możliwy jest swobodny przepływ osób, granice zewnętrzne stanowią wspólne granice, a osoby wkraczające na jakąkolwiek część terytorium Unii wkraczają na wspólną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, ze wszystkimi prawami i obowiązkami, które z tego wynikają dla obywateli oraz dla instytucji krajowych i europejskich.

1.2. EKES stanowczo wzywa do usprawnienia zarządzania migracjami przez podejmowanie wspólnie z państwami wysiłków na rzecz zwalczania głębokich przyczyn skłaniających ludzi do poszukiwania lepszego życia poza swoją ojczyzną.

1.3. Ze względu na brak wspólnych dla wszystkich państw członkowskich ram prawnych dotyczących wspólnej polityki w dziedzinie migracji i pomocy rozwojowej w krajach, z których pochodzą emigranci, EKES zaleca, by wstrzymać się z przekazaniem Komisji uprawnień do przyjmowania aktów dotyczących samodzielnego ustalania wspólnej polityki.

1.4. EKES popiera stanowczo propozycję wyposażenia Agencji we własny stały pion operacyjny liczący 10 tys. osób, która w ten sposób zyskałaby zdolność konieczną do tego, by we współpracy z państwami członkowskimi zapewnić:

- ochronę granic zewnętrznych UE,
- zapobieganie nieuregulowanym przepływom,
- zarządzanie legalną migracją,
- skuteczną realizację operacji powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie.

1.5. EKES zaleca, by współpraca Agencji z organami administracji krajowej, która tradycyjnie odpowiada za kontrole graniczne, była określana i organizowana na szczeblu europejskim.

1.6. Zdaniem EKES-u równie istotne jest, by opracować jasną i wspólną definicję zadań Agencji i w ten sposób zapobiec powielaniu funkcji i konfliktów kompetencji. Dlatego zwraca się, by w jasny i przejrzysty sposób określono strukturę zarządzania między pracownikami upoważnionymi przez Agencję i urzędnikami krajowymi.

1.7. EKES zaleca, by w obliczu szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań na granicach zewnętrznych Agencja miała możliwość podjęcia działań, na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego, w zakresie organizacji i koordynacji szybkich interwencji na granicy, w tym przez uzgodnione z zainteresowanym państwem członkowskim i koordynowane przez to państwo rozmieszczanie zespołów ze stałej służby z własnym nowoczesnym wyposażeniem. Przy czym zainteresowane państwo członkowskie powinno zachować kontrolę nad zarządzaniem granicami i odpowiedzialność w tym zakresie.

1.8. EKES zgadza się z zaleceniami dla pracowników Agencji, zarówno odnośnie do poszanowania życia ludzkiego i ograniczeń dotyczących użycia broni palnej, jak i odmowy bądź wydawania wiz na granicy, gdyż w obu przypadkach chodzi o istotne prerogatywy administracji odpowiedzialnej za porządek publiczny w państwach członkowskich.

1.8.1. W tym względzie Komitet zaleca, by w obu przypadkach państwa członkowskie przywołały zasadę pomocniczości i by regulamin pracowniczy Agencji priorytetowo traktował pewne wymogi, zwłaszcza w zakresie zachowania poufności.

1.9. EKES zaleca stanowczo, by przeanalizowano wnikliwie mechanizmy kontroli omówione w załączniku V, rozdział 3 wniosku, na wypadek naruszenia przepisów przez pracowników. Mechanizmy te powinny przewidywać skierowanie sprawy do sądów UE.

1.10. Ze względu na rolę przypisaną Agencji, na wypadek zatrzymania osób i ich ewentualnego powrotu do krajów pochodzenia, Komitet zaleca, by personelowi statutowemu zapewniono moduły szkoleniowe mające na celu poszanowanie praw podstawowych.

1.11. Komitet uważa, że niezbędne jest, by Agencja przeznaczyła sporą część swego budżetu na modernizację wyposażenia.

1.12. Zdaniem EKES-u wieloletni cykl polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami powinien zostać opracowany przez PE i Radę, po konsultacji z Komitetem, natomiast roczne planowanie należy przekazać Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej wraz z obowiązkiem rocznych sprawozdań ze zrealizowanych działań, wykorzystanego budżetu i wykonanych zadań.

1.13. Jeżeli chodzi o współpracę międzynarodową, Komitet zaleca ściśle powiązanie działań przewidzianych we wniosku dotyczącym rozporządzenia z opracowywaniem innych stosownych kierunków polityki, zwłaszcza poprzez umowę z Kotonu.

1.14. Komitet zaleca, by poprzez uczestnictwo odpowiednich organizacji rozwinięto forum konsultacyjne wspomagające Agencję. Wnosi, by do działalności forum włączono również za jego własnym pośrednictwem zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

2. Wprowadzenie

2.1. Na obszarze, w którym możliwy jest swobodny przepływ osób, granice zewnętrzne, liczące obecnie ponad 50 tys. kilometrów, stanowią wspólne granice, w związku z czym problemy bezpieczeństwa w jednym państwie członkowskim lub na jego granicach zewnętrznych mogą potencjalnie wpływać na wszystkie państwa członkowskie.

2.1.1. Wzajemne zaufanie jest zatem podstawą wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zwłaszcza w obliczu nowych wyzwań, powszechnych zagrożeń i nieprzewidywalnych zjawisk, które wymagają ściślejszej współpracy, interwencji wykwalifikowanych pracowników i lepszego informowania, w związku z czym zasadniczo należy dążyć do konkretnej realizacji zasady solidarności, która łączy i wzmacnia ogół wartości wszystkich państw członkowskich.

2.2. Zasady dotyczące granic zostały wprowadzone w ramach Traktatu z Lizbony w tytule V części trzeciej TFUE, w rozdziale poświęconym politykom dotyczącym kontroli granicznej, azylu i imigracji, przewidującym ustanowienie „systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi” określonego w art. 77 ust. 1 lit. c) TFUE, i mają na celu stworzenie „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”

2.3. Z litery samych traktatów wynika, że swobodnemu przepływowi obywateli w Unii powinna koniecznie odpowiadać wspólna polityka w zakresie zarządzania przepływami migracyjnymi osób z państw trzecich i ich kontroli.

2.3.1. Dalsze przedłużanie obecnych i niewystarczających kontroli na granicach zewnętrznych lub ponowne wprowadzenie kontroli wewnętrznych, które nie spełniają potrzeb dzisiejszych czasów, spowodowałoby wysokie koszty gospodarcze dla całej UE, z poważną szkodą dla jednolitego rynku, który jest jednym z największych osiągnięć integracji europejskiej.

2.4. Europejskie zintegrowane zarządzanie granicami, oparte na szablonie czteropoziomowej kontroli dostępu, obejmuje:

— działania w państwach trzecich, takie jak te przewidziane w ramach wspólnej polityki wizowej,

- działania z sąsiadującymi państwami trzecimi,
- działania na rzecz wzmocnienia i ulepszenia kontroli granic zewnętrznych,
- analizę ryzyka, działania w strefie Schengen i operacje powrotowe.

2.5. Po utworzeniu, w latach 2002–2003, sieci ekspertów krajowych pod auspicjami wspólnego zespołu ekspertów o nazwie SCIFA⁽¹⁾ utworzono europejską agencję koordynującą kontrolę graniczną, ustanawiając agencję Frontex⁽²⁾.

2.6. W celu ulepszenia kontroli zewnętrznych granic państw członkowskich i strefy Schengen w oparciu o doświadczenia **Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej** agencja koordynująca została zastąpiona w 2016 r.⁽³⁾ przez Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną mającą na celu:

- przeprowadzenie oceny podatności na zagrożenia, czyli zweryfikowanie zdolności państw członkowskich do kontroli osób na granicach,
- organizowanie wspólnych operacji i szybkich interwencji na granicach, aby pomóc państwom członkowskim kontrolować granice zewnętrzne oraz stawiać czoła wyzwaniom wynikającym z nielegalnej imigracji bądź przestępczości zorganizowanej,
- koordynowanie, wraz z Komisją, prac zespołów wspierających zarządzanie migracją, gdy któreś z państw członkowskich będzie doświadczać wyjątkowej presji migracyjnej w określonych punktach na swoich granicach zewnętrznych,
- dbanie o praktyczne wdrożenie środków na granicach zewnętrznych w sytuacjach nadzwyczajnych,
- zapewnianie pomocy technicznej i operacyjnej jednostkom poszukiwawczo-ratowniczym na morzu w ramach operacji patrolowania granic morskich,
- ułatwienie tworzenia zasobu szybkiej rezerwy interwencyjnej liczącej co najmniej 1500 funkcjonariuszy straży granicznej,
- wyznaczenie w państwach członkowskich swoich oficerów łącznikowych,
- organizowanie, koordynowanie i prowadzenie operacji i interwencji powrotowych,
- wspieranie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi a państwami trzecimi w zakresie zarządzania granicami.

2.7. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej od momentu ustanowienia w październiku 2016 r. stanowiła newralgiczne centrum UE w zakresie operacji powrotowych⁽⁴⁾, skutecznie wspierające państwa członkowskie w operacjach powrotowych migrantów niemających prawa do pozostania w UE.

2.8. Parlament Europejski wypowiedział się w tej sprawie w różnych rezolucjach i wyraził „głębokie zaniepokojenie odnośnie do wdrażania rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej ((UE) 2016/1624)”, a także podkreślił konieczność, „aby Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej prowadziła operacje wielozadaniowe w odpowiedzi na zapotrzebowanie na obecność zasobów poszukiwawczo-ratowniczych na morzu”⁽⁵⁾ oraz konieczność wprowadzenia strategii europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami.

2.9. Komitet przyjął rezolucję⁽⁶⁾ w obronie strefy Schengen, w której zwrócił się do Rady i państw członkowskich o zapewnienie swobodnego przepływu osób, a także podkreślił w swojej opinii⁽⁷⁾ potrzebę zapewnienia „poprawy przejrzystości zarządzania agencją Frontex i jej działań, a także większej rozliczalności agencji”.

⁽¹⁾ Strategiczny Komitet ds. Imigracji, Granic i Azylu (SCIFA).

⁽²⁾ Ustanowiona rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004 (Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1), zmienionym rozporządzeniami Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 863/2007 (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 30), (UE) nr 1168/2011 (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 1) i (UE) nr 1052/2013 (Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 11).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 (Dz.U. L 251 z 16.9.2016, s. 1), które weszło w życie w dniu 6 października 2016 r.

⁽⁴⁾ Jak dotąd **UE zawarła 17 umów o readmisji**. Także umowa z Kotonu (ramy stosunków UE z 79 państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku) zawiera postanowienie o odsyłaniu nielegalnych migrantów do kraju pochodzenia.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 (Dz.U. L 189 z 27.6.2014, s. 93).

⁽⁶⁾ Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 1.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 109.

2.10. EKES położył również nacisk⁽⁸⁾ na potrzebę poprawy „współpracy między agencją Frontex a władzami krajowymi”, „koordynacji między poszczególnymi agencjami i instytucjami, które posiadają kompetencje w dziedzinie kontroli granicznych, patrolowania wybrzeży, bezpieczeństwa morskiego, ratownictwa morskiego, ceł i rybołówstwa”, a także zwrócił uwagę, że zarządzaniu granicami zewnętrznymi powinno towarzyszyć „jednoczesne przekształcenie wspólnego europejskiego systemu azylowego”.

2.11. „W przypadku osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia życia lub bezpieczeństwa na zewnętrznych – lądowych lub morskich – granicach Unii, pierwszym obowiązkiem straży granicznej i innych organów działających na miejscu jest ratowanie takich osób i udzielenie im właściwej pomocy”⁽⁹⁾.

2.12. EKES, jak podkreślono w Europejskim programie w zakresie migracji oraz w globalnym porozumieniu w sprawie bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji⁽¹⁰⁾, stanowczo wzywa do usprawnienia zarządzania migracjami przez zwalczanie „głębokich przyczyn skłaniających ludzi do poszukiwania lepszego życia w innym miejscu”.

3. Wniosek Komisji

3.1. Wniosek KE ma na celu zreformowanie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej poprzez określenie nowych zdolności Agencji, w szczególności poprzez ustanowienie stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz nabywanie przez Agencję własnego sprzętu także w celu odpowiedniego wykonywania innych nowych lub zaktualizowanych zadań.

3.2. Na podstawie ogólnych kosztów związanych z dotychczasowym i przyszłym mandatem wynoszących 1,22 mld EUR w latach 2019–2020 i 11,27 mld EUR w latach 2021–2027 Komisja proponuje ustanowienie do 2020 r. stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej posiadającej uprawnienia wykonawcze i liczącej 10 tys. pracowników operacyjnych EBCG⁽¹¹⁾, tak aby Agencja posiadała własny skuteczny i elastyczny pion operacyjny w celu dostosowania jej zaangażowania do potrzeb operacyjnych.

3.3. Utworzenie stałej służby powinno umożliwić prawidłowe funkcjonowanie europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej, w ramach której państwa członkowskie, Unia oraz agencje UE⁽¹²⁾, zwłaszcza Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, powinny być odpowiednio skoordynowane i współpracować na rzecz osiągnięcia wspólnych i współdzielonych celów politycznych.

3.4. Z zakresu stosowania wniosków wyklucza się Królestwo Danii, Irlandię i Zjednoczone Królestwo (z wyjątkiem ewentualnej możliwości współpracy, którą należy określić), natomiast ich zastosowanie zostałyby zawieszono odnośnie do Gibraltaru. Z kolei ich zastosowanie zostałyby rozszerzone na Islandię, Konfederację Szwajcarską i Księstwo Liechtensteinu jako rozwinięcie przepisów dotyczących Schengen.

4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet jest przekonany, że na obszarze, na którym możliwy jest swobodny przepływ osób, granice zewnętrzne powinny być uznawane za wspólne granice, a osoby wkraczające na jakąkolwiek część terytorium Unii wkraczają na wspólną przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ze wszystkimi prawami i obowiązkami, które z tego wynikają.

4.2. EKES uważa, że zbyt długo zwlekano z wdrożeniem systemu zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi, przewidzianego w art. 77 ust. 2 lit. d) TFUE, zgodnie ze wspólną dla wszystkich państw członkowskich definicją, którą należy bezzwłocznie przyjąć.

4.3. Komitet podziela pogląd, zgodnie z którym przez zapewnienie Agencji własnego, solidnego pionu operacyjnego UE powinna **dysponować** niezbędnymi zdolnościami ochrony granic zewnętrznych, zapobiegania wtórnym przepływom oraz skutecznej realizacji operacji powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie.

4.4. Komitet był pierwszą instytucją, która zaproponowała utworzenie europejskiej straży granicznej⁽¹³⁾ i w pełni popiera ten cel ukierunkowany na zapewnienie bezpieczeństwa granic zewnętrznych przez utworzenie stałej służby i skuteczne europejskie zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi. W duchu wspólnej odpowiedzialności zadaniem Agencji powinno być regularne monitorowanie zarządzania granicami zewnętrznymi, nie tylko dzięki wiedzy o sytuacji i analizie ryzyka, ale również dzięki obecności w państwach członkowskich ekspertów będących jej pracownikami.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 7.

⁽⁹⁾ Tamże.

⁽¹⁰⁾ <https://www.iom.int/global-compact-migration>.

⁽¹¹⁾ Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna.

⁽¹²⁾ Między innymi Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (EFCA) oraz Centrum Satelitarne Unii Europejskiej, EUROPOL lub Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (EU LISA).

⁽¹³⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29, Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 109, opinia „Fundusz Azylu i Migracji oraz Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami” (SOC/600, Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 18).

4.5. EKES uważa, że w wypadku szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań na granicach zewnętrznych Agencja ma możliwość podjęcia działań, na wniosek państwa członkowskiego, w zakresie organizacji i koordynacji szybkich interwencji na granicy, w tym przez uzgodnione z zainteresowanym państwem członkowskim i koordynowane przez to państwo rozmieszczanie zespołów ze stałej służby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Przy czym zainteresowane państwo członkowskie pozostaje odpowiedzialne za zarządzanie swoimi odcinkami granic zewnętrznych.

4.6. EKES popiera, aby Komisja podejmowała decyzje o pojedynczych interwencjach agencji „w sytuacjach wyjątkowych i zgodnie z przejrzystą procedurą, informując o tym natychmiast europejskich prawodawców”⁽¹⁴⁾. Uważa jednak, że jest za wcześniej na **przekazanie Komisji stałych uprawnień** do przyjmowania aktów odnośnie do samodzielnego ustalania priorytetów polityki i opracowywania wytycznych strategicznych w sprawie zintegrowanego zarządzania granicami, biorąc pod uwagę brak wspólnych i przyjętych przez wszystkie państwa członkowskie ram w zakresie unijnej polityki migracyjnej i pomocy rozwojowej w krajach pochodzenia migrantów.

4.7. Komitet popiera natomiast możliwość przekazania Komisji uprawnień wykonawczych odnośnie do podręczników EUROSUR i FADO, wspólnych standardów dotyczących obrazów sytuacji i zarządzania ryzykiem oraz wsparcia finansowego dla stałej służby.

4.8. Zdaniem EKES-u wieloletni cykl polityki strategicznej w zakresie europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami powinien zostać opracowany przez PE i Radę, po konsultacji z Komitetem, podczas gdy roczne planowanie należy przekazać Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej zgodnie z planem działań określonym przez zarząd Agencji z zastrzeżeniem rocznych sprawozdań ze zrealizowanych działań, wykorzystanego budżetu i wykonanych zadań.

4.9. Komitet uważa, że należy rozwinąć forum konsultacyjne mające na celu wspieranie dyrektora wykonawczego i zarządu Agencji w kwestiach związanych z prawami podstawowymi i wdrażaniem wieloletniego cyklu polityki strategicznej, z udziałem Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i innych odpowiednich organizacji. Wzywa, by za jego własnym pośrednictwem włączono zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w działalność tego forum.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES stanowczo zaleca wnikliwe przeanalizowanie mechanizmów kontroli, o których mowa w załączniku V, zarówno odnośnie do zastosowania broni palnej, jak i odmowy lub przyznawania wiz na granicach, gdyż w obu przypadkach chodzi o istotne uprawnienia organów administracji odpowiedzialnych za porządek publiczny w państwach członkowskich.

5.1.1. Taką samą uwagę należy zwrócić na załącznik III i V, by zapewnić spójność przepisów krajowych i europejskich i zapobiegać różnicom w postępowaniu osób, które pracują wprawdzie w tym samym miejscu i posiadają jednakowe kompetencje i kwalifikacje, lecz zostały zaangażowane na odmiennych zasadach.

5.2. Należy w jednoznaczny sposób zagwarantować poziom obowiązków przewidziany w państwach członkowskich, szczególnie w odniesieniu do poufności.

5.3. EKES uważa, że ze względu na obecność różnych służb na granicach – ds. ceł, zdrowia roślin, bezpieczeństwa, finansów, imigracji i repatriacji, mediacji kulturowej, a także urzędników zajmujących się prawami podstawowymi, pracowników EASO i ETIAS, analityków EUROSUR, urzędników łącznikowych oraz krajowych funkcjonariuszy kontroli granicznej i funkcjonariuszy Agencji – niezbędne jest zapewnienie materiałów do ustawicznego kształcenia zawodowego wspólnych dla różnych służb i agencji⁽¹⁵⁾.

5.4. Konieczne jest również zapewnienie, by pracownicy Agencji i służby krajowe nie byli traktowani w odmienny sposób i by mieli takie same warunki pracy, szkolenia, kompetencje i kwalifikacje, a także by wykonywali jednakowe zadania.

5.5. Jeżeli chodzi o współpracę międzynarodową, Komitet zaleca ściśle powiązanie działań przewidzianych we wniosku dotyczącym rozporządzenia z innymi stosownymi nurtami polityki, a także z działaniami objętymi umowami gospodarczo-handlowymi, szczególnie w ramach dialogu między UE i krajami AKP prowadzonego na mocy umowy z Kotonu.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 7.

⁽¹⁵⁾ Art. 69 przewiduje współpracę Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej z dwunastoma innymi agencjami i służbami UE.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania rozpowszechnianiu w internecie treści o charakterze terrorystycznym”

Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu, w dniach 19–20 września 2018 r.

[COM(2018) 640 final – 2018/0331(COD)]

(2019/C 110/13)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Wniosek o konsultację	Rada Europejska, 24.10.2018 Parlament Europejski, 22.10.2018
Podstawa prawna	Art. 114 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Decyzja Prezydium	11.12.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	126/0/3

1. Wnioski i propozycje

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę zmierzającą do zwiększenia bezpieczeństwa osób zamieszkujących w UE. W debacie o bezpieczeństwie i wolności Komitet zawsze opowiadał się za koniecznością ochrony swobód, w tym wolności wypowiedzi, dostępu do informacji i komunikacji, a także tajemnicy korespondencji oraz dostępu do skutecznego środka odwoławczego oraz rzetelnego postępowania sądowego przebiegającego bez opóźnień.

1.2. Niedawne ataki terrorystyczne na terenie UE pokazały, w jaki sposób terroryści wykorzystują internet do pozyskiwania i przygotowywania zwolenników. Terroryści wykorzystują środki komunikacji szyfrowanej do planowania i ułatwiania działalności terrorystycznej, a internet do gloryfikowania okrucieństwa i zachęcania innych do pójścia w ich ślady oraz szerzenia strachu w społeczeństwie.

1.3. EKES apeluje, aby możliwie najdokładniej doprecyzować kryteria służące definicji nieokreślonych pojęć prawnych takich jak „informacje o charakterze terrorystycznym”, „akty terrorystyczne”, „grupy terrorystyczne” czy „gloryfikowanie terroryzmu”.

1.4. Treści o charakterze terrorystycznym przekazywane w internecie są rozpowszechniane za pośrednictwem dostawców usług hostingowych, którzy umożliwiają przesyłanie treści dostarczonych przez osoby trzecie. Treści takie okazały się decydujące przy radykalizacji i inspirowaniu ataków tzw. samotnych wilków w przypadku kilku niedawnych ataków terrorystycznych w Europie.

1.5. Podobnie, techniczne środki prewencyjne (automatyczne parametry, algorytmy, wyszukiwarki itp.) są bardzo przydatne, ale dla odpowiedniej oceny tych treści niezbędny jest udział człowieka jako mediatora i pośrednika.

1.6. EKES stwierdza konieczność walki z rozpowszechnianiem informacji o charakterze terrorystycznym i rekrutacją cyfrową w serwisach społecznościowych. Musimy także zwalczać cenzurę lub autocenzurę nakładaną w internecie. Komitet przypomina, że w obszarze internetu fundamentalne znaczenie ma zagwarantowanie wszystkim mieszkańcom UE faktycznego prawa do informacji oraz prawa do wolności opinii.

1.7. Ochrona internetu i zwalczanie grup radykalnych powinny pomóc poprawić zaufanie do internetu, a tym samym zagwarantować rozwój gospodarczy tej gałęzi gospodarki.

1.8. EKES pragnie podkreślić potrzebę oceny wpływu wdrażania wniosku na małe i średnie przedsiębiorstwa, a także możliwość okresu przejściowego w jego wdrażaniu, by ułatwić proces dostosowania MŚP, nie naruszając przy tym swobody konkurencji z korzyścią dla dużych podmiotów.

1.9. Środki ustawodawcze zaproponowane z myślą o ochronie internetu i zagwarantowaniu ochrony młodzieży i ludności muszą być ściśle uregulowane prawem oraz gwarantować wszystkim prawo do informacji i do odwołania od decyzji administracyjnych.

1.10. EKES podkreśla, że należy oceniać również dostawców usługi dostępu do internetu, a podmioty zarządzające serwisami społecznościowymi powinny podejmować proaktywne działania sprzyjające zgłaszaniu takich treści oraz bezpośrednim działaniom przeciwko takim treściom prowadzonym przez stowarzyszenia, organizacje pozarządowe i użytkowników. Należy upowszechnić taką przeciwną narrację jako działanie zapobiegawcze.

1.11. Należy mieć na uwadze dużą liczbę platform cyfrowych na szczelbu europejskim i różnicę wielkości tych przedsiębiorstw w związku z dostosowaniem warunków zawartych we wniosku do małych przedsiębiorstw.

1.12. EKES domaga się, aby użytkownikom wyraźnie przypominać przepisy krajowe dotyczące wykorzystania lub tworzenia treści o charakterze terrorystycznym. Apeluje też, aby można było zagwarantować prawo do odwołania od decyzji administracyjnej poprzez wyraźne wyjaśnienie tego prawa i narzędzi internetowych służących jego egzekwowaniu.

2. Kontekst wniosku

2.1. Wszechobecność internetu umożliwia jego użytkownikom komunikowanie się, pracę, kontakty towarzyskie, tworzenie, uzyskiwanie i wymianę informacji i treści z setkami milionów ludzi na całym świecie. Dlatego też Komisja proponuje ustanowienie mechanizmów zapobiegających przekazywaniu i rozpowszechnianiu treści o charakterze terrorystycznym⁽¹⁾.

2.2. Ważne jest rozróżnianie pojęć, a wyraz „internet” jest zbyt ogólny. Internet to zarówno sieć i serwisy społecznościowe, jak i sieć ukryta. Ponadto istnieje internet rzeczy, a te przedmioty stanowią ewidentne luki w bezpieczeństwie wykorzystywane w wojnie cybernetycznej. Na przykład osoby rekrutujące do ISIS komunikują się obecnie łatwiej za pośrednictwem konsol do gier online niż przez strony internetowe. Wyrażenie „do przygotowywania i ułatwiania działań terrorystycznych” nie ma zastosowania do internetu ani do serwisów społecznościowych, lecz do sieci ukrytej. Ponadto duże przedsiębiorstwa internetowe, czyli Google, Apple, Facebook, Amazon i Microsoft (w skrócie GAFAM), nie prowadzą działalności w sieci ukrytej ani w obrębie sieci szyfrowanych.

2.3. Jednak możliwość dotarcia do tak dużej grupy odbiorców przy minimalnych kosztach przyciąga również przestępców, którzy chcą korzystać z internetu do celów niezgodnych z prawem. Niedawne ataki terrorystyczne na terenie UE pokazały, w jaki sposób terroryści wykorzystują internet do pozyskiwania zwolenników i ich przygotowywania, do planowania i ułatwiania działalności terrorystycznej, gloryfikowania swojego okrucieństwa, nakłaniania innych do pójścia w swoje ślady i szerzenia strachu w społeczeństwie.

2.4. Wprawdzie w Forum UE ds. Internetu wzięły udział różne podmioty, lecz po pierwsze nie wszyscy zainteresowani dostawcy usług hostingowych uczestniczyli w tym wydarzeniu, a po drugie ogólna skala i tempo postępu wśród dostawców usług hostingowych nie są wystarczające, aby właściwie rozwiązać ten problem. Należy podjąć szczególne wysiłki zmierzające do odpowiedniego wyszkolenia moderatorów w obrębie serwisów społecznościowych.

2.5. Treści o charakterze terrorystycznym przekazywane w internecie są rozpowszechniane za pośrednictwem dostawców usług hostingowych, którzy umożliwiają przesyłanie treści dostarczonych przez osoby trzecie. Treści o charakterze terrorystycznym w internecie okazały się decydujące przy radykalizacji i inspirowaniu działań tzw. samotnych wilków w przypadku kilku ataków terrorystycznych w Europie. Ponadto stwierdzono większy wpływ wśród młodszych grup ludności.

3. Streszczenie wniosku dotyczącego rozporządzenia i uwagi ogólne

3.1. Komitet zajął już stanowisko⁽²⁾ w sprawie nielegalnych treści w internecie: nowa inicjatywa Komisji koncentruje się na treściach terrorystycznych.

3.2. Zakres podmiotowy wniosku obejmuje dostawców usług hostingowych, którzy oferują swoje usługi w UE – niezależnie od ich miejsca prowadzenia działalności czy ich wielkości.

⁽¹⁾ COM(2018) 640 final.

⁽²⁾ Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 19.

3.3. Komitet jest zdania, że powinni zostać do niego włączeni dostawcy informacji i wyszukiwarek oraz witryn lub sieci hostingowych.

3.4. Małe i średnie przedsiębiorstwa internetowe nie mają zdolności technicznych, ludzkich i finansowych, aby skutecznie prowadzić działania przeciwko treściom o charakterze terrorystycznym. Zdaniem EKES-u niezbędne jest umożliwienie dostosowania terminów i procedur do tego typu działalności gospodarczej. Dla małych i średnich przedsiębiorstw można wyznaczyć oddzielny termin wdrożenia rozporządzenia.

3.5. Ponadto należy docenić działania zapobiegawcze i proaktywne prowadzone przez organizacje pozarządowe, związki zawodowe i społeczeństwo obywatelskie.

3.6. Aby zapewnić usunięcie treści o charakterze terrorystycznym, rozporządzenie wprowadza nakaz usunięcia, który może zostać wydany jako decyzja administracyjna lub orzeczenie sądowe przez właściwy organ w państwie członkowskim. W takich przypadkach dostawca usług hostingowych jest zobowiązany do usunięcia danych treści lub uniemożliwienia dostępu do nich w ciągu jednej godziny.

3.7. Definicja treści terrorystycznej może być inna w każdym państwie i ważne jest wyjaśnienie tej kwestii, aby uniknąć arbitralności i niepewności prawa.

3.8. Termin godzinny nie jest realistyczny, gdyż np. we Francji czas, jaki faktycznie upływa od zawiadomienia do eliminacji źródła, wynosi 16 godzin w przypadku treści pedofilskich i 21 godzin w przypadku witryn zawierających treści o charakterze terrorystycznym ze względu na bardzo długi czas profilowania witryn. EKES uważa, że należy wprowadzić bardziej realistyczny i skuteczny termin.

3.9. Rozporządzenie nakłada na dostawców usług hostingowych wymóg, aby w stosownych przypadkach wprowadzali proaktywne środki proporcjonalne do poziomu zagrożenia oraz usuwali materiały o charakterze terrorystycznym ze swoich usług, w tym za pomocą automatycznych narzędzi do wykrywania. Ma to zasadnicze znaczenie i należy podjąć i wspierać wysiłki w zakresie innowacji technicznych w celu stworzenia narzędzi opartych na technologii.

3.10. Komisja proponuje wykorzystanie m.in. automatycznych narzędzi do wykrywania i apeluje, aby przedsiębiorstwa podjęły znaczne wysiłki w kierunku finansowania badań zmierzających do tworzenia narzędzi opartych na technologii.

3.11. W ramach środków mających na celu ochronę przed omyłkowym usunięciem treści, które nie mają charakteru terrorystycznego, we wniosku określono obowiązki dotyczące wprowadzenia środków naprawczych i mechanizmów rozpatrywania skarg, aby zapewnić użytkownikom możliwość zakwestionowania usunięcia ich treści. Ponadto rozporządzenie wprowadza obowiązek przejrzystości w odniesieniu do środków wprowadzanych w celu zwalczania treści o charakterze terrorystycznym przez dostawców usług hostingowych, zapewniając w ten sposób odpowiedzialność wobec użytkowników, obywateli i organów publicznych.

3.12. Musimy zwracać szczególną uwagę nie tylko na działania związane z kontrolą i przeglądem treści, lecz także na mediację prowadzoną przez ludzi i za pomocą technologii. Kwestia cenzury ze strony osób będących mediatorami może być bardzo problematyczna pod względem poszanowania praw pracowniczych i prawa do informacji oraz poszanowania życia prywatnego wszystkich mieszkańców UE.

3.13. EKES uważa, że dostawca powinien zawiadomić właściciela o zamiarze ocenzurowania witryny lub informacji. Należy przypomnieć o prawie osoby do uzyskania informacji na temat decyzji administracyjnej.

3.14. W celu zagwarantowania prawa osób do informacji o decyzji administracyjnej EKES apeluje do dostawców dostępu do internetu, aby w swojej polityce dotyczącej treści precyzowali prawa i obowiązki klientów, takie jak informowanie autorów informacji o decyzjach o usunięciu oraz procedury prawne dostępne dla klientów.

4. Omówienie poszczególnych przepisów wniosku

4.1. Propaganda internetowa terrorystów ma na celu zachęcanie osób do przeprowadzania ataków terrorystycznych, w tym poprzez wyposażenie ich w szczegółowe instrukcje na temat tego, jak wywołać maksymalną szkodę. Po takich okrucieństwach publikowane są zazwyczaj kolejne materiały propagandowe, w których gloryfikuje się takie akty i zachęca do ich naśladowania. Omawiane rozporządzenie przyczynia się do ochrony bezpieczeństwa publicznego poprzez ograniczenie dostępności treści o charakterze terrorystycznym, które propagują łamanie praw podstawowych i zachęcają do ich łamania.

4.2. W odniesieniu do definicji wniosek przewiduje, że do celów rozporządzenia:

„dostawca usług hostingowych” oznacza dostawcę usług społeczeństwa informacyjnego polegających na przechowywaniu informacji dostarczonych przez dostawcę treści i na jego wniosek oraz na udostępnianiu przechowywanych informacji osobom trzecim⁽³⁾;

„dostawca treści” oznacza użytkownika, który dostarczył informacje, które są lub były przechowywane na wniosek użytkownika przez dostawcę usług hostingowych⁽⁴⁾;

EKES proponuje dodać nowy punkt obejmujący:

— „dostawców informacji”: wyszukiwarki internetowe, którzy które umożliwiają identyfikację treści i dostęp do nich.

4.3. Odnośnie do definicji „treści o charakterze terrorystycznym” jako informacji należących do co najmniej jednej z następujących kategorii:

- a) podżeganie do popełnienia przestępstw terrorystycznych lub propagowanie popełnienia tych przestępstw, w tym poprzez ich gloryfikowanie, a przez to powodowanie ryzyka popełnienia tych czynów;
- b) zachęcanie do przyczyniania się do przestępstw terrorystycznych;
- c) propagowanie działalności grupy terrorystycznej, w szczególności poprzez zachęcanie do udziału w grupie terrorystycznej w rozumieniu art. 2 ust. 3 dyrektywy (UE) 2017/541 lub do jej wspierania;
- d) instruowanie w zakresie metod lub technik do celów popełnienia przestępstw terrorystycznych⁽⁵⁾;

EKES proponuje dodać nowy punkt obejmujący:

rekrutację i szkolenie osób w celu popełnienia lub wspierania aktów terrorystycznych.

4.4. Definicja treści, które mają być cenzurowane, jest bardzo zwięzła, gdyż istnieje dużo tekstów – zdjęć, wideo oraz innych treści i formatów – które nie gloryfikują, ponieważ nie zachęcają do konkretnych czynów, niemniej przekazują i promują doktrynę ekstremistyczną, która prowadzi do przemocy.

4.5. Rozporządzenie przyczynia się też do zwalczania przedsięwzięć, które przez swoją działalność przekazują i promują doktrynę ekstremistyczną, która prowadzi do przemocy. Rozporządzenie powinno przyczyniać się też do zwalczania działalności polegającej na rekrutacji osób w serwisach społecznościowych.

4.6. W art. 1 określono przedmiot, wskazując, że rozporządzenie ustanawia zasady mające na celu zapobieganie wykorzystywaniu usług hostingowych do rozpowszechniania w internecie treści o charakterze terrorystycznym, w tym obowiązki w zakresie staranności dla dostawców usług hostingowych oraz środki, które mają wprowadzić państwa członkowskie.

4.7. Należy zmienić pojęcie niewłaściwego wykorzystywania usług hostingowych do rozpowszechniania w internecie treści terrorystycznych poprzez dodanie rozpowszechniania treści, komunikatów lub środków propagandy, a także uwzględnić wskazanie odnośników URL i informacji umożliwiających dostęp do treści lub przesłania o charakterze terrorystycznym, gdyż będzie to obejmować wyszukiwarki.

4.8. Natomiast w art. 5 ustanawia się wymóg, aby dostawcy usług hostingowych wprowadzili środki służące szybkiemu dokonaniu oceny treści, o których mowa w zgłoszeniu właściwego organu w państwie członkowskim lub organu Unii, nie nakłada się jednak wymogu usuwania treści, o których mowa, ani nie określa się szczegółowych terminów podjęcia działań.

4.9. EKES uważa, że jeśli chcemy być skuteczni, należy rozpocząć pracę nad wyczerpującym wykazem kryteriów definiujących rodzaje treści i komunikatów o charakterze terrorystycznym lub gloryfikujących terroryzm, mając na względzie bezpieczeństwo prawne, tak aby uniknąć arbitralności decyzji o usuwaniu treści, a także chronić prawo do informacji i wolności opinii. Rozporządzenie powinno również obejmować określone kryteria umożliwiające scharakteryzowanie na szczeblu europejskim treści takich jak informacje na temat grup terrorystycznych, informacje gloryfikujące terroryzm lub usprawiedliwiające akty terrorystyczne, informacje techniczne lub metodologiczne ułatwiające produkcję broni umożliwiającej przeprowadzenie ataku lub informacje do celów rekrutacji.

4.10. W art. 14 przewiduje się ustanowienie punktów kontaktowych zarówno przez dostawców usług hostingowych, jak i przez państwa członkowskie w celu ułatwienia komunikacji między nimi, w szczególności w odniesieniu do zgłoszeń i nakazów usunięcia. Mając na względzie ochronę odnośnych praw człowieka, EKES uważa, że w skład tych punktów

⁽³⁾ COM(2018) 640 final, art. 2 ust. 1.

⁽⁴⁾ COM(2018) 640 final, art. 2 ust. 2.

⁽⁵⁾ COM(2018) 640 final, art. 2 ust. 5.

kontaktowych powinni wchodzić sędziowie wyspecjalizowani w identyfikowaniu problemów i wyszkoleni nie tylko w zakresie rozpoznawania postaw, zachowań lub działań o charakterze terrorystycznym, lecz także technologii. Te cechy powinny być wymagane zarówno od dostawców usług hostingowych, jak i od podmiotów wyznaczonych przez państwa członkowskie, aby ułatwić komunikację między nimi, w szczególności w odniesieniu do zgłoszeń i nakazów usunięcia.

4.11. W rozporządzeniu należy sprecyzować spoczywający na dostawcach usług hostingowych obowiązek udzielania powszechnie dostępnych informacji z myślą o odpowiednim działaniu punktów kontaktowych, oraz określić treść i formę komunikacji z członkami tych punktów.

4.12. Art. 16 wymaga, aby dostawcy usług hostingowych, którzy nie mają siedziby w żadnym państwie członkowskim, ale którzy świadczą usługi w UE, wyznaczali przedstawiciela prawnego w Unii. Zdaniem EKES-u konieczne jest, aby wymóg ten został rozszerzony na dostawców dostępu do internetu i przedsiębiorstwa internetowe w celu uwzględnienia wyszukiwarek, serwisów społecznościowych, aplikacji internetowych na telefony i przedsiębiorstw z branży gier.

4.13. Dostawcy usług hostingowych działający w internecie odgrywają zasadniczą rolę w gospodarce cyfrowej, łącząc przedsiębiorstwa i obywateli oraz ułatwiając publiczną debatę i otrzymywanie informacji, opinii i pomysłów, co znacząco przyczynia się do innowacji, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w UE. EKES uważa, że należy również dokonać rozszerzenia na dostawców usług internetowych, usług hostingu treści, cyfrowe serwisy społecznościowe, przedsiębiorstwa świadczące usługi telefonii cyfrowej.

4.14. We wniosku dotyczącym rozporządzenia sugeruje się zestaw środków, które państwa członkowskie mają wprowadzić w celu identyfikowania treści o charakterze terrorystycznym, umożliwienia ich szybkiego usuwania przez dostawców usług hostingowych i ułatwienia współpracy z właściwymi organami w innych państwach członkowskich, dostawcami usług hostingowych oraz – w stosownych przypadkach – z odpowiednimi organami Unii. Zdaniem EKES-u ma to służyć ograniczeniu treści związanych z terroryzmem, umożliwieniu ich szybkiego usuwania przez dostawców usług hostingowych oraz ograniczaniu działalności propagandowej i rekrutacji terrorystów w internecie.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 1141/2014 w odniesieniu do procedury weryfikacji dotyczącej naruszeń przepisów o ochronie danych osobowych w kontekście wyborów do Parlamentu Europejskiego”

[COM(2018) 636 final – 2018/0328 (COD)]

(2019/C 110/14)

Sprawozdawca generalny: **Marina YANNAKOUDAKIS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 1.10.2018 Rada, 24.10.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Decyzja Prezydium	16.10.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	109/2/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera opinię Komisji Europejskiej co do potrzeby omawianego rozporządzenia w świetle niedawnych wydarzeń związanych ze sprawą Facebook/Cambridge Analytica, która dotyczy domniemanego bezprawnego przetwarzania danych osobowych.

1.2. EKES dostrzega, że w dzisiejszym świecie rozwój technologiczny, media społecznościowe i przechowywanie danych osobowych przez przedsiębiorstwa w całej UE są czymś oczywistym. Nie kwestionuje się potrzeby tych narzędzi, skoro żyjemy w zglobalizowanym i zaawansowanym technicznie świecie. Wyzwanie polega na tym, by funkcjonować w tym świecie w taki sposób, aby chronić obywateli UE, umożliwiać przejrzystość i zapewniać swobodę korzystania z przysługujących obywatelom podstawowych praw człowieka.

1.3. Wykorzystywanie danych oraz media społecznościowe zasadniczo zmieniły sposób prowadzenia kampanii wyborczych przez partie polityczne, umożliwiając im dotarcie do potencjalnych wyborców. Skutkiem tej ewolucji jest intensywniejsze korzystanie z mediów społecznościowych jako sposobu wpływania na zachowania wyborcze obywateli. EKES oczekuje, że Urząd ds. Europejskich Partii Politycznych i Europejskich Fundacji Politycznych⁽¹⁾ („Urząd”) przyjrzy się obszarom, w których może dochodzić do naruszenia bezpieczeństwa danych, i że zaproponuje on sposoby powstrzymania tego zjawiska i wprowadzenia mechanizmów kontroli i równowagi, aby zapewnić ochronę danych i ich wykorzystywanie z zachowaniem ściśle określonych parametrów.

1.4. EKES popiera cele wniosku, uznając, że demokracja jest jedną z podstawowych wartości, na których opiera się UE, i że w Traktatach zapewniono funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej na poziomie europejskim poprzez bezpośrednią reprezentację obywateli Unii Europejskiej w Parlamencie Europejskim (PE).

1.5. Reprezentacja ta przybiera kształt wybranych posłów będących członkami partii politycznych albo osobami fizycznymi, które kandydują w wyborach w państwach członkowskich. W ostatniej dekadzie platforma wyborcza się rozwinęła, przy czym większą rolę odgrywają media społecznościowe. Procesem tym powinna teraz zająć się Komisja Europejska (KE), a Urząd, ze zwiększonym personelem, jest jedną z możliwości, by zapewnić ochronę danych i zapobiec ich niewłaściwemu wykorzystywaniu do celów politycznych. Zajmując się wspomnianym zjawiskiem, należy przede wszystkim zapewnić równe warunki wyborów i zadbać o to, by żadna ze stron nie mogła uzyskać korzyści wynikających z przetwarzania danych.

⁽¹⁾ www.appf.europa.eu.

1.6. Aby jednak zapewnić prawidłowe funkcjonowanie Urzędu, należy zapewnić bezpieczne parametry w odniesieniu do jego uprawnień i kompetencji. Obecnie organy ochrony danych w państwach członkowskich czuwają nad tym, by nie doszło do niewłaściwego wykorzystania danych przez partie polityczne. Należy odpowiednio zdefiniować zasady współpracy między Urzędem a krajowymi organami ochrony danych. Ponadto w wielu państwach członkowskich organy ochrony danych mają ograniczone zasoby i Komisja powinna rozważyć ich finansowanie w celu umożliwienia im współpracy z Urzędem.

1.7. Na możliwe problemy dotyczące niewłaściwego wykorzystania danych EKES zwrócił uwagę w opinii w sprawie ochrony danych osobowych⁽²⁾, w niniejszej opinii natomiast zajął się kwestiami budżetowymi obawy.

1.8. EKES popiera zapewnienie Urzędowi dodatkowego personelu, tak by jego pracownicy byli lepiej przygotowani do współpracy z państwami członkowskimi za pośrednictwem krajowych organów ochrony danych, aby zapewnić właściwe dochodzenie naruszeń ochrony danych, a w stosownych przypadkach stosowanie sankcji.

1.9. EKES przyjmuje do wiadomości, że procedury wyborów do PE są regulowane przepisami państw członkowskich w ramach UE. Ponadto oczekuje, że Urząd będzie zawiadamiany przez organy ochrony danych lub przez poszczególne strony o naruszeniu zasad ochrony danych.

2. Kontekst opinii

2.1. Niedawne wypadki pokazują, na jakie zagrożenia narażeni są obywatele, kiedy stają się celem masowych internetowych kampanii dezinformacyjnych mających na celu zdyskredytowanie i delegitymizację wyborów. Sądzi się też, że dane osobowe obywateli zostały niewłaściwie i nielegalnie wykorzystane do wpłynięcia na debatę demokratyczną i wolne wybory.

2.2. W maju 2018 r. weszło w życie ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO), w którym określono rygorystyczne przepisy dotyczące przetwarzania i ochrony danych osobowych. Obejmuje ono swoim zakresem wszystkie europejskie i krajowe partie polityczne i inne podmioty w kontekście wyborów, włączając w to brokerów danych i platformy mediów społecznościowych.

2.3. Przed zaplanowanymi na 2019 r. wyborami do Parlamentu Europejskiego Komisja Europejska zaproponowała szereg ukierunkowanych zmian do rozporządzenia 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⁽³⁾, które to zmiany mają zagwarantować, że wybory będą przebiegały zgodnie ze ścisłymi zasadami demokratycznymi oraz z pełnym poszanowaniem takich europejskich wartości jak demokracja, państwo prawne i przestrzeganie praw podstawowych.

2.4. Proponowane zmiany pozwoliłyby w szczególności karać europejskie partie lub fundacje polityczne, które wpływają lub usiłują wpłynąć na wybory poprzez naruszenie przepisów o ochronie danych. Kary wynosiłyby 5 % rocznego budżetu danej europejskiej partii lub fundacji politycznej. Kary będą egzekwowane przez Urząd. Ponadto podmioty, które zostaną uznani za winnych naruszenia, nie będą mogły ubiegać się o finansowanie z budżetu ogólnego Unii Europejskiej w roku, w którym nałożono karę.

2.5. Wniosek określa także procedurę mającą na celu zweryfikowanie, czy naruszenie ochrony danych stwierdzone przez krajowy organ nadzorujący ochronę danych zostało wykorzystane do wpływania na wyniki wyborów do PE. Bierze w niej udział komitet niezależnych wybitnych osobistości, który podejmuje działania na wniosek Urzędu. Komitet ten ustanawia się na podstawie art. 11 rozporządzenia. Składa się on z sześciu ekspertów, którzy są wyznaczani, lecz nie zatrudniani przez KE, PE i Radę.

2.6. Aby Urząd dysponował wystarczającą liczbą personelu do niezależnego i skutecznego wykonywania swoich obowiązków, proponuje się ponadto dodanie siedmiu pracowników (do obecnych trzech, wśród których jest dyrektor).

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES popiera cele wniosku i zgadza się, że demokracja jest jedną z podstawowych wartości, na których opiera się UE. W Traktatach zapewniono funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej na poziomie europejskim poprzez bezpośrednią reprezentację obywateli UE w PE. Jest niezwykle istotne, by obywatele mogli korzystać ze swojego demokratycznego prawa bez żadnych przeszkód. Każda ingerencja w wolność wyboru w toku procesu wyborczego jest niedemokratyczna i niedopuszczalna.

⁽²⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 123.

⁽³⁾ Dz.U. L 317 z 4.11.2014, s. 1.

3.2. EKES dostrzega zwiększone wykorzystywanie danych osobowych w kampaniach wyborczych. Podczas wyborów w Zjednoczonym Królestwie w 2017 r. ponad 40 % wydatków kandydatów na reklamę zostało przeznaczonych na kampanie cyfrowe. W związku z tym zrozumiała jest atrakcyjność danych osobowych jako środka pozwalającego dotrzeć do pewnych grup docelowych. Nie jest jednak dopuszczalne, by dane te udostępniano bez wiedzy zainteresowanych osób, jest to bowiem fundamentalne naruszanie praw człowieka.

3.3. Rozwój internetu, szybkość przekazywania informacji oraz globalne implikacje wymagają zdecydowanego podejścia do bezpieczeństwa przechowywanych danych. W RODO ustanowiono w tym celu solidne przepisy. W szczególności dane osobowe muszą być przetwarzane zgodnie z prawem i rzetelnie. W obecnym stanie rzeczy partie polityczne mogą zgodnie z prawem wykorzystywać dane na podstawie przepisów ogólnego rozporządzenia o ochronie danych, w granicach pewnych parametrów. Prowadzenie politycznej kampanii wyborczej coraz bardziej opiera się na mediach społecznościowych. Całkowite zahamowanie tej tendencji niekoniecznie służyłoby procesowi demokratycznemu, ponieważ ograniczyłoby partiom politycznym możliwości informowania potencjalnych wyborców o ich manifestach.

3.4. EKES uznaje suwerenność państw członkowskich w zakresie procesu wyborczego, a Komisja powinna działać w ramach tej suwerenności. Sankcjonowanie krajowych partii politycznych leży w gestii państw członkowskich, UE nie może przyjmować przepisów w tej dziedzinie. Dlatego też UE może jedynie proponować środki sankcjonujące europejskie partie polityczne. W tym celu Komisja proponuje zmianę rozporządzenia regulującego ich status i finansowanie. W ten sposób Urząd uzyska rzeczywiste możliwości działania, w przypadku gdy zostanie udowodnione nadużycie.

4. Uwagi i zalecenia szczegółowe

4.1. EKES stwierdza, że obecnie Urząd nie dysponuje wystarczającymi kadrami. Dyrektor i dwóch członków personelu są bardzo mocno obciążeni pracą, a zbliżające się wybory europejskie jeszcze bardziej zwiększą spoczywającą na nich presję. Dlatego EKES popiera propozycję, by Urząd otrzymał stały personel i by przyznać uprawnienia organu powołującego dyrektorowi Urzędu, gdyż jest niezbędne, aby Urząd dysponował wystarczającymi zasobami ludzkimi do właściwego monitorowania wyborów.

4.2. Wykorzystywanie danych oraz media społecznościowe zasadniczo zmieniły sposób prowadzenia kampanii wyborczych przez partie polityczne, umożliwiając im dotarcie do potencjalnych wyborców. Skutkiem tej ewolucji jest intensywniejsze korzystanie z mediów społecznościowych jako sposobu wpływania na zachowania wyborcze obywateli. EKES oczekuje, że Urząd przyjrzy się obszarom, w których może dochodzić do naruszenia bezpieczeństwa danych, i że zaproponuje on sposoby powstrzymania tego zjawiska i wprowadzenia mechanizmów kontroli i równowagi, aby zapewnić ochronę danych i ich wykorzystywanie z zachowaniem ściśle określonych parametrów.

4.3. EKES sugeruje, że należy lepiej wyjaśnić, co stanowi próbę wpływnięcia na wybory poprzez naruszenie przepisów o ochronie danych. Należałoby rozważyć możliwość utworzenia grupy roboczej składającej się z organów ochrony danych państw członkowskich i Urzędu, której celem byłoby ustalenie najlepszej metody współpracy między Urzędem i organami ochrony danych, ponieważ ochrona danych w UE nie ma granic.

4.4. Dyrektora Urzędu mianuje się zgodnie z procedurą określoną w art. 6 ust. 3 rozporządzenia. Jest on niezależny i nie odpowiada przed instytucjami UE. Ma za to obowiązek przedłożenia Komisji Europejskiej i Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania rocznego. Roztropność nakazywałaby, aby nadać PE uprawnienia do kwestionowania tego sprawozdania oraz głosowania nad nim. Dzięki temu Urząd byłby w pewnym stopniu rozliczalny, a cały proces bardziej przejrzysty.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Obrony”

[COM(2018) 476 final]

(2019/C 110/15)

Sprawozdawca: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**

Współsprawozdawca: **Eric BRUNE**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 2.7.2018 Rada, 4.7.2018
Decyzja Prezydium	10.7.2018
Podstawa prawna	Art. 173 akapit trzeci i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Organ odpowiedzialny	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez komisję CCMI	22.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	200/1/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że niezmiernie ważne jest, by globalną strategię UE i plan realizacji strategii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony realizowano konsekwentnie i zgodnie z postanowieniami wspólnej deklaracji UE-NATO z lipca 2016 r. oraz w oparciu o zasadę bezpieczeństwa zbiorowego ONZ.

1.2. Od 2017 r. EKES popiera utworzenie Europejskiej Unii Obrony i wspiera europejski plan działań w sektorze obrony, obejmujący utworzenie wspólnego Europejskiego Funduszu Obronnego. Sądzymy, że takie umocnienie europejskiej obronności nie ma osłabić, lecz raczej wzmocnić NATO i stosunki transatlantyckie.

1.3. EKES zdecydowanie popiera wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Obrony na podstawie WRF na lata 2021–2027 opublikowany przez Komisję w dniu 13 czerwca 2018 r.

1.4. EKES apeluje o dokonanie istotnego postępu jakościowego w europejskiej współpracy obronnej, jako że ograniczona współpraca między państwami członkowskimi w zakresie obronności owocuje powielaniem działań i powoduje utrzymywanie się dużego rozproszenia przemysłu obronnego. Brak integracji rynku po stronie popytu nie pobudza do transnarodowej współpracy między przedsiębiorstwami oraz dalszej integracji przemysłu. To powoduje nieefektywną alokację zasobów, nakładanie się potencjału przemysłowego, luki technologiczne i brak nowych programów, zwłaszcza opartych na współpracy.

1.5. EKES popiera dążenie do strategicznej autonomii i opracowania kluczowych technologii w najważniejszych obszarach oraz budowania zdolności strategicznych. Cel ten jest ściśle związany z koniecznością prawidłowej oceny i koordynacji, by zagwarantować, że te technologie są doskonałe, utrzymywane i produkowane na poziomie europejskim, co umożliwi UE podejmowanie decyzji i w razie konieczności niezależne działanie.

1.6. EKES stwierdza, że niezbędnym warunkiem rozwoju wspólnych zdolności obronnych jest wzmocnienie technologiczno-przemysłowej bazy obrony europejskiej.

1.7. EKES podkreśla, że Unia Europejska musi dążyć do utrzymania, odnowy i rozwoju wysoko wykwalifikowanej siły roboczej oraz zapewnienia pracowników o takich umiejętnościach.

1.8. EKES proponuje, by Unia Europejska nasiliła starania na rzecz harmonizacji przepisów eksportowych w swych ramach.

1.9. EKES zdecydowanie zgadza się, że należy poświęcić szczególną uwagę MŚP, także przedsiębiorstwom typu start-up, w tym w obszarze badań i rozwoju do celów obrony.

1.10. Zdaniem EKES-u budżet UE na wspieranie działań związanych z obronnością nie powinien zastępować krajowych wydatków na obronność ani stanowić ich substytutu, lecz powinien pobudzać i przyspieszać większą i lepszą współpracę w dziedzinie obronności. Podobnie, budżet UE na badania w zakresie obrony nie powinien być przydzielany kosztem cywilnych badań naukowych w innych sektorach. Nawet jeśli decyzje w zakresie inwestycji w obronność oraz programów rozwoju obrony pozostają w gestii państw członkowskich, Europejski Fundusz Obrony może przynieść wartość dodaną UE przez zachęcanie do wspólnych badań i rozwoju produktów i technologii w dziedzinie obrony.

1.11. EKES jest głęboko przekonany, że bardziej zharmonizowana i usprawniona europejska polityka obronna może skutkować wzrostem wydajności dzięki zwiększeniu udział europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej sektora obronnego w rynku oraz dzięki lepszej dystrybucji produktów między państwami, regionami i przedsiębiorstwami.

1.12. Europejski Fundusz Obrony przyniesie zmiany tylko wtedy, gdy będzie wspierał działania, które są naprawdę ważne. Jego programy prac powinny zatem być ustanawiane na podstawie solidnego procesu planowania europejskiej obronności wskazującego kluczowe dla Europy priorytety w zakresie zdolności.

1.13. EKES popiera politykę współpracy, która będzie sprzyjać udziałowi MŚP i państw niebędących sygnatariuszami listu intencyjnego, bez pominięcia umiejętności, które mogą one wnieść do przemysłowej i technologicznej bazy sektora obronnego.

1.14. EKES popiera propozycję ograniczenia korzystania z funduszy europejskich w przypadku spółek europejskich kontrolowanych przez ten sam podmiot oraz wymagania gwarancji, gdy w działaniach wspieranych z Europejskiego Funduszu Obronnego uczestniczy państwo trzecie.

1.15. EKES popiera koncepcję, że fundusze europejskie powinny być zarządzane przez Komisję Europejską, ale uważa, że Europejska Agencja Obrony może w użyteczny sposób interweniować w określaniu potrzeb co do wyposażenia obronnego i w Organizacji do spraw Współpracy w zakresie Uzbrojenia (OCCAR), korzystając ze swoich nie zawsze dobrych doświadczeń, a także brać udział w zarządzaniu programami, jako że powielanie umiejętności w tej dziedzinie szkodziłoby skuteczności systemu.

1.16. EKES popiera pomysł, by badania i rozwój przedkładać komisji etycznej. Warunki etyczne muszą być jasno określone i oceniane już podczas oceny wniosków w celu zapewnienia pewności prawa i przejrzystości.

1.17. EKES niepokoi się o przyszłość współpracy ze Zjednoczonym Królestwem po brexicie i opowiada się za silną polityką bezpieczeństwa i obrony obejmującą udział Zjednoczonego Królestwa w Europejskim Funduszu Obronnym.

1.18. EKES uważa, że nasz starzejący się kontynent czuje się zagrożony i wykazuje tendencje do obwiniania, a czasami miesza problemy, takie jak terroryzm i ruchy migracyjne, a przy tym brak mu dostatecznej solidarności wewnątrz państw członkowskich i pomiędzy nimi oraz odradzają się nastroje nacjonalistyczne i autorytaryzm w całej Unii Europejskiej, co stawia w trudnej sytuacji naszą demokrację. Narzędzie polityki przemysłowej, nawet tak interesujące jak Europejski Fundusz Obrony, nie zwolni nas z dalszej refleksji nad europejską polityką bezpieczeństwa.

2. Przedstawienie wniosku

2.1. W ostatnim dziesięcioleciu sytuacja geopolityczna stała się niestabilna: stoimy w obliczu złożonych i trudnych warunków, w których pojawiają się nowe zagrożenia, np. zagrożenia hybrydowe i ataki cybernetyczne, a bardziej tradycyjne wyzwania powracają.

2.2. We wspólnej deklaracji, podpisanej w Rzymie dnia 25 marca 2017 r., przywódcy 27 państw członkowskich oraz Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej oświadczyli, że Unia wzmocni swoją wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony oraz przyczyni się do powstania bardziej konkurencyjnego i zintegrowanego przemysłu obronnego.

2.3. Europejska polityka obronności stoi w obliczu poważnych niedomagań rynku związanych z niewykorzystanymi korzyściami skali (rozproszenie rynków krajowych z pojedynczymi nabywcami) i powielaniem zasobów na poziomie europejskim.

- 2.4. Popyt pochodzi prawie wyłącznie ze strony państw członkowskich, ale ich budżety na obronę – w szczególności na badania i rozwój – zostały w istotnym stopniu ograniczone w ostatnich 10 latach.
- 2.5. W 2015 r. jedynie 16 % wyposażenia wojskowego zamówiono w drodze wspólnych europejskich zamówień publicznych, co jest wynikiem dalekim od zakładanego poziomu docelowego wynoszącego 35 %, ustalonego na forum Europejskiej Agencji Obrony.
- 2.6. Sektor obrony jest w dużym stopniu rozdrobniony według granic krajowych, przy czym występuje znaczny poziom powielania działań wynikający z niedociągnięć w zakresie braku wykorzystania korzyści skali i uczenia się.
- 2.7. Obecna sytuacja nie jest trwała, a opracowanie kluczowych systemów obronnych nowej generacji jest w coraz większym stopniu poza zasięgiem poszczególnych państw członkowskich.
- 2.8. Brak współpracy między państwami członkowskimi jeszcze bardziej osłabia możliwości przemysłu obronnego UE w zakresie utrzymania zdolności przemysłowych i technologicznych niezbędnych do zachowania strategicznej autonomii UE oraz zaspokojenia jej obecnych i przyszłych potrzeb w zakresie bezpieczeństwa.
- 2.9. W dniu 7 czerwca 2017 r. Komisja przyjęła komunikat i uruchomiła Europejski Fundusz Obronny składający się z dwóch pionów – pionu badań naukowych i pionu zdolności. Komunikatowi towarzyszy wniosek ustawodawczy dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski program rozwoju przemysłu obronnego w ramach pionu zdolności.
- 2.10. Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Obronny na podstawie WRF na lata 2021–2027 został opublikowany przez Komisję w dniu 13 czerwca 2018 r.
- 2.11. Europejski Fundusz Obronny jest instrumentem przeznaczonym do promowania konkurencyjności i innowacyjności bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego UE, co przyczyni się do strategicznej autonomii UE. Celem instrumentu jest uruchomienie programów współpracy, które nie miałyby miejsca bez wkładu UE oraz zapewnienie zachęt niezbędnych do pobudzenia współpracy na każdym etapie cyklu przemysłowego.
- 2.12. Szczególnie mile widziane będą projekty oparte na współpracy ze znaczącym udziałem transgranicznym małych i średnich przedsiębiorstw. Dzięki temu Europejski Fundusz Obronny pozostanie otwarty na beneficjentów ze wszystkich państw członkowskich, bez względu na ich wielkość i lokalizację.
- 2.13. Wniosek przewiduje jako datę rozpoczęcia stosowania 1 stycznia 2021 r. i jest przedstawiany Unii składającej się z 27 państw członkowskich.
- 2.14. Chociaż badania w dziedzinie obronności objęte są zakresem programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji („Horyzont Europa”), w przedmiotowym wniosku określono odpowiednie szczegółowe przepisy dotyczące badań w dziedzinie obronności, takie jak cele, zasady uczestnictwa i mechanizmy realizacji programów.
- 2.15. We wniosku dąży się do zapewnienia synergii z innymi inicjatywami UE w dziedzinie cywilnych badań i rozwoju, takimi jak bezpieczeństwo i cyberbezpieczeństwo, kontrola granic, straż przybrzeżna, transport morski i przestrzeń kosmiczna.
- 2.16. Zostaną ustanowione ścisłe powiązania między funduszem a projektami realizowanymi w ramach stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obrony (PESCO).
- 2.17. Fundusz będzie uwzględniał unijny plan rozwoju zdolności (CDP), określający priorytety w zakresie zdolności obronnych, oraz skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności UE.
- 2.18. W tym kontekście można również uwzględnić istotne działania prowadzone przez Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) i innych partnerów, jeżeli służą one interesom Unii w zakresie bezpieczeństwa i obronności.
- 2.19. Fundusz uwzględni również działania związane z obroną, które są realizowane za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju – instrumentu pozabudżetowego zaproponowanego poza WRF.
- 2.20. W przedmiotowym wniosku przewidziano możliwość łączenia wsparcia w ramach funduszu z zapewnieniem finansowania wspieranego przez Fundusz InvestEU.
- 2.21. Fundusz powinien być wykorzystywany do eliminowania niedoskonałości rynku lub nieoptymalnych warunków inwestycyjnych, w sposób proporcjonalny i bez powielania lub wypierania finansowania prywatnego, oraz powinien tworzyć wyraźną europejską wartość dodaną.

- 2.22. Unia będzie musiała przejąć większą odpowiedzialność za ochronę swoich interesów, wartości i europejskiego stylu życia, dopełniając działania NATO i współpracując z nim.
- 2.23. Aby przygotować się na przyszłe zagrożenia i chronić swoich obywateli, Unia musi zwiększyć swoją strategiczną autonomię. Wymaga to opracowania kluczowych technologii w najważniejszych obszarach i budowania zdolności strategicznych w celu zapewnienia przewagi technologicznej.
- 2.24. Decyzje dotyczące inwestycji w obronę i uruchomienia programów rozwoju obrony pozostają prerogatywą i zadaniem państw członkowskich.
- 2.25. Proponowane podejście jest proporcjonalne do skali i wagi stwierdzonych problemów. Inicjatywa ogranicza się do tych celów, których państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie zrealizować w zadowalającym stopniu i co do których można oczekiwać od Unii skuteczniejszego działania.
- 2.26. W kwietniu 2017 r. rozpoczęto działanie przygotowawcze w zakresie badań nad obronnością, którego całkowity budżet wynosi 90 mln EUR na przestrzeni trzech lat. Wstępne konkretne rezultaty zostały uzyskane wraz z pierwszymi umowami o udzieleniu dotacji podpisanymi w 2018 r., ale wszystkie projekty są nadal w toku.
- 2.27. W proponowanym rozporządzeniu dotyczącym Europejskiego programu przemysłu obronnego na lata 2019–2020 przewidziano budżet w wysokości 500 mln EUR i powinno ono obowiązywać od dnia 1 stycznia 2019 r.
- 2.28. Otwarte konsultacje publiczne w sprawie funduszu dla wszystkich zainteresowanych stron przeprowadzono w okresie od dnia 13 stycznia do dnia 9 marca 2018 r. Wyrażona została pewna krytyka z perspektywy etycznej, jednak bezpośrednio zainteresowane podmioty wspierają tę inicjatywę. Należy dostosować zasady dotyczące praw własności intelektualnej do celów obrony.
- 2.29. Proponowany przydział środków budżetowych na lata 2021–2027 wynosi 13 mld EUR (w cenach bieżących), z czego 4,1 mld EUR przeznaczono na działania badawcze i 8,9 mld EUR na działania rozwojowe.
- 2.30. Pod warunkiem potwierdzenia efektywności kosztowej za pośrednictwem analizy kosztów i korzyści, funduszem może zarządzać agencja wykonawcza Komisji.
- 2.31. Proponuje się system monitorowania w celu wspierania sprawozdawczości oraz oceny dotyczącej realizacji celów. Wyniki będą udostępniane stopniowo.
- 2.32. We wniosku Komisji dotyczącym WRF na lata 2021–2027 ustalono bardziej ambitny cel uwzględniania kwestii klimatu we wszystkich programach UE – docelowy poziom unijnych wydatków przyczyniających się do wypełniania celów klimatycznych ma wynieść 25 %. Wkład funduszu w osiągnięcie tego celu ogólnego będzie śledzony za pomocą unijnego systemu wskaźników klimatycznych na odpowiednim poziomie dezagregacji, w tym przy użyciu, w miarę dostępności, bardziej precyzyjnych metod.
- 2.33. W omawianym wniosku datę rozpoczęcia stosowania przewidziano na dzień 1 stycznia 2021 r.

3. Uwagi ogólne

- 3.1. EKES zwraca uwagę na apele wyrażone już w opiniach CCMI/149 (2017), CCMI/116 (2013) i CCMI/100 (2012). W globalnej strategii UE oraz w planie realizacji strategii w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony również przewidziano ważne podejścia służące osiągnięciu tego celu. EKES uważa, że niezmiernie ważne jest, by inicjatywy te były wdrażane konsekwentnie i zgodnie z postanowieniami wspólnej deklaracji UE–NATO z lipca 2016 r. oraz w oparciu o zasadę bezpieczeństwa zbiorowego ONZ.
- 3.2. W faktycznym kontekście geostrategicznym i w obliczu zmian w dziedzinie bezpieczeństwa Europa musi wzmocnić swoje zdolności w zakresie bezpieczeństwa i zdolności obronne. Niezbędny jest jasny obraz wspólnych celów strategicznych Unii – nadal go brakuje i należy go pilnie opracować. Jest to warunek rozpoznania niezbędnych zdolności obronnych, które muszą się opierać na zrównoważonej, europejskiej bazie technologicznej i przemysłowej w dziedzinie obronności.
- 3.3. Wycofanie się przez USA z porozumienia jądrowego podpisanego z Iranem w 2015 r., kryzys na Ukrainie, niepokojące działania Rosji na granicach państw bałtyckich i wschodniej granicy UE, zaognienie się sytuacji na łuku Libia–Irak–Syria, ciągła niestabilność Sahelu, potencjalna polityczna i wojskowa konfrontacja między osią USA–Izrael–Arabia Saudyjska a osią Iran–Syria–Rosja, a wszystko to w kontekście zagrożeń dla cyberbezpieczeństwa, wzrostu autorytaryzmu w Europie i zwiększonej nieprzewidywalności amerykańskiej dyplomacji – wszystkie te czynniki sprawiają, że zapewnianie równowagi strategicznej UE prawie nigdy nie było tak skomplikowane i niepokojące.
- 3.4. Kwestie bezpieczeństwa wewnątrz i wokół UE są jednymi z głównych obaw wyrażanych zarówno przez obywateli, jak i szefów państw.

3.5. UE musi stawić czoła co najmniej czterem wyzwaniom, w jak najbardziej konsensualny sposób: autonomii w podejmowaniu decyzji, przewidywaniu kryzysów, wpływom politycznym oraz spójności między naszymi interesami a naszymi zasadami demokratycznymi.

3.6. W 2017 r. EKES poparł utworzenie Europejskiej Unii Obrony i wspierał europejski plan działań w sektorze obrony, obejmujący utworzenie wspólnego Europejskiego Funduszu Obronnego.

3.7. EKES apelował o dokonanie istotnego postępu jakościowego w europejskiej współpracy obronnej, jako że ograniczona współpraca między państwami członkowskimi w zakresie obronności owocuje powielaniem działań i powoduje utrzymywanie się dużego rozproszenia przemysłu obronnego. Brak integracji rynku po stronie popytu nie pobudza do transnarodowej współpracy między przedsiębiorstwami oraz dalszej integracji przemysłu. To powoduje nieefektywną alokację zasobów, nakładanie się potencjału przemysłowego, luki technologiczne i brak nowych programów, zwłaszcza opartych na współpracy.

3.8. EKES popiera dążenie do autonomii strategicznej we wskazanych obszarach zdolności i technologii o krytycznym znaczeniu. Cel ten jest ściśle związany z koniecznością prawidłowej oceny i koordynacji, by zagwarantować, że te technologie są doskonałe, utrzymywane i produkowane na poziomie europejskim, co umożliwi UE podejmowanie decyzji i w razie konieczności niezależne działanie.

3.9. EKES wyraża aprobatę dla decyzji o wspieraniu sektora obronności w ramach stymulowanej popytem polityki przemysłowej.

3.10. EKES zgadza się, że większa efektywność w budżetach krajowych powinna umożliwić pokrycie kosztów związanych z całym europejskim zapotrzebowaniem w zakresie wyposażenia wojskowego.

3.11. EKES zgadza się, że spójność między programami na poziomie europejskim powinna umożliwić zwiększenie wielkości europejskiego rynku obsługiwanego przez europejski przemysł obronny.

3.12. EKES stwierdził, że niezbędnym warunkiem rozwoju wspólnych zdolności obronnych jest wzmocnienie europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego.

3.13. EKES podkreśla, że Unia Europejska musi działać na rzecz stworzenia wysoko wykwalifikowanej siły roboczej oraz zapewnienia pracowników o takich umiejętnościach.

3.14. EKES proponuje, by Unia Europejska nasiliła starania na rzecz harmonizacji przepisów eksportowych w swych ramach.

3.15. EKES zdecydowanie zgadza się, że należy poświęcić szczególną uwagę MŚP, w tym w obszarze badań i rozwoju do celów obrony.

3.16. EKES nie zgodził się na wykorzystywanie istniejących funduszy służących celom gospodarczym lub społecznym do celów obronnych.

3.17. EKES odrzucił szczególny przepis dotyczący alokacji krajowych zasobów budżetowych na obronność w ramach paktu stabilności i wzrostu. Wydatki na obronę nie powinny destabilizować finansów publicznych.

3.18. EKES poparł stworzenie Funduszu Obronnego z dwoma pionami obejmującymi zarówno badania, jak i rozwój zdolności. Mogłoby to wesprzeć opracowanie zintegrowanego procesu planowania w zakresie inwestycji w całym cyklu technologicznego. Decyzje dotyczące zamówień publicznych pozostają w gestii państw członkowskich. Pewna forma wspólnego udzielania zamówień może jednak zwiększyć wydajność po stronie popytu i przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności i wydajności europejskiego przemysłu obronnego. Budżet UE na wspieranie działań związanych z obronnością nie powinien zastępować krajowych wydatków na obronność ani stanowić ich substytutu, lecz powinien pobudzać i przyspieszać większą i lepszą współpracę w dziedzinie obronności. Podobnie, budżet UE na badania w zakresie obrony nie powinien być przydzielany kosztem cywilnych badań naukowych w innych sektorach. Celem funduszu jest uruchomienie programów współpracy i zapewnienie zachęt niezbędnych do pobudzenia współpracy na każdym etapie cyklu przemysłowego poprzez wspieranie działań w zakresie badań i rozwoju. Nawet jeśli decyzje w zakresie inwestycji w obronność oraz programów rozwoju obrony pozostają w gestii państw członkowskich, Europejski Fundusz Obronny może przynieść wartość dodaną UE przez zachęcanie do wspólnych badań i rozwoju oraz do opracowania produktów i technologii w dziedzinie obrony.

3.19. Sektor przemysłu obronnego nie tylko ma strategiczne znaczenie dla bezpieczeństwa i obrony europejskich obywateli, ale wnosi też istotny wkład w europejską gospodarkę i dobrobyt dzięki obrotom wynoszącym około 100 mld EUR rocznie oraz dzięki bezpośredniemu i pośredniemu zatrudnieniu około 500 tys. wysoko wykwalifikowanych pracowników. Z sektora tego wywodzą się nowatorskie produkty, usługi i technologie, w których konkurencyjności pierwszoplanową rolę odgrywają działania z zakresu innowacji oraz badań i rozwoju (B+R).

3.20. Wydatki na europejski przemysł obronny oraz B+R są dosyć skoncentrowane w sześciu państwach sygnatariuszach listu intencyjnego (Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo), które liczą 95 % inwestycji, większość MŚP i spółek o średniej kapitalizacji oraz wiodących przedsiębiorstw. Bardziej zharmonizowana i usprawniona europejska polityka obronna może skutkować wzrostem wydajności dzięki dalszej specjalizacji państw, regionów lub przedsiębiorstw w określonych technologiach.

3.21. Państwa sygnatariusze zdominowały europejski rynek obronny pod względem liczby działających przedsiębiorstw oraz sprzedaży broni. Na przykład w Zjednoczonym Królestwie największym przedsiębiorstwem sektora obronności jest BAE Systems. Głównym przedsiębiorstwem sektora lotnictwa i obronności w Szwecji jest SAAB, natomiast we Francji największe są Dassault Aviation, Naval Group, Safran i Thales. W Niemczech ważne przedsiębiorstwa to Rheinmetall, ThyssenKrupp Marine Systems i Diehl. We Włoszech głównymi przedsiębiorstwami są Leonardo i Fincantieri. Transeuropejskie przedsiębiorstwo Airbus plasuje się na drugim miejscu w Europie po BAE Systems. Innym istotnym przedsiębiorstwem ponadnarodowym jest MBDA, wspólne przedsięwzięcie trzech europejskich liderów w zakresie lotnictwa i obronności (Airbus, BAE Systems i Leonardo) działające w dziedzinie produkcji pocisków i systemów raketowych. KNDS, właściciel Nexter i KMW, także staje się przedsiębiorstwem transeuropejskim. Należy zauważyć, że niektóre z tych przedsiębiorstw nie działają wyłącznie na rynku obronności, co wyjaśnia zmienny stosunek sprzedaży do liczby pracowników.

Jeśli chodzi o mniejsze przedsiębiorstwa, w niedawnym badaniu IHS stwierdzono, że w sektorze obronności w Europie działa prawie 1,6 tysiąca MŚP i oszacowano łączną liczbę MŚP w łańcuchach dostaw w dziedzinie obronności na 2–2,5 tysiąca. Niektóre z tych przedsiębiorstw prowadzą działalność podwójnego zastosowania, obejmującą zarówno sektor cywilny, jak i obronę. W każdym razie MŚP odgrywają istotną rolę w przemyśle obronnym i są kluczowym czynnikiem konkurencyjności.

3.22. Europejski przemysł obronny nie jest równomiernie rozłożony w całej UE. Sugeruje to, że zwiększone wydatki wojskowe przez państwa członkowskie UE mogą nie trafiać równo do wszystkich państw członkowskich. Jeśli większe wydatki w jednym państwie płyną do przedsiębiorstw w innych państwach, może to skutkować nowymi przepływami handlowymi.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Europejski Fundusz Obronny przyniesie zmiany tylko wtedy, gdy będzie wspierał działania, które są naprawdę ważne. Jego programy prac powinny zatem być ustanawiane na podstawie solidnego procesu planowania europejskiej obronności wskazującego kluczowe dla Europy priorytety w zakresie zdolności.

4.2. EKES popiera politykę współpracy, która będzie promować współpracę transgraniczną – zaangażowanie MŚP, również pochodzących z państw, które nie są sygnatariuszami listu intencyjnego, nie przywracając jednak polityki prawa do powrotu do poprzedniej sytuacji, która to polityka czasami skutkowałą większym powielaniem umiejętności.

4.3. EKES popiera propozycję ograniczenia korzystania z funduszy europejskich do spółek europejskich kontrolowanych przez interesy europejskie oraz wymagania gwarancji, gdy w działaniach wspieranych z Europejskiego Funduszu Obronnego uczestniczy państwo trzecie.

4.4. EKES popiera koncepcję, że przyznawaniem europejskich kredytów powinna zarządzać Komisja Europejska, ale uważa, że Europejska Agencja Obrony może w użyteczny sposób interweniować w określaniu potrzeb wyposażenia obronnego i OCCAR, korzystając ze swoich nie zawsze dobrych doświadczeń, oraz brać udział w zarządzaniu programami, jako że powielanie umiejętności w tej dziedzinie szkodziłoby skuteczności systemu.

4.5. EKES popiera pomysł, by badania i rozwój przedkładać komisji etycznej. Warunki etyczne muszą być jasno określone i oceniane już podczas oceny wniosków w celu zapewnienia pewności prawa i przejrzystości.

4.6. EKES popiera koncepcję europejskiej suwerenności przemysłowej w Europie, jednak wciąż kwestionuje jej przełożenie na politykę, jako że większość państw członkowskich Unii Europejskiej postrzega się jako część sojuszu północnoatlantyckiego, podczas gdy wiele państw jest wciąż mocno przywiązanych do koncepcji suwerenności narodowej.

4.7. EKES niepokoi się o przyszłość współpracy ze Zjednoczonym Królestwem po brexicie i opowiada się za silną polityką bezpieczeństwa i partnerstwem obejmującym udział Zjednoczonego Królestwa w Europejskim Funduszu Obronnym.

4.8. Dotknięci globalizacją, która jest pod wieloma względami destrukcyjna, Europejczycy zdają już sobie sprawę ze swoich błędów i złudzeń. Ich największym błędem jest bierność. Polityka strategicznego wstrzymywania się od głosu, która umożliwiła nam skupienie się na gospodarce oraz zapewniła nam dobrobyt w czasie zimnej wojny i aż do końca stulecia, stała się obecnie główną blokadą dla Europy.

4.9. Europa długo narzucała swoją wolę światu, najpierw na własną rękę, a potem wspólnie z USA. W świecie, w którym globalne ocieplenie i autorytarne reżimy coraz bardziej rosną w siłę, nie do zniesienia stają się nierówności w rozwoju między państwami, ale również w obrębie poszczególnych państw. Nasz starzejący się kontynent czuje się zagrożony i wykazuje tendencje do obwiniania, a czasami miesza problemy, takie jak terroryzm i ruchy migracyjne, a przy tym brakuje mu dostatecznej solidarności wewnątrz państw członkowskich i pomiędzy nimi w sytuacji odradzania się nastrojów nacjonalistycznych i autorytaryzmu, co stawia europejskie demokracje pod presją. Narzędzie polityki przemysłowej, nawet tak interesujące jak Europejski Fundusz Obronny, nie zwolni nas z refleksji politycznej nad tym, czego i jak chcemy bronić.

4.10. Europejska obronność nie odnosi się jedynie do zagrożeń strategicznych, interwencji zewnętrznych, potencjału wojskowego, innowacji technologicznych i doskonałości przemysłowej. Jako że największym zagrożeniem, przed jakim stoją obecnie Europejczycy, jest wyzwanie dla samej europejskiej demokracji, wspólna polityka obronna nie może już dłużej ignorować tego wymiaru politycznego.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG)”

[COM(2018) 380 final]

(2019/C 110/16)

Sprawozdawca: **Vladimír NOVOTNÝ**

Współsprawozdawca: **Pierre GENDRE**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.6.2018 Rada, 22.6.2018
Podstawa prawna	Art. 175 akapit trzeci i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez komisję CCMI	22.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	201/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji, który umożliwi dalsze funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG) także po 31 grudnia 2020 r. EKES zaleca, by zakres EFG, który został rozszerzony, aby obejmował przypadki utraty pracy wynikające nie tylko z poważnych zakłóceń gospodarczych, ale również z nowych globalnych kryzysów finansowych i gospodarczych, uwzględnił także istotne zmiany w zatrudnieniu wynikające na przykład z rozwoju cyfryzacji i sztucznej inteligencji, przejścia na gospodarkę niskoemisyjną i ewentualnych skutków spadku obrotów w handlu światowym. EFG powinien w ten sposób stać się stałym narzędziem łagodzenia negatywnego wpływu wyzwań XXI wieku na rynek pracy.

1.2. Komitet stwierdza, że istnieją pewne niejasności dotyczące roli poszczególnych europejskich funduszy, i zaleca w związku z tym, by wszystkie zainteresowane strony zostały w jasny i prosty sposób poinformowane o zakresie interwencji z poszczególnych funduszy i ich ewentualnej komplementarności. EKES przypomina, że celem EFG nie jest zastąpienie środków, które wynikają z prawa krajowego lub układów zbiorowych, ale że może je on w razie potrzeby uzupełniać.

1.3. Komitet wzywa rządy państw członkowskich, by we współpracy z Komisją utworzyły na poziomie krajowym odpowiednie mechanizmy i wzmocniły zdolności struktur administracyjnych, tak by ułatwić i uczynić skuteczniejszym przygotowywanie wniosków o pomoc z EFG dla małych i średnich przedsiębiorstw i przyznanie pomocy dla pracowników, którzy utracili miejsce pracy.

1.4. EKES ponownie apeluje o włączenie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego do procesów wnioskowania o środki finansowe od samego początku procesu składania wniosków i później na wszystkich etapach rozpatrywania wniosków o wsparcie z EFG, zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i na poziomie regionów, państw członkowskich i UE.

1.5. Komitet popiera propozycję Komisji, by pracownikom zwolnionym i osobom, które zaprzestały prowadzenia działalności na własny rachunek, przysługiwał równy dostęp do EFG niezależnie od rodzaju ich umowy o pracę lub stosunku pracy.

1.6. Komitet wzywa państwa członkowskie oraz instytucje unijne zaangażowane w proces podejmowania decyzji dotyczących EFG do dołożenia wszelkich starań w celu ograniczenia czasu trwania procedur oraz ich uproszczenia, aby zapewnić sprawne i szybkie przyjmowanie decyzji w sprawie uruchomienia EFG.

1.7. EKES wzywa państwa członkowskie, by zwróciły szczególną uwagę na beneficjentów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w tym na młode i starsze osoby bezrobotne oraz osoby w większym stopniu zagrożone ubóstwem, zważywszy, że grupy te mają szczególne trudności przy poszukiwaniu stabilnego zatrudnienia.

1.8. Komitet podkreśla, że w interesie beneficjentów pomoc powinna być udostępniana jak najszybciej i jak najskuteczniej.

2. Kontekst opinii, a także rozpatrywanego wniosku ustawodawczego

2.1. Powstanie i rozwój Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji

2.1.1. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) został ustanowiony rozporządzeniem (WE) nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁾ na okres programowania 2007–2013 w celu ułatwienia powrotu do pracy pracowników w obszarach, sektorach, na terytoriach lub rynkach pracy, które doświadczyły gwałtownych problemów spowodowanych poważnymi zakłóceniami gospodarczymi. EFG zapewnia wsparcie dla osób, ale jego zadaniem nie jest wspieranie przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji.

2.1.2. W związku z rozwojem kryzysu finansowego i gospodarczego Komisja przeprowadziła w 2008 r. rewizję EFG w celu rozszerzenia zakresu EFG w okresie od dnia 1 maja 2009 r. do dnia 30 grudnia 2011 r. oraz zwiększenia poziomu współfinansowania z 50 % do 65 %, aby ograniczyć obciążenie państw członkowskich.

2.1.3. Zakres EFG został rozszerzony w 2009 r. tak, by obejmował także pracowników, których zwolnienie było bezpośrednim skutkiem światowego kryzysu finansowego i gospodarczego.

2.1.4. Na okres wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 zakres EFG ponownie rozszerzono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1309/2013⁽²⁾. W rezultacie zakres EFG obejmuje nie tylko przypadki utraty pracy wynikające z istotnych zmian strukturalnych w kierunkach światowego handlu, ale również każdy kolejny globalny kryzys finansowy i gospodarczy.

2.1.5. W dniu 17 listopada 2017 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja wspólnie ogłosiły europejski filar praw socjalnych. Zasady europejskiego filaru praw socjalnych będą funkcjonować jako nadrzędne ramowe wytyczne dla Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji.

2.2. Nowy wniosek dotyczący EFG na okres po 2020 r.

2.2.1. Podstawowym celem nowego wniosku jest zapewnienie dalszego funkcjonowania EFG, który jest specjalnym instrumentem wykraczającym poza ramy wieloletnich ram finansowych, po dniu 31 grudnia 2020 r.

2.2.2. EFG może zapewniać pomoc również w przypadku nieoczekiwanych kryzysów prowadzących do poważnych zakłóceń w gospodarce na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym. Tego rodzaju nieoczekiwane kryzysy mogą dotyczyć poważnej recesji u ważnych partnerów handlowych lub załamania systemu finansowego.

2.2.3. Wsparcie z EFG jest dostępne dla pracowników niezależnie od rodzaju ich umowy o pracę lub stosunku pracy. Wsparcie może obejmować nie tylko pracowników zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę na czas nieokreślony, ale również pracowników zatrudnionych w oparciu o umowę na czas określony, pracowników tymczasowych, właścicieli zarządzających mikroprzedsiębiorstwami i osoby prowadzące działalność na własny rachunek.

2.2.4. Wniosek o wsparcie z EFG dla pracowników może być składany, gdy liczba zwolnień osiągnie minimalną wartość progową. Próg 250 zwolnień jest niższy niż próg przewidziany na okres programowania 2014–2020. W wielu państwach członkowskich większość pracowników zatrudniają małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP).

2.2.5. EFG koncentruje się na aktywnych środkach rynku pracy, mających na celu szybkie przywrócenie zwolnionych pracowników do stabilnego zatrudnienia. EFG nie może być wykorzystywany do finansowania środków pasywnych. Świadczenia pieniężne mogą być uwzględnione tylko wtedy, gdy mają charakter zachęt mających ułatwić zwolnionym pracownikom uczestnictwo w środkach aktywnej polityki rynku pracy; ponadto udział świadczeń pieniężnych w skoordynowanym pakiecie aktywnych środków rynku pracy jest ograniczony.

⁽¹⁾ Dz.U. L 406 z 30.12.2006, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1309/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (2014–2020) i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1927/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 855).

2.2.6. Państwa członkowskie wnoszą o uruchomienie EFG jedynie w przypadku naprawde wyjątkowych sytuacji. Ze względu na należyte zarządzanie finansami EFG nie zastępuje środków, które są już objęte unijnymi funduszami i programami uwzględnionymi w wieloletnich ramach finansowych. Wkład finansowy EFG nie zastępuje również środków krajowych ani środków, za które odpowiedzialne są zwalniające przedsiębiorstwa, i które wynikają z prawa krajowego lub układów zbiorowych.

2.2.7. Wniosek o wsparcie powinien być składany w przypadkach, gdy poważny przypadek restrukturyzacji spowoduje znaczny wpływ na lokalną lub regionalną gospodarkę.

2.2.8. Ocena ex post obowiązującego rozporządzenia musi zostać przeprowadzona do dnia 31 grudnia 2021 r.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji, który umożliwi dalsze funkcjonowanie EFG po 31 grudnia 2020 r. Komitet przyjął już wcześniej szereg opinii dotyczących EFG, w których poparł jego istnienie. Uważa, że opinie te nadal są aktualne ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

3.2. Komitet podkreśla, że w dalszym ciągu duże znaczenie ma rola EFG jako elastycznego funduszu udzielającego pracownikom, którzy stracili pracę w wyniku poważnych przypadków restrukturyzacji, wsparcia oraz pomocy w jak najszybszym znalezieniu nowej pracy. Zaleca, by wziąć pod uwagę sytuację pracowników, których czas pracy zostanie trwale zmniejszony bez kompensaty za niższe zarobki.

3.3. Zdaniem Komitetu użyteczne byłoby gromadzenie bardziej szczegółowych danych dotyczących monitorowania, zwłaszcza w odniesieniu do kategorii pracowników, doświadczenia zawodowego i wykształcenia, ich statusu zatrudnienia i rodzaju zatrudnienia, które znaleźli. Z uwagi na zakładaną złożoność administracyjną takich działań i związane z tym obciążenia Komitet popiera jako alternatywne rozwiązanie proponowane przez Komisję gromadzenie takich informacji za pośrednictwem kwestionariuszy on-line dla beneficjentów.

3.4. Komitet popiera propozycję Komisji, by pracownikom zwolnionym i osobom, które zaprzestały prowadzenia swej głównej działalności na własny rachunek, przysługiwał równy dostęp do EFG niezależnie od rodzaju ich umowy o pracę lub stosunku pracy.

3.5. Zdaniem EKES-u wkłady finansowe z EFG powinny być nakierowane przede wszystkim na aktywne środki rynku pracy, których celem jest szybka trwała reintegracja zawodowa beneficjentów. Należałoby również zachęcać do wspierania zawodowej i geograficznej mobilności pracowników z myślą o ułatwieniu im zmiany zatrudnienia.

3.6. EKES przyjmuje do wiadomości maksymalną kwotę 225 mln rocznie na okres 2021–2027 i uważa ten zasób środków finansowych za odpowiedni względem aktualnej sytuacji gospodarczej UE. Zwraca jednak uwagę na to, że ta kwota środków finansowych mogłaby być niewystarczająca w sytuacji ponownego wystąpienia głębszego kryzysu lub w takich sytuacjach jak przyspieszenie zmian technologicznych i transformacji energetyki.

3.7. Komitet zaleca, aby w połowie wieloletnich ram finansowych przeprowadzić przegląd EFG zarówno z punktu widzenia wykorzystania środków finansowych, jak i z punktu widzenia progu 250 zwolnień, oraz apeluje, by Komisja we współpracy z władzą budżetową UE przygotowała odpowiednie dostosowanie finansowania EFG.

3.8. Komisja powinna rozważyć zwiększenie środków finansowych do około 1 mld EUR. Ponieważ EFG jest pomyślany jako fundusz kryzysowy, trzeba też zadbać o to, by procedury decyzyjne dotyczące takiego zwiększenia środków przebiegały jak najszybciej.

3.9. EKES wzywa państwa członkowskie, by zwróciły szczególną uwagę na beneficjentów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w tym na młode i starsze osoby bezrobotne oraz osoby w większym stopniu zagrożone ubóstwem, zważywszy, że grupy te mają szczególne trudności przy poszukiwaniu stabilnego zatrudnienia.

3.10. Państwa członkowskie oraz instytucje unijne zaangażowane w proces podejmowania decyzji dotyczących EFG powinny dołożyć wszelkich starań w celu ograniczenia czasu trwania procedur oraz ich uproszczenia, aby zapewnić sprawne i szybkie przyjmowanie decyzji w sprawie uruchomienia EFG. Komitet podkreśla, że w interesie beneficjentów pomoc powinna być udostępniana jak najszybciej i jak najskuteczniej.

⁽³⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 38.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 141.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 92.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 17.

3.11. EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że europejski filar praw socjalnych będzie funkcjonować jako nadrzędne ramowe wytyczne dla EFG, które pozwolą Unii na wprowadzenie odpowiednich zasad w życie w odniesieniu do poważnych przypadków restrukturyzacji. Komitet zaleca, by z uwagi na trudności związane z określeniem konkretnego czynnika będącego przyczyną zwolnień uruchomienie finansowania z EFG było w przyszłości uzależnione przede wszystkim od kryterium znaczącego wpływu restrukturyzacji związanej nie tylko z procesami globalizacji, ale zwłaszcza z procesami innych istotnych zmian, takich jak np. dekarbonizacja, cyfryzacja i Przemysł 4.0 i związane z nim przemiany technologiczne i procesy transformacyjne, a także zmian wywołanych różnego rodzaju przyczynami leżącymi u podstaw delokalizacji czy zwolnień, kryzysu finansowego czy gospodarczego. W tym kontekście EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie zakresu EFG na zagrożenia na rynku pracy spowodowane zmianami strukturalnymi wynikającymi z cyfryzacji i rozwoju w dziedzinie dekarbonizacji.

3.12. EKES jest przekonany, że EFG powinien być lepiej dostosowany do innych polityk UE i że należy bardziej szczegółowo opisać powiązania EFG z innymi funduszami i programami (np. FEAD, EFS, EaSI, program działań Unii w dziedzinie zdrowia) i ich współdziałanie.

3.13. Mając na uwadze, że charakter obecnej nazwy funduszu oraz cele dla niego wyznaczone są sprzeczne, a także chcąc zachować angielski skrót „EFG”, EKES proponuje, by zmienić nazwę „Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji” na „Europejski Fundusz Dostosowania i Globalizacji” lub podobną, która będzie zgodna ze skrótem „EFG”.

3.14. Zdaniem Komitetu w przyszłym okresie będzie właściwe, by zakres EFG został rozszerzony na wspieranie takich programów jak stworzone na poziomie krajowym programy zmniejszenia czasu pracy („Kurzarbeit” czy „short-time”).

4. Małe i średnie przedsiębiorstwa

4.1. Małe i średnie przedsiębiorstwa zapewniają w UE ok. 80 % miejsc pracy, a jednocześnie są najbardziej zagrożone w przypadku kryzysów czy transformacji. Dlatego Komitet wzywa rządy państw członkowskich, by we współpracy z Komisją utworzyły na poziomie krajowym odpowiednie mechanizmy i wzmocniły zdolności struktur administracyjnych, tak by ułatwić i uczynić skuteczniejszym przygotowywanie wniosków małych i średnich przedsiębiorstw o interwencję EFG i przyznanie pomocy dla pracowników, którzy utracili miejsce pracy.

4.2. EKES popiera proponowane równouprawnienie pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek (artykuł 7) z zastrzeżeniem niekumulowania pracy na własny rachunek i stosunku pracy i w przypadku zakończenia głównej działalności.

4.3. EKES zgadza się z ochroną właścicieli bardzo małych przedsiębiorstw, którzy mogliby stracić pracę w wyniku kryzysu gospodarczego czy finansowego albo przemian technologicznych, a także z tym, by osoby te mogły uzyskać pomoc ze środków EFG. Nie powinno to jednak oznaczać, że „osoba prowadząca działalność na własny rachunek” będzie definiowana jako „osoba, która zatrudniała mniej niż dziesięciu pracowników”, jak zapisano w art. 4 wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia. Taka definicja miałaby wiele różnych skutków w ramach europejskich przepisów prawnych, gdyż uznałaby różne kategorie działalności zawodowej i gospodarczej za jednoznaczne. EKES apeluje do Komisji, by znalazła inne rozwiązanie służące osiągnięciu celu, jakim jest ochrona właścicieli bardzo małych przedsiębiorstw.

4.4. EKES proponuje Komisji, by we współpracy z państwami członkowskimi poprawiła wyniki EFG poprzez kampanie informacyjne, skierowane m.in. do małych i średnich przedsiębiorstw, i ułatwiła w ten sposób ich pracownikom korzystanie z możliwości przydzielenia pomocy z EFG.

4.5. EKES pozytywnie ocenia nowy kształt kryteriów interwencji (artykuł 5), w których szczególną uwagę zwraca się na sytuację małych i średnich przedsiębiorstw zatrudniających znaczną część pracowników. Szczególnie ważne jest, by niezależnie od progu 250 pracowników wziąć pod uwagę pojęcie grupy i/lub jednostki terytorialnej, jeśli więcej oddziałów z tej samej grupy, w których dochodzi do likwidowania miejsc pracy, nie osiągnie tego progu pojedynczo.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES zaleca, by rozważyć większą elastyczność przy określaniu liczby zwolnień i przypadków zaprzestania działalności (artykuł 6), kwalifikujących się beneficjentów (artykuł 7) i kwalifikujących się środków (artykuł 8), tak by pomoc jak najszybciej dotarła do poszkodowanych pracowników.

5.2. Komitet zaleca ponadto jak największe uproszczenie działań administracyjnych związanych ze składaniem wniosków (artykuł 9) i przyspieszenie w ten sposób całego procesu. Dzięki uproszczeniu dokumentów i zapewnieniu w razie potrzeby pomocy technicznej państwom członkowskim można zwiększyć wykorzystanie funduszu.

5.3. Komitet jest przekonany, że niezbędne jest uproszczenie środków zarządzania (punkt 2 załącznika do wniosku), a zwłaszcza zasad nadzoru i sprawozdawczości, systemów zarządzania i kontroli oraz środków zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom.

5.4. EKES popiera ograniczenie kwalifikowalności do otrzymania wkładu finansowego z EFG wprowadzone w art. 8 ust. 2 lit. b), gdzie wyjaśniono, że wsparcie z EFG nie może zastępować odpowiedzialności przedsiębiorstw wynikającej z ustawodawstwa krajowego lub układów zbiorowych. Nie powinno to oznaczać ogólnego wyłączenia środków rynkowych opartych na układach zbiorowych z potencjalnego wsparcia z EFG.

5.5. Komitet oczekuje, że Komisja w przygotowywanej ocenie ex post EFG zwróci dużą uwagę na analizę przyczyn nierównomiernego wykorzystywania EFG w państwach członkowskich, a w szczególności przyczyn prowadzących do niskiego poziomu wykorzystania pomocy lub nawet niekorzystania z pomocy w następujących państwach: Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Chorwacja, Cypr, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.

5.6. EKES ponownie apeluje o włączenie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego do procesów wnioskowania o środki finansowe od samego początku procesu składania wniosków i później na wszystkich etapach rozpatrywania wniosków o wsparcie z EFG, zarówno na poziomie przedsiębiorstw, jak i na poziomie regionów, państw członkowskich i UE. Ze względu na dobrą znajomość lokalnej sytuacji i lokalnej specyfiki istotną rolę mogą odegrać także struktury regionalne i gminy.

5.7. Komitet zaleca Komisji, by doprecyzować w rozporządzeniu, że pojęcie „pracownicy” obejmuje także członków spółdzielni.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program »Kreatywna Europa« (2021–2027) oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1295/2013”

[COM(2018) 366 final]

(2019/C 110/17)

Sprawozdawca: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Współsprawozdawca: **Zbigniew KOTOWSKI**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 14.6.2018
	Rada, 21.6.2018
Decyzja Prezydium	19/06/2018
Podstawa prawna	Art. 173 akapit trzeci i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez CCMI	22.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	207/2/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Kreatywna Europa” (2021–2027) (COM(2018) 366 final) i dotyczące go wskaźniki określone w załączniku II. Budowanie silnej i zjednoczonej Europy musi opierać się na różnorodności kulturowych korzeni, a wiedzę o tych korzeniach należy przekazywać przez edukację. Kontynuowanie tego programu należy uznać za bardzo korzystne dla rozwoju kultury europejskiej i kultur poszczególnych państw członkowskich, które stanowią podstawę naszego społeczeństwa i tygiel, w którym kształtują się nasze wartości demokratyczne.

1.2. Przez wiele lat EKES promował znaczący wkład sektora kultury i sektora kreatywnego oraz branży kultury i branży kreatywnej w tworzenie w UE wartości i miejsc pracy, a także ich przyczynianie się do integracji i rozwoju⁽¹⁾. Według OECD branże, których utwory są w szerokim zakresie chronione prawem autorskim⁽²⁾, w 2012 r. wytworzyły 4,2 % PKB i 3,2 % miejsc pracy w UE. Zgodnie z art. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia (COM(2018) 366) sektory te obejmują między innymi „architekturę, archiwa, biblioteki i muzea, rękodzieło artystyczne, sektor audiowizualny (w tym film, telewizję, gry wideo i multimedia), materialne i niematerialne dziedzictwo kulturowe, wzornictwo (w tym wzornictwo odzieżowe), festiwale, muzykę, literaturę, sztuki widowiskowe, książki, działalność wydawniczą, radio i sztuki wizualne”.

1.3. Uwzględniając specyficzny charakter działań i procesów kreatywnych, które nie zawsze jednoznacznie podlegają ramom prawa pracy, EKES w pełni zdaje sobie sprawę z wyzwań społecznych, z którymi należy się zmierzyć w niektórych państwach członkowskich. Należą do nich: poprawa warunków pracy, wyeliminowanie nieodpłatnego czasu pracy, zwalczanie różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn, promowanie godziwej pracy, lepsze warunki w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, ułatwianie mobilności, włączenie osób z niepełnosprawnościami i osób wykluczonych, polityka przeciwdziałania molestowaniu seksualnemu itd.

1.4. EKES jest zdania, że przewidziany budżet w wysokości 1,8 mld EUR nie wystarczy, aby osiągnąć ambitne cele programu „Kreatywna Europa” na lata 2021–2027. Z tej przyczyny EKES wzywa do zwiększenia budżetu. Zainwestowanie znacznych środków w kreatywność Europy, jej artystów, twórców, muzyków, pisarzy, fotografów, architektów, autorów gier

⁽¹⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 83, NAT/738 (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 22), SOC/590 (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 148).

⁽²⁾ Do najważniejszych branż, których utwory są w szerokim zakresie chronione prawem autorskim, zalicza się dziewięć sektorów: prasę i literaturę, muzykę, produkcję operową i teatralną, filmy i produkcje wideo, fotografię, oprogramowanie i bazy danych, sztuki wizualne i grafikę, reklamę i sztukę oraz sektor organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi.

komputerowych, filmowców itp., pomoże UE skutecznie konkurować z dużymi państwami realizującymi w sposób zamierzony strategię „miękkiej siły” (USA, Japonia, Korea Południowa) na szczeblu krajowym i w organizacjach międzynarodowych. Finansowanie na szczeblu UE powinno uzupełniać publiczne finansowanie krajowe i regionalne. Konkretnie zachęty podatkowe mogą również przyciągnąć działalność filantropijną (np. w dziedzinie odnowy dziedzictwa) i ułatwić finansowanie społecznościowe na rzecz tworzenia nowych modeli biznesowych.

1.5. EKES sądzi ponadto, że konieczne jest zainwestowanie w narzędzia prawne i techniczne umożliwiające skuteczniejszą walkę ze wszelkimi formami promowania przemocy i dyskryminacji, zwłaszcza przy produkcji udostępnianych online gier wideo dla dzieci i młodzieży.

1.6. EKES popiera uwzględnienie wymiaru kreatywnego i kulturowego w polityce zewnętrznej UE (polityka handlowa, stosunki międzynarodowe itp.)⁽³⁾.

1.7. Ten bezprecedensowy wysiłek finansowy należy podjąć z wykorzystaniem trzech kanałów:

- zwiększonego z 1 850 000 EUR do 1 930 000 EUR budżetu programu „Kreatywna Europa” na lata 2021–2027, który będzie obejmował dodatkowe środki w wysokości 80 mln EUR przeznaczone na komponent MIĘDZYSEKTOROWY, co pozwoli na powstanie dodatkowych projektów „synergicznej współpracy” między poszczególnymi branżami twórczymi i branżami kultury (branża muzyki, mody, wzornictwa, sztuki, kina, wydawnictw itp.) oraz między tymi branżami a innymi sektorami, a także na zwiększenie zasobów finansowych przeznaczanych na szkolenia w dziedzinie mediów w kontekście wyzwania, z którymi wiąże się ostatnio pluralizm mediów w UE,
- wsparcia finansowego dla kultury i działalności twórczej w ramach licznych programów UE z myślą o wzmocnieniu „procesu włączania kultury w inne polityki sektorowe, co przyniosłoby wzajemne korzyści zarówno kulturze, jak i danemu sektorowi”⁽⁴⁾: „Horyzont 2020”, Europejski Fundusz Społeczny, Cyfrowa Europa, Fundusz Spójności, Erasmus,
- ciągłego wspierania instrumentu gwarancji finansowych przeznaczonego dla branży kreatywnej i branży kultury w celu zapewnienia poręczeń i w razie potrzeby wsparcia kapitałowego dla MŚP i przedsiębiorstw typu start-up.

1.8. Ta odnowiona ambicja rozwinięcia w Europie kultury i kreatywności przyniesie także korzyści różnym sektorom i przemysłowym łańcuchom wartości w UE, obejmującym wyroby od tekstyliów, odzieży, skóry, mebli, ceramiki, zabawek, turystyki i rzemiosła artystycznego po samochody, sektor budowlany, sektor zdrowia i dobrego samopoczucia, zielonej energii itd., a to dzięki zintegrowaniu kreatywności, wzornictwa i zaawansowanych technologii. W Europie jest wiele przykładów udanych przekształceń regionów lub miast przemysłowych w kierunku branży kreatywnej tworzącej więcej wartości dodanej (np. Turyn).

1.9. Możliwości, które oferuje rewolucja cyfrowa są szczególnie istotne w tych branżach, których utwory są w szerokim zakresie chronione prawem autorskim. Należy zatem promować odpowiednie inwestycje w sprzęt i oprogramowanie (np. sztuczną inteligencję, blockchain, drukowanie przestrzenne, digitalizację archiwów), a także w szkolenia.

1.10. Potencjał innowacyjny tych branż jest nieograniczony, ponieważ polegają one głównie na kreatywności, umiejętnościach i wyobraźni jednostek. Dlatego w ramach programu „Horyzont 2020” należy przeznaczyć konkretny budżet na branżę kreatywną i branżę kultury (przynajmniej 3 mld EUR, co stanowi niewiele mniej niż ich udział w PKB UE (4,2 %)).

1.11. Na rynku amerykańskim realizowane są duże fuzje, które będą miały wpływ na branżę kreatywną i branżę kultury UE. W tym kontekście EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o ogłoszenie przetargu na opracowanie do 2019 r. sprawozdania zawierającego informacje gospodarcze dotyczące najważniejszych zauważalnych w USA trendów gospodarczych i technologicznych oddziałujących na media, kino i sektor audiowizualny, a także przewidywanych konsekwencji tych trendów dla ich unijnych odpowiedników w dziedzinie produkcji, konsumpcji i dystrybucji.

⁽³⁾ W stronę strategii UE w dziedzinie międzynarodowych stosunków kulturalnych, JOIN(2016) 29 final.

⁽⁴⁾ Cytat pochodzi ze sporządzonego przez prezydencję bułgarską dokumentu do dyskusji pt. *Droga naprzód: długoterminowa wizja wkładu kultury w UE po 2020 r.*, 27 kwietnia 2018 r.

1.12. Z uwagi na fakt, że UE-27 może czerpać wyraźne korzyści z dalszego dialogu ze Zjednoczonym Królestwem, które jest jednym z głównych graczy w tych sektorach, EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o poparcie dla każdego dialogu dwustronnego między rządami a sieciami, co może położyć fundament pod umowę dwustronną, tak aby możliwe było realizowanie ambitnych programów dwustronnych w ramach programu „Kreatywna Europa” na lata 2021–2027. Podobne umowy dwustronne zawierano w przeszłości (w latach 2014–2020) z państwami trzecimi, takimi jak Gruzja, Serbia czy Ukraina.

2. Uwagi ogólne

2.1. Nowy poziom ambicji

2.2. Wniosek dotyczący rozporządzenia (COM(2018) 366) opiera się na art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że UE dąży do osiągnięcia celu, jakim jest „wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”, oraz że UE „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”. Wyraźnie widać jednak, że liczba wyzwań, którym trzeba stawić czoła, jest większa, a wśród nich można zwłaszcza wymienić konkurencję ze strony platform internetowych i wyszukiwarek internetowych, koncentrację sektora wokół niewielkiej liczby dużych graczy czy też nasilające się zjawisko dezinformacji.

2.3. Dzięki temu nowemu programowi Komisja zamierza stworzyć podmiotom możliwości rozwijania innowacyjnych pod względem technologicznym i artystycznym transgranicznych inicjatyw europejskich w celu wymiany, współtworzenia, współprodukcji i dystrybuowania utworów europejskich. Celem jest także wzmocnienie pozycji unijnych podmiotów na rynku unijnym i globalnym. Przykłady najlepszych praktyk w tej dziedzinie odnaleźć można w działalności funduszu EURIMAGES Rady Europy.

2.4. Większy, ale wciąż niewystarczający budżet

2.4.1. Zaproponowany budżet w wysokości 1,85 mld EUR dla 27 państw członkowskich jest większy niż obecny, ale stanowi jedynie 1/1 000 całych unijnych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 (1 135 mld EUR).

2.5. Budżet zaproponowany przez Komisję dzieli się na trzy części:

- komponent KULTURA, na który przeznaczono 609 mln EUR (33 % całkowitego budżetu, podczas gdy w programie „Kreatywna Europa” na lata 2014–2020 było to 31 %),
- komponent MEDIA, na który przeznaczono 1 081 mln EUR (58 % całkowitego budżetu, podczas gdy w programie „Kreatywna Europa” na lata 2014–2020 było to 56 %),
- komponent MIĘDZYSEKTOROWY, na który przeznaczono 160 mln EUR (9 % całkowitego budżetu, podczas gdy w programie „Kreatywna Europa” na lata 2014–2020 było to 13 %).

2.5.1. EKES zwraca się o podwyższenie budżetu komponentu MIĘDZYSEKTOROWEGO o kolejne 80 mln EUR, co pozwoli zrealizować pełny potencjał projektów „synergicznej współpracy”⁽⁵⁾ (gospodarka cyfrowa, turystyka, sztuka, branża dóbr luksusowych, kultura, druk cyfrowy itp.) i wskazać więcej praktycznych rozwiązań w dziedzinie umiejętności korzystania z mediów.

2.5.2. Cel polegający na wspieraniu projektów priorytetowych skierowanych do szerokiego grona odbiorców jest odpowiedni dla sektora audiowizualnego (komponent MEDIA), ale nie należy go stosować do wszystkich działań kulturalnych, szczególnie na terenach wiejskich. Spójność społeczna i włączenie społeczne są w centrum europejskiego projektu.

2.6. Brexit a działalność twórcza i kultura

2.6.1. Ten nowy program będzie realizowany w UE składającej się z 27 państw, tj. już po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa, będącego jednym z tych państw członkowskich, w którym sektor kreatywny i sektor kultury odgrywają zasadniczą rolę (90 mld GBP w 2016 r., 2 mln pracowników). EKES uważa, że dla dynamiki programu „Kreatywna Europa” kluczowe znaczenie ma utrzymanie silnych relacji kulturalnych ze Zjednoczonym Królestwem i zachęcanie, w miarę możliwości i potrzeby, do współpracy dwustronnej. Do zawarcia konkretnej i dopasowanej umowy dwustronnej ze Zjednoczonym Królestwem, mającej na celu realizację działań i programów, należy dążyć na podstawie art. 8 wniosku dotyczącego rozporządzenia i zgodnie ze zmienioną dyrektywą o audiowizualnych usługach medialnych.

⁽⁵⁾ Zob. pkt 4.6 opinii EKES-u, Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 83.

2.7. Doświadczenia zdobyte podczas realizacji dotychczasowego programu „Kreatywna Europa” na lata 2014–2020

2.7.1. W różnych badaniach zleconych przez Komisję wskazywano przede wszystkim na następujące ograniczenia:

- budżety niewystarczające do wywarcia istotnego wpływu na szczeblu unijnym lub sektorowym,
- zbyt fragmentacja finansowania programu MEDIA,
- nadmierna złożoność dostępu do programów unijnych i finansowania unijnego oraz nadmierne skomplikowanie sprawozdawczości administracyjnej w tym zakresie, zwłaszcza dla MŚP, osób fizycznych i nowych wnioskodawców,
- nierówny podział środków między państwa członkowskie.

2.7.2. Podczas wysłuchania zorganizowanego w Paryżu (w dniu 6 października 2016 r.) przez Sylwię Costę, przewodniczącą Komisji Kultury i Edukacji, zainteresowane strony wskazały inne konkretne kwestie:

- odsetek powodzenia w odniesieniu do przetargów w ramach komponentu KULTURA jest zbyt niski (11 %),
- maksymalny czas realizacji tłumaczenia literackiego jest zbyt krótki (2 lata),
- liczba państw trzecich, które mogą uczestniczyć w niektórych projektach, jest zbyt ograniczona,
- konieczne jest promowanie i wspieranie pojęcia „eksperymentów” i pojęcia „innowacyjności”.

Komisja pragnie uwzględnić te krytyczne uwagi, dlatego proponuje wprowadzenie w programie na lata 2021–2027 pewnych uproszczeń:

- większa elastyczność umożliwiająca dostosowywanie programów prac do nieprzewidzianych okoliczności,
- więcej ramowych umów o partnerstwie i dotacji w systemie kaskadowym,
- więcej środków zachęty w celu nagradzania rezultatów w związku z możliwością dotarcia do szerszego grona odbiorców,
- systematyczne stosowanie formularzy elektronicznych i raportów elektronicznych oraz niższych wymogów dotyczących sprawozdawczości.

2.8. Komponent Kultura

2.8.1. Całkowity budżet w wysokości 609 mln EUR będzie przeznaczony na wspieranie transgranicznego obiegu utworów i mobilności podmiotów kreatywnych, promowanie partnerstw, sieci i platform służących docieraniu europejskich podmiotów kultury i podmiotów kreatywnych oraz europejskich utworów do szerszego grona odbiorców w Europie i poza nią, a także propagowanie tożsamości europejskiej, dziedzictwa europejskiego i wartości europejskich dzięki świadomości kulturalnej, edukacji artystycznej i kreatywności w edukacji. Wspierane będą także szczególnie działania UE, takie jak Europejskie Stolice Kultury, unijne nagrody w dziedzinie kultury i znak dziedzictwa europejskiego. Kolejnym priorytetem jest promowanie budowania międzynarodowego potencjału umożliwiającego umiędzynarodowienie działalności europejskiego sektora kultury i europejskiego sektora kreatywnego.

EKES pragnie wprowadzić do proponowanego rozporządzenia akapit poświęcony ludowej i „amatorskiej” twórczości, gdyż to właśnie ta twórczość przygotowała grunt pod rozwój i upowszechnienie prawdziwej humanistycznej i artystycznej wrażliwości.

2.9. Komponent Media

2.9.1. Ten program dotyczy mediów audiowizualnych, kina i gier wideo i dysponuje łącznym budżetem w wysokości 1 081 000 EUR. Jest on powiązany z określonymi środkami ustawodawczymi: przeglądem ram dotyczących prawa autorskiego oraz zmienioną dyrektywą o audiowizualnych usługach medialnych.

2.9.2. Ten pierwszy (COM(2016) 593 final) został przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 12 września 2018 r. w pierwszym czytaniu.

Wniosek ten ma trzy zasadnicze cele: (a) poprawienie dostępu do treści online oraz transgranicznego dostępu do programów telewizyjnych i radiowych na platformach VoD; (b) harmonizację i modernizację obowiązujących w prawie Unii wyjątków dotyczących praw autorskich w dziedzinie nauczania, badań i zachowania dziedzictwa kulturowego; (c) zapewnienie prawidłowo funkcjonującego rynku w zakresie praw autorskich dla wydawców prasowych, autorów i wykonawców produkujących treści przeznaczone na platformy online.

2.9.3. W ramach tego drugiego dąży się do zrealizowania kilku zamierzeń: stworzenie dalszych możliwości promowania utworów europejskich w UE (minimum 30 % utworów powstających w UE na internetowych platformach wideo) i poza jej granicami; wspieranie współpracy w obrębie całego łańcucha wartości, od wczesnych etapów produkcji po dystrybucję i pokazy; zwiększenie poziomu ochrony dzieci i konsumentów.

2.9.4. Cele budżetu w wysokości 1 081 000 EUR, którego beneficjentem jest europejski sektor audiowizualny, w tym branża filmowa, telewizyjna i branża gier wideo, są następujące: (a) stymulowanie współpracy i innowacji w procesie produkcji unijnych utworów audiowizualnych; (b) zwiększanie transgranicznej dystrybucji kinowej i dystrybucji w internecie; (c) zwiększanie wpływu utworów audiowizualnych powstających w UE na arenie międzynarodowej dzięki lepszej międzynarodowej promocji i dystrybucji utworów europejskich i innowacyjnym metodom prezentacji fabuł, w tym wirtualnej rzeczywistości.

2.10. Komponent Międzysektorowy

2.10.1. Planuje się, że całkowity budżet w wysokości 160 mln EUR zostanie wykorzystany na wspieranie powstawania projektów międzysektorowych w środowisku podmiotów z sektora kreatywnego i sektora kultury (muzyka, media, literatura, sztuka itp.), na udzielanie biur „Kreatywna Europa” pomocy w promowaniu programu w ich krajach, a także na poprawę „wolności, zróżnicowania i pluralistycznego charakteru środowiska mediów, wysokiej jakości dziennikarstwa i umiejętności korzystania z mediów” (art. 6 lit. c, COM(2018) 366 final).

2.10.2. EKES uważa ten ostatni cel za kluczowy – w 2017 r. sytuacja w zakresie wolności prasy pogorszyła się w kilku państwach członkowskich. W związku z tą szczególną sytuacją EKES zwraca się o skierowanie większej ilości funduszy na wspieranie promowania wolności wypowiedzi oraz zróżnicowania i pluralistycznego charakteru środowiska mediów, promowania wysokiej jakości standardów medialnych w odniesieniu do treści, a także programów umiejętności korzystania z mediów, co pozwoli obywatelom wyrobić sobie krytyczne spojrzenie na media.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Prawa autorskie w dobie cyfrowej

3.1.1. W badaniu OECD z 2015 r. zatytułowanym „Copyright in the digital era” potwierdzono intensywność debaty prawnej i publicznej na temat sposobów i środków pozwalających dostosować krajowe ramy dotyczące praw autorskich do rewolucji internetowej.

Najważniejsze omawiane kwestie to: (a) zakres prawa autorskiego; (b) utwory osierocone; (c) wyjątki i ograniczenia dotyczące praw autorskich; (d) rejestrowanie praw autorskich; (e) egzekwowanie.

3.1.2. EKES chce bronić nowego prawa pokrewnego prawu autorskiemu, które przysługuje wydawcom w zakresie cyfrowych sposobów korzystania z ich publikacji prasowych, jak zaproponowano w art. 11 wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym, ochrony treści przez serwisy internetowe, jak zaproponowano w art. 13 tegoż wniosku, mechanizmu dostosowania umów (art. 15) oraz mechanizmu rozstrzygnięcia sporów (art. 16).

3.2. Silna konkurencja na szczeblu międzynarodowym powinna doprowadzić do powstania jasnej strategii UE dla branży kreatywnej i branży kultury zarówno w ramach polityki jednolitego rynku, jak i poza nim (międzynarodowa agenda kultury, dyplomacja kulturalna, polityka handlowa).

3.2.1. Amerykańskie firmy – takie jak Apple, który udostępnia serwis iTunes, od 2010 r. największy sklep oferujący muzykę w internecie, Netflix, który w 2017 r. miał 130 mln abonentów, czy YouTube, z którego miesięcznie korzysta 1 300 000 użytkowników i w którym każdego dnia odtwarzanych jest ponad 5 mld filmów – zajmują pozycję dominującą na rynku platform internetowych.

3.2.2. Na przykład w branży filmowej⁽⁶⁾ „produkcje i koprodukcje ze Stanów Zjednoczonych stanowiły w tym roku [2012 r.] 90 % najchętniej oglądanych w kinach filmów”, czego naturalnym następstwem jest „wyraźna i niemal niekwestionowana przewaga języka angielskiego”.

⁽⁶⁾ Diversity and the film industry: An analysis of the 2014 UIS Survey on Feature Film Statistics, marzec 2016 r., s. 31.

3.2.3. W USA mają ostatnio miejsce duże fuzje, które potwierdzają, że w obszarze produkcji, dystrybucji i konsumpcji treści audiowizualnych zachodzą istotne zmiany. Jaki wpływ będą miały te znaczące zmiany dokonujące się w USA na unijny sektor audiowizualny, który pozostaje rozdrobniony i jest w mniejszym stopniu finansowany ze środków publicznych oraz w którym ze względu na ograniczony budżet i bariery językowe nieustannie utrzymuje się niski poziom rozpowszechnienia na szczeblu transgranicznym? Bardzo pomocne będą niezależne badania obejmujące dane ilościowe i jakościowe.

Inne państwa będące najważniejszymi graczami, takie jak Chiny, Japonia, Indie i Kanada, realizują wydajne, długofalowe polityki zachęt, by wspierać wewnątrz i na zewnątrz te zasoby, które stanowią element ich „miękkiej siły”. UE również powinna tak postępować.

3.3. *Dywersyfikacja i odnowa modeli biznesowych*

3.3.1. Zachęty w zakresie wykorzystywania innowacyjnych modeli biznesowych przez unijne branże, których utwory są w szerokim zakresie chronione prawem autorskim, powinny dotyczyć trzech kierunków:

- a) zastosowania wszystkich narzędzi cyfrowych (sztucznej inteligencji, blockchain, technologii dużych zbiorów danych, drukowania przestrzennego itd.) jako szansy na wzbogacenie treści dóbr i usług kulturalnych i sposobu, w jaki udostępniane są konsumentom;
- b) możliwości związanych z usprawnionym przenoszeniem treści w projektach transgranicznych;
- c) poszukiwania nowych sposobów generowania dochodów (abonament, system „pay per view” – „płać i oglądaj” itp.), które nie będą wykluczać szczególnie wrażliwych konsumentów.

3.3.2. W wielu badaniach wykazano efekt rozlewania się między branżą kreatywną i branżą kultury a kilkoma innymi sektorami gospodarki, które zawierają „komponent kulturalny lub kreatywny”. Miejsce przecięcia branży kreatywnej i branży kultury oraz technologii cyfrowych stanowi potężne źródło zarówno przełomowych, jak i stopniowych innowacji.

3.3.3. Oczywiście niektóre działania kulturalne, korzystające z finansowania publicznego lub prywatnego, nie powinny być nastawione wyłącznie na osiągnięcie zysku. Nowy program powinien obejmować również działalność nienastawioną na rynek.

3.4. *Dostęp do finansowania*

3.4.1. W czerwcu 2016 r. w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych uruchomiono nowy instrument gwarancji przeznaczony dla działających w branży kreatywnej i branży kultury mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, które w swoich krajach borykają się z problemami w dostępie do pożyczek. Początkowo na ten nowy mechanizm planowano przeznaczyć 121 mln EUR, co miało się przełożyć na 600 mln EUR w pożyczkach i innych produktach finansowych.

3.4.2. Po powolnym początku dziewięć państw członkowskich (Hiszpania, Francja, Rumunia, Belgia, Republika Czeska, Finlandia, Włochy, Luksemburg i Zjednoczone Królestwo) podpisało z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) umowy dotyczące udzielania ewentualnych pożyczek na łączną kwotę ponad 300 mln EUR. W 2017 r. EFI podjął decyzję o przeznaczeniu na ten cel dodatkowych 70 mln EUR. Według przygotowanego przez EFI raportu na temat wykorzystania gwarancji dla sektora kreatywnego i sektora kultury (marzec 2018 r.) z instrumentu tego skorzystało 418 podmiotów działających w tych branżach, którym łącznie udzielono pożyczek na kwotę 76 mln EUR, co oznacza, że wartość udzielonej każdemu z nich pożyczki wynosiła średnio 182 000 EUR.

3.4.3. EKES usilnie zachęca właściwe organy na szczeblu krajowym i regionalnym, zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich, do promowania właśnie tego instrumentu w celu napędzania rozwoju branży kreatywnej i branży kultury oraz przyciągania inwestycji i nowych przedsiębiorstw w tych sektorach. Ich obowiązkiem jest unikanie powiększania się luki między inteligentnymi miastami, w których silnie koncentrują się branża kreatywna i branża kultury⁽⁷⁾, a obszarami wiejskimi.

⁽⁷⁾ 64 % zatrudnienia w branży kreatywnej skoncentrowane jest na obszarach miejskich. Patrz: J. Vlegels, W. Ysebaert *Creativiteit, diversiteit en werkomstandigheden: een analyse van de drieand van culturele en creative arbeid in België*, Sociologos 39, s. 241.

3.5. Kwestie społeczne

3.5.1. Dane dostępne w niektórych państwach członkowskich pokazują niesprawiedliwe i niesatysfakcjonujące warunki pracy: nieodpłatny czas pracy, regularne nadgodziny, umowy tymczasowe, niechciane zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, słabe warunki bezpieczeństwa i higieny pracy, zbyt niskie inwestycje w szkolenia, różnice w traktowaniu kobiet i mężczyzn⁽⁸⁾, brak zróżnicowania etnicznego, molestowanie seksualne, niski poziom ochrony społecznej, niewystarczającą mobilność wynikającą z podwójnego opodatkowania i trudności w dostępie do wiz dla obywateli państw trzecich.

Niektóre państwa członkowskie wdrożyły wymagania społeczne, które musi spełnić instytucja branży kreatywnej lub branży kultury, by uzyskać dostęp do finansowania UE, tym samym wspierając europejski model społeczny zgodny z rolą, którą powinno spełniać finansowanie publiczne.

3.5.2. Należy zachęcać do dialogu społecznego na szczeblu krajowym, by znaleźć właściwe rozwiązania, które poprawią sytuację. Na szczeblu UE potrzebnych jest więcej niezależnych badań dotyczących warunków pracy w branży kreatywnej i branży kultury, by zainspirować do zmiany polityki. Wyniki jednego z niedawnych badań wskazują, na przykład, że kryterium wykonywanego zawodu byłoby skuteczniejsze niż kryterium sektorowe, ponieważ tylko 30,7 % „kreatywnych” miejsc pracy należy do branży kreatywnej i branży kultury!⁽⁹⁾

3.5.3. Klastry i sieci

Klastry regionalne odgrywają kluczową rolę w promowaniu nowych modeli współpracy i partnerstw transgranicznych. Nowy program powinien zachęcać do tworzenia nowych klastrów i sieci regionalnych dla branży kreatywnej i branży kultury, a także owocnych partnerstw między istniejącymi klastrami i sieciami (Emilia-Romania, Hamburg, Mediolan itd.), co mogłoby zwiększyć ich skalę i stosowanie najlepszych praktyk.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁸⁾ Patrz: Ramy działania w sprawie równości płci w ramach komitetu dialogu społecznego sektora audiowizualnego.

⁽⁹⁾ J. Vlegels, W. Ysebaert, *Sociologos* 39, s. 210–241.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody (program kroczący)”

[COM(2018) 337 final]

(2019/C 110/18)

Sprawozdawca: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 2.7.2018 Rada, 26.6.2018
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	19.9.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	27.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	140/1/0

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Omawiana inicjatywa Komisji Europejskiej pojawia się w dobrym momencie i należy ocenić ją bardzo pozytywnie. Proponowane rozporządzenie w dużym stopniu zachęci do tworzenia bezpiecznych, dodatkowych zasobów wody do nawadniania w rolnictwie – wody, którą można tak oczyszczać, by była bezpieczna na potrzeby rolnictwa, a tam gdzie to konieczne, zachowywała wartościowe składniki odżywcze, a także odpowiednią, wzbogacającą glebę materię organiczną.

1.2. Wartość dodana takich przepisów polegać będzie przede wszystkim na zmniejszeniu presji na zasoby wody pitnej, a także na ułatwianiu inwestycji publicznych i prywatnych w tworzenie tych dodatkowych zasobów wodnych. Takie odrębne i specjalne zakłady oczyszczania i infrastruktura wodociągowa na potrzeby rolnictwa będą dodatkiem do istniejącej infrastruktury źródeł i wodociągów, która, w zależności od państwa członkowskiego, należy do usług o zasadniczym znaczeniu świadczonych przez państwo, gminy lub podmioty prywatne.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane rozporządzenie jako przydatne uzupełnienie służące osiągnięciu zamiarów ramowej dyrektywy wodnej, które przyczynia się również do realizacji pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym. Zachęci ono do bardziej zrównoważonego wykorzystania istniejących zasobów wody i zwiększy zaufanie konsumentów, jeśli chodzi o bezpieczeństwo produktów rolnych, których to dotyczy.

1.4. Obecnie konsumenci nie zdają sobie sprawy z różnic w normach w zakresie ponownego wykorzystywania wody między państwami członkowskimi, a wielu nie jest świadomych tego, że w nawadnianiu powszechnie stosowana jest odzyskiwana woda. Omawiane rozporządzenie można postrzegać jako niezbędną podstawę polityki bezpieczeństwa żywności, jako że przewiduje ono spójne podejście oparte na solidnym doradztwie naukowym.

1.5. Wbrew wrażeniu wywoływanemu przez ogólny tytuł rozporządzenia faktyczna treść wniosku ściśle koncentruje się na ponownym wykorzystaniu ścieków komunalnych do nawadniania. Mimo że jest o tym mowa w uzasadnieniu do rozporządzenia, zaleca się położenie większego nacisku na ten cel, aby zminimalizować obawy, że ignorowane są możliwości ponownego wykorzystania wody w przemyśle i gospodarstwach domowych.

1.6. Potencjalne zasilanie warstwy wodonośnej odzyskiwaną wodą, mimo iż nie jest przedmiotem omawianego rozporządzenia, niesie interesujące możliwości i należy prowadzić dalsze analizy techniczne w celu rozwiązania złożonych problemów wskazanych w ocenie skutków.

1.7. Aby omawiane rozporządzenie przyniosło maksymalne zamierzone skutki, Komitet zdecydowanie zaleca, by wszystkie państwa członkowskie prowadziły skuteczną politykę zasobów wodnych i były za nią w aktywny sposób odpowiedzialne oraz egzekwowały przepisy. Należy zwłaszcza bardziej stanowczo egzekwować zakazy nielegalnego poboru wody.

1.8. Istnieje dobre uzasadnienie biznesowe na poparcie koniecznych inwestycji kapitałowych wymaganych do stworzenia infrastruktury potrzebnej do ponownego wykorzystywania wody, ale budowa takiej infrastruktury będzie wspierana z funduszy strukturalnych, głównie Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Funduszu Spójności.

1.9. Chociaż oczekuje się, że wpływ na konkurencję z przywozem z państw trzecich będzie neutralny, EKES wzywa Komisję, by wykorzystwała tę możliwość i posłużyła się opracowaniem norm na poziomie UE, wspólnie z Europejskim Urzędem ds. Bezpieczeństwa Żywności, do wzmocnienia swojego stanowiska w międzynarodowej debacie nad ustanowieniem norm dotyczących ponownego wykorzystania wody, tak by podlegał im także przywóz z państw trzecich. EKES systematycznie opowiadał się za spójnością międzynarodowych norm rolniczych, a omawiane rozporządzenie może wyznaczyć światowy punkt odniesienia w zakresie ponownego wykorzystania wody⁽¹⁾.

2. Wprowadzenie

2.1. Ze względu na zmianę klimatu i rosnące zapotrzebowanie w wielu częściach UE już w tej chwili występuje niedobór wody⁽²⁾, a utrzymujących się przez cały rok problemów z brakiem wody i jej jakością doświadcza już jedna trzecia terytorium UE⁽³⁾. We wcześniejszych opiniach Komitetu podkreślano występowanie tych problemów, wzywano do zwiększenia inwestycji w oczyszczanie ścieków w celu ponownego wykorzystania wody i zwrócono uwagę, że zamknięcie obiegu wody jest celem, który da się osiągnąć⁽⁴⁾. Duża część zasobów wodnych jest wykorzystywana do nawadniania w rolnictwie, zwłaszcza w południowych państwach członkowskich, w których produkcja rolna wnosi znaczący wkład ekonomiczny. Celem omawianego rozporządzenia nie jest rozszerzenie obszaru już objętego nawadnianiem, ale wykorzystanie istniejących zasobów wodnych w sposób bardziej bezpieczny i skuteczny.

2.2. Utrzymanie zaufania konsumentów do dostaw żywności i systemu regulacji i kontroli, który gwarantuje bezpieczeństwo tych dostaw, jest – co zrozumiałe – jednym z najważniejszych priorytetów Unii. Omawiane rozporządzenie zwiększy pewność w tej dziedzinie, w której obecnie normy różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W wyniku tego rozporządzenia ilość wody dostępnej do celów nawadniania mogłaby potencjalnie wzrosnąć o 4,9 mld m³ rocznie, a deficyt wody ogółem mógłby zmniejszyć się o ponad 5%. Zagwarantuje ono bezpieczeństwo odzyskanej wody i zapewni wysoki poziom ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska naturalnego.

2.3. Omawiane rozporządzenie może być postrzegane jako umacnianie gospodarki o obiegu zamkniętym, zwiększanie bezpieczeństwa żywnościowego UE i przyczynianie się do poprawy zdrowia publicznego. Odnosi się ono bezpośrednio do potrzeby ustanowienia zharmonizowanych minimalnych wymogów w zakresie jakości odzyskanej wody, z których większość jest stosowana w rolnictwie. Zapewnia ono większą przejrzystość wobec obywateli, wymagając by odpowiednie i aktualne informacje na temat ponownego wykorzystywania wody były dostępne w internecie. Ponadto proponowane rozporządzenie przyczynia się do realizacji przez UE celów zrównoważonego rozwoju (CZR), a w szczególności celu zrównoważonego rozwoju nr 6 dotyczącego czystej wody i infrastruktury sanitarnej. Stanowi ono uzupełnienie wniosku Komisji dotyczącego nowej wspólnej polityki rolnej, przyczyniając się do lepszego gospodarowania wodą w rolnictwie, dzięki czemu rolnicy mają dostęp do bardziej zrównoważonych dostaw wody.

2.4. Należy zauważyć, że rozporządzenie jest przedstawiane w ramach kroczącego programu, a w długookresowej perspektywie trzeba rozważyć inne dziedziny ponownego wykorzystania wody. Rozporządzenie to jest jednak ściśle ukierunkowane i odnosi się niemal wyłącznie do przetwarzania już oczyszczonych ścieków komunalnych, aby umożliwić ich wykorzystanie w różnych formach do nawadniania użytków rolnych. Ponowne wykorzystanie w gospodarstwach domowych i przemyśle wykracza poza zakres omawianego wniosku i w pewnym zakresie zostało już ujęte, np. w dyrektywie w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych, obecnie w trakcie przeglądu⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie roli rolnictwa w negocjacjach handlowych, pkt 4.3 (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 20).

⁽²⁾ Niedobór wody ma miejsce, gdy zapotrzebowanie na wodę przekracza jej ilość dostępną w danym okresie lub też zła jakość ogranicza jej wykorzystanie.

⁽³⁾ COM(2012) 672 final

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie planu ochrony zasobów wodnych Europy (Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 93).

⁽⁵⁾ Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. L 135 z 30.5.1991, s. 40).

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Proponowane rozporządzenie stanowi część zintegrowanego podejścia do rozwiązania poważnego i narastającego problemu deficytu wody w całej UE. Oprócz środków w zakresie oszczędzania wody i oszczędnego gospodarowania wodą, oczyszczone ścieki z oczyszczalni ścieków komunalnych mogą stanowić wiarygodne alternatywne źródło zaopatrzenia w wodę.

3.2. Ponowne wykorzystanie wody ma zazwyczaj mniejszy wpływ na środowisko niż inne alternatywne źródła zaopatrzenia w wodę i oferuje szereg korzyści ekologicznych, gospodarczych i społecznych. Rozporządzenie koncentruje się na wodzie odzyskiwanej do celów nawadniania w rolnictwie, która obecnie stanowi około jednej czwartej całkowitego poboru wody słodkiej w UE.

3.3. Byłoby bezpośrednio stosowane do podmiotów gospodarczych (obok państw członkowskich), co stymulowałoby rozwój i wykorzystywanie technologii przyjaznych dla środowiska. We wniosku ustala się minimalne wymogi dotyczące jakości i monitorowania odzyskanej wody, wprowadza kluczowe zadania w zakresie zarządzania ryzykiem i zapewnia zharmonizowane podejście do ponownego wykorzystywania wody do celów nawadniania w całej UE. W szczególności wniosek określa opisane poniżej zagadnienia.

3.3.1. Minimalne wymogi dotyczące jakości odzyskanej wody i monitorowania, obejmujące elementy mikrobiologiczne (np. poziomy zakażenia bakterią *E. coli*) oraz wymogi dotyczące kontroli rutynowych i walidacji monitorowania. Będzie to gwarancją, że odzyskana woda, wytwarzana zgodnie z rozporządzeniem będącym przedmiotem wniosku jest bezpieczna dla nawadniania.

3.3.2. Kluczowe zadania w zakresie zarządzania ryzykiem wprowadzają dodatkowy poziom ochrony w uzupełnieniu do minimalnych wymogów, tj. identyfikację wszelkich dodatkowych zagrożeń, które należy usunąć, by ponowne wykorzystywanie wody było bezpieczne. Dotyczy to przede wszystkim zobowiązania operatora zakładu oczyszczania do opracowania planu zarządzania ryzykiem dotyczącego odzyskiwania wody, koniecznego do wydania zezwolenia przez właściwy organ, które podlega przeglądowi co najmniej raz na pięć lat.

3.3.3. Większa przejrzystość. Nowe przepisy dotyczące przejrzystości przewidują, że informacje na temat ponownego wykorzystania wody w państwach członkowskich będą udostępniane w internecie ogółowi społeczeństwa w sposób przystępny dla użytkownika. Akt wykonawczy będzie niezbędny w celu ustanowienia szczegółowych zasad dotyczących formatu i prezentacji informacji, które mają zostać udostępnione.

3.4. Przewiduje się, że państwa członkowskie będą tworzyć zbiory danych zawierające informacje na temat ponownego wykorzystywania wody przy wsparciu Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska, która będzie regularnie przedstawiać przegląd wdrażania rozporządzenia na szczeblu unijnym. Pierwsza ocena jest zaplanowana po upływie sześciu lat od wejścia w życie rozporządzenia.

3.5. Należy zauważyć, że proponowane rozporządzenie nie zobowiązuje państw członkowskich do podjęcia oczyszczania ścieków przeznaczonych do nawadniania. Jego głównym celem jest wzbudzenie zaufania u szerokiego grona zainteresowanych podmiotów – organów ds. gospodarki wodnej, rolników, inwestorów i konsumentów – że w zaopatrzeniu w wodę wykorzystywaną do nawadniania konsekwentnie stosowano najwyższe standardy bezpieczeństwa. Będzie to znaczny postęp w stosunku do obecnych praktyk.

3.6. W ocenie skutków oraz towarzyszącej dokumentacji badawczej znajduje się szczegółowa analiza kwestii technicznych, zwłaszcza odnośnie do wykrywania, norm bezpieczeństwa i parametrów progowych.

4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet z przekonaniem popiera omawiane rozporządzenie, ponieważ przyczynia się ono do łagodzenia problemów związanych ze zmianą klimatu i jest przydatnym uzupełnieniem wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej (RDW) oraz gospodarki o obiegu zamkniętym w sensie ogólnym. Odnotowujemy pozytywne przykłady znacznego ponownego wykorzystania wody w połączeniu z produkcją rolną, zwłaszcza na Cyprze i w Izraelu, gdzie obecnie wykorzystuje się ponownie prawie 90 % oczyszczonych ścieków. Wyrażamy wątpliwość czy w rozporządzeniu o ponownym wykorzystaniu wody nie należało uwzględnić kwestii odzysku ciepła z wody nim się ją odprowadzi do oczyszczalni. Instalacja takich urządzeń powinna mieć miejsce w domach jedno- i wielorodzinnych, basenach i hotelach.

4.2. W omawianym rozporządzeniu w hierarchii środków zarządzania wodą na pierwszym miejscu znalazły się środki oszczędzania i optymalizacji. Możliwość dobrowolnego ponownego wykorzystania wody będzie wybierana tylko wówczas, jeśli będzie to odpowiednie, bezpieczne i efektywne pod względem kosztów. Istnieją znaczne możliwości w zakresie ponownego wykorzystywania wody do nawadniania, zwłaszcza w niektórych południowych państwach członkowskich UE,

w których przeważnie wykorzystanie jest skromne; na przykład we Włoszech i Grecji ponownie wykorzystuje się 5 %, a w Hiszpanii 12 %, a zarazem zachęcające jest to, że ponowne wykorzystanie wody rośnie obecnie w stałym tempie.

4.3. Komitet zwraca uwagę, że rozporządzenie ma na celu ustanowienie ujednoczonego podejścia do norm jakości wody do ponownego wykorzystania. Obecnie zróżnicowanie jest znaczne. Konsumenci z reguły nie są świadomi znacznych różnic między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o jakość wody ponownie wykorzystywanej do nawadniania. Jednolity minimalny standard będzie zachęcał do większego wykorzystania i inwestycji, a także zapewni większe bezpieczeństwo zdrowia konsumentów.

4.4. Komitet zauważa również, że obawy dotyczące czynników chorobotwórczych, zanieczyszczeń budzących nowe obawy, produktów ubocznych procesu dezynfekcji i oporności na antybiotyki zostały już przedstawione (w załączniku 2) w oparciu o techniczne sprawozdanie naukowo-polityczne JRC, w którym szczegółowo przeanalizowano zarządzanie zagrożeniami dla zdrowia i środowiska naturalnego w odniesieniu do wody odzyskiwanej do celów nawadniania w rolnictwie⁽⁶⁾. Powinno to zagwarantować, że dla każdego projektu indywidualnie chronione będą gleby, wody gruntowe, woda pitna i żywność.

4.5. Istnieje wiele sytuacji, w których konwencjonalne zasoby wodne są ogółem sprzedawane po zaniżonych cenach, które nie odzwierciedlają kosztów środowiskowych i kosztów zasobów. Ponadto istnieje nadal znaczny nielegalny pobór wody z rzek i prywatnych odwiertów. Aby omawiane rozporządzenie przyniosło maksymalne zamierzone skutki, wszystkie państwa członkowskie powinny prowadzić skuteczną politykę zasobów wodnych i być za nią w aktywny sposób odpowiedzialne oraz egzekwować przepisy.

4.6. Proponowane rozporządzenie ustanawia określone procedury wydawania zezwoleń dla projektów w zakresie ponownego wykorzystania wody. Powinno to przyczynić się do jasnego podziału odpowiedzialności między różnymi podmiotami w zakresie ponownego wykorzystania wody w obiegu.

4.7. Komitet docenia możliwości oferowane przez rozporządzenie, które zachęca do przystosowania lub projektowania oczyszczalni ścieków w celu ułatwienia „fertygacji”. Proces ten polega na utrzymaniu w wodzie z oczyszczalni, z należyтым uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa, rozpuszczalnych nawozów, takich jak nawozy azotowe i fosforowe, a także korzystnej, wzbogacającej glebę materii organicznej, która dostała się do obiegu wody w trakcie jej wykorzystywania do celów domowych lub przemysłowych. Te dodatkowe korzyści uznaje się za drugorzędne w stosunku do podstawowej korzyści, jaką jest zapewnienie nowych zasobów wodnych przez jej ponowne wykorzystanie.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Należy zauważyć, że termin „ponowne wykorzystywanie wody” oznacza korzystanie z wody, która pochodzi (przede wszystkim) z miejskich oczyszczalni ścieków i po obróbce osiąga jakość właściwą dla jej zamierzonego wykorzystania.

5.2. Nadrzędnym celem tego rozporządzenia jest w pierwszej kolejności zapewnienie jakości i bezpieczeństwa wody odzyskiwanej z komunalnych oczyszczalni ścieków. Nie dotyczy ono regulacji w zakresie wody pitnej lub bezpośrednich środków w zakresie oszczędnego gospodarowania wodą. Komitet zauważa jednak, że w porównaniu z innymi możliwościami, skuteczne oczyszczanie ścieków i ich ponowne wykorzystanie przynosi znaczące korzyści dla środowiska. Na przykład w wyniku suszy w 2017 r. szacunkowe straty we włoskim sektorze rolnym wyniosły 2 mld EUR, a ekstremalne warunki pogodowe, jakich doświadczyło wiele państw członkowskich w lecie 2018 r., prawdopodobnie spowodują wzrost tej kwoty w całej UE. Ponowne wykorzystanie wody mogłoby jednak objąć około 47 % całego zapotrzebowania na nawadnianie we Włoszech, ale obecnie jest wykorzystywane jedynie w bardzo ograniczonym zakresie.

5.3. Jakkolwiek potencjalne możliwości wykorzystania odzyskanej wody do nawadniania w rolnictwie występują głównie w południowych państwach członkowskich, zachęty o charakterze technicznym i operacyjnym sprawią, że omawiane rozporządzenie przyniesie w przyszłości korzyści całej UE.

⁽⁶⁾ Publikacja JRC: Towards a legal instrument on water reuse at EU level.

5.4. Odpowiedzialność za zapewnienie norm bezpieczeństwa żywności, zasadniczo określonych przez UE w przepisach ogólnych prawa żywnościowego, spoczywa – w stosownych przypadkach – na państwach członkowskich. Proponowane rozporządzenie zagwarantuje, że tam, gdzie woda jest ponownie wykorzystywana do nawadniania, nadrzędne znaczenie będzie miało bezpieczeństwo konsumentów. Konieczność przestrzegania unijnych przepisów w zakresie bezpieczeństwa żywności obejmuje przywóz produktów rolnych z państw trzecich, choć obecnie nie istnieją szczególne wymogi dotyczące praktyk w zakresie nawadniania w państwach trzecich. Wysuwa się argumenty, że wspólne normy unijne mogłyby stanowić wzór dla państw trzecich, w szczególności dla naszych dwustronnych partnerów handlowych, choć będzie to przedmiotem negocjacji na szczeblu międzynarodowym. Odnotowuje się już znaczne wykorzystanie zarówno nieoczyszczonych, jak i oczyszczonych ścieków do nawadniania na całym świecie, w tym w wielu krajach, z których UE importuje produkty rolnicze.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie polityki ochrony środowiska w drodze zmiany dyrektyw 86/278/EWG, 2002/49/WE, 2004/35/WE, 2007/2/WE, 2009/147/WE i 2010/63/UE, rozporządzeń (WE) nr 166/2006 i (UE) nr 995/2010 oraz rozporządzeń Rady (WE) nr 338/97 i (WE) nr 2173/2005”

[COM(2018) 381 final – 2018/0205 (COD)]

(2019/C 110/19)

Sprawozdawca: **Vladimír NOVOTNÝ (CZ-1)**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.6.2018 Rada, 22.6.2018
Podstawa prawna	Art. 114, 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	17.4.2018 (w oczekiwaniu na wniosek)
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.10.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	359
Wynik głosowania	208/1/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji Europejskiej dotyczący dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie polityki ochrony środowiska i oczekuje, że wniosek ten zwiększy przejrzystość sprawozdań oraz ich przygotowywania, zapewni bazę dowodową dla oceny skuteczności polityk ochrony środowiska, uprości procedury i zmniejszy obciążenia administracyjne zarówno dla państw członkowskich, jak i dla Komisji.

1.2. EKES w pełni popiera nowe podejście Komisji do sprawozdawczości w dziedzinie środowiska, które zasada się na gruntownej modernizacji procedur gromadzenia danych, sprawozdawczości i następnie oceny środowiskowej z wykorzystaniem systemów INSPIRE i Copernicus, przekazywania danych w czasie rzeczywistym i ich komputerowego przetwarzania. EKES uważa, że wniosek Komisji jest zgodny z zasadami lepszego stanowienia prawa i programu REFIT.

1.3. EKES zaleca, by centralne bazy danych Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) umożliwiły powiązanie danych i informacji na temat środowiska z danymi geograficznymi, ekonomicznymi i społecznymi oraz ich kompleksową interpretację.

1.4. EKES ponownie podkreśla konieczność włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przygotowywanie i omawianie sprawozdań w dziedzinie środowiska w państwach członkowskich.

1.5. EKES jest zdania, że rygorystyczne stosowanie jednego uniwersalnego podejścia jest mniej skuteczne niż przystosowanie się do zmian konkretnych wymogów dotyczących sprawozdawczości w dziedzinie środowiska przy utrzymaniu wysokiej jakości danych i sprawozdawczości z zakresu środowiska.

1.6. EKES jest przekonany, że unowocześnienie sprawozdawczości w dziedzinie środowiska i późniejsze przetwarzanie i ocena danych środowiskowych wyraźnie przyczynią się do realizacji celów Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (konwencji z Aarhus).

1.7. EKES wzywa rządy państw członkowskich, ich urzędy i agencje, Komisję Europejską i Europejską Agencję Środowiska do zwiększenia wysiłków na rzecz poprawy dostępności, zrozumiałości i informatywności sprawozdań i informacji o środowisku dla szerokich kręgów społeczeństwa obywatelskiego i jego organizacji.

1.8. EKES zaleca regularne dokonywanie, także w przyszłości, oceny i przeglądu unijnego dorobku prawnego dotyczącego gromadzenia danych, informacji i sprawozdawczości w dziedzinie środowiska, skrócenie czasu pomiędzy zdobyciem danych, ich przetwarzaniem i publikacją oraz zwiększenie ich dostępności, przejrzystości i zrozumiałości.

1.9. EKES wzywa organizacje zajmujące się ochroną środowiska, by w swych państwach lub regionach aktywniej podnosiły poziom wiedzy społeczeństwa na temat stanu środowiska. Nalega, by Komisja zachęcała do takich działań i je finansowała.

2. Dokument Komisji

2.1. W 2017 r. Komisja opublikowała kompleksową ocenę adekwatności sprawozdawczości środowiskowej. Ocena ta objęła 181 obowiązków sprawozdawczych przewidzianych w 58 aktach prawnych UE w dziedzinie środowiska.

2.2. Przeprowadzono przekrojową i kompleksową analizę obowiązków sprawozdawczych⁽¹⁾ mającą na celu zwiększenie przejrzystości, zapewnienie bazy dowodowej na potrzeby przyszłych ocen oraz uproszczenie i zmniejszenie obciążenia administracyjnego państw członkowskich i Komisji.

2.3. Indywidualne oceny określonych aktów prawnych wskazały możliwości ulepszenia sprawozdawczości wymaganej w następujących aktach prawnych:

- dyrektywie 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽²⁾ (dyrektywa w sprawie hałasu w środowisku)⁽³⁾,
- dyrektywie 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽⁴⁾ (dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko)⁽⁵⁾,
- dyrektywie 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽⁶⁾ (dyrektywa w sprawie INSPIRE – infrastruktury informacji przestrzennej)⁽⁷⁾,
- dyrektywie 2009/147/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽⁸⁾ i dyrektywie Rady 92/43/EWG⁽⁹⁾ (tj. dyrektywy ptasia i siedliskowa)⁽¹⁰⁾,
- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/63/UE⁽¹¹⁾ (dyrektywa w sprawie badań na zwierzętach)⁽¹²⁾,
- rozporządzeniu (WE) nr 166/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹³⁾ (rozporządzenie w sprawie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (europejski PRTR))⁽¹⁴⁾,
- dyrektywie Rady 86/278/EWG⁽¹⁵⁾ (dyrektywa w sprawie osadów ściekowych),
- rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010⁽¹⁶⁾ (rozporządzenie w sprawie drewna),

⁽¹⁾ SWD(2017) 230.

⁽²⁾ Dz.U. L 189 z 18.7.2002, s. 12.

⁽³⁾ SWD(2017) 454.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 121.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 108 z 25.4.2007, s. 1.

⁽⁷⁾ COM(2016) 478 oraz SWD(2016) 273.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7.

⁽¹⁰⁾ SWD(2016) 472 final.

⁽¹¹⁾ Dz.U. L 276 z 20.10.2010, s. 33.

⁽¹²⁾ COM(2017) 631 oraz SWD(2017) 353.

⁽¹³⁾ Dz.U. L 33 z 4.2.2006, s. 1.

⁽¹⁴⁾ SWD(2017) 711.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 181 z 4.7.1986, s. 6.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 295 z 12.11.2010, s. 23.

- rozporządzeniu Rady (WE) nr 338/97⁽¹⁷⁾ (rozporządzenie CITES);
- rozporządzeniu Rady (WS) nr. 2173/2005⁽¹⁸⁾ (rozporządzeniu w sprawie egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa (FLEGT)).

Jednocześnie przebiega proces dostosowywania dotyczący aktualnych, przedłożonych w 2018 r. wniosków Komisji Europejskiej dotyczących wody pitnej, trwałych zanieczyszczeń organicznych, ponownego wykorzystywania ścieków oraz produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych.

2.4. Na podstawie tej oceny został opracowany wniosek dotyczący dostosowania poszczególnych przepisów prawnych regulujących sprawozdawczość w dziedzinie środowiska oraz szczegółowy plan wdrażania proponowanych zmian.

2.5. Celem wniosku jest optymalizacja już istniejących obowiązków w zakresie monitorowania wdrożenia oraz przejrzystości i sprawozdawczości określonych w prawodawstwie UE, przy zachowaniu zasad konieczności, pomocniczości i proporcjonalności. Wniosek ma także dostosować wymogi właściwych przepisów prawnych oraz poprawić bazę dowodową służącą realizacji polityki UE.

2.6. We wniosku proponuje się działania, które prowadzą do poprawy przejrzystości i pomocniczości (w 8 aktach prawnych), uproszczenia lub wyeliminowania sprawozdawczości (w 7 aktach prawnych), dostosowania terminów składania sprawozdań (w 3 aktach prawnych), uproszczenia przeglądów ogólnounijnych i sprecyzowania roli instytucji UE (w 8 aktach prawnych) oraz przygotowania do przyszłych ocen (w 5 aktach prawnych).

2.7. Wniosek przyczynia się do tego, by społeczeństwo miało dostęp do jasnych informacji na temat środowiska na poziomie krajowym. Pomoże on zatem zapewnić obywatelom przegląd działań w dziedzinie ochrony środowiska w całej Europie oraz pomoże krajowym organom publicznym w rozwiązywaniu problemów transgranicznych. Ponadto wniosek ma także zmniejszyć obciążenia dla państw członkowskich, zwiększyć pomocniczość i przybliżyć obywatelom informacje na temat wdrażania przepisów.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania obowiązków sprawozdawczych w dziedzinie polityki ochrony środowiska⁽¹⁹⁾ jako istotny krok w kierunku całościowego unowocześnienia procedur przygotowywania i przedstawiania sprawozdań w dziedzinie środowiska. Popiera wykorzystanie systemów INSPIRE i Copernicus, elektronicznych narzędzi przetwarzania danych i przesyłania danych w czasie rzeczywistym oraz przejście w komunikacji od formalnych pisemnych sprawozdań do budowania dynamicznych centralnych baz danych na poziomie Komisji Europejskiej i Europejskiej Agencji Środowiska. Ponadto zgadza się ze stanowiskiem Komisji i tekstem wniosku dotyczącego rozporządzenia, że chodzi jednoznacznie o zmiany o charakterze proceduralnym, a nie o zmiany właściwego przedmiotu poszczególnych dokumentów prawnych dotyczących wyboru wskaźników środowiskowych, wykazu substancji kontrolowanych i ich limitów.

3.2. Uproszczenie i dostosowanie procedur przygotowania i przekazywania sprawozdań w dziedzinie środowiska pozwoli, zdaniem EKES-u, zwiększyć skuteczność i przejrzystość tych sprawozdań. EKES oczekuje, że wniosek zmniejszy obciążenia i nakłady związane z obowiązkami sprawozdawczymi określonymi w przepisach UE w dziedzinie środowiska oraz wyraźnie skróci odstęp czasu między pozyskaniem danych a ich publikacją.

3.3. EKES uważa, że konieczne jest zwiększenie nie tylko dostępności, ale także zrozumiałości sprawozdań i informacji dotyczących środowiska dla szerokich kręgów społeczeństwa obywatelskiego. Ponownie przypomina o niezastąpionej roli społeczeństwa obywatelskiego, nie tylko jako użytkownika informacji dotyczących środowiska, ale także jako aktywnego uczestnika działań mających na celu gromadzenie, przygotowanie i omawianie tych informacji i sprawozdań. W tym kontekście podkreśla znaczenie procesów oceny wpływu na środowisko i udziału społeczeństwa obywatelskiego w dyskusjach w tej sprawie.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 61 z 3.3.1997, s. 1.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. L 347 z 30.12.2005, s. 1.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 381 final – 2018/0205 (COD).

3.4. Wniosek dotyczący zmiany kilku istniejących aktów prawnych wchodzi w zakres programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT⁽²⁰⁾) realizowanego przez Komisję. W tym kontekście EKES przyjął opinię w sprawie programu REFIT⁽²¹⁾, w której wyraził zaniepokojenie z powodu niedociągnięć wskazanych w ocenie oddziaływania na środowisko i podkreślił wymóg przeprowadzania zintegrowanej i zrównoważonej oceny aspektów społecznych, gospodarczych i ekologicznych.

3.5. W opinii w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska UE⁽²²⁾ EKES podkreślił znaczenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces podejmowania decyzji i przeglądu, co jest istotne także w przypadku przeglądu przepisów dotyczących sprawozdawczości w dziedzinie środowiska.

3.6. Wniosek Komisji Europejskiej zawiera odniesienia do dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽²³⁾ w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska oraz dyrektywy 2007/2/WE w sprawie danych przestrzennych i gwarantuje spójność z ich wymogami. EKES przyjął opinię w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym w odniesieniu do środków wykonawczych dotyczących prawa UE w zakresie ochrony środowiska⁽²⁴⁾, w której uwytklił znaczenie Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (konwencji z Aarhus).

3.7. EKES zwraca uwagę na fakt, że choć wniosek Komisji odnosi się wyłącznie do sprawozdawczości w dziedzinie środowiska prowadzonej w oparciu o wymogi prawodawstwa UE, znaczna część sprawozdań dotyczących środowiska jest przekazywana na zasadzie dobrowolności na poziomie przedsiębiorstw, związków zawodowych, miast, gmin oraz innych organizacji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.7.1. Przykłady takich dobrowolnych działań obejmujących sprawozdania dotyczące środowiska to choćby sprawozdania GRI (Globalnej Inicjatywy Sprawozdawczej) składane na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw, sprawozdania organizacji branżowych, jak program odpowiedzialnego postępowania przemysłu chemicznego „Responsible Care” (Europejskiej Rady Przemysłu Chemicznego – CEFIC), sprawozdania dotyczące odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw obejmujące często także część dotyczącą środowiska itd.

3.7.2. Oceny oddziaływania na środowisko i powiązane informacje są też podawane do publicznej wiadomości w ramach systemów zarządzania środowiskowego EMS i EMAS.

3.7.3. We wspomnianych działaniach już od dawna użyteczna jawi się aktywna rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zakresie omawiania sprawozdań, prowadząca do zwiększenia zaufania społeczeństwa obywatelskiego z jednej strony i sektora biznesu z drugiej. Na szczeblu lokalnym i międzynarodowym w dziedzinie informacji o środowisku wykorzystywane są także procedury oceny oddziaływania na środowisko.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Poprawa przejrzystości i pomocniczości

EKES jest przekonany, że wniosek Komisji Europejskiej poprawi przejrzystość i umożliwi społeczeństwu bardziej przyjazny dla użytkownika dostęp do informacji o środowisku przy zachowaniu zgodności z zasadą pomocniczości.

4.2. Uproszczenie lub wyeliminowanie sprawozdawczości

Zdaniem EKES-u w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych przydatne byłoby uproszczenie procesu przekazywania informacji tekstowych lub znalezienie odpowiedniego rozwiązania go zastępującego i skoncentrowanie się na poprawie publicznego dostępu do informacji. Wzywa Komisję Europejską, by rozpoczęła proces opracowywania na potrzeby oceny stanu środowiska kilku głównych wskaźników syntetycznych, które byłyby jasne dla szerokich kręgów społeczeństw wszystkich państw UE. Umożliwiłoby to łatwiejsze uzyskanie opinii o ochronie środowiska w danym kraju czy regionie i wywołałoby inicjatywy mające na celu poszukiwanie pozytywnych zmian.

⁽²⁰⁾ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_pl

⁽²¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie programu REFIT (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66).

⁽²²⁾ Opinia EKES-u w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 114).

⁽²³⁾ Dz.U. L 41 z 14.2. 2003, s. 26.

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 65).

4.3. Dostosowanie terminów składania sprawozdań

EKES popiera optymalizację terminów przedkładania map hałasu i planów działań zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE⁽²⁵⁾, oraz zapewnienie wystarczającego czasu na konsultacje publiczne i zwiększenie udziału społeczeństwa obywatelskiego w przeglądzie lub rewizji planów działania. Popiera podobną zmianę także dalszych przepisów, pod warunkiem że nie spowoduje to zmniejszenia jakości i dostępności danych i sprawozdań w dziedzinie środowiska.

4.4. Uproszczenie przeglądów ogólnounijnych i sprecyzowanie roli instytucji UE

Zdaniem EKES-u należy sprecyzować role, jakie Komisja i Europejska Agencja Środowiska odgrywają w odpowiednich procesach sprawozdawczości.

4.5. Przygotowanie się do przyszłych ocen

EKES docenia fakt, że ocena dokonana przez Komisję Europejską ujawniła szereg przypadków powielania działań, niespójności i zbędnych wymogów – jeśli chodzi zarówno o strukturę danych i sprawozdań, jak i ich częstotliwość – a także dalsze możliwości zwiększenia skuteczności. Jest przekonany, że takie możliwości będzie można znaleźć także w przyszłości. W związku z tym zaleca regularną ocenę funkcjonowania wspólnotowego dorobku w tej dziedzinie. Komisja powinna przeprowadzać oceny i wymagać, by państwa członkowskie przekazywały niezbędne do tego informacje. Jeśli chodzi o to zagadnienie, EKES wydał opinię SC/045 w sprawie prawodawstwa nieulegającego dezaktualizacji⁽²⁶⁾, w której zawarł zalecenia dotyczące dalszego postępowania przy wydawaniu przyszłych przepisów.

4.6. Dane w kontekście

EKES zaleca, by centralne bazy danych Europejskiej Agencji Środowiska (EEA) były tworzone tak, by dane i informacje na temat środowiska były powiązane z danymi geograficznymi, ekonomicznymi i społecznymi i by dzięki temu możliwa była ich kompleksowa i prawidłowa interpretacja. Przyjmuje z zadowoleniem działania Komisji zmierzające do wprowadzenia lepszych uregulowań, które zmniejszyłyby obciążenia administracyjne w kontekście przeglądu obowiązków sprawozdawczych na mocy rozporządzenia (WE) nr 166/2006 (rozporządzenie w sprawie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (europejski PRTR)) dotyczącego obowiązków, które mają ograniczone znaczenie. Jednocześnie zwraca uwagę na konieczność przestrzegania zasady poufności określonych informacji objętych tajemnicą handlową, co nie powinno przeszkadzać przejrzystości oraz dostępności sprawozdań i danych dotyczących środowiska.

4.7. Pewne inne zmiany

EKES uważa, że proponowane zmiany powinny być w przyszłości dostosowane do specyfiki poszczególnych przepisów wprowadzających obowiązki sprawozdawcze w dziedzinie środowiska, a nie być odzwierciedleniem jednego uniwersalnego podejścia. Popiera również dostosowanie terminów przedkładania sprawozdań określonych w dyrektywie 2009/147/WE (dyrektywa ptasia) i dyrektywie 92/43/EWG (dyrektywa siedliskowa).

4.8. Zachęcanie obywateli do działań w dziedzinie środowiska

EKES wzywa organizacje zajmujące się ochroną środowiska, by w swych państwach lub regionach aktywniej podnosiły poziom wiedzy społeczeństwa na temat stanu środowiska. Nalega, by Komisja zachęcała do takich działań i je finansowała.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁵⁾ Dyrektywa 2007/2/WE.

⁽²⁶⁾ Opinia EKES-u „Prawodawstwo nieulegające dezaktualizacji”, (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 51).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014”

[COM(2018) 390 final – 2018/0210 (COD)]

(2019/C 110/20)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS (UK-II)**

Wniosek Rady	12.7.2018
Wniosek Parlamentu Europejskiego	2.7.2018
Podstawa prawna	Art. 42, art. 43 ust. 2, art. 91 ust. 1, art. 100 ust. 2, art. 173 ust. 3, art. 175, art. 188, art. 192 ust. 1, art. 194 ust. 2, art. 304 i art. 349 TFUE
Decyzja Prezydium	22.5.2018 (w oczekiwaniu na wniosek)
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	27.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	214/1/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji, który przewiduje bardziej elastyczny system dla państw członkowskich, zgodnie z ich strategicznymi priorytetami, i którego celem jest wspieranie zrównoważonego modelu działalności gospodarczej prowadzonej przez rybaków i utrzymanie konkurencyjności sektora rybołówstwa. W szczególności EKES apeluje o szybkie zatwierdzenie, zapewnienie bardziej dostępnego mechanizmu finansowania oraz ustalenie bardziej proporcjonalnego i zharmonizowanego systemu sankcji. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i regionalne platformy zainteresowanych stron powinny brać udział w każdym etapie tego procesu, począwszy od opracowania planów krajowych po realizację i ocenę końcową.

1.2. EKES uważa, że należy utrzymać obecny budżet EFMR (6,4 mld EUR). Jest to niezbędny warunek wprowadzenia radykalnych zmian i aktualizacji wymaganych przez Unię Europejską odnośnie do sektora rybołówstwa. W szczególności należy zauważyć, że obecny EFMR wynosi 0,6 % WRF na lata 2014–2020, co oznacza, że jakiegokolwiek zmniejszenie jego finansowania będzie miało znikomy wpływ na ogólny budżet UE, ale może mieć dramatyczne konsekwencje dla wielu regionów przybrzeżnych.

1.3. EKES zauważa, że wniosek Komisji nie jest oparty na szczegółowej ocenie skutków gospodarczych i społecznych. Brak ten dodatkowo potęguje fakt, że sektor rybołówstwa jest w kryzysie od ponad 20 lat. W związku z tym Komitet domaga się niezwłocznego zaangażowania Komisji Europejskiej (w szczególności DG ds. Zatrudnienia) i zainicjowania sektorowego dialogu społecznego w celu określenia najbardziej odpowiednich środków umożliwiających rekompensatę skutków gospodarczych i społecznych.

1.4. EKES wskazuje, że akwakultura i niebieska gospodarka nadal są bardzo dalekie od zrekompensowania strat przedsiębiorstw i utraconych miejsc pracy. Komitet zachęca Komisję i państwa członkowskie do ustanowienia uproszczonego mechanizmu zarówno dla nowych projektów z dziedziny akwakultury, jak i w celu modernizacji istniejących przedsięwzięć.

1.5. W nowym EFMR należy priorytetowo potraktować wymiar społeczny, by wzmacniać i finansować działania w zakresie propagowania i wspierania dialogu społecznego, bezpieczeństwa, warunków pracy i budowania zdolności, a zarazem powiększać kompetencje pracowników i wymianę pokoleń.

1.6. Komitet zachęca Komisję Europejską i państwa członkowskie do podjęcia bardziej zdecydowanych działań poprzez egzekwowanie pełnej identyfikowalności przywozu zarówno pod względem połowów NNN, jak i bezpieczeństwa żywności. U podstaw nowej globalnej strategii UE w dziedzinie rybołówstwa i zarządzania oceanami powinno leżeć zwalczanie wszelkich form niewolnictwa i wyzysku zarówno na pokładzie, jak i w przetwórstwie lądowym.

1.7. EKES zaleca finansowanie nowych statków, by zastąpić stare, pod warunkiem że dana flota nie ma nadmiernej zdolności połowowej, a docelowe gatunki są poławiane na poziomach MSY. Środek ten powinien obejmować wykorzystanie bardziej zrównoważonych i wydajnych silników w celu zmniejszenia emisji CO₂ i zapewnienia bezpieczeństwa załogi.

1.8. Komitet zaleca utrzymanie obecnych kryteriów udzielania wsparcia finansowego i odszkodowania w przypadku czasowego lub trwałego zaprzestania działalności połowowej. Ważne jest, aby z tych instrumentów finansowych mogli korzystać zarówno rybacy, jak i właściciele statków rybackich.

1.9. Komitet popiera propozycję dotyczącą szczególnych środków na rzecz łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego, które stanowi zasadnicze źródło utrzymania i istotny element dziedzictwa kulturowego wielu społeczności przybrzeżnych. Niemniej, aby wspierać zrównoważony model biznesowy tradycyjnego łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego istotne jest również wprowadzenie dostosowanych środków ochronnych i technicznych, tam gdzie jest ono bardziej rozpowszechnione (np. Morze Śródziemne). Takie środki powinny zostać dostosowane do różnych form rybołówstwa oraz biologicznych cech danego morza. EKES uważa, że skuteczne gromadzenie danych, kontrola i egzekwowanie stanowią niezbędne warunki wstępne dla odpowiedzialnego zarządzania rybołówstwem i zapewniają korzyści społeczne i gospodarcze rybakom i społecznościom lokalnym.

2. Wstęp i metodyka

2.1. Nowy Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) stanowi część wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027. EFMR jest zasadniczym narzędziem wspierającym realizację celów wspólnej polityki rybołówstwa (WPRy), sprzyjającym wdrażaniu polityki morskiej Unii oraz wzmacniającym międzynarodowe zarządzanie oceanami, zwłaszcza w ramach Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

2.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) postrzega nowy długoterminowy budżet jako czynnik mający kluczowe znaczenie dla zrównoważonego rozwoju, wzrostu i spójności, a w bardziej ogólnym ujęciu – dla przyszłości Europy. Z tego względu niniejsza opinia jest ściśle powiązana ze wszystkimi pozostałymi dokumentami, w których dokonano analizy konkretnych funduszy w ramach nowych WRF na lata 2021–2027⁽¹⁾.

3. Streszczenie wniosku

3.1. Nowy EFMR na lata 2021–2027 skupiony będzie wokół czterech celów priorytetowych:

- wsparcie zrównoważonego rybołówstwa i ochrony żywych zasobów morza,
- wkład w bezpieczeństwo żywnościowe dzięki zrównoważoności i konkurencyjności akwakultury i rynków,
- wkład w rozwój zrównoważonej niebieskiej gospodarki oraz wsparcie dobrobytu społeczności nadbrzeżnych,
- poprawa skuteczności międzynarodowego zarządzania oceanami oraz wkład w bezpieczeństwo i czystość mórz i oceanów, ich ochronę i zrównoważone zarządzanie nimi.

3.2. Nowy budżet EFMR będzie wynosił 6,14 mld EUR w cenach bieżących. Zasoby rozdzielone są głównie między zarządzanie dzielone i zarządzanie bezpośrednie. Na zarządzanie dzielone z państwami członkowskimi przeznaczają się 5,31 mld EUR, podczas gdy na zarządzanie bezpośrednie przez Komisję przydzielono 0,83 mld EUR.

3.3. Celem wniosku Komisji jest przewyższenie ograniczeń, z jakimi borykał się EFMR w okresie 2014–2020, i ustanowienie systemu finansowego umożliwiającego stawienie czoła nowym wyzwaniom w kontekście celów zrównoważonego rozwoju. Główne elementy nowego EFMR:

⁽¹⁾ Opinie EKES-u: „Wieloletnie ramy finansowe po 2020 r.” (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 106); „Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów na lata 2021–2027” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 83); „Rozporządzenie w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności na lata 2021–2027” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 90); „Rozporządzenie w sprawie europejskiej współpracy terytorialnej w latach 2021–2027” (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 116); „Rozporządzenie w sprawie transgranicznego mechanizmu w latach 2021–2027” (Dz.U. C 440 z 6.12.2018, s. 124); „Europejski Fundusz Społeczny +” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 165); „Wniosek w sprawie programu »Horyzont Europa« (nowy 9. program ramowy)” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 33).

3.3.1. Uproszczenie

EFMR na lata 2014–2020 opiera się na sztywnym opisie możliwości finansowania i zasadach kwalifikowalności, co utrudnia państwom członkowskim i beneficjentom wdrażanie funduszu. EFMR na lata 2021–2027 zapewni szerszy zakres możliwości, dzięki czemu państwa członkowskie mogą ukierunkować wsparcie na realizację własnych priorytetów strategicznych. W szczególności rozporządzenie opisuje różne obszary wsparcia w ramach każdego priorytetu i zapewnia elastyczne ramy wdrażania. Państwa członkowskie mają wskazać w swoich programach najważniejsze sposoby realizacji priorytetów. Będą przy tym mogły określać zasady kwalifikowalności w sposób elastyczny.

3.3.2. Dostosowanie do innych funduszy UE

W ramach nowych WRF zasady mające zastosowanie do wszystkich funduszy określone są w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów. Opracowane zostaną konkretne synergie z innymi funduszami (EFRR, EFS itp.).

3.3.3. Warunkowość

Zgodnie z Konferencją Narodów Zjednoczonych w 2012 roku w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio+20) i celem zrównoważonego rozwoju nr 14 dotyczącym ochrony i zrównoważonego wykorzystywania oceanów UE dąży do wspierania zrównoważonej niebieskiej gospodarki, ochrony zasobów biologicznych i osiągnięcia dobrego stanu środowiska, a także pragnie zakazać pewnych form dotacji dla rybołówstwa, które prowadzą do nadmiernej zdolności połowowej i przełowienia, oraz znieść dotacje sprzyjające nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom. Zdecydowała ponadto, że nie będzie już wprowadzać tego rodzaju dotacji. Z tego względu rozporządzenie ustanawia ograniczenia i warunki („operacje niekwalifikowalne”) w celu uniknięcia negatywnych skutków dla ochrony zasobów połowowych.

3.3.4. Ukierunkowanie na efektywność

Wyniki uzyskane dzięki wsparciu z EFMR będą oceniane na podstawie wskaźników. Państwa członkowskie będą składać sprawozdania z postępów w realizacji przyjętych celów pośrednich i celów końcowych. Na podstawie tych sprawozdań państw członkowskich Komisja dokona rocznego przeglądu wyników, co umożliwi wczesne wykrycie ewentualnych problemów z realizacją oraz wprowadzenie działań naprawczych.

3.3.5. Zrównoważony rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy

Zrównoważony charakter rybołówstwa i akwakultury to jeden z najważniejszych celów WPRyb. W myśl szeroko pojmowanego zrównoważonego rozwoju należy dążyć do osiągania korzyści gospodarczych, społecznych i korzyści w dziedzinie zatrudnienia przy jednoczesnej realizacji celów środowiskowych. Maksymalny podtrzymywalny połów (MSY) wciąż pozostanie zasadniczym sposobem zapewniania zrównoważonego rybołówstwa. Przewidziano wsparcie dla przechodzenia na bardziej zrównoważoną działalność. Rekompensata za nadzwyczajne zaprzestanie działalności połowowej będzie przyznawana wyłącznie w przypadku znaczącego wpływu tych okoliczności na rybaków⁽²⁾. W ramach nowego EFMR szczególny nacisk zostanie położony na łodziowe rybołówstwo przybrzeżne, regiony najbardziej oddalone, wymianę pokoleniową, kształcenie i szkolenie oraz zdrowie i bezpieczeństwo w miejscu pracy. Obowiązek wyładunku mógłby pozostać kwestią o znaczeniu krytycznym ze względu na ogromne konsekwencje finansowe. Dlatego też w ramach EFMR wspierane będą innowacje i inwestycje, które wnoszą wkład w realizację obowiązku wyładunku, takie jak inwestycje w selektywne narzędzia połowowe, ulepszanie infrastruktury portowej oraz wprowadzanie do obrotu niezamierzonych połowów. Wsparcie będzie również udzielane rybakom i portom na inwestycje w nowoczesne urządzenia odbioru i zarządzanie utraconymi narzędziami połowowymi i odpadami morskimi.

3.4. Ponad 60 % ryb spożywanych w UE pochodzi z importu z państw trzecich⁽³⁾. Aby wypełnić tę lukę, konieczne jest jeszcze, oprócz działalności połowowej, wsparcie akwakultury zapewniającej po przystępnych cenach ryby spełniające wysokie standardy jakości. EFMR będzie więc wspierać akwakulturę, w tym akwakulturę słodkowodną, oraz jej zrównoważony rozwój.

3.5. 60 % mórz i oceanów leży poza granicami jurysdykcji państwowej. Oznacza to, że UE będzie musiała wykazać większą aktywność i odegrać silniejszą rolę w ogólnosiwiatowym wyzwaniu, jakim jest zarządzanie oceanami. W ramach EFMR propagowane będzie zaangażowanie na rzecz bezpiecznych, chronionych, czystych i bezpośrednio zarządzanych w zrównoważony sposób mórz i oceanów. Wreszcie nowymi wyzwaniami, które zostaną objęte finansowaniem w ramach EFMR na lata 2021–2027, są lepsza ochrona granic (współpraca straży przybrzeżnych) oraz nadzór morski.

⁽²⁾ Gdy zarobkowa działalność połowowa odnośnego statku została wstrzymana na co najmniej 90 kolejnych dni oraz gdy straty ekonomiczne spowodowane zaprzestaniem działalności wynoszą ponad 30 % średniego rocznego obrotu odnośnego przedsiębiorstwa w określonym czasie.

⁽³⁾ COM(2018) 390 s. 12.

3.6. Wsparcie to zostanie uzupełnione specjalnym finansowaniem dla Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa, umowami o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów oraz członkostwem Unii w regionalnych organizacjach ds. zarządzania rybołówstwem (RFMO) i innych organizacjach międzynarodowych. Elementy te również wnoszą wkład w egzekwowanie polityki unijnej w sektorze rybołówstwa i sektorze morskim.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji, który przewiduje bardziej elastyczny system dla państw członkowskich, zgodnie z ich strategicznymi priorytetami, i którego celem jest wspieranie zrównoważonego modelu działalności gospodarczej prowadzonej przez rybaków i utrzymanie konkurencyjności sektora rybołówstwa. Komitet wskazuje w szczególności, że głównym problemem bieżącego EFMR jest niski poziom realizacji⁽⁴⁾. Istnieją dwie przyczyny tej sytuacji:

- Późne zatwierdzanie prowadzące do późnej realizacji. Współstawodawcy przyjęli rozporządzenie w sprawie EFMR dopiero w maju 2014 r., po czym państwom członkowskim potrzebny był dodatkowy czas na opracowanie i zatwierdzenie programów krajowych.
- Obecny system jest zbyt skomplikowany i obciążony nadmierną biurokracją. Ponadto wielu rybaków waha się przed złożeniem wniosku o przyznanie finansowania ze względu na spoczywające na nich nieproporcjonalne ryzyko finansowe. Zgodnie z art. 12 ust. 2 wniosku (który utrzymuje bieżące postanowienia), jeżeli przez okres pięciu lat od końcowej płatności dopuszczają się oni poważnego naruszenia przepisów⁽⁵⁾, przestaną kwalifikować się do uzyskania finansowania z mocą wsteczną i będą zobligowani do zwrotu wszystkich otrzymanych środków. Należy znieść taki wymóg.

4.2. Mając na uwadze powyższe względy, EKES apeluje o szybkie zatwierdzanie, zapewnienie bardziej dostępnego mechanizmu finansowania oraz ustalenie bardziej proporcjonalnego i zharmonizowanego systemu sankcji. Wszyscy rybacy powinni postrzegać EFMR jako system im przyjazny, którego celem jest poprawa prowadzonej przez nich działalności pod kątem zrównoważoności i jakości. Aspekt ten ma pierwszoplanowe znaczenie we wdrażaniu i przestrzeganiu nowego systemu kontroli rybołówstwa zaproponowanego niedawno przez Komisję Europejską⁽⁶⁾. Komitet zaleca, aby zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i regionalne platformy zainteresowanych stron brały udział w każdym etapie tego procesu, począwszy od opracowania planów krajowych po realizację i ocenę końcową.

4.3. Nowy budżet EFMR (6,14 mld EUR) został zmniejszony (-4 %) w porównaniu do bieżącej puli środków EFMR na lata 2014–2020 (6,4 mld EUR). EKES zdaje sobie sprawę z faktu, że brexit stanowi istotną przyczynę tego cięcia. Jednakże zwraca uwagę, że radykalne zmiany planowane przez Unię Europejską w sektorze rybołówstwa, który zatrudnia 150 tys. rybaków, a 730 tys. pracowników w całym łańcuchu wartości i generuje niemal 400 mld EUR rocznie wynagrodzeń i zysku netto, wymagają przyznania większych środków albo co najmniej niedokonywania cięć w budżecie bieżącym. Należy zauważyć, że obecny EFMR wynosi 0,6 % WRF na lata 2014–2020, co oznacza, że jakiegokolwiek zmniejszenie jego finansowania będzie miało znikomy wpływ na ogólny budżet UE, ale może mieć dramatyczne konsekwencje dla wielu regionów przybrzeżnych.

4.4. EKES zauważa, że wniosek Komisji nie jest oparty na szczegółowej ocenie skutków gospodarczych i społecznych. Ten brak dodatkowo pogłębia to, że sektor rybołówstwa od ponad 20 lat pogrążony jest w kryzysie, a środki podjęte w celu osiągnięcia bardziej zrównoważonego charakteru rybołówstwa i akwakultury nie zdołały odwrócić tej tendencji⁽⁷⁾. W związku z tym Komitet domaga się niezwłocznego zaangażowania Komisji Europejskiej (w szczególności DG ds. Zatrudnienia) i zainicjowania sektorowego dialogu społecznego⁽⁸⁾ w celu określenia najbardziej odpowiednich środków umożliwiających rekompensatę skutków gospodarczych i społecznych.

⁽⁴⁾ Obecny EFMR na lata 2014–2020 został wdrożony w bardzo ograniczonym zakresie. W szczególności na wybrane projekty przydzielono 29 % środków finansowych, a jedynie 8 % całego budżetu zostało w ramach wybranych projektów wydane. Dane: Komisja Europejska. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emiff#>

⁽⁵⁾ Poważne naruszenie przepisów skutkuje grzywną. Wysokość grzywny może się różnić stosownie do wagi danego naruszenia przepisów. Przykładowo w Hiszpanii jej wartość waha się od 601 do 60 000 EUR. Oznacza to, że na rybaka mogłaby zostać nałożona kara pieniężna, proporcjonalna do wagi naruszenia przepisów, wynosząca jedynie 601 EUR, lecz na skutek postanowień art. 10 ust. 2 mógłby on stracić setki tysięcy euro wsparcia na inwestycje, które być może zostały już wykonane i opłacone pięć lat wcześniej. Ma to szczególnie poważne konsekwencje dla rybaków uprawiających łodziowe rybołówstwo przybrzeżne.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie kontroli rybołówstwa (zob. s. 118 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁷⁾ Przykładowo we Włoszech, gdzie linia brzegowa liczący 8 000 km, liczba statków rybackich spadła o około 33 % w ciągu ostatnich 30 lat. Statki mają przeciętnie ok. 34 lat i wymagają pilnej modernizacji lub wymiany na nowe. W tym okresie utracono 18 tys. miejsc pracy (sektor rybołówstwa we Włoszech zatrudnia 25 tys. pracowników). Dane: Mipaaf, 2016 r.

⁽⁸⁾ Komitet ds. dialogu społecznego w sektorze rybołówstwa morskiego (EUSSDC).

4.5. EKES wskazuje, że środki przyjęte na rzecz rozwoju akwakultury i niebieskiej gospodarki nadal są bardzo dalekie od zrekompensowania strat przedsiębiorstw i utraconych miejsc pracy, głównie ze względu na nadmierną biurokratyzację systemu. Komitet zachęca Komisję i państwa członkowskie, by ułatwiły utworzenie uproszczonego mechanizmu zarówno dla nowych projektów z dziedziny akwakultury, jak i dla modernizacji istniejących przedsięwzięć o szczególnym nakierowaniu na poziomie regionalnym. Należy przy tym zdefiniować strefy przeznaczone na akwakulturę.

4.6. Zrównoważone rybołówstwo wciąż stanowi zasadniczy cel i trzeba umożliwić sektorowi rybołówstwa jego osiągnięcie. Niemniej z tego priorytetu w wersji zaproponowanej przez Komisję nie wynika, czy środki finansowane w ramach obecnego EFMR zostały uwzględnione w celu poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa, np. na szkolenia, doradztwo, promowanie kapitału ludzkiego, dialog społeczny, młodych rybaków lub zdrowie i bezpieczeństwo. Przedstawiciele branży i administracja wskazują na problem niedoboru wykwalifikowanych specjalistów, co utrudnia wymianę pokoleń. EKES wzywa współprawodawców do priorytetowego potraktowania wymiaru społecznego, by wzmacniać i finansować działania w zakresie propagowania i wspierania dialogu społecznego, bezpieczeństwa, warunków pracy i budowania zdolności, a zarazem powiększać kompetencje pracowników. W przeciwnym razie przemysł ten nie przyciągnie młodych wykwalifikowanych pracowników.

4.7. Modernizacja statków w celu zwiększenia bezpieczeństwa na pokładzie bez zwiększania zdolności połowowych, wymiana pokoleniowa i odpowiednie warunki pracy, szkolenia i wynagrodzenia to najważniejsze wskaźniki braków UE w zakresie wzrostu i siły. EFMR powinien zachęcać rybaków do ochrony morskiej różnorodności biologicznej również poprzez wspieranie stosowania innowacyjnych narzędzi m.in. w celu zwiększenia selektywności, dokonywania ocen skutków lub łagodzenia wpływu działalności połowowej. W tym zakresie redukujące podejście przyjęte przez Komisję nie będzie w stanie rozwiązać wszystkich problemów związanych ze zrównoważonym rozwojem i konkurencyjnością.

4.8. EKES zauważa, że większość ryb przywiezionych z państw trzecich pochodzi z połowów mniej zrównoważonych w porównaniu do połowów UE, nie wspominając już o warunkach pracy panujących na pokładach statków lub w ramach działalności przetwórczej na lądzie. Wynikające z tego niższe ceny przyczyniają się do nieuczciwej konkurencji wobec rybaków UE ze szkodą dla możliwości osiągnięcia stabilnych cen minimalnych na etapie pierwszej sprzedaży, co stanowi wymóg niezbędny dla zapewnienia przetrwania unijnych rybaków. Komitet zachęca Komisję Europejską i państwa członkowskie do podjęcia bardziej zdecydowanych działań poprzez egzekwowanie pełnej identyfikowalności przywozu zarówno pod względem połowów NNN, jak i bezpieczeństwa żywności, oraz do organizowania kampanii informacyjnych w celu informowania konsumentów o jakości ryb w Europie. Należy również ograniczyć wątpliwe praktyki detaliczne, takie jak wystawianie na sprzedaż rozmrożonych ryb na stoiskach ze świeżymi rybami bez jasnego i jednoznacznego oznakowania.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Komitet popiera nowe podejście Komisji Europejskiej, którego celem jest ustanowienie ogólnych ram niezawierających środków nakazowych, aby zapewnić państwom członkowskim, organom wykonawczym i beneficjentom większą elastyczność. W szczególności ten uproszczony system powinien zapewniać możliwość opracowywania dostosowanych programów krajowych. Musi to jednak mieć miejsce przy jednoczesnym zapewnieniu równych szans w zakresie dostępu do finansowania w całej UE. Ponadto rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, które zawiera wszystkie przepisy wykonawcze, powinno ułatwić wspólne korzystanie z różnych programów finansowania UE. Należy ustanowić jasne mechanizmy w celu sprawdzenia, czy pieniądze publiczne są faktycznie wydatkowane na pokrycie najpilniejszych potrzeb a pomoc finansowa jest przeznaczana na zrównoważone zarządzanie oceanami.

5.2. EKES popiera propozycję ustanowienia czterech głównych priorytetów. Komitet przyjmuje zwłaszcza z zadowoleniem zwrócenie szczególnej uwagi na zarządzanie oceanami i rozwój lokalny – zgodnie ze swoimi poprzednimi opiniami – z myślą o realizacji celów zrównoważonego rozwoju i wspieraniu łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego⁽⁹⁾. Niemniej EKES zwraca uwagę, że niedawno odkryto przypadki niewolnictwa i wyzysku na pokładach europejskich statków⁽¹⁰⁾, a takie praktyki są niestety jeszcze bardziej rozpowszechnione w państwach trzecich (w tym niewolnicza praca dzieci). Komitet uważa, że u podstaw nowej globalnej strategii podjętej przez Komisję powinno leżeć zwalczanie wszelkich form wyzysku ludzi.

5.3. Komitet uważa, że odnowa floty stanowi problem o kluczowym znaczeniu, ponieważ europejskie statki rybackie średnio mają ponad 30 lat i często wymagają znacznie więcej niż zwykłej modernizacji. Z tego względu EKES zaleca wspieranie finansowania nowych statków, by zastąpić stare, pod warunkiem że dana flota nie ma nadmiernej zdolności połowowej, a docelowe gatunki są poławiane na poziomach MSY. Ponadto w świetle strategii IMO w sprawie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych ze statków, której celem jest zmniejszenie całkowitych rocznych emisji o co najmniej 50 % do

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u „Plan wieloletni dotyczący małych gatunków pelagicznych w Morzu Adriatyckim” (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 68).

⁽¹⁰⁾ <https://www.theguardian.com/world/2018/may/18/we-thought-slavery-had-gone-away-african-men-exploited-on-irish-boats>

2050 r., trzeba wymienić silniki większych statków w celu przystosowania ich i przestrzegania tego międzynarodowego celu. Dlatego niezmiernie ważne jest, by uwzględnić stosowanie bardziej zrównoważonych i wydajnych silników w celu zmniejszenia emisji CO₂ i zapewnienia bezpieczeństwa załogi. Jak szacuje FAO, rybołówstwo stanowi potencjalnie niebezpieczną działalność wymagającą odpowiedniego szkolenia w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, aby ograniczyć liczbę wypadków śmiertelnych, urazów i chorób zawodowych⁽¹¹⁾. Z tych wszystkich powodów ważne jest, by oddzielić zdolności połowowe i ochronę różnorodności biologicznej od modernizacji floty i silników.

5.4. Kluczową rolę w poprawie stanu stad odgrywa wsparcie w okresie tymczasowego zaprzestania działalności połowowej, zwłaszcza w okresach zamkniętych. Środek ten zapewni rybakom częściową rekompensatę braku dochodów. Komisja utrzymuje ten środek w nowych ramach finansowych, ale proponuje nowe wymogi, które nie istniały w poprzednim rozporządzeniu. Jako że brakuje sprawozdań na temat niezgodnego z prawem wykorzystywania funduszy na tymczasowe zaprzestanie działalności, Komisja powinna przestrzegać dotychczasowych kryteriów i utrzymać je, tak by zapewniać pomoc jak największej liczbie rybaków, którzy mogliby jej potrzebować. Ta sama zasada powinna mieć zastosowanie do trwałego zaprzestania działalności połowowej. W obu przypadkach istotne jest, aby z tego wsparcia finansowego skorzystali rybacy, a nie tylko właściciele statków rybackich, jak to określono w obecnym EFMR.

5.5. Rybołówstwo jest działalnością sezonową i połowy mogą być niepewne, czasem przekraczając zapotrzebowanie rynku. Dlatego niezbędne są środki służące zagospodarowaniu nadwyżek produkcyjnych, pomagające ustabilizować część produkcji przed wprowadzeniem jej do sprzedaży, w szczególności w przypadku zmniejszenia połowów. Aby osiągnąć ten cel, EFMR nadal powinien wspierać organizacje producentów, które potrzebują czasowego mechanizmu składowania produktów rybołówstwa przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Pomoc tę należy udostępnić bezzwłocznie, aby zapewnić pełną operacyjność. W związku z tym EKES popiera utrzymanie mechanizmów rekompensaty kosztów składowania.

5.6. Wymiana pokoleniowa to kolejna zasadnicza kwestia dla przyszłości sektora. Niektóre nowe inicjatywy mające na celu ułatwienie zakupu używanych statków, szkolenia zawodowe i poprawa warunków pracy mogą być przydatne, lecz nie rozwiązują głównego problemu, a mianowicie niskiego zwrotu z inwestycji. Jest to szczególnie widoczne w przypadku łódzowego rybołówstwa przybrzeżnego, gdzie statki o długości mniejszej niż 12 m są wykorzystywane do prowadzenia działalności na gruncie rodzinnym. EKES zauważa, że nieustanna utrata statków i miejsc pracy przeczy prognozie Komisji dotyczącej podwojenia produkcji sektora rybołówstwa UE do 2030 r. stosownie do szacowanego poziomu wzrostu światowego⁽¹²⁾.

5.7. Komitet popiera propozycję dotyczącą szczególnych środków na rzecz łódzowego rybołówstwa przybrzeżnego, które stanowi zasadnicze źródło utrzymania i istotny element dziedzictwa kulturowego wielu społeczności przybrzeżnych. Do tego sektora zalicza się prawie 75 % wszystkich statków rybackich zarejestrowanych w UE i prawie połowa wszystkich miejsc pracy. W ciągu ostatnich dziesięcioleci tradycyjne i łódzowe rybołówstwo przybrzeżne zapłaciły najwyższą cenę za kryzys i wymagają szczególnej strategii, by odzyskać solidną pozycję na rynku. Inicjatywa ta będzie również miała pozytywne skutki dla społeczności lokalnych dotkniętych spowolnieniem gospodarczym.

5.8. Komitet uważa, że potrzebne jest przyjęcie innowacyjnego podejścia do zarządzania uprawnieniami w ramach łódzowego rybołówstwa przybrzeżnego. Ponadto niezbędne jest zacieśnienie współpracy w celu wsparcia sektora w zarządzaniu kwotami/dniami na morzu, powiązania produkcji z marketingiem czy rozwiązywania problemów gatunków dławiących. Społeczności przybrzeżne i środowisko morskie odczuwają największą korzyść w przypadku przydzielania uprawnień do połowów na podstawie przejrzystych kryteriów środowiskowych, społecznych i gospodarczych. Fundusze wspierające zrównoważony rozwój i procesy partycypacyjne mogą przyczynić się do sprostania tym wyzwaniom i obejmować takie działania jak prowadzenie warsztatów szkoleniowych lub opracowywanie procesów partycypacyjnych na rzecz interakcji ze środowiskiem naukowym i innymi zainteresowanymi stronami.

5.9. Rozwój lokalny kierowany przez społeczność okazał się bardzo przydatnym narzędziem w okresie programowania 2014–2020. Strategia ta odegrała istotną rolę w pobudzeniu dywersyfikacji gospodarczej w społecznościach lokalnych. Z tego względu Komitet popiera wniosek dotyczący jej rozszerzenia w celu objęcia nią wszystkich sektorów niebieskiej gospodarki. Przeniesienie środków na zrównoważoną niebieską gospodarkę powinno jednak zapewnić korzyści społeczne i gospodarce zarówno obecnym, jak i przyszłym pokoleniom, umożliwić odbudowę i ochronę różnorodności, produktywności, odporności i nieodłącznej wartości ekosystemów morskich, jak również promować czyste technologie, energię ze źródeł odnawialnych i zamknięty obieg materiałów.

⁽¹¹⁾ FAO szacuje, że każdego roku dochodzi do ponad 32 tys. wypadków śmiertelnych w sektorze rybołówstwa na całym świecie (<https://safety4sea.com/fishers-fatalities-give-impetus-to-fishing-vessel-safety-work/>).

⁽¹²⁾ OECD, „Ocean Economy in 2030”, 2016.

5.10. Komitet uznaje deklarację maltańską „MedFish4Ever” z 2017 r. za podstawę działań UE. Jednakże uważa, że szczegółowe środki ochronne i techniczne powinny zostać dostosowane do różnych form rybołówstwa oraz biologicznych cech Morza Śródziemnego. EKES odnotowuje, że pomyślny model w ramach wieloletniego planu dotyczącego połowów jednogatunkowych (np. w Morzu Bałtyckim) okazuje się mniej skuteczny w przypadku połowów wielogatunkowych (np. w Morzu Śródziemnym)⁽¹³⁾. Ponadto metody połowowe stosowane w Europie Północnej i Południowej są całkowicie odmienne. W szczególności połowy w Morzu Śródziemnym mają charakter łodziowego i tradycyjnego rybołówstwa przybrzeżnego⁽¹⁴⁾. Z tego względu Komitet zaleca wsparcie badań w zakresie oceny stad i gromadzenia danych w celu opracowania dostosowanych, skuteczniejszych systemów ochrony różnorodności biologicznej. Skuteczne gromadzenie danych, kontrola i egzekwowanie stanowią niezbędne warunki wstępne dla odpowiedzialnego zarządzania rybołówstwem i zapewniają korzyści społeczne i gospodarcze rybakom i społecznościom lokalnym.

5.11. Zgodnie z wcześniejszym stanowiskiem EKES-u⁽¹⁵⁾ obowiązek wyładunku stanowi jeden z głównych problemów sektora, zarówno dla przedsiębiorstw rybackich, jak i dla organów krajowych, ze względu na złożoność tej kwestii i wysokie koszty przejścia na bardziej zrównoważone rybołówstwo (w tym stosowanie określonych selektywnych narzędzi połowowych). Nowy wniosek Komisji w sprawie kontroli rybołówstwa⁽¹⁶⁾ powinien rozszerzyć zakres obecnych obowiązków na małe statki oraz ogólnie ustanowić nowe obowiązki i zadania dla całego sektora (tj. obowiązkowa instalacja telewizji przemysłowej na pokładach statków). EKES stwierdza, że potrzebny jest bardziej uproszczony, elastyczny i pragmatyczny system kontroli. Jednocześnie należy zapewnić odpowiednie wsparcie na szczeblu krajowym dla znacznej liczby statków. Z tego powodu skuteczne wdrożenie nowego systemu kontroli jest ściśle powiązane z szybkim i pełnym wdrożeniem EFMR na lata 2021–2027, aby pomóc wszystkim rybakom dostosować się do nowych przepisów⁽¹⁷⁾.

5.12. EKES wskazuje, że nowa dyrektywa UE w sprawie ograniczenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko⁽¹⁸⁾ (np. zużyte narzędzia połowowe) w połączeniu z nową dyrektywą w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów⁽¹⁹⁾ stwarzają nowe możliwości dla zrównoważonego rybołówstwa i gospodarki o obiegu zamkniętym. Środek służący propagowaniu zwrotu narzędzi połowowych poprzez stosowanie zachęt dla rybaków powinien zostać rozszerzony na zwrot wszystkich pozostałych odpadów morskich zebranych w ramach działalności połowowej.

5.13. Ta inicjatywa powinna stanowić podstawowy wymóg w sektorze, ponieważ zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami rybacy mają obowiązek zapłaty za wyładunek tych odpadów w portach. Oznacza to, że płacą oni za sprzątnięcie morza i rozładowanie na lądzie odpadów, których nie wytworzyli, a jedynie je zebrali. EKES uważa, że rybacy mogliby zapewnić istotną wartość dodaną, a dzięki odpowiednim szkoleniom czynności zbierania odpadów mogłyby stać się kolejną rentowną gałęzią działalności gospodarczej na wzór turystyki połowowej (niebieska gospodarka)⁽²⁰⁾.

5.14. Stosownie do wniosku Komisji dotyczącego przydzielenia 25 % łącznego budżetu UE na działania związane ze zmianą klimatu EKES proponuje, aby istotną część tych środków przekazać na renowację portów w celu zamknięcia obiegu zarządzania odpadami morskimi i sprzyjania gospodarce o obiegu zamkniętym. W ramach szerszej strategii na rzecz przeciwdziałania wyrzucaniu odpadów do morza należy przeznaczyć specjalne środki na sprzątnięcie rzek⁽²¹⁾. EKES uważa, że modele otwartego zarządzania z udziałem władz publicznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym, w tym tzw. umowy rzeczne, można by powielać przy zastosowaniu zorganizowanego podejścia promującego tworzenie sieci transgranicznych⁽²²⁾.

5.15. Wiele zainteresowanych stron podkreśliło trudności związane z zapewnieniem równych szans na obszarach, na których morze wykorzystywane jest na wiele sposobów, zwłaszcza na obszarach współdzielonych z flotami pochodzącymi z państw trzecich⁽²³⁾. Z tego względu silniejsza rola UE w międzynarodowym zarządzaniu oceanami mogłaby stworzyć więcej możliwości w zakresie zrównoważenia środowiskowego i uczciwej konkurencji.

⁽¹³⁾ GFCM, „The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries”, 2016, s. 26. Zgodnie ze wskazaniami GFCM-FAO w morzach jednogatunkowych prowadzenie ukierunkowanych połowów jest łatwiejsze, ponieważ współistnieje tam niewiele gatunków ryb, co upraszcza wyznaczanie ograniczeń połowowych. Z kolei w morzach wielogatunkowych w tym samym morzu znaleźć można wiele gatunków ryb.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u „Reforma rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów”, pkt 1.3 (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 183) oraz „Plan wieloletni dotyczący małych gatunków pelagicznych w Morzu Adriatyckim” (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 68).

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u „Obowiązek wyładunku” (Dz.U. C 311 z 12.9.2014, s. 68). Zgodnie z pkt 1.2 „uważa, że wniosek Komisji jest zbyt skomplikowany oraz że zastosowanie obowiązku wyładunku nałoży na rybaków konieczność wykonywania nieproporcjonalnie dużej dodatkowej pracy. Z tego względu stoi na stanowisku, że przepisy powinny być bardziej pragmatyczne, jasne, zrozumiałe i elastyczne oraz powinny rzeczywiście zapewnić rybakom pewien okres przejściowy na dostosowanie się bez obawy ściągnięcia na siebie ostrych kar”.

⁽¹⁶⁾ COM(2018) 368.

⁽¹⁷⁾ Zob. przypis 6.

⁽¹⁸⁾ COM(2018) 340 final.

⁽¹⁹⁾ COM(2018) 33 final.

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u „Produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 207).

⁽²¹⁾ Raport UNEP, 2016. 80 % odpadów morskich pochodzi z rzek.

⁽²²⁾ Zob. przypis 20.

⁽²³⁾ MEDAC, pytania dotyczące finansowania UE dla sektora rybołówstwa i sektora morskiego po roku 2020, luty 2018 r.

5.16. EKES popiera przeprowadzanie kontroli na statkach pochodzących z państw trzecich. Ponadto Komitet wskazuje, że lepszy system identyfikowalności ryb pochodzących z państw trzecich stanowiłby przydatne narzędzie umożliwiające zwalczanie oszustw i zagwarantowanie bezpieczeństwa żywności.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Europa, która chroni: czyste powietrze dla wszystkich«”

[COM(2018) 330 final]

(2019/C 110/21)

Sprawozdawca: **Octavian Cătălin ALBU**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.6.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	19.6.2018
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	27.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	129/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W ostatnich 30 latach jakość powietrza w Unii Europejskiej (UE) poprawiła się w wyniku stosownych strategii politycznych wcielonych w życie w całej Unii. Nadal jednak pozostaje wiele do zrobienia, ponieważ jak wskazują pomiary, dopuszczalne wartości dla głównych kategorii zanieczyszczeń powietrza są w wielu przypadkach przekraczane. EKES apeluje, by państwa członkowskie blisko ze sobą współpracowały, gdyż problem ten ma fundamentalne znaczenie dla zdrowia obywateli europejskich. EKES uważa, że trzeba wszcząć alarm w sprawie jakości powietrza i warunków środowiskowych.

1.2. EKES uważa, że należy koniecznie ograniczyć zanieczyszczenia w sektorze przedsiębiorstw, instytucji, gospodarstw domowych i transportu. Instytucje i państwa członkowskie muszą dać dobry przykład. Trzeba opracować więcej programów wsparcia, aby pomóc pojedynczym osobom w przechodzeniu na czyste, nowoczesne i bardziej energooszczędne formy ogrzewania.

1.3. Jako że transport jest jednym z głównych źródeł zanieczyszczenia powietrza, EKES z zadowoleniem przyjmuje pakiet dotyczący czystej mobilności, który obejmuje szereg inicjatyw umożliwiających nie tylko obniżenie emisji CO₂, lecz także zmniejszenie zanieczyszczenia na poziomie lokalnym i regionalnym.

1.4. Dodatkowe środki legislacyjne proponowane przez Komisję Europejską w celu rozwiązania niektórych problemów, takich jak afera Dieselgate, czy też czynności podejmowane wobec państw członkowskich, które nie przestrzegają obowiązujących przepisów w zakresie zanieczyszczenia powietrza, to krok we właściwym kierunku i EKES popiera to podejście.

1.5. EKES jest głęboko przekonany, że nowym przepisom w dziedzinie środowiska i transportu muszą towarzyszyć środki wsparcia ekonomicznego, aby wspierać innowacje oraz rozwój nowych czystych technologii takich jak ogniwa paliwowe, samochody elektryczne czy alternatywne systemy grzewcze i wentylacyjne.

1.6. EKES jest zaniepokojony faktem, że pomimo postępów w zakresie zmniejszania zanieczyszczenia powietrza w sektorze rolnictwa, nie są one wystarczające. EKES zaleca, by w przyszłości w większym stopniu skupić się we wspólnej polityce rolnej – w powiązaniu z innymi instrumentami finansowymi i inwestycyjnymi – na inicjatywach zmierzających do ograniczenia wpływu na środowisko, oraz bardziej konsekwentnie i spójnie podchodzić do pomocy przyznawanej rolnikom na wdrażanie programów zmierzających do osiągnięcia tego celu. Dobrym pomysłem są spółdzielnie, w których rolnicy mogą wytwarzać energię elektryczną z biogazu produkowanego z odpadów rolniczych.

1.7. Do przeciwdziałania zanieczyszczeniom i zmianie klimatu niezbędna jest współpraca międzynarodowa, dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje istniejący wśród państw członkowskich szeroki konsensus w kwestii osiągnięcia celów porozumienia paryskiego. Bardzo ważna jest wymiana sprawdzonych rozwiązań i sieć zielonej dyplomacji. Ponadto aby osiągnąć cele porozumienia, niezbędne są konkretne działania w celu ograniczenia zanieczyszczeń w państwach członkowskich.

1.8. EKES apeluje, by państwa członkowskie blisko ze sobą współpracowały, gdyż problem ten ma fundamentalne znaczenie dla zdrowia obywateli europejskich. Zaleca również, by państwa członkowskie i Komisja Europejska jak najściślej współpracowały ze społeczeństwem obywatelskim i przedstawicielami lokalnych i regionalnych organizacji obywatelskich, by opracowywać i prowadzić programy ochrony środowiska oraz kampanie edukacyjne, informacyjne i uświadamiające społeczeństwo w zakresie jakości powietrza.

2. Wprowadzenie

2.1. W ciągu ostatnich trzydziestu lat jakość powietrza w UE znacznie się poprawiła dzięki konkretnym działaniom wdrażanym w tym zakresie przez UE i przez same państwa członkowskie. Działania te miały na celu osiągnięcie takiego poziomu jakości powietrza, przy którym nie byłoby żadnej szkodliwości ani poważnego zagrożenia dla zdrowia człowieka ani dla środowiska. W efekcie, mimo że unijny PKB wzrósł, ilość zanieczyszczeń w atmosferze zmniejszyła się o 8 % dla amoniaku i o 72 % dla tlenków siarki⁽¹⁾.

2.2. Jakość powietrza jest decydującym czynnikiem zdrowia publicznego. Najwięcej zanieczyszczenia powietrza generują cząstki stałe (PM₁₀ i PM_{2,5}) oraz ozon w warstwie przyziemnej, na który bezpośrednio wpływają uwalniane do atmosfery tlenki azotu (NOx). Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) 8 % zgonów na skutek raka płuc i 3 % zgonów z powodu chorób układu krążenia wynika z narażenia na zanieczyszczenie powietrza drobnym pyłem⁽²⁾. Jest to także przyczyna ponad 400 tys. przedwczesnych zgonów rocznie w UE⁽³⁾.

2.3. Obywatele UE coraz bardziej niepokoją się poziomem zanieczyszczenia powietrza, którym oddychają⁽⁴⁾. Dlatego UE i państwa członkowskie poprzez instrumenty legislacyjne wytyczyły szereg celów dotyczących poziomu jakości powietrza, tak by było ono bezpieczne dla zdrowia ludzi i dla środowiska. Stopniowo, forsując pełne przestrzeganie obowiązującego prawa unijnego w dziedzinie jakości powietrza, ogranicza się też emisje szkodliwych substancji.

2.4. Działania UE w tej dziedzinie obejmują trzy filary:

- pierwszy filar stanowią normy jakości powietrza atmosferycznego, które – w zależności od substancji zanieczyszczającej – mają być spełnione przez wszystkie państwa członkowskie począwszy od roku 2005 lub 2010,
- drugi filar stanowią niedawno zaktualizowane krajowe cele redukcji emisji, które należy zrealizować do 2020 i 2030 r. Obejmują one dodatkowe źródło zanieczyszczenia: pył drobny (PM_{2,5}),
- trzeci filar obejmuje normy emisji dotyczące najważniejszych źródeł zanieczyszczenia: pojazdy, statki, energetykę i przemysł. Po skandalu związanym z aferą Dieselgate opracowano zasady pomiaru emisji zanieczyszczeń w rzeczywistych warunkach jazdy, a Komisja zaproponowała nowe, niższe normy emisji CO₂ dla nowych samochodów osobowych, samochodów dostawczych, a także dla pojazdów ciężkich.

2.5. Według sprawozdania EEA z 2017 r. nt. jakości powietrza najwięcej zanieczyszczenia powietrza w Europie generuje transport (drogowy i inny), spalanie przez przedsiębiorstwa, instytucje i gospodarstwa domowe, produkcja energii, procesy przemysłowe, sektor rolnictwa i odpady⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Air quality in Europe – 2017 report (Jakość powietrza w Europie – sprawozdanie za 2017 r.).

⁽²⁾ Dziewięć spośród dziesięciu osób na świecie wdycha zanieczyszczone powietrze, ale coraz więcej państw podejmuje działania (komunikat WHO w jęz. angielskim).

⁽³⁾ Air quality in Europe – 2017 report (Jakość powietrza w Europie – sprawozdanie za 2017 r.).

⁽⁴⁾ Specjalne badanie Eurobarometru 468: Podejście obywateli Europy do środowiska naturalnego (badanie w jęz. angielskim).

⁽⁵⁾ Air quality in Europe – 2017 report (Jakość powietrza w Europie – sprawozdanie za 2017 r.).

2.5.1. Jeśli chodzi o udział transportu drogowego w całkowitych emisjach zanieczyszczeń, sektor ten odpowiada za 39 % emisji tlenków azotu (NOx), 29 % sadzy, 20 % tlenku węgla (CO) oraz 11 % cząstek stałych PM₁₀ i PM_{2,5}. W ramach pakietu dotyczącego czystej mobilności Komisja zamierza więc wprowadzić nowe normy emisji CO₂ do roku 2025 i 2030. Poprzez zmiany uregulowań⁽⁶⁾ i poprzez plany działań⁽⁷⁾ propagowane są nowe technologie, takie jak ogniwa paliwowe, paliwa alternatywne oraz dostosowana do nich infrastruktura. W ramach nowego pakietu dotyczącego czystej mobilności zaleca się ponadto zintegrowane wykorzystanie pociągów i promów dla zwiększenia efektywności⁽⁸⁾, w tym efektywności energetycznej, i propaguje opracowanie długodystansowych tras autokarowych, aby ograniczyć emisje i korki⁽⁹⁾.

2.5.2. Spalanie przez przedsiębiorstwa, instytucje i gospodarstwa domowe jest istotną przyczyną zanieczyszczenia (42 % i 57 %) cząstkami stałymi (PM_{2,5} and PM₁₀), tlenkiem węgla (CO) i sadzą – najbardziej zanieczyszczającą substancją powstającą przy niepełnym spalaniu paliw kopalnych i biomasy. Poziom zanieczyszczenia dla tego segmentu był w latach 2000–2015 praktycznie niezmienny.

2.5.3. By ograniczyć emisje zanieczyszczeń w sektorach produkcji elektryczności i ciepłownictwa (59 % łącznych emisji dla SO₂ i 19 % dla NOx), podejmuje się działania polegające na rozwijaniu i upowszechnianiu alternatywnych źródeł energii i systemów kogeneracji energii, na modernizacji i zwiększaniu mocy elektrowni, poprawie sprawności energetycznej procesu wytwarzania energii elektrycznej, poprawie efektywności energetycznej budynków oraz na odchodzeniu od spalania paliw kopalnych na rzecz metanu.

2.5.4. Działania podejmowane w celu ograniczenia emisji z zakładów przemysłowych (50 % dla niemietanowych lotnych związków organicznych i 17 % dla cząstek stałych PM₁₀) podyktowane są obowiązującymi na poziomie europejskim przepisami i są z nimi zgodne. Aby zapobiegać zanieczyszczeniu i monitorować je, każdy zakład przemysłowy musi mieć pozwolenie na określony pułap emitowanych zanieczyszczeń i niezbędne środki ochrony środowiska.

2.5.5. Sektor rolnictwa generuje 95 % emisji amoniaku (NH₃) i 52 % metanu (CH₄), a zatem obniżenie tych wartości jest nieodzwonne. Redukcja tych emisji polega na: środkach agronomicznych (wyważone stosowanie nawozów azotowych w gospodarstwach, propagowanie okrywy roślinnej i upraw warzywnych na gruntach ornych, aby użyźnić glebę), środkach dotyczących zwierząt gospodarskich (zamknięte składowanie obornika i wykorzystanie go w instalacjach do produkcji biogazu), środkach dotyczących energii (wykorzystanie biomasy do ogrzewania, rozwijanie instalacji fotowoltaicznych i ograniczenie zużycia tradycyjnych paliw i elektryczności) oraz środkach rolno-środowiskowych (podnoszenie kwalifikacji rolników i zachęcanie ich do praktyk emitujących mniej zanieczyszczeń).

2.6. EKES wyraża zaniepokojenie stanem środowiska. Zwracał już uwagę na ten problem⁽¹⁰⁾ i podkreślał, że „konieczne są wzmoczone wysiłki przede wszystkim pod kątem zapobiegania powstawaniu szkód w środowisku oraz że należy w każdym wypadku przedkładać strategię zapobiegania nad naprawianie już powstałych szkód”⁽¹¹⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje środki UE zmierzające do takiego poziomu jakości powietrza, by nie było ono zagrożeniem ani dla ludzi, ani dla środowiska, jednak uważa, że działania te należy zdecydowanie zintensyfikować zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich, zważywszy że osiągnięte do tej pory wyniki nie są w pełni zadowalające. Choć poczyniono postępy w zmniejszaniu emisji zanieczyszczeń, jakość powietrza wciąż negatywnie wpływa na zdrowie publiczne⁽¹²⁾.

3.2. EKES jest zaniepokojony tym, że obecnie na rozległych obszarach UE stężenie cząstek stałych w powietrzu przekracza dopuszczalne limity. W przypadku cząstek stałych (PM₁₀) dopuszczalna wartość dobową została przekroczona w 19 % stacji pomiarowych, a w przypadku pyłu drobnego (PM_{2,5}) – w 6 %. Niestety w 2015 r. 19 % populacji miejskiej

⁽⁶⁾ COM(2017) 653 final – 2017/0291 (COD).

⁽⁷⁾ COM(2017) 652 final.

⁽⁸⁾ COM(2017) 648 final – 2017/0290 (COD).

⁽⁹⁾ COM(2017) 647 final – 2017/0288 (COD).

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 134.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 83.

⁽¹²⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne 23/2018.

w UE (więcej niż w poprzednim roku) narażone było na przekraczające dopuszczalny limit stężenie cząstek PM₁₀, a 7 % populacji – na cząstki PM_{2,5} (mniej niż w poprzednim roku).

3.3. EKES pragnie zwrócić uwagę, że w Europie Środkowo-Wschodniej w milionach prywatnych miejsc zamieszkania do ogrzewania wykorzystuje się spalanie drewna i węgla. Według Światowej Organizacji Zdrowia praktyka ta w regionie przyczynia się – i będzie przyczyniać się w przyszłości – do zanieczyszczenia drobnym pyłem PM_{2,5}, które nadal utrzymuje się na poziomie z lat 2010–2015⁽¹³⁾. Potrzeba więcej środków wsparcia, aby zachęcić ogół społeczeństwa do przechodzenia na czystsze rozwiązania grzewcze.

3.4. EKES jest także zaniepokojony, że roczne wartości stężenia dwutlenku azotu (NO₂) zostały znacznie przekroczone w 22 państwach członkowskich i w 10 % stacji pomiarowych, przy czym w dzielnicach niektórych miast zarejestrowane poziomy były ponad dwukrotnie wyższe od dopuszczalnych limitów.

3.5. EKES podkreśla, że jakość powietrza ma zasadnicze znaczenie zarówno dla ludzi, jak i dla przedsiębiorstw⁽¹⁴⁾. Europejscy i krajowi decydenci muszą zatem podjąć konkretne działania w celu ustanowienia i egzekwowania ram prawnych w tej dziedzinie.

3.6. EKES stwierdza, że w celu obniżenia poziomów substancji zanieczyszczających emitowanych przez przedsiębiorstwa, instytucje i gospodarstwa domowe państwa członkowskie, przy wsparciu Komisji, muszą zdecydowanie promować i przeprowadzać modernizację budynków pod kątem ich charakterystyki energetycznej, poprawić wydajność elektrowni i ciepłowni, powiększyć i zmodernizować miejskie sieci centralnego ogrzewania oraz wspierać alternatywne systemy klimatyzacji. Za przykład może posłużyć główna siedziba Europejskiego Banku Centralnego, w której wykorzystano innowacyjny i przyjazny środowisku system ogrzewania i wentylacji.

3.7. Nie wolno zapomnieć też o zanieczyszczeniu powietrza wewnątrz pomieszczeń. Jakość powietrza, którym oddychamy w pomieszczeniach, jest kluczowa dla naszego zdrowia, dotyczy to zwłaszcza o osób o słabszej kondycji. Dym papierosowy, opary z kuchni, wilgoć, systemy wentylacyjne, świeczki, środki czyszczące, woski i lakiery oraz różne materiały budowlane mogą być istotnym czynnikiem zanieczyszczenia powietrza w pomieszczeniach. Niezbędna jest zatem spójna polityka w zakresie zdrowych budynków.

3.8. EKES uważa, że państwa członkowskie i Komisja powinny opracować i wdrożyć nową koncepcję rozwoju obszarów miejskich, koncentrując się po części na wdrażaniu przyjaznego dla środowiska systemu transportu, zachęcaniu do elektrycznych lub hybrydowych form transportu, wykorzystaniu aplikacji informatycznych do ostrzegania mieszkańców o przekroczeniu dopuszczalnych wartości zanieczyszczenia powietrza i wspieraniu powiększania obszarów zieleni w miastach, po to by istotnie poprawić jakość powietrza.

3.9. EKES uważa, że istotnym czynnikiem zwalczania zanieczyszczenia powietrza jest publiczny dostęp do informacji i danych na temat jakości powietrza⁽¹⁵⁾. Kampanie informacyjne i edukacyjne mogą uświadamiać społeczeństwu niebezpieczeństwa związane z zanieczyszczeniem powietrza i wpływ działań pojedynczych osób. Należy zauważyć i docenić aktywność na rzecz czystego powietrza matek zaniepokojonych wpływem zanieczyszczeń na zdrowie potomstwa. Ograniczenia w korzystaniu ze środowiska uznają za uszczuplenie ich praw obywatelskich.

3.10. EKES pozytywnie ocenia prace organizacji pozarządowych i pojedynczych osób, które podjęły działania prawne, aby wezwać władze krajowe do przedsięwzięcia dodatkowych środków w celu zmniejszenia zanieczyszczenia. W państwach takich jak Republika Czeska, Niemcy, Włochy i Zjednoczone Królestwo sądy orzekały na korzyść osób wnoszących tego rodzaju pozwy⁽¹⁶⁾.

3.11. EKES jest zdania, że strategie na rzecz dekarbonizacji oraz cele dotyczące energii odnawialnej muszą być tak pomyślane, by faktycznie służyły środowisku, a zarazem nie narażały na szwank rozwoju gospodarczego państw członkowskich.

⁽¹³⁾ Światowa Organizacja Zdrowia, Residential heating with wood and coal: health impacts and policy options in Europe and North America [Ogrzewanie budynków mieszkalnych drewnem i węglem: skutki dla zdrowia i warianty polityki w Europie i Ameryce Północnej].

⁽¹⁴⁾ Specjalne badanie Eurobarometru 468: Podejście obywateli Europy do środowiska naturalnego (badanie w jęz. angielskim).

⁽¹⁵⁾ Air quality in Europe – 2017 report (Jakość powietrza w Europie – sprawozdanie za 2017 r.).

⁽¹⁶⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne 23/2018.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komisja, zwłaszcza po aferze *Dieseldgate*, dużą wagę przywiązuje do utrzymania zgodności z normami substancji zanieczyszczających emitowanych przez pojazdy silnikowe i sprawdza, czy spełniane są odpowiednie wymogi wynikające z prawa UE.

4.2. EKES popiera Komisję, która wezwała państwa członkowskie do przeanalizowania wszelkich możliwych zmian i ulepszeń z myślą o obniżeniu emisji generowanych przez te pojazdy do obowiązujących prawnie limitów, a jeśli nie spełniają tych warunków, do zaproponowania, by pojazdy, które były przedmiotem skandalu zostały obowiązkowo lub dobrowolnie wycofane.

4.3. EKES zdecydowanie popiera inicjatywę Komisji, by wszcząć postępowania w sprawie braku zgodności przeciw 16 państwom członkowskim w związku z poziomem zanieczyszczenia PM_{10} i przeciw 13 państwom członkowskim w związku z zanieczyszczeniem dwutlenkiem azotu (NO_2). Komitet zaleca, by państwa te jak najszybciej wdrożyły środki, które skróciłyby lub w ogóle wyeliminowały okresy, kiedy dopuszczalne wartości są przekraczane.

4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje także propozycję Komisji dotyczącą postawienia trzech państw członkowskich (Węgier, Włoch i Rumunii) przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości za niespektowanie dopuszczalnych wartości zanieczyszczenia PM_{10} oraz innych trzech państw (Francji, Niemiec i Zjednoczonego Królestwa) za niespektowanie dopuszczalnych wartości zanieczyszczenia NO_2 . Tych sześć państw nie przedstawiło na czas szczegółowych i skutecznych środków mających przywrócić poziomy zanieczyszczenia do dozwolonego stanu.

4.5. Pojazdy silnikowe emitują znaczne ilości zanieczyszczeń, dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje działania na rzecz obniżenia tych emisji, zaproponowane przez Komisję w pakiecie dotyczącym mobilności, obejmujące dyrektywę w sprawie ekologicznie czystych pojazdów, nowe normy emisji CO_2 zarówno dla samochodów osobowych, jak i ciężarowych, plan działania dotyczący infrastruktury paliw alternatywnych oraz inicjatywę w zakresie baterii. Wszystkie te działania będą również z pewnością skutkować zmniejszeniem emisji omawianych w niniejszej opinii.

4.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje nowe przepisy zaproponowane przez Komisję, mające wyraźnie poprawić jakość i rzetelność procedur homologacji typu i testowania pojazdów przed dopuszczeniem ich na rynek, a także skuteczność kontroli pojazdów już dopuszczonych. Rozporządzenie wprowadzające te zasady, mające wejść w życie we wrześniu 2020 r., podtrzymuje zakaz urzędzeń ograniczających skuteczność działania, dąży do obniżenia wartości zanieczyszczeń emitowanych przez pojazdy i ustanawia ramy przejścia na pojazdy nisko- i bezemisyjne.

4.7. Jako że sektor rolnictwa generuje wysokie poziomy zanieczyszczenia amoniakiem (NH_3) i metanem (CH_4)⁽¹⁷⁾, i w tej dziedzinie potrzebne są konkretne działania. EKES uważa, że w przyszłości wspólna polityka rolna musi bardziej koncentrować się na wspieraniu rolników indywidualnych i spółdzielni rolniczych w ograniczaniu emisji, zapewniając im łatwiejszy dostęp do finansowania oferowanego przez europejskie instytucje sektora bankowego z myślą o realizacji programów, które mogą prowadzić do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń. Ponadto przyszłe programy rozwoju obszarów wiejskich WPR powinny obejmować środki rolnośrodowiskowe, których celem jest obniżenie tych emisji.

4.8. EKES jest zaniepokojony tym, że mimo wprowadzenia pewnych środków w sektorze rolnictwa, w latach 2000–2015 emisje NH_3 i CH_4 spadły jedynie o 7% pomimo starań rolników. Wzrost pogłowia zwierząt gospodarskich doprowadził w całej UE do 6% wzrostu emisji niemetanowych lotnych związków organicznych (NMLZO), pochodzących głównie z obornika, chociaż emisje w przeliczeniu na kilogram mięsa spadły.

4.9. Zanieczyszczenie powietrza jest kwestią transgraniczną, a zatem EKES sądzi, że państwa członkowskie powinny bezwzględnie działać w sposób skoordynowany na podstawie celów i zasad uzgodnionych dla całej UE, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady pomocniczości. Jest to cel nadrzędny i musimy go wspierać jak najlichnymi inicjatywami.

4.10. Komitet uważa, że w celu zapewnienia lepszej harmonizacji polityki europejskiej i krajowej Komisja i państwa członkowskie powinny ściśle współpracować ze społeczeństwem obywatelskim, aby informować opinię publiczną i rozwijać programy lokalne i regionalne.

⁽¹⁷⁾ Markus Amann, Środki w odpowiedzi na zanieczyszczenia powietrza generowane przez rolnictwo (dokument w jęz. angielskim).

4.11. EKES pochwała szeroki konsensus wyrażony przez UE wobec porozumienia paryskiego w sprawie zmiany klimatu. Uważa, że starania UE muszą iść w parze z duchem tego konsensusu i że UE musi działać, by osiągnąć wytyczone cele, co również poprawi jakość powietrza.

4.12. EKES apeluje, by państwa członkowskie, które nie mają jeszcze swojej strategii w zakresie rezygnacji z węgla jako źródła energii, niezwłocznie ją opracowały. Na razie siedem państw członkowskich usunęło węgiel ze swego koszyka energetycznego, a kolejnych dziewięć planuje taki krok⁽¹⁸⁾.

4.13. EKES uważa, że UE powinna też dzielić się swymi sprawdzonymi praktykami z partnerami międzynarodowymi. Nie możemy lekceważyć skutków zanieczyszczenia atmosferycznego generowanego w innych regionach świata, które wszak wpływają na nas pośrednio i bezpośrednio. Bardziej niż kiedykolwiek wcześniej istotne są sieć zielonej dyplomacji i spójność polityki rozwoju.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ Przegląd krajowych zapowiedzi rezygnacji z węgla w Europie. Europa po węglu (dokument w jęz. angielskim).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 oraz zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 768/2005, (WE) nr 1967/2006, (WE) nr 1005/2008 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1139 w odniesieniu do kontroli rybołówstwa”

[COM(2018) 368 final – 2018/0193 (COD)]

(2019/C 110/22)

Sprawozdawca: **Emilio FATOVIC**

Wniosek o konsultację	Parlament, 10.9.2018 Rada, 5.7.2018
Podstawa prawna	Art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	19.6.2018 i 18.9.2018
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	27.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	219/1/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zasadniczo zgadza się z wnioskiem ustawodawczym Komisji w sprawie kontroli rybołówstwa. Jednak niektóre problemy zasygnalizowane już przez zainteresowane strony tego sektora nie zostały odpowiednio omówione czy jasno rozwiązane.

1.2. EKES powołuje się na zasadę, zgodnie z którą koncepcja zrównoważonego rozwoju powinna być opracowana z perspektywy gospodarczej, społecznej i środowiskowej. Dlatego też podkreśla, że wniosek Komisji nie opiera się na jasnej ocenie skutków społecznych i gospodarczych, która byłaby wskazana w związku z głębokim kryzysem sektora w różnych krajach europejskich wywierającym silny wpływ na zatrudnienie i gospodarkę społeczności przybrzeżnych.

1.3. Wniosek Komisji nie uwzględnia dwóch poważnych i istotnych zjawisk takich jak brexit i zmiana klimatu. Oba te zjawiska zmieniają, choć w różny sposób, metody połowowe i łowiska, w związku z czym wymagają odpowiednich rozważań i działań, by nie dopuścić do zachwiania równowagi w sektorze rybołówstwa.

1.4. Wdrożenie opartego na „systemie licencji na punkty” systemu kontroli i kar musi być jednolite w całej UE, by zagwarantować zarówno uczciwą konkurencję podmiotów, jak i jakość i identyfikowalność produktów rybołówstwa w interesie wszystkich europejskich obywateli i z korzyścią dla ich zdrowia. Jednocześnie kary powinny opierać się na kryteriach zarządzania ryzykiem i powinny być faktycznie proporcjonalne i odstraszające.

1.5. EKES uważa, że cyfryzacja jest z pewnością istotnym narzędziem gwarantującym skuteczną kontrolę. Niemniej EKES wskazuje, że obowiązki rybaków nie zmniejszyły się znacząco w porównaniu z poprzednimi przepisami (zwłaszcza dla łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego), ani też nie uproszczono ich dostatecznie, jak zapowiedziała Komisja. Zaleca się przeprowadzenie dodatkowych badań nad rzeczywistym zastosowaniem określonych norm, ze szczególnym uwzględnieniem statków o długości poniżej 10 metrów.

1.6. EKES sprzeciwia się przekrojowemu zobowiązaniu do instalacji telewizji przemysłowej (CCTV) na statkach, gdyż jest ono niezgodne z podstawowymi normami prawa pracy, prawa do prywatności i tajemnicy handlowej. EKES proponuje zatem, by państwa członkowskie przeprowadzały ocenę ryzyka dla niektórych segmentów floty wykazujących ogólnie

wysoki stopień poważnych naruszeń. Następnie, w zależności od historii ich wcześniejszych uchybień, organy nadzoru wymagałyby od tych statków zainstalowania CCTV. By umożliwić kontrolę zgodności z obowiązkiem wyładunku, proponuje zwiększenie obecności obserwatorów kontroli na pokładzie i zaleca stworzenie dobrowolnego mechanizmu wprowadzania CCTV za pomocą zachęt dla tych armatorów, którzy zdecydują się do niego przystąpić. Jednocześnie zaleca wprowadzenie tymczasowego obowiązku CCTV w wypadku statków, które wielokrotnie dokonały poważnego naruszenia.

1.7. Nowy EFMR na lata 2021–2027 będzie odgrywać kluczową rolę w dostosowaniu europejskich statków rybackich do nowych przepisów prawnych. Zasadnicze znaczenie ma, by fundusze były łatwo dostępne na poziomie krajowym dla wszystkich osób się o nie ubiegających. Komitet sprzeciwia się zwłaszcza wprowadzeniu przepisów z mocą wsteczną, które w wypadku jednego poważnego naruszenia zobowiązują armatora do zwrotu otrzymanych wcześniej i prawidłowo rozliczonych środków.

1.8. EKES przypomina, że to w państwach trzecich dochodzi do największej liczby nadużyć finansowych i nieprzestrzegania podstawowych norm pracy i ochrony środowiska. Niemniej ryby wyłowione w ramach tych nielegalnych praktyk wciąż stosunkowo łatwo docierają na stoły europejskich obywateli. Istotne jest, by nowe systemy identyfikowalności rozwiązały również te problemy, monitorując cały łańcuch dostaw. Komitet podkreśla ponadto, że na niektórych europejskich statkach wciąż odnotowuje się przypadki wyzysku pracowników. Zaleca zatem, by organy kontrolne zwróciły na to zjawisko szczególną uwagę i by wprowadzono poważne kary w celu jego ostatecznego wyeliminowania.

1.9. EKES podkreśla, że skuteczne modele przedstawione w wieloletnich planach połowów jednogatunkowych są trudne do dostosowania do połowów wielogatunkowych, co wywiera poważny wpływ na środowisko i gospodarkę. Dlatego też zaleca bardziej rozwinięty system gromadzenia danych o zasobach rybnych w celu opracowania strategii *ad hoc* mogących lepiej ochronić różnorodność biologiczną bez nadmiernej szkody dla sektora rybołówstwa.

1.10. EKES uważa, że system zachęt dla rybaków przewidziany dla dostarczania na ląd sieci powinien obejmować również wszystkie odpady zbierane na morzu podczas połowu. Taka inicjatywa miałaby zasadnicze znaczenie dla czystości mórz, gdyż do dzisiaj to rybacy muszą płacić za czyszczenie morza z zanieczyszczeń, których nie spowodowali. EKES uważa, że dzięki odpowiednim szkoleniom rybacy mogą wnieść istotną wartość dodaną, przyczyniając się z jednej strony do oczyszczania morza, a z drugiej strony – do stworzenia pozytywnego mechanizmu integracji gospodarczej w ramach prowadzonej działalności.

2. Wprowadzenie

2.1. Powodzenie wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) zależy głównie od wdrożenia skutecznego systemu kontroli i egzekwowania. Cztery odrębne akty prawne przewidują takie środki: 1) rozporządzenie w sprawie kontroli rybołówstwa, 2) rozporządzenie ustanawiające Europejską Agencję Kontroli Rybołówstwa (EFCA), 3) rozporządzenie ustanawiające wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom (rozporządzenie w sprawie połowów NNN), 4) rozporządzenie w sprawie zrównoważonego zarządzania zewnętrznymi flotami rybackimi.

2.2. Z wyjątkiem rozporządzenia w sprawie zrównoważonego zarządzania zewnętrznymi flotami rybackimi, które niedawno poddano przeglądowi, obecny system kontroli rybołówstwa opracowano przed reformą WPRyb, w związku z czym nie jest on w pełni spójny z tą polityką. Ponadto wspomniane środki mają ponad 10 lat i nie uwzględniają obecnych i przyszłych potrzeb w zakresie danych dotyczących rybołówstwa i kontroli floty ani nie są przystosowane do nowych praktyk i technik połowowych czy też do nowych technologii kontroli oraz systemów wymiany danych. Wreszcie nie biorą one pod uwagę pewnych istotnych inicjatyw przyjętych przez UE takich jak strategie na rzecz tworzyw sztucznych, jednolitego rynku cyfrowego i zarządzania oceanami.

2.3. Zatem chociaż obecny system kontroli rybołówstwa poprawił wcześniejszą sytuację, to pewne niedociągnięcia zostały potwierdzone w ocenie REFIT Komisji, specjalnym sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i rezolucji Parlamentu Europejskiego. Zainteressowane strony potwierdziły ograniczenia obowiązującego systemu. Z tych względów konieczne stało się dokonanie przeglądu całych obowiązujących obecnie ram prawnych.

3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1. Wniosek Komisji opiera się na zmianie pięciu rozporządzeń i ma na celu: 1) uzupełnienie luk w WPRyb i w innych obszarach polityki UE; 2) uproszczenie ram legislacyjnych i zmniejszenie zbędnego obciążenia administracyjnego; 3) poprawę dostępności, wiarygodności i kompletności danych i informacji dotyczących rybołówstwa, w szczególności danych dotyczących połowów, oraz umożliwienie wymiany i udostępniania informacji oraz 4) usunięcie przeszkód zakłócających rozwój kultury przestrzegania przepisów i równego traktowania operatorów w poszczególnych państwach członkowskich i w stosunkach między nimi.

3.2. *Zmiany w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1224/2009⁽¹⁾ ustanawiającym unijny system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa*

3.2.1. Inspekcje i nadzór. Przedstawiono wyjaśnienia dotyczące procedury inspekcji, obowiązków inspektorów, kapitanów i operatorów. Sprawozdania z inspekcji będą sporządzane w formie cyfrowej, ułatwiając wykorzystanie i wymianę danych między właściwymi organami i państwami członkowskimi.

3.2.2. Kary. Wprowadza się wykaz wspólnych kryteriów mających na celu ustanowienie klasyfikacji poważnych naruszeń. Wprowadza się obowiązkowe kary administracyjne i minimalne poziomy grzywnien za poważne naruszenia, aby zwiększyć odstraszający charakter i skuteczność systemu kar we wszystkich państwach członkowskich i zapewnić równe szanse. Rozwija się i udoskonala ponadto system punktów dla statków posiadających licencje.

3.2.3. Dane. Wprowadza się obowiązkowe cyfrowe systemy lokalizacji i raportu połowowego stosujące się do wszystkich statków rybackich UE, w tym statków rybackich o długości całkowitej wynoszącej poniżej 12 m. Dla łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego przewidziano uproszczony system oparty na telefonii komórkowej. Również połowy rekreacyjne będą podlegać bardziej rygorystycznej kontroli. Celem zastosowania instrumentów cyfrowych jest zagwarantowanie całkowitej identyfikowalności łańcucha dostaw (w tym produktów przywożonych z państw trzecich) oraz systematyczne monitorowanie działań prowadzonych na statkach, również za pomocą telewizji przemysłowej (CCTV) w celu kontrolowania obowiązku wyładunku.

3.2.4. Dostosowanie do innych kierunków polityki UE. Upraszcza się sprawozdawczość dotyczącą utraconych narzędzi połowowych poprzez dokładniejsze sporządzanie (elektronicznych) dzienników połowowych. Obowiązkiem przewożenia na pokładzie niezbędnego wyposażenia do odzyskiwania narzędzi objęto również statki rybackie o długości poniżej 12 m. Ustanawia się przepisy dotyczące oznakowania i kontroli narzędzi połowowych do połowów rekreacyjnych.

3.3. *Zmiany w rozporządzeniu Rady (WE) nr 768/2005⁽²⁾ ustanawiającym Europejską Agencję Kontroli Rybołówstwa*

3.3.1. We wniosku nie ogranicza się już geograficznego zakresu uprawnień Europejskiej Agencji Kontroli Rybołówstwa do przeprowadzania inspekcji tylko do wód międzynarodowych. Wprowadza się zmiany upraszczające przetwarzanie i wymianę danych, lecz również normy upraszczające procesy finansowania Agencji.

3.3.2. W lipcu 2018 r. Komisja Europejska uzupełniła te środki o wniosek COM(2018) 499 mający na celu ujednoczenie rozporządzenia (WE) nr 768/2005 w sprawie EFCA w drodze zastąpienia i połączenia różnych rozporządzeń w jeden tekst. EKES przeanalizował już ten wniosek w odrębnej opinii⁽³⁾.

3.4. *Zmiany w rozporządzeniu (WE) nr 1005/2008⁽⁴⁾ ustanawiającym wspólnotowy system zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym połowom oraz ich powstrzymywania i eliminowania*

3.4.1. Zmiany systemu świadectw połowowych UE przewidują utworzenie bazy danych do zarządzania świadectwami połowowymi (CATCH), która umożliwi kontrolę opartą na ocenie ryzyka, ograniczenie możliwości nieuczciwego przywozu i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla państw członkowskich. Funkcje operacyjne bazy danych CATCH będą opracowywane w kilku różnych etapach. Komisji przyznaje się przekazane uprawnienia i uprawnienia wykonawcze związane z funkcjonowaniem i dalszym rozwojem bazy danych CATCH. Inspekcje i kary dostosowano do nowego otoczenia regulacyjnego.

4. Uwagi ogólne

4.1. Inicjatywa ustawodawcza Komisji, zgodna ze stanowiskiem państw członkowskich, władz lokalnych i regionalnych oraz zainteresowanych stron, cieszy się ogólnym poparciem. Jej zadaniem będzie w rzeczywistości doprecyzowanie ram prawnych dotyczących kontroli poprzez ich uproszczenie, unowocześnienie i dostosowanie do sytuacji politycznej i prawnej, a także zagwarantowanie pewności prawa i zapewnienie możliwości jego faktycznego wdrażania w ujednoczony sposób w całej Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 343 z 22.12.2009, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 128 z 21.5.2005, s. 1.

⁽³⁾ Opinia EKES-u (NAT/756) „Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (kodyfikacja)” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 310).

⁽⁴⁾ Dz.U. L 286 z 29.10.2008, s. 1.

4.2. Uważna analiza wniosku pokazuje, że pomimo szeroko zakrojonego procesu konsultacji ogłoszonej przez Komisję niektóre problemy wskazane przez podmioty sektora rybołówstwa (np. obowiązek wyładunku, nadmierna biurokratyza, proporcjonalność systemu kar) nie zostały odpowiednio omówione czy jasno rozwiązane w nowym wniosku ustawodawczym⁽⁵⁾.

4.3. EKES powołuje się na zasadę, zgodnie z którą koncepcja zrównoważonego rozwoju powinna być opracowana z perspektywy gospodarczej, społecznej i środowiskowej. W związku z tym zrównoważone rybołówstwo pozostaje głównym celem, lecz należy stworzyć takie warunki dla sektora rybołówstwa, by mógł on ten cel osiągnąć. Dlatego też środki w zakresie ochrony środowiska nie mogą być oderwane od konieczności poprawienia innych kluczowych aspektów takich jak warunki i bezpieczeństwo pracy, wymiana pokoleniowa, dochodowość przedsiębiorstwa, szkolenie zawodowe pracowników i witalność społeczności przybrzeżnych.

4.4. Podkreśla, że wnioski dotyczące rozporządzenia nie uwzględniają dwóch poważnych i istotnych zjawisk takich jak brexit i zmiana klimatu. Brexit powinien pociągnąć za sobą kompleksowy przegląd Europejskiego Mechanizmu Stabilności, a także zmniejszenie możliwości połowów na obecnie europejskich wodach. Natomiast zmiana klimatu w zasadniczy sposób zmienia zachowania i siedliska ryb, wśród których odnotowuje się coraz częściej znaczące migracje.

4.5. EKES zauważa, że wniosek Komisji nie opiera się na jasnej ocenie skutków gospodarczych i społecznych. Konstatację tę unaocznia jeszcze bardziej to, że w niektórych regionach UE od ponad 20 lat sektor rybołówstwa pogrążony jest w kryzysie i dotychczas ustanowione przez Komisję środki dotyczące zrównoważonego rozwoju i akwakultury nie zdołały odwrócić tej tendencji⁽⁶⁾. Dlatego też Komitet domaga się szybkiej interwencji ze strony DG ds. Zatrudnienia w celu zapoczątkowania szerokiej dyskusji w ramach sektorowego dialogu społecznego⁽⁷⁾ i wskazania bardziej odpowiednich środków oceny i ewentualnie kompensacji wpływu gospodarczego i społecznego wniosków⁽⁸⁾.

4.6. W ostatniej skardze Europejskiego Trybunału Obrachunkowego stwierdzono, że priorytetowe znaczenie ma jednolite wdrożenie w całej UE systemu kontroli i kar opartego na tzw. systemie licencji na punkty, by zagwarantować zarówno uczciwą konkurencję podmiotów, jak i jakość i identyfikowalność produktów rybołówstwa w interesie wszystkich europejskich obywateli i z korzyścią dla ich zdrowia.

4.7. EKES uważa, że cyfryzacja jest z pewnością istotnym narzędziem gwarantującym skuteczną kontrolę. Ponadto pozytywnym faktem jest to, że przewidziano uproszczone cyfrowe narzędzia kontroli dla statków rybackich o długości całkowitej wynoszącej poniżej 12 m (np. aplikacje na telefon komórkowy umożliwiające geolokalizację, chociaż na otwartym morzu występują duże obszary bez zasięgu, co uniemożliwia monitorowanie statku). Niemniej EKES wskazuje, że obowiązki rybaków nie zmniejszyły się znacząco w porównaniu z poprzednimi przepisami (zwłaszcza dla łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego), ani też nie uproszczono ich dostatecznie, jak zapowiedziała Komisja.

4.8. Narzędzia kontroli cyfrowej powinny umożliwić faktyczne oszczędności zarówno środków finansowych, jak i czasu. Poszerzenie obowiązków dla rybołówstwa łodziowego byłoby możliwe, o ile państwa członkowskie będą dysponować dwuletnim okresem przejściowym, w ramach którego należy uwzględnić szczególne czynniki lokalne. Poszerzenie obowiązków może się natomiast okazać trudne dla statków o długości całkowitej poniżej 10 metrów, na których często brakuje mostka kapitańskiego i załoga jest jednoosobowa. W tym wypadku zaleca się dodatkową analizę rzeczywistej wykonalności tego postanowienia, by znaleźć równowagę między potrzebą kontroli a faktyczną zdolnością rybaków do wykonania wszystkich tych praktyk.

4.9. W tym względzie EKES odnotowuje, że wprowadzone środki mające na celu wyjaśnienie systemu kar mogą być zapewne korzystne dla sektora. Niemniej zasadnicze znaczenie ma to, by były one jednolicie stosowane w różnych państwach członkowskich i były faktycznie oparte na kryteriach zarządzania ryzykiem, proporcjonalne i odstraszające. Analiza wniosku wskazuje zwłaszcza na pewne sprzeczne aspekty, takie jak powiązanie wysokości kar pieniężnych z wartością rynkową złowionych ryb (dwu- a nawet pięciokrotnie przekraczającą wartość produktu), która może być bardzo zróżnicowana w zależności od obszaru geograficznego, okresu roku bądź obfitości danego gatunku czy też braku takiej obfitości i zachęcać do naruszania przepisów.

⁽⁵⁾ MEDAC, LDAC i Stowarzyszenie Krajowych Organizacji Przedsiębiorstw w Sektorze Rybołówstwa w UE kilkakrotnie przedstawiały konkretne postulaty i propozycje dotyczące obecnych problemów sektora, lecz nie znalazły one odzwierciedlenia w pakiecie legislacyjnym Komisji.

⁽⁶⁾ Na 8 000 km włoskiego wybrzeża liczba statków rybackich spadła o około 33 % w ciągu ostatnich 30 lat. Statki mają przeciętnie ok. 34 lat i wymagają pilnej modernizacji lub wymiany na nowe. W ciągu ostatnich 30 lat utracono 18 tys. miejsc pracy (w sektorze rybołówstwa we Włoszech zatrudnionych jest 27 tys. pracowników). Dane włoskiego ministerstwa polityki rolnej, żywnościowej i leśnej z 2016 r.

⁽⁷⁾ Komitet ds. dialogu społecznego w sektorze rybołówstwa morskiego (EUSSDC).

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u (NAT/749) „Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)” (zob. s. 104 niniejszego Dziennika Urzędowego).

4.10. EFMR jest kluczowym i niezbędnym instrumentem, by zapewnić przejście na nowy system kontroli przewidziany przez Komisję. Komitet sprzeciwia się zasadzie zawartej już w obecnym systemie kontroli i obecnym EFMR, zgodnie z którą poważne naruszenie pociąga za sobą natychmiastowy zwrot ewentualnych funduszy europejskich uzyskanych w ciągu ostatnich 5 lat. Ten restrykcyjny środek ze skutkiem wstecznym jest jedną z głównych przyczyn opóźnienia w osiągnięciu celów EFMR, gdyż skłonił on wielu rybaków do rezygnacji z ubiegania się o fundusze europejskie, gdyż obawiali się, że będą musieli je zwrócić za naruszenia uznawane za poważne, które czasami pociągają za sobą bardzo niewielką karę pieniężną. Zatem konieczne jest zagwarantowanie większej proporcjonalności kar, tak by kary odstraszały, nie stały się zniechęcające.

4.11. EKES wyraża zdecydowany sprzeciw wobec obowiązku instalowania CCTV na statkach rybackich dla kontroli zgodności z obowiązkiem wyładunku. Uważa, że ta klasyfikacja środków jest niezgodna z podstawowymi przepisami prawa pracy, prawa dotyczącego prywatności i tajemnicy handlowej przede wszystkim dlatego, że została ustanowiona w sposób horyzontalny i nie uzasadniają jej ewentualne czynniki ryzyka związane z wcześniejszym wielokrotnym naruszeniem przepisów. EKES proponuje zatem, by państwa członkowskie przeprowadzały ocenę ryzyka dla niektórych segmentów floty wykazujących ogólnie wysoki stopień poważnych naruszeń. Następnie, w zależności od historii ich wcześniejszych uchybień, organy nadzoru wymagałyby od tych statków zainstalowania CCTV. Komitet jest przekonany, że celów zrównoważenia środowiskowego i ożywienia sektora nie można osiągnąć za pomocą monitorowania i kontroli rybołówstwa w stylu Wielkiego Brata, lecz za pomocą jasnych, pewnych i przejrzystych norm i kar stosowanych w skuteczny i jednolity sposób w całej UE.

4.12. Proponuje szczególnie promowanie i zwiększenie obecności obserwatorów na statku. Ponadto zaleca stworzenie dobrowolnego mechanizmu wprowadzania CCTV, do którego zachęcano by na przykład poprzez możliwość zwiększenia własnej kwoty połowowej dla gatunków, które osiągnęły poziom MSY (maksymalnego podtrzymywalnego połowu), przy użyciu rezerwy kwot państwa członkowskiego, jeżeli jest ona dostępna, lub poprzez priorytetowe i ułatwione mechanizmy kontroli i wyładunku. Jednocześnie zaleca wprowadzenie tymczasowego obowiązku telewizji przemysłowej w wypadku statków, które wielokrotnie dokonały poważnego naruszenia.

4.13. EKES uważa, że nowy EFMR na lata 2021–2027 będzie odgrywać kluczową rolę w dostosowaniu europejskich statków rybackich do nowych przepisów prawnych. Zasadnicze znaczenie ma zwłaszcza, by fundusze były łatwo dostępne na poziomie krajowym dla wszystkich osób się o nie ubiegających.

4.14. Jak już podkreślono w innych opiniach⁽⁹⁾, EKES uważa, że istotne jest ustalenie zdolności połowowej za pomocą właściwszych parametrów dotyczących pojemności i mocy silnika, zważywszy, że są to czynniki o fundamentalnym znaczeniu zarówno dla zagwarantowania bezpieczeństwa załogi statku, jak i dla osiągnięcia bardziej zrównoważonych poziomów emisji CO₂.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Nadmierne połowy są bez wątpienia jednym z głównych powodów spadku ilości ryb w morzu. Niemniej Komitet uważa, że zjawisko to należy rozważyć wraz z innymi zjawiskami szkodliwymi dla gatunków morskich, takimi jak zanieczyszczenie, zmiana klimatu, transport morski i wiercenia podmorskie (niedopuszczalne poziomy hałas). Bardziej otwarte podejście ma zasadnicze znaczenie dla opracowania skutecznych strategii ochrony siedlisk morskich.

5.2. By być rzeczywiście odstraszaający, skuteczny system kar musi być łatwy i jasny w zastosowaniu. Komitet sygnalizuje, że system licencji na punkty może w takich wypadkach narażać na szwank załogę, chociaż w rzeczywistości to decyzje i postępowanie kapitana statku rybackiego powinny podlegać karze, nawet takim zdecydowanym sankcjom jak zawieszenie licencji połowowej. Na etapie zawieszenia licencji połowowej⁽¹⁰⁾ konieczne jest stworzenie mechanizmów ochrony rybaków, którzy choć podpisali umowę przewidującą udział w zyskach z połowu, mogą pozostać bez wynagrodzenia, jeżeli nie znajdą sobie nowego statku, na którym mogliby pracować, czy też nie zmienią bezpośrednio zatrudnienia. Ze względu na to, że jest to sektor znajdujący się w trudnej sytuacji, nieustanny drenaż zasobów ludzkich, kompetencji i wiedzy może jeszcze bardziej zmniejszyć możliwości jego ożywienia.

5.3. EKES popiera propozycję rozszerzenia systemu kontroli również na połowy rekreacyjne, w których ostatnio stwierdzono liczne przypadki obchodzenia obowiązujących przepisów dotyczących klasycznego rybołówstwa. Zaleca zwrócić szczególnej uwagi na te połowy rekreacyjne, które są źródłem dochodu i odróżniają się od połowów rekreacyjnych mających na celu użytek własny i konsumpcję osobistą. Środek ten ma zasadnicze znaczenie dla ochrony rybaków, którzy działają zgodnie z prawem, i dla przeciwdziałania formom nieuczciwej konkurencji lub – w poważniejszych przypadkach – również nielegalnym połowom.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u (NAT/749) „Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)” (zob. przypis 8).

⁽¹⁰⁾ Zawieszenie licencji połowowej na podstawie kryterium ponownego popełnienia naruszenia może trwać minimalnie od 4 miesięcy do maksymalnie roku, aż do ostatecznego odebrania licencji.

5.4. EKES zgadza się, że zasadnicze znaczenie ma zagwarantowanie identyfikowalności produktów rybołówstwa, niemniej zniesienie zwolnienia z obowiązku zgłoszenia w dzienniku połowowym ilości przetrzymywanej na statku poniżej 50 kg może nastęrczyć dużych trudności, szczególnie drobnym rybakom. By spełnić wszystkie praktyki biurokratyczne, które mogą długo trwać na morzach wielogatunkowych takich jak Morze Śródziemne, drobni rybacy mogą stracić zbyt dużo czasu przed wyładunkiem i nie uda im się sprzedać wyłowionych ryb po najlepszej cenie. Dlatego zaleca utrzymanie obecnych progów przy jednoczesnym ścisłym monitorowaniu, czy nie prowadzi to do jakichkolwiek niepożądanych skutków.

5.5. Można poprzeć proponowany przez Komisję nowy mechanizm identyfikowalności, szczególnie jeżeli chodzi o produkty przywożone. Pomimo tego, że to w państwach trzecich dochodzi do największej liczby przypadków nadużyć finansowych i nieprzestrzegania podstawowych norm pracy (konwencji MOP) i ochrony środowiska, ryby złowione w wyniku tych nielegalnych praktyk stosunkowo łatwo trafiają na stoły europejskich obywateli. Trzeba też jednak zaznaczyć, że na niektórych statkach europejskich wciąż można zaobserwować praktyki związane z wyzyskiem pracowników⁽¹¹⁾, które wymagają szczególnej uwagi ze strony organów odpowiedzialnych za kontrolę i poważnych kar w celu ostatecznego wyeliminowania tego zjawiska.

5.6. Ponadto Komitet odnotowuje, że wprowadzony intensywny łańcuch kontroli identyfikowalności nie może zostać przerwany podczas pierwszej sprzedaży, gdyż konieczne jest kontrolowanie całego łańcucha dostaw „z morza na stół”. Również w tym wypadku zaleca się aktywny udział wszystkich zainteresowanych podmiotów – od hurtowników przez przetwórców po sprzedawców detalicznych.

5.7. Deklaracja maltańska z 2017 r. MedFish4Ever jest podstawą działania UE. Niemniej EKES uważa, że konkretne środki techniczne i środki ochrony zasobów rybnych powinny zostać dostosowane do różnych technik połowowych i cech biologicznych morza. EKES zauważył zwłaszcza że skuteczne modele przedstawione w planach połowów jednogatunkowych są trudne do dostosowania do połowów wielogatunkowych, co wywiera poważny wpływ na środowisko i gospodarkę⁽¹²⁾. Dlatego też zaleca bardziej rozwinięty system gromadzenia danych o zasobach rybnych w celu opracowania strategii *ad hoc* mogących lepiej ochronić różnorodność biologiczną bez nadmiernej szkody dla sektora rybołówstwa⁽¹³⁾.

5.8. Jak już EKES zauważył we wcześniejszych opiniach⁽¹⁴⁾, połączenie sztywnego systemu kwot z nowym obowiązkiem wyładunku stanowi jeden z głównych problemów sektora. Sfinansowanie wysokich kosztów przejścia na bardziej zrównoważone rybołówstwo (np. selektywne sieci) musi być w całości wspierane przez środki z EFMR. EKES ma nadzieję, że wprowadzony zostanie uproszczony, oparty na analizie ryzyka i pragmatyczny system kontroli na podstawie szeroko zakrojonych działań na poziomie krajowym przy wsparciu zainteresowanych stron, aby ułatwić wielu statkom rybackim przestawienie się na inny model.

5.9. Komisja proponuje, by wszystkie produkty rybołówstwa były ważone przez operatorów zarejestrowanych w chwili wyładunku przed przechowywaniem, przewozem czy też wprowadzeniem do obrotu. EKES uważa, że istotne jest utrzymanie obecnej możliwości wyrwykowej kontroli. Ponadto w wypadkach, w których produkty rybołówstwa są przewożone przed wprowadzeniem do obrotu lub w których pierwsza sprzedaż następuje w państwie trzecim, zaleca utrzymanie obecnego terminu przekazania należytnej dokumentacji właściwym organom w ciągu 48 godzin od wyładunku w celu uniknięcia opóźnień i związanej z nimi utraty jakości.

⁽¹¹⁾ Zob. artykuł w The Guardian: „We thought slavery had gone away: African men exploited on Irish boats”.

⁽¹²⁾ Generalna Komisja Rybołówstwa Morza Śródziemnego (GFCM), „The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries” [Stan rybołówstwa w basenie Morza Śródziemnego i Morza Czarnego], 2016 r., s. 26. Zgodnie ze wskazaniami GFCM-FAO w morzach jednogatunkowych prowadzenie ukierunkowanych połowów jest łatwiejsze, ponieważ współistnieje tam niewiele gatunków ryb, co upraszcza wyznaczanie ograniczeń połowowych. Z kolei w morzach wielogatunkowych w tym samym morzu znaleźć można wiele gatunków ryb.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u „Plan wieloletni dotyczący małych gatunków pelagicznych w Morzu Adriatyckim” (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 68). Opinia EKES-u (NAT/749) „Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)” (zob. przypis 8).

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u „Obowiązek wyładunku”, (Dz.U. C 311 z 12.9.2014, s. 68). Zgodnie z pkt 1.2 „uważa, że wniosek Komisji jest zbyt skomplikowany oraz że zastosowanie obowiązku wyładunku nałoży na rybaków konieczność wykonywania nieproporcjonalnie dużej dodatkowej pracy. Z tego względu stoi na stanowisku, że przepisy powinny być bardziej pragmatyczne, jasne, zrozumiałe i elastyczne oraz powinny rzeczywiście zapewnić rybakom pewien okres przejściowy na dostosowanie się bez obawy ściągnięcia na siebie ostrych kar”.

5.10. EKES przyjął z zadowoleniem wnioski Komisji dotyczące produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych⁽¹⁵⁾, a szczególnie środki zachęcające do dostarczania na ląd zniszczonych lub uszkodzonych urządzeń połowowych, tak by ułatwić ich recykling⁽¹⁶⁾. Środek ten, w połączeniu z nowym środkiem dotyczącym portów⁽¹⁷⁾, stwarza nowe scenariusze i możliwości dla zrównoważonego rybołówstwa i gospodarki o obiegu zamkniętym. EKES uważa, że system zachęt dla rybaków dotyczący dostarczania na ląd sieci powinien obejmować również wszystkie rodzaje odpadów zbieranych na morzu podczas połowu. Istotne jest ponadto sprawdzenie, czy wprowadzenie mechanizmu zwiększonej odpowiedzialności producenta nie obarcza przedsiębiorstw sektora rybołówstwa dodatkowymi kosztami zakupu sieci. EFMR może być najbardziej odpowiednim instrumentem finansowym wspierającym ten proces.

5.11. Taka inicjatywa miałaby zasadnicze znaczenie dla czystości mórz, gdyż do dzisiaj to rybacy muszą płacić za wyładowanie na ląd odpadów zebranych podczas połowu. Są to między innymi w 90 % odpady zebrane przez sieci i rybacy mają obowiązek różnicowania odpadów oraz – gdy nie można ich zidentyfikować – zaklasyfikowania ich do odpadów specjalnych, z czym wiążą się konkretne formy przetwarzania. W praktyce zgodnie z obowiązującymi normami rybacy muszą płacić za czyszczenie morza z zanieczyszczeń, których nie spowodowali. EKES uważa, że dzięki odpowiednim szkoleniom rybacy mogą wnieść istotną wartość dodaną, przyczyniając się z jednej strony do oczyszczania morza, a z drugiej strony – do stworzenia pozytywnego mechanizmu integracji gospodarczej w ramach prowadzonej działalności⁽¹⁸⁾.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u (NAT/742) „Tworzywa sztuczne jednorazowego użytku” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 207).

⁽¹⁶⁾ COM(2018) 340 final.

⁽¹⁷⁾ COM(2018) 33 final.

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u „Strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym” (w tym działania w sprawie odpadów morskich) (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 61).

Opinia EKES-u (NAT/742) „Tworzywa sztuczne jednorazowego użytku” (zob. przypis 15).

Opinia EKES-u (NAT/749) „Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR)” (zob. przypis 8).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2008/106/WE w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy oraz uchylającej dyrektywę 2005/45/WE”

[COM(2018) 315 final – 2018/0162 (COD)]

(2019/C 110/23)

Sprawozdawczyni: **Tanja BUZEK**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.6.2018 Rada, 6.6.2018
Podstawa prawna	Art. 100 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	20.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	201/3/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES w znacznej mierze popiera cele wskazane przez Komisję w jej wniosku dotyczącym zmiany dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/106/WE⁽¹⁾ w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy oraz uchylającym dyrektywę 2005/45/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽²⁾ w sprawie wzajemnego uznawania świadectw marynarzy wydawanych przez państwa członkowskie. Uważa, że zmiany przewidziane w ramach regulacyjnych są konieczne, proporcjonalne i racjonalne pod względem kosztów.

1.2. EKES przyznaje, że obie dyrektywy przyczyniły się do poprawy kształcenia i szkolenia marynarzy pracujących na pokładach statków pływających pod banderą UE i mobilności zawodowej marynarzy certyfikowanych w UE, a zarazem uważa, że należy podjąć kolejny krok w tej dziedzinie. W związku z tym zaleca, by skorzystać z przeglądu dyrektywy 2008/106/WE do wezwania do szerszej europejskiej debaty z udziałem Komisji, państw członkowskich, instytucji szkoleniowych i sektora na temat sposobu dalszych inwestycji w europejskie zaplecze kwalifikacji morskich w celu zapewnienia zarówno konkurencyjności floty europejskiej, jak i zdolności tego sektora do tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy dla europejskich marynarzy i innych pracowników sektora morskiego.

1.3. W szczególności EKES zaleca dążenie do ustanowienia unijnego forum z udziałem instytucji szkoleniowych, sektora, szeroko rozumianego klastra morskiego i krajowych organów administracji morskiej, by ulepszyć szkolenie marynarzy oraz opracować europejskie morskie kursy podyplomowe, które wykraczałyby poza ustalony na forum międzynarodowym minimalny poziom wykształcenia marynarzy. Takie zaawansowane szkolenia mogłyby zapewnić przewagę konkurencyjną europejskim marynarzom przez wyposażenie ich w umiejętności wykraczające poza umiejętności wymagane na poziomie międzynarodowym oraz zwiększyć atrakcyjność zawodów związanych z żeglugą morską w UE, zwłaszcza w odniesieniu do kobiet i ludzi młodych.

1.4. EKES podkreśla znaczenie opracowania przyszłościowych pakietów edukacyjnych ze szczególnym naciskiem na szkolenie w zakresie zarządzania jakością, umiejętności ekologicznych i umiejętności cyfrowych oraz uważa, że wspieranie zaawansowanych umiejętności powinno iść w parze z formami certyfikacji/etykietowania.

1.5. EKES zaleca również utworzenie europejskiej sieci instytucji kształcenia i szkolenia morskiego, które spełniają kryteria jakości, tak by dalej poprawiać system kształcenia morskiego w Europie. Zaleca także wprowadzenie do systemu kształcenia kapitanów i oficerów modelu typu „Erasmus” umożliwiającego wymianę między instytucjami kształcenia i szkolenia morskiego w całej UE, dostosowanego do specyfiki tego sektora.

⁽¹⁾ Dz.U. L 323 z 3.12.2008, s. 33.

⁽²⁾ Dz.U. L 255 z 30.9.2005, s. 160.

1.6. W odniesieniu do odnowionego mechanizmu uznawania świadectw marynarzy wydanych przez państwa trzecie EKES uważa, że niezmiernie istotne jest, by przed przedłożeniem wniosku Komisji wnioskujące państwa członkowskie konsultowały się z krajowymi stowarzyszeniami armatorów i organizacjami związkowymi w sprawie potrzeby uznania nowego państwa trzeciego. Pragnie ponadto wyjaśnić, że jeżeli są one dostępne, szacunki dotyczące liczby marynarzy, którzy prawdopodobnie zostaną zatrudnieni, będą wyłącznie jednym z kryteriów przy podejmowaniu decyzji o uznaniu nowego państwa trzeciego i że należy je monitorować w przejrzysty sposób.

1.7. W odniesieniu do wydłużenia terminu wydania decyzji w sprawie uznania nowego państwa trzeciego z 18 do 24 miesięcy, a w niektórych przypadkach do 36 miesięcy, EKES wyraża obawy, czy jest to właściwy mechanizm, jako że procedura może zostać niepotrzebnie wydłużona wobec państwa, które w oczywisty sposób spełnia wszystkie wymogi. W związku z tym apeluje o zakończenie procedury w rozsądnym, możliwie jak najkrótszym czasie, przy zastrzeżeniu, że może ona trwać tak długo, jak będzie to konieczne, jeżeli wymagane będą działania naprawcze.

1.8. W celu zapewnienia właściwego wykorzystywania zasobów wspólnotowych, EKES proponuje, by zmienić art. 20 w taki sposób, by postanowienia dotyczące wycofania uznania państwa trzeciego miały zastosowanie również do tych państw trzecich, które nie zapewnią dużej liczby kapitanów i oficerów przez okres co najmniej pięciu lat. Pragnie wyjaśnić, że ostateczna decyzja w sprawie cofnięcia uznania bądź nie będzie leżeć w gestii państw członkowskich w ramach zwykłych procedur w COSS i że te procedury te pozostawiają swobodę rozważenia istotnych informacji przekazanych przez państwa członkowskie.

1.9. Jako że w zakresie bezpieczeństwa morskiego nie można pozwolić na kompromis, EKES zaleca, aby te państwa trzecie, które zapewniają ograniczoną liczbę kapitanów i oficerów flocie unijnej, nie podlegały mniej rygorystycznemu systemowi oceny od innych państw.

1.10. W uzupełnieniu do zaproponowanych zmian do procedury wprowadzania zmian (art. 27), która stanowi, że Komisja jest uprawniona do zmiany dyrektywy 2008/106/WE w drodze aktów delegowanych, EKES wzywa państwa członkowskie do wczesnego podjęcia działań w celu wdrożenia zmian, tak aby wyeliminować potrzebę stosowania wydłużenia i okresów pragmatycznej interpretacji, które były konieczne w związku z brakiem działania państwa bandery we wcześniejszych przypadkach.

2. Kontekst

2.1. Przepisy Unii w zakresie kształcenia i wyszkolenia marynarzy oraz wydawania im świadectw opierają się głównie na minimalnych wymogach międzynarodowych nałożonych przez Konwencję Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht (konwencję STCW), z późniejszymi zmianami.

2.2. Konwencja STCW została włączona do prawodawstwa UE za pośrednictwem dyrektywy 2008/106/WE z późniejszymi zmianami. Oprócz tego ramy prawne UE przewidują racjonalny pod względem kosztów wspólny unijny mechanizm uznawania systemów w zakresie kształcenia i wyszkolenia marynarzy z państw trzecich oraz wydawania im świadectw. Mechanizm ten został zaprojektowany w taki sposób, aby ocena i ponowna ocena przestrzegania przez państwa trzecie postanowień konwencji STCW odbywały się w sposób scentralizowany i zharmonizowany, co pozwala zapobiec konieczności przeprowadzania ich indywidualnie przez każde państwo członkowskie. Ma to tym większe znaczenie, że obecnie istnieje ponad 40 państw trzecich uznanych w tym celu na szczeblu UE.

2.3. Ramy prawne obejmują również uproszczoną procedurę uznawania świadectw marynarzy wydanych przez państwa członkowskie, wprowadzoną przez dyrektywę 2005/45/WE. Dyrektywa ta miała sprzyjać mobilności marynarzy UE na statkach pływających pod banderą państw UE, umożliwiając uznawanie świadectw posiadanych przez kapitanów i oficerów bez żadnych dalszych środków dostosowawczych.

2.4. Wyżej wymienione ramy prawne mają na celu zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa życia na morzu i ochrony środowiska morskiego przez ograniczenie do minimum ryzyka wypadków na morzu. W powszechnym przekonaniu dla osiągnięcia takiego celu ogromne znaczenie ma wzmocnienie kształcenia i wyszkolenia kluczowych członków załogi na statkach pływających pod banderą państw UE oraz wydawania im świadectw.

2.5. Opiniowany wniosek jest efektem realizowanego przez Komisję programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), w ramach którego oceniono, w jakim stopniu obie dyrektywy osiągnęły swoje cele. EKES zauważa, że proponowana zmiana jest wynikiem dogłębnej oceny, która zawiera kompleksowe badanie przeprowadzone przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) (Badanie dotyczące oceny REFIT dyrektyw 2008/WE i 2005/45/WE z września 2017 r. ⁽³⁾), konsultacje publiczne, którym towarzyszyły bardziej ukierunkowane konsultacje, a także specjalne warsztaty z udziałem państw członkowskich wraz z partnerami społecznymi tego sektora, a mianowicie armatorami i związkami zawodowymi reprezentującymi marynarzy.

2.6. Wyniki oceny REFIT uznano za ogólnie pozytywne i stwierdzono, że przepisy Unii przyczyniły się do wyeliminowania niespełniających norm załóg, zwiększenia mobilności marynarzy w Unii i osiągnięcia równych szans dla marynarzy wyszkolonych w UE i marynarzy wyszkolonych w państwach trzecich.

2.7. Jednakże ocena ta wykazała pewne niedociągnięcia w zakresie skuteczności ram regulacyjnych i proporcjonalności niektórych wymogów. Celem wniosku Komisji jest zatem usunięcie wykazanych niedociągnięć przez uproszczenie i usprawnienie obowiązujących przepisów. Konkretnie uznano, że konieczna jest kolejna interwencja regulacyjna w celu:

- zapewnienia zgodności z ostatnimi zmianami w konwencji STCW,
- zaktualizowania definicji świadectw uznawanych między państwami członkowskimi przez połączenie dyrektywy 2005/45/WE z dyrektywą 2008/106/WE,
- opracowania kryteriów dotyczących uznawania nowych państw trzecich/ponownej oceny państw trzecich w celu bardziej efektywnego wykorzystania zasobów finansowych i ludzkich,
- ustanowienia priorytetowych kryteriów ponownej oceny państw trzecich, ze szczególnym uwzględnieniem państw, z których wielu marynarzy zostaje zatrudnionych we flocie unijnej, przy jednoczesnym rozważeniu wydłużenia cyklu ponownej oceny w odniesieniu do pozostałych państw,
- wydłużenia terminu uznania nowych państw trzecich, aby zapewnić tym państwom wystarczająco dużo czasu na przyjęcie i wdrożenie działań naprawczych, jeśli zajdzie taka potrzeba.

3. Streszczenie wniosku

3.1. Ogólnym celem wniosku jest uproszczenie i usprawnienie obowiązujących przepisów. W szczególności cel ten obejmuje:

- zapewnienie ciągłego dostosowywania odpowiednich przepisów Unii do konwencji STCW,
- zwiększenie skuteczności i efektywności scentralizowanego mechanizmu uznawania państw trzecich,
- zwiększenie pewności prawa w odniesieniu do wzajemnego uznawania świadectw marynarzy wydanych przez państwa członkowskie.

3.2. Scentralizowany mechanizm uznawania świadectw marynarzy wydanych przez państwa trzecie wymaga udostępniania przez Komisję – wspomaganą w tym zadaniu przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego – znacznych zasobów ludzkich i finansowych na potrzeby oceny wniosków o uznanie nowego państwa trzeciego złożonych przez państwa członkowskie oraz przeprowadzania okresowych ponownych ocen uznanych już państw trzecich.

3.3. Komisja proponuje, aby w celu lepszego wykorzystania dostępnych zasobów procedura uznawania była bardziej przejrzysta przez umożliwienie państwu członkowskiemu przedkładającemu wniosek przedstawienie powodów złożenia wniosku o uznanie. Środek ten polega na wprowadzeniu dyskusji między państwami członkowskimi na temat potrzeby uznania nowych państw trzecich.

3.4. Ponadto Komisja proponuje priorytetowe kryteria ponownej oceny uznanych państw trzecich w oparciu o pogląd, że dostępne zasoby powinny zostać przekierowane z państw, które zapewniają niewielką liczbę marynarzy do floty unijnej, do tych państw trzecich, z których wielu marynarzy zostaje zatrudnionych we flocie unijnej.

⁽³⁾ <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/2017-09-stwc-support-study-refit-eval-dirs-20080106-20050045.pdf>

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES popiera wniosek Komisji dotyczący zmiany dyrektywy 2008/106/WE w sprawie minimalnego poziomu wykształcenia marynarzy – w tym włączenie do jej zakresu uproszczonej procedury wzajemnego uznawania świadectw marynarzy wydanych przez państwa członkowskie – oraz uchylecia dyrektywy 2005/45/WE.

4.2. EKES jest zdania, że jest to konieczna zmiana, ponieważ rzeczywiście istnieje możliwość zwiększenia efektywności ram administracyjnych dotyczących systemu wzajemnego uznawania w ramach wnioskowanej dyrektywy z myślą o zapewnieniu skuteczniejszego podziału zasobów finansowych i ludzkich Komisji i EMSA.

4.3. EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje nacisk, jaki Komisja kładzie na poziom przejrzystości, jaki należy zapewnić w procedurze rozpatrywania wniosków o uznanie świadectw marynarzy wydanych przez nowe państwa trzecie. Uważa ten nowy krok proceduralny, umożliwiający państwu członkowskiemu przedkładającemu wniosek przedstawienie powodów złożenia wniosku o uznanie, za proporcjonalny, przejrzysty i racjonalny pod względem kosztów. Państwa członkowskie przedkładające wnioski nadal będą miały możliwość jednostronnego uznania państwa trzeciego do czasu podjęcia wspólnej decyzji. Stąd proces decyzyjny prowadzący do uznania państwa trzeciego pozwoli zapewnić równowagę między potrzebą przejrzystości kontroli i właściwego wykorzystania pieniędzy publicznych – co stanowi koszt związany z uznaniem – a celem dotyczącym utrzymania konkurencyjności floty unijnej, tj. przewagi konkurencyjnej uzyskanej przez flotę unijną dzięki zatrudnieniu marynarzy z danego państwa trzeciego.

4.4. EKES uważa, że ramy regulacyjne UE w zakresie kształcenia i wykształcenia marynarzy oraz wydawania im świadectw przyczyniły się do zaspokajania potrzeb morskiego rynku pracy przez ułatwienie dostępu do zatrudnienia na statkach pływających pod banderą państw UE wszystkim kapitanom i oficerom posiadającym ważne świadectwo STCW, niezależnie od miejsca zamieszkania i obywatelstwa. Chociaż nie ulega wątpliwości, że transport morski działa na zglobalizowanym rynku pracy, EKES pragnie przypomnieć, jak ważne jest, aby UE inwestowała na szeroką skalę w swoje własne zaplecze kwalifikacji morskich, aby zapewnić masę krytyczną europejskich marynarzy, która pozwoli utrzymać konkurencyjność europejskiego transportu morskiego i kłastrów morskich w całej UE. Stwarza to perspektywę tworzenia miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji oraz szanse na satysfakcjonującą karierę na morzu lub na lądzie w zawodach związanych z żeglugą, w szczególności dla młodych Europejczyków, przy jednoczesnym utrzymaniu, a nawet zwiększeniu udziału marynarzy UE w globalnych zasobach pracowników żeglugi morskiej (obecnych 220 000 marynarzy UE stanowi 18 % całkowitej liczby marynarzy na świecie)⁽⁴⁾.

4.5. W związku z powyższym EKES zachęca państwa członkowskie, by w celu zwiększenia skuteczności i wydajności systemu kształcenia w dziedzinie transportu morskiego ostatecznie wdrożyły zalecenia zawarte w unijnej strategii transportu morskiego do roku 2018⁽⁵⁾, a także zalecenia dotyczące polityki sformułowane przez grupę zadaniową ds. zatrudnienia i konkurencyjności w sektorze morskim (TFMEC)⁽⁶⁾ dla Komisji Europejskiej. W szczególności wzywa Komisję UE i współprawodawców do rozważenia zaleceń wymienionych poniżej w tej części opinii.

4.6. EKES zaleca dążenie do ustanowienia unijnego forum z udziałem instytucji szkoleniowych, sektora, szeroko rozumianego klastra morskiego i krajowych organów administracji morskiej, by ulepszyć szkolenie marynarzy, a w konsekwencji ich staże, rozwój kariery i mobilność. Jednym z głównych zadań tej sieci byłoby opracowanie europejskich morskich kursów podyplomowych, które wykraczałyby poza ustalony na forum międzynarodowym minimalny poziom wykształcenia marynarzy (zwane także „morskim świadectwem doskonałości” lub „STCW+”)⁽⁷⁾. Takie zaawansowane szkolenia mogłyby zapewnić przewagę konkurencyjną europejskim marynarzom przez wyposażenie ich w umiejętności wykraczające poza umiejętności wymagane na poziomie międzynarodowym.

4.7. W związku z powyższym EKES podkreśla znaczenie opracowania przyszłościowych pakietów edukacyjnych ze szczególnym naciskiem na szkolenie w zakresie zarządzania jakością, umiejętności ekologicznych i umiejętności cyfrowych. Ta ostatnia sprawa ma ogromne znaczenie ze względu na szybko zmieniające się technologie pokładowe, systemy ICT służące wymianie danych i systemy wsparcia lądowego. EKES uważa, że wspieranie zaawansowanych umiejętności powinno iść w parze z formami certyfikacji/etykietowania, tak aby podniesienie poziomu edukacji morskiej było cennym atutem, który pomoże europejskim marynarzom rozwijać ich perspektywy zawodowe. To z kolei zwiększy atrakcyjność zawodów związanych z żeglugą morską w UE, zwłaszcza w odniesieniu do kobiet i ludzi młodych, a zarazem poprawi wydajność i jakość eksploatacji statków, włączając w to stałe innowacje i redukcję kosztów.

⁽⁴⁾ SWD(2016) 326 final.

⁽⁵⁾ COM(2009) 8 final.

⁽⁶⁾ Grupa zadaniowa ds. zatrudnienia i konkurencyjności w sektorze morskim została ustanowiona przez wiceprzewodniczącego Komisji Siima Kallasa i przedstawiła swoje sprawozdanie w dniu 9 czerwca 2011 r.

⁽⁷⁾ COM(2009) 8 final.

4.8. Z tego samego względu wskazane byłoby rozważenie utworzenia europejskiej sieci instytucji kształcenia i szkolenia morskiego spełniających kryteria jakości, tak by dalej poprawiać system kształcenia morskiego w Europie. W tym celu EKES zaleca czerpanie inspiracji z europejskiej sieci placówek edukacyjnych zajmujących się żegluga śródlądową – EDINNA (Education Inland Navigation) założonej w 2009 r. w celu promowania wyrównania do wyższego poziomu programów kształcenia i szkolenia. Platforma ta okazała się być doskonałym narzędziem umożliwiającym wymianę wiedzy fachowej i przyjęcie wspólnego podejścia do rozwoju kompetencji zawodowych. EKES zaleca ponadto wprowadzenie do systemu kształcenia kapitanów i oficerów modelu typu „Erasmus” umożliwiające wymianę między instytucjami kształcenia i szkolenia morskiego w całej UE, dostosowanego do specyfiki tego sektora.

4.9. Ponadto EKES wzywa do wspólnych wysiłków politycznych UE i państw członkowskich służących wsparciu sektora, starającego się sprostać wyzwaniom związanym z cyfryzacją, automatyzacją i konieczną ekologizacją transportu morskiego. Zauważa, że wyzwaniom tym można łatwiej sprostać przez zagwarantowanie zachowującego aktualność europejskiego systemu wysokiej jakości kształcenia i szkolenia morskiego. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje zbliżające się rozpoczęcie czteroletniego projektu SkillSea. Projekt ten przyczyni się do zacieśnienia współpracy między sektorem – włączając w to europejskich partnerów społecznych w transporcie morskim, Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) i Europejską Federację Pracowników Transportu (ETF) – dostawcami usług edukacyjnych i szkoleniowych oraz władzami krajowymi w celu poprawy jakości programów kształcenia morskiego w Europie.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że dyrektywy 2005/45/WE i 2008/106/WE zostały połączone, ponieważ uważa, że przełoży się to na zwiększenie skuteczności wdrażania i prawdopodobnie przyniesie poprawę przejrzystości i uproszczenie ram dotyczących wyszkolenia marynarzy i wydawania im świadectw. W szczególności konsolidacja ta będzie polegać na zaktualizowaniu przestarzałej definicji świadectw określonej w dyrektywie 2005/45/WE oraz doprecyzowaniu i dostosowaniu definicji świadectw marynarzy uznawanych przez państwa członkowskie. Aktualizacja definicji świadectw marynarzy jest rzeczywiście niezbędna w celu zapewnienia zgodności z nowymi definicjami wprowadzonymi w 2012 r. Aktualizacja taka prawdopodobnie spowoduje zwiększenie pewności prawa w systemie wzajemnego uznawania między państwami członkowskimi UE.

5.2. Nowy art. 5b ma na celu wprowadzenie do dyrektywy 2008/106/WE przepisu dotyczącego wzajemnego uznawania świadectw marynarzy wydawanych przez państwa członkowskie. Zdaniem EKES-u przepis ten jest niezbędny, ponieważ doprecyzowuje, które świadectwa uznaje się wzajemnie w celu zezwolenia marynarzom, których świadectwa wydano w danym państwie członkowskim, na podjęcie pracy na statkach pływających pod banderą innego państwa członkowskiego.

5.3. EKES w pełni popiera mobilność marynarzy i zachęca do niej, jako że przyczynia się ona do sprawniejszego wyszukiwania z jednej strony europejskich armatorów przez kapitanów i oficerów, których świadectwa wydano w UE, a z drugiej – tychże kapitanów i oficerów przez europejskich armatorów. W związku z tym odnotowuje z zadowoleniem, że zgodnie z danymi Komisji⁽⁸⁾ w samym 2015 r. w Unii ważnych było ponad 47 000 potwierdzeń poświadczających dyplomy wydane początkowo przez inne państwo członkowskie, co stanowi około 25 % całkowitej liczby kapitanów i oficerów gotowych do pracy na pokładzie statków pływających pod banderą państw UE.

5.4. Wymienione wyżej dane wskazują, że system wzajemnego uznawania świadectw marynarzy wydawanych przez państwa członkowskie przyniósł zachęcające wyniki pod względem wspierania mobilności marynarzy UE na statkach pływających pod banderą państw UE. EKES podkreśla ponadto wagę stałego przyczyniania się do ochrony europejskich miejsc pracy na morzu, zagwarantowania przyszłości instytucji kształcenia i szkolenia morskiego w całej UE oraz ochrony całości europejskiej specjalistycznej wiedzy morskiej.

5.5. EKES popiera wniosek dotyczący dostosowania dyrektywy 2008/106/WE do najnowszych zmian w konwencji STCW, aby uniknąć niespójności prawnej dyrektywy z międzynarodowymi ramami regulacyjnymi. Takie dostosowanie prawdopodobnie zagwarantuje zharmonizowane wdrożenie na poziomie UE oraz ułatwi załogom zdobywanie nowych umiejętności i kompetencji – w szczególności zgodnie z wymogami w zakresie wyszkolenia i kwalifikacji marynarzy pełniących służbę na statkach pasażerskich i na statkach objętych zakresem kodeksów przyjętych przez IMO: Międzynarodowego kodeksu bezpieczeństwa statków stosujących paliwo gazowe lub inne paliwa o niskiej temperaturze zapłonu (kodeks IGF) i Międzynarodowego kodeksu eksploatacji statków na wodach polarnych (kodeks polarny) – jednocześnie wspierając rozwój kariery.

5.6. EKES kwestionuje nieproporcjonalne wykorzystanie unijnych zasobów finansowych i ludzkich do oceny nowych państw trzecich, które mogą nie zapewnić dużej liczby kapitanów i oficerów. Dlatego też w pełni popiera wniosek Komisji, aby każdemu nowemu wnioskowi o uznanie państwa trzeciego przedłożonemu przez państwo członkowskie towarzyszyła analiza obejmująca szacunkową liczbę oficerów i kapitanów z tego państwa, którzy mogą być zatrudnieni. Ponadto uważa,

⁽⁸⁾ SWD(2017) 18 final.

że niezmiernie istotne jest, aby przed przedłożeniem wniosku Komisji państwa członkowskie konsultowały się z krajowymi stowarzyszeniami armatorów i organizacjami związkowymi w sprawie potrzeby uznania nowego państwa trzeciego. Pragnie jednak wyjaśnić, że jeżeli są one dostępne, szacunki dotyczące liczby marynarzy, którzy prawdopodobnie zostaną zatrudnieni, będą wyłącznie jednym z kryteriów przy podejmowaniu decyzji o uznaniu nowego państwa trzeciego i że należy je monitorować w przejrzysty sposób.

5.7. Z uwagi na potrzebę zwiększenia skuteczności i lepszego wykorzystania dostępnych zasobów EKES z zadowoleniem zauważa, że zgodnie z wnioskiem (art. 19) państwo członkowskie zamierzające przedłożyć wniosek o uznanie nowego państwa trzeciego będzie musiało przedstawić powody złożenia wniosku, które zostaną przedyskutowane przez państwa członkowskie. EKES pragnie wyjaśnić, że ostateczna decyzja dotycząca uznania bądź nie nowego państwa trzeciego będzie spoczywać na państwach członkowskich w ramach normalnej procedury obejmującej głosowanie większością kwalifikowaną w Komitecie ds. Bezpiecznych Mórz i Zapobiegania Zanieczyszczeniu Morza przez Statki (COSS). Ponadto z zadowoleniem przyjmuje fakt, że została przewidziana możliwość jednostronnego uznania przez państwo członkowskie świadectw wydanych przez państwa trzecie w trakcie oczekiwania na wynik oceny. Zdecydowanie popiera taką możliwość, ponieważ jest ona rozwiązaniem proporcjonalnym i racjonalnym pod względem kosztów, a jednocześnie pozwalającym utrzymać konkurencyjność floty unijnej.

5.8. W odniesieniu do wydłużenia terminu wydania decyzji w sprawie uznania nowego państwa trzeciego z 18 do 24 miesięcy, a w niektórych przypadkach do 36 miesięcy, EKES uważa proponowany środek za uzasadniony, o ile istnieje pilna potrzeba wdrożenia przez państwo trzecie działań naprawczych. Wyraża jednak obawy, czy automatyczne wydłużenie procedury uznawania jest właściwym mechanizmem, ponieważ może się zdarzyć, że zostanie ona niepotrzebnie wydłużona w odniesieniu do państwa, które w oczywisty sposób spełnia wszystkie wymogi. Sugeruje zatem, aby celem było nadal zakończenie tej procedury w rozsądnym, możliwie jak najkrótszym czasie, przy zastrzeżeniu, że może ona trwać tak długo, jak będzie to konieczne, jeżeli wymagane będą działania naprawcze.

5.9. W zmienionym art. 20 wprowadza się przepis dotyczący odrębnego powodu cofnięcia uznania państwa trzeciego, jeżeli z państwa tego przez okres co najmniej 5 lat żadni marynarze nie zostają zatrudnieni we flocie unijnej. EKES pragnie wyjaśnić, że ostateczna decyzja w sprawie cofnięcia uznania bądź nie spoczywa na państwach członkowskich w ramach zwykłych procedur w COSS i że procedura pozostawia swobodę uznania w zakresie rozważenia istotnych informacji przekazanych przez państwa członkowskie. Popierając zasadniczo zmianę, pragnie zauważyć, że z uwagi na potrzebę zapewnienia odpowiedniego wykorzystania zasobów argument ten ma zastosowanie niezależnie od tego, czy państwo trzecie nie zapewniło żadnych kapitanów i oficerów, czy też nie zapewniło dużej ich liczby. W tym kontekście, w pełni zgodnie z procedurami, EKES proponuje, by uznanie państwa trzeciego mogło zostać cofnięte w przypadku, gdy państwo trzecie nie zapewni dużej liczby kapitanów i oficerów przez co najmniej pięć lat.

5.10. EKES kwestionuje uzasadnienie zmiany wprowadzonej w art. 21, która przewiduje możliwość zwiększenia odstępów czasu między ponownymi ocenami do 10 lat w oparciu o priorytetowe kryteria. Rozumie, że ze ściśle matematycznego punktu widzenia państwa trzecie, które zapewniają dużą liczbę marynarzy, teoretycznie stanowią większe zagrożenie dla bezpiecznej eksploatacji statków niż te, które zapewniają ograniczoną liczbę marynarzy. Z wyżej wymienionych powodów i zakładając, że w zakresie bezpieczeństwa morskiego nie można pozwolić na kompromis, EKES zaleca, aby te państwa trzecie, które zapewniają ograniczoną liczbę kapitanów i oficerów flocie unijnej, nie podlegały mniej rygorystycznemu systemowi oceny.

5.11. EKES popiera zmianę wprowadzoną w art. 25a, ponieważ jest ona niezbędna w celu umożliwienia wykorzystywania, z zachowaniem przejrzystości, informacji przekazanych przez państwa członkowskie na temat liczby potwierdzeń poświadczających uznanie świadectw wydanych przez państwa trzecie na potrzeby cofnięcia uznania i ustalenia kolejności ponownej oceny państw trzecich, zgodnie z art. 20 i 21.

5.12. EKES jest w pełni świadomy, że biorąc pod uwagę globalny charakter żeglugi celem musi być zapobieżenie konfliktowi między zobowiązaniami międzynarodowymi państw członkowskich a ich zobowiązaniami unijnymi. Wymaga to stałego dostosowania europejskich ram prawnych do konwencji STCW, pozwalającego zapewnić równe warunki działania dla UE i państw trzecich przy stosowaniu międzynarodowych ram prawnych w zakresie kształcenia i wyszkolenia marynarzy oraz wydawania im świadectw. W świetle powyższych rozważań oraz w przypadku przyszłych zmian w konwencji STCW, EKES uważa, że istotne jest upoważnienie Komisji do wprowadzania zmian, w drodze aktów delegowanych, w celu zapewnienia płynności i szybszego dostosowywania do zmian w konwencji STCW i kodeksie STCW.

5.13. W związku z powyższym EKES wzywa państwa członkowskie do wczesnego podjęcia działań w celu wdrożenia zmian, tak aby wyeliminować potrzebę stosowania wydłużenia i okresów pragmatycznej interpretacji, które były konieczne w związku z brakiem działania państwa bandery we wcześniejszych przypadkach.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego program badawczo-szkoleniowy Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej na lata 2021–2025 uzupełniający program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji »Horyzont Europa«”

[COM(2018) 437 final – 2018/0226]

(2019/C 110/24)

Sprawozdawczyni: **Giulia BARBUCCI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 12.7.2018 Rada Unii Europejskiej, 13.7.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	20.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	208/3/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie programu badawczo-szkoleniowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) na lata 2021–2025, zwracając uwagę na zachowanie ciągłości w stosunku do poprzednich programów na rzecz badań i rozwoju syntezy jądrowej, rozszczepienia jądrowego i bezpieczeństwa jądrowego oraz do JRC, a także na fakt, że omówiono w nim takie nowe obszary działania jak ochrona radiologiczna i demontaż elektrowni jądrowych.

1.2. EKES uważa, że budżet programu Euratom jest adekwatny do wyznaczonych celów oraz że należy utrzymać tę pulę środków finansowych niezależnie od wyników negocjacji w sprawie brexitu. W związku z tym uważa również, że kluczowe znaczenie ma bardzo uważne zarządzanie wyjściem Zjednoczonego Królestwa z programu Euratom, w szczególności w odniesieniu do uruchomionych już linii badawczych, wspólnej infrastruktury i wpływu społecznego na personel (np. warunków pracy) na terytorium brytyjskim i poza nim.

1.3. EKES uważa, że projekt JET ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju projektu ITER, który stanowi zresztą jego konsekwentną kontynuację z naukowego punktu widzenia. Z tego względu sądzi, że istotna jest dalsza operacyjność JET (albo jako projektu UE, albo jako wspólnego projektu UE i Zjednoczonego Królestwa), aż do czasu osiągnięcia operacyjności przez projekt ITER.

1.4. EKES uważa, że innowacyjne aspekty wprowadzone do programu, takie jak jego uproszczenie, rozszerzenie celów (promieniowanie jonizujące i likwidacja obiektów jądrowych), poprawa synergii z programem „Horyzont Europa” oraz umożliwienie finansowania działań w zakresie kształcenia i szkolenia naukowców (np. działanie „Maria Skłodowska-Curie”), spełniają oczekiwania obywateli i zwiększają efektywność i skuteczność programu.

1.5. Komitet uważa, że bezpieczeństwo jądrowe należy rozumieć zgodnie z dynamiczną koncepcją, która zakłada ciągłe monitorowanie i dostosowywanie obowiązujących przepisów w oparciu o najnowsze odkrycia i innowacje, uwzględniając cały cykl życia obiektów jądrowych. Szczególną uwagę należy zwrócić na obiekty położone na granicy między państwami UE, zapewniając lepszą koordynację między organami krajowymi i lokalnymi oraz rzeczywiste zaangażowanie obywateli i pracowników.

1.6. EKES uważa, że kształcenie, począwszy od kształcenia obowiązkowego, oraz szkolenie są kluczowym czynnikiem przybliżającym młodych ludzi do tematów naukowych i technologicznych. Ta kwestia ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia w przyszłości liczby europejskich naukowców tego sektora, która obecnie nie jest wystarczająca do pokrycia zapotrzebowania systemu produkcyjnego i badawczego.

2. Wprowadzenie

2.1. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie programu badawczo-szkoleniowego Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom) na lata 2021–2025 jest częścią pakietu legislacyjnego dotyczącego programu ramowego w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” na lata 2021–2027⁽¹⁾. Proponowany program będzie obowiązywał przez okres pięciu lat zgodnie z art. 7 traktatu EURATOM, z możliwością przedłużenia o dwa lata w celu dostosowania do okresu obowiązywania programu „Horyzont Europa” i wieloletnich ram finansowych (WRF).

2.2. Pula środków finansowych programu „Horyzont Europa” na lata 2021–2027 będzie wynosiła 100 mld EUR, z czego 2,4 mld EUR zostaną przeznaczone na program Euratom. Program ramowy „Horyzont Europa” ustanawia również ramy odniesienia dla instrumentów i metod uczestnictwa, a także dla przepisów dotyczących wdrażania, oceny i zarządzania. Obszary badawcze wspierane przez Euratom nie zostały uwzględnione w programie „Horyzont Europa”, zarówno ze względów prawnych (osobne traktaty), jak i związanych z zarządzaniem (zapobieganie powielaniu), co wzmacnia synergię między tymi programami.

2.3. EKES wydał opinię ad hoc w sprawie wniosku dotyczącego programu „Horyzont Europa”⁽²⁾, z którą niniejsza opinia jest powiązana pod względem wizji i zaleceń. EKES opracował również dwie inne opinie powiązane z niniejszą opinią, dotyczące projektu ITER⁽³⁾ i likwidacji elektrowni jądrowych⁽⁴⁾.

3. Streszczenie wniosku

3.1. Program badawczo-szkoleniowy Euratom dotyczy różnych zastosowań energii jądrowej w Europie, zarówno do produkcji energii, jak i do innych celów w innych sektorach (np. promieniowanie jonizujące w sektorze medycznym). Wysiłki podejmowane przez Unię Europejską mają na celu wspieranie innowacji i rozwoju bezpiecznych technologii, ograniczanie zagrożeń i zapewnienie optymalnej ochrony radiologicznej. W związku z tym Euratom umożliwia uzupełnienie wkładu państw członkowskich przez łączenie procesów innowacji, badań naukowych i szkolenia.

3.2. We wniosku określono budżet i wspólne cele badawcze w odniesieniu do zarówno do bezpośrednich (podejmowanych bezpośrednio przez Komisję za pośrednictwem Wspólnego Centrum Badawczego – „JRC”), jak i pośrednich (podejmowanych przez podmioty publiczne i prywatne finansowane w ramach programu) działań, które mają zostać zrealizowane zgodnie z programami prac uzgodnionymi z państwami członkowskimi.

3.3. Program Euratom na lata 2021–2025 będzie realizowany w trybie zarządzania bezpośredniego. Komisja może jednak zdecydować, jeśli uzna to za właściwe i skuteczne, aby skorzystać z równoległego lub pośredniego trybu zarządzania, powierzając realizację określonych części programu państwom członkowskim, osobom lub przedsiębiorstwom albo państwom trzecim, organizacjom międzynarodowym lub obywatelom państw trzecich zgodnie z art. 10 traktatu EURATOM.

3.4. W ramach proponowanego programu nadal będą realizowane najważniejsze działania badawcze prowadzone obecnie w ramach bieżącego programu Euratom (**dotyczące ochrony radiologicznej, bezpieczeństwa jądrowego zarówno w odniesieniu do instalacji, jak i w ramach polityki międzynarodowej, gospodarowania odpadami promieniotwórczymi i energii termojądrowej**), przy zwiększeniu nacisku również na likwidację obiektów jądrowych i zastosowania niezwiązane z wytwarzaniem energii takie jak **promieniowanie jonizujące**. Budżet w wysokości 1 675 000 000 EUR na lata 2021–2025 został rozdzielony na badania i rozwój w dziedzinie syntezy jądrowej (724 563 000 EUR), rozszczepienia jądrowego, bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej (330 930 000 EUR) oraz na Wspólne Centrum Badawcze (619 507 000 EUR).

3.5. Rozszerzenie zakresu celów zwiększa przekrojowy charakter instrumentu, czyniąc go bardziej użytecznym dla obywateli. W szczególności rosnąca liczba różnorodnych zastosowań **promieniowania jonizującego** wymaga zapewnienia ochrony ludzi i środowiska przed niepotrzebnym narażeniem na promieniowanie. Technologie wykorzystujące promieniowanie jonizujące stosowane są powszechnie w Europie w wielu sektorach, przede wszystkim w sektorze medycznym. W związku z tym również badania nad **ochroną radiologiczną** będą prowadzone w sposób przekrojowy, zarówno w dziedzinie produkcji energii jądrowej, jak i w sektorze medycznym, bez wykluczania innych zastosowań w sektorach przemysłowym, rolnym, ochrony środowiska i bezpieczeństwa.

3.6. Innym innowacyjnym aspektem są badania na rzecz rozwoju i oceny technologii służących **likwidacji obiektów jądrowych i remediacji środowiska**, w związku z rosnącym popytem na takie działania. Aspekt ten stanowi kluczowy element uzupełniający pakiet kwestii dotyczących bezpieczeństwa, które zostały uwzględnione już w ramach bieżącego programu, takich jak **bezpieczeństwo jądrowe** (tj. bezpieczeństwo reaktorów jądrowych i cykli paliwowych), **bezpieczne**

⁽¹⁾ COM(2018) 435 final.

⁽²⁾ INT/858, „Horyzont Europa” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 33).

⁽³⁾ TEN/680, WRF i ITER (zob. s. 136 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽⁴⁾ TEN/681, WRF i likwidacja obiektów jądrowych oraz odpady promieniotwórcze (zob. s. 141 niniejszego Dziennika Urzędowego).

gospodarowanie wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi, ochrona radiologiczna i gotowość na wypadek sytuacji wyjątkowej (awarie z udziałem promieniowania i badania w zakresie radioekologii) oraz **działania wdrażające politykę na rzecz bezpieczeństwa jądrowego, zabezpieczeń materiałów jądrowych i nierozprzestrzeniania broni jądrowej**.

3.7. Inicjatywy te zostaną uzupełnione o konkretne działania mające na celu wspieranie rozwoju **energii termojądrowej**, stanowiącej potencjalnie niewyczerpane źródło energii o mniejszym wpływie na środowisko. W szczególności wniosek skupia się na zapewnieniu ciągłości wdrażania planu działania w dziedzinie syntezy jądrowej, który powinien doprowadzić do budowy pierwszej elektrowni w drugiej połowie bieżącego stulecia. Z tego powodu UE będzie nadal wspierać projekt **ITER** za pomocą specjalnego programu⁽⁵⁾, a w przyszłości także projekt **DEMO**.

3.8. Ponadto oprócz działań badawczych we wniosku przewidziano możliwość uczestnictwa naukowców zajmujących się dziedziną jądrową w programach kształcenia i szkolenia (np. działaniu „Maria Skłodowska-Curie”) w celu utrzymania wysokiego poziomu umiejętności, a także odpowiedniego wsparcia finansowego umożliwiającego zapewnienie dostępu do europejskiej i międzynarodowej infrastruktury badawczej (w tym JRC).

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie programu Euratom na lata 2021–2025. W szczególności z zadowoleniem przyjmuje rosnące interakcje w ramach programu „Horyzont Europa”, umożliwiające zapewnienie wspólnych mechanizmów administracji i zarządzania środkami finansowymi oraz dostępu do nich, a także integrację między działaniami badawczymi i szkoleniami, pozwalającą na uniknięcie niepotrzebnego powielania.

4.2. EKES uważa, że budżet przeznaczony na program Euratom jest adekwatny do celów, jakie UE wyznaczyła sobie w sektorze jądrowym. Z tego powodu jest zdania, że należy utrzymać tę określoną pulę środków finansowych niezależnie od wyników negocjacji w sprawie brexitu. W związku z tym uważa również, że kluczowe znaczenie ma bardzo uważne zarządzanie wyjściem Zjednoczonego Królestwa z programu Euratom, w szczególności w odniesieniu do uruchomionych już linii badawczych, wspólnej infrastruktury i wpływu społecznego na personel (np. warunki pracy) na terytorium brytyjskim i poza nim⁽⁶⁾.

4.3. EKES podkreśla zwłaszcza że wdrażanie projektu ITER wymaga wsparcia projektu JET (wspólny europejski tokamak), którego położona w Zjednoczonym Królestwie infrastruktura finansowana jest przez EURATOM. W rzeczywistości za pośrednictwem projektu JET testowane są między innymi obecnie powstające części infrastruktury ITER, które z naukowego punktu widzenia stanowią kontynuację projektu JET. Infrastruktura ta jest niepowtarzalna na świecie i nie może zostać zastąpiona. Z tego względu sądzi, że istotna jest dalsza operacyjność projektu JET (albo jako projektu UE, albo jako wspólnego projektu UE i Zjednoczonego Królestwa), aż do czasu osiągnięcia operacyjności przez projekt ITER.

4.4. Komitet popiera podejście przyjęte we wniosku dotyczącym rozporządzenia, którego głównym celem jest zapewnienie ciągłości dotychczasowych działań badawczych i projektów, takich jak projekt ITER, który stanowi ważny cel w procesach obniżania emisyjności⁽⁷⁾, dostaw energii i rozwoju przemysłowego⁽⁸⁾. Ponadto nowy program zawiera interesujące nowości – rozszerza zakres możliwych do sfinansowania prac badawczych i działań w zakresie innowacji na rzecz rozwoju i wzrostu.

4.5. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje propozycję objęcia finansowaniem działań dotyczących promieniowania jonizującego, co przyczyni się do zwiększenia przekrojowości programu zgodnie z założeniami programu „Horyzont Europa” w zakresie *wyzwań społecznych*. W tym kontekście ważne jest, aby wyniki procesów badawczych i innowacyjnych w zakresie patentów i nowych technologii były szybko i regularnie rozpowszechniane, uwzględniając ich szeroki zakres stosowania⁽⁹⁾.

4.6. Ważne jest, aby wyniki uzyskane dzięki finansowaniu i wspólnym wysiłkom na skalę europejską były przekazywane obywatelom. Zwiększy to zaufanie obywateli do nauki i badań, a także świadomość znaczenia Unii Europejskiej i konkretnej strategii na rzecz poprawy jakości życia wszystkich.

⁽⁵⁾ TEN/680, WRF i ITER (zob. przypis 3).

⁽⁶⁾ <https://www.nature.com/articles/d41586-018-06826-y>

⁽⁷⁾ Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 37.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 60.

⁽⁹⁾ INT/858, „Horyzont Europa” (zob. przypis 2).

4.7. Komitet przyjmuje również z zadowoleniem zwiększenie finansowania na badania i wymianę wiedzy na temat likwidacji obiektów jądrowych i remediacji środowiska, zarówno w celu zaspokojenia rosnących potrzeb państw członkowskich, jak i zamknięcia obiegu w kontekście zarządzania procesami produkcji energii jądrowej, które powinno uwzględniać bezpieczną remediację środowiska po likwidacji obiektów jądrowych.

4.8. EKES uważa, że rozszerzenie zakresu programu na działania w zakresie kształcenia i szkolenia, takie jak działanie „Maria Skłodowska-Curie”, ma kluczowe znaczenie dla utrzymania wysokiego poziomu umiejętności w UE. Oprócz celów jakościowych należałoby jednak również określić cele ilościowe, ponieważ liczba europejskich naukowców tego sektora obecnie nie jest wystarczająca do pokrycia całego zapotrzebowania europejskiego systemu produkcyjnego i badawczego⁽¹⁰⁾.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Nowe ramy bezpieczeństwa jądrowego opracowane po katastrofie w Fukushima⁽¹¹⁾ stanowią reakcję na obawy obywateli. Unia Europejska ustanowiła system regularnych kontroli (wzajemna ocena) oraz dynamicznych i wielopoziomowych mechanizmów bezpieczeństwa, które podniosły standardy bezpieczeństwa obiektów jądrowych. Komitet zaleca monitorowanie prawidłowego wdrożenia tej dyrektywy, jej aktualizację i dostosowywanie do nowych wyzwań, przy uwzględnieniu całego cyklu życia obiektów jądrowych, od projektowania nowych reaktorów przez ciągłe dostosowywanie tych istniejących aż po ich likwidację⁽¹²⁾. W tym kontekście uważa, że monitorowanie przez zewnętrzne i niezależne podmioty może zagwarantować osiągnięcie wyższych standardów bezpieczeństwa.

5.2. Ponieważ wiele reaktorów znajduje się na granicy między co najmniej dwoma państwami UE należy opracować wzmocnione ramy współpracy między państwami w celu ustanowienia mechanizmów szybkiego reagowania na nieprzewidywalne incydenty transgraniczne⁽¹³⁾, zapewniając skuteczną współpracę i koordynację między zainteresowanymi władzami lokalnymi i krajowymi. Zgodnie z art. 8 dyrektywy 2014/87/Euratom proces ten powinien również obejmować skuteczne i szeroko zakrojone działania informacyjne i szkoleniowe skierowane do pracowników i obywateli, wspierane w ramach szczególnych linii finansowania. Należy podjąć podobne inicjatywy również z sąsiadującymi państwami trzecimi borykającymi się z tymi samymi zagrożeniami⁽¹⁴⁾.

5.3. Komitet uważa, że podwykonawstwo może stanowić czynnik niepewności w zakresie utrzymania elektrowni jądrowych, a zatem zaleca jego ograniczenie i ścisłą kontrolę⁽¹⁵⁾.

5.4. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma wzbudzanie zainteresowania młodzieży naukami ścisłymi i technologią, co wymaga aktywnego i świadomego zaangażowania nauczycieli szkolnych. Dzięki ciągłym szkoleniom i podwyższaniu kwalifikacji powinni oni być pozytywnymi popularyzatorami wiedzy i wspierać otwartą, wolną od uprzedzeń i stereotypów dyskusję z uczniami na ten temat.

5.5. EKES popiera zwłaszcza inicjatywy (w tym w ramach programu Erasmus+) mające na celu rozpowszechnianie w szkołach modelu STEAM, tj. nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii, sztuki i matematyki. Metoda ta zachęca uczniów do przyjęcia systematycznego i eksperymentalnego podejścia, ponieważ mają możliwość kreatywnego rozwiązywania problemów w realnym świecie. Badania naukowe i projekty, które zostały już sfinansowane przez UE w ostatnich latach, przyniosły bardzo pozytywne wyniki, co pokazuje, że taki model budzi zainteresowanie przedmiotami technicznymi, matematycznymi i naukowymi, które następnie są jako pierwsze brane pod uwagę przez uczniów przy wyborze kierunku studiów⁽¹⁶⁾.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 38.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa Rady 2014/87/Euratom (Dz.U. L 219 z 25.7.2014, s. 42) i powiązane dyrektywy.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 92.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 127.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 104.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 237 z 6.7.2018, s. 38.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 6.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Rady zmieniającej decyzję 2007/198/Euratom powołującą Europejskie Wspólne Przedsięwzięcie na rzecz Realizacji Projektu ITER i Rozwoju Energii Termojądrowej oraz przyznającą mu określone korzyści”

[COM(2018) 445 final – 2018/0235 (NLE)]

(2019/C 110/25)

Sprawozdawca: **Ulrich SAMM**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 12.7.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	20.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	202/0/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zwraca uwagę, że osiągnięcie czystej energii ma priorytetowe znaczenie i w związku z tym **energia termojądrowa** uznawana jest za potencjalne długoterminowe rozwiązanie, a Europa jest liderem w rozwoju technologii syntezy jądrowej, które są bezemisyjne, zrównoważone oraz pomagają zabezpieczyć nasz koszyk energetyczny.

1.2. EKES podkreśla, że wysoki poziom inwestycji długoterminowych potrzebnych do rozwoju elektrowni termojądrowej wiąże się wciąż z pewnym ryzykiem przemysłowym, lecz w razie powodzenia budowa elektrowni termojądrowej byłaby nowym czynnikiem, który znacznie zmieniłby obecne dostawy energii i stanowiłby **innowację radykalną**, gdyż paliwo termojądrowe dostępne jest w dużej ilości i jest praktycznie niemożliwe do wyczerpania.

1.3. We wniosku porusza się kwestię kluczowych wyzwań dotyczących **następnych WRF** w zakresie utrzymania odpowiedniej dynamiki projektu **ITER**. Obecnie w ramach współpracy siedmiu światowych partnerów (UE, Stanów Zjednoczonych, Rosji, Japonii, Chin, Korei Południowej i Indii) w Cadarache we Francji budowany jest pierwszy reaktor termojądrowy ITER o mocy cieplnej 500 MW. Eksploatacja reaktora ma się rozpocząć w 2025 r., a od 2035 r. ma on funkcjonować z pełną wydajnością (500 MW). EKES docenia postępy osiągnięte w ostatnich latach dzięki rozwiązaniu istniejących problemów w drodze gruntownego przeglądu projektu ITER (nowa kadra kierownicza wyższego szczebla i zmieniony harmonogram podstawowy ITER).

1.4. EKES zachęca Komisję, aby wydatniej podkreśliła konieczność powiązania projektu ITER z europejskimi badaniami nad syntezą jądrową zorganizowanymi przez EUROfusion, które jest finansowane w ramach **programu badawczo-szkoleniowego (EURATOM)** i prowadzi **wspólny europejski tokamak (JET)**, istotną instalację eksperymentalną w Culham w Zjednoczonym Królestwie. ITER wymaga nie tylko wybudowania, ale i gruntownego przygotowania i tylko silna europejska społeczność badawcza może utrzymać towarzyszące mu programy i przywództwo.

1.5. EKES uznaje **wartość dodaną UE**, którą widać po sukcesie EUROfusion. W tym programie badawczym w Europie uczestniczy zdecydowana większość państw członkowskich (z wyjątkiem Luksemburga i Malty), które wnoszą wkład w istotne projekty, dzięki czemu UE jest w tej dziedzinie światowym liderem.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że nowy **europejski plan działania** na rzecz energii termojądrowej opracowany przez EUROfusion wskazuje dobrze zdefiniowane działania na rzecz powstania pierwszej elektrowni termojądrowej, polegające na intensywnym zaangażowaniu przemysłu, kształceniu naukowców i inżynierów w dziedzinie syntezy jądrowej w całej Europie oraz wzmożonej współpracy poza Europą. Zgodnie z planem działania ITER będzie rutynowo eksploatowany i osiągnie pełną wydajność w 2035 r., a w 2040 r. – na podstawie uzyskanych rezultatów – zostanie ukończony projekt i rozpocznie się budowa pierwszej elektrowni termojądrowej (DEMO), która po raz pierwszy dostarczy energię elektryczną do sieci.

1.7. EKES ma świadomość ważnych problemów związanych z ITER, które można rozwiązać tylko dzięki wykorzystaniu JET, w związku z czym ponownie wyraża obawy co do wpływu **brexitu** na dalsze funkcjonowanie JET. EKES jest zdania, że aby zminimalizować ryzyko związane z eksploatacją ITER i zoptymalizować plan badań dotyczących tego projektu, należy zapewnić ciągłość funkcjonowania JET (jako obiektu UE bądź wspólnego obiektu UE i Zjednoczonego Królestwa) w okresie od 2020 r. do pierwszego uruchomienia ITER, bowiem nie istnieją żadne rozwiązania alternatywne na wypadek utraty JET w tym okresie.

1.8. We wniosku Komisji przedstawiono budżet przewidziany na ITER, jednak nie poruszono w nim kwestii adekwatności budżetu potrzebnego na towarzyszący program badań nad syntezą jądrową. EKES podkreśla, że **budżet przeznaczony na EUROfusion** w latach 2021–2025 musi być zgodny z celami planu działania w zakresie syntezy jądrowej, w którym zasadnicze znaczenie mają prace nad ITER.

1.9. EKES wyraża zadowolenie ze znaczenia, jakie dla **przemysłu i MŚP** mają inwestycje w technologię syntezy jądrowej. W latach 2008–2017 Fusion for Energy przyznało w całej Europie zamówienia i dotacje o wartości około **3,8 mld EUR**. Z inwestycji w działalność związaną z ITER skorzystało co najmniej 500 przedsiębiorstw, w tym MŚP, oraz ponad 70 organizacji badawczo-rozwojowych z około 20 różnych państw członkowskich UE i Szwajcarii. Ponadto strony spoza UE biorące udział w projekcie ITER zawarły również umowy z przemysłem europejskim, który wspiera produkcję ich własnych komponentów do ITER, co dodatkowo przyczynia się do **tworzenia miejsc pracy i rozwoju** w europejskich przedsiębiorstwach. EKES zauważa, że rozwój firm typu spin-off i transfery technologii wywierają największy wpływ na efekt netto inwestycji w ITER, przez co w innych sektorach powstają nowe możliwości działalności.

1.10. EKES wyraża przekonanie, że ogólnie europejskie badania nad syntezą jądrową, a szczególnie budowa ITER mogą służyć za wybitny przykład potencjału wspólnych europejskich projektów. Ważne jest, aby wyniki uzyskane dzięki finansowaniu i wspólnym wysiłkom na skalę europejską były **przekazywane obywatelom**. Zwiększy to zaufanie obywateli do nauki i badań, a także uświadomi im bardziej znaczenie Unii Europejskiej.

2. Wstęp

2.1. **ITER** (ang. *International Thermonuclear Experimental Reactor* – Międzynarodowy Eksperymentalny Reaktor Termonuklearny) jest międzynarodowym projektem współpracy naukowej zapoczątkowanym w 2005 r. między siedmioma partnerami globalnymi (stronami ITER są: UE, Stany Zjednoczone, Rosja, Japonia, Chiny, Korea Południowa i Indie). Celem projektu jest wykazanie naukowej i technologicznej możliwości zastosowania energii termojądrowej do celów pokojowych przez budowę i eksploatację pierwszego reaktora termojądrowego ITER o mocy **500 MW** w Cadarache we Francji. EKES poparł już ten projekt w kilku opiniach⁽¹⁾. ITER jest kolejnym krokiem w kierunku wykorzystywania energii termojądrowej, najbardziej innowacyjnego i obiecującego źródła zrównoważonej energii, które może zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na energię przy coraz większym udziale energii ze źródeł odnawialnych.

2.2. W 2015 r. w ramach gruntownego przeglądu projektu ITER mianowano nowych członków kierownictwa wyższego szczebla w organizacji ITER, a także w F4E. **Zmieniony harmonogram podstawowy ITER** został zatwierdzony przez Radę ITER w dniu 19 listopada 2016 r. Jako najwcześniejszy możliwy pod względem technicznym termin osiągnięcia pierwszej plazmy wskazano w harmonogramie grudzień 2025 r., natomiast pełną eksploatację i osiągnięcie pełnej wydajności instalacji (500 MW) z użyciem paliwa deuterowo-trytowego przewiduje się na 2035 r. Pozytywna ocena postępów w zakresie ITER w ostatnich latach została potwierdzona niezależnymi ocenami, które wskazały na stabilizację projektu i realistyczne podstawy do jego ukończenia.

2.3. Udział europejski w organizacji ITER jest realizowany przez unijną agencję wewnętrzną **Fusion for Energy (F4E)** z siedzibą w Barcelonie w Hiszpanii. F4E jest wspólnym przedsięwzięciem ustanowionym zgodnie z rozdziałem 5 Traktatu Euratom. Zgodnie ze statutem F4E posiada własne procedury udzielania absolutorium z wykonania budżetu przez Parlament Europejski na podstawie zalecenia Rady UE. W 2015 r. przyjęto nowe rozporządzenie finansowe F4E; odpowiedzialność za nadzór nad ITER, a tym samym nad F4E, została przeniesiona z DG RTD do DG ENER.

2.4. Oprócz budowy ITER znaczące i szerokie wsparcie naukowe dla badań nad syntezą termojądrową zapewnia **program badawczo-szkoleniowy**⁽²⁾, który stanowi uzupełnienie ogólnego programu badawczego „Horyzont Europa”⁽³⁾. Poza klasycznymi działaniami badawczymi w dziedzinie jądrowej program ten obejmuje podstawowe działania badawcze

⁽¹⁾ Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 27; Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 127; Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 60.

⁽²⁾ Opinia TEN/678 – „Program badawczo-szkoleniowy Euratom na lata 2021–2025”, sprawozdawca: Giulia Barbucci (s. 132 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽³⁾ Opinia INT/858 „Horyzont Europa”, sprawozdawca: Lobo Xavier (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 33).

w zakresie rozwoju energii termojądrowej, zgodnie z **planem działania w zakresie badań nad syntezą termojądrową**, który opisuje zoptymalizowaną ścieżkę wiodącą przez etap ITER i elektrowni demonstracyjnej (DEMO), aż po etap komercyjnego wykorzystania elektrowni termojądrowych. W planie działań w zakresie badań nad syntezą termojądrową opisano nie tylko główne potrzebne obiekty, lecz także badania, które należy przeprowadzić w celu wspierania ITER i DEMO.

2.5. Europejski plan działania w zakresie badań nad syntezą termojądrową został opracowany przez **EUROfusion**, podmiot odpowiedzialny za koordynację europejskich działań w dziedzinie badań nad syntezą termojądrową. To konsorcjum zrzesza 30 krajowych instytutów badawczych i około 150 uniwersytetów z 26 krajów UE oraz ze Szwajcarii i z Ukrainy. Siedziba EUROfusion znajduje się w Garching w Niemczech, natomiast sztandarowy eksperymentalny obiekt tego konsorcjum, jakim jest **wspólny europejski tokamak (JET)**, znajduje się w Culham w Zjednoczonym Królestwie.

3. Streszczenie wniosku

3.1. Wniosek⁽⁴⁾ dotyczy kluczowych wyzwań w ramach **następnych WRF** w zakresie utrzymania odpowiedniej dynamiki projektu, zapewnienia stałego postępu budowy i montażu oraz utrzymania zaangażowania wszystkich stron biorących udział w projekcie ITER. W celu sprostania tym wyzwaniom konieczne jest trwałe przywództwo UE nad projektem, oparte na doskonałych wynikach F4E i pełnym przestrzeganiu przez UE jej części zobowiązań w zakresie finansowania i wkładów rzeczowych.

3.2. **Zasoby** potrzebne **Euratom** do tego, aby umożliwić pomyślne ukończenie budowy obiektu i rozpoczęcie fazy eksploatacji/fazy eksperymentalnej, zostały szczegółowo opisane w komunikacie Komisji „Wkład UE w realizację zreformowanego projektu ITER” przyjętym przez Komisję w czerwcu 2017 r.

3.3. Komisja zachęca Parlament Europejski i Radę, by w wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027 ustaliły, że maksymalny poziom zobowiązań Euratomu na rzecz realizacji projektu ITER będzie wynosić **6 070 000 000 EUR** (według wartości bieżących). Uważa się, że jest to masa krytyczna środków potrzebnych do zapewnienia efektywności działań UE związanych z ITER, zgodna z nową podstawą dla budowy ITER. Proponowany budżet oparty jest na najwcześniejszym możliwym do osiągnięcia pod względem technicznym terminie budowy ITER przy braku nieprzewidzianych okoliczności, a zatem zakłada możliwość ograniczenia wszystkich głównych czynników ryzyka.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES zwraca uwagę, że zapewnienie konkurencyjności i zabezpieczenie naszych dostaw energii jest sprawą najwyższej wagi, ale ma zrównoważony charakter tylko w połączeniu z przeciwdziałaniem zmianie klimatu. **Bezemisyjne i zrównoważone** źródła energii mają zatem kluczowe znaczenie dla naszego dobrobytu i dobrostanu w przyszłości. Osiągnięcie czystej energii jest kwestią priorytetową i w związku z tym energia termojądrowa uznawana jest za potencjalne długoterminowe rozwiązanie, a Europa jest liderem w opracowywaniu technologii syntezy jądrowej.

4.2. EKES podkreśla, że wysoki poziom inwestycji długoterminowych potrzebnych do rozwoju elektrowni termojądrowej wiąże się wciąż z pewnym ryzykiem przemysłowym, lecz w razie powodzenia budowa elektrowni termojądrowej byłaby nowym czynnikiem, który znacznie zmieniłby obecną dostawę energii i stanowiłby **innowację radykalną**. Paliwo termojądrowe jest obfitym i praktycznie niewyczerpanym zasobem: tryt można wytwarzać z litu, metalu, który występuje powszechnie w skorupie ziemskiej i w wodzie morskiej, natomiast deuter znajduje się w naturalnej wodzie.

4.3. EKES pragnie zwrócić uwagę na wyraźne **cechy bezpieczeństwa** syntezy jądrowej w porównaniu z konwencjonalnym rozszczepieniem jądrowym. Elektrownia termojądrowa jest z natury bezpieczna: tylko kilka gramów paliwa tworzy plazmę, która szybko gaśnie w przypadku jakiegokolwiek awarii. W wyniku reakcji deuterowo-trytowej dochodzi do uwolnienia neutronów, które aktywują materiały ściany. Powstałe w ten sposób radioaktywne produkty uboczne są krótkożyłowe, zatem większość materiałów można poddać recyklingowi po pewnym czasie rozpadu i nie ma potrzeby składowania żadnych nowych odpadów jądrowych.

4.4. EKES zachęca Komisję, aby mocniej podkreśliła potrzebę powiązania projektu ITER z europejskimi badaniami nad syntezą jądrową zorganizowanymi przez **EUROfusion**. ITER wymaga nie tylko wybudowania, ale i gruntownego przygotowania oraz programów towarzyszących. W Europie skoordynowany program wykorzystujący JET i inne urządzenia oraz modelowanie i symulacje zapewnia pomoc w testowaniu i opracowywaniu scenariuszy eksploatacji ITER, a także w projektowaniu i optymalizacji wydajności ITER oraz projektowaniu DEMO. Eksploatacja tokamaka JET przy użyciu mieszanki deuterowo-trytowej i ściany podobnej do tej, którą zastosowano w ITER, ma kluczowe znaczenie dla przygotowania eksploatacji ITER.

⁽⁴⁾ COM(2018) 445 final.

4.5. EKES uznaje **wartość dodaną UE** wynikającą z sukcesu EUROfusion. W tym programie badawczym w Europie uczestniczy zdecydowana większość państw członkowskich (z wyjątkiem Luksemburga i Malty), które wnoszą wkład w istotne projekty, dzięki czemu UE jest w tej dziedzinie światowym liderem. Inwestycje i finansowanie badań przynoszą korzyści dla przemysłu, organizacji badawczych i uniwersytetów.

4.6. EKES wyraża przekonanie, że ogólnie europejskie badania nad syntezą jądrową, a szczególnie budowa ITER mogą służyć za wybitny przykład potencjału wspólnych europejskich projektów. Ważne jest, aby wyniki uzyskane dzięki finansowaniu i wspólnym wysiłkom na skalę europejską były **przekazywane obywatelom**. Zwiększy to zaufanie obywateli do nauki i badań, a także uświadomi im bardziej znaczenie Unii Europejskiej dla osiągnięcia odległego i trudnego celu, co nie byłoby możliwe przy wysiłkach i środkach finansowych jedynie poszczególnych krajów i co będzie miało istotne skutki długofalowe nie tylko z punktu widzenia technologii i przemysłu, lecz również badań naukowych, przemysłu i MŚP i wywrze duży wpływ na gospodarkę i tworzenie miejsc pracy, nawet w perspektywie krótko- i średnioterminowej.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES odnotowuje, że nowy **europejski plan działania** na rzecz energii termojądrowej wskazuje dobrze zdefiniowane działania na rzecz powstania pierwszej elektrowni termojądrowej, polegające na intensywnym zaangażowaniu przemysłu, kształceniu naukowców i inżynierów w dziedzinie syntezy jądrowej w całej Europie oraz wzmożonej współpracy poza Europą. Plan działania obejmuje perspektywę krótkoterminową – do rozpoczęcia eksploatacji ITER (2025 r.), średnioterminową – do czasu wprowadzenia ITER do rutynowej eksploatacji i osiągnięcia przez reaktor pełnej wydajności (2035 r.), oraz długoterminową – do powstania pierwszej elektrowni termojądrowej (DEMO), która po raz pierwszy dostarczy do sieci energię elektryczną.

5.2. ITER jest kluczowym obiektem w ramach planu działania, bowiem ma on umożliwić osiągnięcie większości ważnych celów pośrednich na drodze do energii termojądrowej. W związku z tym przeważająca większość zasobów zaproponowanych w perspektywie krótkoterminowej dotyczącej EUROfusion dotyczy projektu ITER i towarzyszącym mu eksperymentom, jednym z których jest **JET: wspólny europejski tokamak** w Culham w Anglii. EKES przyjmuje do wiadomości, że w ramach JET wykazano, iż budowa i eksploatacja dużej infrastruktury badawczej w dziedzinie energii termojądrowej jest wydajnym rozwiązaniem i umożliwia osiągnięcie maksymalnych korzyści naukowych i przemysłowych.

5.3. EKES popiera wniosek organizacji ITER o przekazanie cennych danych wejściowych na podstawie wyników **JET** w okresie poprzedzającym osiągnięcie pierwszej plazmy w ITER. Z uwagi na unikalne możliwości JET jako jedynego tokamaka, który jest zdolny do działania z wykorzystaniem trytu, zawiera materiały umieszczone w pierwszej ścianie ITER oraz umożliwi pełną obsługę zdalną, jego eksploatacja może przyczynić się do realizacji planu działania ITER, który ma na celu zmniejszenie ryzyka i kosztów oraz ograniczenie licencji operacyjnych dla ITER. Jest to szczególnie ważne z uwagi na fakt, że budżet ITER proponowany przez Komisję zakłada brak nieprzewidzianych okoliczności, a tym samym możliwość ograniczenia wszystkich głównych czynników ryzyka.

5.4. EKES ma świadomość ważnych problemów związanych z ITER, które można rozwiązać tylko dzięki wykorzystaniu JET, w związku z czym podziela obawy dotyczące wpływu **brexitu** na dalsze funkcjonowanie JET. EKES jest zdania, że aby zminimalizować ryzyko związane z eksploatacją ITER i zoptymalizować plan badań dotyczących tego projektu, należy zapewnić ciągłość funkcjonowania JET (jako obiektu UE bądź wspólnego obiektu UE i Zjednoczonego Królestwa) w okresie od 2020 r. do pierwszego uruchomienia ITER, bowiem nie istnieją żadne rozwiązania alternatywne na wypadek utraty JET w tym okresie.

5.5. Wniosek Komisji zawiera budżet przewidziany na ITER, jednak nie poruszono w nim kwestii adekwatności budżetu potrzebnego na towarzyszący program badań nad syntezą jądrową. Program ten został uwzględniony w osobnym wniosku⁽⁵⁾, w którym jednak z kolei nie wspomina się o potrzebach związanych z ITER. EKES podkreśla, że **budżet przeznaczony na EUROfusion** w latach 2021–2025 musi być zgodny z celami planu działania w zakresie syntezy jądrowej, w którym zasadnicze znaczenie mają prace nad ITER, podczas gdy konieczne jest również rozwinięcie działań związanych z projektem DEMO.

5.6. EKES wyraża zadowolenie ze znaczenia, jakie dla przemysłu i MŚP mają inwestycje w technologię syntezy jądrowej. Inwestycja UE w budowę ITER jest źródłem istotnych korzyści dla **europejskiego przemysłu**, a społeczność badawcza zapewnia mu możliwość angażowania się w nowatorskie prace badawczo-rozwojowe, technologiczne, projektowe i produkcyjne w zakresie komponentów ITER. Zdobywanie w ten sposób nowej wiedzy i tworzenie firm typu spin-off przyczynia się do rozwoju gospodarczego i promowania zatrudnienia. W latach 2008–2017 „Fusion for Energy” przyznała

⁽⁵⁾ COM(2018) 437 final oraz opinia TEN/678, sprawozdawca: Giulia Barbucci (zob. przypis 2).

w całej Europie 839 zamówień i dotacji o wartości około **3,8 mld EUR**. Z inwestycji w działalność związaną z ITER skorzystało co najmniej 500 przedsiębiorstw, w tym MŚP, oraz ponad 70 organizacji badawczo-rozwojowych z około 20 różnych państw członkowskich UE i Szwajcarii. Ponadto strony spoza UE biorące udział w projekcie ITER zawarły również umowy z przemysłem europejskim, który wspiera produkcję ich własnych komponentów do ITER, co dodatkowo przyczynia się do **tworzenia miejsc pracy i rozwoju** w europejskich przedsiębiorstwach.

5.7. EKES odnotowuje dostarczone przez Komisję kompleksowe informacje ⁽⁶⁾, z których wynika, że rozwój firm typu spin-off i transfery technologii wywierają największy wpływ na efekt netto inwestycji w ITER. Technologie opracowywane z myślą o ITER stwarzają nowe możliwości biznesowe w innych sektorach, bowiem praca nad projektem ITER zwiększa **konkurencyjność** europejskich przedsiębiorstw w globalnej gospodarce, umożliwia tradycyjnym firmom wejście na **rynek zaawansowanej technologii**, a także oferuje europejskim sektorom zaawansowanej technologii i MŚP wyjątkową okazję do wprowadzania innowacji i opracowywania produktów przeznaczonych do eksploatacji poza dziedziną, jaką jest synteza jądrowa.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁶⁾ „Analiza wpływu działań realizowanych w ramach projektu ITER w UE”, ENER/D4/2017-458, (2018), Trinomics (Rotterdam) i Cambridge Econometrics.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego program pomocy na rzecz likwidacji obiektów jądrowych elektrowni jądrowej Ignalina na Litwie (»program Ignalina«) oraz uchylającego rozporządzenie Rady (UE) nr 1369/2013”

[COM(2018) 466 final – 2018/0251 (NLE)]

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego specjalny program likwidacji obiektów jądrowych i gospodarowania odpadami promieniotwórczymi oraz uchylającego rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1368/2013”

[COM(2018) 467 final – 2018/0252 (NLE)]

oraz

„Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny i realizacji programów pomocy unijnej na rzecz likwidacji obiektów jądrowych w Bułgarii, na Słowacji i Litwie”

[COM(2018) 468 final]

(2019/C 110/26)

Sprawozdawca: **Rudy DE LEEUW**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 12.7.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Sekcja odpowiedzialna	Transport, Energia, Infrastruktura i Społeczeństwo Informacyjne
Data przyjęcia przez sekcję	20.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	177/8/6
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji i zwraca uwagę na sformułowane w niniejszej opinii propozycje dotyczące przyszłych środków towarzyszących.

1.2. Komitet nie proponuje żadnych zmian we wniosku, lecz apeluje o wzmocnienie monitorowania działań dotyczących zagadnień wskazanych w opinii, zwłaszcza w odniesieniu do:

- zorientowanego na zrównoważony rozwój podejścia przy wyborze źródeł energii,
- właściwego uwzględnienia przede wszystkim szczególnej sytuacji Litwy, ale także innych krajów w kontekście kwestii społeczno-gospodarczych,
- rozpowszechniania w całej UE wiedzy w zakresie demontażu oraz kwestii szkolenia pracowników,
- bezpiecznego i zrównoważonego gospodarowania odpadami promieniotwórczymi,
- wzmocnienia wskaźników efektywności, włączając w to ochronę pracowników przed promieniowaniem.

1.3. Należy zachęcać organizacje społeczeństwa obywatelskiego do udziału w monitorowaniu tych działań i wspomagać je w tym, wraz z ekspertami i przedstawicielami władz.

1.4. Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej o dokonanie oceny sytuacji określonej do czasu zakończenia eksploatacji kilku elektrowni jądrowych w UE i przedstawienie sprawozdania z propozycjami minimalizacji kosztów i ryzyka związanego z likwidacją reaktorów i składowaniem odpadów promieniotwórczych. W sprawozdaniu należy również zwrócić uwagę na skutki znacznego ograniczenia w UE zdolności przerobu paliwa i odpadów promieniotwórczych z powodu brexitu, a z drugiej strony wystąpienia nadwyżki zdolności przerobowych w Zjednoczonym Królestwie.

2. Streszczenie wniosków

2.1. Komisja wnioskuje, aby podczas obowiązywania wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r. (WRF na lata 2021–2027) kontynuować w pozostałym zakresie programy pomocy finansowej na rzecz likwidacji obiektów jądrowych oraz gospodarowania odpadami promieniotwórczymi w Bułgarii (bloki 1–4 elektrowni jądrowej Kozłodułj), na Słowacji (bloki 1–2 elektrowni jądrowej Bohunice V1) i na Litwie (bloki 1–2 elektrowni jądrowej Ignalina).

2.2. Wnioski Komisji zawierają dwie zmiany.

- Zwiększenie elastyczności budżetowej: „Możliwe będzie uzyskanie dodatkowej elastyczności budżetowej dzięki ponownej dystrybucji środków pomiędzy działaniami, zgodnie z potrzebami, do właściwej lokalizacji i we właściwym czasie, w zależności od postępu w realizacji działań”. Uwzględnić się tu zmienny i często nieprzewidywalny poziom wydatków w danym roku.
- Włączenie do programu likwidacji niektórych obiektów jądrowych JRC w Niemczech, we Włoszech, w Belgii i w Niderlandach.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że po osiągnięciu jednego z celów programu (aby lepiej uwzględnić potrzeby i zapewnić bezpieczną likwidację obiektów), na następnym etapie program będzie ukierunkowany na działania likwidacyjne obejmujące wyzwania z zakresu bezpieczeństwa radiacyjnego. Działania te należy także oceniać pod kątem podejścia ukierunkowanego na zrównoważony system energetyczny zgodnie z umowami międzynarodowymi, których stroną jest Unia (porozumienie klimatyczne z Paryża, zaangażowanie UE na rzecz gospodarki niskoemisyjnej itp.).

3.2. W sprawozdaniu w sprawie oceny i realizacji programów pomocy unijnej na rzecz likwidacji obiektów jądrowych w Bułgarii, na Słowacji i Litwie (zwanym dalej „sprawozdaniem”) potwierdzono, że kontynuacja programów jest możliwa z finansowego punktu widzenia. EKES zwraca uwagę, że szacunki budżetowe przewidziane w WRF na okres po 2020 r. na kontynuację i zakończenie programu Kozłodułj i programu Bohunice odpowiadają mniej niż jednej czwartej kwoty zapisanej w WRF na lata 2014–2020 (63 mln EUR na Kozłodułj i 55 mln EUR na Bohunice) i zapewnią osiągnięcie uzgodnionego stadium końcowego procesu likwidacji. Szacunkowe środki budżetowe na wieloletnie ramy finansowe po 2020 r. wynoszą 522 mln EUR, co stanowi wzrost w porównaniu z WRF na lata 2014–2020.

3.3. EKES podkreśla, że wciąż istnieją pewne obawy dotyczące Litwy. Komitet wskazuje, że budżet przewidziany przez Komisję pokrywa jedynie 70 % zapotrzebowania na ten okres, i w związku z tym uważa, że wniosek nie jest wyrazem solidarności ani nie stanowi wystarczającego wsparcia finansowego dla projektu, który ma również znaczenie dla państw sąsiadujących. Udana likwidacja elektrowni Ignalina stanowi największe wyzwanie w zakresie bezpieczeństwa jądrowego w UE i musi zostać przeprowadzona przy jak najmniejszym ryzyku dla obywateli Unii Europejskiej.

3.4. EKES docenia inicjatywę Komisji, aby włączyć niektóre obiekty jądrowe JRC do programu na rzecz Bułgarii i Słowacji. Szacunkowy budżet na likwidację obiektów jądrowych JRC wynosi 348 mln EUR. EKES podkreśla znaczenie wzorcowej roli, jaką UE musi odegrać przy zarządzaniu operacjami JRC, ponieważ wyłączna odpowiedzialność za to spoczywa na Komisji (JRC) jako na posiadaczu zezwolenia. Zgodnie z Traktatem Euratom JRC musi realizować swoje historyczne zobowiązania wynikające z działań w dziedzinie jądrowej oraz likwidować swoje zamknięte obiekty jądrowe. Program ma ogromny potencjał pod względem tworzenia wiedzy i dzielenia się nią. Ułatwia w ten sposób państwom członkowskim UE likwidację ich instalacji.

3.5. W odniesieniu do wiedzy EKES podkreśla także znaczenie oceny gospodarczych i społecznych skutków demontażu, np. na rynku pracy, a także wskaźników zdrowotnych i rozwoju strukturalnego w regionie danego państwa członkowskiego. Ważne jest, by przy okazji demontażu zapewniono teoretyczne i praktyczne dodatkowe szkolenia lokalnej siły roboczej w obszarach działań, które będą miały zasadnicze znaczenie w przyszłości. Szkolenia te nie mogą zostać wyłączone z finansowania.

3.6. EKES, apelując o ściślejsze monitorowanie, zaleca, by środki finansowe w ramach programu przeznaczyć na zapewnienie odpowiedniego uczestnictwa zainteresowanych lokalnych i krajowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, co ma stanowić niezależne, wiarygodne i stałe publiczne monitorowanie działań podejmowanych w ramach tej pomocy finansowej.

3.7. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że Słowacja, Bułgaria i Litwa dokonały znaczących postępów w zakresie likwidacji reaktorów w uzgodnionym terminie. Niemniej jednak EKES zwraca uwagę, że w najbliższej przyszłości pojawią się pewne wyzwania związane z demontażem rdzenia reaktora i innymi działaniami w budynkach reaktora. W sprawozdaniu niewiele mówi się o ograniczeniach w gospodarowaniu odpadami promieniotwórczymi, w szczególności w odniesieniu do węgla, oraz o starych reaktorach we Francji i w Zjednoczonym Królestwie. EKES zaleca, aby w sprawozdaniu przeanalizowano również kwestię gospodarowania odpadami promieniotwórczymi, co stanowi bardzo ważny problem w perspektywie długoterminowej.

3.8. EKES zwraca również uwagę na dobrą praktykę, w szczególności w obiekcie Ignalina, polegającą na udzielaniu pomocy byłym pracownikom elektrowni jądrowych w znalezieniu zatrudnienia na lokalnym rynku pracy, co nie tylko jest społecznie wartościowym przedsięwzięciem, ale także sprzyja rozwijaniu konkretnych umiejętności związanych z likwidacją i przekazywaniu wiedzy. EKES uważa to za interesujący sposób zaspokajania potrzeb tych osób. Ponadto podejście takie może obejmować środki ukierunkowane na szkolenie pracowników. Należy zachęcać ośrodki badawcze do aktywnego udziału w takich projektach, które muszą być odpowiednio wspierane pod względem finansowym.

3.9. Zakres programów jest zgodny z polityką bezpieczeństwa UE zawartą w trzech dyrektywach:

- 1) dyrektywa Rady 2011/70/Euratom⁽¹⁾ ustanawiająca ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi;
- 2) dyrektywa Rady 2009/71/Euratom⁽²⁾ oraz zmieniająca ją dyrektywa Rady 2014/87/Euratom⁽³⁾ ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych;
- 3) dyrektywa Rady 2013/59/Euratom⁽⁴⁾ ustanawiająca podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego.

3.10. Jednak ze względów historycznych stanowią one częściowe odstępstwo od zasady ostatecznej odpowiedzialności państw członkowskich za zapewnienie adekwatnych zasobów finansowych na potrzeby likwidacji obiektów jądrowych i gospodarowania odpadami promieniotwórczymi. EKES zgodził się już z tym podejściem, odwołując się do zasady solidarności.

3.11. Ponadto zwiększenie bezpieczeństwa jądrowego ma kluczowe znaczenie nie tylko na szczeblu regionalnym lub krajowym, lecz także na szczeblu europejskim a nawet globalnym. Dlatego też wspólny wysiłek na rzecz bezpiecznego rozwiązywania problemów technicznych w zakresie likwidacji obiektów jądrowych oraz zdobywanie wiedzy w tej dziedzinie są ważne nie tylko dla zainteresowanych regionów lub państw członkowskich, lecz także dla całej Unii Europejskiej. EKES podkreśla więc potrzebę ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi i uczestnikami programów a Komisją.

3.12. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że program umożliwił opracowanie nowych wysoce skutecznych narzędzi służących zmniejszeniu ilości odpadów. EKES zaleca Komisji, aby aktywnie wspomagała dzielenie się wiedzą na ten temat.

3.13. EKES uznaje znaczenie kluczowych wskaźników efektywności używanych do monitorowania postępów w zakresie likwidacji i jej kosztów finansowych. Zwraca uwagę na staranne monitorowanie i skuteczne wdrażanie wymogów programu. Podkreśla, że finansowane przez UE działania powinny zatrudniać wysokiej jakości z poszanowaniem najwyższych standardów bezpieczeństwa i ochrony radiologicznej zgodnie ze wspomnianymi wyżej właściwymi dyrektywami UE.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. W świetle powyższych rozważań EKES uznaje, że powinno być możliwe uzyskanie bardziej konkretnego obrazu stanu praktycznej ochrony radiologicznej w każdym z przedmiotowych obiektów, a także strategii ALARA („na najniższym racjonalnie osiągalnym poziomie”). Oczywiście na każdym państwie członkowskim spoczywa wyłączna odpowiedzialność za zapewnienie tej ochrony, zgodnie z art. 5 dyrektywy 2013/59/Euratom ustanawiającej podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego. Utrzymanie dawki promieniowania, na jakie są narażeni pracownicy, w zakresie zoptymalizowanej wartości dawki

⁽¹⁾ Dz.U. L 199 z 2.8.2011, s. 48.

⁽²⁾ Dz.U. L 172 z 2.7.2009, s. 18.

⁽³⁾ Dz.U. L 219 z 25.7.2014, s. 42.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 13 z 17.1.2014, s. 1.

efektywnej jest reprezentatywnym wskaźnikiem, odpowiadającym jednemu z celów programów, jakim jest skoncentrowanie się na zapewnieniu bezpieczeństwa radiacyjnego. Dane te muszą być dostępne w rejestrze organów ds. bezpieczeństwa i ochrony radiologicznej w zainteresowanych państwach członkowskich.

4.2. Kolejną kwestią jest trwale składowanie odpadów promieniotwórczych. Wyłącznie odpowiedzialność w tym zakresie jednoznacznie ponosi dane państwo członkowskie. EKES zaleca jednak, by Komisja wspierała nie tylko wymianę wiedzy, ale także dynamiczną współpracę między państwami członkowskimi, jeśli jest to możliwe od strony prawnej. Pomoże to osiągnąć wysoki poziom bezpieczeństwa przy zachowaniu rozsądnych parametrów ekonomicznych.

4.3. Wydaje się, że niewiele informacji podaje się na temat współpracy z lokalnymi organami ds. bezpieczeństwa. Niemniej jednak niektóre problemy wskazane we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady ustanawiającego specjalny program likwidacji obiektów jądrowych i gospodarowania odpadami promieniotwórczymi oraz uchylającego rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1368/2013 wymagają dalszej uwagi, zwłaszcza że w związku z „długotrwałymi procedurami udzielania zezwoleń przez organy krajowe” powstają „trudności w zarządzaniu programem”. Komisja dysponuje wieloma narzędziami służącymi pogłębieniu tej współpracy, a jednym z nich jest grupa ENSREG.

4.4. Komitet zwraca uwagę, że kilka elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej osiągnęło już koniec okresu eksploatacji lub też zbliża się do niego i będzie wymagało likwidacji. Jest to wyłączna odpowiedzialność państwa członkowskiego, jednak EKES wzywa Komisję Europejską do oceny sytuacji i przedstawienia sprawozdania zawierającego propozycje dotyczące minimalizacji kosztów i ryzyka likwidacji reaktorów oraz składowania odpadów promieniotwórczych. W sprawozdaniu należy również zwrócić uwagę na skutki znacznego ograniczenia w UE zdolności przerobu paliwa i odpadów promieniotwórczych z powodu brexitu, a z drugiej strony wystąpienia nadwyżki zdolności przerobowych w Zjednoczonym Królestwie.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zalecenie dotyczące decyzji Rady upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji w sprawie Konwencji ustanawiającej wielostronny trybunał rozstrzygania sporów inwestycyjnych”

[COM(2017) 493 final]

(2019/C 110/27)

Sprawozdawca: **Philippe DE BUCK**

Współsprawozdawczyni: **Tanja BUZEK**

Wniosek o konsultację	13.12.2017 (Komisja Europejska)
Podstawa prawna	Art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	REX
Data przyjęcia przez sekcję	23.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	206/3/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uznaje w pełni, że rozstrzyganie sporów między inwestorem a państwem (ISDS) w umowach handlowych i inwestycyjnych jest dla wielu zainteresowanych stron coraz bardziej kontrowersyjne w związku z kwestiami legalności, spójności i przejrzystości. Krytyka ta obejmuje zagadnienia proceduralne i materialne, lecz się do nich nie ogranicza.

1.2. EKES bierze czynny udział w debacie w sprawie reformy i modernizacji ochrony inwestycji. Przyjął opinię REX/464 i REX/411, w których wyraził szereg obaw i przedstawił zalecenia.

1.3. Dlatego też EKES przyjmuje z zadowoleniem starania Komisji na rzecz wielostronnej reformy ISDS pod auspicjami UNICITRAL i uważa, że istotne jest, by UE pozostała otwarta na przyjęcie wszystkich metod i pomysłów przedstawionych w odniesieniu do reformy ISDS.

1.4. EKES przyjmuje zwłaszcza z zadowoleniem większe zaangażowanie na rzecz przejrzystości, co pozwala organizacjom pozarządowym na monitorowanie dyskusji, a nawet na udział w niej.

1.5. EKES uważa, że istotne jest, by III grupa robocza UNICITRAL przyjęła z zadowoleniem wkład wszystkich zainteresowanych stron w wysiłki na rzecz zwiększenia pluralizmu, i wzywa do lepszego i bardziej wyważonego zapraszania zainteresowanych stron. Ponadto apeluje, by Komisja poczyniła starania na rzecz jego aktywnego włączenia w prace III grupy roboczej.

1.6. EKES ma zawsze świadomość, że bezpośrednio inwestycje zagraniczne są ważnym czynnikiem przyczyniającym się do wzrostu gospodarczego, a inwestorzy zagraniczni muszą być chronieni na całym świecie przed bezpośrednim wyłączeniem i dyskryminacją oraz mieć takie same prawa, jakie przysługują inwestorom krajowym.

1.7. Jednak EKES podkreśla również zawsze, że nie należy podważać prawa państw do regulacji w interesie publicznym.

1.8. EKES podkreśla, że w odniesieniu do utworzenia wielostronnego trybunału rozstrzygania sporów inwestycyjnych (MIC) należy odpowiedzieć na szereg zasadniczych pytań dotyczących zakresu, ochrony interesu publicznego, dostępności i kontaktów z sądami krajowymi.

1.9. Zakres: chociaż EKES uważa, że wskazane byłoby bardziej całościowe podejście obejmujące dbałość zarówno o materialne, jak i proceduralne aspekty ochrony inwestycji, odnotowuje, że obowiązkowy zakres ogranicza się do aspektów proceduralnych rozstrzygania sporów między inwestorami a państwami.

1.10. Interes publiczny: EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma to, aby MIC w żaden sposób nie ograniczał zdolności UE i państw członkowskich do wypełniania zobowiązań wynikających z międzynarodowych porozumień dotyczących ochrony środowiska, praw człowieka i pracy, a także ochrony konsumentów oraz zdolności zabezpieczenia proceduralnego przed roszczeniami w stosunku do przepisów krajowych przyjętych w interesie publicznym. EKES jest zatem zdania, że można to osiągnąć w wystarczającym stopniu wyłącznie przez uwzględnienie klauzuli dotyczącej pierwszeństwa i ustanowienie wyłączenia odnoszącego się do interesu publicznego.

1.11. Prawa stron trzecich i powództwa wzajemne: chociaż EKES uważa, że dopuszczenie oświadczeń *amicus curiae* jest pierwszym krokiem, który musi zapewnić zasadniczo ich należyte uwzględnienie przez sędziów, odnosi się pozytywnie do uwzględnienia w upoważnieniu możliwości interwencji stron trzecich i zaleca zbadanie roli stron trzecich, którymi mogą być lokalni mieszkańcy, pracownicy, związki zawodowe, grupy ochrony środowiska czy też konsumenci.

1.12. Kontakty z sądami krajowymi: EKES uważa, że MIC w żadnym wypadku nie może powodować negatywnych konsekwencji dla systemu sądowego UE i autonomii prawa Unii. Odnotowuje, że rozmaite zainteresowane strony różnie postrzegają kwestię związku między sądami krajowymi a MIC, lecz zachęca Komisję do dalszego zbadania kwestii wyczerpania lokalnych środków odwoławczych i sposobu działania w kontekście MIC.

1.13. Niezawisłość i legitymacja sędziów: mianowanie sędziów na stałe ma kluczowe znaczenie dla zapoczątkowania rozwoju orzecznictwa i poprawy przewidywalności, podczas gdy ich kwalifikacje wymagają wykazania się wiedzą fachową w szerokim zakresie prawa. EKES przyjmuje z zadowoleniem zobowiązania do wyznaczenia jasnych kryteriów na wysokim szczeblu w celu zapewnienia praworządności oraz zaufania publicznego i wzywa, by proces selekcji był przejrzysty i podlegał zasadom kontroli publicznej.

1.14. Skuteczny system: sekretariat powinien mieć za zadanie skuteczną administrację MIC i należy przeznaczyć wystarczające środki na jego funkcjonowanie, a strony powinny pokryć koszty administracyjne na sprawiedliwych zasadach z uwzględnieniem różnych kryteriów. MŚP powinny korzystać z tego samego poziomu ochrony i dostępu do mechanizmu rozstrzygania sporów na rozsądnych warunkach i przy racjonalnych kosztach i wszystkie decyzje wydane przez MIC powinny być egzekwowalne i podawane do wiadomości publicznej.

1.15. Wysoki poziom ochrony i potencjalny okres przejściowy: warto odnotować, że żadna z umów zawartych przez UE lub państwa członkowskie nie będzie automatycznie objęta jurysdykcją MIC oraz że podczas potencjalnego okresu przejściowego obowiązywać będą uzgodnione procedury rozstrzygania sporów w celu zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony inwestycji, zważywszy na konstytucyjność i zasadność MIC zgodnie z prawem UE.

2. Wprowadzenie

2.1. System ochrony inwestycji, który od lat 70. ubiegłego wieku został zapisany w ponad 3 200 umowach, obejmuje klauzule materialne dotyczące ochrony inwestycji oraz klauzule dotyczące procedury rozstrzygania sporów przewidujące mechanizm, w ramach którego zagraniczni inwestorzy mogą zgłaszać roszczenia przeciwko państwom przyjmującym (system rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem – ISDS) zgodnie z postanowieniami umów.

2.2. EKES odnotowuje niedawną publikację analityka politycznego Joachima Pohla pt. „Societal benefits and costs of International Investment Agreements – a critical review of aspects and available empirical evidence”⁽¹⁾ („Korzyści i koszty społeczne międzynarodowych umów inwestycyjnych – krytyczna analiza aspektów i dostępnych dowodów empirycznych”), w cyklu dokumentów roboczych OECD dotyczących inwestycji międzynarodowych.

2.3. W ostatnich latach reforma systemu rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem (ISDS) była centralnym elementem debaty na temat polityki inwestycyjnej UE, a system ochrony inwestycji zaczął budzić wśród zainteresowanych stron coraz większe kontrowersje związku z kwestiami legalności, spójności i przejrzystości. Krytyka ta obejmuje m.in. zagadnienia proceduralne i materialne.

2.4. Zastrzeżenia te były wyrażane w szczególności podczas dwóch konsultacji publicznych zorganizowanych przez Komisję Europejską – pierwsze z nich odbyły się w 2014 r. w trakcie negocjacji w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP)⁽²⁾, drugie zostały przeprowadzone w 2017 r. w ramach działań na rzecz wielostronnej reformy systemu rozstrzygania sporów inwestycyjnych⁽³⁾.

⁽¹⁾ http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/societal-benefits-and-costs-of-international-investment-agreements_e5f85c3d-en.

⁽²⁾ http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=179.

⁽³⁾ http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=233.

2.5. W swojej rezolucji z dnia 8 lipca 2015 r. w sprawie TTIP Parlament Europejski wezwał Komisję do zastąpienia systemu rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem „nowym systemem rozstrzygania sporów między inwestorami a państwami, podlegającym demokratycznym zasadom i demokratycznej kontroli, w którym potencjalne przypadki będą rozstrzygane w sposób przejrzysty przez publicznie mianowanych, niezależnych, zawodowych sędziów, w publicznych procesach sądowych, i który obejmował będzie przynajmniej jeden mechanizm odwoławczy oraz zapewnił spójność decyzji sądów i poszanowanie właściwości sądów UE i państw członkowskich, a także w którym prywatne interesy nie mogą podważać celów polityki publicznej”⁽⁴⁾.

Rozwój sytuacji na szczeblu UE

2.6. W odpowiedzi na krytykę obecnego systemu ISDS oraz presję ze strony społeczeństwa obywatelskiego przekonującego o konieczności jego zreformowania, Komisja zaproponowała system rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem zwany systemem sądów ds. inwestycji, który zawarła w kompleksowej umowie gospodarczo-handlowej między UE a Kanadą (CETA) oraz w umowach o wolnym handlu między UE a Singapurem i między UE a Wietnamem.

2.7. W tym kontekście w CETA (art. 8.29) zawarty został szczegółowy przepis wzywający strony do rozważenia możliwości ustanowienia w przyszłości wielostronnego trybunału inwestycyjnego: „Strony dążą wraz z innymi partnerami handlowymi do ustanowienia wielostronnego trybunału inwestycyjnego i mechanizmu odwoławczego na potrzeby rozstrzygania sporów inwestycyjnych. Po ustanowieniu takiego wielostronnego mechanizmu Wspólny Komitet CETA przyjmuje decyzję stanowiącą, że spory inwestycyjne objęte niniejszą sekcją będą rozstrzygane w ramach mechanizmu wielostronnego i dokonuje odpowiednich ustaleń przejściowych”.

2.8. Jednakże żadna z powyższych umów nie została jeszcze ratyfikowana, a ponadto Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpatruje obecnie sprawę dotyczącą systemu sądów ds. inwestycji przewidzianego w CETA⁽⁵⁾. Trybunał wyda decyzję w tej sprawie najwcześniej za kilka miesięcy.

2.9. EKES odnotowuje, że umowa o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią nie zawiera rozdziału dotyczącego ochrony inwestycji, ponieważ Japonia nie mogła zaakceptować proponowanego przez UE systemu sądów ds. inwestycji.

Zaangażowanie EKES-u

2.10. W trakcie tego procesu Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) aktywnie uczestniczył w debacie na temat modernizacji i reformy ochrony inwestycji, a w szczególności systemu ISDS, między innymi organizując dwa wysłuchania publiczne: w czerwcu 2016 r.⁽⁶⁾ i w lutym 2018 r.⁽⁷⁾ W tym kontekście EKES przyjął opinię REX/464 w sprawie stanowiska EKES-u na temat konkretnych kluczowych kwestii poruszonych podczas negocjacji nad transatlantyckim partnerstwem handlowo-inwestycyjnym (TTIP)⁽⁸⁾ oraz opinię REX/411 w sprawie ochrony inwestorów i rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem w umowach handlowych i inwestycyjnych między UE a państwami trzecimi⁽⁹⁾.

2.11. EKES uznał, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne są ważnym czynnikiem przyczyniającym się do wzrostu gospodarczego, a inwestorzy zagraniczni muszą być chronieni na całym świecie przed bezpośrednim wyłączeniem i dyskryminacją oraz mieć takie same prawa, jakie przysługują inwestorom krajowym.

2.12. Jednocześnie EKES podkreślił, że prawo państwa do regulacji w interesie publicznym ma zasadnicze znaczenie i postanowienia międzynarodowych umów inwestycyjnych nie mogą go naruszać. Niezbędna jest zatem jednoznaczna klauzula horyzontalna potwierdzająca to prawo.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+XML+V0//PL>.

⁽⁵⁾ W dniu 6 września 2017 r. Belgia wystąpiła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie zgodności systemu sądów ds. inwestycji z (1) zasadą wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE w zakresie dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii; (2) ogólną zasadą równości i wymogiem „praktycznej skuteczności” prawa Unii; (3) prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości; oraz (4) prawem do niezależnego i bezstronnego sądownictwa. (https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/downloads/ceta_summary.pdf).

⁽⁶⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/public-hearing-framework-eesc-own-initiative-opinion-position-eesc-specific-key-issues-ttip-negotiations>.

⁽⁷⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/multilateral-investment-court-hearing>

⁽⁸⁾ Zob. stanowisko EKES-u na temat konkretnych kluczowych kwestii poruszonych podczas negocjacji nad TTIP (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 30).

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie ochrony inwestorów i rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem w umowach handlowych i inwestycyjnych między UE a państwami trzecimi (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 45). Opinia ta zawiera załącznik, w którym znajduje się odniesienie do ewentualnego wielostronnego instrumentu rozstrzygania sporów między inwestorami a państwami.

2.13. Podsumowując, EKES stwierdził, że zaprezentowana przez Komisję Europejską propozycja dotycząca systemu sądów ds. inwestycji stanowi krok w dobrym kierunku, jednak system ten musi zostać usprawniony w kilku obszarach, tak aby możliwe było jego funkcjonowanie jako niezależnego międzynarodowego organu sądowego. Ponadto EKES zauważył, że niektóre zainteresowane strony kwestionują potrzebę funkcjonowania odrębnego systemu arbitrażu inwestycyjnego w należycie funkcjonujących i wysoko rozwiniętych krajowych systemach prawnych.

2.14. EKES dał wyraz obawom związanym bardziej konkretnie z ISDS w swojej opinii w sprawie ochrony inwestorów i rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem w umowach handlowych i inwestycyjnych między UE a państwami trzecimi⁽¹⁰⁾. Dotyczyły one: konfliktu interesów i stronniczości arbitrów; błahych roszczeń; charakteru sektora arbitrażu; odwoływania się do systemu ISDS bez szukania innych środków dochodzenia roszczeń; niepotrzebnego wykorzystywania systemu ISDS przez kraje o rozwiniętych systemach sądowych; potencjalnej niezgodności systemu ISDS z prawem Unii; oraz nieprzejrzystości postępowania.

Na szczeblu wielostronnym

2.15. Jednocześnie na szczeblu wielostronnym również trwają dyskusje na temat reformy systemu ISDS. W dniu 10 lipca 2017 r., po złożeniu formalnego wniosku przez wielu swoich członków, w tym państwa członkowskie Unii Europejskiej⁽¹¹⁾, Komisja Narodów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Prawa Handlowego (UNCITRAL) postanowiła powołać kierowaną przez rządy Grupę Roboczą III, która ma za zadanie (1) określić i przeanalizować problemy dotyczące systemu ISDS; (2) rozważyć, czy reforma jest pożądana w świetle stwierdzonych problemów; oraz (3), jeśli Grupa stwierdzi, że reforma jest pożądana, opracować wszelkie odpowiednie rozwiązania, które zostaną przedstawione Komisji w ramach zaleceń⁽¹²⁾.

2.16. Z szerszej perspektywy Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD) również wnosi wkład w obecną debatę nad reformą systemu ISDS, zapewniając analizę obecnego systemu międzynarodowych umów inwestycyjnych oraz zalecenia dotyczące modernizacji tego systemu. Zalecenia te obejmują: promowanie wspólnych interpretacji postanowień umów, wprowadzanie zmian w nieaktualnych umowach lub zastępowanie ich, powoływanie się na światowe standardy, zaangażowanie wielostronne oraz wypowiedzanie starych umów lub wycofywanie się z nich⁽¹³⁾.

2.17. Zgodnie ze statystykami UNCTAD, przywołanymi podczas wysłuchania publicznego EKES-u w lutym 2018 r., 107 umów inwestycyjnych zawierających postanowienia dotyczące ISDS zostało rozwiązanych i nie zastąpiono ich kolejnymi w ostatnich latach. W ubiegłym roku liczba rozwiązanych umów inwestycyjnych była większa niż liczba umów zawartych⁽¹⁴⁾. EKES zauważa, że niektóre kraje zaczęły weryfikować swoje podejście do systemu ISDS.

2.18. EKES chciałby podkreślić, że oprócz reformy systemu ISDS również różne instrumenty polityki mogą przyczynić się do zapewnienia stabilnego środowiska dla inwestycji, w tym:

- wzmocnienie sądownictwa krajowego,
- zapewnienie ubezpieczenia inwestorom, na przykład za pośrednictwem Wielostronnej Agencji Gwarancji Inwestycyjnych Banku Światowego,
- zapobieganie sporom,
- bardziej ugodowe formy rozstrzygania sporów, takie jak mediacja,
- stymulowanie inwestycji, oraz
- rozstrzyganie sporów między państwami.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 9.

⁽¹¹⁾ UE nie jest państwem, a zatem nie może być członkiem, ale ma wzmocniony status obserwatora w ramach UNCITRAL.

⁽¹²⁾ <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/CN.9/WG.III/WP.142&Lang=E>.

⁽¹³⁾ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcb2017d3_en.pdf.

⁽¹⁴⁾ „Recent Developments in the International Investment Regime”, UNCTAD IIA Issues Note, maj 2018 r., publikacja dostępna pod adresem <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Publications/Details/1186>.

2.19. Ponadto EKES zwraca uwagę na rezolucję nr 26/9 Rady Praw Człowieka ONZ z dnia 26 czerwca 2014 r. i zawarte w niej postanowienie „powołania otwartej międzyrządowej grupy roboczej ds. korporacji międzynarodowych i innych przedsiębiorstw w kontekście praw człowieka, której zadaniem będzie wypracowanie międzynarodowego prawnie wiążącego instrumentu, regulującego – w ramach międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka – działalność korporacji międzynarodowych i innych przedsiębiorstw”⁽¹⁵⁾. Ten tak zwany wiążący traktat ONZ, który jest obecnie przedmiotem dyskusji między członkami ONZ, ma na celu skodyfikowanie międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka w odniesieniu do działalności korporacji międzynarodowych. EKES zwraca uwagę na potencjalne skutki w kontekście umów handlowych i inwestycyjnych w przyszłości.

Mandat Komisji

2.20. W dniu 13 września 2017 r. Komisja Europejska opublikowała zalecenie dotyczące decyzji Rady upoważniającej do otwarcia negocjacji w sprawie Konwencji ustanawiającej wielostronny trybunał rozstrzygania sporów inwestycyjnych⁽¹⁶⁾. Zmienione przez państwa członkowskie upoważnienie zostało przyjęte w Radzie w dniu 20 marca 2018 r.⁽¹⁷⁾.

2.21. Przyjęte wytyczne negocjacyjne mają na celu ustanowienie stałego trybunału z niezależnymi sędziami przygotowanymi do wydawania jednoznacznych, przewidywalnych i spójnych decyzji w sprawach dotyczących sporów inwestycyjnych między inwestorem i państwem, w oparciu o zawarte umowy dwustronne lub wielostronne, na mocy których obie (lub co najmniej dwie) strony uznały jurysdykcję trybunału. Przewidziany jest również sąd apelacyjny. Ogólnie rzecz biorąc, trybunał musi działać w sposób racjonalny pod względem kosztów, przejrzysty i skuteczny, w tym w zakresie mianowania sędziów. Trybunał musi również zezwalać na interwencje stron trzecich (w tym na przykład zainteresowanych organizacji ochrony środowiska lub organizacji pracowniczych).

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji Europejskiej na rzecz wielostronnej reformy systemu rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem. EKES odnotowuje także szerszą dynamikę reformy systemu ISDS, wielostronne wysiłki w ramach UNCITRAL oraz różne działania krajowe.

3.2. EKES uważa, że ważne jest, aby UE pozostała otwarta na wszystkie warianty reformy systemu ISDS, szczególnie w kontekście kilku innych zaproponowanych podejść i pomysłów dotyczących tej reformy. Propozycje opracowane przez inne kraje i organizacje powinny być rozważone i ocenione w szczególności przez Grupę Roboczą III UNCITRAL.

3.3. W tym kontekście EKES odnotowuje, że przeprowadzone przez Komisję konsultacje publiczne w sprawie wariantów wielostronnej reformy systemu rozstrzygania sporów inwestycyjnych dotyczyły przede wszystkim kwestii technicznych związanych z ustanowieniem stałego wielostronnego trybunału inwestycyjnego. Pragnie podkreślić szeroki wachlarz opinii zainteresowanych stron w sprawie tego, czy ocena Komisji uwzględniła alternatywne poglądy.

3.4. Mimo że proces negocjacji w sprawie ustanowienia wielostronnego trybunału inwestycyjnego nie został jeszcze uruchomiony i oczekuje się, że będzie on długi i skomplikowany, EKES z zadowoleniem przyjmuje większe zaangażowanie Komisji Europejskiej na rzecz przejrzystości, a zwłaszcza publikację projektu mandatu negocjacyjnego. EKES pochwała Radę za opublikowanie ostatecznego mandatu zatwierdzonego przez państwa członkowskie. Jest to ważny krok w kierunku zapewnienia, aby rozmowy i potencjalne negocjacje były prowadzone w sposób przejrzysty, odpowiedzialny i umożliwiający udział wszystkich zainteresowanych stron.

3.5. Prowadzenie rozmów pod auspicjami UNCITRAL, szczególnie z punktu widzenia przejrzystości, jest krokiem we właściwym kierunku, ponieważ organizacje pozarządowe zyskują dzięki temu możliwość monitorowania rozmów, a nawet uczestniczenia w nich. Niemniej EKES odnotowuje, że nie wszystkim odpowiednim stronom zapewniono już dostęp do postępowania i że UNCITRAL powinien zaprosić do udziału w III grupie roboczej więcej organizacji reprezentujących przedsiębiorstwa, związki zawodowe i inne organizacje interesu publicznego. Proces decyzyjny powinien być w pełni przejrzysty i oparty na konsensusie.

⁽¹⁵⁾ <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGTransCorp/Pages/IGWGOntnc.aspx>.

⁽¹⁶⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:493:FIN>.

⁽¹⁷⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12981-2017-ADD-1-DCL-1/pl/pdf>.

3.6. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma to, by grupa robocza odniosła się pozytywnie do wkładu wszystkich zainteresowanych stron w starania na rzecz zwiększenia pluralizmu i by procesu wyboru zainteresowanych stron został jeszcze bardziej poprawiony i wyważony. W tym kontekście apeluje, by Komisja Europejska zapewniła jego aktywniejszy udział.

3.7. Ustanowienie wielostronnego trybunału inwestycyjnego jest projektem długoterminowym, który wymaga osiągnięcia masy krytycznej państw wyrażających chęć przystąpienia jako strona do konwencji ustanawiającej trybunał. Dlatego też UE powinna podjąć wszelkie działania dyplomatyczne, jakie będą konieczne, by przekonać państwa trzecie do udziału w tych negocjacjach. EKES uważa, że szczególnie ważne jest, aby projekt ten był również realizowany i wspierany przez kraje rozwijające się.

3.8. Przyszły MIC służyłby usprawnieniu procedury rozstrzygnięcia sporów we wnoszonych sprawach pomiędzy inwestorami a państwami w ramach szerokiego wachlarza istniejących międzynarodowych umów inwestycyjnych. Pomimo pewnego podobieństwa klauzul dotyczących ochrony materialnej inwestycji zawartych w dwustronnych umowach inwestycyjnych lub umowach o wolnym handlu do rozdziałów dotyczących ochrony inwestycji, osiągnięcie pełnej harmonizacji tego systemu jest trudne.

3.9. Wymagałoby to szerszej reformy. Chociaż system sądów ds. inwestycji nie został jeszcze wdrożony i jest obecnie analizowany przez Trybunał Sprawiedliwości, może on – w postaci przewidzianej w kompleksowej umowie gospodarczo-handlowej między UE a Kanadą (CETA)⁽¹⁸⁾ oraz w umowach o wolnym handlu między UE a Singapurem⁽¹⁹⁾, UE a Wietnamem oraz UE a Meksykiem (za którymi nadejdą kolejne)⁽²⁰⁾ – dostarczyć doświadczeń i przyczynić się do rozwoju zasad dla MIC.

3.10. Celem zalecenia Komisji jest ustanowienie nowego systemu rozstrzygnięcia sporów między inwestorem a państwem. EKES przyznaje, że nowy system może rozwiązać szereg problemów zgłoszonych przez społeczeństwo obywatelskie. Jednak pewne zasadnicze kwestie pozostają otwarte i wymagają doprecyzowania.

Pytania dotyczące zasadniczych kwestii

3.11. Biorąc pod uwagę fakt, że proces wielostronnej reformy systemu ISDS jest nadal na wczesnym etapie, zainteresowane strony stawiają szereg pytań dotyczących zasadniczych kwestii związanych z ustanowieniem wielostronnego trybunału inwestycyjnego. Pytania te odnoszą się do zakresu – czy reforma obejmie elementy materialne czy elementy proceduralne ochrony inwestycji, czy też zarówno jedno, jak i drugie; dostępności – czy oprócz inwestorów również strony trzecie będą mogły występować z roszczeniami w ramach wielostronnego trybunału inwestycyjnego; oraz wyczerpania wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym – czy dostępne krajowe środki odwoławcze muszą zostać wyczerpane w pierwszej kolejności, zanim inwestor będzie w stanie wnieść sprawę do przyszłego wielostronnego trybunału inwestycyjnego. W niniejszej opinii EKES odnosi się do tych pytań.

3.12. Analizując te kwestie, EKES pragnie zwrócić uwagę, że ewentualne utworzenie wielostronnego trybunału inwestycyjnego powinno uwzględniać zarówno zasadę pomocniczości, jak i art. 1 TUE, który stanowi, że „decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”⁽²¹⁾.

3.13. EKES przyjmuje do wiadomości obawy, że wielostronny trybunał inwestycyjny może doprowadzić do rozszerzenia systemu ISDS bez wcześniejszego należytego rozwiązania istniejących problemów dotyczących systemu sądów ds. inwestycji, w tym jego zgodności z prawem Unii. EKES podziela pogląd, że międzynarodowy trybunał inwestycyjny w żadnym wypadku nie powinien ogólnie zastępować krajowego systemu rozstrzygnięcia sporów w krajach z odpowiednimi systemami sądownictwa.

3.14. Kilka zainteresowanych stron wyraziło poważne obawy dotyczące reformowania procedury przed dokonaniem oceny przepisów materialnych, które miałyby być stosowane przez przyszły wielostronny trybunał inwestycyjny, oraz upoważnienia zinstytucjonalizowanego wielostronnego organu do interpretowania tych norm. Jednocześnie istnieją obawy, że mogłoby to doprowadzić do powstania nowej, samodzielnej podstawy uprawnień. Inne zainteresowane strony zgadzają się z poglądem Komisji Europejskiej, że przepisy materialne są określone w odnośnych umowach.

⁽¹⁸⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/multilateral-investment-court-hearing>.

⁽¹⁹⁾ W swojej opinii nr 2/15 z dnia 16 maja 2017 r. Trybunał Sprawiedliwości doprecyzował charakter umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem, określając, które części umowy należą do wyłącznej kompetencji UE, a które do kompetencji dzielonej, wymagając ratyfikacji przez parlamenty narodowe. (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-05/cp170052pl.pdf>).

⁽²⁰⁾ Na przykład umowa o wolnym handlu między UE a Chile (która jest obecnie aktualizowana), umowa o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią (zawarta w 2017 r., nie zawiera rozdziału dotyczącego ochrony inwestycji, jednak strony uzgodniły, że kwestia zostanie omówiona i rozwiązana w późniejszym czasie), a także przyszłe umowy o wolnym handlu z Australią i Nową Zelandią.

⁽²¹⁾ Co więcej, zasada ta jest również zawarta w międzynarodowych umowach dotyczących praw człowieka, w tym w europejskiej konwencji praw człowieka.

4. Zakres proponowanej reformy w odniesieniu do klauzul materialnych dotyczących ochrony i proceduralnych elementów rozstrzygnięcia sporów

4.1. EKES zwraca uwagę, że zakres proponowanej wielostronnej reformy został ograniczony do proceduralnych aspektów rozstrzygnięcia sporów między inwestorem a państwem.

4.2. Jakkolwiek EKES uważa, że lepszym rozwiązaniem byłoby bardziej kompleksowe podejście, obejmujące problemy związane zarówno z aspektami materialnymi, jak i proceduralnymi ochrony inwestycji, dostrzega złożoność takiego podejścia i potrzebę uzyskania większego poparcia politycznego na szczeblu wielostronnym.

4.3. Jeśli chodzi o dyskusje prowadzone pod przewodnictwem UNCITRAL, wyłania się z nich szereg wyzwań wskazanych przez Grupę Roboczą III, Dotyczą one m.in. kwestii, czy można podjąć reformę elementów proceduralnych rozstrzygnięcia sporów między inwestorem a państwem przed reformą elementów materialnych. UNCITRAL uważa, że jest to zadanie trudne, ale nie niemożliwe. W tym kontekście Grupa Robocza III przeanalizuje kwestie, które mogą być związane z procedurą, a jednocześnie mogą znacząco wpływać na legalność i spójność systemu jako całości, takie jak: kodeks postępowania dla sędziów, finansowanie przez strony trzecie i postępowania równoległe.

4.4. Materialna ochrona inwestycji jest na ogół przyznawana w oparciu o szereg zasad, takich jak: traktowanie narodowe, najwyższe uprzywilejowanie, sprawiedliwe i równe traktowanie oraz gwarancja transferu kapitału. Jednakże istnieją pewne ograniczenia dotyczące roszczeń, jakie inwestorzy mogą wnosić w procesie rozstrzygnięcia sporów. Na przykład podstawą roszczenia nie może być wyłącznie utrata zysków czy zwykła zmiana przepisów krajowych.

4.5. Państwa podejmują różne środki w celu rozwiązania zgłoszonych problemów. Są to zarówno bardziej kompleksowe podejścia, takie jak opracowywanie nowych modeli umów, które mają na celu zreformowanie materialnych i proceduralnych elementów ochrony inwestycji, jak i bardziej ukierunkowane podejścia, koncentrujące się na reformie elementów materialnych lub komponencie proceduralnym tej ochrony. EKES zauważa, że UE już zaczęła promować bardziej kompleksowe podejście, przynajmniej na poziomie dwustronnym, za pośrednictwem systemu sądów ds. inwestycji.

4.6. Komisja wyraziła cel, aby wielostronny trybunał inwestycyjny z czasem zapewnił standardowy model rozstrzygnięcia sporów inwestycyjnych dla wszystkich przyszłych umów UE, a także aby ostatecznie zastąpił on mechanizmy proceduralne przewidziane w obowiązujących umowach inwestycyjnych UE i państw członkowskich.

4.7. Zakładając, że do tego dojdzie, ustanowienie wielostronnego trybunału inwestycyjnego powinno doprowadzić do zreformowania obecnego systemu rozstrzygnięcia sporów między inwestorem a państwem w sposób, który z jednej strony zapewni skuteczną ochronę bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a z drugiej strony w pełni rozwiąże problemy zgłoszone przez zainteresowane strony. EKES chciałby zwrócić uwagę na osiągnięty w tym zakresie znaczny postęp, szczególnie w kontekście najnowszych nowoczesnych umów o wolnym handlu wynegocjowanych przez UE.

5. Interes publiczny

5.1. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma to, aby wielostronny trybunał inwestycyjny w żaden sposób nie ograniczał zdolności UE i państw członkowskich do wypełniania zobowiązań wynikających z międzynarodowych porozumień dotyczących ochrony środowiska, praw człowieka i pracy, a także ochrony konsumentów.

5.2. Przede wszystkim umowa ustanawiająca MIC powinna zawierać klauzulę dotyczącą pierwszeństwa, która gwarantuje, że w przypadku niezgodności międzynarodowej umowy inwestycyjnej z jakimkolwiek międzynarodowym porozumieniem dotyczącym ochrony środowiska, standardów społecznych lub praw człowieka wiążącego dla jednej ze stron sporu, ważniejsze są obowiązki wynikające z tychże porozumień, by uniknąć pierwszeństwa umów inwestycyjnych⁽²²⁾. Klauzula ta jest szczególnie ważna dla zapewnienia stronom w postępowaniu przed wielostronnym trybunałem inwestycyjnym niezbędnej swobody w osiąganiu celów określonych w porozumieniu paryskim, które wymaga znacznych zmian regulacyjnych w celu osiągnięcia pomyślnej transformacji energetyki.

5.3. Konieczne są zabezpieczenia proceduralne przed roszczeniami w stosunku do krajowych przepisów przyjętych w interesie publicznym w celu zagwarantowania stronie prawa do wydawania przepisów w interesie publicznym, według własnego uznania, które jest nadrzędne wobec ochrony inwestora. EKES jest zdania, że można to osiągnąć w wystarczającym stopniu tylko przez ustanowienie wyłączenia odnoszącego się do interesu publicznego. Muszą temu jednak towarzyszyć odpowiednie gwarancje, że nie będzie ono nadużywane w przyczyn protekcyjnych. W związku

⁽²²⁾ Zob. krytyczna analiza wcześniejszych spraw ISDS w „Global Public Interest in International Investment Law” autorstwa Andreasa Kulicka (Cambridge University Press 2012), ss. 225–306.

z tym w przypadku prawa do wydawania przepisów w dziedzinie ochrony socjalnej należy wyraźnie wspomnieć o układach zbiorowych, w tym o trójstronnych układach zbiorowych lub porozumieniach ogólnych (*erga omnes*), aby nie mogły one być interpretowane jako naruszenie uzasadnionych oczekiwań inwestora⁽²³⁾.

5.4. EKES zauważa, że już art. 8.18 ust. 3 CETA stanowi, iż inwestor nie może przedłożyć skargi, jeżeli inwestycji dokonano poprzez świadome wprowadzenie w błąd, zatajenie, korupcję lub działanie stanowiące nadużycie prawa procesowego. W ramach przyszłej umowy ustanawiającej wielostronny trybunał inwestycyjny należy zapewnić rozszerzenie tej klauzuli na obowiązujące prawo w zakresie nadużyć finansowych, łamania praw człowieka i naruszeń (międzynarodowego) prawa ochrony środowiska, prawa socjalnego lub prawa ochrony konsumentów.

5.5. W regulaminie postępowania przed wielostronnym trybunałem inwestycyjnym należy zawrzeć rygorystyczne kryteria w celu zapobieżenia błahym roszczeniom i zapewnienia wczesnego oddalania nieuzasadnionych pozwów. Wprowadzenie przyspieszonej procedury wstępnej służącej oddalaniu błahych roszczeń jest istotne, ponieważ pozwala odeprzeć jeden z zarzutów w odniesieniu do obecnego systemu i zapobiec nadużywaniu takich roszczeń w przyszłości. Ponadto taka przyspieszona procedura w przypadku bezzasadnych roszczeń przyczyni się do zmniejszenia kosztów funkcjonowania trybunału.

5.6. EKES odnotowuje, że jedną z kwestii budzących obawy podczas wysłuchania publicznego była możliwość finansowania powództw przez strony trzecie. Finansowanie przez stronę trzecią może nie służyć pierwotnym celom umów inwestycyjnych i może prowadzić do powstania niepożądanych zachęt. W związku z tym EKES zaleca zbadanie wpływu i potrzeby finansowania przez strony trzecie i jego uregulowanie w ramach wielostronnego trybunału inwestycyjnego⁽²⁴⁾.

6. Uprawnienia stron trzecich i powództwa wzajemne

6.1. EKES uważa, że oświadczenia *amicus curiae*⁽²⁵⁾, które obecnie są już dopuszczalne w ramach znacznej liczby postępowań prowadzonych w ISDS, stanowią pożądany pierwszy krok w celu zapewnienia zrównoważonego i sprawiedliwego systemu. EKES uważa jednak, że konieczne jest zagwarantowanie, aby konwencja ustanawiająca wielostronny trybunał inwestycyjny nie tylko dopuszczała oświadczenia *amicus curiae*, ale także aby sędziowie byli zobowiązani do należytego uwzględniania ich przy rozpatrywaniu spraw.

6.2. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w upoważnieniu do negocjacji w sprawie ustanowienia wielostronnego trybunału inwestycyjnego możliwości interwencji stron trzecich. EKES zaleca jednak zbadanie roli stron trzecich nieobjętych zakresem obowiązujących zasad arbitrażu komisji UNCITRAL, tak aby zapewnić zrównoważony i sprawiedliwy system oraz rzeczywiste prawa dla zainteresowanych stron trzecich, które mogą być lokalnymi mieszkańcami, pracownikami, związkami zawodowymi, grupami ochrony środowiska lub konsumentami.

6.3. W kontekście zaproponowanego systemu sądów ds. inwestycji na potrzeby TTIP EKES z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji o zapewnienie możliwości interwencji stron trzecich oraz wyjaśnienie w mandacie, że takie interwencje będą przysługiwać wszystkim zainteresowanym stronom, które wykażą interes prawny w danej sprawie. EKES zwraca się do Komisji o dopilnowanie, aby kryteria zdolności procesowej w ramach wielostronnego trybunału inwestycyjnego nie były niepotrzebnie ograniczające i umożliwiały sprawiedliwy dostęp do postępowań w pełni zgodnie z duchem i literą zobowiązań UE wynikających z konwencji z Aarhus.

6.4. Niektóre zainteresowane strony popierają pogląd, że wielostronny trybunał inwestycyjny powinien również być w stanie rozpatrywać powództwa wniesione przez strony trzecie oraz powództwa wzajemne państw przeciwko inwestorom, podobnie jak miało to miejsce w dotychczasowych sprawach rozpatrywanych w ramach starego systemu ISDS. Kwestia ta rodzi szereg prawnych i praktycznych pytań, które należy dokładnie przeanalizować. Na przykład możliwość ta zależy od prawa właściwego, tj. merytorycznych postanowień umowy podlegającej jurysdykcji trybunału.

6.5. EKES zwraca się do Komisji o dopilnowanie, aby wielostronny trybunał inwestycyjny przynajmniej nie pozbawiał poszkodowanych stron trzecich możliwości wnoszenia roszczeń przeciwko zagranicznym inwestorom. W tym zakresie konwencja ustanawiająca wielostronny trybunał inwestycyjny mogłaby zawierać postanowienia umożliwiające wnoszenie takich roszczeń, jeśli strony umowy międzynarodowej zgodziły się na jurysdykcję trybunału w przypadku tego rodzaju sporów.

⁽²³⁾ Zob. przypis 8.

⁽²⁴⁾ <http://ccsi.columbia.edu/work/projects/third-party-funding-in-investor-state-dispute-settlement/>.

⁽²⁵⁾ *Amicus curiae*: dosłownie oznacza przyjaciela sądu. Jest to osoba zainteresowana przedmiotem sprawy lub też posiadająca pogląd na tę kwestię, lecz niebędąca stroną w postępowaniu sądowym, która może zwrócić się do sądu o zezwolenie na złożenie opinii, rzekomo w imieniu strony, lecz faktycznie w celu zaproponowania uzasadnienia zgodnego ze swymi poglądami. Więcej informacji znajduje się na stronie: <https://legal-dictionary.thefreedictionary.com/amicus+curiae>.

7. Relacja między wielostronnym trybunałem inwestycyjnym a sądami krajowymi

7.1. EKES uważa, że wielostronny trybunał inwestycyjny w żadnym wypadku nie może powodować negatywnych konsekwencji dla systemu sądowego UE i autonomii prawa Unii. EKES przypomina, że w opinii REX/411 stwierdził, iż istnieją poważne wynikające z traktatów UE i prawa konstytucyjnego zastrzeżenia dotyczące relacji między ISDS a porządkiem prawnym UE. Dlatego też EKES uznał za „niezbędnie konieczne, aby ETS dokonał kontroli zgodności ISDS z prawem UE w ramach formalnej procedury zasięgnięcia opinii tego trybunału, zanim właściwe instytucje podejmą decyzję i przed tymczasowym wejściem w życie jakiegokolwiek międzynarodowej umowy inwestycyjnej wynegocjowanej przez KE”.

7.2. W tym kontekście EKES pragnie zwrócić uwagę na dwie sprawy badane przez Trybunał Sprawiedliwości UE, które odnoszą się do dotychczasowego systemu arbitrażowego ISDS i są istotne dla rozważań. Po pierwsze, w opinii 2/15 z dnia 16 maja 2017 r. odnoszącej się do umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem, Trybunał orzekł, że UE nie ma wyłącznej kompetencji w zakresie ISDS, uznając, że ISDS „wyłącza spory z kompetencji sądowej państw członkowskich”. Po drugie, w swoim wyroku w sprawie C-284/16 (Republika Słowacka przeciwko Achmea BV) dotyczącej wewnętrznych umów inwestycyjnych Trybunał stwierdził, że ISDS wyłącza spory spod właściwości sądów państw członkowskich UE, a w konsekwencji również z systemu sądowych środków odwoławczych w systemie prawnym UE.

7.3. EKES wyraża uznanie dla rządu belgijskiego za wystąpienie z wnioskiem o opinię, na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE, w sprawie zgodności systemu sądów ds. inwestycji w CETA z Traktatami UE, zgodnie z wnioskiem EKES-u wyrażonym w opinii w sprawie kluczowych zagadnień negocjacji w ramach transatlantyckiego partnerstwa handlowego i inwestycyjnego (TTIP)⁽²⁶⁾. EKES wyraża nadzieję, że wydana przez Trybunał Sprawiedliwości opinia 1/17 dostarczy instytucjom UE bardzo potrzebnych wskazówek w ważnych kwestiach europejskiego prawa konstytucyjnego.

7.4. EKES przyznaje, że niektóre zainteresowane strony uważają, iż najskuteczniejszym sposobem utrzymania uprawnień sądów krajowych jest ograniczenie zdolności procesowej przed wielostronnym trybunałem inwestycyjnym do państw i organizacji międzynarodowych, takich jak UE. Rozstrzyganie sporów między państwami jest również domyślnym mechanizmem rozstrzygania sporów w ramach prawa międzynarodowego publicznego i zostało już wykorzystane w kilku umowach inwestycyjnych, dlatego też powinno być preferowanym rozwiązaniem w odniesieniu do prawa inwestycyjnego. EKES odnotowuje, że w opinii innych zainteresowanych stron system rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem jest skuteczniejszą opcją w przypadku inwestycji, ponieważ ich zdaniem zapewnia neutralne, odpolitycznione i racjonalne pod względem kosztów rozstrzygnięcie sporów. Jest on domyślnym systemem rozstrzygania sporów inwestycyjnych od czasu jego ustanowienia kilkadziesiąt lat temu.

7.5. EKES zauważa, że zainteresowane strony w różny sposób postrzegają relację między wielostronnym trybunałem inwestycyjnym a sądami krajowymi. Niektóre z nich uważają, że skierowanie sprawy do trybunału należy rozważać tylko w ostateczności, po obowiązkowym wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem miejscowym, podczas gdy inne potwierdzają, że stosowana obecnie przez Komisję tzw. zasada alternatywy rozłącznej również stanowi dobrą podstawę w kontekście wielostronnego trybunału inwestycyjnego.

7.6. Zgodnie z zasadą alternatywy rozłącznej inwestor może wnieść sprawę do miejscowego sądu albo bezpośrednio do sądów ds. inwestycji/wielostronnego trybunału inwestycyjnego, przy czym po wydaniu orzeczenia w ramach jednego z tych systemów inwestor nie może już skorzystać z drugiego forum. Niektóre zainteresowane strony uważają, że takie podejście jest skuteczną odpowiedzią na obawy związane z faktem, że inwestorzy mają możliwość ubiegania się o ochronę w ramach kilku systemów z powodu tego samego domniemanego naruszenia. Zwracają również uwagę, że podejście to przyjęto w kilku międzynarodowych umowach inwestycyjnych⁽²⁷⁾. Zgodnie z analizą UNCTAD⁽²⁸⁾ klauzula alternatywy rozłącznej „ma na celu wykluczenie sytuacji, w których inwestor wnosi skargę w ramach mechanizmu międzynarodowego z powodu domniemanego naruszenia postanowień międzynarodowej umowy inwestycyjnej, podczas gdy jednocześnie trwa postępowanie krajowe z powództwa jednostki zależnej inwestora w sprawie domniemanego naruszenia postanowień umowy lub przepisów prawa krajowego”.

⁽²⁶⁾ Zob. przypis 8.

⁽²⁷⁾ Wiele umów zawartych przez USA i Kanadę zawiera klauzulę alternatywy rozłącznej. Zob. np. art. 26 dwustronnej umowy inwestycyjnej między Kanadą a Jordanią (2009), który dotyczy spełnienia warunków wstępnych poprzedzających skierowanie roszczenia do arbitrażu.

⁽²⁸⁾ „Investor-State Dispute Settlement” Issues in International Investment Agreements II, UNCTAD 2014: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaeia2013d2_en.pdf.

7.7. Obowiązek wyczerpania w pierwszej kolejności wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem krajowym jest podstawową zasadą międzynarodowego prawa zwyczajowego i międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka. Istnieje również kilka umów inwestycyjnych zawieranych przez państwa członkowskie UE z państwami trzecimi, które wyraźnie wymagają wyczerpania przez skarżącego środków odwoławczych przewidzianych prawem krajowym⁽²⁹⁾. Zasada ta opiera się na przesłance, że państwo, w którym doszło do naruszenia, ma możliwość naprawienia go za pomocą własnych środków w ramach krajowego systemu prawnego, i jest ona stosowana, gdy zarówno postępowanie w ramach mechanizmu międzynarodowego, jak i postępowanie krajowe mają doprowadzić do tego samego rezultatu⁽³⁰⁾. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zasada ta jest na tyle ważna, że nie można jej uznać za w sposób dorozumiany pominiętą na mocy umowy międzynarodowej⁽³¹⁾. Z tych powodów niektóre zainteresowane strony uważają za istotne, aby zasada ta została wyraźnie określona w umowie ustanawiającej MIC.

7.8. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, EKES zachęca Komisję Europejską do dalszego badania zasady wyczerpania środków odwoławczych przewidzianych prawem miejscowym oraz sposobu, w jaki mogłaby ona funkcjonować w ramach wielostronnego trybunału inwestycyjnego.

8. Niezależność i legitymacja sędziów

8.1. Niezależnie od struktury instytucjonalnej wielostronnego trybunału inwestycyjnego (jako niezależnej instytucji międzynarodowej albo instytucji w ramach istniejącej organizacji), należy zagwarantować jego niezależność. Mianowanie sędziów na stałe uważane jest za kluczowy czynnik dla zainicjowania rozwoju orzecznictwa, co pozwoli zwiększyć przewidywalność i zrezygnować z podejścia do rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem, które często jest postrzegane jako „doraźne”.

8.2. Jeśli dojdzie do ustanowienia trybunału, docelowo powinien on mieć stałych sędziów. Na początkowych etapach ustanawiania trybunału należy umożliwić trybunałowi zorganizowanie swojej pracy z uwzględnieniem liczby spraw, jakimi będzie się zajmował. Zależy to od liczby stron, które jako pierwsze przystąpiły do konwencji ustanawiającej trybunał, oraz od liczby umów, dla których strony uznały jurysdykcję trybunału.

8.3. Choć zalecenie Komisji Europejskiej dotyczące mandatu nie przewiduje metody mianowania sędziów, EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązania dotyczące wyznaczenia jasnych i rygorystycznych wymogów, w tym w odniesieniu do kwalifikacji kandydatów i przestrzegania kodeksu postępowania, takiego jak Wielka karta sędziów⁽³²⁾, które zagwarantują brak konfliktu interesów i niezależność sędziów. Ma to zasadnicze znaczenie dla zapewnienia praworządności i społecznego zaufania.

8.4. Jeśli chodzi o kwalifikacje sędziów, należy wprowadzić wymóg wykazywania wiedzy fachowej nie tylko w obszarze prawa międzynarodowego publicznego, lecz również w obszarach prawa inwestycyjnego, prawa ochrony konsumentów, prawa ochrony środowiska, prawa dotyczącego praw człowieka i prawa pracy, a także w obszarze rozstrzygania sporów. Jest to konieczne dla zapewnienia, aby sędziowie posiadali niezbędne doświadczenie umożliwiające im zajmowanie się różnego rodzaju sprawami, dotyczącymi różnych sektorów i rodzajów inwestycji, które będą wnoszone do trybunału, a także aby byli w stanie w pełni zrozumieć i właściwie ocenić kontekst prawny.

8.5. Ponadto EKES opowiada się za przejrzystą procedurą mianowania sędziów, w której przyjęte zostaną kryteria zapewniające sprawiedliwą reprezentację wszystkich stron konwencji ustanawiającej trybunał. Procedura wyboru sędziów powinna być przejrzysta i podlegać zasadom publicznej kontroli.

8.6. Kolejnym istotnym czynnikiem służącym poprawie wiarygodności i legalności systemu jest zapewnienie przejrzystości, dostępności informacji dla szerszych grup społeczeństwa oraz dostępności dla zainteresowanych stron, na przykład poprzez akredytację. Przyjęte przez UNCITRAL zasady dotyczące przejrzystości w umownych postępowaniach arbitrażowych między inwestorem a państwem oraz konwencja Narodów Zjednoczonych dotycząca przejrzystości w umownych postępowaniach arbitrażowych między inwestorem a państwem (Konwencja Mauritius) powinny stanowić poziom bazowy dla realizacji zasad przejrzystości w przyszłym wielostronnym trybunale inwestycyjnym.

9. Skuteczny system

9.1. Sekretariatowi należy powierzyć zadanie skutecznej administracji wielostronnego trybunału inwestycyjnego. Na obecnym etapie nie wiadomo, czy trybunał będzie nowo utworzoną niezależną instytucją czy też instytucją w ramach istniejącej organizacji międzynarodowej, niemniej należy zagwarantować przyznanie wystarczających środków na funkcjonowanie sekretariatu.

⁽²⁹⁾ Zob. np. postanowienia dwustronnych umów inwestycyjnych: art. 5 umowy między Niemcami a Izraelem z 1976 r.; art. 8 umowy między Egiptem a Szwecją z 1978 r.; art. 7 umowy między Rumunią a Sri Lanką z 1981 r.; art. 8 umowy między Albanią a Litwą z 2007 r.; art. XI umowy między Urugwajem a Hiszpanią z 1992 r.; art. X umowy między Urugwajem a Polską z 1991 r.

⁽³⁰⁾ Interhandel (Szwajcaria przeciwko USA), zarzuty wstępne, MTS 1959. Rep. 6, s. 27 (21 marca). Dokument dostępny pod adresem <http://www.icj-cij.org/docket/files/34/2299.pdf>, s. 27.

⁽³¹⁾ Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (Włochy przeciwko Stany Zjednoczone), orzeczenie 1989 MTS Rep. 15, 28 I.L.M. 1109 (20 lipca) ust. 50.

⁽³²⁾ <https://rm.coe.int/16807482c6>.

9.2. W projekcie mandatu sugeruje się, by koszty administracyjne były pokrywane przez strony konwencji zgodnie z zasadą słuszności, tj. przy uwzględnieniu różnych kryteriów, takich jak poziom rozwoju gospodarczego stron, liczba umów danej strony objętych konwencją oraz wielkość międzynarodowych przepływów inwestycyjnych danej strony lub wartość jej inwestycji międzynarodowych.

9.3. W projekcie mandatu całkowicie pomija się kwestię rozdziału kosztów związanych z rozstrzygnięciem spraw (z wyłączeniem wynagrodzenia sędziów, które zgodnie z propozycją powinno być stałe). EKES zwraca się o doprecyzowanie tej kwestii.

9.4. Znaczna część bezpośrednich inwestycji zagranicznych dokonywana jest przez małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), którym należy zapewnić ten sam poziom ochrony i jednakowy dostęp do systemu rozstrzygnięcia sporów, na rozsądnych warunkach i przy racjonalnych kosztach.

9.5. Należy również rozważyć możliwość zapewnienia mechanizmu postępowania pojednawczego, który ułatwiłby stronom rozwiązanie sporu polubownie.

9.6. Wszystkie decyzje wydane przez wielostronny trybunał inwestycyjny powinny być egzekwowalne i podawane do wiadomości publicznej.

10. Wysoki poziom ochrony i potencjalny okres przejściowy

10.1. Należy zauważyć, że podstawowym warunkiem uznania jurysdykcji trybunału dla danej umowy jest wyrażenie na to zgody przez obydwie strony umowy. W praktyce oznacza to, że żadna umowa zawarta przez UE lub jej państwa członkowskie nie zostanie automatycznie poddana jurysdykcji trybunału, o ile nie wyrazi na to zgody również państwo trzecie.

10.2. W tym kontekście w potencjalnym okresie przejściowym między obecnym systemem ISDS a systemem sądów ds. inwestycji oraz do czasu ustanowienia wielostronnego trybunału inwestycyjnego uzgodnione procedury rozstrzygnięcia sporów będą nadal obowiązywać w celu zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony inwestycji, zakładając jego konstytucyjność i dopuszczalność z punktu widzenia prawa Unii, które to kwestie są obecnie rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości UE na wniosek przedstawiony przez Belgię⁽³³⁾.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³³⁾ Zob. przypis 5.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)”

[COM(2018) 465 final – 2018/0247 (COD)]

(2019/C 110/28)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 2.7/2018 Komisja Europejska, 12.7.2018 Rada Unii Europejskiej, 18.7.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	23.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	181/1/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) na lata 2021–2027.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje również oświadczenie, że głównym punktem ciężkości IPA III powinna być efektywność, co pozwoli lepiej kontrolować całkowite przydziały środków odzwierciedlające zaangażowanie i postępy beneficjentów w zakresie reform. Używanie wskaźników efektywności przełoży się na ogólną ocenę IPA III i jest zgodne z wcześniejszymi zaleceniami w odniesieniu do IPA II ⁽¹⁾.

1.3. EKES jest przekonany, że ustanowienie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej jest zgodne z nową strategią Komisji Europejskiej na rzecz Bałkanów Zachodnich zatytułowaną „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”, opublikowaną 6 lutego 2018 r. Popiera także jej szereg inicjatyw przewodnich, począwszy od zwiększenia praworządności i zacieśnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i migracji poprzez wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, rozszerzenie unii energetycznej UE na Bałkany Zachodnie, obniżenie opłat roamingowych i wdrażanie sieci szerokopasmowych w tym regionie ⁽²⁾. Jest również zgodne z unijną polityką rozszerzenia w odniesieniu do ewentualnego przyszłego przystąpienia Turcji.

1.4. EKES potwierdza swoje stanowisko oparte na art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że każde państwo europejskie, które szanuje wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, i zobowiązuje się wspierać te wartości, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii.

1.5. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że finansowa kwota referencyjna przewidziana w projekcie rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie IPA III na lata 2021–2027 wyniesie około 14,5 mld EUR.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u „Instrument Pomocy Przedakcesyjnej/Europejski Instrument Sąsiedztwa” (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 77).

⁽²⁾ Podstawowe zasady strategii UE wobec krajów Bałkanów Zachodnich zostały określone przez Komisję w dniu 6 lutego 2018 r. w komunikacie pt. „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”, COM(2018) 65 final.

- 1.6. EKES wyraża również zadowolenie, że 25 % wydatków UE zostanie przeznaczonych na cele związane z klimatem.
- 1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje większą elastyczność IPA III w wyniku odejścia od ustalania na samym początku środków przydzielonych dla danego partnera. Ramy programowania IPA powinny opierać się na zmieniających się potrzebach i umożliwiać zapewnienie równowagi między finansowaniem opartym na przewidywalności i efektywności.
- 1.8. EKES podkreśla, że Komisja Europejska oraz kraje kandydujące i potencjalnie kandydujące powinny w całości uwzględnić uwagi poczynione po ocenie śródkresowej IPA II ⁽³⁾ oraz liczne wcześniejsze zalecenia Komitetu ⁽⁴⁾.
- 1.9. EKES podkreśla znaczenie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej w promowaniu reform gospodarczych i tworzeniu sprzyjającego i przewidywalnego otoczenia biznesowego, które wspiera przedsiębiorczość, tworzenie przedsiębiorstw i pomaga we wzroście MŚP, a tym samym zwiększa konkurencyjność, wzrost gospodarczy i tworzenie nowych godnych miejsc pracy.
- 1.10. EKES podkreśla znaczenie programów reform gospodarczych oraz istotnego zaangażowania partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces opracowania i wdrażania tych programów. EKES apeluje o przyznawanie większych środków finansowych, w tym dotacji organizacyjnych, na budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tak by mogły one skutecznie uczestniczyć w tych procesach. Należy zachęcać do poprawy jakości i treści dialogu społecznego w krajach kandydujących i potencjalnie kandydujących.
- 1.11. EKES uważa, że finansowanie zapewniane przez IPA III jest istotne dla integracji gospodarek Bałkanów Zachodnich z UE.
- 1.12. EKES stoi na stanowisku, że postępy beneficjentów IPA w przeprowadzaniu reform mają kluczowe znaczenie dla absorpcji (mieszczącej się w przedziale od 64,3 % do 88,9 % w przypadku IPA II) oraz wykorzystania tych środków, a ponadto podkreśla potrzebę wzmocnienia kultury współpracy między beneficjentami z Bałkanów Zachodnich. Przypadek Turcji jest o wiele bardziej skomplikowany i delikatny. Finansowanie kraju, w którym dalsze pogorszenie sytuacji w obszarze praw człowieka nie jest całkowicie wykluczone, wymaga ostrożności i potrzeby zastosowania zasady warunkowości.
- 1.13. EKES podkreśla potrzebę wykorzystania pomocy przedakcesyjnej na wzmocnienie zdolności administracji krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących w celu przygotowania ich do przyszłego korzystania z funduszy strukturalnych oraz do udziału w unijnej wspólnej polityce rolnej (WPR).
- 1.14. EKES zdecydowanie uważa, że UE powinna wprowadzić surowe i skuteczne mechanizmy monitorowania dystrybucji środków w ramach pomocy przedakcesyjnej wśród wszystkich krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących. Zwłaszcza w przypadku Turcji należy zwrócić większą uwagę na powstrzymanie chronicznych opóźnień w różnych sektorach.
- 1.15. EKES sugeruje, że konieczne będzie przyspieszenie wdrożenia IPA III, w szczególności w pierwszych latach, aby zapobiegać strukturalnym zaległościom w zawieraniu umów i ich wdrażaniu oraz stopniowo niwelować istniejące opóźnienia. Komisja powinna zwrócić szczególną uwagę na zarządzanie pośrednie we współpracy z beneficjentami. W przeglądzie śródkresowym wykazano, że chociaż skutki dla zwiększenia poczucia odpowiedzialności są pozytywne, obserwuje się niekorzystne rezultaty zawierania umów i duże opóźnienia we wdrożeniu, zwłaszcza w Turcji.
- 1.16. EKES podkreśla, że monitorowanie musi się opierać na wskaźnikach określonych we wniosku Komisji Europejskiej. Odpowiednie wskaźniki realizacji celów zostaną określone oraz uwzględnione w ramach programowania IPA, a na odbiorców środków unijnych zostaną nałożone proporcjonalne wymogi dotyczące sprawozdawczości. Przy ocenie wyników pomocy z IPA III za punkt odniesienia przyjęte zostaną sprawozdania dotyczące procesu rozszerzenia. System sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów powinien zapewniać wydajne, skuteczne i terminowe gromadzenie danych na potrzeby monitorowania wdrożenia i osiągniętych wyników.
- 1.17. EKES uważa, że Komisja powinna regularnie monitorować podejmowane działania i dokonywać oceny postępów w realizacji celów. Oceny te będą dotyczyły skutków instrumentu i będą opierać się na odpowiednich wskaźnikach i celach oraz szczegółowej analizie stopnia, w jakim instrument może zostać uznany za właściwy, skuteczny, wydajny, wnoszący wystarczającą wartość dodaną do UE i spójny z innymi obszarami polityki UE. Oceny będą obejmować wyciągnięte wnioski w celu identyfikacji wszelkich niedociągnięć/problemów lub określenia potencjału dalszego wzmocnienia działań lub poprawy wyników działań oraz zapewnienia ich maksymalnego wykorzystania/wpływu.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en.

⁽⁴⁾ Zob. odesłanie w przypisie 1.

1.18. EKES jest zdecydowanie przekonany, że należy ustanowić punkty odniesienia i rozpowszechnić najlepsze praktyki wśród krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących, aby wzmocnić aktywną absorpcję środków.

1.19. Komitet podkreśla, że w nowym projekcie rozporządzenia położono również nacisk na lepszą koordynację i współpracę z innymi darczyńcami i instytucjami finansowymi, w tym z sektorem prywatnym.

1.20. EKES zachęca Komisję Europejską do zbadania potencjału przyjęcia dłuższej perspektywy przy wdrażaniu. Pozwoliłoby to zwiększyć stopień przewidywalności i złagodzić presję czasu, zwłaszcza w przypadku nagromadzenia się znacznych opóźnień w obecnym okresie.

1.21. EKES dostrzega potrzebę poprawy ogólnej jakości dokumentów (roboczych) używanych do planowania podejścia sektorowego, a także uściślenia planowania podejścia sektorowego ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. W tym celu Komitet zaleca również podjęcie środków mających na celu zwiększenie zdolności Komisji Europejskiej do nadania priorytetu kwestiom horyzontalnym. Występuje ogólna potrzeba umocnienia zdolności wszystkich instytucji zaangażowanych w realizację pomocy przedakcesyjnej osiągnięcie tego celu. Działania te powinny również obejmować proporcjonalne wykorzystywanie pomocy technicznej do wspierania tych instytucji w państwach kandydujących i potencjalnych państwach kandydujących.

1.22. EKES jest zdania, że należy wykorzystać IPA III do zwiększenia zrozumienia podstawowych wartości UE, a także do promowania wartości dodanej pomocy przedakcesyjnej wśród ogółu ludności w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących. Należy to robić za pośrednictwem programów dotacji zarządzanych przez delegatury Unii Europejskiej.

1.23. EKES wyraża zadowolenie, że pomoc przedakcesyjna zostanie powiązana z a) praworządnością, b) dobrym rządzeniem i prawami podstawowymi, c) rozwojem społeczno-gospodarczym, d) przyjęciem strategii politycznych i dorobku UE, e) pojednaniem i relacjami dobrosąsiedzkimi oraz f) współpracą regionalną.

2. Praworządność, dobre rządy i prawa podstawowe

2.1. EKES podkreśla, że wciąż występuje duża rozbieżność między standardami unijnymi a standardami stosowanymi przez kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące. W Turcji sytuacja jest trudniejsza niż wcześniej, zwłaszcza po nieudanym zamachu stanu z lipca 2016 r. i wprowadzeniu stanu wojennego,

2.2. EKES uważa, że w ramach IPA III należy kontynuować inwestycje w projekty powiązane z praworządnością, które dotychczas pomagały krajom w ustanowieniu solidnego i profesjonalnego systemu egzekwowania prawa i niezależnych organów sądowniczych, wolnych od wpływów zewnętrznych.

2.3. Komitet uważa również, że szczególny nacisk należy położyć na stworzenie skutecznego systemu ochrony granic, zarządzania przepływami migrantów, zapobiegania kryzysom humanitarnym i udzielania azylu osobom, które go potrzebują. Bardzo pomocna może okazać się pomoc techniczna ze strony UE na rzecz wsparcia dobrych wzorców zarządzania w tych dziedzinach. Ponadto kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące muszą opracować mechanizmy zapobiegania zorganizowanej przestępczości oraz powstrzymywania terroryzmu i nieuregulowanej imigracji. Turcja powinna przyjąć ponadto bardziej zdecydowane zobowiązanie do wdrażania umowy podpisanej z UE w dniu 28 marca 2016 r., której celem jest powstrzymanie napływu nielegalnych imigrantów przez Turcję do UE⁽⁵⁾.

2.4. EKES podkreśla, że w sektorze publicznym we wszystkich krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących nadal występują problemy, takie jak klientelizm, brak przejrzystości, korupcja i nierówność.

2.5. EKES ma świadomość, że we wszystkich krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących mniejszości wciąż borykają się z licznymi problemami związanymi z dyskryminacyjnymi zachowaniami i postawami.

2.6. Komitet wyraża zdecydowane przekonanie, że priorytetem pomocy przedakcesyjnej powinny być inicjatywy z obszaru reformy i odpolitycznienia sektora publicznego, promowania przejrzystości i rozliczalności, wzmocnienia administracji elektronicznej i poprawy zarządzania. W związku z tym należy wykorzystać pomoc przedakcesyjną do tworzenia możliwości zaangażowania jak najszerszego spektrum organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki rządowej.

⁽⁵⁾ <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>.

2.7. EKES jest głęboko przekonany, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego należy uznać za istotny czynnik w gwarantowaniu praworządności, a inicjatywy tych organizacji powinny być traktowane priorytetowo w programach pomocy przedakcesyjnej.

2.8. EKES uważa również, że instytucje finansowe ułatwiające i promujące równość oraz poszanowanie praw obywatelskich również powinny być traktowane priorytetowo w ramach pomocy przedakcesyjnej.

3. Rozwój społeczno-gospodarczy

3.1. EKES stwierdza, że potrzeba udzielenia pomocy finansowej tym partnerom objawia się utrzymującymi się wysokimi stopami bezrobocia (np. w pierwszym kwartale 2018 r. 21,6 % w byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii, 35,3 % w Kosowie ^(*)) oraz powolnym tempem dorównywania państwom UE pod względem PKB na mieszkańca.

3.2. EKES jest w pełni świadomy, że ubóstwo, wysokie bezrobocie, gospodarka nieformalna, niskie wynagrodzenia, korupcja, nadużycia, emigracja wykwalifikowanych pracowników i drenaż mózgow występują u wszystkich partnerów z Bałkanów Zachodnich ⁽⁶⁾ i w Turcji.

3.3. EKES uważa, że rola edukacji u wszystkich partnerów z Bałkanów Zachodnich i w Turcji, w tym kwestia równego dostępu do systemów edukacyjnych, ma kluczowe znaczenie dla promowania europejskich wartości, zwiększenia tolerancji wobec mniejszości, poprawy równouprawnienia płci, zwalczania przesądów i wzmocnienia spójności społecznej.

3.4. EKES uważa ponadto, że za pomocą IPA III należy prowadzić „program spójności społecznej” przez poprawę efektywności i skuteczności systemów kształcenia i zaradzenie w ten sposób problemowi niedoboru kwalifikacji i niedopasowania umiejętności, a także wyzwaniom rynku pracy wywołanym cyfrowymi i technologicznymi przemianami w gospodarce. Zwiększenie wsparcia finansowego dla programów kształcenia zawodowego, przyuczania do zawodu i uczenia się przez całe życie, a także ściślejsze zaangażowanie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ich projektowanie pomogłoby zaradzić niedopasowaniu umiejętności na rynku pracy i obniżyć wysoki poziom bezrobocia, a także zmniejszyć liczbę nieobsadzonych miejsc pracy.

3.5. EKES podkreśla znaczenie ustanowienia w ramach pomocy przedakcesyjnej mechanizmów zwalczania ubóstwa i zapewniania dostępu do rynku pracy, zwłaszcza osobom młodym, kobietom i grupom mniejszości, co pozwoli zapobiegać emigracji i drenażowi mózgow.

3.6. EKES uważa pogłębianie i poszerzanie dialogu społecznego za nieodzowny warunek rozwoju społeczno-gospodarczego. Partnerzy społeczni muszą odgrywać istotną rolę w opracowywaniu i wdrażaniu polityk.

3.7. EKES wyraża głębokie przekonanie, że we wszystkich krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących na etapie dystrybucji środków w ramach pomocy przedakcesyjnej priorytetowo należy traktować zwiększenie zdolności do celu umocnienia stabilności makroekonomicznej oraz wspieranie postępów na rzecz stworzenia funkcjonującej gospodarki rynkowej, która radzi sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz Unii. Szczególnej uwagi wymaga też jednak poziom działalności gospodarczej w gospodarkach beneficjentów IPA III. Nie należy zapominać o przedsiębiorczości, samozatrudnieniu, MSP i mikrofinansowaniu.

3.8. EKES wzywa do zwrócenia szczególnej uwagi na poprawę ukierunkowania sektora prywatnego na rynek i na konkurencyjność przedsiębiorstw prywatnych za pośrednictwem dystrybucji środków w ramach pomocy przedakcesyjnej.

3.9. Komitet uważa, że w ramach IPA III należy udostępnić dotacje na działalność dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego na okres co najmniej 36 miesięcy.

3.10. EKES uważa, że można by jeszcze zwiększyć oddziaływanie niewielkich systemów uzupełniania dotacji skierowanych do małych, wiejskich i lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach IPA II, szczególnie przez o wiele większe zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach planowania dla każdego z takich systemów.

3.11. Komitet podkreśla, że w ramach IPA należy pomóc instytucjom w ułatwianiu dostępu do technologii cyfrowych i dystrybucji, w ochronie środowiska i wprowadzaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa jądrowego.

(*) Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

(6) Opinia EKES-u „Spójność gospodarcza i społeczna a integracja europejska Bałkanów Zachodnich – wyzwania i priorytety” (Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 15).

3.12. EKES uważa również, że przy udzielaniu pomocy przedakcesyjnej należy traktować priorytetowo szkolenie w instytucjach promujących równy dostęp do kształcenia przedszkolnego, rozwój kształcenia zawodowego, poprawę jakości szkolnictwa wyższego i wzmocnienie uczenia się przez całe życie. Należy również przyznać priorytet wprowadzaniu mechanizmów lub ustanawianiu organów regulujących stosunki pracy, procedur dotyczących rokowań zbiorowych i rozstrzygnięcia sporów oraz ustrukturyzowanego dialogu między partnerami społecznymi.

4. Przyjęcie strategii politycznych UE i unijnego dorobku prawnego

4.1. EKES ma świadomość, że wciąż występuje duża rozbieżność między standardami unijnymi a standardami stosowanymi przez wszystkie kraje kandydujące i potencjalnie kandydujące.

4.2. EKES uważa, że należy położyć nacisk na promowanie dostosowania standardów, strategii i praktyk krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do standardów unijnych, w tym zasad pomocy państwa.

4.3. EKES podkreśla, że oprócz harmonizacji z legislacyjną częścią dorobku UE, kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące będą musiały zapoznać się i ewentualnie zharmonizować z politykami, które są obecnie omawiane i opracowywane w ramach UE, takimi jak Europejski filar praw socjalnych, milenijne cele rozwoju ONZ (MCR) i Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, jak również współpraca między państwami członkowskimi UE w zakresie przepływów uchodźców i migrantów i zintegrowanej kontroli granic.

5. Pojednanie i relacje dobrosąsiedzkie

5.1. Kraje kandydujące i potencjalnie kandydujące Bałkanów Zachodnich oraz Turcja wciąż odczuwają skutki wojny, konfliktów, nienawiści etnicznej, ruchów separatystycznych oraz zamrożonych konfliktów, które mogą ponownie wybuchnąć. Należy zdecydowanie zachęcać do rozwiązania najbardziej palących kwestii dwustronnych przed przystąpieniem tych krajów do UE, jednak naleganie na rozwiązanie wszystkich nierozstrzygniętych jeszcze kwestii może opóźnić ten proces. Zachęcanie do odbudowania wymiany handlowej i innych stosunków gospodarczych mogłoby przyczynić się do rozwiązania konfliktów i wzrostu gospodarczego.

5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy ze strony państwowych instytucji oświatowych i kulturalnych, środowisk akademickich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego dotyczące pojednania, stosunków dobrosąsiedzkich i przyjęcia krytycznego podejścia do przeszłości.

5.3. EKES podkreśla, że proces integracji powinien zostać ułatwiony przez umocnienie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, w tym stowarzyszeń zawodowych, a także zachęcanie do budowania sieci na wszystkich szczeblach wśród organizacji mających siedzibę w UE i organizacji beneficjentów.

5.4. EKES uważa, że w ramach IPA III należy zapewnić finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego mających na celu poprawę obywatelskiej przestrzeni zaangażowania i uczestnictwa. W ramach IPA III należy rozbudować wspieranie struktury społeczeństwa obywatelskiego i tematycznych platform i sieci społeczeństwa obywatelskiego.

6. Współpraca regionalna

6.1. Sieci energetyczne i transportowe powinny być czynnikiem rozwoju i wzajemnych połączeń w regionie. Dzięki temu obywatele krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących Bałkanów Zachodnich oraz Turcji miałby jasny obraz społecznych, gospodarczych i środowiskowych korzyści wynikających z przystąpienia do UE. Na przykład efektywność energetyczna oraz oszczędność energii są czynnikami pobudzającymi działalność przedsiębiorstw i przyczyniającymi się do tworzenia zarówno ekologicznych, jak i tradycyjnych miejsc pracy.

6.2. EKES uważa, że w ramach pomocy przedakcesyjnej priorytetowo należy traktować instytucje i inicjatywy tworzące powiązania między krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi w dziedzinie energii, komunikacji, cyfryzacji, innowacji, transportu i ochrony środowiska. Przypadek współpracy między miastami Kuła w Bułgarii i Boljevac w Serbii, które chciały zakupić wyspecjalizowane pojazdy, drony do monitoringu oraz środki ochrony indywidualnej w celu zwalczania pożarów w lasach, może służyć jako przykład dobrych praktyk⁽⁷⁾.

6.3. Komitet popiera Traktat o Wspólnocie Transportowej podpisany przez UE i kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące z Bałkanów Zachodnich w dniu 12 lipca 2017 r. i zachęca strony do jego dalszego rozwijania. W związku z tym Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny i partnerzy z Bałkanów Zachodnich powinni koncentrować swoje inwestycje na połączeniu sieci bazowej TEN-T UE z infrastrukturą Bałkanów Zachodnich. Konieczny jest zatem wspólny program obejmujący wskazanie dostępnych środków i określenie wspólnego harmonogramu działań.

(7) <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/PL/COM-2018-3051-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>.

6.4. Poprawa infrastruktury zmniejszy koszty transportu i energii oraz ułatwi duże inwestycje na tym obszarze, a także ułatwi handel wewnątrzregionalny. Ponadto promowanie cyfrowej modernizacji i stopniowego zmniejszania opłat roamingowych na Bałkanach Zachodnich przyczyni się do rozwoju biznesu, większej wydajności i poprawy jakości życia. Jednak brak infrastruktury nie jest główną przeszkodą we współpracy między partnerami z Bałkanów Zachodnich. Dawna wrogość i nierozwiązane spory między nimi ograniczają zakres i zasięg współpracy. Problem ten można częściowo rozwiązać poprzez zachęcanie do wzajemnych projektów współpracy transgranicznej w ramach IPA.

6.5. Należy korzystać z mediów i innych form komunikacji do podkreślania znaczenia obecności i działań UE w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących. Ponadto podczas całego procesu przystąpienia do UE należy wzmocnić zdolność lokalnych urzędników służby cywilnej do zarządzania projektami i ich realizacji.

7. Uwagi szczegółowe dotyczące projektu rozporządzenia w sprawie instrumentu IPA III

7.1. EKES dostrzega, że wniosek opiera się na osiągnięciach i wnioskach wyciągniętych z poprzedniego okresu programowania, i uważa, że takie podejście pozwoli osiągnąć wyznaczone cele. Przypomina jednak, że kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące stoją w obliczu innych wyzwań w porównaniu z państwami członkowskimi, dlatego konieczna jest duża doza elastyczności.

7.2. Komitet w pełni popiera wskazane cele IPA III, jednak pragnie podkreślić, że bezpośrednie skutki trudno dostrzec w krótkiej perspektywie. Dlatego zaleca, aby wartość dodana przyszłych interwencji została dogłębnie oceniona pod względem stopnia zaangażowania, wagi politycznej i poparcia większości beneficjentów. Należy docenić fakt, że wsparcie budżetowe udzielone w bieżącym okresie programowania stanowiło katalizator dla zmiany instytucjonalnej i wzmocniło dialog polityczny w krajach będących odbiorcami pomocy (np. Serbii, Czarnogórze i Albanii).

7.3. Mając na uwadze trudną sytuację przeważającą większości beneficjentów, EKES zaleca wprowadzenie dostatecznych uproszczeń w odniesieniu do wymogów dotyczących dokumentów oraz położenie nacisku na wsparcie i zagwarantowanie przez odbiorców odpowiedzialności za wyniki. W tym celu należy kontynuować działania na rzecz dalszego rozwijania trybu zarządzania pośredniego z krajem beneficjentem. Powinny im towarzyszyć działania budowania zdolności, tak aby pomóc zainteresowanym stronom w konstruktywnym udziale w całym procesie programowania.

7.4. EKES dostrzega potrzebę umocnienia komplementarności IPA III z działaniami finansowanymi z innych źródeł finansowania w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących.

7.5. EKES proponuje podjęcie specjalnych środków w trakcie procesu negocjacji na szczeblu krajowym w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących, aby nadrobić chroniczne opóźnienia oraz wyeliminować wąskie gardła i brak skuteczności, które ujawniły się w bieżącym okresie programowania. Należy oczywiście wziąć pod uwagę względnie ograniczoną pulę środków IPA w porównaniu z budżetami krajowymi w niektórych krajach będących beneficjentami oraz potrzebę stabilnego konsensusu między Komisją Europejską a instytucjami krajowymi. Względy te powinny stanowić podstawę dialogu politycznego.

8. Najlepsze praktyki

8.1. Szablony wniosków: istnieje potrzeba dalszego uproszczenia, a zwłaszcza ujednolicenia w ramach IPA, lecz również w stosunku do innych darczyńców oraz w świetle wymogów krajowych. Istnieje zbyt dużo wytycznych i instrukcji – należy je ujednolicić, a kwestie szczegółowe podsumować w oddzielnym rozdziale.

8.2. Kwalifikacje, wiedza i umiejętności instytucji zamawiających wymagają poprawy; dotyczy to również organów sprawujących kontrolę/przeprowadzających audyty, zwłaszcza w przypadkach, które wymagają interpretacji i dużo czasu na udzielenie odpowiedzi.

8.3. W przypadku niektórych systemów dotacji stosuje się nadmierne wymogi dotyczące analizy otoczenia projektu, sytuacji w regionach itp., co bardzo obciąża zwykłych wnioskodawców. Można to przeprowadzić od drugiej strony. Organy administracyjne będące instytucjami zamawiającymi mogą zatrudniać ekspertów do przeprowadzenia takich analiz i oceny rzetelności projektu.

8.4. Bardziej przyjazne podejście do wnioskodawców: urzędnicy z odpowiednich organów administracyjnych (lub podmiotów świadczących pomoc techniczną) mogą przeglądać lub sprawdzać dokumentację wniosku z wyprzedzeniem, a ponadto można przewidzieć dodatkowy czas na spełnienie wymogów administracyjnych.

- 8.5. Zmiany w umowach: należy zapewnić elastyczność i szybsze przetwarzanie. Zazwyczaj program jest definiowany przez rok do dwóch lat, po czym następuje długi proces składania wniosku; elastyczne zasady zmiany umów będą zatem konieczne.
- 8.6. Kontakty ze społeczeństwem, wizerunek i wyeksponowanie: w tym zakresie możliwe są uproszczenia i optymalizacja wymogów. Ponadto należy zwiększyć widoczność projektów finansowanych przez UE.
- 8.7. Karty sektorowe i karty projektów dotyczące wartości docelowych wskaźników powinny zostać zmienione tak, aby zapewnić ich synchronizację z faktycznym okresem wdrażania.
- 8.8. Umowy dotyczące reform sektorowych będą przyczyniać się do wdrażania strategicznych reform i osiągnięcia wyników w konkretnych sektorach. Ewentualne środki, które należy podjąć w ramach IPA III, to włączenie wykwalifikowanych pracowników w strukturę operacyjną, świadczenie odpowiedniej i ciągłej pomocy technicznej dla struktury operacyjnej. Należy rozszerzyć odpowiedzialność kluczowych zainteresowanych stron za proces. Wyzwania związane z programowaniem: sekwencje umów w ramach programu mogą prowadzić do niedotrzymania terminu umowy, a w konsekwencji w procesie wdrażania może pojawić się wiele problemów.
- 8.9. Potencjalne ryzyko, które nastąpiło w okresie sprawozdawczości IPA II, dowiodło, że trzeba zapewnić zaangażowanie oraz skuteczną współpracę i koordynację międzyresortową. Wymaga tego kompleksowy charakter interwencji i wspólna odpowiedzialność konkretnych instytucji krajowych, jako że odpowiedzialność za planowane reformy ponoszą różne sektory administracji.
- 8.10. Problemy z przygotowaniem procedury wyboru/zawarciem umowy na poziomie projektu obejmują przede wszystkim trudności w zrozumieniu określonych warunków wstępnych, wyzwania w obszarze koordynacji i dostosowania do pozostałych powiązanych projektów/umów, lecz również brak możliwości terminowego przygotowania dobrej jakości dokumentacji przetargowej.
- 8.11. Z punktu widzenia instytucji zamawiającej kluczowe wnioski, które można wyciągnąć na przyszłość są następujące: niedostateczna zdolność w wyniku rotacji pracowników w instytucjach beneficjentów, słaba jakość dokumentów składanych przez beneficjentów, brak dostępu do wewnętrznej wiedzy specjalistycznej w przypadku złożonych projektów, konieczność wzmocnienia odpowiedzialności zainteresowanych stron za proces, stanowiące wyzwanie nagromadzenie umów w ramach programu, które może prowadzić do niedotrzymania warunków lub terminu wdrożenia, terminowe spełnienie warunków wstępnych itp.
- 8.12. Często pojawiający się problem wynika z rozbieżności między wskaźnikami zawartymi w kartach sektorowych i kartach projektów a późniejszymi wartościami na końcu okresu sprawozdawczego programu. Również jakość i zakres wskaźników są niekiedy nieadekwatne, co uniemożliwia skuteczne monitorowanie wdrażania programu.
- 8.13. Treść niektórych umów zarządzanych przez instytucje zdecentralizowane zależy od wyników wcześniejszych umów zawieranych przez centralne instytucje zamawiające. Z tego względu istnieje ryzyko niedotrzymania terminu ogłoszenia zamówienia i wdrożenia umów zarządzanych przez instytucje zdecentralizowane.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej oraz Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego”

[COM(2018) 460 *final* – 2018/0243 (COD)]

(2019/C 110/29)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 2.7.2018 Komisja Europejska, 12.7.2018 Rada Unii Europejskiej, 18.7.2018
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Art. 206 traktatu Euratom
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	23.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	176/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej

1.1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera ogólne i szczegółowe cele wniosku i uważa, że posunięcie mające na celu usprawnienie instrumentów stosowanych odnośnie do krajów sąsiadujących i krajów trzecich jest mile widziane i użyteczne. UE musi budować konstruktywne, realistyczne i pragmatyczne stosunki z państwami sąsiadującymi i państwami trzecimi, a centralnym elementem w tym procesie powinny pozostać wartości.

1.1.2. Komitet odnotowuje widoczną w tym wniosku determinację Komisji i innych instytucji europejskich oraz państw członkowskich, aby wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego, demokrację i systemy ochrony praw człowieka. Funkcjonowanie nowego skonsolidowanego instrumentu na wszystkich etapach, od planowania do monitorowania i oceny, powinno być ukierunkowane na promowanie wartości UE, w tym praworządności, integralności, pluralizmu, demokracji i ochrony praw człowieka. W tym kontekście Komitet wzywa Komisję Europejską do znacznego zwiększenia środków na programy tematyczne dotyczące praw człowieka i demokracji oraz społeczeństwa obywatelskiego.

1.1.3. Komitet popiera cel Instrumentu Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej, którym jest ochrona i propagowanie wartości i interesów Unii na całym świecie w celu realizacji celów i zasad jej zewnętrznych działań. W komunikacie stwierdza się ponadto, że przy wdrażaniu tego rozporządzenia zapewniona zostanie spójność z innymi obszarami działań zewnętrznych oraz z innymi odpowiednimi politykami UE, co znalazło odzwierciedlenie w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030. Oznacza to uwzględnienie oddziaływania wszystkich polityk na zrównoważony rozwój na wszystkich szczeblach – na szczeblu krajowym, w obrębie UE, w innych krajach i na szczeblu globalnym.

1.1.4. Komitet korzysta z okazji, aby przypomnieć Unii Europejskiej, że Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 zakłada istnienie świata, w którym każde państwo, biorąc pod uwagę różne poziomy rozwoju i potencjału krajowego, cieszy się trwałym, zrównoważonym wzrostem gospodarczym sprzyjającym włączeniu społecznemu, rozwojem społecznym, w tym godną pracą dla wszystkich i ochroną środowiska. Świata, w którym demokracja, dobre rządy i praworządność, a także sprzyjające środowisko na szczeblu krajowym i międzynarodowym są niezbędnymi elementami zrównoważonego rozwoju.

1.1.5. Ta główna odpowiedzialność za wspieranie planu działania Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 na rzecz ludzi, planety i dobrobytu wymaga zwrócenia większej uwagi na instrumenty wsparcia, na ich organizację i powiązania z trudnymi realiami globalnej polityki. Usprawnienie i ujednoczenie wykorzystywanych instrumentów stanowi duży krok naprzód w kierunku skutecznych działań na rzecz realizacji proponowanych celów priorytetowych. UE często jest w stanie podjąć zdecydowane działania w celu wsparcia najbardziej wrażliwych grup i osób. Odpowiedzialność ta musi zostać utrzymana i trzeba się z niej należycie wywiązać.

1.1.6. Kraje sąsiadujące i kraje trzecie borykają się z wieloma poważnymi, różnorodnymi i nakładającymi się problemami. W obecnym globalnym klimacie, w którym wydaje się, że reformy propagujące demokrację, stabilizację polityczną i rozwój gospodarczy utknęły w martwym punkcie, UE musi raczej zintensyfikować swoje działania, niż z nich zrezygnować. Powinna utrzymywać stały kontakt z rządami krajów sąsiadujących i krajów trzecich, motywować je i zachęcać je do odpowiedzialnej współpracy. Oparte na partnerstwie relacje z tymi rządami powinny być solidne, asertywne i mocno ukierunkowane na poprawę warunków życia ludzi tam mieszkających.

1.1.7. Komitet opowiada się za aktywnym działaniem UE od chwili obecnej do 2030 r., aby wnieść wkład w: zwalczanie ubóstwa i głodu, zwalczanie nierówności wewnątrz krajów i między krajami, budowanie społeczeństw pokojowych, sprawiedliwych i sprzyjających włączeniu społecznemu, ochronę praw człowieka i propagowanie równości płci oraz wzmocnienie pozycji kobiet i dziewcząt oraz trwałą ochronę naszej planety i jej zasobów naturalnych.

1.1.8. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zawarte w tym wniosku dążenie do zmniejszenia obciążeń administracyjnych nakładanych na instytucje UE i państwa członkowskie oraz do skupienia się w większym stopniu na celach politycznych i zaangażowaniu na rzecz partnerów zewnętrznych. Komitet z zadowoleniem przyjmuje i popiera istotne postępy przedstawione we wniosku: większe uproszczenie i elastyczność oraz lepsze monitorowanie wyników.

1.1.9. Komitet z zadowoleniem przyjmuje to, że uprawnienia budżetowe i kontrolne Parlamentu Europejskiego zostaną rozszerzone w wyniku włączenia działań finansowanych obecnie z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) do budżetu UE.

1.1.10. Komitet zachęca Komisję Europejską do kontynuowania wysiłków w oparciu o korzyści i postępy osiągnięte za pomocą poprzednich instrumentów. Na przykład w ramach Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka uznano wszystkie prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne oraz wspierano dialog społeczny⁽¹⁾. Wspierano organizacje społeczeństwa obywatelskiego walczące o wolność, demokrację, prawa człowieka i uczciwe procesy wyborcze, pomimo wrogiego nastawienia niektórych rządów do tych organizacji. Należy zachować i rozwinąć to zobowiązanie.

1.1.11. Komitet podkreśla znaczenie procesów demokratycznych i wyborczych w państwach sąsiadujących i państwach trzecich oraz zachęca Komisję Europejską do priorytetowego potraktowania kwestii rozwoju silnych i niezależnych instytucji wyborczych. Instytucje UE powinny ściśle współpracować z Komisją Wenecką, Radą Europy, OBWE i sieciami ekspertów ds. wyborów, tak aby nadać większą wagę ich istotnemu wsparciu dla sprawiedliwych i solidnych procesów wyborczych.

1.1.12. Z racji ich długoletnich relacji z państwami sąsiadującymi i państwami trzecimi Komitet zachęca państwa członkowskie do pełnej współpracy w celu poprawy wyników funkcjonowania omawianego instrumentu.

1.1.13. Komitet popiera zalecenia przedstawione w opinii Komitetu Regionów, a także zachęca Komisję do zapewnienia we wszystkich przypadkach należytego konsultowania się z odpowiednimi zainteresowanymi stronami, w tym władzami lokalnymi i regionalnymi, oraz do szybkiego dostępu do odpowiednich informacji umożliwiających im odgrywanie istotnej roli w procesie projektowania, wdrażania i związanego z tym monitorowania programów. Komitet podkreśla również, że do zasad przewodnich należy włączyć demokrację na szczeblu niższym niż krajowy, ponieważ na szczeblu lokalnym i regionalnym obywatele mogą najbardziej bezpośrednio doświadczać demokracji.

1.2. Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego

1.2.1. Jeśli chodzi o Europejski Instrument na rzecz Bezpieczeństwa Jądrowego, po katastrofie nuklearnej w Fukushima stało się zupełnie jasne, że problemy i zagrożenia związane z wykorzystaniem energii jądrowej mają charakter globalny. Niestety wniosek nie angażuje się na poziomie strategicznym i politycznym w uzasadnione żądanie dotyczące długoterminowego planowania w obszarze energii jądrowej, pochodzące od obywateli, społeczeństwa obywatelskiego i z sektora przedsiębiorstw.

⁽¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, sprawozdawca: Giuseppe Iuliano (Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 13); opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Instrument finansowania współpracy UE na rzecz rozwoju: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych”, sprawozdawca: Giuseppe Iuliano (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 123).

1.2.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje to, że Komisja zamierza uwzględnić działania w dziedzinie jądrowej, które są zgodne z polityką rozwoju i współpracy międzynarodowej w zakresie zdrowia, rolnictwa, przemysłu i projektów społecznych i mają łagodzić następstwa każdej awarii jądrowej. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób dostępny budżet i istniejące regulacje instytucjonalne są w stanie zrealizować ten zamiar w praktyce.

1.2.3. Rola Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej ma zasadnicze znaczenie. Agencja powinna wziąć na siebie odpowiedzialność za zapewnienie przejrzystości i wczesnego ostrzeżenia w odniesieniu do budowy nowych elektrowni jądrowych na całym świecie. UE powinna w pełni współpracować z ogólnosiwiatowymi instytucjami i organizacjami w celu promowania bezpieczeństwa jądrowego.

1.2.4. Konieczne są wznowione wysiłki w celu zapewnienia, aby istniejące i planowane obiekty w sąsiedztwie Europy funkcjonowały zgodnie z wysokimi standardami w zakresie przejrzystości i bezpieczeństwa. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie do wspierania tego celu i traktowania bezpieczeństwa jądrowego jako jednego z najważniejszych celów w dwustronnych i wielostronnych stosunkach z krajami partnerskimi.

1.2.5. Ponadto, biorąc pod uwagę kluczowe globalne wyzwania związane z energią jądrową oraz obecność dużej liczby obiektów energetyki jądrowej w sąsiedztwie UE, Komitet uważa, że przy aktualnych cenach planowana pula środków finansowych na wdrożenie tego rozporządzenia w latach 2021–2027, czyli 300 milionów EUR, jest wysoce niewystarczająca.

2. Uwagi ogólne

2.1. Kontekst wniosku – Instrument Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej

2.1.1. W komunikacie, w dziale „Sąsiedztwo i świat”, określono główne priorytety i ogólne ramy budżetowe dla programów działań zewnętrznych UE, w tym ustanowienia Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

2.1.2. Dzięki temu wnioskowi UE będzie mogła nadal odgrywać aktywną rolę między innymi w promowaniu praw człowieka, dobrobytu, stabilizacji, rozwoju, bezpieczeństwa, w zwalczaniu przyczyn nielegalnej migracji i nielegalnego handlu, zwalczaniu zmiany klimatu i ochronie środowiska. Zarazem będzie mogła to robić w sposób bardziej kompleksowy, zapewniając większą elastyczność w przenoszeniu zasobów tam, gdzie są potrzebne w miarę rozwoju sytuacji międzynarodowej.

2.1.3. Wniosek zapewnia ramy umożliwiające wdrożenie polityki w zakresie działań zewnętrznych i międzynarodowych zobowiązań. Do tych międzynarodowych zobowiązań należą: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, porozumienie klimatyczne z Paryża oraz Program działań z Addis Abeby, ramy z Sendai dotyczące ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych w latach 2015–2030 oraz rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2282 (2016 r.) w sprawie zachowania pokoju. W obrębie UE ramy polityczne obejmują przepisy Traktatu dotyczące działań zewnętrznych, które są szczegółowo określone w globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, w nowym Europejskim konsensusie w sprawie rozwoju, odnowionym partnerstwie UE i Afryki oraz w zmienionej europejskiej polityce sąsiedztwa, jak również w innych dokumentach. Rozporządzenie będzie również stanowić ramy dla wdrażania umowy zastępującej obecną umowę z Kotonu, która określa zasady stowarzyszenia i partnerstwa między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi.

2.1.4. Z oceny skutków wynika też, że większość instrumentów, poza tymi o bardzo specyficznym charakterze jak pomoc humanitarna z jej zasadą neutralności, można by połączyć w jeden instrument. Takimi instrumentami są: wspólne rozporządzenie wykonawcze, Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Europejski Fundusz Rozwoju, Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich, Europejski Instrument Sąsiedztwa, Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, Fundusz Gwarancyjny, Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju oraz Instrument Partnerstwa. Instrumentami, które powinny pozostać odrębne, są: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, pomoc humanitarna, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, kraje i terytoria zamorskie z uwzględnieniem Grenlandii, Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, program „Wolontariusze pomocy UE”, wsparcie dla społeczności Turków cypryjskich, rezerwa na pomoc nadzwyczajną oraz nowy Europejski Instrument na rzecz Pokoju.

2.1.5. Połączenie wielu instrumentów w jeden szeroki instrument umożliwi racjonalizację ich systemów zarządzania i nadzoru i zmniejszy obciążenie administracyjne instytucji UE i państw członkowskich. Debaty, zamiast skupiać się na dużej liczbie procesów programowania, dotyczyłyby w większym stopniu celów politycznych i współpracy z partnerami zewnętrznymi. Ponadto działania, na które przyznano łączne finansowanie z różnych programów Unii, tylko raz poddawane są audytowi z uwzględnieniem wszystkich powiązanych programów i odpowiednich mających zastosowanie przepisów.

2.1.6. Uproszczenie nie oznacza mniejszej kontroli czy rozliczalności. Równowaga międzyinstytucjonalna byłaby w pełni zachowana. Uprawnienia budżetowe i kontrolne Parlamentu Europejskiego zostałyby raczej rozszerzone przez włączenie działań obecnie finansowanych przez Europejski Fundusz Rozwoju do budżetu UE.

2.1.7. Pula środków finansowych składa się z:

a) 68 000 mln EUR na programy geograficzne:

- na kraje sąsiadujące z UE: co najmniej 22 000 mln EUR,
- na Afrykę Subsaharyjską: co najmniej 32 000 mln EUR,
- na Azję i kraje Pacyfiku: 10 000 mln EUR,
- na obie Ameryki i Karaiby: 4 000 mln EUR;

b) 7 000 mln EUR na programy tematyczne:

- na prawa człowieka i demokrację: 1 500 mln EUR,
- na organizacje społeczeństwa obywatelskiego: 1 500 mln EUR,
- na stabilność i pokój: 1 000 mln EUR,
- na globalne wyzwania: 3 000 mln EUR;

c) 4 000 mln EUR na działania szybkiego reagowania.

2.1.8. Rezerwa na nowe wyzwania i priorytety w kwocie 10 200 mln EUR stanowi powiększenie kwot, o których mowa w art. 6 ust. 2, zgodnie z art. 15.

2.1.9. W procesie przyznawania środków w sposób priorytetowy traktuje się kraje najbardziej potrzebujące, w szczególności kraje najslabiej rozwinięte, kraje o niskich dochodach, państwa znajdujące się w sytuacji kryzysowej, pokryzysowej, niestabilnej i podatne na zagrożenia, w tym małe rozwijające się państwa wyspiarskie.

2.1.10. Programy na rzecz stabilności i pokoju oraz demokracji i praw człowieka, a także działania szybkiego reagowania są otwarte dla podmiotów ze wszystkich państw w związku z interesem Unii polegającym na jak najszerzej ofercie w świetle globalnego zakresu działań, trudnych okoliczności, w których świadczona jest pomoc, oraz potrzeby szybkiego reagowania. Organizacje międzynarodowe również spełniają kryteria kwalifikowalności.

2.1.11. Nowy Europejski konsensus w sprawie rozwoju („konsensus”) podpisany w dniu 7 czerwca 2017 r. zapewnia ramy wspólnego podejścia do współpracy na rzecz rozwoju między Unią a jej państwami członkowskimi w celu wdrożenia Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i Programu działań z Addis Abeby. Eliminacja ubóstwa, zwalczanie dyskryminacji i nierówności, niepomijanie nikogo i wzmacnianie odporności stanowią trzon polityki współpracy na rzecz rozwoju.

2.1.12. W szczególności, jak uzgodniono w konsensusie, oczekuje się, że działania w ramach tego rozporządzenia wniosą wkład wynoszący 20 % oficjalnej pomocy rozwojowej finansowanej na podstawie rozporządzenia na rzecz włączenia społecznego i rozwoju społecznego, w tym równouprawnienia płci i wzmocnienia pozycji kobiet.

2.1.13. Aby środki trafiły tam, gdzie są najbardziej potrzebne, w szczególności do krajów najslabiej rozwiniętych oraz państw znajdujących się w sytuacji niestabilności i konfliktu, omawiane rozporządzenie musi służyć realizacji wspólnego celu końcowego, jakim jest osiągnięcie poziomu przekazywania krajom najslabiej rozwiniętym oficjalnej pomocy rozwojowej w wysokości 0,20 % dochodu narodowego brutto Unii w okresie obowiązywania Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

2.1.14. Rozporządzenie powinno uwzględniać potrzebę koncentracji na strategicznych priorytetach, zarówno pod względem geograficznym – państwa objęte polityką sąsiedztwa i państwa Afryki, a także państwa w sytuacji niestabilności i będące w potrzebie, jak i pod względem tematycznym – bezpieczeństwo, migracja, zmiana klimatu i prawa człowieka.

2.1.15. Europejska polityka sąsiedztwa, zrewidowana w 2015 r., ma na celu zapewnienie stabilizacji w państwach sąsiedzkich oraz wzmocnienie odporności, w szczególności w drodze zapewnienia równowagi między trzema wymiarami trwałego rozwoju: gospodarczym, społecznym i ekologicznym. Aby osiągnąć swoje cele, zrewidowana europejska polityka sąsiedztwa skupia się na czterech obszarach priorytetowych, jakimi są: dobre rządy, demokracja, praworządność i prawa człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem dalszej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, rozwój gospodarczy, bezpieczeństwo, migracja i mobilność, w tym zwalczanie podstawowych przyczyn migracji.

2.1.16. Podczas gdy cele z zakresu demokracji i praw człowieka, w tym równouprawnienie płci i wzmocnienie pozycji kobiet, powinny być odzwierciedlone w procesie wdrażania tego rozporządzenia, pomoc Unii w ramach programów tematycznych na rzecz praw człowieka i demokracji oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego – ze względu na swój globalny charakter i niezależność działania od zgody rządów i organów publicznych odnośnych państw trzecich – powinna mieć szczególny charakter uzupełniający i dodatkowy.

2.1.17. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego obejmują szeroką gamę podmiotów pełniących różne funkcje i posiadających różne uprawnienia, w tym wszystkie struktury niepaństwowe, niekomercyjne, bezstronne i nastawione pokojowo, dzięki którym ludzie łączą się w imię wspólnych celów i ideałów, czy to politycznych, kulturowych, społecznych, czy ekonomicznych. Obejmują one organizacje miejskie i wiejskie, formalne i nieformalne, działające na szczeblu lokalnym, krajowym, regionalnym i międzynarodowym.

2.1.18. Rozporządzenie powinno umożliwić Unii reagowanie na wyzwania, potrzeby i szanse związane z migracją, w ramach komplementarności z polityką Unii w zakresie migracji i zobowiązaniem zawartym w jej Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Zobowiązanie to (cel 10.7) uznaje pozytywny wkład migrantów we wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu i w zrównoważony rozwój; przyznaje, że migracja międzynarodowa jest wielowymiarową rzeczywistością o istotnym znaczeniu dla rozwoju krajów pochodzenia, tranzytu i przeznaczenia, co wymaga spójnych i kompleksowych reakcji; zobowiązuje się do międzynarodowej współpracy w celu zapewnienia bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji, w tym pełnego poszanowania praw człowieka i humanitarnego traktowania migrantów niezależnie od statusu imigracyjnego, uchodźców i przesiedleńców. Taka współpraca powinna również wzmocnić odporność społeczności przyjmujących uchodźców.

2.2. Uwagi szczegółowe

2.2.1. Cele zrównoważonego rozwoju stanowią dobrą podstawę do zwiększenia spójności między polityką wewnętrzną i zewnętrzną, a Komitet uważa, że skupienie się na celach 16.3, 16.6 i 16.7, propagowanie demokracji, praworządności, przejrzystych instytucji oraz partycypacyjnego i reprezentatywnego podejmowania decyzji jest ważne dla zjednoczenia wysiłków i nadania im strategicznego kierunku.

2.2.2. Nowy instrument ma tę zaletę, że propaguje spójność zewnętrznych środków i działań. Spójność tę należy propagować zarówno na szczeblu europejskiego zarządzania instrumentem, jak i na szczeblu sąsiedztwa i krajów trzecich. Administracja centralna i lokalna tych krajów nie jest w takim samym stopniu wyposażona, aby móc koordynować i wdrażać programy. Ustalenia dotyczące koordynacji różnych działań na szczeblu każdego rządu powinny być dokonywane przy wsparciu UE oraz przy wsparciu i udziale społeczeństwa obywatelskiego i podmiotów społecznych.

2.2.3. Zakres wyzwań i potrzeb w krajach partnerskich oznacza, że dla każdego kraju potrzebne są silniejsze procesy planowania. Zostało to uznane w środkach wdrażania Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i w celu 17, który stwierdza, że „Skala i ambicja nowej agendy wymaga odnowionego światowego partnerstwa, by zagwarantować jego wdrożenie. Takie partnerstwo będzie działać w duchu globalnej solidarności. Ułatwi intensywne zaangażowanie na całym świecie we wsparcie w osiągnięciu wszystkich celów ogólnych i szczegółowych, a zarazem włączy w to rządy, sektor prywatny, społeczeństwo obywatelskie i inne podmioty, wykorzystując wszelkie dostępne zasoby”.

2.2.4. Komitet uważa, że należy ustanowić taki proces i w jego ramach powinien powstać zintegrowany plan dla każdego kraju, który byłby przedmiotem konsensusu politycznego i priorytetem na szczeblu administracyjnym. Plan ten w praktyce zapewni synergię i komplementarność oraz pomoże określić środki i wpływ wsparcia europejskiego w krajach partnerskich.

2.2.5. Komitet uważa, że należy traktować priorytetowo wysiłki na rzecz uproszczenia procedur administracyjnych i finansowych, aby ułatwić organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i władzom lokalnym dostęp do wsparcia finansowego UE.

2.2.6. Komitet popiera stanowisko dotyczące utrzymania kwoty przydzielonej na działania zewnętrzne na poziomie wyższym lub równym sumie Europejskiego Funduszu Rozwoju i wszystkich pozostałych instrumentów finansowania zewnętrznego. Zgadza się również z przeniesieniem elastyczności EFR na budżet UE.

2.2.7. Komitet podkreśla znaczenie celu 16, a w szczególności struktury zarządzania nowym instrumentem i procedurami decyzyjnymi w jego ramach. Jako przedstawiciel europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, posiadającego wiedzę i kontakty w wielu krajach sąsiedzkich i w krajach trzecich, Komitet podejmuje się odgrywać rolę w tym instrumencie, na wszystkich etapach swoich działań i projektów.

2.2.8. Komitet ma nadzieję, że zastąpienie obecnego Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, który wspiera cel 16, a w szczególności interwencje w zakresie praw człowieka, podstawowych wolności i demokracji w państwach trzecich, w żaden sposób nie wpłynie na zakres i strukturę tych środków, ale raczej je wzmocni.

2.2.9. Komitet docenia pilną potrzebę podjęcia działań na szczeblu krajowym i międzynarodowym w celu przeciwdziałania zmianie klimatu i popiera cel UE polegający na przeznaczaniu co najmniej 25 % jej budżetu na ten cel.

2.2.10. Komitet pragnie przypomnieć stwierdzenie zawarte w Agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 dotyczące wzajemnych powiązań i zintegrowanego charakteru celów zrównoważonego rozwoju, które mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celu Agendy. Zalecamy ustanowienie programów przekrojowych, które obejmowałyby kilka istotnych obszarów działania i byłyby w stanie zapewnić namacalne wyniki w poszczególnych krajach trzecich. Na przykład zmiana klimatu negatywnie wpływa na działalność rolniczą w Afryce Subsaharyjskiej. To, że nie jest możliwe uprawianie ziemi, prowadzi do rozpadu społeczności i stanowi główną przyczynę migracji do Europy. W praktyce osoby te można uznać za uchodźców klimatycznych. Problem ten wymaga kompleksowego działania, w którego centrum powinno znaleźć się powstrzymanie pustoszenia, a także wprowadzenie programów wsparcia zarówno dla osób zagrożonych, jak i dla osób, które zdecydowały się na migrację.

2.2.11. Państwa trzecie, które są również krajami pochodzenia migrantów i uchodźców, należy wspomagać w celu poprawy ich zdolności i infrastruktury gospodarczej, a także pomagać im w stawianiu czoła największym wyzwaniom – gospodarczym, politycznym, społecznym i środowiskowym. W ramach instrumentu należy zająć się podstawowymi przyczynami migracji, zwłaszcza w odniesieniu do uchodźców, i strategicznie wykorzystywać istniejące zasoby do promowania pokoju, stabilności, demokracji i dobrobytu w krajach partnerskich.

2.2.12. Komitet zauważa, że 10 % z puli środków finansowych UE ma być przeznaczone na potrzeby związane z wyeliminowaniem pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji i przymusowego wysiedlenia oraz na wsparcie zarządzania migracjami, w tym ochrony praw uchodźców i migrantów w zakresie celów rozporządzenia. Komitet korzysta z tej okazji, aby przypomnieć UE i jej państwom członkowskim o konieczności przestrzegania ich zobowiązań międzynarodowych odnośnie do migrantów.

2.2.13. Podobnie jak w przypadku wspomnianego powyżej procesu planowania, Komitet zaleca uwzględnienie perspektywy dla każdego kraju w zakresie monitorowania, oceny i sprawozdawczości z wdrażania rozporządzenia. Grupowanie działań i wskaźników według krajów mogłoby pomóc w identyfikacji synergii i komplementarności lub ich braku, a także ich spójności z podstawowymi celami polityki UE.

2.2.14. Zasadniczo Komitet zachęcałby Komisję, aby we wszystkich przypadkach zadbać o odpowiednie konsultowanie właściwych zainteresowanych podmiotów w krajach trzecich, w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego i lokalnych władz oraz o to, by podmioty te miały szybki dostęp do informacji pozwalających im odgrywać istotną rolę w procesach opracowywania, wdrażania i związanego z tym monitorowania programów.

2.2.15. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zastosowanie zasady odpowiedzialności odnośnie do krajów partnerskich i uważa, że właściwym rozwiązaniem jest również korzystanie z systemów krajów partnerskich w celu wdrażania programów. Należy jednak podkreślić, że może się to zdarzyć tylko wtedy, gdy istnieją odpowiednie warunki i wiarygodne gwarancje dotyczące skuteczności, integralności i bezstronności tych systemów.

2.2.16. Jeśli chodzi o programowanie geograficzne i ustanowienie specjalnych, dostosowanych do potrzeb ram współpracy, Komitet zaleca, by Komisja Europejska uwzględniała nie tylko wskaźniki krajowe, ale także skupiała się na społecznościach terytorialnych, które mogą zostać zignorowane. Społeczności wiejskie i społeczności odległe od stolic i ośrodków miejskich są często szczególnie narażone i znajdują się w wyjątkowo niepewnej sytuacji. Powinny one w pierwszej kolejności stać się widoczne i być uwzględniane w procesie planowania.

2.2.17. Programowanie geograficzne powinno również uwzględniać sytuację nieterytorialnych grup społecznych i społeczności, które mogą borykać się z poważnymi problemami, takimi jak ludzie młodzi, osoby starsze, osoby niepełnosprawne i inne kategorie osób.

2.3. Kontekst wniosku – Europejski Instrument na rzecz Bezpieczeństwa Jądrowego

2.3.1. Celem nowego Europejskiego Instrumentu na rzecz Bezpieczeństwa Jądrowego jest propagowanie ustanowienia skutecznych i sprawnych standardów bezpieczeństwa jądrowego w państwach trzecich zgodnie z art. 206 Traktatu Euratom, w oparciu o doświadczenia w zakresie działań dotyczących bezpieczeństwa jądrowego na obszarze Wspólnoty Euratom.

2.3.2. Celem rozporządzenia jest uzupełnienie tych działań na rzecz współpracy w zakresie energii jądrowej, które są finansowane na podstawie [rozporządzenia ISWMR], przede wszystkim w celu wsparcia propagowania wysokiej jakości bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej oraz stosowania sprawnych i skutecznych zabezpieczeń materiałów jądrowych w państwach trzecich w oparciu o działania na obszarze Wspólnoty oraz zgodnie z przepisami omawianego rozporządzenia. Celem tego rozporządzenia jest przede wszystkim:

- a) propagowanie skutecznej kultury bezpieczeństwa jądrowego i wdrażanie najwyższych standardów bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej, jak również stała poprawa bezpieczeństwa jądrowego;
- b) odpowiedzialne i bezpieczne zarządzanie wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi oraz likwidacja i remediacja byłych terenów obiektów jądrowych i samych obiektów jądrowych;
- c) ustanowienie sprawnych i skutecznych systemów zabezpieczeń.

2.3.3. Działania finansowane w ramach tego wniosku powinny być spójne i komplementarne z działaniami prowadzonymi w ramach Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej obejmującymi działania w obszarze jądrowym, Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, decyzji w sprawie krajów i terytoriów zamorskich, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz nowo zaproponowanego Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju, który jest finansowany poza budżetem UE.

2.3.4. Przemysł jądrowy UE o wartości 3 bln EUR do 2050 r. działa na rynku globalnym i zatrudnia bezpośrednio pół miliona osób. W 14 państwach członkowskich działa 129 reaktorów jądrowych, a w 10 z nich planuje się budowę nowych reaktorów. UE ma najbardziej zaawansowane prawnie wiążące standardy bezpieczeństwa jądrowego na całym świecie, a europejskie przedsiębiorstwa są silnie zaangażowane w globalną produkcję paliwa jądrowego. (Komunikat prasowy EKES-u „EKES wzywa UE do przyjęcia bardziej kompleksowej strategii jądrowej (PINC)”, nr 58/2016, 22.9.2016).

2.4. Uwagi szczegółowe

2.4.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek w formie rozporządzenia. Wybór rozporządzenia jako aktu prawnego gwarantuje jego jednolite stosowanie, wiążący charakter całości oraz bezpośrednie stosowanie. Unia i Wspólnota mają możliwość uzupełnienia i są odpowiedzialne za uzupełnianie działań prowadzonych przez państwa członkowskie w kontekście rozwiązywania potencjalnie niebezpiecznych sytuacji lub w przypadku szczególnie kosztownych interwencji. Jak wskazano we wniosku, w niektórych obszarach, gdzie państwa członkowskie nie podejmują działań, Unia i Wspólnota pozostają głównymi lub czasem jedynymi podmiotami podejmującymi interwencję.

2.4.2. Po katastrofie nuklearnej w Fukushima stało się jasne, że problemy i zagrożenia związane z wykorzystaniem energii jądrowej mają charakter globalny. UE ma szczególną specyfikę, co czyni ją jednym z głównych odpowiedzialnych i wartościowych podmiotów w globalnym dążeniu do bezpieczeństwa jądrowego, a także technologii czystej energii.

2.4.3. Niestety wniosek nie angażuje się na poziomie strategicznym i politycznym w uzasadnione żądanie obywateli, społeczeństwa obywatelskiego i biznesu, by długoterminowo planować energetykę jądrową. W związku z rosnącymi obawami i potrzebami czystej i niedrożej energii w UE i na świecie nie jest bynajmniej jasne, w jaki sposób UE wykorzysta swoje zasoby, aby sprostać kluczowym wyzwaniom związanym z energią jądrową.

2.4.4. Rola Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej ma zasadnicze znaczenie. Agencja powinna wziąć na siebie odpowiedzialność za zapewnienie przejrzystości i wczesnego ostrzegania w odniesieniu do budowy nowych elektrowni jądrowych na całym świecie. UE powinna w pełni współpracować z ogólnosiwiatowymi instytucjami i organizacjami w celu promowania bezpieczeństwa jądrowego.

2.4.5. UE powinna aktywnie promować najwyższe standardy bezpieczeństwa jądrowego i zadbać o to, by na całym świecie propagować najbardziej zaawansowane procedury europejskie, najlepsze praktyki i technologie w celu zapewnienia bezpieczeństwa nowo planowanych obiektów i reaktorów.

2.4.6. Konieczne są wznowione wysiłki w celu zapewnienia, aby istniejące i planowane obiekty w sąsiedztwie Europy funkcjonowały zgodnie z wysokimi standardami w zakresie przejrzystości i bezpieczeństwa. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie do wspierania tego celu i traktowania bezpieczeństwa jądrowego jako jednego z najważniejszych celów w dwustronnych i wielostronnych stosunkach z krajami partnerskimi.

2.4.7. EKES podtrzymuje stanowisko, że Komisja Europejska w swym wniosku nt. przykładowego programu energetyki jądrowej (PPEJ) dotyczącego celów produkcji jądrowej i inwestycji w tym zakresie nie zajęła się palącymi problemami konkurencyjności energii jądrowej, jej wkładem w bezpieczeństwo dostaw ani celami w zakresie zmian klimatu i emisji dwutlenku węgla, ani bezpieczeństwem energetycznym, kwestiami przejrzystości i przygotowaniem do sytuacji kryzysowych⁽²⁾.

2.4.8. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, aby zapewnić spójność i komplementarność z Instrumentem Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej, w tym poprzez realizację działań w dziedzinie jądrowej, które są pomocnicze dla jej szerszych celów, głównie pokojowych zastosowań energii jądrowej zgodnie z polityką rozwoju oraz współpracy międzynarodowej w zakresie zdrowia, rolnictwa, przemysłu i projektów społecznych, mających na celu łagodzenie następstw każdej awarii jądrowej. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób dostępny budżet i istniejące regulacje instytucjonalne są w stanie zrealizować ten zamiar w praktyce.

2.4.9. Biorąc pod uwagę kluczowe globalne wyzwania związane z energią jądrową oraz obecność dużej liczby obiektów energetyki jądrowej w sąsiedztwie UE, Komitet uważa, że przy aktualnych cenach planowana pula środków finansowych na wdrożenie tego rozporządzenia w latach 2021–2027, czyli 300 milionów EUR, jest wysoce niewystarczająca.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁾ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, „Opinia w sprawie przykładowego programu energetyki jądrowej”, sprawozdawca: Brian Curtis, przyjęta w dniu 22 września 2016 r. (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 104).

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL